

האגודה לזכויות האזרח בישראל

העותרת:

ע"י ב"כ עוה"ד לימור יהודה ו/או דן
יקיר ו/או דנה אלכסנדר ו/או אבנר
פינצ'וק ו/או מיכל פינצ'וק ו/או עאוני
בנא ו/או לילה מרגלית ו/או באנה
שגרי-בדארנה ו/או שרון אברהם-ויס
ו/או סוניה בולוס ו/או עאזם בשארה
ו/או עודד פלר

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
ת"ד 34510, ירושלים 91000
טל: 6521218-02 פקס: 6521219-02

נ ג ד

1. משטרת ישראל – הממונה על חופש המידע
2. מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון

המשיבים:

ע"י פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, המורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא ימסרו לעותרת ומדוע לא יפרסמו את המידע כדלקמן:

א. הנוהל המשטרתי הפנימי, בו עוגנו הקריטריונים, על פיהם מוטלות מניעות משטרתיות על פלסטינים תושבי השטחים, בגין נשללת מהם האפשרות, בין היתר, לקבלת היתרי כניסה לישראל.

ב. מידע בדבר הסמכות, הפרוצדורה, הכללים והקריטריונים לסיווג תושבי שטחים כבעלי מניעה משטרתית, ובכלל זאת:

1. מיהו הגורם המוסמך לאשר הטלת מניעה משטרתית על אדם.

2. מהן העבירות המקימות מניעה משטרית.
3. מהו זמן המניעה המוטל בגין כל אחת מהעבירות, ומהו המועד ממנו מתחילה תקופה זו להימנות.
4. מהו הבסיס העובדתי המספיק לצורך הטלתה של מניעה משטרית – בכלל זאת, האם מניעה נרשמת אך נגד מי שהורשע בעבירה מהעבירות שנקבעו, או גם נגד מי שהנו בגדר חשוד בלבד (הוגשה נגדו תלונה / נפתח תיק חקירה / הוגש כתב אישום).
5. במקרה שמניעה נרשמת אף נגד מי שהינו בגדר חשוד בלבד – מתי מוסרת מניעה זו, האם המניעה מוגבלת בזמן, האם היא מוסרת אוטומטית כאשר תיק החקירה נסגר, האם קיים הבדל בין מקרים לפי סיבת הסגירה של התיק.
6. האם יש פעולות שה"מנוע המשטרתי" יכול לעשות על מנת להסיר את המניעה שנרשמה על שמו, במקרים שונים, או ביחס לעבירות שונות, ואם כן, מהן פעולות אלה.
7. האם מניעה משטרית יוצרת מניעה אך ורק לכניסה לישראל, או שנעשה בה שימוש אף כדי למנוע יציאה מהשטחים לחו"ל, או כדי להטיל מגבלה כלשהי על התנועה בתוך השטחים. אם כן, ואם קיים הבדל בין הכללים הנוהגים בכל אחד מהמקרים - מהן העבירות, המגבילות יציאה לחו"ל או תנועה בתוך השטחים, ומהם הכללים והקריטריונים לקביעת מניעות במקרים אלה.

מבוא ובקשה לדיון מוקדם

עניינה של עתירה זו בסירובם של המשיבים למסור לעותרת ולפרסם מידע חיוני, ובכללו נהלים והוראות, שעוגנו בנוהל משטרתי כתוב, על פיהם מוטלות מניעות משטריות על תושבי שטחים.

תיוגו של תושב שטחים כבעל "מניעה משטרית" גורר עימו פגיעות קשות ומיידיות בו ובזכויות מוגנות העומדות לו. בעקבות תיוג שכזה נשללת ממנו האפשרות לקבל היתר כניסה לישראל לכל צורך שהוא, ועשויים להיאסר עליו היציאה לחו"ל, המעבר לרצועת עזה, או אף תנועה בתוך שטחי הגדה המערבית.

עשרות אלפים מתושבי השטחים מתויגים כיום כ"מנועי מטרה".

על אף שלנוהל ולקריטריונים שנקבעו במסגרתו השלכות יומיומיות קשות על חייהם של רבים מתושבי השטחים ועל זכויות האדם שלהם, מסרבים המשיבים למוסרם ולפרסמם, שלא כדין, ובניגוד לחובותיהם.

מתוך מידע, שהצטבר בעקבות טיפול במקרים רבים של אנשים, אשר סווגו כ"מנועים משטרתיים", מתעוררים ספקות באשר לכשרותם ולחוקיותם של כללים וקריטריונים, שנקבעו על ידי המשיבים לסיווגם של אנשים כבעלי "מניעה משטרתית". מסתבר, למשל, כי מניעה משטרתית מוטלת על אנשים, להם קנסות תעבורה שלא שולמו, ועל אנשים שנתפסו בעבר בשהייה בלתי חוקית. הטלת מניעה בסוג המקרים הראשון משמעה שימוש בסמכות לצורכי גבייה, ובסוג המקרים השני, כאמצעי ענישה. ככל שהוראות הנוהל אכן מגדירות מצבים אלה כמקימים "מניעה משטרתית", הרי שמדובר בשימוש בלתי סביר ובלתי ראוי בסמכות. מתקבל הרושם, אם כן, כי הסירוב למסירת המידע בא לגונן על שימושים פסולים, שעושים המשיבים בסמכותם.

פניותיה של העותרת למשיבים החלו כבר לפני שנה. המשיבים, אשר הכווינו את העותרת למסלול לפי חוק חופש המידע, ועשו שימוש, בין היתר, באפשרות לדחות תשובתם למועדים המירביים האפשריים מבחינת חוק חופש המידע, מסרו תשובתם הסופית אך בחודש אוגוסט 2005, בה הודיעו על סירובם למסירת המידע המבוקש.

בחודש ספטמבר 2005 הגישה העותרת עתירה מינהלית, בהתאם לחוק חופש המידע, בה ביקשה לחייב את המשיבה מסי' 1 למסור את המידע המבוקש. רק שלושה וחצי חודשים לאחר הגשתה של העתירה העלו המשיבים לראשונה את הטענה, כי חוק חופש המידע אינו חל על בקשתה של העותרת, וכי לפיכך בית המשפט לעניינים מינהליים נעדר סמכות עניינית לדון בנושא. בעקבות זאת, ומשיקולים שיפורטו להלן, הסכימה העותרת למחיקת העתירה, וזאת על מנת להגישה לבית משפט זה.

בנסיבות אלה, ובעיקר נוכח הפגיעות היומיות הממשיכות להיגרם לאלפים רבים מתושבי השטחים, והנקבעות על פי הנהל והקריטריונים נשוא עתירה זו, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על דיון מוקדם בעתירה זו.

ראשי פרקים

1. עתירה למתן צו על תנאי
2. מבוא ובקשה לדיון מוקדם
5. א. רקע עובדתי
7. ב. פניות העותרת
7. 1. פניות למשיב מס' 2
8. 2. פניות למשיבה מס' 1
9. 3. העתירה המינהלית ומחיקתה
10. ג. הטיעון המשפטי
- 10 כללי
11. ג. 1. הזכות לקבלת המידע וחובת הרשות למסור את המידע המבוקש
13. 2. חובת הרשות לפרסם הנחיות ונהלים פנימיים
15. 3. הפרת חובותיו של המפקד הצבאי
17. ג. 4. הפרת חובת ההנמקה
- 18 ג. 5. נטל ההוכחה
18. ג. 6. תחולת חוק חופש המידע
21. ג. 7. אי התקיימותם של הסייגים בחוק חופש המידע אליהם הפנו המשיבים
22. חובת הרשות לפעול בסבירות - איזון אינטרסים
23. ג. 8. הפרת החובה לשקול שיקולים רלבנטיים – חשש כבד לשקילת שיקולים זרים
24. ג. 9. הסירוב הגורף למסירת המידע איננו עומד במבחן המידתיות

ואלו נימוקי העתירה:

