

בעניין:

המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר – ע"ר
ע"י ב"כ עוה"ד עידו בלום (מ"ר 44538) ו/או חוה מטרס-עירון
(מ"ר 35174) ו/או סיגי בן-ארי (מ"ר 37566) ו/או דניאל שנהר
(מ"ר 41065) ו/או ליאורה בכור (מ"ר 50217) ו/או אלעד כהנא
(מ"ר 49009) ו/או נועה דיאמונד (מ"ר 54665) ו/או נמרוד
אביגאל (מ"ר 51583)
מהמוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר
רח' אבו עוביידה 4, ירושלים, 97200
טל: 02-6283555; פקס: 02-6276317

העותר

- נ ג ד -

1. מתאם פעולות הממשלה בשטחים
2. דובר תיאום פעולות הממשלה בשטחים
3. קצין פניות הציבור במינהל האזרחי
באמצעות פרקליטות מחוז תל-אביב
רח' הנרייטה סולד 1, תל אביב
טל: 03-6970281; פקס: 03-6918541

המשיבים

עתירה לפי חוק חופש המידע

מוגשת בזאת עתירה לפי סעיף 17 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע).
בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים להשיב לבקשה, שעניינה קבלת מידע בנושא
"הקפאת" רישום במרשם האוכלוסין של השטחים הכבושים (להלן: הבקשה) ולמסור לעותר את
כלל המידע המבוקש בה.

העתק הבקשה מצורף ומסומן ע/1.

הבקשה הופנתה למשיבים עוד ביום 8.8.2010. על אף שחלפה מאז למעלה מחצי שנה, הבקשה
טרם נענתה, תוך הפרה בוטה של החוק.

התשתית העובדתית

הצדדים והרקע להגשת הבקשה

1. העותר (להלן גם: **המוקד להגנת הפרט או המוקד**) הוא עמותה רשומה, ללא מטרת רווח, הפועלת לקידום זכויות האדם של תושבי השטחים הכבושים. המוקד להגנת הפרט הוקם בשנת 1988, על רקע אירועי האינתיפאדה הראשונה ומאז ועד היום טיפל בעשרות אלפי פניות, בדרך של פנייה לרשויות המדינה ופעילות משפטית, הן בייצוג אחרים והן כעותר ציבורי. כמו כן עוסק המוקד בהוצאת דוחות תקופתיים ודוחות נושא, כחלק ממטרותיו הציבוריות, ורצונו לממש את העיקרון הדמוקרטי של זכות הציבור לדעת.
2. בין היתר, מסייע המוקד לפלסטינים תושבי השטחים הכבושים בעניינים הנוגעים לרישום במרשם האוכלוסין של השטחים. בהקשר זה מטפל המוקד בעניינם של פלסטינים אשר רישומם במרשם האוכלוסין סומן כ"מוקפא", "לא פעיל" וכיוב'.
 3. כך, למשל, התעוררה הסוגייה בעניינו של מר טלאל אבו אלכבאש, תושב השטחים הכלוא בישראל. בעקבות פנייה בעניין ביקור בני משפחתו אצלו, הודיע ביום 22.3.10 ע' רמ"ד ארב"ל וקש"ח מן המינהל האזרחי, כי "מבדיקה במערכת הממוחשבת שלרשותנו עולה, כי תעודת זהותו של האסיר אינה פעילה (אינו נחשב כתושב פלסטי)".
 העתק מכתבו של ע' רמ"ד ארב"ל וקש"ח מיום 22.3.10 מצורף ומסומן ע/2.
4. בעקבות פניית המוקד להגנת הפרט ליועץ המשפטי לאיזור הגדה המערבית, נמסר בתשובה כי "מבדיקה שערכנו מול הנוגעים בדבר עלה, כי סטאטוס פעילותו של מרשך הפך ל"לא פעיל" ביום 16.08.1994 בשל טעות בהפעלת מדיניות הממונה על מרשם האוכלוסין בעניין זה". כן נמסר, כי בעקבות הפנייה הסטאטוס עודכן ל"פעיל".
 העתק פניית המוקד להגנת הפרט ליועמ"ש לגדה המערבית מיום 11.5.10 מצורף ומסומן ע/3.
 העתק תשובת היועמ"ש מיום 13.6.10 מצורף ומסומן ע/4.
5. על רקע מקרה זה, ומקרים דומים אחרים, ביקש העותר לברר את אשר מסתתר מאחורי ההודעות האמורות ומאחורי התנהלות הגורמים הישראליים בשטחים, בכל הכרוך ברישום תושבי השטחים כ"לא פעילים", לרבות המדיניות, הנהלים והנתונים הנוגעים לכך.
6. כידוע, הזכות לקבל מידע איננה תלויה בהוכחת עניינו של המבקש במידע (ראו סעיף 7 (א) לחוק וכן עת"מ (י-ם) 717/02 הרב עו"ד אורי רגב נ' יד ושם, תק-מח 2002(3), 6893, עמ' 6896; זאב סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע, עמ' 221). אולם הדברים האמורים מבהירים את חשיבותה של הבקשה, בין היתר על מנת לזרות אור על התנהלות הגורמים הישראליים בשטחים, חוקיות פעולתם והיקפה.

