

- העותרים:**
1. האגודה לזכויות האזרח בישראל
  2. המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת
  3. מוקד סיוע לעובדים זרים
  4. קו לעובד
  5. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר (ע"ר)

כולם ע"י ב"כ עוה"ד עודד פלר ו/או דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או מיכל פינצ'וק ו/או עאוני בנא ו/או באנה שגרי-בדארנה ו/או שרון אברהם-ויס ו/או סוניה בולוס ו/או לימור יהודה ו/או טלי ניר ו/או סיגל שהב

**מהאגודה לזכויות האזרח בישראל**  
רחוב נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154  
טל': 5608185 - 03; פקס: 5608165 - 03

- נ ג ד -

**המשיב:** **משרד הפנים**

ע"י פרקליטות מחוז ירושלים  
רח' מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים  
טל': 02-5419555; פקס: 02-5419582

## עתירה מינהלית

בעניין חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיב כדלקמן:

1. לאפשר לעותרים לעיין בקובץ השלם והמעודכן של נהלי מינהל האוכלוסין ובקובץ השלם והמעודכן של ספר ההוראות של הלשכה המשפטית של משרד הפנים בענייני מינהל האוכלוסין (להלן יכוננו שני הקבצים – **קבצי הנהלים וההוראות**), ולאפשר לעותרים להעתיקם;

2. להעמיד בכל לשכה למינהל אוכלוסין ברחבי הארץ לעיון הציבור ולהעתקה את קבצי הנהלים וההוראות השלמים והמעודכנים, ולהורות על עדכונם בכל פעם שמפורסמים נוהל או הוראה חדשים, או מתוקנים נוהל או הוראה, או מבוטלים נוהל או הוראה;

3. לפרסם באתר האינטרנט של משרד הפנים את קבצי הנהלים וההוראות השלמים והמעודכנים, ולהורות על עדכונם בכל פעם שמפורסמים נוהל או הוראה חדשים, או מתוקנים נוהל או הוראה, או מבוטלים נוהל או הוראה.

## ואלה נימוקי העתירה:

### **תוכן העניינים:**

I. מבוא	2
II. העובדות הצריכות לעניין	3
א. הצדדים לעתירה	3
ב. הפניות למשרד הפנים בעניינים נשוא העתירה	4
ג. הסתרת קבצי הנהלים וההוראות	8
ד. האמנם מפורסמים הנהלים וההוראות במלואם באינטרנט?	12
(1) נהלים שאינם מפורסמים כלל	15
(2) הוראות הלשכה המשפטית של משרד הפנים והנחיות הפקידים הבכירים אינן מפורסמות	18
(3) "פרסום" חלקי של הנהלים	19
(4) "הפרסום" אינו מתעדכן	22
III. המסגרת הנורמטיבית	24

### I. מבוא

1. מינהל האוכלוסין במשרד הפנים הוא מנגנון אדיר, האוצר בסמכויותיו את מימושו של הזכויות והחירויות היסודיות ביותר של מי שנמצאים בישראל. פקידי משרד הפנים מנהלים את מרשם האוכלוסין, מנפיקים תעודות זהות ודרכונים, ובידיהם הסמכות לתת לאדם, שאינו אזרח ישראל, אשרת כניסה ורישיון לישיבה בישראל, לקבוע תנאים למתן אשרה ורישיון, להאריכם או להחליפם במעמד של קבע או באזרחות ישראלית. כן נתונה לפקידי משרד הפנים הסמכות לבטל אשרה

ורישיון, וכן לבטל אשרת עולה או תעודת עולה ואף אזרחות ישראלית. למשרד הפנים נתונה הסמכות להורות על גירושו של אדם מישראל ועל החזקתו במעצר עד לגירושו.

2. עניינה של עתירה זו בדרישה לפרסם את קבצי הנהלים וההוראות, העומדים ביסוד פעילות מינהל האוכלוסין במשרד הפנים. נהלים והוראות אלה מסדירים הלכה למעשה את מדיניותה של מדינת ישראל בענייני הגירה ומעמד, עניינים שאין חולק, כי הם בעל אופי של "הסדרים ראשוניים", שיש בהם כדי להשליך בצורה מהותית ומרחיקת לכת על מכלול רחב של זכויות ואינטרסים.

3. אף על פי כן, הנהלים וההוראות אינם מפורסמים כלל (או למצער אינם מפורסמים באופן אפקטיבי); הם אינם נגישים לציבור; הם מוסתרים מן הכנסת; הם מוסתרים לעיתים אף מבתי המשפט; הם משתנים חדשות לבקרים; ופעמים רבות הם אף אינם ידועים לפקידי מינהל האוכלוסין, האמונים על הפעלתם. כפי שנרחיב בהמשך, בתי המשפט התייחסו פעמים רבות לחובה להביא לידיעת הציבור את דבר קיומם ואת תוכנם של נהלי מינהל האוכלוסין ולפרסמם במלואם. ואולם המשיב בשלו: ממאן לפרסם את הנהלים ואת ההוראות באופן אפקטיבי. מכאן עתירה זו.

## II. העובדות הצריכות לעניין

### א. הצדדים לעתירה

4. העותרים הם ארגוני זכויות אדם בישראל. כל עותר מסייע בתחומו למגזרים שונים של האוכלוסייה בישראל, ומקדיש נפח מפעילותו להיבטים שונים של כניסה לישראל ושל מעמד בה ולהפרת זכויות אדם על ידי מינהל האוכלוסין במשרד הפנים. בכלל זה מטפלים העותרים בהפרת זכויות אדם, הנוגעות לאזרחים ישראלים, לתושבי קבע, לתושבי ירושלים המזרחית, לפלסטינים תושבי השטחים הכבושים, לעולים חדשים, למהגרי עבודה, לפליטים ולמבקשי מקלט, לקורבנות סחר בבני אדם, לחסרי אזרחות, לקרובים של אזרחים ושל תושבים ישראלים, למבקשי מעמד בישראל מטעמים הומניטאריים וכו'.

5. המשיב מכונה מטעמי נוחות "משרד הפנים". למעשה המשיב הוא ארבעה גורמים במשרד הפנים: שר הפנים, מנהל מינהל האוכלוסין במשרד הפנים, היועץ המשפטי למשרד הפנים והממונה על חופש המידע במשרד הפנים.

לשר הפנים הוענקו סמכויות בענייני מינהל האוכלוסין – כניסה לישראל, שהייה בה, הקניית מעמד בישראל, ניהול מרשם אוכלוסין והנפקת תיעוד – על פי דברי החקיקה הבאים: חוק האזרחות, התשי"ב-1952; חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952; חוק השבות, התשי"ב-1950; חוק

האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003; חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981; חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק מרשם האוכלוסין**); חוק הדרכונים, התשי"ב-1952; חוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג-1982; וחוק השמות, התשט"ז-1956.

מספר סמכויות בענייני מרשם אוכלוסין הוענקו בחוק מרשם האוכלוסין ישירות למנהל מינהל האוכלוסין (הלו הוא "פקיד הרישום הראשי"), ומרבית סמכויות שר הפנים הואצלו לו. מנהל מינהל האוכלוסין אחראי על ניסוח נהלי מינהל האוכלוסין, על עדכון של הנהלים ועל הפצתם לפקידי מינהל האוכלוסין. היועץ המשפטי למשרד הפנים שותף לניסוח נהלי מינהל האוכלוסין ולאישורם ולשכתו מוסיפה על נהלי מינהל האוכלוסין הוראות ביצוע מטעמה. הממונה על חופש המידע במשרד הפנים אחראי על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, לוודא כי נהלי מינהל האוכלוסין והוראות הלשכה המשפטית של משרד הפנים יועמדו לעיון הציבור.

## **ב. הפניות למשרד הפנים בעניינים נשוא העתירה**

6. מאז שנת 2004 שבה ופונה האגודה לזכויות האזרח בישראל למשרד הפנים בבקשה לעיין בקבצי הנהלים וההוראות ולהעתיקם ובבקשה לפרסם את הנהלים וההוראות, אך ללא הועיל.

7. ביום 27.6.2004 פנה ב"כ העותרים, הח"מ, לממונה דאז על חופש המידע במשרד הפנים, מר יחזקאל לביא, בבקשה לעיין בקובץ השלם והמלא של ההנחיות והנהלים של מינהל האוכלוסין, ובבקשה להעתיקו. הח"מ ציין, כי ידוע שחלק מן הנהלים מפורסמים באתר האינטרנט של משרד הפנים, ברם פרסום זה חלקי ואינו מעודכן. הח"מ ציין עוד, כי על פי הוראות החוק לא תגבה אגרה עבור בקשה כאמור, ואולם התחייב לשאת בעלות העתקת החומר.

העתק הפנייה והטופס שצורף לה מצ"ב ומסומן **ע/1**.

8. ביום 4.7.2004 השיב מר לביא:

"כל נהלי מרשם האוכלוסין מצויים באתר האינטרנט של משרדנו".

העתק המכתב מצ"ב ומסומן **ע/2**.

9. ביום 8.7.2004 שב ופנה הח"מ למר לביא. במכתבו ציין הח"מ, כי לא כל הנהלים מפורסמים באתר האינטרנט של משרד הפנים. הח"מ הפנה להוראות הדין הרלוונטיות, ושב ודרש לעיין בקובץ השלם, המלא והמעודכן של ההנחיות והנהלים.

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/3.

10. ביום 18.7.2004 השיב מר לביא :

"מאחר ולפנייתך לא צורפה שום אגרה כמתחייב בהתאם להוראות החוק, באשר כוונתך שעליי לאתר נוהלים אם קיימים ואם אינם קיימים ובכך להפעילני במסגרת הוראות החוק. הריני להודיעך בזאת כי כל עוד לא תשולם האגרה לא אוכל להתייחס לבקשתך."

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/4.

11. ביום 21.7.2004 פנה הח"מ למר אלי ורון, יועץ שר הפנים דאז, מר אברהם פורז. במכתבו עמד הח"מ על כך, שמר לביא מסובב את האגודה בכחש, משום שאינו מעוניין להיענות לבקשה. הח"מ שב על הוראות הדין הרלוונטיות, ובהן ההוראה בדבר פטור מתשלום אגרה בנסיבות אלה, וציין, כי ידוע לאגודה, שבכל אחת מלשכות מינהל האוכלוסין מצוי קובץ של נהלי מינהל האוכלוסין, המעודכן על ידי מטה מינהל האוכלוסין ועל ידי הלשכה המשפטית של משרד הפנים. הח"מ ביקש ממר ורון להביא את הבקשה לעיין בנהלים ולהעתיקם בפני השר. משלא נענה שלח הח"מ מכתב תזכורת ביום 7.9.2004.

העתקי המכתב ומכתב התזכורת מצ"ב ומסומנים ע/5 ו-ע/6.

12. ביום 26.9.2004 השיב מר ורון, יועץ השר, כי הפנייה הועברה ליועצת המשפטית של משרד הפנים לטיפול. "כשנקבל תשובתה, חתם, "נענה לך בהקדם".

