

העותרת: **האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 58-0011567**  
ע"י ב"כ עוה"ד אן סוצ'יו ו/או אבנר פינצ'וק ו/או דן  
יקיר ו/או עודד פלר ו/או שרון אברהם-ויס ו/או גיל גן-  
מור ו/או נסרין עליאן ו/או משכית בנדל ו/או טל חסין  
ו/או רגד ג'ראיסי ו/או רוני פלי ו/או סנא אבן ברי  
**מהאגודה לזכויות האזרח בישראל**  
רחוב נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154  
טל': 03-7050734; פקס: 03-5608165

- נ ג ד -

המשיבה: **משטרת ישראל**  
ע"י פרקליטות מחוז ירושלים  
רח' מח"ל 7, ירושלים  
טל': 02-5419555; פקס: 02-5419582

## עתירה מנהלית

בעניין חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבה כדלקמן:

1. להעמיד לעיון הציבור את כל ההנחיות המנהליות (פקודות, הוראות ונהלים) שעל פיהן היא פועלת בהתאם לחובתה לפי סעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: החוק) וזאת באמצעות פרסומם באתר האינטרנט שלה ולעדכן באופן קבוע.

2. לפרסם רשימה מלאה של ההנחיות המינהליות (פקודות, הוראות ונהלים) שעל פיהן היא פועלת, ובכלל זה כותרות של ההנחיות שלשיתתה לא ניתן לפרסם, תיאור קצר של תוכן והעילה שבגינה ההנחיה אינה מפורסמת.

### הצדדים לעתירה

- העותרת, האגודה לזכויות האזרח בישראל, הינה ארגון זכויות אדם, העוסק בקידום זכויות האדם בישראל ובשטחים. בין היתר, עוסקת העותרת בהגנה על זכויות הפרט במגע עם המשטרה.
- המשיבה היא משטרת ישראל, האמונה על אכיפת חוק בישראל ושמירה על בטחון הפנים במדינה.

### המסכת העובדתית

## א. אי פרסום נהלים הטעונים פרסום

3. עתירה זו עניינה הפגיעה בחופש המידע ובזכותו של הציבור לדעת מהם הנהלים הפנימיים לפיהם מפעילה משטרת ישראל את סמכויותיה, ובכלל זה הנהלים המשליכים על זכויות הפרט במגע עם משטרת ישראל. נהלים אלה נועדו להסדיר, להדריך ולתחום את התנהלותם של אנשי המשטרה המפעילים סמכויות חוקיות מרחיקות לכת.
4. משטרת ישראל הינה הגוף העיקרי האמון על אכיפת החוק והגנה על שלום הציבור בתחומי מדינת ישראל. מכוח תפקידה זה, המשטרה היא בעלת סמכויות מרחיקות לכת לפגוע בחרויות ובזכויות היסוד של מי שנמצאים בישראל, בהן הזכות לחירות, לתנועה, לפרטיות, לביטוי חופשי והפגנה ועוד רבות.
5. ההנחיות המנהליות לפיהן פועלת משטרת ישראל מעוגנות בחלקן ב"פקודות משטרת ישראל" הכוללות את "הוראות המשטרה" ואת "פקודות המטה הארצי" ומוצאות על פי [סעיף 9א לפקודת המשטרה](#) [נוסח חדש], תשל"א-1971. פקודות אלה כמעט ואינן עוסקות ביחסי המשטרה עם הציבור אלא ברובן מתייחסות לעניינים פנים-משטריים הנוגעים לסדרי העבודה של המשטרה, זכויותיהם ותנאי עבודתם של השוטרים, מבנה המשטרה וייעודה, תנאי השירות, משמעת, ניהול כח אדם, בטיחות וכד'. 442 פקודות משטרה מפורסמות באתר האינטרנט של משטרת ישראל.
6. נוסף לפקודות אלה, קיימים מאות, ואולי יותר, נהלים פנימיים אשר מסדירים את הכללים לפיהם פועלת המשטרה. נהלים אלה כוללים, בין היתר, את נהלי אגף המבצעים, אגף התנועה, אגף שיטור, אבטחה וקהילה ואגף החקירות והמודיעין. למעט כ-90 נהלי אגף החקירות והמודיעין, שפורסמו בשנת 2014 בעקבות פניות של הסנגוריה הציבורית, וכן נהלי אגף תמיכה לוגיסטית שברובם אינם בעלי נגיעה כשלהי לציבור, יתר הנהלים אינם מפורסמים כלל והם אינם פתוחים לעיון הציבור.
7. כבר בדו"ח מבקר המדינה משנת 2007, שבחן את העמידה של רשויות ציבוריות בהוראות חוק חופש המידע לעניין פרסום נהלים עלה, כי משטרת ישראל העמידה לעיון הציבור רק חלק מההנחיות המינהליות שלה. המבקר קבע שעל הרשויות הציבוריות "למלא בקפידה את כל החובות הנוגעות למסירת המידע... ולהעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן הן פועלות ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור" (דוח שנתי 2007, עמ' 258 לשנת 2007, חופש המידע ברשויות ציבוריות, עמ' 965, 984).
8. כך, לדוגמה, המשטרה לא פרסמה אף נוהל של מחלקת המבצעים של המשטרה, אשר אחראית להיערכותה של המשטרה בתחום "ביטחון הנפש והרכוש, ביטחון הפנים וסדר ציבורי בשגרה ובחירום". אגף זה כולל בתוכו גם את מערך הסיור והשיטור של המשטרה שהוא "הגורם המרכזי עימו האזרח בא במגע ראשוני בעת פנייתו למשטרה" (אתר המשטרה). למרות חשיבותו של אגף המבצעים והאינטראקציה המשמעותית של אנשיו עם הציבור, נהלי האגף אינם מפורסמים לציבור.

9. במהלך השנים נתקלה העותרת במסגרת עיסוקה בהגנה על זכויות אדם בקיומו של נוהל כזה או אחר ופנתה באופן פרטני בבקשות חופש מידע לצורך קבלתם. נהלים אלה כוללים רשימה ארוכה של נושאים הנוגעים באופן ישיר לזכויות הפרט והם מסדירים סמכויות ואמצעים שיש בידי שוטרים. יובהר, כי דוגמאות אלה הן להמחשה בלבד, שכן כמובן שאין ביכולת העותרת לדעת מהם העניינים המוסדרים בנהלים, כל עוד המשיבה אינה מעמידה אותם לעיון הציבור:

- הפעלת תכשיר פלפל (נוהל 02.220.200) - מחלקת סיור ושיטור/אגף מבצעים.
- הטיפול המשטרתי בהפרות סדר (נוהל 90.221.111.001) - מחלקת חרום/אגף מבצעים.
- השימוש ברעלות (כיסוי פנים) בהפרות סדר (נוהל 90.221.111.001) – מחלקת חרום/אגף מבצעים.
- הפעלת אמצעים להשלטת סדר ציבורי (נוהל 90.221.111.003) – מחלקת חירום/אגף מבצעים.
- הפעלת ושימוש בנוזל בואש (נוהל 90.221.111.008) מחלקת חירום/אגף מבצעים.
- נוהל ליווי מד"א בשכונות במזרח ירושלים (נוהל 03.04.015) – מבצעים מחוז ירושלים/אגף מבצעים.
- הנחיית היחידה לאבטחת מתחמים במזרח ירושלים (נוהל 90.029.284) – חטיבת אבטחה/אגף מבצעים.
- נוהל הטיפול בעבירות של מטרדי רעש (נוהל 02.220.073) – מחלקת סיור ושיטור/ אגף מבצעים.
- הוראות שימוש בכלי ירייה בגופים מאובטחים (נוהל 90.222.106) – מחלקת אבטחה/אגף מבצעים.
- קבלת נתוני תקשורת ונתונים ממאגר מידע של בעל רישיון בזק (נוהל 03.344.306) – חקירות ומודיעין.
- נוהל רישוי אירועים המוניים (נוהל 90.029.101) – מחלקת אבטחה/אגף מבצעים.