7. המשיבים הם האחראים, על פי סעיף 3 לחוק חופש המידע, למתן מענה לפניית על פי החוק בנוגע לנתונים הנוגעים ליישום מדיניות הממשלה והחקיקה הצבאית בשטחים הכבושים. המשיב 2 הוא הממונה על חוק חופש המידע אצל המשיב 1, ובמסגרת הטיפול בבקשה העבירה לידי המשיב 3.

עניינה של הבקשה

8. עניינה של עתירה זו, כאמור, בקבלת מידע לגבי "הקפאת" רישום במרשם האוכלוסין של השטחים הכבושים.

9. בפנייתו של העותר, נשוא עתירה זו, נתבקשו המשיבים – בהמשך למכתב היועמ"ש מיום 11.5.10 כאמור – לספק את המידע כדלקמן:

(1) מדיניות ונהלים

א. מה הייתה, **נכון לתחילת שנת 1994**, "מדיניות הממונה על מרשם האוכלוסין בעניין זה".

בתוך כך נבקש לקבל את כל הנהלים, ההנחיות, הכללים, ההוראות, ההחלטות והקריטריונים שהיו בתוקף אז לעניין הפיכת סטאטוס פעילותו של תושב השטחים ל"לא פעיל", וכן לדעת מתי נקבעו ופרטיהם של בעלי התפקידים אשר קבעו כל אחד מהם.

ב. מהי, **נכון להיום**, המדיניות לעניין רישום סטאטוס פעילות של תושב השטחים כ"לא פעיל".

בתוך כך, נבקש לקבל את כל הנהלים, ההנחיות, הכללים, ההוראות, ההחלטות והקריטריונים לעניין זה.

ג. מהי, **נכון להיום**, המדיניות לעניין שינוי/תיקון סטאטוס מ"לא פעיל" ל"פעיל".

בתוך כך, נבקש לקבל את כל הנהלים, ההנחיות, הכללים, ההוראות, ההחלטות והקריטריונים לעניין זה.

ד. נבקש לקבל פירוט של כל השינויים במדיניות (ובכלל זה בנהלים, בהנחיות, בקריטריונים וכיו"ב), **מאז תחילת שנת 1994 ועד היום**, המועד בו נקבע כל שינוי וכן פרטיו של בעל התפקיד אשר קבע אותו.

(2) סימון סטאטוס "לא פעיל"

א. כמה מתושבי השטחים הכבושים סומנו עד היום כבעלי סטאטוס "לא פעיל" במרשם האוכלוסין (**כולל** אלה אשר בעניינם הסימון הוסר, תוקן או שונה בינתיים).

ב. מתוך האמור, נבקש לדעת כמה מתושבי השטחים הכבושים סומנו עד היום כבעלי סטאטוס "לא פעיל" בעת שהוחזקו במעצר או מאסר (מכל סוג שהוא).

ג. נבקש לקבל את רשימת הסיבות/קטגוריות/קריטריונים המלאה, בגינם סומנו האמורים לעיל **כבעלי סטאטוס "לא פעיל"**, וכן לדעת את מספרם של תושבי השטחים הכבושים אשר סומנו כבעלי סטאטוס "לא פעיל" **מכל אחת מן הסיבות/קטגוריות/קריטריונים**.

עבור כל סיבה/קטגוריה/קריטריון נבקש לדעת מתי בפעם האחרונה סומן תושב השטחים כבעל סטאטוס "לא פעיל" בשל סיבה/קטגוריה/קריטריון זה.

(3) תיקון/שינוי סטאטוס מ"לא פעיל" ל"פעיל"

א. כמה מתושבי השטחים הכבושים אשר סומנו בעבר כבעלי סטאטוס "לא פעיל", שונה/תוקן הסטאטוס בעניינם וסומן כ"פעיל".

ב. נבקש לדעת את מספרם של תושבי השטחים הכבושים אשר בעניינם שונה/תוקן הסטאטוס מ"לא פעיל" ל"פעיל", **בהתאם לכל אחת מן הסיבות/קטגוריות/קריטריונים בגינן סומן הסטאטוס מלכתחילה כ"לא פעיל"**.