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/7.

13. ביום 1.3.2005, לאחר מינויו של מר אופיר פז-פינס לשר הפנים, פנה הח"מ לשר, וגולל בפניו את התנהלות משרדו עד כה בעניין זה. הח"מ שב וביקש לעיין בקובץ השלם והמלא של ההנחיות והנהלים, הכולל את קובץ הנהלים ואת ספר ההוראות של הלשכה המשפטית.

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/8.

14. ביום 20.3.2005 השיב מר לירון גולדנברג, יועץ השר, כי הפנייה הועברה לטיפולו של עו"ד דניאל סלומון מן הלשכה המשפטית של משרד הפנים.

## העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/9.

15. ביום 19.6.2005 נערכה פגישה בין שר הפנים דאז, מר אופיר פז-פינס, לבין נציגי האגודה לזכויות האזרח בישראל. בפגישה השתתפו מנהל מינהל האוכלוסין דאז, מר ששי קציר, ועו"ד סלומון מן הלשכה המשפטית. נציגי האגודה העלו בפני השר את סוגיית פרסום הנהלים. מר קציר ציין, כי נערכת עבודת מטה להשלמת עדכון הנהלים ולצורך פרסומם באתר האינטרנט של המשרד, וביקש להמתין לסיומה. נציגי האגודה ביקשו לא להמתין לנהלים שיעודכנו, אלא לעיין בנהלים, אשר שימשו את פקידי משרד הפנים אותה עת. שר הפנים הורה לאפשר לנציגי האגודה לעיין בנהלים. לצורך כך הפנה אותם אל הלשכה המשפטית של המשרד.

16. ביום 17.8.2005 פנה הח"מ לעו"ד סלומון מן הלשכה המשפטית וביקש לעיין בנהלים ולהעתיקם. הפנייה לא נענתה.

## העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/10.

17. בחודש נובמבר 2005 החל משרד הפנים לפרסם "נהלים" באתר האינטרנט של משרד הפנים. פרסום זה, כפי שנרחיב בהמשך, הוא חלקי ומטעה. חלק מנהלי מינהל האוכלוסין לא פורסמו כלל. נהלים שפורסמו היו למעשה חלקיקי נהלים, נגזרות מתוך הנהלים השלמים שבידי פקידי מינהל האוכלוסין. ביום 14.11.2005 פנה הח"מ למנהל מינהל האוכלוסין דאז, מר ששי קציר, והעמיד אותו על כך. הח"מ הזכיר, כי מנהל מינהל האוכלוסין ביקש להמתין עד לפרסום הנהלים באינטרנט, והנה הנהלים לא פורסמו. הח"מ דרש לפרסם באתר האינטרנט של משרד הפנים את הנהלים המלאים והשלמים, ושב ודרש לעיין בקובץ הנהלים ובספר ההנחיות של הלשכה המשפטית.

## העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/11.

18. העתק מן המכתב נשלח לשר הפנים דאז, מר אופיר פז-פינס. ביום 17.11.2005 הפנה שר הפנים את מכתב האגודה לזכויות האזרח למנהל מינהל האוכלוסין דאז, מר ששי קציר, בציינו, כי "טענות הכותבים חמורות ביותר". השר ביקש את התייחסותו של מר קציר. העתק המכתב נשלח לאגודה.

## העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/12.

19. התייחסותו של מר קציר לא נתקבלה באגודה מעולם. במקומה נתקבלה התייחסות משרד הפנים לטענות האגודה במסגרת כתבה, שהתפרסמה בעיתון "הארץ" ביום 5.1.2006. דוברת מינהל האוכלוסין, גבי סבין חדד, מסרה לעיתון "הארץ", כי –

"מינהל האוכלוסין, כפי שהבטיח, פרסם את הנהלים באתר האינטרנט מיד בתום עדכונם. לדברי חדד, הפרסום כולל את 'בסיס הנוהל ומשמעותו', אבל 'העבודה הפנימית והטכנית של המשרד לאחר שהוגשה הבקשה, אינה רלוונטית במקרה זה. טענת האגודה לזכויות האזרח כי הנהלים בלתי מדויקים ומטעים הינה הצהרה פופוליסטית וחסרת שחר." (שחר אילן, "נהלים? חצי נהלים", עיתון "הארץ", 5.1.2006).

העתק הכתבה מצ"ב ומסומן ע/13.

20. בית המשפט העליון לא סבר שמדובר ב"הצהרה פופוליסטית וחסרת שחר". ביום 19.3.2006 ניתן פסק הדין בעניין אורן (עע"מ 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן (להלן – עניין אורן)). פסק הדין, עליו נרחיב בהמשך, עסק בהוראות הנוהל בדבר הסדרת מעמדם של בני זוג זרים של אזרחים ישראלים, שאינם נשואים זה לזה (להלן – נוהל בני זוג ידועים בציבור). בפסק הדין מתח בית המשפט העליון ביקורת חריפה על אי פרסומו המקיף והמלא של הנוהל, והדגיש, כי פרסומו החלקי באתר האינטרנט של משרד הפנים אינו עומד בחובות הדין. עם מתן פסק הדין פנה הח"מ למנהל מינהל האוכלוסין דאז, מר ששי קציר, ושב ודרש לפרסם באתר האינטרנט של משרד הפנים את קובץ הנהלים המקיף והשלם, לרבות ספר ההוראות של הלשכה המשפטית של משרד הפנים. כן שב הח"מ וביקש, לעיין בקבצי הנהלים וההוראות ולהעתיקם. הח"מ ציין, כי כיוון שנהלי מינהל האוכלוסין מצויים ממילא במתכונת דיגיטלית (קבצי PDF), יבקש להעתיק את קבצי הנהלים על גבי תקליטור (דיסק). המכתב לא נענה.

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/14.

21. ביום 15.10.2006 פנה הח"מ למר מלכיאל בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, המופקד על ענייני משרד הפנים. הח"מ גולל את השתלשלות הפניות למשרד הפנים, וביקש ממר בלס להורות למשרד הפנים לפרסם את קבצי הנהלים וההוראות, ולאפשר לעיין בהם ולהעתיקם.

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/15.

22. ביום 26.10.2006 השיבה גבי אביטל שטרנברג, ממונה בכירה (ייעוץ וחקיקה) במשרד המשפטים, כי המכתב הועבר לקבלת הערותיו של משרד הפנים, וכי עם קבלת התייחסותו, תשלח תשובה.

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/16.

23. ביום 3.12.2006, משלא נתקבלה תשובה, פנה הח"מ לגב' שטרנברג במכתב תזכורת.

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/17.

24. ביום 12.12.2006 השיב גב' שטרנברג, כי העניין מטופל על ידי לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה עם משרד הפנים. גב' שטרנברג הודיעה כי –

”עדיין לא הסתיימה בחינתנו, ועם השלמתה נשיבכם.”

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/18.

25. ביום 12.2.2007 נערכה פגישה בין שר הפנים, מר רוני בר-און, לנציגי האגודה לזכויות האזרח בישראל. בין יתר הנושאים הועלה נושא פרסום הנהלים וההנחיות. שר הפנים השיב בעניין זה:

”נהלי מנ"א [מינהל האוכלוסין] מפורסמים באתר המשרד במלואם למעט החלק בנוהל המכונה 'הליך הטיפול'. הליך הטיפול עצמו הוא עניין פנימי אשר אינו משקף את זכויותיו וחובותיו של האזרח, אלא עוסק באופן ביצוע עבודת המשרד ועל כן אין עניין בפרסומו. בכפוף לאמור לעיל, שר הפנים מבהיר כי נהלי מנ"א יפורסמו לציבור הרחב.”

העתק סיכום הפגישה, שנערך על ידי לשכת שר הפנים, מצ"ב ומסומן ע/19.

### ג. הסתרת קבצי הנהלים וההוראות

26. פרטי ההסדרים, המעוגנים בקבצי הנהלים וההנחיות, אינם מפורסמים. ידיעות אודות הסדרים אלה נסמכות על הצהרות של משרד הפנים, שנמסרות מעת לעת לתקשורת; על מידע לא קונסיסטנטי, הנמסר לפונים בבקשה לקבל שירותים על ידי פקידי לשכות מינהל האוכלוסין; ועל הודעות פרקליטות המדינה לבתי המשפט, להן מצורפים לעתים נהלים. אין באמצעים אלה להביא את תוכן הנהלים וההנחיות באופן אפקטיבי לידיעת הנזקקים להם, לידיעת באי כוחם ולידיעת הארגונים השונים, המטפלים בהפרת זכויות אדם על ידי מינהל האוכלוסין במשרד הפנים. יתרה מזו, אף כאשר נודע על קיומם של נוהל או של מדיניות חדשה באחת מן הדרכים הללו, מובן שאין בכך כדי להבטיח וודאות בעניין תוכנם או להבטיח שלא ישתנו בלי שהדבר יובא לידיעתו של איש (כפי שמשרד הפנים אכן נוהג לעשות).



27. "פרסום" הנהלים באתר האינטרנט של משרד הפנים אינו פרסום כנדרש על פי הוראות החוק: נהלים רבים אינם מפורסמים כלל; מרבית הנהלים ש"מפורסמים", מפורסמים באופן חלקי ומטעה; הנהלים ש"מפורסמים" אינם מעודכנים כלל. בטרם נפנה לתמוך טענותינו בדוגמאות, ולהבהיר מהו אותו "פרסום באינטרנט" בו מתהדר משרד הפנים, נבקש לשוב ולהדגיש – מן הפרסום באינטרנט אין כל דרך ללמוד על קבצי הנהלים וההוראות, ואלה נותרים למעשה חסויים. הנהלים מוסתרים מן הציבור, מוסתרים מן הכנסת, ומוסתרים מבית המשפט ומביקורתו על תוכנם.

28. הדברים נאמרו באופן בהיר ביום 24.1.2005 בישיבת וועדת הפנים של הכנסת. שר הפנים לשעבר, מר אופיר פז-פינס, הודה, כי משרד הפנים מסתיר את נהלי מינהל האוכלוסין:

"אמרתי לחברים שלי: אם יש נהלים שאנחנו לא מאמינים בהם, בואו נבטל אותם. אם אנחנו עומדים מאחורי הנהלים של המשרד ומאחורי הקריטריונים, אין לנו סיבה להסתיר אותם. הם צריכים להיות שקופים לציבור. הציבור צריך לדעת מה קבוע, מה נכון, מה לא נכון, מה אפשר ומה אי אפשר."