א. רקע עובדתי

1. מאז בוטל היתר הכניסה הכללי, שניתן לתושבי השטחים, נדרשים תושבי שטחים, הצריכים להיכנס לישראל למטרות שונות, להצטייד בהיתרי כניסה לישראל. כמו כן, במהלך השנים האחרונות הוטלו מגבלות תנועה שונות ומגוונות על התנועה בתוך שטחי הגדה המערבית ועל היציאה מהם לחו"ל.
2. הטלת מניעה משטרתית על אדם מתבצעת על ידי המשיבה מס' 1.
3. לפי מה שנמסר על ידי המשיבה מס' 1, הטלת המניעה נעשית "בהליך ממוחשב לפי קריטריונים שנקבעו על ידי המפכ"ל". כן נמסר, כי "הקריטריונים להטלת מניעה משטרתית על תושב שטחים, מתבססים על עבירות, אשר בביצוען היה מעורב, עפ"י המידע הקיים במשטרת ישראל – כל זאת בעבירות שנקבעו ואושרו".
- העתק ממכתבה של רב-פקד ריקי קויטי, ראש חולית מחשוב במטה הארצי, מיום 20.4.2005 מצ"ב מסומן ע/1.
4. תושב שטחים אשר סווג כמנוע משטרה לא יזכה, ככלל, לקבלת היתרי תנועה והוא צפוי לפגיעות שונות וקשות – בקשה שיגיש להיתר כניסה לישראל, או לקבלת כרטיס מגנטי, תידחה על הסף. כך גם עשויות (בנסיבות מסוימות) להימנע ממנו התנועה בתוך השטחים והיציאה לחו"ל.
- העתק מתשובת עו"ד יפעת וגמן-שפרן, רפ"ק, ק' היחידה לתלונות הציבור במטה הארצי, מצ"ב מסומן ע/2.
5. תושבי שטחים נזקקים להיתרי כניסה לישראל לצרכים רבים ומגוונים: לצורכי פרנסה, לצורך קבלת טיפול רפואי שלא ניתן לקבלו בשטחים, למטרות פולחן דתי, לביקור קרובי משפחה ועוד. לעיתים, ובעיקר במקרים הומניטריים, מתירים המשיבים לבסוף את כניסתו לישראל של תושב, המסווג כמנוע משטרתית. ואולם, גם במקרים, בהם התקבל לבסוף ההיתר הנכסף, מדובר בפרוצדורה חריגה, שדורשת מאמצים רבים, ואורכת לעיתים זמן רב, לעיתים זמן רב מידי.
6. כידוע, עבור רבים מתושבי השטחים האפשרות היחידה למציאת פרנסה הינה באמצעות עבודה בישראל. היתר כניסה לישראל הוא, לפיכך, עבור רבים, כרטיס הצלה.
7. סיווגו של אדם כ"מנוע משטרה" גורר עמו, אם כן, מניה וביה, הטלתן של הגבלות מינהליות. מדובר בהגבלות, הפוגעות בזכויות אדם מוגנות ובאינטרסים חיוניים בחייו של תושב

שטחים. בכלל הזכויות הנפגעות: הזכות לחופש תנועה, הזכות לבריאות, הזכות לחינוך, הזכות לפרנסה, הזכות לחופש פולחן ועוד.

8. מהמידע המצטבר מטיפול בעשרות מקרים עולה, כי המשיבים מסווגים אנשים כמנועי משטרה, בין היתר, במצבים אלה:

8.1. אנשים, להם דוחות תנועה שלא שולמו. המניעה מוסרת לאחר תשלום הדו"ח.

8.2. אנשים, שנתפסו בשהייה בלתי-חוקית בישראל (אך לא כולם). מניעה יכולה להירשם, הן כשהתיק הפלילי נגדם נסגר ללא הליכים פליליים, והן כאשר הועמדו לדין ונשפטו. במקרה כזה הם נרשמים כמנועים משטרתיים למספר שנים.

רשימה מדגמית של אנשים, השייכים לקטגוריה הראשונה, ואשר המניעה המשטרית נגדם הוסרה לאחר תשלום הדו"ח, מצ"ב מסומנת ע/3.

רשימה מדגמית של אנשים השייכים לקטגוריה השנייה, והמסווגים כמנועי משטרה עד לתאריך כלשהו בעתיד, לעיתים מועד החל בעוד מספר שנים, מצ"ב מסומנת ע/4.

9. סיווגם של אנשים במקרים שכאלה כ"מנועי משטרה" נראית על פניה כשימוש בלתי סביר ופגום בסמכות.

בסוג המקרים הראשון מדובר בשימוש בסנקציה מינהלית, בלא שנקבעה לכך הסמכה בדין, לצורכי גבייה.

בסוג המקרים השני נראה לכאורה, כי מדובר בשימוש בסמכות כסנקציה עונשית. כך, שכן ענייננו בהטלת איסור גורף, למשך שנים, המונע מאדם את היכולת להשיג היתר כניסה לישראל כדין אך בשל כך שבעבר נתפס בשהייה בלתי חוקית. המדובר בשימוש בסמכות בלא שמי מהמשיבים טוען, כי קיים חשד לכך שמאדם זה נשקף סיכון בטחוני. בנסיבות אלה נראה, כי השימוש במניעה בסוג מקרים זה הינו צעד עונשי, שככזה חורג מגבולות סמכויותיהם של המשיבים.

10. לפי נתוני המשיבה 1, נכון ליום 20.4.2005 כ- 64,000 תושבי שטחים היו רשומים כבעלי "מניעה משטרית". במהלך שנת 2004 פנו 15,230 תושבים לבדיקת הסיבה למניעה זו.

11. הקריטריונים להכרזת אדם כמנוע משטרתי אינם מתפרסמים, לתושבים לא נמסר מהי הסיבה (בגין איזו עבירה/מעשים), בגינה עשויים הם להיות מסווגים כבעלי מניעה משטרית ולכמה זמן. זאת ועוד, לתושבים לא נמסרת כל הודעה מראש, כי הוכרזו כבעלי מניעה, ועל שום מה. כך גם אינם יודעים מה ניתן, אם ניתן לעשות לצורך הסרת המניעה.

12. חוסר הידיעה, מעבר לכך שהוא פוגע באלה שסווגו כ"מנועי משטרה" פוגע הוא אף ביתר האוכלוסייה, בכך שהוא משאיר אותה בערפל באשר למותר ולאסור, ובאשר לנסיבות, בגינתן

יכולים הם למצוא את עצמם לפתע כ"מנועים". כך, למשל, רבים מתושבי השטחים נמנעים מלהתלונן על מעשים בלתי חוקיים שנעשו כלפיהם (ובכלל זה, נמנעים מלהגיש תלונות במשטרה או להגיש תלונות לרשויות הצבא), מחשש שבעקבות הגשת התלונות יסווגו כ"מנועים". העובדה, כי הכללים והקריטריונים, על פיהם פועלות הרשויות, נותרים חסויים, מאפשרים ומזינים חששות וחשדות.

13. אי-פרסום הכללים, הנהלים והנסיבות, אשר על-פיהם מוטלת מניעה משטרית, מונע מאנשים לדעת ולבחון את אופן פעולת הרשות בעניינם, ויוצר תנאים, המאפשרים פגיעה שרירותית ובלתי מוצדקת בתושבים ובזכויותיהם.

ב. פניות העותרת

ב.1. פניות למשיב מס' 2

14. ביום 14.2.2005 פנתה העותרת לרמ"ד חופש מידע בדובר צה"ל, סרן אנריאטה לוי, בבקשה לקבלת מידע על תושבים, המסווגים כבעלי מניעה ביטחונית וכמנועי משטרה.

פניית העותרת מיום 14.2.2005 מצ"ב **מסומנת ע/5**.

15. בשיחה טלפונית שהתקיימה באותו יום בין ב"כ העותרת לבין רב"ט ירון פזי מדובר צה"ל, מסר רב"ט פזי, כי המלצתם היא להפנות את הבקשה לקבלת מידע אף לשני הגורמים המחליטים על קיומן של מניעות, קרי שירות הביטחון הכללי והמשטרה.

16. במכתבה של רס"ן שרון פיינגולד מדובר צה"ל מיום 7.3.2005 נמסרו דברים דומים. ואולם למרבית השאלות שנשאלו, בחלקן שאלות, הנוגעות לאופן תפקודם של גורמי הצבא באשר לבקשותיהם של אנשים המסווגים כמנועי משטרה, לא ניתנו תשובות ברורות.

תשובת דובר צה"ל מיום 7.3.2005 מצ"ב **מסומנת ע/6**.

17. לפיכך שבה העותרת ופנתה, במכתב מיום 22.3.2005 לקבלת המידע המבוקש.

פנייתה של העותרת לדובר צה"ל מיום 22.3.2005 מצ"ב **מסומנת ע/7**.

18. בתשובת רס"ן שרון פיינגולד מיום 14.4.2005 נמסר, כי גורמי הצבא (מפקדות התיאום והקישור) מהווים אך ורק גורם מקשר בין הפלסטינים לבין גורמי הביטחון – קרי, השב"כ או המשטרה, וכי ההחלטה אם להסיר את המניעה או לאפשר מתן היתר במקרים הומניטריים למרות קיומה של מניעה הינה בידיהם של גורמי הביטחון בלבד. כן נמסר, כי ככלל, מנועי משטרה אינם יכולים לקבל כרטיסים מגנטיים.

תשובת דובר צה"ל מיום 14.4.2005 מצ"ב **מסומנת ע/8**.