10. נהלים אלה, שאינם מפורסמים לציבור ומצויים בידי העותרת בגרסה בלתי מעודכנת, כוללים את התנאים וההגבלות לשימוש באמצעים ובכוחות שמצויים בידי המשטרה, כללי ההפעלה שלהם, מדיניות מעצרים, קביעת תבחיני הטיפול בעבירות מסוימות, התנאים למתן רישיון משטרה לקיום אירועים ועניינים רבים נוספים בעלי חשיבות ציבורית גדולה. כך לדוגמא נוהל השימוש בתרסיס פלפל קובע את הנסיבות שבהן מותר לשוטרי לעשות שימוש בתכשיר פלפל וכן את השיקולים ואת אופן השימוש בתרסיס, וכללי בטיחות (המרחק המותר להתזה); נוהל הטיפול בהפרות סדר קובע את מדרג האמצעים שמותר למשטרה להפעיל נגד מפגינים ומפרי סדר, את אופן הטיפול במשמרות מחאה מול בתי עובדי ציבור, **מדיניות המעצרים, החקירה והתביעה בנוגע להפגנות**; נוהל הטיפול בעבירות של מטרדי רעש קובע את הכללים לאכיפה של מפגעי רעש על ידי המשטרה, את הנסיבות המצדיקות עיכוב במקרים אלו, פירוט התנאים המקימים סמכות כניסה בכוח למקום שבו מתקיים מטרד רעש; נוהל קבלת נתוני תקשורת וקבצי נתונים ממאגר מידע של בעל רישיון בזק קובע את הכללים

והשיקולים החלים על בקשה של המשטרה לקבל נתוני תקשורת ממאגר מידע לגבי אדם הן בצו שיפוטי והן במקרים דחופים ללא צו; נוהל רישוי אירועים המוניים קובע את **תנאי המשטרה לאירוע המוני**, **אופן הגשת הבקשה לאירוע, החובות החלות על המארגן.**

11. מעבר לנהלים המעטים שהועברו לעיון העותרת במהלך השנים, נמצאת העותרת והציבור בכללותו בעלטה מוחלטת באשר לנושאים הנוספים המוסדרים בנהלי המשיבה וניתן רק לנחש אותם. כך, סביר להניח כי קיימים נהלים המסדירים את מדיניות הסיור של המשטרה, את הסמכויות של מתנדבי המשטרה והפיקוח עליהם, הנחיית חברות האבטחה והמאבטחים בגופים המונחים על ידי המשטרה (מוסדות חינוך, תחבורה ציבורית, אירועי ספורט, מוסדות ציבור ועוד), טיפול בתאונות דרכים ובמפגעי תנועה ועוד ועוד.

### **ב. האינטרס הציבורי: ידיעת הזכויות והחובות במגע עם המשטרה**

12. פרסום של הנהלים לפיהם פועלת המשטרה נועד לאפשר לציבור הבא במגע יומיומי עם שוטרים לקבל מידע הנוגע לזכויותיו ולגבולות הסמכות של השוטרים. לעיתים קרובות מסדירים נהלי המשטרה קריטריונים למימוש זכויותיהם של אזרחים, דוגמת זכות ההפגנה, הזכות לפרטיות וחופש התנועה.

13. כך, למשל, נוהל רישוי אירועים המוניים של המשטרה קובע באופן מפורט את הכללים שחלים על מי שמבקש לארגן אירוע המוני ובכלל זה, אופן הגשת הבקשה והדרישות החלות על מבקש האישור: צירוף תוכנית עסק ותוכנית אבטחה, צירוף חוות דעת של בעלי מקצוע, העמדת סדרנים וכו'.

14. בנוסף, המשיבה לא פרסמה את הנהלים הנוגעים לשימוש באמצעים לפיזור הפגנות ולטיפול בהפרות סדר, דוגמת הבואש, מכת"זית (מכונית התזה), כדורי ספוג וכן לריסון חשודים עצורים ומתפרעים דוגמת גז הפלפל. נהלים אלה כוללים מידע חיוני לאזרחים הנוגע, בין היתר, להשלכות הבריאותיות של אמצעים אלו ולטיפול הרפואי הנדרש. הבואש לדוגמה הוא נוזל מצחין שמתז בכוח רב מרכב משטרתי לצורך פיזור הפגנות. הנוהל מפרט את הרכבו של נוזל הבואש ומבהיר את הסיכונים הבריאותיים הטמונים במגע עם הנוזל כגון **רגישות אלרגית** לאחד או יותר מהמרכיבים של הנוזל (נספח ג' לנוהל). מידע זה הינו קריטי לאוכלוסיות רבות הנחשפות לשימוש באמצעים אלו.

15. אי פרסום הנהלים אינו מאפשר לאזרחים שנפגעים מהפעלת סמכויות המשטרה לדעת שהשימוש שנעשה כלפיהם היה בהתאם לנהלים או בניגוד אליהם. כתוצאה מכך, נבלמת יכולתם של אזרחים שנפגעו לפנות במקרים המתאים לגורמים הרלוונטיים להגשת תלונה (מח"ש או היחידה לתלונות הציבור במשטרה), ולהביא להפסקת החריגה מהנהלים בזמן אמת. עלינו לזכור, כי לאור פערי הכוחות הטמונים במפגש בין שוטר לאזרח, אזרחים נוטים ככלל להניח, כי למשיבה ולפועלים מטעמה סמכות חוקית לפעול, וכי הם אינם פועלים בניגוד לדין.

16. אי פרסום נהלי המשטרה מהווה מכשול של ממש גם עבור נאשמים, ועבור סנגורים המייצגים נאשמים בפלילים. במקרים כאלה ידע אודות הנהלים עושי להיות קריטי לניהול הגנתו של הנאשם ולהתמודדות

עם הטענות והראיות המועלות נגדו. יתר על כן, פעולת המשיבה בניגוד לנהלים, יכולה להביא עד לתוצאה של זיכוי של הנאשם בבית המשפט, או להקלה בעונשו. ברור, שכאשר הציבור אינו יודע מהם הכללים לפיהם פועלת המשיבה הוא אינו יכול להשתמש בהגנות הנובעות מכך.

17. דו"ח הפעילות של הסנגוריה הציבורית לשנת 2017 סוקר הליכים פליליים שבהם בוטלו כתבי אישום או זוכו נאשמים לאור טענות הנוגעות לחריגה מהנחיות פנימיות של המשטרה (עמ' 21-22 לדו"ח). כך למשל, זוכו נאשמים מביצוע עבירות של תקיפת שוטרים לאחר שביהמ"ש קבע שהשוטרים עשו שימוש פוגעני ובניגוד לנהלים בגז פלפל (ת"פ 9 (י-1) 17810-08-15 מדינת ישראל נ' גולדנברג (14.1.18)). יוזכר, כי נוהל השימוש בגז פלפל (שמספרו 02.220.200) אינו מפורסם לציבור (ר' פס' 9 לעיל).

### ג. האינטרס הציבורי: ביקורת ופיקוח ציבוריים על המשטרה

18. פרסומם של הנהלים חיוני על מנת שהציבור בכללותו יוכל לבחון את סבירות וחוקיות פעולות המשיבה וכדי לאפשר פיקוח ציבורי על אופן השימוש של המשטרה בסמכויות הרגישות הנתונות לה.

19. פרסום הנהלים משרת, בין היתר, את המשטרה עצמה כדי להבטיח שכלליה מיושמים ומפוקחים. כיצד יוכל אזרח להתלונן על שוטר שחרג מסמכותו בלא שיש בידי מידע בדבר מסגרת הסמכות שבידי השוטרים, האמצעים שמותר לנקוט כלפיו בנסיבות שונות וכו'? פעולה בניגוד לנהלים מהווה לכל הפחות עבירת משמעת ולעיתים אף עבירה פלילית. הפרסום משמש תמריץ לקיום הנהלים ובכך משרת אינטרס משותף למשטרה ולציבור בכללותו.

