

העותרת:

האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד לילה מרגלית ו/או דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר
ו/או אבנר פינצ'וק ו/או מיכל פינצ'וק ו/או עאוני בנא
ו/או לימור יהודה ו/או עודד פלר ו/או טלי ניר
ו/או גיל גן-מור ו/או נסראת דקואר ו/או נסרין עליאן

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

ת"ד 34510, ירושלים 91000
טל': 02- 6521218; פקס: 02- 6521219 -

- נ ג ד -

המשיב:

שירות בתי הסוהר

באמצעותם פרקליטות מחוז ת"א
רח' הנרייטה סולד 1, הדר דפנה, תל אביב

עתירה מינהלית

בעניין חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיב כדלקמן, בכפוף אך ורק לחריגים שבדין, כמפורט בעתירה:

1. לאפשר לעותרת לעיין בכל נהליו המעודכנים, ולאפשר לעותרת להעתיקם, ככל הניתן ע"י מסירתם לידי העותרת בפורמט דיגיטלי (קובץ מחשב);
2. להעמיד את כל נהליו המעודכנים לעיון הציבור, לרבות על ידי פרסום באמצעות אתר האינטרנט שלו, ולעדכן את הפרסום בכל פעם שמוצא נוהל חדש או מבוטל נוהל;
3. להעמיד את כל נהליו המעודכנים לעיון ציבור העצורים והאסירים בבתי הסוהר ובתי המעצר, באופן המבטיח כי יתאפשר להם גישה חופשית אליהם, ולעדכן את הפרסום בכל פעם שמוצא נוהל חדש או מבוטל נוהל.

ואלו נימוקי העתירה :

הצדדים לעתירה

1. העותרת, האגודה לזכויות האזרח בישראל, הינה ארגון זכויות אדם, העוסק בקידום זכויות האדם בישראל ובשטחים. בין היתר העותרת עוסקת בהגנה על זכויות עצורים ואסירים.
2. המשיב, שירות בתי הסוהר, אמון על החזקת עצורים ואסירים במשמורת וטיפול בהם בעת שהותם במתקני הכליאה.

התשתית העובדתית – אי פרסום נהלים הטעונים פרסום

3. עתירה זו עניינה הפגיעה בחופש המידע ובזכותו של הציבור בכלל וציבור העצורים והאסירים בפרט, לדעת מהם הנהלים הפנימיים של המשיב, ובכלל זה הנהלים, המשליכים על אופן הטיפול באסירים ו/או על זכויותיהם וחובותיהם ו/או על קריטריונים לקבלת החלטות שונות בקשר אליהם.
4. המשיב אינו מפרסם את הנהלים הפנימיים, לפיהם הוא פועל. משום כך, במקרים רבים עצורים ואסירים אינם יודעים את זכויותיהם, ואינם יודעים כיצד מתקבלות החלטות שונות בעניינם. אכן, חלק נכבד מההנחיות, המסדירות את זכויות האסיר ואת דרכי הטיפול בו, מעוגנות ב"פקודות נציבות בתי הסוהר", המוצאות בהתאם לסעיף 80א לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, והמתפרסמות היום בדרכים שונות (בעקבות עתירה שהגישה העותרת בשנת 1995) (להלן, "פקודות הנציבות"). יחד עם זאת, ישנם עניינים, חשובים ומהותיים, המוסדרים בנהלים פנימיים.
5. כפי שיתואר להלן, בעקבות פניות העותרת מסר המשיב כבר בספטמבר 2004, כי בכוונתו לבחון עיגון חלק מנהליו, המתייחסים לזכויות האסיר ולדרכי הטיפול בו, בפקודות נציבות, ובכך להביא לפרסומם. ואכן, מאז עודכנו פקודות הנציבות ונוספה להן התייחסות לנושאים מסויימים, אשר עד למועד פניית העותרת הוסדרו אך ורק בנהלים פנימיים – כגון סוגיית התייחסות אסירים. אולם, כפי שנראה, עדיין נותרו עניינים, המוסדרים רק בהנחיות פנימיות, שלא פורסמו.
6. להלן מספר דוגמאות לנושאים, המוסדרים בנהלים פנימיים של המשיב, אשר לא פורסמו כנדרש. יובהר, כי דוגמאות אלו הן להמחשה בלבד, שכן כמובן אין ביכולת העותרת לדעת מהם העניינים, המוסדרים בנהלים, כל עוד לא ניתנת לה אפשרות לעיין בהם.

❖ פקודה מספר 04.16.00 לפקודות הנציבות עוסקת ב"שביתת רעב של אסירים". סעיף 14 לפקודה זו מבהיר, כי "הוראות לעניין הטיפול הרפואי בשביתת רעב מפורטת בנוהלי רפואה: 1) טיפול רפואי באסיר שובת רעב 5002-02. 2) הערכות מח' רפואה בעת שביתת רעב קבוצתית – 4002-01. "נוהל 5002-02, אשר עד עצם היום הזה לא פורסם, הגיע לידי עותרת רק לאחר שצורף לתגובת המדינה לעתירתם של ארגוני זכויות אדם אחרים, שעסקה במדיניות המשיב בטיפול באסירים ביטחוניים שובתים (בג"צ 7837/04 לילא בורגל נ' שירות בתי הסוהר (טרם פורסם, 2004)). עיון בנוהל מעלה בבירור, כי הוא מסדיר עניינים מהותיים ביותר לגבי תהליך ושיטת הטיפול באסיר שובת רעב, לרבות המים והויטמינים שיש לתת לאסיר שובת; אופן הטיפול באסיר, המסרב לשתות מים או ויטמינים; קריטריון המשקל למתן מזון מרוכז לאסיר; טיפול נפשי באסירים שובת רעב, ועוד. ברי, כי יש לציבור עניין מובהק בפרסום נוהל זה.