לפרוטוקול הדיון ר': [www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2005-01-24.html](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2005-01-24.html)

29. גם וועדת הפנים של הכנסת, הוועדה הפרלמנטרית המפקחת על משרד הפנים, לא זכתה לראות את הנהלים, ואין ברשותה העתק שלהם. חה"כ יורי שטרן ז"ל, ששימש בין השנים 2003 ל-2005 יו"ר ועדת הפנים של הכנסת, הודה בראיון לעיתון "הארץ", כי הוועדה לא הצליחה לקבל העתק של קבצי הנהלים:

"בשום מצב לא הצלחנו לקבל את הנהלים, אומר מי שהיה עד לפני זמן קצר יו"ר וועדת הפנים של הכנסת, האחראית למשרד הפנים, ועכשיו הוא יו"ר הוועדה לביקורת המדינה. 'לדעתי יש שם נהלים סמויים ויש גם נהלים שנמסרים בעל פה.' (שחר אילן, "נהלים חסויים בהחלט", עיתון "הארץ", 2.6.2005).

העתק הכתבה מצ"ב ומסומן ע/20.

30. גם מגורמים הפועלים בתוך משרד הפנים מוסתרים הנהלים. במהלך כהונתו מינה השר פז-פינס וועדה מייעצת לבחינת מדיניות ההגירה, וביקשה להציע מדיניות הגירה לישראל. בראש הוועדה מונה לעמוד פרופ' אמנון רובינשטיין. את התרשמות הוועדה מדרך התנהלותו של מינהל האוכלוסין בעניין פרסום נהליו חלק פרופ' רובינשטיין עם וועדת הפנים של הכנסת ביום 16.1.2007:

"כל חוקי ההגירה שלנו הם משנות ה-50. למינהל האוכלוסין אין לו בסיס משפטי, אין תקנות, אין נהלים ידועים... ניסיתי לברר ושאלתי באופן אישי את שר הפנים, אופיר פינס, מה הנהגים. הוא אמר לי שהוא לא יודע מה הנהגים ושנעזור לו לברר אותם. זה מצב בלתי אפשרי."

פרוטוקול הדיון טרם פורסם באתר הכנסת. העמודים הרלוונטים מתוך הפרוטוקול מצ"ב ומסומנים ע/21.

31. לביקורת זו שותפה מבקרת הפנים של משרד הפנים, גב' ברכה פלאוט, אשר פרסמה בראשית שנת 2005 דו"ח חמור בעניין נהלי מינהל האוכלוסין. המבקרת קובעת, כי –

"לא הצליחה לאתר קובץ נהלים עדכני הכולל את כל נהלי מני"א, או קבצי נהלים עדכניים בנושאים שנבדקו."

העתק הודעה לעיתונות, שפרסם משרד הפנים ביום 16.3.2005, הכוללת את עיקרי ממצאי דו"ח הביקורת, מצ"ב ומסומן ע/22.

32. משום שנהלי מינהל האוכלוסין מורכבים נדבכים שונים של הנחיות, המנוסחות על ידי מטה מינהל האוכלוסין, של הוראות, המוכתבות על ידי הלשכה המשפטית של משרד הפנים, ושל הנחיות הנכתבות על ידי הפקידים הבכירים במשרד, הנהלים אינם מעודכנים ואינם מופצים באופן אחיד. כתוצאה מכך הטיפול בין הלשכות אינו אחיד. המבקרת קובעת בהקשר זה:

"אין במני"א גוף אחראי על כתיבת הנהלים, ניסוחם, עדכוןם והפצתם. הנהלים נכתבים ע"י מספר גורמים, במתכונת לא אחידה ובנוסח שונה. אופן הפצת הנהלים אינו נעשה בו זמנית לכל הלשכות. כתוצאה מכך הן פועלות לעתים על פי נהלים לא מעודכנים ונוצר חוסר אחידות במתן הטיפול."

33. שר הפנים דאז, אופיר פז-פינס, הודיע בעקבות הביקורת על מינוי וועדת בדיקה בראשות מר יהודה שגב לצורך ביצוע רפורמה במינהל האוכלוסין. והנה, גם וועדת שגב מציינת בדו"ח שהגישה במהלך שנת 2005, כי מדיניות מינהל האוכלוסין "לא יציבה, לא מפורסמת, לא מוסכמת", וכי נהלי מינהל האוכלוסין אינם מעודכנים.

העתקי העמודים הרלוונטיים מתוך דו"ח וועדת שגב מצ"ב ומסומנים ע/23.

34. גם מבית המשפט מסתיר משרד הפנים את נהליו. כך ארע, למשל, בעניין הנוהל העוסק בבני זוג ידועים בציבור. בפסק הדין בעניין רוזנברג עמד השופט פוגלמן על התנהלות משרד הפנים בעניין זה:

"בעניינינו, לא זו בלבד שפרסום ראוי לא נעשה. אף זו – משרד הפנים נמנע מלהציג את הנוהל בבתי המשפט בהתדיינויות רלבנטיות שונות. הנוהל על עדכוני השונים, הוצג לבית המשפט, רק בחודשים האחרונים, לאחר שעלתה דרישה פוזיטיבית של בית המשפט... משרד הפנים לא פרסם כנדרש את נוהל בני זוג לא נשואים. כפועל יוצא נמנעה זכותו של הפרט לדעת את הנורמות העשויות להשפיע על מהלך חייו. יש להניח כי כפועל יוצא לא פנו לפחות חלקם של בני הזוג שלנוהל היתה תחולה עליהם בבקשה להסדיר את מעמדם... תקלה זו לבשה מימד חמור נוסף. במשך כארבע שנים לא הציג המשיב את הנהלים גם בפני בתי המשפט שדנו בעתירות של בני זוג לא נשואים. אין צריך לומר כי אי גילוי מכלול הנתונים לאשורם, חותר במישרין תחת יכולת בתי המשפט לקיים ביקורת שיפוטית אפקטיבית על המינהל הציבורי... מדובר בכשל חמור. הנחתי היא כי הגורמים המופקדים, יבחנו את הנושא לעמקו ויסיקו את המסקנות הנדרשות במישור המערכתי." (עת"מ (ת"א) 2790/04 רוזנברג נ' שר הפנים (פסק דין מיום 29.12.2004), סעיפים 25-26 לפסק הדין, ור' עוד ובהרחבה רבה שם (להלן – עניין רוזנברג)).

העתק פסק הדין בעניין רוזנברג מצ"ב ומסומן ע/24.

35. עדות להסתרת נוהל בני זוג ידועים בציבור מבתי המשפט יכול לשמש פסק הדין בעת"מ (ת"א) 1384/02 קורפרו נ' שר הפנים (פסק דינה של השופטת רובינשטיין), שניתן ביום 19.12.2002, שנתיים וחצי מאז נכנס הנוהל לתוקף לראשונה (ר' לעניין המועד בו נכנס הנוהל לתוקפו לראשונה: סעיף 2 לפסק הדין בעניין רוזנברג). עמדת משרד הפנים, השוללת מכל וכל קיומה של מדיניות להסדרת מעמדם של בני זוג ידועים בציבור, הובאה בפסק דינו של בית המשפט כדלקמן:

"אשר לנסיבות הנוכחיות; הרי מדובר על בני זוג שלא נישאו זה לזה... וממילא לא נתגבשו נסיבות המקנות זכות משפטית בת מימוש לשהייה בארץ. זוהי עמדת משרד הפנים, אשר אינו נכון להכיר בזכות הקמה אך ורק מכוח יחסי אהבה בין בני זוג או מכוח מגורים בצוותא, אלא נכון אך ורק לדון במקרים של זוגות נשואים." (סעיף 3 לפסק הדין).

העתק פסק הדין מצ"ב ומסומן ע/25.

36. לא רק בית המשפט לעניינים מינהליים הוטעה באשר לקיומו של הנוהל. גם בית משפט העליון הוטעה לחשוב, שאין למשרד הפנים מדיניות באשר להסדרת מעמדם של בני זוג שאינם נשואים. כך, למשל, בעניין יבטחוב מסר משרד הפנים בעיקרי טיעונו מיום 10.2.2004 לבית המשפט העליון כדלקמן:

"בהתאם לנהלי משרד הפנים, בקשת זר לקבל מעמד בישראל (שילוב בהליך מדורג לקבלת אזרחות מכוח נישואין) בשל היותו בן זוג של אזרח ישראלי, תיבחן רק לאחר

שבני הזוג נישאו. הלכה פסוקה היא כי לא די בהצהרה על קשרי אהבה וזוגיות ועל ניהול משק בית משותף בכדי להעניק מעמד כלשהו בארץ. (סעיף 12 לעיקרי הטיעון).

העתקי העמודים הרלוונטים מעיקרי הטיעון בעע"מ 11013/03 יבטחוב נ' שר הפנים מצ"ב ומסומנים **ע/26**.

37. אין זהו הנוהל היחיד שהוסתר מבית המשפט. בשנת 2000 נוסח נוהל בדבר מתן אשרת כניסה לישראל לבני זוג, האחד ישראלי והאחר זר, שנישאו בחו"ל. הנוהל איפשר לבני הזוג לפנות למשרד הפנים בטרם יצאו מישראל לצורך נישואין, ולבקש לקבל מראש אשרת כניסה עבור בן הזוג הזר לצורך חזרתו לישראל לאחר הנישואין. הנוהל חל גם על בני זוג זרים, ששהו בארץ ללא היתר (על פי הוראות הנוהל, בן הזוג ששהה בישראל ללא היתר לא נדרש לשלם "מס שהות יתר", כפי שהיה נהוג באותה עת).

העתק חלקיק הנוהל משנת 2000 מצ"ב ומסומן **ע/27**.

38. במהלך שנת 2002 בוטל הנוהל ללא שהדבר פורסם כמובן. לא זו אף זו; משרד הפנים הכחיש שהנוהל היה קיים אי פעם. כך, למשל, במסגרת תשובה לעתירה שהוגשה לבית המשפט לעניינים מינהליים בתל-אביב, טען משרד הפנים, כי "מעולם לא אימץ נוהל המאפשר קבלת אשרה מראש ליציאה לצורך נישואין, ובוודאי שאין להחילו על שוהה בלתי חוקי." (עת"מ (ת"א) 2257/04 זחארובה נ' משרד הפנים (פסק דינו של השופט טל מיום 27.12.2004), סעיף 24 לפסק הדין).

העתק פסק הדין מצ"ב ומסומן **ע/28**.

#### **ד. האמנם מפורסמים הנהלים וההוראות במלואם באינטרנט?**

39. לאחר מתן פסק הדין בעניין רוזנברג ביקש משרד הפנים להצניע את מחדלו ואת חטאו כלפי בית המשפט והחל טוען, כנטען גם בפני העותרים כאן, כי נוהל בני זוג ידועים בציבור, כמו נהלים אחרים, פורסם למן יומו הראשון, ועמד גלוי לעיון הציבור. ועל מה סמך זאת משרד הפנים? על פרסומו של הנוהל, לטענתו, באתר האינטרנט של משרד הפנים. מהו, אם כן, אותו "פרסום" באינטרנט, בו מתהדר משרד הפנים, ואשר עליו משליך הוא את יהבו?