20. כך, לדוגמה, בנוהל "השימוש ברעלות (כיסוי פנים) באירועי הפרעות סדר" (הנוהל לא פורסם אלא הועבר לידי העותרת במסגרת בקשה פרטנית) נקבעו נסיבות מוגבלות ביותר שבהן מותר לשוטרים לכסות את פניהם ונקבע, כי שימוש בכיסוי פנים בניגוד לנוהל מהווה עבירה משמעתית. בהעדר פרסום של הנוהל אין בידי הציבור את המידע הנחוץ כדי לדעת ששוטר שכיסה את פניו בנסיבות מסוימות עבר עבירת משמעת ושניתן להתלונן כנגדו. העדר הפרסום מאיין כמעט לחלוטין את סיכויי אכיפת הנוהל ופוגע בהרתעה.

21. על חשיבות פרסום הנהלים, ניתן ללמוד מהמקרים שבהם הועמדו שוטרים לדין משמעתי בגין פעולה בניגוד לנהלים. סביר להניח, כי העמדת הנהלים לעיון הציבור, היה מוביל להרחבה משמעותית של התלונות נגד שוטרים.

22. בפסקי דין של בית הדין למשמעת במשטרת ישראל ניתן למצוא, למשל, תיק מס' 23/11 – שוטר פעל בניגוד לנוהל 02.227.16 "הפעלת ינשוף"; תיק מס' 27/12 – שוטר פעל בניגוד לנוהל אמ"ש 10.03.13 "ביצועו של עונש ריתוק"; תיק מס' 23/16 – שוטר פעל בניגוד לנוהל אג"מ 90.221.012 "הטיפול המשטרתי בהפרות סדר"; תיק – שוטר פעל בניגוד לנוהל אח"ם 03.300.026 "תפיסתו והחזרתו של נשק שנתפס במהלך חקירה"; תיק מס' 46/15 – שוטר פעל בניגוד לנוהל 02.220.001 "טיפול באבידות ומציאות"; תיק מס' 8/15 – שוטר שפעל בניגוד לנוהל אמ"ש 10.01.07 "הטרדה על רקע מיני"; תיק

**מס' 48/14** – שוטר פעל בניגוד לנוהל אח"מ 03.300.203 "שמירה על נחקרים במהלך חקירה"; **תיק מס' 25/13** – שוטר פעל בניגוד לנוהל 02.220.200 "הפעלת תכשיר פלפל"; **תיק מס' 28/14** – שוטר פעל בניגוד לנוהל המרדפים.

23. דוגמה מובהקת לחשיבות הציבורית של פרסום נהלי המשטרה לצורך קיומה של ביקורת ציבורית ושיפור עבודת המשטרה, ניתן למצוא במקרים של השימוש המשטרתי בבואש ובכדורי הספוג השחורים – אמצעים לפיזור הפגנות והפרות סדר, שהוכנסו לשימוש בשנת 2014 בהפרות סדר בירושלים המזרחית. מאחר ונהלי השימוש באמצעים אלו אינם מפורסמים נאלצה העותרת לפנות בבקשת חופש מידע לקבלתם. רק לאחר קבלת הנהלים והשוואת הכללים המוסדרים בהם לשימוש שנעשה באמצעים אלו בפועל, התאפשר לעותרת לבסס את טענותיה ביחס לשימוש באמצעים אלו ולהביא את המשיבה לידי בחינת השימוש באמצעים, הפקת לקחים ואף שינוי וריענון של הנהלים.

24. בעניין הבואש, פנתה העותרת ביום 5.8.14 לקבלת הנהל המסדיר את השימוש באמצעי זה ונענתה כי "הנהל מוגדר "שמור" ולפיכך לא ניתן להעבירו לעיונד". נדרשו שלוש פניות נוספות עד שבסופו של דבר ביום 12.11.14 הועבר הנהל לידי העותרת ללא נספחיו (נספח אישור ודגשי קרפ"ר; נספח אישור יועמ"ש; טופס דיווח הפעלת בואש; נספח הוראות הפעלה; נספח הוראות בטיחות). רק לאחר פנייה נוספת, הועברו גם נספחי הנהל ביום 1.2.15.

העתק פניות העותרת מיום 5.8.14; 9.9.14; 26.10.14 ו-4.12.14 ומענה המשטרה מיום 1.9.14; 12.11.14 מצורף ומסומן ע/1.

1/ע

25. רק לאחר השגת הנהל, תהליך ארוך ומפרך שנמשך **כמעט חצי שנה**, שממנו התבהר לעותרת כי השימוש שעושה המשטרה בבואש בירושלים המזרחית מנוגד לנוהל וכי עצם השימוש בבואש בתוככי שכונות מגורים צפופות אינו סביר, עלה בידי העותרת לפרוש באופן סדור ומבוסס את טענותיה ביחס לשימוש באמצעי זה בפני המשטרה.

26. בתגובה לפניית העותרת, ענתה המשיבה כי "אנו סבורים שתוכנה ופירוט הדברים הסדורים הכלול בה יוכלו לסייע בידי המשטרה בהמשך בחינת נושא הפעלת הבואש ובמטרה **להמשיך בקיום תהליך של הפקת לקחים, בחינת נהלים ועדכונם ושיפור כלל ארגוני באופן יישומם**". כמו כן, החליטה המשיבה לבחון את הוראות הנהל בקשר למספר טענות שהועלו על ידי העותרת והוחלט להתנות את השימוש בבואש באישור ממ"ז/סממ"ז.

העתק תשובת המשנה ליועמ"ש המשטרה מיום 9.3.15 מצורף ומסומן ע/2.

2/ע

27. לעניין כדורי הספוג, בתוך שנתיים ממועד כניסתם לשימוש של כדורי הספוג השחורים נפצעו קשה בראשם בירושלים המזרחית למעלה מ-30 בני אדם, מחציתם ילדים, אשר ברובם איבדו עין מבלי שהיו מעורבים בהפרות סדר או חשודים במעורבות כזו. נוהל השימוש בכדורי הספוג לא פורסם לציבור אולם הגיע לידי העותרת בעקבות בקשת חופש מידע (הבקשה הוגשה ביום 9.11.14 והנהל הועבר רק

ביום 13.1.15). מהנוהל התברר, כי חל איסור מוחלט על שימוש בכדור לפלג הגוף העליון וכלפי ילדים. על בסיס מידע זה ולאור העדויות הקשות שנאספו על פציעות ראש פנתה העותרת ליועץ המשפטי למשטרה בדרישה לבחינה מחדש של סבירות השימוש באמצעי זה. פניות אלה הובילו להידוק הפיקוח והדיווח על השימוש בכדורי הספוג השחורים ולקיומן של פגישות בעניין זה בהובלת המשנה ליועמ"ש (פלילי).

העתק תשובת מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) מיום 8.5.16 מצורף ומסומן ע/3.

3/נ

28. בעניין הטייזר ניהלה העותרת התכתבות ענפה עם אגף המבצעים במשטרה בעניין נוהל השימוש באמצעי זה. ועדת האתיקה של ההסתדרות הרפואית הזהירה מפני הסכנות הבריאותיות של הטייזר – אף זאת על בסיס הנוהל. התכתבות זו והערות של גורמים נוספים על הנוהל, הביאו לשינויים בכללי השימוש ולפרסומו של נוהל מעודכן בשנת 2014. יצוין, כי רק בעקבות ביקורת ציבורית ופרלמנטרית נרחבת, פרסמה המשיבה את נוהל השימוש בטייזר, שנים לאחר תחילת השימוש בו.

29. משטרת ישראל פועלת כל העת לשדרוג יכולותיה ולרכישה של אמצעים חדשים המוגדרים "לא קטלניים" לצורך ביצוע מעצרי חשודים, התמודדות עם אירועי הפרות סדר וכו'. פרסום נהלי השימוש באמצעים אלו הוא חיוני לעבודת המשטרה שכן רק כך תוכל לקבל מהציבור את העובדות הרלוונטיות והביקורת על אופן השימוש הדרושים לה לבצע הערכה מתמשכת בנוגע לסבירות ולמידתיות השימוש באמצעים אלו. מידע באשר להפרות שיטתיות של נהלי השימוש הוא כלי עבודה עבור המשטרה, אשר בדומה לכל רשות מנהלית אחרת, מחויבת להניח תשתית עובדתית ראויה לכל החלטה שהיא מקבלת ועל אחת כמה וכמה כאשר מדובר בהחלטה על המשך השימוש באמצעי בעל פוטנציאל קטלני כמו כדורי הספוג או הטייזר.