• העתק הנוהל מצ"ב ומסומן ע/1.

❖ סעיף 21(ח) לפקודת נציבות 03.02.00, העוסקת ב"כללים ביחס לאסירים ביטחוניים" קובע, כי אסירים יורשו להיבחן בבחינות בגרות (תאוג'יה) "בכפוף לנוהל 04.08 לנהלי אגף האסיר". סעיף 28 לפקודה קובע, כי תימסר הודעה למשפחתו של עצור על דבר מעצרו ומקום כליאתו "על פי נוהלי אגף האסיר בנושא". נהלים אלו אף הם לא פורסמו.

❖ פקודה 04.01.00, בעניין "ציוד אישי לאסירים", מתייחס ל"אסיר/עציר נזקק – כהגדרתו בנוהל טו"ש 10-1026 'סלי לבוש וסדקית לאסירים/עצורים". לא יכול להיות ספק, שיש לציבור עניין לדעת כיצד המשיב מגדיר "אסיר נזקק" וכיצד הוא נערך לטיפול בו. אף נוהל זה לא פורסם.

❖ דוגמא נוספת להנחיות פנימיות אשר עד היום, למיטב ידיעת העותרת, לא פורסמו בידי המשיב, היא ה"הנחיות בנושא ועדות בינמשרדיות לטיפול באסירים השפויים בגין עבירות במשפחה". קיומן של הנחיות אלה הובא לידיעת העותרת בעקבות התכתבות קודמת עם המשיב משנת 2004, בעניין מדיניות הטיפול בבקשות להתייחדות של אסירים, השפויים בגין עבירות אלימות במשפחה. בעקבות ההתכתבות הועבר לעיון העותרת אך ורק העמוד הראשון בהנחיות, תוך שצויין כי שאר העמודים אינם מועברים, שכן מדובר בהנחיות פנימיות. כעולה מהעמוד הראשון, מטרת הנוהל "להנחות את העובדים בשב"ס בכל הקשור לתפקידים בועדות למניעת עבירות במשפחה". לא יכול להיות ספק, כי מדובר בנוהל, העוסק בנושא חשוב ומהותי, שלציבור האסירים, והציבור בכללותו, עניין רב בפרסומו.

• העתק ההתכתבות והעמוד הראשון של הנחיות אלה מצ"ב ומסומן ע/2.

❖ בהקשר דומה, פקודת הנציבות העוסקת ב"התייחדות וסיוע לפיריון אסירים ועצורים" (פקודה 04.47.00) מפנה ל"נוהל טו"ש 20-1004" – עוד נוהל שלא פורסם - לעניין אישור בקשות לביקורי התייחדות של אסירים ועצורים, הכלואים בקשר עם עבירות אלימות במשפחה ועבירות גילוי עריות, וכן כאלה שהוגדרו כבעלי פרופיל אלימות במשפחה (ראו סעיפים 5(ד) ו-5(ה) לפקודה זו, הקובעים כי בקשותיהם של אסירים אלה מותרות בהמלצות הוועדה הבינמשרדית לעבירות במשפחה או ועדת מסוכנות "כאמור בנוהל טו"ש 20-1004").

❖ למיטב ידיעת העותרת, ישנם נהלים שלא פורסמו, המסדירים נושאים רבים ומגוונים, כגון "העברת כלואים"; החזקת מחשבים בידי אסירים; ביצוע קניות בקנטינה, ועוד.

7. ושוב יודגש: אלו **רק זוגמאות** לנושאים החשובים והמהותיים, המוסדרים בנהלי המשיב, והן מהוות למעשה את "קצה הקרחון" בלבד. כל עוד נהלים אלו אינם מתפרסמים, אין הציבור, ובכלל זה העותרת, יכול לדעת אלו נושאים מהותיים נוספים מעוגנים בהם.

פניות העותרת לפרסום הנהלים

8. ביום 8.9.2004 פנתה הח"מ לרב-גונדר יעקב גנות, נציב שירות בתי הסוהר, בבקשה עקרונית להורות על פרסום נהלי המשיב באופן, המאפשר גישה חופשית לנהלים לציבור בכלל ולאסירים בבתי הכלא בפרט.

• העתק פניית העותרת מיום 8.9.2004 מצ"ב ומסומן ע/3.

9. ביום 28.9.2004 התקבלה תשובתה של סג"ד טל שוורץ, עוזרת בכירה ליועץ המשפטי למשיב, הטוענת באופן תמוה, כי אין מוטלת על המשיב כל חובה לפרסם את נהליו, משום שרק נהלים והנחיות פנימיות, המקבילים ברמתן הנורמאטיבית לחוקי עזר, טעונים פרסום. יחד עם זאת הודיעה סג"ד שוורץ בתשובתה, כי בכוונת המשיב לבחון את האפשרות לעגן בפקודות נציבות את הנהלים, המסדירים את זכויות האסיר ואת דרכי הטיפול בו, כך שיועמדו לעיון הציבור בדרך, בה מפורסמות שאר פקודות הנציבות.

• העתק תשובתה של סג"ד שוורץ מיום 28.9.2004 מצ"ב ומסומן ע/4.