40. פעמיים "פרסם" משרד הפנים את "נהלי מינהל האוכלוסין" באתר האינטרנט של משרד הפנים. לראשונה "פורסמו" הנהלים בחודש מאי 2001. הנהלים ש"פורסמו" היו מעודכנים לחודש מאי 2000. ב"פרסום" זה לא חל כל שינוי, עד להסרת הנהלים מן האתר במהלך שנת 2005. בחודש נובמבר 2005 שוב "פורסמו" הנהלים, מעודכנים לחודש אוגוסט 2005. מאז לא עודכנו.

41. בשנת 2001, לאחר "הפרסום" הראשוני, אפשר היה למצוא קישור לדף "הנהלים" באתר האינטרנט של משרד הפנים, אם עלה בדעתך להיכנס לעמוד באתר האינטרנט, שעסק ב"פרסומים". הקישור לנהלים בעמוד ה"פרסומים" הוסר בחלוף הזמן, ומאותה עת החיפוש אחר הנהלים באתר הפך מלאכה מורכבת אף עבור מי ששליטתו באינטרנט טובה. על מנת למצוא אותם היה צורך לעשות שימוש במנגנון החיפוש שבאתר, ולדלג מעמוד לעמוד עד שנמצא עמוד הנהלים, או להקליד את הקישור הישיר לדף הנהלים, שהיה סבוך, ארוך ומורכב – עשרות אותיות גדולות ואותיות קטנות, סימנים וספרות:

<http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/publications.nsf/PrintDoc?OpenAgent&uni d=9DDCE036F525AC9D85256A83004B5FB4>

אין צורך במומחיות גדולה בתחום האינטרנט כדי להבין שמדובר בכתובת בלתי נגישה בעליל.

42. מי שהצליח להקליד את הקישור נכונה ולהגיע אל דף הנהלים מצא בו שורה של נושאים. כמעט כל הנהלים, העוסקים בענייני מעמד בישראל (מעמד לבני זוג של אזרחים ושל תושבים, מעמד לפליטים, ביטול מעמד בישראל וכו'), הסתתרו בפנים קובץ שעניינו הכללי והסתום "אשרות – מתן וביטול מעמד, ארעי א/5".

העתק רשימת הנהלים ש"פורסמו" בעבר באתר האינטרנט מצ"ב ומסומן ע/29.

43. ואולם, נהלים אלה לא היו נהלים של ממש. היו אלה שורה של נהלים חלקיים, סתומים ובלתי בהירים: חלקיקי נהלים, ולמעשה – כותרות של נהלים, חסרי תוכן של ממש, שלא הבהירו דבר על מדיניות משרד הפנים בכל עניין ועניין. החלק בנוהל הקרוי "הליך הטיפול" הושמט מכל אחד ואחד מן הנהלים ש"פורסמו". כל אחד מן הנהלים נפתח בקביעה, לפיה מטרתו לקבוע שיטה לטיפול בבקשות מן הסוג בו עוסק הנוהל, ואולם השיטה – לא נמסרה. כל שנמסר בנהלים ש"פורסמו" הוא מהן הדרישות שיש לעמוד בהן, ותו לא. אופן הטיפול בבקשה, סוגי הרישיונות שניתנים בכל שלב, ופרקי הזמן להארכת הרישיונות ולהחלפתם – לא פורטו. באותו אופן "פורסמו" נהלים, העוסקים בביטול מעמד, ללא פירוט ההליך שעל מי שאת מעמדו מבטלים לעבור, ללא התייחסות לשימוע, לערעור, למשך ההליך, למעמדו של אותו אדם בתקופת ההליך, לאפשרות לרכוש מעמד חלופי, לגורם לו נתונה הסמכות לבטל את המעמד, וכו'.

ר', למשל: נוהל הטיפול בהענקת מעמד לבני זוג של אזרחים ותושבי קבע ישראלים שאינם נשואים כולל בני זוג מאותו המין ("נוהל בני זוג ידועים בציבור"), המצ"ב ומסומן ע/30; נוהל הטיפול בפליטים שהוכרו ע"י הנציב העליון לפליטים, המצ"ב ומסומן ע/31;

נוהל הטיפול בביטול מעמד לאזרח ישראלי, המצ"ב ומסומן ע/32 ;  
 נוהל הטיפול בהפסקת הליך התאזרחות / קבלת מעמד קבע לבני זוג של אזרחים / תושבי קבע,  
 המצ"ב ומסומן ע/33.

44. אם כן, חלקיקי נהלים אלה ש"פורסמו", אם לזה יקרא פרסום, אינם אומרים דבר. כאמור, קבצי הנהלים בנוסחם זה לא עודכנו מיום ש"פורסמו" באתר האינטרנט בחודש מאי 2001, וכללו, בין היתר, נהלים ששוננו או שבוטלו לפני זמן רב (כגון הנוהל בדבר קבלת אשרה לצורך חזרה לישראל לאחר נישואין בחו"ל (נספח ע/27), שבוטל בשנת 2002 וחרף זאת נותר בין חלקיקי הנהלים שבאתר, או נוהל בני זוג ידועים בציבור (נספח ע/30), שכפי שנרחיב בהמשך, שונה מספר פעמים באותה תקופה).

45. בחודש נובמבר 2005 שוב "פורסמו" נהלים, מעודכנים הפעם לחודש אוגוסט 2005. "הפרסום" אינו מופיע בדף השער של אתר האינטרנט של משרד הפנים, ויש להגיע אליו באמצעות העמוד המוקדש ל"מינהל אוכלוסין". "הפרסום" כולל שני נהלים בלבד שפורסמו בהרחבה (נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג הנשוי לאזרח ישראלי, ונוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לתושב קבע). כל יתר הנהלים נותרו ריקים מתוכן. משרד הפנים שב ו"פרסם" חלקיקי נהלים ריקים, שאינם כוללים את "הליך הטיפול", ומבחינה זו זהים כמעט לחלוטין לנהלים ש"פורסמו" בשנת 2001.

ר', למשל: נוהל הטיפול בהענקת מעמד לבני זוג של אזרחים ותושבי קבע ישראלים שאינם נשואים כולל בני זוג מאותו המין ("נוהל בני זוג ידועים בציבור"), המצ"ב ומסומן ע/34 ;  
 נוהל הטיפול בפליטים שהוכרו ע"י הנציב העליון לפליטים, המצ"ב ומסומן ע/35 ;  
 נוהל הטיפול בביטול מעמד לאזרח ישראלי, המצ"ב ומסומן ע/36 ;  
 נוהל הטיפול בהפסקת הליך התאזרחות / קבלת מעמד קבע לבני זוג של אזרחים / תושבי קבע, המצ"ב ומסומן ע/37.

46. כשח"כ יורי שטרן ז"ל, שעמד בראש וועדת הפנים של הכנסת ולאחר מכן בראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה, טען שמדובר ב"חומר קשה מאוד לקריאה ויש חורים בנהלים", הרהיב מינהל האוכלוסין עוז בנפשו להשיב, כי –

"איננו מוצאים מקום להתווכח עם טענות על קושי בהבנת הנקרא". (ר' נספח ע/13).

47. לטענת משרד הפנים, במתכונת "הפרסום" באינטרנט מפורסמים הנהלים במלואם, למעט החלק המכונה "הליך הטיפול", ואולם חלק זה, לדידו של משרד הפנים, הוא "עניין פנימי", שאין עניין

בפרסומו, משום שהוא אינו משקף את זכויותיהם ואת חובותיהם של המטופלים על ידי משרד הפנים (נספח ע/19).

48. לטענות אלה של משרד הפנים אין יסוד. "פרסום" נהלי מינהל האוכלוסין באתר האינטרנט של משרד הפנים הוא חלקי, ומשום כך – מטעה. נהלים רבים, מרכזיים ויסודיים בעבודת מינהל האוכלוסין אינם מפורסמים כלל. גם הוראות הלשכה המשפטית של משרד הפנים בענייני מינהל האוכלוסין והנחיות הפקידות הבכירה במטה מינהל האוכלוסין – נהלים לכל דבר ועניין – אינן מפורסמות כלל. "הליך הטיפול", לאמור: מדיניות משרד הפנים והאופן בו היא מיושמת בכל תחום מתחומי פעילותו, אינו מפורסם, חרף השלכתו הישירה על זכויותיהם ועל חובותיהם של המטופלים על ידי משרד הפנים. ללא "הליך הטיפול" נותרים הנהלים ריקים מתוכן. יתרה מזו, מינהל האוכלוסין אינו מעדכן את הנהלים "המפורסמים" באתר האינטרנט, אינו מוסיף עליהם נהלים חדשים ואינו גורע מהם נהלים שבטלו. נדגים להלן טענותינו.

*(1) נהלים שאינם מפורסמים כלל*

49. נוהל הטיפול בהסדרת מעמדם של ילדים לתושבי קבע, שאינם אזרחים (למשל, ילדים של תושבי ירושלים המזרחית), לא פורסם מעולם, אף לא באופן חלקי, על השינויים התכופים שהוכנסו בו בעשורים האחרונים. לא פורסם מעולם הנוהל בעניין השבת רישיון לשיבת קבע לתושב קבע שרישיונו הופקע (מדיניות הקרויה במשרד הפנים "אחמ"ש עצמי"). לא פורסם הנוהל האוסר על הסדרת מעמדם של מהגרי עבודה, שלהם בני זוג בישראל, אף שפקידי משרד הפנים נוהגים על פיו. לא פורסם הנוהל העוסק במתן פטור מאגרה בהליכים לקבלת מעמד בישראל. לא פורסם הנוהל העוסק בגביית ערבויות ממי שהטיפול בעניינם הותנה בהפקדת ערבות, ועוד ועוד.

לעניין אי פרסום נוהל הסדרת מעמדם של ילדים לתושבים ר' "המינסטריון – הפרת זכויות אדם על ידי מינהל האוכלוסין" (האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2004), עמ' 18-20. העתקי העמ' הרלוונטיים מצ"ב ומסומנים ע/38;

לעניין אי פרסום נוהל "אחמ"ש עצמי" ר' העתק התכתבות המוקד להגנת הפרט עם הממונה על חופש המידע במשרד הפנים, המצ"ב ומסומנת ע/39 – ע/42;

לעניין אי פרסום הנוהל העוסק במהגרי עבודה שהפכו בני זוג ר' מכתבו של "קו לעובד" למנהל מינהל האוכלוסין (המכתב לא נענה), המצ"ב ומסומן ע/43.