2.ב. פניות למשיבה מס' 1

19. בעקבות תשובת דובר צה"ל, וכבר ביום 15.2.2005 פנתה העותרת לדובר המשיבה מס' 1, ניצב-משנה עופר סיון, בבקשה לבירור הכללים והנתונים המתייחסים להכרזתם ו/או לסיווגם של תושבי שטחים כבעלי מניעה משטרית.
- פניית העותרת מיום 15.2.2005 מצ"ב **מסומנת ע/9**.
20. בתשובתה של רפ"ק עו"ד יפעת וגמן-שפרן מיום 21.2.2005, בשם הממונה על חופש המידע במשטרת ישראל, נאמר כי על העותרת לשלם אגרה ולחתום על טופס התחייבות עפ"י תקנה 4(א) לתקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט – 1999.
- העתק תשובתה של עו"ד וגמן-שפרן מיום 21.2.2005 מצ"ב **מסומן ע/10**.
21. העותרת שילמה האגרה וחתמה על טופס ההתחייבות כנדרש.
22. ביום 12.4.2005 נשלחה תשובת הממונה על חופש המידע ניצב-משנה עו"ד ענת גרנית, לפיה בהתאם להוראות סעיף 7(ב) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, הוחלט להאריך את התקופה לקבלת החלטה בבקשת העותרת ב-30 ימים.
- מכתבה של עו"ד גרנית מיום 12.4.2005 מצ"ב **מסומן ע/11**.
23. ביום 1.5.2005 התקבלה במשרדי העותרת תשובה מראש חוליית מחשוב, רפ"ק ריקי קויטי, לפיה הטלת מניעה משטרית מתבצעת בהליך ממוחשב על-פי קריטריונים שאושרו על-ידי המפק"ל ומתפרסמים במסגרתו של נוהל משטרתי פנימי.
- תשובתה של רפ"ק קויטי, מיום 20.4.2005, מצ"ב **מסומנת ע/12**.
24. עקב כך, שתשובת המשיבה מס' 1 לא כללה מידע רב שהתבקש בפנייה לקבלת מידע, פנתה העותרת ביום 30.5.2005 לרפ"ק עו"ד וגמן-שפרן בבקשה להשלמת מידע לפי חוק חופש המידע, בהתאם לסעיף 16 לחוק.
25. בבקשה להשלמת מידע ביקשה העותרת להעביר לידיה עותק של הנוהל המשטרתי הפנימי, על-פיו פועלת המשיבה 1, ועל פיו מוטלת מניעה משטרית. כן הוצגו שאלות קונקרטיות לקבלת מידע, שלא זכו למענה. הנוהל ותשובות לשאלות שהוצגו בפניה זו הן המידע המבוקש בעתירה זו.
- פניית העותרת מיום 30.5.2005 מצ"ב **מסומנת ע/13**.
26. ביום 1.6.2005 התקבל מכתבה של רפ"ק עו"ד וגמן-שפרן, לפיו הבקשה להבהרת מידע התקבלה והועברה לטיפול.

אישור קבלת בקשת ההבהרה מיום 1.6.2005 מצ"ב מסומן ע/14.

27. ביום 12.7.2005, ולאחר שלא נתקבלה תשובה לפנייה מיום 30.5.2005, פנתה הח"מ לרפ"ק עו"ד וגמן-שפרן בשנית בבקשה להשלמת המידע המבוקש.

פניית הח"מ מיום 12.7.2005 מצ"ב מסומנת ע/15.

28. במכתב מיום 14.8.2005 ניתנה תשובתה של רפ"ק עו"ד וגמן-שפרן לפניית העותרת להשלמת המידע. לפי האמור בתשובה, נדחתה בקשתה העותרת לקבלת מידע, תוך שצוין, שלא ניתן להשלים המידע המבוקש, וזאת מכח סעיפים 14(א)(9), 9(א)(1), 9(ב)1, 8(ב) לחוק. המידע היחיד שנמסר הוא, כי בקשה להסרת המניעה יש להפנות למינהלת תיאום וקישור צה"לית (מת"ק). כן נמסר, באשר לסעיף 7ט' לבקשה להשלמת מידע (בעניין מניעת יציאה מהשטחים לחו"ל והגבלת תנועה בתוך השטחים), כי הנושא בבירור, וכי בתום הבירור יישלח מענה.

תשובת רפ"ק עו"ד וגמן-שפרן מיום 14.8.2005 מצ"ב מסומנת ע/16.

29. ביום 11.9.2005 השיבה עו"ד וגמן-שפרן בנוגע לסעיף 7ט'. בתשובתה מציינת עו"ד וגמן-שפרן, כי מניעת יציאה מהשטחים לחו"ל והגבלת תנועה בתוך השטחים נבחנת לגופו של עניין בהתאם להחלטת הממונה על החקירה. המשיבה 1 לא התייחסה בתשובתה לסוג העבירות ולנסיבות אשר בגינן מוטלת מגבלה על יציאה לחו"ל או תנועה בשטחים.

העתק תשובת רפ"ק עו"ד וגמן שפרן, מיום 11.9.2005 מצ"ב מסומנת ע/17.

3.ב. העתירה המינהלית ומחיקתה

30. בעקבות סירובה של המשיבה מס' 1 למסירת המידע המבוקש, הגישה העותרת ביום 15.9.2005 עתירה מינהלית לבית משפט לעניינים מינהליים בירושלים לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן "חוק חופש המידע") בדרישה למסור לידיה מידע ועותק מהנוהל באשר לסיווג תושבי שטחים כבעלי מניעה משטרית (להלן "העתירה המינהלית").

31. העתירה הוגשה לבית המשפט לעניינים מינהליים כיוון שעמדת המשיבים, אשר חזרה והובהרה בתשובותיהם לפניויותיה השונות היתה, כי בקשתה של העותרת נופלת ומטופלת בהתאם לחוק חופש המידע ותקנותיו.

32. ביום 1.1.2006, לאחר חלוף שלושה חודשים וחצי מעת הגשת העתירה המינהלית (שכללו בקשת דחייה שהוגשה על ידי המשיבים), הגישו המשיבים בקשה לסילוק העתירה על הסף ולחלופין להעברת הדיון לבית המשפט המוסמך כיוון שלדידם המידע המבוקש נופל תחת סעיף 14 לחוק חופש המידע, וכי בנסיבות אלה נעדר בית המשפט לעניינים מינהליים סמכות

עניינית. בבקשה זו העלו המשיבים לראשונה את הטענה, כי חוק חופש המידע כלל לא חל על בקשתה של העותרת, בניגוד לאמור בכל תשובותיהם ומצגיהם קודם לכן.

העתק בקשת המשיבים לסילוק העתירה על הסף מצ"ב **מסומן ע/18**.

33. למרות שהעותרת איננה מקבלת את טענת המשיבים, שנטענה בעלמה ובלא שהובאו כל נתונים עובדתיים והסברים לתמיכה בה, לפיה המידע המבוקש נופל בגדר סעיף 14 לחוק חופש המידע, ולמרות שאין בסיס לטענת המשיבים, לפיה די בעצם העלאת טענה זו על ידם כדי להוציא את הנושא מגדר סמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים, הסכימה העותרת למחיקת העתירה, וזאת ממספר שיקולים: נוכח קיומה של מחלוקת בין הצדדים באשר לסמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים, נוכח רצונה של העותרת להגיע לבירור העניין לגופו במהירות המרבית, ונוכח העובדה, כי בית משפט נכבד זה מוסמך לדון ולהורות על מסירת כל המידע המבוקש הן לפי חוק חופש המידע והן לפי העקרונות הכלליים החלים על המשיבים (במקרה שייקבע שעל המידע המבוקש או על חלקו לא חל החוק).

העתק הבקשה המוסכמת למחיקת העתירה המינהלית מיום 11.1.2006 מצ"ב **מסומן ע/19**.

34. ביום 24.1.2006 נמחקה העתירה על ידי בית משפט לעניינים מינהליים. בעקבות זאת מוגשת העתירה דנן לבית המשפט הנכבד נגד סירוב המשיבה למסור לעותרת את המידע המבוקש בנוגע להטלת מניעות משטרטיות על תושבי שטחים.

העתק פסק דינו של ביהמ"ש לעניינים מינהליים מיום 24.1.2006 מצ"ב **מסומן ע/20**.

ג. הטיעון המשפטי

כללי

35. ענייננו בבקשה לקבלתו של מידע ולפרסומם של נהלים, על פיהם מפעילים המשיבים סמכויות שלטוניות שהופקדו בידם. מדובר בנהלים ובמידע, הנוגעים לפעולות של הרשויות, הפוגעות באינטרסים חשובים וחיוניים של הפרט, והמשליכים באופן ישיר על זכויות אדם בסיסיות. המדובר במידע, שקיימים אינטרסים כבדי משקל המורים על פרסומו.

36. על המשיבים חלה חובה לפרסם ולמסור את המידע המבוקש מכוח מעמדם וחובותיהם כרשויות מינהליות. חובה זו הוכרה הן בהלכה הפסוקה והן בחוק חופש המידע. חובה זו חלה עליהם, בין שייקבע כי חוק חופש המידע חל על ענייננו ובין אם לאו.