10. כפי שיפורט להלן, טענה זו של המשיב, כי רק נהלים, המקבילים ברמתן הנורמאטיבית לחוקי עזר, נסמכה על פרשנות "יצירתית", אך מופרכת ושגויה, לסעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן, "החוק"). ביום 21.10.04 פנתה העותרת בשנית לסג"ד שוורץ והדגישה, כי טענה זו משוללת כל יסוד. יחד עם זאת הבהירה, כי אם אכן יפרסם המשיב, על דרך

פקודות הנציבות, את כל הנהלים הטעונים פרסום (קרי, כל הנהלים, אשר יש להם "חשיבות או נגיעה לציבור"), אזי תהפוך המחלוקת באשר לפרשנות סעיף 6 למעשית הרבה פחות. העותרת חזרה על בקשתה, כי הנהלים יפורסמו באופן מיידי, אם על ידי עיגון בפקודות הנציבות, ואם בדרך אחרת, וביקשה לדעת מהו לוח הזמנים שנקבע לביצוע הפרסום. בנוסף, ביקשה העותרת לעיין בכל נהלי שב"ס ולהעתיקם, בכפוף לחריגים הקבועים בחוק.

• העתק פנייתה של העותרת מיום 21.10.2004 מצ"ב ומסומן ע/5.

11. במשך זמן רב, על אף תזכורות חוזרות שנשלחו למשיב, לא נתקבלה כל תשובה לפנייה זו. אמנם, כאמור, נראה כי נעשו מאז תיקונים בפקודות הנציבות, ונושאים מסויימים (כגון סוגיית התייחדות אסירים) שקודם הופיעו רק בנהלים הועברו לפקודות ופורסמו, אולם לא ניתנה תשובה לבקשת העותרת, לעיין בנהלים שלא פורסמו, ולא נמסר לעותרת לוח זמנים לסיום הטיפול בנושא.

• העתקי שלוש התזכורות מימים 9.1.2005, 17.2.2005, 6.7.2005 מצ"ב ומסומנים ע/6, ע/7, וע/8 בהתאמה.

12. ביום 8.1.08, בעקבות פגישה בין נציגי המשיבה לבין נציב שב"ס, חידשה העותרת את פנייתה בעניין פרסום הנהלים, באמצעות פניה לעו"ד אילת טל מלשכת יועמ"ש המשיב. במסגרת פניה זו חזרה העותרת על בקשתה לקבל לוי"ז לפרסום כל הנהלים, שיש להם עניין לציבור, אם באמצעות פקודות נציבות ואם בכל דרך אחרת; וכן לעיין בכל נהלי שב"ס ולהעתיקם, בכפוף לחריגים הקבועים בחוק.

13. בשיחת טלפון מיום 2.3.08 מסרה עו"ד טל לח"מ, כי הטיפול בנושא הועבר לעו"ד גילה שבירו, גם מלשכת יועמ"ש המשיב.

14. לאחר שלא קיבלה הח"מ תשובה לפנייתה המחודשת, חזרה הח"מ ופנתה לעו"ד שבירו ביום 5.5.08. בפניה זו ציינה הח"מ, כי בהתחשב בזמן הרב כל כך שכבר חלף, מתבקש המשיב למסור בתוך שבועיים את תשובתו המהותית לפניה, וזאת על מנת למנוע את הצורך בפניה לבית המשפט. בפרט ביקשה הח"מ לקבל לוח זמנים לפרסום כל הנהלים, שיש להם עניין לציבור; ולעיין בכל נהלי שב"ס ולהעתיקם, בכפוף לחריגים הקבועים בחוק.

• העתק מכתב העותרת מיום 5.5.08 מצ"ב ומסומן ע/9.

15. ביום 20.5.08 קיבלה הח"מ את תשובתה של עו"ד שבירו, לפיה "בימים אלו נערכת עבודת מטה לבחינת כל הנהלים אשר על פי תוכנם אמורים להיות מעוגנים כפקודות נציבות... עם סיומה – נודיעך תוצאותיה". תשובה זו לא כללה כל לוח זמנים, ולא היתה בה כל התייחסות לבקשה המקבילה של העותרת לעיין בנהלים.

• העתק תשובתה של עו"ד שבירו מצ"ב ומסומן ע/10.

16. עד היום, על אף הזמן הרב שחלף, לא קיבלה העותרת כל הודעה נוספת מטעם המשיב.

הטיעון המשפטי

17. חובת המשיב לפרסם בעצמו את הנהלים, שעל פיהם הוא פועל, מעוגנת היטב בהלכה הפסוקה, וקבועה היום גם בחוק חופש המידע. היא נגזרת מעקרון חופש המידע, מזכות הציבור לדעת, וממעמדו של המשיב כרשות שלטונית, הפועלת כנאמן הציבור. פרסום הנהלים דרוש כדי להבטיח ביקורת ציבורית ושיפוטית נאותה על פעילות המשיב, וכדי לשמור על זכויותיהם של האסירים והעצורים, הנתונים למשמורתו. אכן, "הזכות לקבלת מידע על פעילותן של רשויות ציבוריות היא מאבני היסוד של חברה חופשית. היא נוגעת לעצם קיומו של המשטר הדמוקרטי, היא מזינה את חירות הביטוי וניזונה ממנה והיא משקפת את התפיסה המשפטית לפיה הרשות כנאמן הציבור מחויבת לדאוג לציבור ולעצמה במילוי תפקידיה." (עע"ם 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ (טרם פורסם), פסקה 8 לחוות דעתה של השופטת חיות (2006) (להלן, "עניין המועצה להשכלה גבוהה").

18. הזכות לחופש המידע הינה זכות יסוד חוקתית בשיטתנו המשפטית, אשר הוכרה כנגזרת של חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת. עוד קודם לחקיקת החוק, זכתה זכות הציבור לדעת ולקבל מידע מרשויות השלטון להכרה נרחבת בפסיקת בית המשפט העליון.

ראו:

בג"צ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353, 365 (1990) (להלן, "עניין שליט");

בג"צ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח(1) 661, 673-674 (1993).