(4) נתונים עדכניים

- א. כמה בני-אדם מסומנים **נכון להיום** כבעלי סטאטוס "לא פעיל".
- ב. נבקש לדעת את מספרם של המסומנים **נכון להיום** כבעלי סטאטוס "לא פעיל" בהתאם לכל אחת מן הסיבות/קטגוריות/קריטריונים לסימון זה.
- ג. כמה מתוך המסומנים כבעלי סטאטוס "לא פעיל" מוחזקים **כיום** במעצר או מאסר (מכל סוג שהוא).

הגשת הבקשה ואי המענה לבקשה

כאמור, ביום 8.8.10 נשלחה הבקשה למשיב 2, בצירוף אישור מבנק הדואר על תשלום סך של 93 ש"ח עבור אגרת טיפול (העתק הבקשה צורף לעתירה כנספח ע/1).

10. ביום 9.8.10 שלח המשיב 2 אישור בכתב על קבלת הבקשה, אך הוסיף כי "להמשך טיפול נבקשך לפנות במישרין לגורם המוסמך לטפל בהמצאת המידע המבוקש" והפנה למשיב 3.

העתק ממכתבו של המשיב 2 מיום 9.8.10 מצורף ומסומן ע/5.

11. ב"כ העותר פנה טלפונית למשיב 2, אשר הבהיר כי בניגוד, אולי, לרושם שעלה מן המכתב, הרי שהכוונה הייתה שהפנייה **כבר הועברה** למשיב 3 על ידי המשיב 2. בעקבות זאת שלח המשיב 2 מכתב המבהיר זאת.

העתק מכתבו של המשיב 2 מיום 2.9.10 מצורף ומסומן ע/6.

12. עוד הסביר המשיב 2 טלפונית, כי בוודאי שאין העותר מחויב לפנות במישרין לקצין פניות הציבור במינהל האזרחי, אלא מדובר בהצעה בלבד, וכי העותר יוכל להמשיך לפנות בעניין זה אל המשיב 2, מתוקף תפקידו על פי חוק, כממונה על חוק חופש המידע.

13. בעקבות שיחת ההבהרה והמכתב השני, שלח ב"כ העותר מכתב נוסף למשיב 2, בו העלה את הדברים על הכתב, והדגיש כי על פי סעיף 7 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, על המשיבים להודיע לעותר על החלטתם בבקשה לא יאוחר מ-30 ימים מקבלתה, דהיינו עד ליום 10.9.7. ב"כ העותר ביקש כי המשיב 2 ידאג לכך שהבקשה תטופל במהירות האפשרית וכמובן בהתאם למועדים הקבועים בחוק. העתק מפנייה זו נשלח ישירות גם למשיב 3.

העתק מכתבו של ב"כ העותר מיום 10.9.5 מצורף ומסומן ע/7.

14. והנה, המועד האמור חלף **ודבר לא קרה**. על אף ההפרה הבוטה של החוק, המשיך העותר והתאזר בסבלנות, בתקווה כי התשובה המיוחלת תתקבל במהרה. אך השבועות חולפים ותשובה אין.

15. אי לכך, ביום 11.1.25 – **חמישה וחצי חודשים לאחר הפנייה** – שלח ב"כ העותר מכתב נוסף למשיב 2, עם העתק למשיב 3, שב והתריע כי מדובר בהפרה בוטה של הוראות החוק, והבהיר כי אם לא תתקבל תשובה לפנייה בתוך שבועיים ימים, דהיינו עד ליום 11.2.8, לא יותירו המשיבים בידי העותר אלא לפנות לערכאות משפטיות.

העתק מכתבו של ב"כ העותר מיום 11.1.25 מצורף ומסומן ע/8.

16. אך על אף שמדובר בהפרה קיצונית ובוטה של הוראות חוק מפורשות, עד מועד הגשת עתירה זו לא זכתה הפנייה לכל התייחסות עניינית מצד המשיבים.

הטיעון המשפטי

זכות הציבור לדעת ולקבל מידע מרשות ציבורית

17. חופש המידע הוא עקרון מרכזי במדינה דמוקרטית, המהווה מקור ראשון במעלה לפיקוח על רשויות השלטון והגנה על זכויות האדם.

תכליתו של חוק חופש המידע לאפשר שקיפות על פעולותיה של הרשות הציבורית ולאפשר יכולת בקרה מושכלת של תפקודה. "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". (הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו-1996).

(עת"מ (י-ם) 717/02 רגב נ' יד ושם, תק-מח 2002(3) 6893, 6896 (2002)).