37. חובה זו לפרסום ולמסירת המידע עשויה לסגת אך ורק אם יוכח על ידי המשיבים, כי מתקיימת *ודאות קרובה לפגיעה חמורה* בביטחון המדינה או בשלום הציבור. רק בנסיבות

מעין אלה עשויה להיות מוצדקת ההחלטה על הסרתו של המידע מהציבור. ואולם, גם במקרה זה מחובתה של הרשות לגלות את מירב המידע האפשרי, לאחר השמטתם של הפרטים ההכרחיים לצורך הגנה על האינטרס המתנגש.

38. סירובם של המשיבים למסור את המידע ולפרסמו פגומה ופסולה מכמה טעמים:

38.1. ראשית, ההחלטה ניתנה תוך הפרה של חובת הרשות לנמק את החלטותיה. כל שעשו המשיבים עד כה הוא להצביע על מספר סעיפים בחוק חופש המידע. מעבר לכך שלא הוסבר הכיצד סעיפי חוק אלה חלים, ומהם השיקולים שנשקלו על ידי הרשות בטרם החליטה לסרב לבקשה, לא הצביעו המשיבים ולא מסרו נתונים, שיש בהם כדי לבסס, ולו חשש לפגיעה באינטרס רלבנטי, לא כל שכן, שלא הביאו נתונים והסברים שיבססו ודאות קרובה לפגיעה בביטחון המדינה או באינטרס ציבורי חשוב אחר. היות החלטת המשיבים בלתי מנומקת, איננה מאפשרת לעמוד על השיקולים שעמדו, אם וככל שעמדו, ביסוד ההחלטה. בנסיבות אלה מדובר בהחלטה הפגומה על פניה;

38.2. שנית, לא מתקיימים בענייננו החריגים בחוק חופש המידע, המסמיכים את המשיבים להסתיר את המידע מהציבור. כמו כן, לא מתקיים החריג המוציא את הבקשה מתחולת החוק.

38.3. שלישית, אף לו היתה תחולה לחריגים אלה, הרי שההחלטה איננה עומדת במבחני הסבירות והמידתיות. ההחלטה ניתנה בלא שנשקלו כל השיקולים הרלבנטיים, ובלא שהמשיבים בחנו לאשורו האומנם מתקיימות הנסיבות, המצדיקות את הסרתו של המידע. כך גם לא נשקל על ידם, האם לא קיימת דרך פוגענית פחות להגנה על האינטרס המתנגש;

38.4. רביעית, מהמידע שהצטבר בידי העותרת עולה חשש כבד, כי בין הנהלים שפרסומם התבקש כלולים נהלים פסולים, העולים כדי שימוש בלתי סביר ושרירותי בסמכויות שלטוניות. בנסיבות אלה, עולה חשד נוסף באשר לכשרות השיקולים שעמדו ביסוד סירובם של המשיבים לחשוף את המידע המבוקש. בנסיבות אלה, אך מתחזק ומתגבר הצורך בחשיפתו של המידע המבוקש.

1.ג. הזכות לקבלת המידע וחובת הרשות למסור את המידע המבוקש

39. על המשיבים רובצת חובה למסור את המידע נשוא עתירה זו. חובה זו חלה עליהם בין שייקבע כי חוק חופש המידע חל על המידע המבוקש, ובין שייקבע כי אין הוא חל בנסיבות העניין.

40. עוד קודם לחקיקת חוק חופש המידע זכות הציבור לדעת ולקבל מידע מרשויות השלטון להכרה נרחבת בפסיקת בית משפט נכבד זה (ראו: בג"צ 1601/90 שלט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353, 365; בג"צ 5771/93 ציטרין ואח' נ' שר המשפטים ואח', פ"ד מח(1) 661, 674, להלן "בג"צ ציטרין"). הזכות לחופש המידע הוכרה כזכות יסוד בשיטתנו המשפטית, הנגזרת מחופש הביטוי ומזכות הציבור לדעת (עע"ס 9135/03, עע"ס 9738/04 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ (פסק-דין מיום 19.1.2006) (טרם פורסם) פסקה 8).

41. הנחת היסוד שבבסיס עקרון חופש המידע היא, כי הרשות השלטונית היא בבחינת נאמן הציבור. סמכויותיה מוענקות לה על ידי הציבור ולמענו, והמידע המצוי בידיה הוא נכס ציבורי לכל דבר (ראו: עניין שלט הנ"ל, 364; ע"פ 7528/95 הלל נ' מ"י, פ"ד נ(3) 89, 95, בדעת מיעוט, אך לא לעניין זה).

42. ללא גישה זמינה וחופשית למידע השלטוני, אין הציבור יכול לבקר את הרשות באופן ממשי:

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

עע"מ 8282/02 הוצאת עיתון ה"ארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465, 471, להלן "בג"צ הוצאת עיתון הארץ". כן ראו בג"צ ציטרין, עמ' 673.

43. כאשר רשות פועלת בחשאיות, תחת מעטה של סודיות, גוברת הסכנה שתקבל החלטות שגויות, החורגות מסמכויותיה ומהאופן שבו רשות מינהלית מחוייבת לפעול. במובן זה, עקרון חופש המידע מהווה ערובה מרכזית לשמירה על איכות ההחלטה השלטונית. בלעדיו קשה, אולי בלתי אפשרי, להבטיח כי רשות תפעל בסבירות, במידתיות, ללא משוא פנים, בשוויון, וכי תפעיל את שיקול דעתה בדרך נאותה. כפי שהודגש על-ידי השופט חשין "שלטון ראוי פועל לאור השמש, בגלוי, וכך חושף הוא עצמו לביקורת מתמדת וממילא אף לתיקון דרכי פעולה מעוותות." (רע"פ 1127/93 מ"י נ' קליין, פ"ד מח(3) 485, 516).

44. בשנת 1998 עוגנה הזכות לחופש מידע בחוק, עם חקיקתו של חוק חופש המידע. סעיף 1 לחוק הכיר בזכות כללית ורחבה לקבל מידע, והוא קובע כי "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה". סעיף 12 לחוק קובע, כי הוראותיו של חוק זה יחולו גם על מי שאינו אזרח ישראלי או תושב, לגבי מידע בדבר זכויותיו בישראל.

45. לעניין השינוי שהביא עימו חוק חופש המידע יפים דבריו של השופט חשין:

"חוק חופש המידע הוא – בה־בעת – קריסטליזציה, פירוט
 וחידוש לדין ששרר קודם היות החוק, ואולם עיקרו הוא
 בהפיכת זכות הילכתית למידע לזכות סטטוטורית כללית
 וכוללת, זכות שככל זכות אחרת במשפט מלון היא
 בסייגים ובמגבלות. וכלשון דברי ההסבר להצעת החוק
 (הצ"ח תשנ"ז, בעמ' 397):

"הזכות למידע הוכרה למעשה בפסיקה;
 ואולם בפועל נראה כי לציבור לא ניתנת מידה
 ראויה של גישה למידע שבידי הרשויות, וכי
 קשה לשרש את נטיית הרשויות לראות במידע
 נכס שלהן ולא נכס המוחזק, בנאמנות על
 ידיהן עבור הציבור ומטעמו. גם מבחינה
 מעשית אין הרשויות ערוכות כיום למסירת
 מידע לציבור."

הסדרה חוקית של הזכות למידע על סייגיה וחריגיה תגבש
 באופן מרוכז וברור יותר את גבולותיה, תסייע לשינוי קווי
 החשיבה המקובלים בקרב הרשויות הלכה למעשה ותחייב
 הקצאת משאבים למימושה של הזכות..."

בג"צ הוצאת עיתון "הארץ" הנ"ל, עמ' 472.

46. חובתה של הרשות למסור מידע איננה מותנית בטעם מיוחד שיש למבקש (סעיף 7א' לחוק).
 ואולם, חובה זו חלה מקל וחומר, כאשר הפונה יכול להצביע על אינטרס כבד משקל לקבלת
 המידע. משקל זה יגבר במיוחד, כאשר יש במידע המבוקש כדי להשליך על מימושן של זכויות
 אדם. ראינו, כי סיווגו של תושב שטחים כמנוע משטרתי עשויה לפגוע באינטרסים חיוניים
 ובשלל זכויות אדם מוגנות העומדות לו ובכללן – בזכות לחופש תנועה, לפרנסה, לבריאות,
 לחינוך, לחופש דת ופולחן ולחיי משפחה.

47. הנה כי כן, על המשיבים חלה חובה, ולעותרת עומדת זכות לקבלת המידע המבוקש.