50. גם נהלים שגובשו בעקבות התדיינות משפטיות לא פורסמו. כך, למשל, נוהל מתן שירותים המצריכים בירור מקדים שגובש לאחר ארבע שנות התדיינות בעתירה שהגישו האגודה לזכויות האזרח והמרכז לפלורליזם יהודי (בג"ץ 6847/02 זריני נ' שר הפנים). העתירה, שהוגשה בחודש אוגוסט 2002, עסקה במדיניות "מניעת הטיפול" במשרד הפנים. "מנועי טיפול" הם אזרחים

ותושבים, אשר פקידי מינהל האוכלוסין חושדים שפרטיהם הרשומים במרשם האוכלוסין אינם נכונים או חושדים בהם שרכשו את מעמדם בישראל במרמה. מדיניות מניעת הטיפול נועדה ליצור לחץ על מבקש השירות כדי לאלצו לקבל את עמדת פקידי מינהל האוכלוסין. חלק מן האנשים אינם יודעים כלל על קיומו של חשד נגדם, ורבים מהם אינם יודעים שסווגו כמנועי טיפול. כאשר הם מגיעים ללשכות מינהל האוכלוסין ומבקשים לממש את זכויותיהם – נמנע מהם השירות המבוקש. העילה למניעת הטיפול אינה נמסרת מייד, ובחלוף זמן, בשעה שמצוקתם של "מנועי הטיפול" גוברת, מבהירים פקידי מינהל האוכלוסין, כי הסיבה למניעת הטיפול היא התנגדות "מנועי הטיפול" לשינוי הרישום במרשם האוכלוסין או מחלוקת בעניין מעמדם בישראל. כן מבהירים הפקידים, כי עד שלא ייאותו לקבל את עמדת מינהל האוכלוסין, לא יינתן להם השירות המבוקש. מדיניות פסולה זו, שעוגנה בנוהל, עמדה במרכז של העתירה.

העתק הנוהל, כפי שהופיע באתר האינטרנט של משרד הפנים עובר להגשת העתירה, מצ"ב ומסומן ע/44.

51. מיד עם הגשת העתירה ניתן צו על תנאי, ובמהלך השנים בהן נדונה העתירה תוקן הנוהל ארבע פעמים בעקבות דין ודברים בין הצדדים. הנוהל בגרסתו האחרונה הוגש לבג"ץ ביום 12.6.2006 במסגרת בקשה למחוק את העתירה. הנוהל בגרסתו זו, אם יקויים הלכה למעשה, מפורט ויכול להביא למיגור תופעת "מניעת הטיפול". אין מדובר עוד במניעה גורפת ושרירותית של שירותים, אלא בבירור, שאם יבוצע כראוי ועל פי הוראות הנוהל, יסתיים במהירה, תוך פגיעה מינימאלית בזכויות האזרחים והתושבים בעניינם נערך הבירור. כך, בין היתר: בעת הכנסת הערה למרשם הממוחשב בדבר הצורך לערוך בירור נשלחת אל התושב או האזרח הודעה בדואר רשום, המבקשת ממנו להתייצב לבירור או לשימוע; משרד הפנים מבהיר לתושב או לאזרח מהו שיתוף הפעולה הנדרש ממנו; זמן הבירור לא יארך מעבר לששה שבועות, ובחלוף פרק זמן זה אין מניעה לתת שירותים והסימון יימחק; הנוהל מפרט סוגים מסוימים של מקרים, בהם תוכנס הערה, ובצידם הנחייה כיצד יש לנהוג לגבי בקשות לקבל סוגים מסוימים של שירותים, ועוד ועוד.

העתק הנוהל שהוגש על ידי הצדדים לבג"ץ מצ"ב ומסומן ע/45.

52. העתירה נמחקה, ואולם הנוהל המעודכן לא פורסם מעולם. הוא לא פורסם באתר האינטרנט ואף לא הופץ ללשכות מינהל האוכלוסין. במכתב ששלחה הממונה על האשרות במטה מינהל האוכלוסין לאגודה לזכויות האזרח בחודש מרץ 2007 הבהירה, כי נוהל "מנועי הטיפול" הופץ ללשכות על ידי הלשכה המשפטית של משרד הפנים בחודש אוגוסט 2001, ועל פיו פועלות הלשכות. כלומר, חרף העתירה לבג"ץ, וחרף ההליכים שהתקיימו בבית המשפט משך ארבע שנים לתיקונו של הנוהל, הלשכות עודן מונחות לפעול על פי גרסה של הנוהל, שהועברה להן שנה לפני הגשת העתירה!



העתק מכתבה של הממונה מצ"ב ומסומן ע/46;  
העתק פניית האגודה לזכויות האזרח לפרקליטות המדינה בעניין זה מצ"ב ומסומן ע/47.

53. גם הנוהל שהוצג על ידי משרד הפנים במסגרת ההליכים בבג"ץ 7016/01 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים לא פורסם ולא קוים. "נוהל הערות גורמים בבקשות לאיחוד משפחות", שהוצג במסגרת ההליך, עוסק באופן הטיפול בקבלת עמדת גורמי הביטחון במסגרת בקשות לאיחוד משפחות, ובאופן מתן המענה למבקשים במקרה של סירוב המבוסס על עמדת גורמי הביטחון (לרבות פירוט המניעה, הנמקה וכו'). כיוון שהנוהל לא פורסם ולא קוים, נאלצה האגודה לזכויות האזרח לשוב ולעתור לבג"ץ (בג"ץ 4944/06 חמודה נ' שר הפנים). במסגרת תשובתו לעתירה החדשה הודיע משרד הפנים לבית המשפט עוד ביום 7.8.2006 שהנוהל יפורסם באתר האינטרנט של המשרד, ומכאן שהעתירה בהקשר זה התייתרה. הנוהל לא פורסם עד היום.

העתק הנוהל שהוגש על ידי משרד הפנים לבית המשפט במסגרת בג"ץ 7016/01 מצ"ב ומסומן ע/48;  
העתקי העמודים הרלוונטיים מהודעת משרד הפנים לבית המשפט במסגרת בג"ץ 4944/06 מצ"ב ומסומנים ע/49.

54. לעתים משמשים פסקי דין עדות יחידה לקיומם של נהלים שלא פורסמו מעולם. במסגרת ההליכים בבג"ץ 7888/98 חמזה נ' שר הפנים (פסק דין מיום 29.3.2000), הודיע משרד הפנים על מדיניות חדשה באשר להתאזרחות תושבי ירושלים המזרחית בישראל. העתירה כוונה נגד דרישת משרד הפנים, כי מבקשי האזרחות, תושבי ירושלים המזרחית, יוותרו על אזרחות ירדנית כתנאי לטיפול בבקשתם. בפועל לא היתה אפשרות לוותר על אזרחות ירדנית, משום ששלטונות ירדן לא שיתפו פעולה עם דרישה זו של משרד הפנים. בתשובה לעתירה הודיע משרד הפנים, כי לצורך הטיפול בבקשה יסתפק בפנייה בכתב של המבקשים להתאזרח לשגרירות ירדן בבקשה לוותר על אזרחותם. לאחר משלוח המכתב על המבקשים לפנות למשרד הפנים ולהצהיר כי עשו כן, ועל בסיס זה תיבחן בקשתם להתאזרח. הדברים באו לידי ביטוי בפסק דין קצרצר. הנוהל בעניין זה – לא פורסם.

העתק פסק הדין מצ"ב ומסומן ע/50.

55. העתירה בבג"ץ 2271/98 עאבד (חתחות) נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 778 הביאה לניסוחו של נוהל להשבת אזרחות ישראלית לנשים ערביות, שאזרחותן הופקעה לאחר נישואיהן לתושבי הגדה המערבית בשנות השבעים והשמונים, נישואין בעקבותיהם עברו להתגורר בגדה. לימים שבו הנשים לישראל וביקשו להשיב להן ולילדיהן את האזרחות הישראלית. הנוהל שגובש להשבת

האזרחות (במסגרת מכתב ממנהל מינהל האוכלוסין למנהלי לשכות מינהל האוכלוסין) מובא בפסק הדין כלשונו (שם, עמ' 783-785). מעבר לכך לא ניתן לנוהל כל פרסום מעולם.

56. משרד הפנים לא פרסם גם את הנוהל שגיבש, בעקבות פסיקת בג"ץ, שפסלה את הנוהל שקבע, שמוחזקים במשמורת בגין שהייה שלא כדין ישוחררו רק תמורת הפקדת ערבות בנקאית, ולא תמורת ערבות במזומן (בג"ץ 11898/04 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' שר הפנים) (פסק דין מיום 7.11.2005, סעיף 4 לפסק הדין). בית המשפט הורה למשרד הפנים לקבל גם ערבות במזומן. הנוהל המעודכן בעקבות פסק הדין לא פורסם.

העתק פסק הדין מצ"ב ומסומן ע/51.

*(2) הוראות הלשכה המשפטית של משרד הפנים והנחיות הפקידים הבכירים אינן מפורסמות*

57. שני נדבכים מרכזיים בקבצי הנהלים וההוראות הם הוראות הלשכה המשפטית של משרד הפנים והנחיות בכתב של הפקידים הבכירים במטה מינהל האוכלוסין. הוראות והנחיות אלה אינן מתפרסמות, אף שמדובר בנהלים לכל דבר ועניין, לפיהם פועל מינהל האוכלוסין. הארגונים העותרים לומדים על הוראות והנחיות אלה במסגרת התדיינויות משפטיות או מתכתובת עם הפקידים במטה מינהל האוכלוסין, עם גורמים בלשכה המשפטית של משרד הפנים ועם גורמים בפרקליטות המדינה.

58. כך, למשל, לא פורסם מעולם בשום מתכונת רשמית אחד הנהלים היסודיים ביותר בפעילות מינהל האוכלוסין: הנוהל המעגן את הקריטריונים למתן אשרה ורישיון לשיבת קבע בישראל. הנוהל אינו נוהל במתכונת רגילה, כי אם מסמך שניסחה הלשכה המשפטית של משרד הפנים.

העתק המסמך מצ"ב ומסומן ע/52.

59. הנוהל, המאפשר מעבר מהגרי עבודה, העובדים בישראל, מענף תעסוקה אחד לענף אחר (למשל, מתעשייה לבניין או ממלונאות לסיעוד או מסיעוד לשירותים) – גובש והתעדכן במסגרת סדרת מכתבים של הלשכה המשפטית של משרד הפנים לפרקליטות המדינה, ובאופן זה הוצג לבתי המשפט לעניינים מינהליים במסגרת הליכים משפטיים שונים שעסקו במעבר עובדים מענף לענף. אחד מן העדכונים נגע למעבר עובדות סיניות, שהובאו לישראל במרמה תוך הבטחה למשרות בתחום הסיעוד, לענפי התעשייה והשירותים. כשפנה ארגון "קו לעובד" לממונה על חופש המידע במשרד הפנים בבקשה לברר האם העדכון פורסם ובאלו שפות, השיב הממונה כי "הנוהל" (כך, לשיטתו) לא פורסם באתר האינטרנט של המשרד, נותר במסגרת תגובה של משרד הפנים לפרקליטות, והופץ למספר מצומצם של גורמים בלבד.

העתקי הוראות הלשכה המשפטית מצ"ב ומסומנים ע/53 – ע/55; העתקי הפנייה לממונה ותשובתו מצ"ב ומסומנים ע/56 ו-ע/57.

60. נהלים אחרים מופיעים אך ורק במכתבים שנשלחים לארגוני זכויות האדם במענה לפניותיהם. כך, למשל, הנחיות משרד הפנים בעניין הסדרי יציאתם של מהגרי עבודה, שסיימו את עבודתם בישראל (מועד היציאה, הרישיון שניתן במהלך תקופת ההתארגנות וכו') – נשלחו כמכתב מטעם הלשכה המשפטית של משרד הפנים ל"קו לעובד".