19. בבסיס עקרון חופש המידע הנחת היסוד, כי הרשות השלטונית היא בבחינת נאמן הציבור. סמכויותיה מוענקות לה על ידי הציבור ולמענו, והמידע המצוי בידה הוא נכס ציבורי לכל דבר.

ראו:

עניין שליט, 364-365;

ע"פ 7528/95 הלל נ' מ"י, פ"ד נ(3) 89, 95 (1996) (השופט גולדברג בדעת מיעוט, אך לא לעניין זה).

20. ללא גישה זמינה וחופשית למידע השלטוני, אין הציבור יכול לממש את זכותו וחובתו לבקר את הרשות באופן ממשי. אכן :

"ביחסים שבין הפרט לבין רשויות השלטון יש להגשמת זכות הציבור לדעת חשיבות ראשונה במעלה. בכך תלוי עצם קיומה של ביקורת ציבורית על פעולת הרשויות, ובקיומה של ביקורת זו מותנה אמון הציבור ברשויות עצמן. הגשמת הזכות באה לידי ביטוי...בהחלת עקרון הפומביות על תוכן החלטותיהן ופעולותיהן של רשויות הציבור...ככלל, עקרון הפומביות חל גם 'באין חובה חוקית לגלות'..." (עניין ציטרין, עמ' 673)

וכן :

"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. וכלשונו של השופט מצא בבג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים (פרשת ציטרין [6]), בעמ' 673 : זכות הציבור לדעת הינה אחד מנגזריו המרכזיים והחשובים של חופש הביטוי, שכמאמרו של השופט אגרנט... מהווה "זכות עילאית" בשיטתנו. אכן, בלא היכולת להחליף דעות, להפיץ ידיעות ולקבלן, אין חופש הביטוי יכול להתממש... וכשם שהשמירה על חופש הביטוי מהווה ערובה ראשונה במעלה לקיומו של התהליך הדמוקרטי ולהבטחתן של זכויות יסוד אחרות... כך אף כיבודה של זכות הציבור לדעת מהווה תנאי להגשמתו של חופש הביטוי.

ביחסים שבין הפרט לבין רשויות השלטון יש להגשמת זכות הציבור לדעת חשיבות ראשונה במעלה. בכך תלוי עצם קיומה של ביקורת ציבורית על פעולת הרשויות, ובקיומה של ביקורת זו מותנה אמון הציבור ברשויות עצמן."

ע"פ 8282/02 הוצאת עיתון ה"ארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465, 471 (2003) (להלן, "עניין הארץ").

21. כאשר רשות פועלת בחשאיות, תחת מעטה של סודיות, גוברת הסכנה שתקבל החלטות שגויות ושתסטה מעקרונות היסוד של המשפט המינהלי הישראלי. במובן זה, עקרון חופש המידע מהווה ערובה מרכזית לשמירה על איכות החלטה השלטונית. בלעדיו לא ניתן להבטיח, כי רשות תפעל בסבירות, במידתיות, ללא משוא פנים, בשוויון, וכי תפעיל את שיקול דעתה בדרך נאותה. כמודגש על ידי השופט חשין באחת הפרשות, "שלטון ראוי פועל לאור השמש, בגלוי,

וכך חושף הוא עצמו לביקורת מתמדת וממילא אף לתיקון דרכי פעולה מעוותות. " (רע"פ 1127/93 מדינת ישראל נ' קליין, פ"ד מח(3) 485, 516 (1994)).

22. יתרה מזאת, עקרון חופש המידע חיוני לביסוס אמון הציבור במערכת השלטונית, אמון אשר הינו "המפתח לקיומו של שירות ציבורי ראוי לשמו" (בג"צ 6163/92 איזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 262, 229 (1993)).

לעניין הקשר המובהק בין אמון הציבור בשלטון לבין חובת הגילוי המוטלת עליו ראו רע"א 3614/97 אבי יצחק נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד נג(1) 26, 47 (1998); עניין שליט, 360.

23. מעבר לרציונאליים, הקשורים למהותו של המשטר הדמוקרטי, חובת הגילוי אף נגזרת מזכותו האינדיבידואלית של כל פרט בחברה להגשמה עצמית:

"חופש הביטוי הוא ערך מורכב... לשם הגשמתה של חירות זו, מעניק הדין לבעל החירות זכויות נוספות הנגזרות מהחירות... בין הזכויות הנוספות הללו מצויה גם "הזכות לקבל מידע"... כנגד זכותו של היחיד לקבל מידע עומדת חובתו של השלטון לספק מידע... מכאן חובתם של נושאי תפקידים ציבוריים ליתן מידע לבני הציבור. אכן, חובת הגילוי, הנגזרת מחופש הביטוי אינה קשורה רק למהותו של המשטר הדמוקרטי, אלא גם - כמו עצם חופש הביטוי עצמו - לזכותו של היחיד בחברה כי האמת תחשף וכי תנתן לו האפשרות להגשמה עצמית. הזכות לדעת היא לא רק זכותו של הציבור. היא גם זכותו של היחיד." (עניין שליט, 365)

24. וכמודגש במבוא לדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע:

"הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. היא תנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של אדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון" (מבוא לדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, הצ"ח 397).