2.ג. חובת הרשות לפרסם הנחיות ונהלים פנימיים

48. מתשובת המשיבה 1 למדנו, כי סיווגם של תושבי שטחים כבעלי מניעה משטרית נעשה על-
 פי הנחיות מינהליות של המשיבה 1. מדובר בכללים וקריטריונים, שנקבעו על ידי מפכ"ל
 משטרת ישראל, ואשר עוגנו בנוהל משטרתי פנימי. ההחלטות, המתקבלות באמצעות
 השימוש בנהלים אלה על ידי המשיבה מס' 1, משמשות בסיס להחלטות מאוחרות יותר,
 המתקבלות על ידי המשיב מס' 2, החלטות מכוחן נשללות זכויות יסוד ונפגעים אינטרסים
 בסיסיים של הפרט.

49. חובתם של המשיבים היא לפרסם את הנהלים, על פיהם מפעילים הם את סמכויותיהם
 השלטוניות.

50. עוד טרם חקיקת החוק עמד בית משפט נכבד זה על החובה להביא לידיעת המעוניינים
 ולפרסם הנחיות מינהליות, שיש בהן כדי לאצול על זכויות ואינטרסים של הפרט (בג"צ

5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501, 513). בית המשפט עמד על כך, שחובה זו נובעת "מתוך מהותה של המאטריה וכנגזרת מעקרון שילטון החוק" (שם, בעמ' 514). ובהמשך "הסתרת ההנחיות מהאזרח, לבד מכך שהיא נוגדת מושכלות ראשוניים במשטר דמוקרטי – ומוסיפה היא ומאפשרת שרירות בעשייה – אין בה לא סבירות ולא היגיון..." (שם, שם). אכן:

"למותר לומר, כי קריטריונים השוכנים במגירת הפקיד ואינם רואים אור-יום, מזמינים שרירות בעשייה ומישקלם כמישקלה של נוצה מרוטה"

בג"צ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, 774. ראו גם ר' הר-זהב המשפט המינהלי הישראלי (תשנ"ז) 192-193.

51. החובה לפרסם הנחיות מינהליות נובעת משני טעמים עיקריים: האחד, זכותו של הפרט לדעת את הנורמות העשויות להשפיע על מהלך חייו. השני, תקינותו של השלטון. פרסום הנהלים מהווה מחסום מפני שרירות לב שלטונית ומפני הפליה, ומאפשר ביקורת ציבורית ואף שיפוטית (בג"צ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר, פ"ד נג(5) 193, 199).

52. סעיף 6(א) לחוק חופש המידע עיגן בחקיקה את החובה לפרסם הנחיות מינהליות כחלק מכללי המינהל התקין, וכלשונו - "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור" (ראו גם בג"צ 7139/02 עבאס-בצה ואח' נ' שר הפנים, פ"ד נז(3) 481, 491).

53. על חשיבותה של חובת הפרסום של נהלים פנימיים, ועל חובתה של המדינה להקפיד על קיומה של חובה זו הקפדה יתרה, שבועמד בית משפט זה בפסק דין, שניתן בימים אלה:

"...בית משפט זה הרבה לעמוד על חובת פרסומן של הנחיות פנימיות שיש בהן כדי לאצול על זכותו של הפרט (ראו, בין היתר: בג"צ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501, 513; בג"צ 3930/94 ג'זמאוי נ' שר הבריאות, פ"ד מח(4) 778, 787; בג"צ 3081/95 רומיאו נ' המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל, פ"ד נ(2) 177, 186-187, 192-193; בג"צ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר, פ"ד נג(5) 193, 198-200; פרשת עבאס-בצה הנ"ל, בע' 490-491).

...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."

עע"מ 4614/05, עע"מ 6626/05 מדינת ישראל נ' אבנר אורן (פסק דין מיום 16.3.2006, טרם פורסם), פסקה 36).

54. המידע המבוקש במסגרת עתירה זו הינו מידע בעל חשיבות ראשונה במעלה לציבור בכלל, ולאנשים המסווגים כבעלי מניעה משטרית בפרט. כאמור, לפי המידע שנמסר על ידי המשיבה מס' 1, קיימים כ-64,000 תושבי שטחים בעלי "מניעה משטרית". המידע נחוץ, בין היתר, על מנת לבחון את חוקיות הנהלים שנקבעו, ואת כשרות פעולותיהם של המשיבים, ועל מנת שמי שסווג כ"מנוע" יוכל לפעול להסרת המניעה המשטרית, בין משום שזו הוטלה עליו שלא בצדק או שלא כדין, ובין אם באפשרותו לעשות מעשה, שיביא להסרתה של המניעה.

55. הנה כי כן, על חובתה של הרשות לפרסם את הנחיותיה המינהליות אין חולק, וזאת בין שחוק חופש המידע חל על ענייננו, ובין אם לאו. חובה זו רובצת במקרה דנן הן על המשיבה 1, משטרת ישראל והן על המשיב 2.

56. חובותיה של הרשות למסור את המידע ולפרסם את נהליה עשויות לסגת אך ורק בהתקיים נסיבות מיוחדות, שנקבעו בדין, ואשר עומדות במבחנים שהותוו בהלכה הפסוקה. כפי שנראה להלן, לא מתקיימות במקרה דנן נסיבות, המסמיכות והמאפשרות למשיבים להסתיר את המידע המבוקש מהציבור. לבחינת ההפרות נפנה עתה.

ג.3. הפרת חובותיו של המפקד הצבאי

57. המשיב 2, המפקד הצבאי בגדה המערבית, הינו המחזיק בסמכויות הממשל בשטחי הגדה המערבית, ובכלל זאת, בסמכויות להנפקת היתרי כניסה לישראל, והאחראי להגבלות התנועה בתוך השטח ובמניעת יציאה מהשטחים לחו"ל. נגזרת מכך, חובתו למסור את המידע המבוקש, ולדאוג לפירסום ראוי של הנהלים הפנימיים, על פיהם פועלות הרשויות שהוסמכו מטעמו.

58. בתשובתו לעותרת מיום 7.3.2005 (נספח ע/6) מסר המשיב 2 כי:

"הגורמים האמונים על נושא המניעות, הן הביטחוניות והן המשטריות הינם המשטרה והשב"כ, ועל כן מומלץ להפנות את השאלות להתייחסותם."

59. בסרבו למסור את המידע המבוקש, בלא שהצביע על שיקולים ענייניים, המצדיקים את הצורך לפנות דווקא לרשות יוצרת המידע, הפר המשיב 2 את חובתו לפי חוק חופש המידע ולפי ההלכה הפסוקה. בעניין זה נפסק, כי:

"... גם כאשר מידע אכן נוצר מלכתחילה בידי רשות מסוימת, רשות שנייה, אליה מופנית הבקשה לקבלת אותו מידע, אינה יוצאת ידי חובתה כאשר היא מפנה את העותר לרשות שיצרה את המידע, אלא אם קיימים שיקולים חיזוניים נוספים לכך שהמידע יתקבל דווקא מהרשות יוצרת המידע"

- הפ (י-ם) 282/00 עציון נ' לוי – סגן המנהל הכללי למשרד לביטחון פנים (לא פורסם, פסק-דין מיום 22.6.2000) פיסקה 36.
60. הלכה זו יפה מקל וחומר בענייננו, כאשר הרשות, אליה נעשתה הפניה הראשונית (המשיב 2), היא הרשות האחראית, המחזיקה בסמכויות, אשר לגבי אופן הפעלתן התבקש המידע.
61. הנה כי כן, למשיב 2 לא עומדת כל טענה לגופו של עניין, המסמיכה אותו לסרב למסור את המידע המבוקש, ומכאן, שסירובו למסירת המידע נעשה שלא כדין.
62. ואולם באופן פעולתו של המשיב נפל פגם חמור מזה. בתשובתו מיום 21.4.2005 של דובר המנהל האזרחי לפניית מחסום Watch נמסר:

”הכרטיס המגנטי מופק לכלל התושבים על פי בקשתם, בעלות של כ-38 ₪ ותקף לשנה אחת. כל תושב רשאי לבקש כרטיס, למעט אלו אשר מוזננות על שמם מניעות ביטחוניות או פליליות. **למנהל האזרחי לא ידועה סיבת הזנת המניעה, ועל כן, את השאלות בנושא יש להפנות לשב"כ ולמשרת ישראל.**”

(ההדגשה הוספה – ל' יז)

העתק מתשובתו של אדם אבידן, דובר המינהל האזרחי, מיום 21.4.2005 מצ"ב מסומנת ע/

21.