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/58.

61. הנחיות הממונה על המרשם במטה מינהל האוכלוסין לבתי החולים בישראל בעניין רישום לידות – נשלחה אל האגודה לזכויות האזרח מטעם הלשכה המשפטית של משרד הפנים. באותו מכתב הוסיפה ופרטה הלשכה המשפטית את ההנחיות בדבר קבלת אישור על לידה בישראל עבור מי שנולד בישראל, אך אינו רשום במרשם האוכלוסין.

העתקי המכתב והמכתב הנלווה לו מצ"ב ומסומנים ע/59 ו-ע/60.

62. ממכתב ששלחה פרקליטות המדינה לאגודה לזכויות האזרח, למדה האגודה, כי משרד הפנים חזר בו מדרישתו שבני זוג פלסטינים של אזרחים ושל תושבים ישראלים יציגו דרכון פלסטיני בר תוקף כתנאי לחידוש רישיון ישיבתם בישראל. ההנחייה בעניין זה גובשה בשיתוף מנהל הלשכה למינהל אוכלוסין בירושלים המזרחית.

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/61.

63. כל המכתבים האלה, ורבים אחרים, לא לבשו מתכונת של נוהל ולא פורסמו ברבים.

(3) "פרסום" חלקי של הנהלים

64. כאמור, נהלים ש"מפורסמים" באתר האינטרנט של משרד הפנים, מפורסמים באופן חלקי ומטעה, ללא "הליך הטיפול". כך, למשל, "מפורסם" נוהל מתן מעמד לבני זוג ידועים בציבור. נוהל זה תוקן לפחות חמש פעמים בין השנים 2000 ל-2005 (ר' סעיף 2 לפסק הדין בעניין רוזנברג, נספח ע/24). תיקונים אלה, שהתייחסו לאופן הטיפול בבקשה, לסוגי הרישיונות שניתנים בכל שלב, ולפרקי הזמן להארכת הרישיונות ולהחלפתם – לא פורטו בנוהל ש"פורסם" בשנת 2001 (נספח ע/30), לא פורסמו ולו פעם אחת במהלך השנים בכל פעם שהנוהל עודכן, ולא פורסמו גם במסגרת

הנוהל שפורסם בחודש נובמבר 2005 (נספח ע/34). פרטים אלה אינם זניחים וחסרי חשיבות: הם עוסקים בסוגי הרישיונות שיש לתת לבן הזוג הזר, כלומר באפשרותו לעבוד בישראל וליהנות מזכויות בריאות ומזכויות סוציאליות; במועד בו יש לתת את הרישיונות; ובמועד בו יסתיים ההליך ויוקנה מעמד של קבע, ככל שהוא יסתיים (חלק מן הנוסחים של הנוהל במהלך השנים, כפי שניתן ללמוד מסעיף 2 לפסק הדין בעניין רוזנברג, קבעו שההליך לא יסתיים לעולם, אלא אם בני הזוג ייפרדו).

65. זאת ועוד – בנוהל המעודכן מחודש נובמבר 2005, שגם הוא לא פורסם, הוספה במסגרת "הליך הטיפול" דרישה, לפיה בן זוג זר של אזרח ישראלי, ששהה בארץ שלא כדין, יצא את הארץ כתנאי לבחינת הבקשה להסדיר את מעמדו. דרישה זו, שמעולם לא פורסמה, נכללה באותו חלק של הנוהל, שמשרד הפנים רואה בו "עניין פנימי", שאין עניין בפרסומו, משום שלשיטתו הוא אינו משקף את זכויותיהם של המטופלים על ידי המשרד (נספח ע/19). דרישה זו עמדה במרכזו של פסק הדין בעניין אורן, שם נפסק, כי היא פסולה ובלתי מידתית על רקע פגיעתה בזכויות היסוד של בני הזוג.

66. למעשה, הדרך היחידה לקבל את הנוהל במלואו, כמו גם נהלים אחרים, היא על ידי פנייה לערכאות. כלומר, במסגרת הליכים משפטיים, שנוגעים למדיניות הקבועה בנוהל, מצרפת לעתים פרקליטות המדינה את הנוסח המלא של הנוהל לתשובתה, ורק כך זוכים ארגוני זכויות אדם ועורכי דין, המטפלים בעניינים של מעמד ומרשם, לקבל לידיהם את הנוסח המלא של הנוהל. בדרך זו הגיע לידי העותרים העתק הנוהל המלא בעניין בני זוג ידועים בציבור בגרסתו מחודש אוגוסט 2005.

העתק הגרסה המלאה האחרונה בעניין בני זוג ידועים בציבור שהגיעה לידי העותרים מצ"ב ומסומן ע/62.

67. שתי דוגמאות נוספות לפרסום חלקי של הנהלים הם "נוהל מתן מעמד לקטינים שנולדו בישראל בדרך של הכרה באבהות" ו"נוהל הוספת פרטי אב לקטין תושב ישראל הרשום במרשם האוכלוסין". שני נהלים אלה עוסקים בבירור אבהות לילד שנולד להורה אחד שאינו ישראלי. הנוהל הראשון עוסק בבירור אבהות, שעה שילד נולד לאב ישראלי ולאם שאינה ישראלית. הנוהל השני עוסק בבירור אבהות, שעה שילד נולד לאב שאינו ישראלי ולאם ישראלית. שני נהלים אלה מבחינים במסגרת פרק "הליך הטיפול" בין סיטואציות שונות של קשר בין ההורים, ועוסקים במסגרת פרק זה בדרכי בירור ההורות ובמידת הנטל המוטל על ההורים להוכיח הורותם. פרק "הליך הטיפול" במסגרת הנוהל הראשון קובע, למעשה, באלו סיטואציות יוקנה לילד מעמד עם לידתו (מעמד שמשליך, כמובן, על זכויותיו הסוציאליות והבריאותיות), ובאלה מקרים ידרשו ההורים להציג ראיות נוספות להוכחת הורותם. פרק "הליך הטיפול" בנוהל השני קובע באלו

נסיבות יזכה ילד להכרה בכך שאביו הזר הוא אביו. ברי, כי עניינים אלה הם מהותיים, ומשליכים באופן ישיר על זכויותיהם של הילדים ושל ההורים. משום פגיעתם של ההסדרים שקבועים בנהלים (במיוחד במסגרת הפרקים הקרויים "הליך הטפול") בזכויות יסוד, עתרה האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ (בג"ץ 10533/04 ויס נ' שר הפנים). העתירה עודנה תלויה ועומדת. הנהלים המלאים צורפו, כמובן, לתשובת הפרקליטות לעתירה, וכך הגיעו לידי העותרים.

העתק נוהל מתן מעמד לקטינים שנולדו בישראל בדרך של הכרה באבהות, כפי שהוא "מפורסם" באתר האינטרנט של משרד הפנים מצ"ב ומסומן ע/63;

העתק הגרסה המלאה של נוהל מתן מעמד לקטינים שנולדו בישראל בדרך של הכרה באבהות מצ"ב ומסומן ע/64;

העתק נוהל הוספת פרטי אב לקטין תושב ישראל הרשום במרשם האוכלוסין, כפי שהוא "מפורסם" באתר האינטרנט של משרד הפנים מצ"ב ומסומן ע/65;

העתק הגרסה המלאה של נוהל הוספת פרטי אב לקטין תושב ישראל הרשום במרשם האוכלוסין מצ"ב ומסומן ע/66.

68. נוהל מרכזי נוסף ש"מפורסם" ריק מכל תוכן הוא הנוהל בדבר ביטול מעמד (לנוסח משנת 2001 ר' נספח ע/32; לנוסח משנת 2005 ר' נספח ע/36). זהו הנוהל על פיו מבטלת מדינת ישראל את אזרחותם של עולים, בשל החשד שרכשו מעמד בישראל על יסוד פרטים כוזבים. חרף ההשלכות הרות הגורל שיש להליך שכזה על מי שאת מעמדו מבקשים לבטל, הנוהל ש"מפורסם" באינטרנט אינו כולל כל התייחסות להליך שהוא עתיד לעבור, לשימוע, לערעור, למשך ההליך, למעמדו של אותו אדם בתקופת ההליך, לאפשרות לרכוש מעמד חלופי, לגורם לו נתונה הסמכות לבטל את המעמד, וכו'. למעשה, כל שמתפרסם כיום הוא כי אם "הגיע לידיעת פקיד משרד הפנים כי אזרח ישראלי או תושב קבע קיבל מעמדו שלא כדין, יאסוף את כל החומר שברשותו ויעבירו למחלקה לאשרות."

על הליך ביטול האזרחות ועל גלגוליו של הנוהל ר' שחר אילן, "החלטנו לבטל אותך", עיתון "הארץ", 15.5.2006. העתק הכתבה מצ"ב ומסומן ע/67.

69. כשפנה המרכז לפלורליזם יהודי אל הממונה על חופש המידע במשרד הפנים בבקשה לקבל את הנוהל המלא והמעודכן, כמו גם את הנוסחים הקודמים של הנוהל משנת 2000 ואילך, נענה, כי "כל הנהלים הידועים לנו מופיעים באתר האינטרנט של משרדנו", ובהמשך: "אין לנו מה להוסיף מעבר למצוי באינטרנט."

העתק ההתכתבות מצ"ב ומסומן ע/68 – ע/72.

## (4) "הפרסום" אינו מתעדכן

70. נוהל מעבר עובד ממעסיק למעסיק הפך, בכורך הנסיבות, אחד הנהלים המשמעותיים ביותר עבור מהגרי עבודה בישראל. מהגר עבודה שאינו עובד אצל מעסיקו הרשום מאבד את רישיון ישיבתו בישראל וחשוף למעצר ולגירוש (ר' בג"ץ 4542/02 עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל (פסק דין מיום 31.3.2006)). הנוהל מסדיר את ההליך, לפיו מחליפים מהגרי עבודה מעסיקים בישראל. גם נוהל זה, כמו האחרים, "פורסם" באופן חלקי ללא פרק "הליך הטיפול", והגרסה המלאה של הנוהל הגיעה לידי העותרים במסגרת תשובת הפרקליטות לעתירות שהוגשו.

העתק נוהל מעבר עובד ממעסיק למעסיק, כפי שהוא "מפורסם" באתר האינטרנט של משרד הפנים מצ"ב ומסומן ע/73 ;  
 העתק הגרסה המלאה של נוהל מעבר עובד ממעסיק למעסיק מצ"ב ומסומן ע/74 ;  
 על אודות אי פרסומו של הנוהל כראוי, ובמיוחד על אי הבאתו לידיעתם של מהגרי עבודה, ר':  
 עת"מ (י-ם) 398/03 קר נ' שר הפנים (פסק דינה של השופטת צור מיום 17.2.2003, סעיף 16 לפסק הדין (להלן – עניין קר)). העתק פסק הדין מצ"ב ומסומן ע/75.