25. עם חקיקת החוק קיבל חופש המידע ביטוי ומעמד סטטוטוריים. יפים לעניין זה דבריו של השופט חשין:

"חוק חופש המידע הוא - בהבעת - קריסטליזציה, פירוט וחידוש לדין ששרר קודם היות החוק, ואולם עיקרו הוא בהפיכת זכות הילכתית למידע לזכות סטטוטורית כללית וכוללת, זכות שככל זכות אחרת במשפט מלווה 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... עוד ייאמר – והוא לענייננו עתה – **כי עיקר החידוש שבחוק הוא ביצירת זכות הקנויה לכל אזרח ותושב – גם אם אין הוא נוגע בדבר – כי רשות ציבורית תפתח לפניו את תיקיה בנושאים ציבוריים**, והוא בכפיפות לחריגים המצוינים במפורש ובמפורט בחוק. (עניין הארץ, עמ' 472 - ההדגשות הוספו- לי"מ)

26. כחוק המגלם ערכים חוקתיים, יש לפרש את חוק חופש המידע על פי אמות המידה, המקובלות בפרשנות החוקתית. בכלל זה, בשל מעמדם החוקתי של זכות הציבור לדעת ושל עקרון חופש המידע, יש לפרש בצמצום כל הוראה בחוק, המגבילה או המסייגת את חובת הפרסום. כמובהר על ידי פרופ' זאב סגל בספרו:

"ברור שחופש הביטוי וחופש המידע הינן זכויות בעלות אופי חוקתי. אופי זה מתחזק מהכרת חקיקת היסוד ב"כבוד האדם" ו"חירותו" (...). הכרה בחופש הביטוי ובחופש המידע כחלק מ"כבוד האדם" ו"חירותו", וזאת לחיזוק האופי החוקתי המיוחד של זכויות אלה (...). אמורה להשפיע על חיזוק משקלה של הזכות למידע במשפט הישראלי בעת פרשנות חקיקה נוגדת-מידע. **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**" (ז' סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (תש"ס) 115 (להלן, "סגל"). ההדגשה אינה במקור).

וכדברי השופט מודריק בעניין ת"א 2060/99 לשכת עורכי הדין נ' שר המשפטים, תק-מח (4)99, 65536, עמ' 13 לפסק הדין, (1999):

"זו זכות חוקית המגלמת בחובה ערכים חוקתיים (חופש הביטוי, שוויון, שלטון החוק) והיא חשובה מאין כמותה כדי לאפשר בקרה ציבורית על תקינות פעולות השלטון. על-כן נראה לי שהחוק התוחם את גבולה צריך להתפרש על-פי אמות-המידה של פרשנות חוקתית."

החובה לפרסום הנחיות ונהלים פנימיים

27. חובת המשיב לפרסם את נהליו נגזרת מעקרון חופש המידע ומזכות הציבור לדעת, וכן מעקרון החוקיות. עם חקיקת חוק חופש המידע הפכה החובה לפרסם הנחיות לחובה סטטוטורית וחוקתית כאחת.

28. עוד טרם חקיקת החוק עמד בית המשפט העליון על החובה להביא לידיעת המעוניינים הנחיות מינהליות, שיש בהן כדי לאצול על זכויות ואינטרסים של הפרט (בג"צ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501 (1992)). בית המשפט הדגיש שם, כי כאשר מדובר בהנחיות, "שיש בהן כדי לאצול על זכויות הפרט" (שם, עמ' 513), חובה זו "נדרשת מתוך מהותה של המאטריה וכנגזרת מעקרון שילטון החוק" (עמ' 514-515). אף בהעדר הוראה סטטוטורית, "תנאי מוקדם והכרחי לקביעתן ולהחלתן של הנחיות פנימיות הוא בהבאתן של אותן הנחיות לידיעת המעוניינים" (עמ' 513). ובהמשך, "הסתרת ההנחיות מהאזרח, לבד מכך שהיא נוגדת מושכלות ראשוניים במשטר דמוקרטי – ומוסיפה היא ומאפשרת שרירות בעשייה – אין בה לא סבירות ולא היגיון..." (עמ' 514).

וראו גם: ר' הר-זהב המשפט המנהלי הישראלי (תשנ"ז) 192-193; כן ראו בג"צ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, 774 (1999): "למותר לומר, כי קריטריונים השוכנים במגירת הפקיד ואינם רואים אור-יום, מזמינים שרירות בעשייה ומישקלם כמישקלה של נוצה מרוטה".

29. 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 מתכנן את חייו ומכלכל את צעדיו. השני עניינו בתקינות השלטון – פרסום ההנחיות המינהליות עשוי למנוע ניצול שרירותי של הסמכות השלטונית והפליה, וכן חושף הוא את רשות המנהלית לביקורת ציבורית ושיפוטית. לעניין זה יפים דבריו של השופט גולדברג:

"...חובה זו 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 ההגיונות 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 זו שני פנים: ראשית, יש בפרסומם של הכללים אשר לפיהן 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, פ"ד נג(5) 193, 199 (1998). כן ראו: עת"מ 530/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים, פסקה 16 לפסק הדין (טרם פורסם 5.12.07), להלן "עניין משרד הפנים".

30. במאמרו "פרסום הנחיות מינהליות" מדגיש פרופ' יואב דותן את הצורך בפרסום נהלים פנימיים, בכדי שהאזרח ידע מהו ה"חוק", אשר הלכה למעשה קובע כיצד הרשות תנהג בעניינו :