63. מתשובותיו של המשיב 2 עולה באופן שאינו משתמע לשתי פנים, כי המשיב התפרק לחלוטין משיקול דעתו, תוך שהוא רואה עצמו אך כמוציא לפועל של משרת ישראל ושל שירות הביטחון הכללי. בכך מועל המשיב 2 בסמכויות השלטוניות, המצויות ושהופקדו בידו.
64. ענייננו בסמכויות שהוקנו למשיב 2, כמי שמחזיק בסמכויות השלטון והממשל בשטח הכבוש. הסמכות למתן היתרי כניסה זמניים למדינת ישראל אף הופקדה על-פי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003 באופן מפורש וייחודי בידיו של המשיב 2. חוק האזרחות והכניסה לישראל איננו כולל הוראה, המסמיכה את המשיב 2 להאציל סמכותו לרשות אחרת או להתפרק משיקול דעתו.
65. חובתה של הרשות, בידה הוקנתה סמכות על פי דין, להפעיל את שיקול דעתה בעצמה. היא איננה רשאית לקבל החלטות על פי תכתיבים ממאן דהוא. מדובר בחובה כללית, יהא מקורו של התכתיב אשר יהא:

”...והרשות המוסמכת אינה ממלאת את תפקידה הציבורי כראוי, כשהיא מסכימה להפוך את עצמה לעושה דברם של אחרים, תחת לשקול כל ענין המובא בפניה לגופו, לפי מיטב הבנתה היא.”

בג"צ 24/56 רוטשטיין נ' המועצה המקומית הרצלית, פ"ד י(2) 1205, 1211. כן ראו: ר' הר-זהב, בעמ' 54 והאסמכתאות שם.

דבריו של המשיב 2 מלמדים, כי לא הותיר הוא בידיו שיקול דעת כלשהו בעניין החלטות, המתקבלות בעניינם של מנועים משטרתיים או מנועי שב"כ, וכי הוא מאמץ החלטותיהם של המשטרה ושל השב"כ מבלי לבחון כלל לא את הקריטריונים והמדיניות שנקבעה על ידם, ולא את הנתונים הרלבנטיים בכל מקרה.

הנה כי כן, בה בעת שקבלת החלטות בעניינים אלה על ידי משטרת ישראל נעשית בחריגה מסמכות, מהווה הדבר מעילה בסמכות על ידי המשיב 2.

4.ג. הפרת חובת ההנמקה

66. בתשובותיהם לפניו העותרת הפרו המשיבים את חובת ההנמקה הרובצת עליהם.

67. החובה לנמק את הסירוב למסירת המידע המבוקש היא חובה, המוטלת על המשיבים כרשויות מינהליות מכוח הדין המינהלי הישראלי (י' זמיר הסמכות המינהלית (תשנ"ו) ב 897-898). ואכן:

"רשות ציבורית איננה 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 לגביהם, בהעבירו את החלטה תחת שבט ביקורתו".

עניין המועצה להשכלה גבוהה, פסקה 23 לפסק-הדין.

68. נוכח ייחודיותה של הביקורת השיפוטית על החלטות רשות לפי חוק חופש המידע, יש לחובת ההנמקה חשיבות מיוחדת בענייננו, הואיל והמעורבות השיפוטית בהחלטות אלה איננה מתמצה בבחינת כשרות החלטה על פי כללי המשפט המינהלי, אלא מתבצעת בשני רבדים:

"ראשית, בוחן בית המשפט האם החלטת הרשות לסרב למסור מידע מכוח סעיפים 8 או 9 לחוק, מקיימת את אמות המידה הנדרשות על פי המשפט המינהלי, דהיינו האם ההליך שבמסגרתו נתקבלה היה תקין והוגן והאם החלטה סבירה ומידתית בנסיבות העניין. אך גם אם צלחה החלטת הסירוב משוכה ראשונה זו, עדיין מסורה לבית המשפט על פי סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע סמכות יוצאת דופן החורגת מגדר הביקורת השיפוטית המקובלת על מעשי הרשות... למעשה, מאפשר סעיף 17(ד) לבית המשפט להחליף את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו שלו "על אף הוראות סעיף 9", ולהורות על גילוי המידע אף אם לא נמצא בשיקול דעתה של הרשות כל פגם שהוא על פי מבחני המשפט המינהלי..."

עניין המועצה להשכלה גבוהה, שם.

69. בתשובת המשיבה 1 מיום 14.8.2005 (נספח ע/16 לעיל) נטען, כי אין למסור את המידע המבוקש מכוח הסייגים בסעיפים 14(א)(9), 9(א)(1), 9(ב)1, 8(ב) לחוק חופש המידע. הא ותו לא. בבקשת המשיבים לסילוק העתירה המינהלית על הסף מיום 1.1.2006 (נספח ע/19 לעיל) חזרו המשיבים רק על הטענה, כי על המידע המבוקש חל הסייג, הקבוע בסעיף 14(א)(9) לחוק, תוך שהם זונחים את טענותיהם על-פי סעיף 9.

70. בתשובות המשיבים לא נימסר כל פירוט, שיש בו כדי להבהיר או לתמוך בטענה זו שנטענה בסתמיות ובכלליות.

71. ואכן, כתוצאה מכך שהמשיבים לא הבהירו את השיקולים והנימוקים, שעמדו ביסוד החלטתם להמשיך ולהסתיר את המידע מהציבור, מטבע הדברים, אין באפשרותה של העותרת להתייחס לשיקולים שעמדו, ככל שעמדו ביסוד ההחלטה. כך גם, ונוכח היעדר ההסבר, אפשרותה של העותרת להתמודד כראוי עם הטענה לתחולתם של הסייגים האמורים מוגבלת היא ביותר בשלב זה.

72. בכך, הפרו המשיבים את החובה הרובצת עליהם לנמק את החלטת הסירוב.

5.ג. נטל ההוכחה

73. משעה שהוכח, כי מדובר במידע, שעל המשיבים חלה חובה לגלותו, מועבר הנטל אליהם להוכיח ולשכנע, כי ההחלטה לדחות את בקשת המידע בדין היא. המשיבה 1 טענה במכתביה לקיומו של חיסיון על-פי סייגים שבחוק.

יפים לעניין זה דבריו של השופט עזרא קמא:

”נובע מכך, שנטל ההוכחה להוכחת התקיימותו של סייג כלשהו מוטל על הרשות המסרבת לספק את המידע המבוקש לאזרח”.

עניין יהודה עציון הנ”ל, פסקה 42.

כן ראו: זאב סגל זכות הציבור לדעת באור חופש המידע (2000) 97, 252-253 (להלן: “סגל”).

6.ג. תחולת חוק חופש המידע

74. אין כל מקום לקבל את טענת המשיבים, בנסיבות העניין, כי מדובר במידע, שנופל בגדר סעיף 14(א)(9), ואשר הוחרג והוצא מתחולת החוק. הוראת הסעיף קובעת, כי:

”הוראות חוק זה לא יחולו על הגופים שלהלן ועל מידע שנוצר, שנאסף או שמוחזק בידיהם...”

(9) מערכי המודיעין והחקירות של משטרת ישראל וכן יחידות נוספות אשר השר לביטחון פנים, באישור הוועדה המשותפת, קבע אותן בצו".

75. מספר טעמים מחייבים את דחיית טענתם של המשיבים לכך שהמידע המבוקש בעתירה זו נופל בגדריו של סעיף זה, וכי לפיכך מוסמכים הם להסתירו:

75.1. ראשית, משום שלא הוכח על ידי המשיבה 1, כי מדובר במידע הנופל בגדרי הסעיף.

75.2. שנית, משום שהמידע מצוי, וצריך להיות מצוי, בידי גופים אחרים (בהם, המשיב 3), אשר הסעיף איננו חל על מידע הנמצא בידיהם.

75.3. שלישית, אף אם הייתה תחולה לסעיף, מחובתם של המשיבים למסור את המידע המבוקש, משלא מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה ממשית וחמורה באינטרס ציבורי חשוב.

76. מעבר לכך, שטענת המשיבה 1 לתחולת הסעיף נטענה בעלמא, ובלא שניתן לה כל הסבר או תימוכין, המשיבה אף לא טרחה לציין לאיזו מהחלופות המנויות בסעיף מכוונים דבריה. כך, למשל, המשיבה לא טרחה לפרט האם טענתה היא, כי מדובר במידע המתייחס לגופי המודיעין אך החקירות. כך גם לא פירטה, האם לטענתה מדובר במידע על הגופים האמורים, או במידע שנוצר, נאסף או מוחזק בידיהם.

77. בהקשר זה, אין מקום לפרשנות המרחיבה את הסעיף מעבר למתחייב על פי לשונו הברורה:

"... הלכה ברורה היא, שכאשר סעיף בחוק אינו עולה בקנה אחד עם מטרת החוק בכללו, הרי שיש לפרשו פרשנות מצמצמת, ולא להרחיב את תחולתו מעבר למתחייב על פי לשונו הברורה של הסעיף (ראה א' ברק, פרשנות במשפט (הוצאת נבו, 1992-1993), כרך ראשון בעמ' 131-132 וכרך שני בעמ' 84-85)."

עניין יהודה עציון, פסקה 46.