### **פניות העותרת למשיבה**

30. כבר ביום 23.5.12 פנתה העותרת למשיבה בדרישה שתפרסם את נהליה באתר האינטרנט שלה. פניה זו לא נענתה.

העתק המכתב מיום 23.5.12 והתזכורת מיום 21.6.12 מצורף ומסומן ע/4.

4/נ

31. במהלך השנים 2012-2018 פנתה העותרת שוב ושוב למשיבה בדרישה לקבל נוהל כזה או אחר ובנוסף בקשה להעמיד את **כלל הנהלים לעיון הציבור** כנדרש על פי חוק:

31.1. ביום 31.5.12 פנתה העותרת למשיבה בדרישה לפרסום נהליה באתר האינטרנט ובנוסף, לקבל את **נוהל אגף חקירות בעניין הטיפול בקטינים**. ביום 10.9.13 פנתה העותרת שוב בבקשה לקבלת הנוהל ופרסומו. הנוהל הועבר לידי העותרת באופן חלקי ביום 3.12.13 ללא כל התייחסות לדרישת הפרסום ומבלי שהנוהל פורסם.

- 5/ע העתק ההתכתבות בעניין נוהל הטיפול בקטינים מצורף ומסומן ע/5.
- 31.2. ביום 23.7.13 ביקשה העותרת לקבל את נוהל "קריטריונים להגבלת כניסה לתחומי מדינה ישראל של תושבי רש"פ על רקע מניעה פלילית", וכן דרשה שהנוהל יפורסם. ביום 6.8.13 הודיעה המשיבה כי "בימים אלו מתבצעת עבודת מטה בכל הנוגע לפרסומו באתר". הנוהל לא פורסם.
- 6/ע העתק ההתכתבות בעניין נוהל הגבלת כניסה לתושבי רש"פ מצורף ומסומן ע/6.
- 31.3. ביום 22.10.13 פנתה העותרת למשיבה בבקשה לפרסום ומסירת נהלי השימוש הפעלת מכשיר שליטה חשמלי (מש"ח) טייזר. הנוהל הועבר לידי העותרת ביום 31.12.13 אולם לא פורסם אלא לפני כשנתיים בלבד.
- 7/ע העתק ההתכתבות בעניין נוהל הטייזר מצורף ומסומן ע/7.
- 31.4. כמפורט לעיל, ביום 9.9.14 פנתה העותרת למשיבה בדרישה לפרסום נוהל השימוש ב"בואש" וביום 10.11.14 פנתה בדרישה לפרסום נוהל השימוש בכדורי הספוג השחורים. הנהלים הועברו לידי העותרת אולם לא פורסמו.
- 31.5. ביום 14.12.14 פנתה העותרת למשיבה בבקשה לקבל את "נוהל הפעלת אמצעים להשלטת סדר ציבורי" וכן את "נוהל הטיפול המשטירי בהפרות סדר" ודרשה כי כלל הנהלים יועמדו לעיון הציבור באופן יזום ושוטף כנדרש על פי חוק. הנהלים הועברו לעותרת אך ללא התייחסות לחובה להעמידם לעיון הציבור.
- 8/ע העתק ההתכתבות בעניין נהלי הפרות סדר מצורף ומסומן ע/8.
32. במקביל לפניית העותרת, פנתה גם הסנגוריה הציבורית למשטרה בבקשה לקבל את נהלי החקירות והתביעות של המשטרה. ביום 29.4.14 העבירה המשטרה לידי הסנגוריה הציבורית 92 נהלי חטיבת החקירות שהותרו לעיון הציבור והם גם הועלו לאינטרנט. בנוגע לחטיבת התביעות נמסר כי קיימים נהלים בשלב עדכון/ביטול ולגבי חטיבת המז"פ נמסר כי עדיין בתהליך בחינה של הנהלים.
- 9/ע העתק תשובת האגף לחקירות ולמודיעין מיום 29.4.14 לסנגוריה הציבורית מצורף ומסומן ע/9.
33. ביום 1.1.18 פנתה העותרת למשיבה, בבקשה לפרסם לעיון הציבור את כל נהלי המשטרה כנדרש על פי חוק. במכתבה הפנתה העותרת את תשומת לב המשיבה למשך הזמן הארוך שחלף מאז חלה עליה החובה להעמיד את כלל נהליה לעיון הציבור.
34. רק ביום 30.5.18 התקבלה תשובתה של המשיבה, הדוחה את הבקשה בנימוק לפיו: "נכון להיום תהליך ההשקפה, במסגרתו נבחנת אפשרות פרסום של כלל הנהלים לעיון הציבור טרם נסתיים... בעניין זה



הנך מופנית אל [סעיף 9\(ב2\)](#) לחוק, הקובע כי רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע בדבר מדיניות שבשלבי עיצוב".

ההענתק פניית העותרת מיום 1.1.2018 ותגובת המשיבה מיום 30.5.18 מצורף ומסומן ע/10.

10/ע

## הטיעון המשפטי

### א. החובה החוקית והחוקתית לפרסום הנחיות מינהליות באופן יזום

35. חובת המשיב לפרסם את נהליו נגזרת מעקרון חופש המידע ומזכות הציבור לדעת, וכן מעקרון החוקיות. עוד טרם חקיקת חוק חופש המידע עמד בית המשפט העליון על החובה להביא לידיעת הציבור הנחיות מינהליות, שיש בהן כדי לאצול על זכויות ואינטרסים של הפרט, וקבע כי חובה זו "נדרשת מתוך מהותה של המטריה וכנגזרת מעקרון שילטון החוק" (בג"ץ 5537/91 [אפרתי נ' אוסטפלד](#), פ"ד מו(3) 501, 514-515 (1992); בג"ץ 3081/95 [ד"ר רומיאו נ' ההסתדרות הרפואית בישראל](#), פ"ד נ(2) 177 (1996)).
36. עם חקיקת חוק חופש המידע הפכה החובה לפרסם הנחיות לחובה סטטוטורית וחוקתית כאחד. חובת המשיבה לפרסם בעצמה את הנהלים, שעל פיהם היא פועלת, מעוגנת [בסעיף 6](#) לחוק חופש המידע הקובע כי "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור".
37. החובה לפרסם הנחיות מינהליות נובעת משני טעמים עיקריים. הראשון עניינו בחובת הרשות המינהלית ליידע את הפרט מה הם ההסדרים הנורמטיביים, שעשויים להשפיע על מהלך חייו, על הזכויות והאינטרסים שלו ועל האופן בו הוא מכלכל את צעדיו. השני עניינו בתקינות השלטון: פרסום ההנחיות עשוי למנוע ניצול שרירותי של הסמכות השלטונית וחושף את הרשות לפיקוח ציבורי (ראו: יואב דותן, "פרסום הנחיות מינהליות" [משפט וממשל ג'](#) (תשנ"ז) 475, עמ' 484-485). "פרסום נורמות של מימשל (בהן תקנות והנחיות פנימיות) ... יש בו כדי לחייב את השלטון... שהרי אם מבקש השלטון לסטות מנורמה שפורסמה, הנטל עליו הוא להסביר, לפרש לתרץ" (עניין [ההסתדרות הרפואית](#) (פס' 35 לעיל) 190).
38. עקרון השקיפות העומד ביסודו של חוק חופש המידע מבטיח גם את יכולתו של הציבור לבקר את השלטון ומבטיח, כי רשות תפעל כלפי הציבור בסבירות, במידתיות, ללא משוא פנים, בשוויון, וכי תפעיל את שיקול דעתה בדרך נאותה. עקרון זה מתחזק שבעתיים כאשר מדובר בגילוי נהלים להפעלת סמכויות פוגעניות, שמכוחן יכולה הרשות לשלול את חירויותיו של הפרט:

"קבלת מידע על-אודות דרכיו ואורחותיו של השלטון חיוני הוא ליכולתו של הציבור לפקח על פעילותן של רשויות השלטון; וידעתן של רשויות השלטון כי חשופות הן לביקורת תביא מצידה ליתר סדר ומישטר, ותרתיע אותן מעשיית מעשים החורגים מן המותר והראוי" (ענ"ם 8282/02 [הוצאת עיתון "הארץ" נ' מדינת](#)

ישראל, (23.11.03) כב' השופט חשין פס" 6-7. וראו גם: בג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים.  
פ"ד מח(1) 661, 673 (1993).