"בשל חשיבותן הרבה של ההנחיות המינהליות והשלכותיהן על אורחות הפעולה של המינהל הציבורי ועל האינטרסים של האזרח, דומה שקשה לחלוק על התועלת והטעם שבקביעת הסדרים שיבטיחו את חשיפתן לציבור. אם אכן בתחומים רבים ההנחיות הן, הלכה למעשה, 'החוק' שעל-פיו יישק דבר – הדעת נותנת שהאזרח שעניינו נחתך על פי כללים אלה יוכל לדעת על קיומם ועל תוכנם. חשיפת ההנחיות תואמת דרישות המצויות במהותו של עקרון שלטון החוק: שוויון, צפיות הדיון ועקביותו. היא תסייע לאזרח לתכנן את צעדיו ולצפות את השפעת הפעולה השלטונית על ענייניו. היא גם חיונית כדי להבטיח שההנחיות ישמשו בלם יעיל נגד תופעות שליליות, העולות להתלוות להפעלת שיקול-דעת ספורדי: אפליה, שרירות ואף שחיתות. החשיפה גם עשויה ליעל את פעולת המינהל הציבורי ולחסוך לרשות זמן ומשאבים המוקדשים לטיפול בפניות חסרות תוחלת או בבקשות למידע והבהרות. לפיכך, אין ספק כי חשיפת ההנחיות תסייע גם לשיפור היחסים שבין האזרח למינהל ותגביר את האמון של הציבור בשליחיו." (י' דותן, משפט וממשל (תשנ"ז, כרך ג) 475, עמ' 484-485).

31. סעיף 6(א) לחוק חופש המידע הרחיב חובה זו וקבע באופן שאינו משתמע לשתי פנים, כי :

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

כדבריה של הנשיאה ביניש :

"החובה לפרסם הנחיות מינהליות כחלק מכללי מינהל תקין עוגנה על ידי המחוקק בסעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. מאז חקיקתו של חוק זה הרשויות הציבוריות חייבות בהעמדת הנחיותיהן לעיון הציבור ובפרסומן, בכפוף לחריגים שנקבעו בחוק...למעשה, הוראת סעיף 6 הנ"ל החילה על ההנחיות המינהליות חובת פרסום בהתאם 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..."

בג"ץ 7139/02 עבאס-בצה ו-22 אח' ואח' נ' שר הפנים, פ"ד נו' 481, 491 (3) (2003).

32. העולה מסעיף 6 לחוק הוא, כי הכלל הינו פרסום הנחיות מנהליות ואילו החריג הינו אי-פרסום ההנחיות, וזאת כאשר אין בהנחיות נגיעה או חשיבות לציבור. קביעה, כי אין בהנחיות נגיעה או חשיבות לציבור, יכולה להיות מוצדקת רק כאשר מדובר בהנחיות בעלות אופי טכני ובלתי

מהותי (סגל, עמ' 156). במקרה של ספק, האם יש בהנחיות עניין לציבור, יש להכריע לטובת הפרסום:

"הרשויות הציבוריות אמורות לפרסם, מכח החוק, בנפש חפצה, את ההנחיות המינהליות הכתובות, שעל-פיהן הן פועלות. במקרה של ספק בליבו של ראש רשות ציבורית בדבר נגיעתן של ההנחיות לציבור, או באשר לחשיבותן לציבור, מן הראוי שיכריע לטובת הגילוי" (שם).

33. ההנחיות, שפרסומן מבוקש במסגרת העתירה דנן, עוסקות בין השאר בטיפול באסירים ועצורים, בזכויותיהם וחובותיהם בבתי הכלא. הנחיות אלו הינן בעלות השלכות מהותיות על חייהם של ציבור האסירים והעצורים, ובשום פנים ואופן לא ניתן לומר, כי מדובר בהנחיות בעלות אופי "טכני". החשיבות שבפרסום הנהלים מקבלת משנה תוקף, לאור העניין הציבורי המובהק שבקיום פיקוח נאות על אופן התנהלותם של בתי המעצר ובתי סוהר.

34. המשיב טוען, כאמור בתשובתו לפניית העותרת המצ"ב ומסומנת ע/4, כי חובת הפרסום, המוטלת עליו מכוח סעיף 6(א) לחוק חופש המידע, נוגעת רק להנחיות מינהליות, המקבילות ברמתן הנורמטיבית לחוקי עזר של הרשות המקומית. המשיב נסמך בפרשנות "יצירתית" זו על סעיף 6(ג) לחוק, הקובע כי "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את חוקי העזר שלה".

35. ואולם לפרשנות המוצעת בידי המשיב אין כל יסוד. היא נוגדת לחלוטין את עקרונות היסוד, אשר היוו בסיס לחקיקת הסעיף, ואת תכליתו. היא אינה עולה מלשון החוק, והיא מרוקנת אותה מכל תוכן. כפי שמדגיש פרופ' סגל, נוסחו הגורף של סעיף 6(ג) יש בו דווקא כדי להבהיר, כי יש לפרש בצמצום את ההיתר המצוי בסעיף 6(א), שלא לפרסם הנחיות, שאין בהם נגיעה לציבור.

"באשר לרשויות המקומיות, יצא המחוקק מהנחה, שאין ניתן לומר על חוק עזר כלשהו, שאין בו "נגיעה או חשיבות לציבור". כך לא הותיר בידי רשויות אלה שיקול דעת שלא להעמיד חוקי עזר מסוימים לעיון הציבור. ברוח זו ראוי, שהרשויות הציבוריות האחרות, שאינן נמנות עם המינהל המקומי, יפרשו באופן מצומצם את ההיתר החוקי, שניתן להן שלא להעמיד לעיון הציבור הנחיות מינהליות, שאין עמן נגיעה או חשיבות לציבור. ולא, תעשה מטרתו של החוק פלסטר" (עמ' 157).

36. על המשיב, אם כן, לפרסם את הנהלים הפנימיים, שיש להם נגיעה או חשיבות לציבור, קרי כל אותם נהלים, שאינם בעלי אופי "טכני" או בלתי מהותי בעליל.