71. נוהל זה אינו רק מפורסם באופן חלקי. כמו בעניינם של כל הנהלים האחרים "המפורסמים" – גם "הפרסום" בעניינו אינו מתעדכן. כך, למשל, ארגון "קו לעובד", המסייע לעשרות מהגרי עבודה מדי חודש להסדיר את מעמדם על בסיס הוראות הנוהל, פנה בחודש ינואר 2007 למשרד הפנים, והלין על כך, שלשכות מינהל האוכלוסין גובות אגרה מן העובדים המבקשים להחליף מעסיק, וזאת בניגוד להוראותיו המפורשות של הנוהל. המחלקה לאשרת במטה מינהל האוכלוסין לא היססה להשיב שהנוהל שונה בחודש אוקטובר 2006, ומעתה נגבית אגרה בהליכים שכאלה. ברי, כי לולא למד "קו לעובד" על שינוי המציאות "מן השטח" – לא היה טורח משרד הפנים לעדכן כי הנוהל שונה.

העתקי מכתבו של "קו לעובד" ותשובת מחלקת האשרות מצ"ב ומסומנים ע/76 ו-ע/77.

72. אף בעקבות הליכים משפטיים הפרסום אינו מתעדכן. כאמור, בית המשפט העליון פסק בחודש מרץ 2006 בעניין אורבן, כי דרישת היציאה מן הארץ שהופנתה לבני זוג זרים של אזרחים ישראלים פסולה ואסורה. חרף קביעת בית המשפט, כי יש לפרסם את הנוהל באופן מקיף ושלם, הרי שבאתר האינטרנט של משרד הפנים נותר הנוהל בנוסח שפורסם בחודש נובמבר 2005 (נספח ע/34).

73. בעקבות ההליכים בעע"מ 8569/02 גרים בורנאה נ' שר הפנים (פסק דין מיום 14.7.2003) ובבג"ץ 2269/06 לשר נ' שר הפנים (עודנו תלוי ועומד) עדכן משרד הפנים ביום 20.8.2006 את נוהל הטיפול בהפסקת הליך להסדרת מעמד לבני זוג של ישראלים (לגרסאות קודמות של הנוהל ש"פורסמו" ר':

נספח ע/31 ונספח ע/35). בנוהל המעודכן התייחס משרד הפנים למקרים בהם לבן זוג לשעבר של אזרח או של תושב ישראלי, שלא סיים את הליך הסדרת מעמדו, יש ילדים ישראלים שנולדו במסגרת הקשר, ולמקרים בהם ההליך הופסק בשל פטירת בן הזוג הישראלי. "הליך הטיפול", הקבוע בנוהל, מפרט את מערך זכויותיהם של בני זוג לשעבר בנסיבות אלה. העדכון לנוהל, שהוצג בפני בית המשפט בהליכים בעניין לשר, לא פורסם.

העתק הנוהל מצ"ב ומסומן ע/78.

74. בהעדר פרסום אפקטיבי ומרוכז של הנהלים העדכניים, כרוך לימוד השינויים בנהלי מינהל האוכלוסין באיסוף של ידיעות אודות שינויים ובניסיון לעקוב אחר יישום השינויים "בשטח". במקרים רבים לומדים העוסקים בענייני מינהל האוכלוסין על שינוי בנהלים מפרסומים בתקשורת ומהודעות לעיתונות של משרד הפנים. דא עקא, פרסומים אלה הם חד-פעמיים, לא פעם אינם מדויקים, וקשה ללמוד מהם על מועד כניסתם לתוקף של נהלים ועל היקף תחולתם.

75. כך, למשל, ביום 17.3.2003 פרסמה דוברת משרד הפנים, כי שר הפנים דאז, מר אברהם פורז, החליט לפשט את הליכי התאזרחותם של בני זוג זרים של אזרחים ישראלים. על פי ההודעה, הוחלט שבני זוג של אזרחים ישראלים יקבלו במסגרת ההליך רישיון ישיבה ועבודה למשך חצי שנה, ולאחר מכן רישיון ישיבה ארעי לשנתיים (במקום לשנה), שיוארך בשנתיים נוספות בטרם יקבל בן הזוג הזר אזרחות ישראלית. במשך מספר חודשים דומה היה, כי אכן פועלים פקידי לשכות מינהל האוכלוסין על פי המדיניות החדשה. ואולם, בהמשך התברר, כי הפקידים שבו להנפיק לבני זוג רישיונות ישיבה ארעיים לשנה בכל פעם ולא לשנתיים. פנייה אל לשכת השר העלתה, שהנוהל הוחזר למתכונתו הקודמת. משרד הפנים לא טרח לפרסם על כך דבר.

העתק ההודעה לעיתונות מצ"ב ומסומן ע/79;

העתק הפנייה והעתק התשובה מצ"ב ומסומנים ע/80 ו-ע/81.

76. ביום 12.2.2007 הודיע שר הפנים, מר רוני בר-און, על נוהל חדש לטיפול בנשים זרות, אשר הליך הסדרת מעמדן בישראל נקטע בשל אלימות בני זוגן הישראלים. הידיעה על כך פורסמה במסגרת הודעה לעיתונות של דוברת משרד הפנים. עם זאת, הידיעה לא ציינה מתי ייכנס הנוהל לתוקף ומה יהיו תנאיו. כתבה שפורסמה למחרת בעיתון "הארץ" (שחר אילן, "נשים מוכות זרות שעזבו את בעליהן לא יגורשו מיידית", עיתון "הארץ", 13.2.2007) שפכה מעט אור על תוכנו של הנוהל, ואולם הנוהל עצמו על פרטיו המדויקים לא פורסם והמועד, בו נכנס לתוקף, אינו ידוע.

העתקי ההודעה והידיעה מצ"ב ומסומנים ע/82 ו-ע/83.

77. גם על השינויים בתכניו של הנוהל העוסק בהסדרת מעמדם של הורים קשישים לאזרחים ישראלים למדו העותרים מפרסומים בתקשורת. חלקיק הנוהל שפורסם באתר האינטרנט אינו מלמד דבר על הרישיונות שיינתנו להורים הקשישים (רישיונות, שמשליכים, כמובן, על מערך זכויותיהם הסוציאליות והבריאותיות). הדברים נלמדים מהודעות שפרסמו שרי הפנים במהלך השנים. ואולם, גם פרטיהם המדויקים של ההסדרים האלה ומועד כניסתם לתוקף – אינם ידועים, משום שהנוהל לא עודכן. רק מי ששם ידו על פרסומים חד פעמיים אלה – וטרם לנצור אותם בציקלונו – יכול לשער בקווים כלליים מהו תוכנו של הנוהל כיום.

העתק הנוהל, כפי שהוא "מפורסם" באתר האינטרנט של משרד הפנים מצ"ב ומסומן ע/84; העתקי הודעות לעיתונות מן השנים האחרונות בעניין הנוהל מצ"ב ומסומנים ע/85 ו-ע/86.

78. אם כן, טענות משרד הפנים, לפיהן נהלי מינהל האוכלוסין מתפרסמים במלואם באתר האינטרנט של משרד הפנים אינן נכונות. הנהלים "המפורסמים" באתר האינטרנט של משרד הפנים אינם מלאים ואינם מעודכנים. למעשה, קבצי הנהלים וההוראות המלאים והשלמים אינם מפורסמים כלל, ולמצער אינם מפורסמים באופן אפקטיבי. הימנעות מפרסום אפקטיבי מאפשרת הסתרת קיומם של הנהלים.

### III. המסגרת הנורמטיבית

"אין חוקי סתר במדינת ישראל. כשקיימת הוראה בחוק הפוטרת מעשה-תחיקה מפרסום ברשומות, מותר שלא לפרסמו ברשומות, אבל אין זאת אומרת שמותר שלא לפרסמו כלל. חקיקה הנעשית בסוד והנשמרת בגנאי נסתרים, היא אחד מסימני ההיכר של שלטון טוטליטרי, והיא אינה עולה בקנה אחד עם שלטון החוק." (השופט חיים כהן, ע"א 421/61 מדינת ישראל נ' האז, פ"ד טו(3) 2193, 2204-2205).

"[S]urely there can be no greater legal monstrosity than a secret statute." (Lon Fuller, *Positivism and the Fidelity to Law – A Response to Professor Hart*, 71 Harv. L. Rev. (1958) 630, 651).

79. אין ספק, כי ההסדרים המעוגנים בקבצי הנהלים וההוראות הם "הסדרים ראשוניים". קבצי הנהלים וההוראות משליכים באופן ישיר על כל מי ששוהים בישראל, וקובעים הלכה למעשה את אפשרותם לממש זכויות יסוד, את היקפן של הזכויות ואת המידה והעוצמה, שבהן נפגעות הזכויות (להגדרת תוכנם של "הסדרים ראשוניים" ר': בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481, 515 (להלן – עניין רובינשטיין)). "הסדרים ראשוניים" בהם נקבעה היכולת להוציא מן הכוח אל הפועל את ההבטחה להגשמתן של זכויות יסוד, ובהם נקבע אף היקף הפגיעה בזכויות אלה, ראוי להם שיעוגנו בחקיקה ראשית (עניין רובינשטיין, עמ' 513; בג"ץ 6971/98 פריצקי נ'



ממשלת ישראל, פ"ד נג(1) 777, 763; בג"ץ 2470/96 שניסי נ' המפקח על היהלומים, פ"ד נא(4) 481, 506-505; בג"ץ 5936/97 לם נ' מנכ"ל משרד החינוך, פ"ד נג(4) 673, 683-684; ע"פ 1641/04 לוינ' נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(3) 785, 814.

80. הנחיות מינהליות לא נועדו, מטיבן, לקבוע הסדרים מהותיים ולשמש הבסיס הנורמטיבי לזכויות ולחובות של המושפעים מהן. כל תכליתן של הנחיות מינהליות הוא לקבוע את הסדרי הביצוע בפועל של סמכויות הרשות המינהלית (ר': יצחק זמיר הסמכות המינהלית (נבו, תשנ"ו) א' 773 ואילך; ברוך ברכה המשפט המינהלי (נבו, 1996) ב' 219 ואילך). בית המשפט הגבוה לצדק העיר לא אחת, כי מטעמים אלה ראוי היה לנהל מינהל האוכלוסין שיעגונו בחקיקה, ולמצער – בתקנות (ר': בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, עמ' 788 ועמ' 796 (להלן – עניין סטמקה); בג"ץ 7139/02 עבאס-בצה נ' שר הפנים, פ"ד נז(3) 481, 490 (להלן – עניין עבאס-בצה); עניין קב, סעיף 13 לפסק הדין (נספח ע/75)).