39. כפי שנאמר בדברי ההסבר לסעיף 6 להצעת חוק חופש המידע "כיום הנהלים הפנימיים, ההנחיות והחלטות בדבר מדיניות, הינם במקרים רבים בגדר 'תורת הנסתר' מפני הציבור, חרף השפעתם הרבה על זכויותיו ועל האופן שבו פועלת הרשות. נהלים פנימיים והנחיות הם למעשה בבחינת דין המחייב את הרשות, ויש הצדקה רבה לכך שהרשות תפעל מיוזמתה לפרסום ברבים, כפי שפסק גם בית המשפט העליון" (הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997; הצע"ח 2630 מיום 25.6.1997, ע' 397).

40. ואכן, הפסיקה פרשה באופן רחב מאד את החובה הקבועה בסעיף 6 לחוק ונתנה לה משקל נכבד :

"הוראת סעיף 6 הנ"ל החילה על ההנחיות המנהליות חובת פרסום בדומה לחובה החלה על פרסומן של תקנות בנות פועל תחיקתי. בכך ביקש המחוקק להביא לידיעת הציבור את ההנחיות המנהליות שלפיהן רשות ציבורית פועלת, כך שלא יהיו בדבר 'תורת הנסתר'" (בג"ץ 7139/02 בצה נ' שר הפנים, פ"ד נ(3) 481, 491-492 (2003)).

41. בעתירה אשר עסקה בחובת הפרסום של כלל נהלי משרד הפנים, הדגיש בית המשפט את חשיבותו הרבה של סעיף 6 לחוק :

"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... בתי המשפט חזרו וקבעו כי מאז חוקק סעיף 6 לחוק חופש המידע, הרשות הציבורית חייבת להעמיד את הנחיותיה לעיון הציבור ולפרסמן ולמעשה הוראה זו החילה על ההנחיות המנהליות חובת פרסום בדומה לחובה החלה על פרסומן של תקנות בנות פועל תחיקתי" (ענת"ם (מנהלי - י-ם) 530/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים (5.12.07) (להלן: "עניין נהלי משרד הפנים").

### ב. החשיבות הציבורית בפרסום נהלי המשיבה

42. הפסיקה פרשה באופן מצומצם ביותר את החרג הקבוע בסעיף 6 המתיר להימנע מפרסום כאשר אין בהנחיות נגיעה או חשיבות לציבור : רק כאשר מדובר בהנחיות בעלות אופי טכני ובלתי מהותי ובמקרה של ספק, האם יש בהנחיות עניין לציבור, יש להכריע לטובת הפרסום (זאב סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (תש"ס) 156 (להלן: "סגל")).

43. בענייננו, לא יכול להיות ספק באשר לחשיבות הציבורית הגדולה של נהלי המשיבה. נהלים אלה מסדירים את גבולות הסמכות ואת כללי הפעולה של המשיבה ביחסיה עם הפרט באינספור מצבים : בחקירה, במעצר, בעיכוב, בבדיקת מסמכים וזהות, בהפגנות, בהפרות סדר, בהפעלת כוח, בתשואול ועוד ועוד. כמו כן, נהלים אלה מבטאים את מדיניות המשטרה ביחס להסדרה של הפגנות, לשימוש

באמצעי כוח שונים, לאכיפה של עבירות מסוימות ועוד. נהלים אלה הם בעלי השלכות מהותיות על הציבור כולו ובעלי השפעה מוחשית על יכולתה של המשיבה להגביל ולפגוע בחירויותיו היסודיות ביותר של הפרט ובזכויותיו החוקתיות.

44. אזרחים ואזרחיות תלויים בפעילותה התקינה של המשיבה וזקוקים לעיתים להגנתה, ועל כן קיים להם אינטרס לוודא כי פעולת המשיבה פועלת באופן סביר ועל פי חובתה החוקית, לאכוף את החוק באופן יעיל ושוויוני ולשמור על החוק והסדר הציבורי. השיקולים והאינטרסים התומכים בפרסום הנהלים מקבלים משנה תוקף לאור העניין הציבורי המובהק שבקיום פיקוח נאות על אופן התנהלותן של רשויות האכיפה (ראו: שיטור בחברה משוטעת, אורי גופר וגיא בן פורת (עורכים), עמ' 6-20, (2013)).

45. לאור פערי הכוחות הטמונים במפגש בין שוטר לאזרח אזרחים נוטים ככלל להניח כי למשיבה ולפועלים מטעמה סמכות חוקית לפעול, וכי הם אינם פועלים בניגוד לדין. חשיפת הנהלים תקדם מודעות לזכויותיו של אזרח בהתקלות עם המשטרה ותבטיח כי הנהלים הכתובים ימומשו בפועל, ולא יהפכו לאות מתה (דע"פ 10141/09 בן חיים נגד מדינת ישראל, (6.3.12) הנשיאה ביניש פ"ס 27).

46. מעבר לאינטרס הציבורי הכללי בפרסום נהלי המשיבה, לנהלים אלה חשיבות ייחודית לחשודים ונאשמים בהליכים פליליים וחשיפתם נועדה להבטיח את קיומו של הליך הוגן. פרסום הנהלים הכרחי לצורך מימוש זכותו הבסיסית של כל נאשם לבחון האם התנהלות המשטרה בעניינו נערכה לפי הכללים המנחים את פעילותה והאם כללים אלה סבירים. ואכן, באינספור תיקים פליליים מתעוררת השאלה אם המשטרה פעלה בהתאם להנחיותיה כחלק מניהול הגנתו של הנאשם.

47. התנהלות המשיבה על פי נהלים בלתי חוקיים או בניגוד לנהלים יכולה להיות בעלת השפעה קריטית על הליכי המעצר והחקירה, על הראיות שיתקבלו במסגרתו של ההליך הפלילי, על המשקל שיוחס להן ועל תוצאת ההליך כולו. בהעדר פרסום יזום של הנהלים, לנאשם אין כל דרך להגיע לנהלים שיושמו בעניינו, מלבד התדיינות מול המשיבה בעניין חשיפת הנוהל בשעה שההליך בעניינו מתנהל תוך הימשכות ההליכים והנזק הכרוך בכך, במיוחד כאשר הנאשם מצוי במעצר.

48. פעולה בניגוד להנחיות עשויה להעלות טענות בהתאם לדוקטרינת הפסלות הפסיקתית, המאפשרת לטעון לפסלות ראייה בהתאם להילכת יששכרוב (ע"פ 5121/98 יששכרוב נ' התובע הצבאי, פ"ט סא(1) 461 (2006)). בעניינים שונים - כמו בדיקות ינשוף, סמים וטביעות אצבע - נדונה קבילותן של בדיקות בהליך הפלילי, בין היתר לאור השאלה האם הבדיקה נערכה בהתאם לנהלים (ראו, למשל, דע"פ 3981/11 שרביט נ' מדינת ישראל, (5.7.12); דע"פ 7093/10 מדינת ישראל נ' דרזין, (1.7.12)). בבש"פ 9051/08 ליברטי נ' מדינת ישראל (23.11.08) קבע בית המשפט לעניין נוהל טביעות אצבעות כי "ראוי גם שנוהל כזה יתפרסם לשם מתן הזדמנות אמיתית לנאשם להוכיח את חפותו בהליך הוגן, שכן הוא נותן בידיו כלים של ממש להתגונן מפני היותה של טביעת האצבע ראייה נסיבתית אחת ויחידה העלולה להביא להרשעתו" (סעיף 8 לפסק הדין).