37. בהקשר זה יובהר, כי "בכל מקרה, אפילו תחליט רשות שלא להעמיד מיוזמתה לעיון ציבורי הנחיות מינהליות בשל גישתה הסובייקטיבית, שלפיה אין להנחיות מסוימות חשיבות ציבורית מספיקה, לא יהיה בכך כדי למנוע הגשת בקשה ספציפית לגילוי מידע." (סגל, עמ')

156 ; כן ראו: עניין משרד הפנים, פסקה 15 לפסק הדין). כמפורט לעיל, בקשות העותרת לעיין בכל נהלי המשיב לא זכו לכל התייחסות.

38. אכן, החובה לפרסם נהלים כפופה לסייגים שונים, הקבועים בחוק. כך, למשך, סעיף 14(10) לחוק קובע, כי הוראותיו אינן חלות על מערך המודיעין והאבטחה של המשיב. כאמור, ככל הוראה, המגבילה זכויות של הפרט, יש לפרש אף הוראה זו בצמצום, ובהתאם לעקרון המידתיות. מתן פרשנות רחבה לסעיף, בלא הצבת נוסחת איזון, תחתור תחת תכלית החוק ותפגע במידה העולה על הנדרש בזכות לחופש המידע. פרשנות חוקתית לסעיף זה תוציא מתחולת החוק רק נהלים, אשר נוגעים באופן ישיר לגרעין הקשה של פעילות מערכות המודיעין והאבטחה של המשיב, ואשר אינם משליכים על זכויות העצורים והאסירים, המוחזקים בבתי הסוהר.

39. זאת ועוד. סעיף 14(10) קובע, אמנם, שהחוק לא יחול על מערכות האבטחה והמודיעין של המשיב, אולם אין בו כדי לבטל את עקרון הפומביות הכללי, הנגזר מעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית. משמעות הדבר, כי ניתן להצדיק חיסיונם רק כאשר קיימת ודאות קרובה לפגיעה בביטחון או בסדר בבתי הסוהר. כמובהר על ידי פרופ' סגל:

"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 (סגל, עמ' 240).

40. אף את הסייגים, הקבועים בסעיף 9 לחוק, המבטאים את ה"תכליות הראויות", העשויות להצדיק פגיעה בעקרון חופש המידע, יש לפרש בצמצום, בהתאם להוראת התשתית בסעיף 1 לחוק חופש המידע בדבר הזכות לקבל מידע. כפי שהדגיש בית המשפט העליון:

פרשנות הסעיף צריכה, אפוא, להתאים עצמה לאמות המידה המנחות את החוק ולעקרונות הכלליים והחוקתיים המקובלים במשפטנו. כלל ידוע ומושרש הוא במשפטנו, כי בהתנגשות בין זכות חוקתית מוגנת לבין אינטרס ציבורי, גובר האחרון על הראשונה רק במקום בו קיימת הסתברות ראויה – לרוב, "ודאות קרובה" – לפגיעה ממשית באותו אינטרס ציבורי... הנוסחה שהתגבשה בפיסקה הענפה בנוגע לחופש הביטוי ומגבלותיו נכונה גם לענייננו.... אכן, קיים אינטרס ציבורי חשוב בשמירה על תקינות פעולתה של הרשות הציבורית, 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 שגילוי מתבקש, לבחון אמצעים שפגיעתם בחופש

המידע – פחותה" (עע"ם 6013/04 משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ (טרם פורסם), פסקה 22 לפסק הדין (2006) (להלן, "עניין משרד התחבורה")

41. סעיף 10 ממשיך וקובע, כי בבואה לשקול אי גילוי מידע, על הרשות הציבורית להעניק משקל, בין השאר, לעניין המבקש בקבלת המידע ולעניין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו. הוראה זו נותנת ביטוי נוסף לעקרון המידתיות וקובעת, כי ככל שעניין הציבור בגילוי המידע רב יותר, כך הנימוקים, המצדיקים חסיון, צריכים להיות משמעותיים יותר.

וראו: עניין המועצה להשכלה גבוהה, פסקה 21.

42. במקרה דנן מדובר במידע בעל עניין ציבורי מובהק. הטלת חסיון על נהלים כלליים של הרשות, או על קריטריונים המשמשים להפעלת סמכויותיה, היא צעד קיצוני וחמור ביותר, שפגיעתה בעקרון חופש המידע ובתקינות המינהל הציבורי קשה.

43. בעימות בין האינטרסים התומכים בגילוי המידע לבין האינטרס שלא לחשוף אותו, מוטל נטל כבד על הרשות להראות, כי הטעם שלא לגלות את המידע עדיף:

"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. (עניין משרד התחבורה, פסקה 31).

44. אין צריך לומר, שככל שהמשיב יעלה, אם יעלה, טענה כי נהלים אלו או אחרים חוסים תחת חריג לחובת הפרסום, תבקש העותרת להתייחס בהרחבה לטענה כזו.

פגיעה בזכויות האסירים והעצורים ובכבודם

45. ציבור האסירים והעצורים בישראל מהווה את אחת הקבוצות החלשות ביותר בחברה, החשוף מעצם טיבו לפגיעות בזכויותיהם היסודיות. המדובר בציבור לא-פופולארי ורחוק בדרך כלל מעין הציבור, ומכאן החשש התמידי לפגיעה בזכויותיו ולטיפול שרירותי, שלא על-פי כללי מינהל תקינים. ההלכה בדבר החובה להגן על זכויות האדם של האסיר הינה צלולה וברורה:

"הלכה מושרשת היא עמנו, כי זכויות היסוד של האדם "שורדות" גם בין חומות בית הסוהר ונתונות לאסיר (וכן לעציר) אף בתוך תא כלאו. יוצאות מכלל זה הן אך זכותו של האסיר לחופש התנועה, ששלילתה מן האסיר נובעת מכליאתו, וכן מיגבלות המוטלות על יכולתו לממש חלק מזכויותיו האחרות... הנחת היסוד היא, שסל זכויות האדם של אסיר מכיל את כל הזכויות והחירויות הנתונות לכל אזרח ותושב, למעט חופש התנועה שנשלל ממנו עקב המאסר" (עע"א 4463/94 גולן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נ(4), 136, עמ' 152-153 (1996)).