78. הבקשה לפרסום ומסירת מידע נוגעת לקריטריונים ולנהלים, על פיהם יוטלו מגבלות תנועה שונות על אדם. מדובר בעיקרו של דבר בנוהל שנקבע על ידי מפכ"ל המשטרה, והמופעל על ידי מערך המחשוב של המשטרה. ככזה אין המדובר במידע, הנופל באף אחת מהאפשרויות אליהן מכוון הסעיף.

הרציונל בסעיף 14(א)(9) הינו מניעת פגיעה במערך המודיעין והחקירות של המשיבה. הגיונם הפשוט של הדברים מורה, כי נהלי עבודה כלליים, שנקבעו על ידי המפכ"ל, שאינם נוגעים לאופן פעולתם, או לשיטות עבודתם של גופי המודיעין או החקירות, אינם נופלים במסגרת דלת אמות האינטרס המוגן לשמו חוקק סעיף זה, ולפיכך אינם נופלים במסגרת הסייג.

79. ואכן, קשה למצוא קשר כלשהו בין החריג, שננקב בסעיף, לבין המידע המבוקש. כך, שכן אין מדובר בבקשה למתן נתונים על הגופים המנויים עצמם (מקום מושבם, כוח האדם שלהם, שיטות עבודתם ופעולתם וכו'). כך גם אין מדובר בבקשה למסירת מידע, שנאסף על ידי הגופים האמורים, כגון מידע שהתקבל במסגרת או לצורך חקירה פלילית.

80. זאת ועוד, מדובר במידע שנמצא ושמסירתו התבקשה אף מהמשיב 2. בהקשר זה אף לא נטען כי מידע המצוי בידיו נופל בגדרי סעיף 14. בנסיבות אלה, אף אם על המידע המצוי בידיו המשיבה 1 היה חל סעיף 14, לא כך הוא לגבי המידע כשהוא מצוי בידי המשיב 2:

"העולה מן המקובץ, שיש לקבוע כי סעיף 14 אינו מוציא מתחולתו של החוק עניינים הנוגעים באופן כללי לעבודת אחד הגופים החוסים בצילו, אלא רק מידע שנוצר, נאסף או מוחזק **באופן בלעדי** על ידי אחד הגופים הללו."

(ההדגשה במקור – ל.י.)

עניין יהודה עציון, פסקה 51.

הלכה זו נפסקה אומנם ביחס למידע, שנוצר על ידי גוף שאינו חסוי, ואולם אין בסיס להבחנה בין מצב זה לבין מצב, שהמידע נוצר על ידי גוף חסוי, אך מוחזק גם על ידי גוף או גופים שאינם חסויים. גם במקרה האחרון מן הראוי הוא שהמידע לא יהנה מחיסוי אוטומטי, אלא על הרשות יהיה להצביע על אחד הטעמים, המנויים בסעיפים 8 או 9 לחוק, או לדאוג לכך שתוצא תעודת חיסיון על פי סעיף 44 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971.

81. ואולם, אף אם היה מדובר במידע, הנופל בגדרי הסעיף, הרי שאין בכך די כדי להצדיק את החלטת המשיבים. כך הדבר, שכן אין בקביעה, כי החוק איננו חל על המידע הנדון, כדי להקים למשיבים "חסינות" או "פטור" מגילוי המידע. חובתם של המשיבים למסור את המידע ולפרסמו ממשיכה לחול מכוח הזכות למידע, כל עוד אין מדובר במידע, שקיימת ודאות קרובה לכך שפרסומו יביא לסכנה חמורה לביטחון המדינה.

82. עומד על כך פרופ' סגל בספרו:

"הוראת סעיף 14 נושאת עימה סכנה לפגיעה חמורה בזכות לקבל מידע ציבורי, יחסית למצב המשפטי בטרם כניסת החוק לתוקפו... בהקשר כללי, ניתן לומר כי הפטורים שבסעיף 14 אינם צריכים להשפיע על פעולתם של הגופים הנהנים מפטור. **אלה אינם אמורים למנוע פרסומו של מידע שאין בו ודאות קרובה לפגיעה חמורה בביטחון המדינה או בשלום הציבור.**"

(ההדגשה הוספה – ל' י')

(סגל, 240)

83. המסקנה, כי אין למנוע את גילוי המידע כאשר אין וודאות קרובה לפגיעה ממשית וחמורה באינטרסים הציבוריים נוגדי המידע, נגזרת אף מחובתה של המשיבה 1, ככל רשות מינהלית, לפעול בהגינות, בתום-לב, בסבירות ובמידתיות.
84. ואולם, אף בהנחה שאין בהוצאת מידע מתחולת החוק כדי לפטור את הרשות מחובתה לגילוי מידע, הרי שיש לשאוף לצמצום המקרים, שייפלו בגדריו של החרג. זאת משום שפרשנות, אשר תצמצם ותגביל את היקף המקרים שייכללו בסעיף 14 האמור, תשרת אינטרס כפול: היא תיתן תחולה ותוקף להסדרים החוקיים המהותיים המפורטים, שנקבעו במסגרת חוק חופש המידע, והיא תמנע פיצול מיותר ומסרביל של הסמכות בכל הנוגע לחופש המידע, ותאפשר התדיינות בפני בית המשפט לעניינים מינהליים. אשר על כן, דינה של טענת המשיבים, כי המידע המבוקש בענייננו נופל במסגרת החרג שבסעיף 14(א)(9) לחוק להידחות.
85. מכל הטעמים האמורים יש לחתור לצמצום היקפם של המקרים, אשר יפלו בגדריו של סעיף 14 לחוק.
86. הנה כי כן, בין שהסעיף איננו חל ובין שהוא חל, מחובתם של המשיבים למסור את המידע כל עוד לא מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה חמורה בביטחון המדינה. מכאן, שבכל מקרה על מנת להצדיק את החלטתם שלא למסור את המידע המבוקש מחובתם של המשיבים להוכיח את התקיימותו של התנאי המהותי הנוסף, קרי כי גילוי של המידע האמור עלול לפגוע, במידה גבוהה של ודאות, באינטרס ציבורי חשוב.
87. אשר על כן, סירובם של המשיבים למסירת המידע המבוקש ולפרסום הנהלים הינו פסול, הן משום שלא מתקיים בענייננו הסייג, שנקבע בסעיף 14(א)(9) לחוק, והן משום שאף אם יש תחולה לסעיף זה, הרי שאין בכך כדי לפטור את המשיבים מחובתם לגלות את המידע המבוקש.

7.ג. אי התקיימותם של הסייגים בחוק חופש המידע אליהם הפנו המשיבים

88. כאמור, על המשיבים מוטל הנטל להוכיח, כי החלטתם לסרב לגילוי המידע בדיון היא. בהחלטתה לסרב למסירת המידע, הסתמכה המשיבה על הסייגים שבסעיפים 9(א)(1), 9(ב)1, 9(ב)8 לחוק חופש המידע בלא שנתנה כל הסבר ופירוט בעניין. בתשובתם לעתירה המנהלית זנחו המשיבים טענות אלה.
89. לטענת העותרת, אין כל בדל ראיה או עיגון לכך שעל בקשתה לחשיפת המידע חלות הנסיבות המנויות באיזה מהסעיפים האמורים. ואכן, אף על יסוד המידע המוגבל המצוי בידי העותרת נראה, כי אין כל יסוד לטענת תחולתם של הסעיפים האמורים. ואולם, אף אם היה מתקיים

איזה מסעיפים אלה, אין בכך כדי להועיל למשיבים, משהחלטת הסיור ניתנה בלא שנעשה איזון ראוי של האינטרסים, ותוך הפרה של חובת המשיבים לפעול בסבירות ובמידתיות.