49. פעמים רבות נדרש עיון מידי בנהלים על ידי חשוד או נאשם על מנת לברר אם הייתה הצדקה להעמדה לדין בעניינו, כאשר עולה חשד ליישומה של אכיפה בררנית, כאשר מוגש כתב אישום בפלילים באופן

חריג ביחס לעבירה הנטענת ולנסיבות, או כאשר קיימות חלופה מינהלית שבה נעשה שימוש במרבית המקרים (ראו למשל: ת"פ 9 (י-ם) 37260-08-11 [מדינת ישראל נ' סגל](#) (21.9.14)). גם פגיעה בזכויות נחקר או חשוד, למשל כאשר נפגעות זכויותיו בחקירה, או כאשר נעשה כלפיו שימוש לא מידתי ולא סביר בכח, תתגלה פעמים רבות, רק כאשר ייחשף האזרח לנוהל המתווה את אופן הפעולה התקין והראוי ואת המגבלות והחובות החוקיות החלות על המשיבה בעת הפעלת סמכויותיה.

50. הפסיקה ייחסה חשיבות מוגברת לחובת הפרסום ולהיקפה במקרים שבהם נהלי הרשות מסדירים עניינים הנוגעים לזכויות אזרח או הפוגעים בזכויותיו (בג"ץ 1477/96 [נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר](#), פ"ד נג(5) 193, 201 (1998)). ככל שחשיבותם של הנהלים מבחינת זכויותיו וחובותיו של הפרט גדולה יותר, כך חובת הפרסום וההנגשה לציבור יהיו משמעותיות יותר (ענ"ם 4014/11 [אבו עיד נ' משרד הפנים רשות האוכלוסין](#) (2014)).

### ג. משך הזמן למימוש החובה לפרסום נהלים

51. המשיבה לא מערערת על חובתה לפרסום את נהליה אלא טוענת כי עדיין לא סיימה את התהליך הפנימי הנדרש לבחינת אפשרות פרסום הנהלים, המכונה "תהליך ההשקפה" (תשובה מיום 30.5.18, נספח ע/10/10 לע"ל). הזמן הרב שחלף מאז שקמה החובה החוקית להעמיד את הנהלים לעיון הציבור לפני עשרים שנים, הופך את התנהלות המשיבה לבלתי סבירה בעליל במיוחד כשהיא אינה מתחייבת ללוח זמנים כלשהו לביצוע חובתה.

52. על המשטרה היה לפעול בתוך זמן סביר להעמדת כלל נהליה לעיון הציבור זאת בהתאם לכלל הקובע בסעיף 11 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981, לפיו "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו - משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו **במהירות הראויה**...". במקרה דנן המחוקק אף הבהיר מפורשות בדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, כי הצעת החוק מטילה חובות ביצוע נרחבות על הרשויות הציבוריות ותכלית החוק לחייב "הקצאת משאבים למימושה של הזכות".

53. כפי שצוין לא אחת בפסיקת בית המשפט העליון החובה לפעול בלוח זמנים סביר היא חלק בלתי נפרד מחובתה הכללית של הרשות המנהלית לפעול בסבירות (בג"ץ 2065/05 [מאהר נ' שר הפנים](#) (7.6.05)). חובה זו מקבלת משנה תוקף כאשר מדובר בחובה הנוגעת למימוש זכויות יסוד (בג"ץ 1892/14 [האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון פנים](#) (13.6.2017)).

54. חוק חופש המידע יצר הבחנה בין מידע שלגביו נקבע מנגנון של בקשות חופש מידע פרטניות לבין הנחיות מנהליות שלגביהן חובת הפרסום היזום מייצרת את הצורך בפניות פרטניות. **פרסום יזום של נהלי המשיבה כמתחייב על פי החוק היה מיותר בזבוז זמן, משאבים ומאמצים** מצד פרטים וגורמים שונים דוגמת העותרת, אשר לאורך השנים נאלצו לשלם אגרה ולפנות שוב ושוב למשיבה בבקשה לקבל נוהל כזה או אחר, וזאת אפילו במקרים שבהם אותו הנוהל בדיוק כבר הועבר למאן דהוא.

55. חוסר הסבירות והשרירות בהתנהלות המשיבה מחריפה נוכח העובדה, כי במהלך השנים העבירה המשיבה אינספור נהלים פרטניים לעיונה של העותרת ולגורמים רבים אחרים מבלי שנהלים אלה הועמדו לעיון הציבור. איזו הצדקה יש שלא להעמיד לעיון הציבור נהלים שהמשיב כבר קיבל לגביהם את ההחלטה שניתן לחשוף אותם? מדוע נמנע המשיב מלהעלות לאתר לפחות את אותם הנהלים שכבר הועברו על ידו לעיון של גורם כזה או אחר?

56. כך, לדוגמה, באינספור הליכים פליליים מבקשים נאשמים לעיין בנוהל כזה או אחר הדרוש להם לצורך הגנתם. למרות שנוהל מסוים הועבר לנאשם לצורך הגנתו, יתר הנאשמים הזקוקים לאותו הנוהל בדיוק ייאלצו גם הם לעבור בדיוק את אותו מסע שכרוך בהגשת בקשה, תשלום אגרה וקבלת הנוהל.

57. בנוסף, עמדת המשיבה, לפיה יש להמתין עד לסיום תהליך "ההשקפה" של כלל נהליה ורק אז יפורסמו הנהלים לעיון הציבור (ר' פסקה 34 ונספח 10/ע"ל), אינה סבירה. במסמך עקרונות של צוות המשנה לענייני שקיפות במשרד המשפטים מ-2014 נקבע, כי על הרשות לבצע עבודת מיפוי ובדיקה של המידע הקיים ברשותה ולוודא שהמידע מעודכן ואין מניעה לפרסמו: "יובהר, כי כאשר מדובר ברשות גדולה ומורכבת, אין מקום להמתין להשלמת כל התהליך, ויש לפעול במקביל לפרסם את המידע שכבר **אותר**". באשר להנחיות מנהליות, מדגיש המסמך כי לגביהן כלל לא ניתן להמתין עד לביצוע עבודת המיפוי אלא חובת הפרסום היא מידית: "**בנוגע למידע שהינו בגדר הנחיות מנהליות... ישנה חובה חוקית לפרסמו מכוח חוק חופש המידע ומשכך יש לפרסמו לאלתר**" (היחידה לחופש המידע, משרד המשפטים, "**מסמך עקרונות של צוות המשנה לענייני שקיפות**" ספטמבר 2014).

העתק מסמך עקרונות של צוות המשנה לענייני שקיפות מספטמבר 2014 מצורף ומסומן ע/11.

11/ע

58. על החובה לפרסם את הנהלים לפיהם פועלת הרשות באופן מידי וללא כל דיחוי ניתן ללמוד מפסק הדין **בעניין פרסום נהלי משרד הפנים** שהוזכר לעיל. בעקבות הגשת העתירה הודיע המשיב, כי בכוונתו להביא לפרסומם של כלל נהליו באתר האינטרנט שלו וכי "תהליך העבודה עשוי לקחת פרק זמן של **כשישה חודשים**" (ענת"ם (מנהלי - י-ם) 530/07 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים** (5.12.07) פ"ט 6). בית המשפט דחה את עמדת המשיב בדבר משך הזמן הדרוש לפרסום הנהלים והורה "לפרסם באתר האינטרנט של המשיב את כל הנהלים וההנחיות השלמים והמלאים, וכן לפרסם את העדכונים באתר בכל פעם שהנהלים מתעדכנים על ידי המשיב. **המשיב יבצע את האמור לעיל תוך 30 יום** מיום המצאת פסק דין זה" (**שם**, פ"ט 38).

#### ד. חריגים לחובת הפרסום

59. המשיבה מבססת את סירובה להעמיד את נהליה לעיון הציבור על החריג הקבוע בסעיף 9(ב)(2) לחוק ולפיו אין היא מחויבת לפרסם מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב. תשובת המשיבה אינה רלוונטית לעניין.