81. קבצי הנהלים וההוראות טרם עוגנו בחקיקה או בתקנות. ואולם, אף שלא נעשה כן, אין ללמוד מכך שמשדר הפנים רשאי להסתירם:

"אכן, מדיניות זו שמשדר הפנים קבע לעצמו - כשהיא לעצמה - אין היא תקנה בת-פועל-תחיקתי המחייבת פרסום ברשומות כהוראת סעיף 17 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש], ואולם זה מכבר פסקנו - וחזרנו ופסקנו - כי הנחיות פנימיות שיש בהן כדי לאצול על זכות הפרט - וזו המדיניות שלפנינו - ... תנאי מוקדם והכרחי לקביעתן ולהחלתן... הוא בהבאתן... לידיעת המעוניינים, בין בפירסומן לרבים בין אחרת". (עניין סטמקה, עמ' 768).

82. זהו "עיקרון הפומביות", אחד מן האדנים, עליהם מושתת שלטון החוק במדינה דמוקרטית. משמעותו של עיקרון זה היא –

"... כי הנורמה המשפטית תהיה מפורסמת וידועה. חקיקה שאינה מתפרסמת והיא מונחת במגירתה של הרשות המבצעת נוגדת את עיקרון שלטון החוק. לא כל חקיקה הזוכה לפרסום מקיימת את דרישת הפומביות של עיקרון שלטון החוק. עקרון זה דורש, בנוסף לפרסום עצמו, גם שהציבור יוכל לדעת מה מותר לו ומה אסור לו מתוך קריאת הטקסט עצמו, ועל בסיס זה יוכל לתכנן את מהלכיו ולהגשים את ציפיותיו". (אהרן ברק פרשנות במשפט – תורת הפרשנות הכללית (נבו, תשנ"ג) 294).

83. מ"עיקרון הפומביות" נגזרת חובתה של הרשות במדינה דמוקרטית להפוך את חוקי המדינה לידועים ברבים ("To make the law known"):

"The burden of promulgation should be placed on the government... The growth of government's role in everyday life has spawned the movement

toward government in the sunshine... Opening up governmental processes benefits the public by reminding the officials of the needs and demands of the people. Promulgation has value for lawmakers and promulgators as well. It can serve to increase the promulgator's awareness and understanding of the law... Widespread and immediate publication of a law also opens the law to criticism and scrutiny. This increases the opportunity for feedback on the law's defects and for increased awareness of the need to improve a particular law." (Joseph E. Murphy, *The Duty of the Government to Make the Law Known*, 51 Ford. L. Rev. (1982) 255, 284).

84. בית המשפט מתח לא אחת ביקורת על העדר פרסום אפקטיבי של נהלי מינהל האוכלוסין, והדגיש את הרציונאליים הללו שבבסיס חובת פרסום הנהלים והעמדתם לרשות הציבור:

"מאליו מובן כי היות הנוהל קבוע בהנחיות אינה פוטרת את המדינה מפרסום הולם שלו. על חשיבות פרסומו של נוהל המעוגן בהנחיות מינהליות עמד בית משפט זה פעמים רבות בעבר. כך, לדוגמא, ראו לעניין זה, דבריו של השופט א' גולדברג:

'...חובה זו [החובה לפרסם הנחיות פנימיות] מושתתת על שני טעמים עיקריים.

טעם אחד מתמקד בפרט, והטעם השני מתמקד בשלטון. הטעם המתמקד בפרט, שורשו בהכרה בזכותו של הפרט לדעת את הנורמות העשויות להשפיע על מהלך חייו. טעם זה יש בו כדי להצדיק את פרסומן של נורמות חקוקות, נורמות פסוקות, ואף נורמות מינהליות (הנחיות פנימיות)... בפרסום בא לידי ביטוי משטר חופשי ודמוקרטי המבטיח את יכולתו של האדם לתכנן את חייו כרצונו... חובת ההגינות של השלטון כלפי האזרח מחייבת פרסום גם של ההנחיות הפנימיות, שהרי גם בהן יש כדי להשפיע על מהלך חייו של האזרח... הטעם השני המצדיק פרסומן של הנחיות פנימיות נוגע בעיקר לתקינותו של השלטון. לתקינות שזו שני פנים.

ראשית, יש בפרסומם של הכללים אשר לפיהם פועלת הרשות המינהלית כדי להוות מחסום כנגד שרירות לב שלטונית, ואף כנגד הפליה נסתרת... שנית, פרסומם של הכללים חושף אותם, ובכך את הרשות, לביקורת ציבורית ואף שיפוטית, אשר יכולה להוביל לשיפור מתמיד בדרך תפקודה של זו האחרונה.

(בג"ץ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר ואח', פ"ד נג' (5) 193-199; 198; ראו גם: בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו' (3) 501 והערותיו של בית משפט זה בעניין סטמקה, בעמ' 767-768).

פסיקתו של בית-משפט זה בדבר החובה לפרסם הנחיות מינהליות כחלק מכללי מינהל תקין עוגנה על-ידי המחוקק בסעיף 6 לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998. (עניין עבאס בצה, בעמ' 490-491).

ור' עוד: עניין אורן, סעיף 36 לפסק הדין; עניין רוזנברג, סעיפים 24-26 לפסק הדין (נספח ע/24).

85. ואכן, סעיף 6(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – **החוק**) עיגן במפורש את החובה לפרסם את נהלי הרשות: "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור." למעשה, הוראת סעיף 6 לחוק –

"החילה על ההנחיות המינהליות חובת פרסום בדומה לחובה החלה על פרסומן של תקנות בנות פועל תחיקתי. בכך ביקש המחוקק להביא לידיעת הציבור את ההנחיות המינהליות שלפיהן רשות ציבורית פועלת, כך שלא יהיו בגדר 'תורת הנסתר' (ראו דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, תשנ"ז-1997, בעמ' 400). " (עניין **עבאס-בצה**, בעמ' 491).

86. תקנה 3 לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999 קובעת את אופן העמדת הנהלים **המעודכנים** לעיון הציבור: "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...". סעיף 18(ג) לחוק הוסיף וקבע, כי לא תיגבה אגרה עבור עיון בנהלים, למעט עבור העתקת הנהלים, הדפסתם או משלוחם (ור' עוד: זאב סגל **הזכות לדעת באור חוק חופש המידע** (ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, תש"ס) 153-158).

87. בית המשפט עמד על הדרכים השונות בהן יכול משרד הפנים לפרסם את נהלי מינהל האוכלוסין:

"... נוכח חשיבותו של הנוהל והשפעתו על מעמדם של אנשים רבים פרסומו בדרכים שונות, לרבות הפצת הנוהל בלשכות מינהל האוכלוסין, יש בו כדי להבטיח כי פרטי הנוהל ורשימת המסמכים הנלווית לו יועמדו באופן סביר לרשות הגורמים העשויים להיזקק לו... הפרסום הנאות במקרה שלפנינו יכול להתבצע בדרכים שונות, למשל הפרסום יכול להיעשות בדרך של פרסום בעיתונים, הפצת ההנחיות לגופים שעוסקים בעניין, תליית הנוהל בלוחות המודעות של לשכות מינהל האוכלוסין, פרסום ברשת האינטרנט וכל דרך סבירה אחרת המאפשרת את העמדתו של הנוהל לרשותו של כל מעוניין המבקש לעיין בו באופן מקיף יותר מן הפרסום שניתן לו עד עתה." (עניין **עבאס-בצה**, עמ' 492).

88. עם זאת, הודגש, משרד הפנים אינו יכול לפטור עצמו על ידי פרסומים חד פעמיים בתקשורת:

"אך למותר לומר כי פרסום חד-פעמי מפיו של דובר משרד הפנים אין די בו כדי לצאת ידי חובת הפרסום. נמצא לנו אפוא כי היחיד... אינו יודע לא את זכויותיו ולא את דרכו. הוא גם לא יוכל לקבל עצתו של יודע-דין, שכן בהיעדרן של הנחיות שפורסמו, כיצד ידע היועץ מה ליעץ? כפי שנראה להלן, [ה]מדיניות... יש בה חריגים. ואולם, כיצד ידע היחיד ועורך-הדין על אותם חריגים - ועל תחום התפרשותם של החריגים -

אם אין הוא יודע כלל, לא על גדרי התפרשותה של המדיניות ולא על החריגים לה? על דרך זה יהיו החריגים בבחינת אות-מתה, והיחיד לא יוכל להיעזר בהם אלא אם יימצא פקיד טוב-לב שיגלה את אוזנו לקיומם. נמצא לנו אפוא כי [ה]מדיניות... מתבצעת לאור היום, אך עיקריה ופרטיה - לרבות החריגים לה - לא פורסמו מעולם באורח מסודר, כראוי למינהל מתוקן. מצב דברים זה, לא זו בלבד שאין הוא משביע רצון אלא שגובל הוא באי-חוקיות ממש." (עניין סטמקה, בעמ' 768).

89. זאת ועוד, בעניין אורן, שם נדונה חוקיותו של סעיף בנהל בני זוג ידועים בציבור (הכלול בפרק "הליך הטיפול", ומכאן שאינו מפורסם אף באינטרנט), עמד בית המשפט על כך, שגם על הפרסום באינטרנט להיות מקיף ומלא:

"מדובר בנוסח חלקי ביותר, אשר אינו כולל את מלוא האינפורמציה החיונית... לנוכח חשיבותו הרבה של הנוהל והשפעתו על מעמדם של אנשים רבים, נדרש פרסום מקיף ומלא שלו, הכל בכדי להבטיח נגישות סבירה לנוהל מצד אלה שיזדקקו לו. על המדינה להקפיד הקפדה יתרה על עמידה בחובתה זו." (עניין אורן, סעיף 36 לפסק הדין).

90. הנה כי כן, בית המשפט שב ושנה, כי על משרד הפנים לפרסם במלואם את קבצי הנהלים וההוראות השלמים והמעודכנים, ולעדכןם עם שינויים.

91. באשר לסעד הראשון המבוקש בעתירה – מתן אפשרות לעותרים לעיין בקבצי הנהלים וההוראות ולהעתיקם – הרי שכיוון שנהלי מינהל האוכלוסין מצויים ממילא במתכונת דיגיטלית (קבצי PDF או קבצים הנקראים על ידי תוכנת MICROSOFT WORD), יתבקש בית המשפט להורות למשיב לאפשר לעותרים להעתיק את קבצי הנהלים על גבי תקליטור (דיסק). נהלים והוראות שאינם ערוכים במתכונת דיגיטלית יבקשו העותרים לצלם. נבקש להדגיש בהקשר זה: עלותו של תקליטור לצריבה היא פרוטות והליך ההעתקה אורך דקות. חובתו של משרד הפנים למסור את המידע בדרך זו נגזרת מחובתו כנאמן הציבור:

"אפשר לומר כי החובה הראשונית של הרשות היא להפעיל את הסמכות כך שהשירות לאזרח, ובסך הכל לציבור כולו יינתן במהירות הראויה, ללא טרחה יתירה, ברמה גבוהה ובהוצאות נמוכות, ככל שניתן. זוהי חובת היעילות. חובת היעילות, אף היא, כמו חובת ההגינות, נובעת מן המעמד של הרשות המינהלית כנאמן הציבור." (יצחק זמיר הסמכות המנהלית (נבו, תשנ"ו) ב' 675).

אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיב כאמור בראש עתירה זו.