חובת הרשות לפעול בסבירות - איזון אינטרסים

90. הזכות לחופש המידע וחובת הרשות למסירת המידע ולפרסומו עשויות להתנגש לעיתים עם אינטרסים נוגדים, ובהם אינטרסים, הנוגעים לפעולתה התקינה של הרשות, לביטחון המדינה וכיוצא באלה אינטרסים, שאזכרו בחוק חופש המידע.
91. נוסחת האיזון בהתנגשות בין חופש המידע לערכים ציבוריים אחרים הינה איזון אנכי. עמדתו של פרופ' אהרן ברק היא, כי יש להגביל את מסירת המידע רק כאשר הפגיעה בביטחון המדינה או שלום הציבור הינה קשה ורצינית, וחומרת הסתברותה היא קרובה לוודאי (א' ברק "חופש המידע ובית המשפט" קריית המשפט ג (תשס"ג) 95, 103-101).
92. בשל מעמדה המיוחד של הזכות למידע מציין פרופ' זאב סגל בספרו, כי פרשנות ראויה להוראת חוק מגבילת-מידע היא זו, שלפיה ייסוג חופש המידע רק נוכח סכנה ברורה ומוחשית לפגיעה קשה, רצינית וחמורה באינטרס אחר בעל עוצמה, בנסיבות יוצאות דופן של מקרה מסוים (סגל, 116).
93. חוק חופש המידע מכיל בתוכו נוסחאות איזון במקרים של התנגשות בין הזכות לחופש מידע לבין אינטרסים אחרים בעלי חשיבות. כך הוסמכה הרשות לסרב למסור מידע בנסיבות מסוימות, שנמנו בסעיפים 8 ו-9 לחוק. סעיף 14 לעומתם קבע מקרים, עליהם הוראות החוק ככלל לא יחולו.
94. ואולם, גם החלטת הרשות לסרב למסור מידע, הנשענת על הסייגים הקבועים בסעיפים אלה, צריכה לעמוד, ככל החלטה מינהלית, במבחני הסבירות והמידתיות. על מנת לעמוד באלה, שומה על הרשות "לאתר ולבחון את מכלול השיקולים הצריכים לעניין ולאזן ביניהם, בין היתר, תוך הסתייעות בכלי העזר שהועמדו לרשות לצורך כך בסעיפים 10 ו-11 לחוק חופש המידע." (עניין המועצה להשכלה גבוהה, פסקה 22 לפסק-הדין).
95. גם בעימות בין האינטרסים התומכים בגילוי המידע לבין אינטרסים שלא לחשוף אותו, מוטל נטל השכנוע על המשיבה, כי הטעם שלא לגלות את המידע עדיף. יפים לעניין זה דבריו של השופט ריבלין:

"על הרשות מוטל הנטל להוכיח כי מתקיימת עילה לחיסוי המידע, ומקום בו מצביע העותר על כך שקיים אינטרס ציבורי לגילוי המידע, שב הנטל אל הרשות ועליה להראות כי הפעילה איזון ראוי בין השיקולים שלעניין... גם 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. ככל

שאינטרס הציבור במידע בולט יותר, כך נדרשת המערערת להעמיד נימוק משכנע יותר לחיסויו. מקום בו הדבר אפשרי, על הרשות לסמן ב"עפרון כחול" את החלקים שלא ניתן לגלותם, ולפרסם את היתר."

עע"מ חברת החדשות, פסקה 31.

96. הנה כי כן, על מנת שהזכות לחופש המידע תיסוג נדרשים המשיבים להצביע ולבסס, כי פרסום המידע או מסירתו יביאו בהסתברות קרובה לוודאי לפגיעה קשה ורצינית באינטרס ציבורי כבד משקל. כן מחובתם היה לשקול, אף בהתקיים נסיבות שנמנו בסעיפים 8 ו-9, את העניין המיוחד שבפרסום המידע, ואת האפשרות של גילוי המידע תוך השמטת הפרטים ההכרחיים לשם הגנת האינטרס המתנגש.

לסיכום

97. גם מהמידע המוגבל, המצוי בידי העותרת בשלב זה, ברי, כי סירובם של המשיבים למסור את המידע המבוקש איננו עומד במבחן הסבירות:

97.1. ראשית, החלטת הסירוב איננה מבססת קיומם של אינטרסים ציבוריים כבדי

משקל, המתנגשים בענייננו עם הזכות לחופש מידע. כאמור, המשיבים כלל לא פירטו ובעיקר, לא הסבירו, הכיצד פרסומו של המידע המבוקש עשוי להביא לפגיעה באינטרסים, המתנגשים במקרה דנן עם הזכות לחופש מידע.

97.2. שנית, אף אם יעלה בידם של המשיבים להוכיח, כי מתקיימות בענייננו נסיבות,

המנויות בסעיף 9, הרי שהמשיבים לא איזנו כראוי בין הזכות לחופש מידע, והאינטרסים כבדי המשקל התומכים בפרסום המידע, לבין האינטרס הנוגד. בעיקר, המשיבים לא הציבו לנגד עיניהם ולא בחנו את הבקשה תוך התחשבות באמת המידה הנכונה: קיומה של ודאות קרובה לפגיעה באינטרס הציבורי המתנגש.

8.ג. הפרת החובה לשקול שיקולים רלבנטיים – חשש כבד לשקילת שיקולים זרים

98. בבחינת נסיבות העניין מתעורר חשד ממשי, כי ביסוד הסירוב למסור את המידע עמדו שיקולים זרים, ובכללם חששה של הרשות, כי חשיפת הנהלים תביא לפסילתם.

99. ואכן, קשה להבין כיצד יש במידע שהתבקש כדי לפגוע באינטרסים ציבוריים ממשיים. אך להזכיר, כל שהתבקש הוא מידע בעניינים אלה: הגורם המוסמך להטלת המניעה (זהות הרשות המוסמכת); מהן העבירות המקימות מניעה משטרתית; מהו זמן המניעה המוטל בגין כל אחת מהן; האם מניעה מוטלת אך נגד מי שהורשע בעבירה, או אף נגד מי שחשוד בה בלבד; הפרוצדורה של הטלת המניעה והסרתה; אפשרויות שיביאו להסרת המניעה; נפקויותיה של המניעה.

100. כאמור, עשרות אלפים מתושבי השטחים מסווגים כיום על ידי המשיבים כמנועי משטרה. במסגרת תשובות פרטניות, הניתנות על ידי המשיבים, ניתן מידע מסוים, ממנו ניתן ללמוד באופן חלקי על הנסיבות, בגינן הוחלט על סיווגו של אותו אדם כמנוע משטרה. מתוך מידע זה, ובמיוחד מתוך המידע המצטבר מטיפול בעשרות ומאות מקרים שכאלה, ניתן אף לגזור, באופן עמום ומעורפל מספר כללים, על פיהם פועלות הרשויות (ראו סעיפים 8-9 לעיל). ברי, כי לא זו הדרך, בה על הציבור לעמוד על ה"כללים", על פיהם מכוונת הרשות את דרכה.

9.ג. הסירוב הגורף למסירת המידע איננו עומד במבחן המידתיות

101. הגבלת חופש המידע צריכה שתהא אמצעי אחרון, לאחר שנבחן ונמצא, כי ההגנה על האינטרס הציבורי החשוב איננה אפשרית בשום דרך אחרת. עמד על כך בית משפט נכבד זה אך לאחרונה:

"פרשנות הסעיף צריכה, אפוא, להתאים עצמה לאמות המידה המנחות את החוק ולעקרונות הכלליים והחוקתיים המקובלים במשפטנו... אולם רק מקום בו קיימת ודאות קרובה לפגיעה באינטרס זה – תקום עילה מספקת להגבלת חופש המידע, כמרכיב של חופש הביטוי. ודוק: מקום בו ניתן להפחית את הפגיעה בתקינות פעולתה של הרשות, מבלי לאיין את חופש המידע – מוטב וראוי לעשות כן. ההגבלה על חופש המידע היא בבחינת אמצעי אחרון, וחובה היא על הרשות הציבורית, בטרם תחליט שלא למסור מידע שגילויו מתבקש, לבחון אמצעים שפגיעתם בחופש המידע – פחותה."

עע"מ 6013/04 מדינת ישראל-משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, טרם פורסם, ניתן ביום 2.1.2006, פסקה 22 (להלן: "עע"מ חברת החדשות").

102. סעיף 11 לחוק עיגן בחקיקה את חובתה של הרשות לצמצום הפגיעה בחופש המידע למינימום ההכרחי. וכלשון הסעיף:

"היה המידע המבוקש מידע אשר הרשות הציבורית רשאית או חייבת שלא למסרו כאמור בסעיף 9, וניתן לגלות את המידע, ללא הקצאת משאבים בלתי סבירה או הכבדה ניכרת על פעולתה של הרשות, תוך השמטת פרטים, תוך עריכת שינויים או תוך התניית תנאים בדבר דרך קבלת המידע והשימוש בו, תמסור הרשות את המידע בהשמטות, בשינויים או בתנאים המחויבים, לפי העניין;..."

103. דא עקא, שמתשובתם של המשיבים ברור, כי הם כלל לא שקלו, כחובתם, את האפשרות לגלות את מירב המידע שגילויו מתאפשר, תוך השמטת אותם פרטים הכרחיים לשם שמירה על האינטרס הנוגד, כך שמחד גיסא, לא ייפגע אותו אינטרס מוגן, עליו הם מסתמכים לכאורה בסירובם, ומאידך גיסא, לא ייפגע האינטרס של חופש המידע, ולא תופר חובתם לשמור ולכבד באופן מקסימלי את הזכות לחופש המידע.

104. הנה כי כן, החלטת המשיבים להסתיר המידע המבוקש איננה עומדת אף בעקרון המידתיות.

אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי כמבוקש, ולאחר קבלת תשובת המשיבים להפכו מוחלט.

היום, 26 במרץ, 2006

לימור יהודה, עו"ד
ב"כ העותרת