60. אין כל קשר בין החריג הקבוע בסעיף 9(ב)(2) לבין חובתה של המשיבה להעמיד את כלל נהליה לעיון הציבור. דרישת סעיף 6 לחוק היא לפרסום ההנחיות המינהליות "**שעל פיהן היא פועלת**" כיום. על

המשיבה חלה חובה לפרסם את נהליה כפי שהם מועברים כיום לדרגות הפיקוד השונות ולשוטרים המועסקים כיום בשירות המשיבה. ייתכן כי נוהל כזה או אחר של המשיבה נמצא בשלבי עיצוב אולם וודאי שלא ניתן לומר זאת על כלל נהלי המשיבה – האם משמעות הדבר כי המשטרה פועלת בחלל ריק ללא נהלים שמנחים את פעילותה?

61. החריג הקבוע בסעיף 9(ב)(2) אינו חל על תהליך ה"השקפה" שמקיימת המשיבה. חריג זה נועד למקרים שבהם מדיניות מסוימת של הרשות הציבורית עדיין לא מעוגנת בנוהל כתוב והיא נמצאת בשלבי גיבוש ועיצוב, וזאת כדי שהרשות לא תידרש לחשוף לעיון הציבור את המדיניות המתהווה בטרם הושלם ההליך: "הוראה זו נועדה לאפשר לרשות הציבורית לעצב מדיניות ציבורית, בלי שתחויב לגלות יחצי מלאכה... כך ברור, שאין ההוראה באה להסמיך רשות שלא לגלות ברבים את מדיניותה, לאחר שנקבעה." (סגל, עמ' 200; וראו למשל: ענ"ם 7024/03 גבע נ' גרמן (6.9.06); ענ"ם (מנהלי-ת"א) 2648/09 מנגל נ' המוסד לביטוח לאומי (13.9.10)).

62. לא כך הדבר באשר לנהלי המשיבה אשר מנחים יום יום את פעילות שוטריה ומשפיעים על הציבור בכללותו. ברי, כי מרבית נהליה של המשיבה קיימים ויציבים ולאורם היא פועלת. שלבי העיצוב של הנהלים שמדריכים את פעילות המשיבה הסתיימו זה מכבר, וזה שנים רבות שנהלים אלה משקפים את מדיניותה המגובשת והקבועה. כפי שנקבע בענ"ם 9187/07 לחון נ' משרד הפנים, דנציגר בפסקה 61 (24.7.08): "המשיבים הצהירו בפנינו כי הגורמים הרלוונטיים מסתמכים על ההנחיה, על אף היותה בגדר "טיטוט נוהל" בלבד. במקרה כזה... המשיבים אינם יכולים להסתתר מאחורי הנימוק כי מדובר ב"מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב" כטעם לאי פרסום ההנחיה... גם בעניין פרסום נהלי משרד הפנים קבע בית המשפט כי חובת הפרסום היא מידית לאור תחולתם של הנהלים בפועל: "לא ניתן להמתין עוד עד שהמשיב יראה לנכון לגבש ולבחון את הנהלים. המשיב ממשיך, מדי יום, להפעיל את סמכויותיו הרחבות במכלול העניינים החשובים עליהם הוא מופקד...". (פסקה 37 לפסק הדין).

63. בהקשר זה נזכיר, כי תקנה 3 לתקנות חופש המידע קובעת, כי "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות כאמור בסעיף 6(א) לחוק, כפי שיעודכנו מזמן לזמן...". משמעות הדבר היא, כי על הרשות חלה חובה לפרסם את נהליה גם כאשר הם עוברים תהליך של בחינה מחדש. משכך, וודאי שאין לקבל את טענת המשיבה, כי החובה לפרסם את נהליה קמה רק לאחר סיום הליך ה"השקפה" שבמסגרתו בוחנת המשיבה, בין היתר, את עדכניותם של הנהלים.

64. בנוסף, באיזון בין האינטרסים התומכים בגילוי מידע לבין האינטרס שלא לחשוף אותו, מוטל נטל כבד על הרשות להראות, כי הטעם שלא לגלות את המידע עדיף, ובכל מקרה לא ניתן לעשות שימוש גורף וכוללני בטענת חיסיון:

"... אין לקבוע, בשום פנים, חיסיון גורף. על המערערת לשקול תמיד גילוי מלא או חלקי של המידע, ועליה הנטל להראות כי מניעת העיון, בכל מקרה ומקרה, מוצדקת היא." (ענ"ם 6013/04 משרד התחבורה נ' חברת החדשות בע"מ, T'9 (4) 60 (2006) פ' 31, (להלן, "עניין משרד התחבורה")).

## ה. החובה לפרסם את רשימת כלל הנהלים

65. חובת הפרסום של הנחיות מנהליות כפופה בחוק לשני סוגים של חריגים. הרשות אינה חייבת לפרסם הנחיות פנימיות שאין "להן נגיעה או חשיבות לציבור" (סיפא ל**סעיף 6(א) לחוק**), והנחיות שהן בבחינת "מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו" בשל אחד מהחריגים שמנויים בסעיף 9 לחוק (סעיף 6(ב) לחוק). בנוגע להנחיות אלו מבקשת העותרת סעד מצומצם: פרסום של **כותרת ההנחיה, תקציר שלה** (פרפראזה), ו**של והעילה שבעטיה הוחלט שלא לפרסמה**, דהיינו – החריג החוקי לאי הפרסום (פרטיות, זכויות יוצרים, ביטחון וגו') והנסיבות הקונקרטיות שמצדיקות את הפעלת החריג.

66. חובה זו נובעת מהוראות החוק עצמו. שהרי, גם כאשר מחליטה רשות ציבורית שלא לחשוף מידע, עדיין היא **חייבת לתת "הודעה בכתב שתפרט את נימוקי ההחלטה"**, וזאת, בין היתר, על מנת שאפשר יהיה "לעתור נגד ההחלטה" (סעיף 7(ו) לחוק). הסתרה של עצם קיומו של מידע מנוגדת לחובת ההודעה וההנמקה, ומסכלת למעשה את יכולתו של אזרח לאתגר את החיסיון בבית המשפט. רשות שאינה מסתפקת בחיסיון על תוכן הנוהל, ומסתירה את עצם קיומו הופכת ל"פוסק אחרון". היא היחידה שתחליט אם יש לנוהל "נגיעה או חשיבות לציבור" אם לאו; איש מלבדה לא יבחן האמנם קיימת מניעה לפרסמו מטעמים של ביטחון המדינה, או "שאינן גלולותו על פי כל דין" וגו'.

67. בעניינה של המועצה להשכלה גבוהה, שסירבה לגלות פרוטוקולים של דיוניה, נקבע שאין די בכך שהרשות סבורה שהמידע המבוקש נכנס לגדרו של אחד מהחריגים שבחוק **ועליה להצביע על הנסיבות הקונקרטיות שמצדיקות את הפעלת החריג**, ואף **לספק למבקש נתונים שיאפשרו לו "לטעון באופן מושכל נגד ההחלטה"**. עוד נקבע, כי ככל שהמועצה סבורה שקטע מתוך הפרוטוקולים שיחשפו צריך להישאר חסוי, היא תוכל להשמיטו **"ובלבד שתציין במפורש את דבר ההשמטה, טעמיה המדויקים (טיב הדיון) ומועדי הדיון"** (ענת"ם (מנהל-1-ם) 924/02 **הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' המועצה להשכלה גבוהה** (11.9.03)). ערעור על קביעות אלה נדחה על ידי בית המשפט העליון בקבעו כי:

"רשות ציבורית אינה רשאית להסתפק בסירוב לקוני לבקשה למסירת מידע ועליה לפרט את הטעמים לכך, על מנת לאפשר למבקש המידע לעמוד על טעמים אלה ולשקול את מהלכיו. פירוט הטעמים לסירוב מאפשר גם לבית המשפט לעמוד על השיקולים ששקלה הרשות ועל האיזון הפנימי שערכה ביניהם, בהעבירו את ההחלטה תחת שבת ביקורתו." (ענת"ם 9738/04 **המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון "הארץ"** (19.12.06)).