ועוד :

"אכן, המאסר מחייב, מעצם מהותו שלילת חופש, אך אין בו כדי להצדיק, מעצם מהותו, פגיעה בכבוד האדם. ניתן לקיים מאסר שישמור על כבוד האדם של האסיר. חומות הכלא אינן צריכות להפריד בין האסיר לבין צלם האנוש." (בג"צ 540/84 יוסף נ' מנהל בית הסוהר המרכזי ביהודה ושומרון, פ"ד מ(1) 567, 573 (1986)).

כן ראו :

בג"צ 337/84 הוקמה נ' שר הפנים, פ"ד לח(2) 826, 832 (1984) (בעניין זכותו של אסיר להצביע בבחירות);
עע"א 4/82 מ"י נ' תמיר, פ"ד לז(3) 201 (1983) (בעניין זכותו של אסיר להיבדק על ידי מומחה רפואי לפי בחירתו);
בג"צ 355/79 קטלן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד לד(3) 243 (1980) (בעניין איסור על ביצוע חוקן בגופו של אסיר ללא הסכמתו).

46. בית הסוהר הוא מוסד "טוטאלי", השולט בכל היבטי חייהם של האסירים והעצורים, הכלואים בו. אי פרסום נהלי המשיב גורר פגיעה בלתי חוקית בזכויותיהם החוקתיות לכבוד ולשוויון, שכן הוא פותח פתח רחב לשרירותיות בקבלת החלטות, הנוגעות אליהם. למשיב, האחראי על החזקת עצורים ואסירים במשמרות, סמכויות רחבות ומרחיקות לכת, הטומנות בתוכן פוטנציאל עצום לפגיעה בזכויות אדם. מכאן, שהבטחת השקיפות והפומביות בהקשר זה חיונית במיוחד לשמירה על זכויות האדם.

אופן הפרסום

47. תקנה 3 לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999, קובעת כי "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."

48. הדגש הוא כי הפרסום יהיה אפקטיבי ונגיש לציבור בכלל ולציבור הרלוונטי במיוחד. כדבריו של השופט גולדברג בעניין נמרודטקס הנ"ל:

"הנדרש לצורך עמידה בחובת הפרסום הוא כי הפרסום יהא סביר. בחינת הסבירות תיקבע לאור יעילותו של הפרסום. על הרשות המינהלית לפרסם את ההנחיות הפנימיות באופן אפקטיבי, שיקים הנחה סבירה כי הן תגענה לידיעת הפרט, אשר ההנחיות נוגעות אליו, כשמידת האפקטיביות מותאמת למהותה של ההנחיה הספציפית. ככל שחשיבותה של ההנחיה מבחינת זכויותיו וחובותיו של הפרט גדולה יותר, כך תידרש הרשות לנקוט אמצעים אפקטיביים יותר על-מנת להביא את ההנחיה לידיעת הפרט. שכן, אין דינה של הנחיה הקובעת כלל פורמאלי או טכני בלבד, כדינה של הנחיה שיש בה להקים זכות לאזרח, או לפגוע בזכותו" (עמ' 201).

ראו גם:

בג"צ 3081/95 רומיאו נ' המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל, פ"ד נ(2) 177, 192 (1996);

בג"צ 3930/94 ג'זמאוי נ' שר הבריאות, פ"ד מח(4) 778, 287-288 (1994);

י' זמיר הסמכות המינהלית (תשנ"ו, כרך ב), 782-784;

ב' ברכה משפט מינהלי (תשנ"ו, כרך ב), 262-268.

49. כאמור, בעקבות עתירה, שהגישה העותרת בשנת 1995, החל המשיב לפרסם את פקודות הנציבות (בג"צ 5689/95 האגודה לזכויות האזרח נ' שב"ס), על ידי הנחתן בספריות בתי הסוהר ובספריות הפקולטות למשפטים. כיום מתפרסמות הפקודות גם באתר המשיב, המצוי ב-www.ips.gov.il.

50. דרכי פרסום אלו ראויות אף לנהלים, שפרסומם מתבקש במסגרת עתירה זאת. פרסום באינטרנט הוא הדרך הנאותה בימינו להבטחת גישה חופשית ונוחה של כלל הציבור לנהלי הרשות. אולם, ביחס לציבור האסירים והעצורים, מכיוון שהסתבר לעותרת שלא לכל האסירים ניתנת גישה לספריות בתי הסוהר, בית המשפט מתבקש להורות, שהנהלים יועמדו לעיון העצורים והאסירים, באופן שיבטיח להם גישה חופשית אליהם.

51. בפסק הדין בעניין משרד הפנים חייב בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים את משרד הפנים לפרסם את נהליו באתר האינטרנט שלו, ולפרסם את העדכונים באתר בכל פעם שהנהלים מתעדכנים. זאת, לאחר שהגיע למסקנה כי בפרסום בדרך זאת היא הדרך הראויה

להעמיד את הנהלים לעיון הציבור כולו. כמו כן, בית המשפט חייב את משרד הפנים, במקביל לפרסום הנהלים בעלי עניין ציבור, לאפשר לעותרת לעיין בכל נהליה.

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

היום, 2 בדצמבר 2008

לילה מרגלית, עו"ד
ב"כ העותרת