68. **בעניין פרסום נהלי משרד הפנים** הבהיר בית המשפט (בפסקה 37), כי אין לקבל את טענת המשיב לפיה בכוונתו לפרסם את נהליו "למעט מידע החסוי על פי דין". בית המשפט קבע כי "על המשיב לפרסם את כל [ההדגשה במקור, א"ס] הנהלים וההנחיות שעל פיהם הוא מפעיל את סמכויותיו ויפה שעה אחת קודם... אם ימצא כי הוראה או הנחיה ספציפית כלשהי אמנם עומדת כדין באחד החריגים שמונה חוק חופש המידע, **יוכל המשיב שלא לתת לה פרסום ועליו להודיע על כך, בצירוף נימוקיו, לעותרים**".

69. זאת ועוד. בהתאם לסעיף 11 לחוק, גם אם הנחיה מנהלית עונה על ההגדרה של "מידע אשר הרשות הציבורית רשאית או חייבת שלא למסרו כאמור בסעיף 9", עדיין היא חייבת לעשות מאמץ כדי לגלות אותה "תוך השמטת פרטים, תוך עריכת שינויים או תוך התניית תנאים", ולציין את דבר ההשמטה או השינוי. יישום הוראת סעיף 11 לחוק על פרסום הנחיות מנהליות, מחייב לכל הפחות חשיפה של שם ההנחיה, תקציר שלה, והעילה לחיסיון - פרטי מידע מינימליים והכרחיים, שקשה להעלות על הדעת אינטרס לגיטימי שיצדיק את הסתרתם.

70. פרשנות זו של החוק מקבלת משנה תוקף בשים לב לשינויים שחלו מאז חקיקתו. לאור ההתקדמות בטכנולוגיות המידע גדלה הנגישות למידע ציבורי והורחבו חובות השקיפות החלות על הרשויות. צעד משמעותי נעשה בהחלטת הממשלה 4515 מיום 14.1.12 בעניין "ממשל פתוח". בעקבות החלטה זו הוקם צוות המשנה לענייני שקיפות במשרד המשפטים אשר פרסם מסמך עקרונות בעניין "פרסום מידע באופן יזום ע"י הרשות הציבורית" (נספח 11/ע'ל). אחד מהעקרונות המרכזיים שנקבעו שם הוא עקרון ה"שלמות" לפיו "על המידע להתפרסם באופן מלא ככל הניתן... ככל שנעשו השמטות יש לציין אותן ואת הסיבה להן... הפרסום החלקי עלול להטעות. לדוגמא, פרסום רק חלק מהפרוטוקולים בעניין מסוים עלול ליצור את הרושם שזה כל מה שיש". כך לעניין פרסום יזום של מידע המצוי בידי הרשויות הציבוריות, וכך - מקל וחומר - לעניין פרסום יזום המחויב על פי חוק של הנחיות מנהליות. "חצי אמת יכולה להיות גרועה משקר מלא. כשאדם מגלה טפח מן האמת, אך מכסה טפחיים, הרי עלולה התמונה הכללית להיות שונה לחלוטין מהמציאות" (ענת"ם (מרכז) 17569-03-13 אדיוסטמס בע"מ נ' עיריית הוד השרון (27.5.13)).

71. דוגמא לפרסום הנחיות שכולל הודעה על דבר השמטתה של הנחיה אפשר למצוא באתר של צה"ל - רשות ציבורית, שביטחון המידע וסודיות הם נר לרגליה: פקודות המטכ"ל מתפרסמות באתר צה"ל תוך ציון הפקודות שהושמטו מטעמים של ביטחון מידע.

העתק של דפי אתר האינטרנט שבהם מפורסמות פקודות הצבא מצורף ומסומן ע/12.

12/ע

72. פרסום המידע הבסיסי על הנהלים שלא ניתן לפרסמם לציבור הרחב, היא תנאי לכך, שהפרט יוכל לממש את זכותו לבקש ולעניין באותם נהלים במקרים מיוחדים. ראש וראשון, קיימים מקרים בהם הנוהל אינו יכול להיות חשוף לכלל הציבור, אך יכול או חייב להיחשף בפני בעל עניין מסויים "תוך התניית תנאים בדבר דרך קבלת המידע והשימוש בו" (סעיף 11 לחוק). יתר על כן, כידוע, "זכות העיון האישית" מתפרשת על מידע בהיקף רב יותר מהמידע שהרשות חייבת לגלות מכוח חוק חופש המידע. כך, למשל, במסגרת ההליך הפלילי יכול נאשם לבקש לעיין בנוהל שעשוי לסייע בהגנתו, גם אם אותו נוהל אינו חייב בפרסום לפי חוק חופש המידע; בדומה לזה, בהליך אזרחי חלים כללים שונים לחשיפת מידע של רשות ציבורית כחלק מ"גילוי מסמכים". וגם בהליכים מנהליים יכול העותר לבקש לעיין בנוהל, ולמצער לבקש שבית המשפט יעיין בו.



73. אך למותר לציין, שמי שאינו מודע לעצם קיומו של נוהל לא יוכל לפנות בבקשה כלשהי. חיסוי של הפרטים הבסיסיים - עצם קיומו של הנוהל, טיבו והעניינים שמוסדרים בו – מרוקן מתוכן את זכות העיון האישית, וגורר אחריה פגיעה בזכויות יסוד רבות אחרות.

74. לבסוף, פרסום מידע בסיסי על הנהלים שלא התפרסמו יבטיח פיקוח ראוי יותר על עבודת המשטרה ועל חובתה לפעול בהתאם להנחיות מנהליות כתובות. בשורה ארוכה של פסקי דין עמד בית המשפט העליון על חובתן של רשויות המנהל לקבוע נהלים וקריטריונים ברורים להפעלת סמכויותיהן: "גיבוש הנחיות מאפשר לרשות לערוך בירור יסודי ולהתייעץ עם גורמים רלוונטיים; קיומן של הנחיות מייעל את פעולת הרשות והפעלתן תורמת לאחידות, יציבות ועקביות של פעולתה ולשוויון בהפעלת הסמכות. קיומן של הנחיות מאפשר לאזרח, הנזקק לרשות המנהלית, לצפות ולכלכל את צעדיו במידה סבירה של ודאות, ומקלה על הפעלת ביקורת על פעולת הרשות..." (ענ"ם 9187/07 [לחון נ' משרד הפנים](#), (24.7.08) השופט דנציגר, פסקה 38; ראו גם יואב דותן, "החובה לקבוע כללים מנהליים", [משפטים כ"ג](#), 437, 445-448 (תשנ"ד)); בג"ץ 26/99 עיריית רחובות נ' שר הפנים, נז(3) 117, 97 (2003)).

75. כך, לדוגמה, בעניין [ליברטי](#) התברר, כי למשטרה אין נוהל המסדיר נטילת טביעות אצבעות מחשודים. ביהמ"ש קבע כי "ראוי לה למשטרה שתקבע כללים ברורים (אם אלה אינם בנמצא), כיצד בדיוק יש ליטול מעתקי טביעת אצבעות מזירת עבירה..." (בש"פ 9051/08 [אליהו ליברטי נ' מדינת ישראל](#) (23.11.08)). פרסום רשימת הנהלים הייתה מגלה את דבר חסרונו נוהל כזה ואולי זה היה נכתב קודם.

76. פיקוח ציבורי על גיבוש הנחיות חשוב במיוחד לרשות ציבורית עתירת סמכויות פוגעניות דוגמת המשיבה: "נודעת חשיבות רבה להבהרה ולהמחשה של האינטרסים הציבוריים עד לרמה הקונקרטי ביותר... מי שמתעתד ל פגוע בזכויות יסוד לטובת אינטרס ציבורי... ראוי שיבהיר, תחילה לעצמו, הבהר היסב במה בדיוק מדובר" (מרדכי קרמניצר "המשטרה וחכויות אדם", [משפט וממשל](#) ב' 159 (תשנ"ד)).

לאור כל האמור לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות כמבוקש בראשית עתירה זו.

29 ביולי 2018



אן סוציו, עו"ד  
ב"כ העותרת