18. בעע"מ 9135/03 **המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ**, תק-על 2006(1) 697, 704 (2007) (להלן: **בג"ץ המועצה להשכלה גבוהה**), נאמר כי:

נאמן לתכליות אותן מיועד חוק חופש המידע להגשים, פותח החוק בסעיף 1 בהצהרה כללית ורחבה על דבר קיומה של הזכות לקבלת מידע מרשויות הציבור בקובעו: לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה. בספרו "הזכות לדעת באור חוק חופש המידע" מציין פרופ' סגל כי סעיף זה הוא "סעיף המפתח, שעליו נשען החוק כולו. הוא מהווה את 'אבן השתייה' שעליה נשענת הזכות החוקית לקבל מידע מרשות ציבורית".

19. העותר מבקש לקבל מידע שיש לו השלכה ישירה על זכויותיהם של כשניים וחצי מיליון אנשים המתגוררים בגדה המערבית. אמנם, חוק חופש המידע מאפשר לרשות הציבורית לדחות בקשה לקבלת מידע. עם זאת, מדובר בעילות ספציפיות, אשר (לפחות, על פניו) אינן מתקיימות בענייננו (ראו סעיפים 8 ו-9 לחוק). המשיבים גם לא טענו כי על הבקשה לקבלת המידע להידחות (כידוע, העותר לא קיבל כל התייחסות עניינית לבקשה). אשר על כן, העותר שומר לעצמו את הזכות להתייחס לכל טענה שתועלה לראשונה, אם תועלה, על ידי המשיבים לאחר הגשת עתירה זו.

20. העותר מבקש, בין היתר, חשיפת נהלים והנחיות שיש להם השלכה ישירה על זכויות אדם. החובה לחשוף את ההנחיות המינהליות קבועה ממילא בסעיף 6 לחוק חופש המידע:

למעשה, הוראת סעיף 6 הנ"ל החילה על ההנחיות המינהליות חובת פרסום בדומה לחובה החלה על פרסומן של תקנות בנות פועל תחיקתי. בכך ביקש המחוקק להביא לידיעת הציבור את ההנחיות המינהליות שלפיהן רשות ציבורית פועלת, כך שלא יהיו בגדר "תורת הנסתר".

(בג"צ 7139/02 **עבאס-בצה ואח' נ' שר הפנים**, פ"ד נז(3) 481, 490).

21. מאידך, אין כל מקור חוקי למשיבים להסתיר נהלים אלה וגם אין זה ראוי כי המשיבים יחזיקו בנהלים נסתרים ובהנחיות סודיות:

זה מכבר פסקנו - וחזרנו ופסקנו - כי הנחיות פנימיות שיש בהן כדי לאצול על זכות הפרט - וזו המדיניות שלפנינו - תנאי מוקדם והכרחי לקביעתן ולהחלתן ... הוא בהבאתן ... לידיעת המעוניינים, בין בפרסומן ברבים בין אחרת.

(בג"צ 3648/97 **סטמקה ואח' נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728, 770).

22. יפים לענייננו דברי כבוד השופטת צור בעת"מ (ירושלים) 530/07 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים**, תק-מח 2007(4), 10803. באותו עניין, הוגשה בקשה לפי חוק חופש המידע, כי משרד הפנים יפרסם ויאפשר עיון בקבצי ההוראות והנהלים שעל פיהם הוא פועל.

בית המשפט הנכבד קיבל אז את העתירה במלואה, תוך שהוא מותח ביקורת קשה על התנהלותו של משרד הפנים. בין השאר, הדגיש בית המשפט הנכבד בפסק דינו כי:

החובה לפרסם הנחיות ונהלים של הרשות הציבורית נובעת מעקרון הפומביות ומושתתת על שני טעמים מרכזיים: האחד, ההכרה בזכותו של הפרט לדעת את הנורמות הכלליות והמדיניות המשפיעות על זכויותיו. חוסר הידיעה של תוכן הנהלים וההנחיות משליך במישרין על יכולתו של הפרט לפעול למען מימושן של זכויותיו ומונע ממנו את היכולת להתמודד עימן ולהגן על זכויותיו.

הטעם השני נוגע לרשות הציבורית ולתקינות פעילותה. הפרסום והשקיפות מהווים מחסום בלתו אין לפעילות תקינה של המינהל ולשלילת אפליה, מעשה שרירות או העדר ענייניות כלפי האזרח. בנוסף לכך, פרסום ומתן זכות עיון מאפשרים ביקורת של בתי המשפט ושל הציבור על החלטות ועל התנהלות הרשות, דבר התורם מהותית לשיפור, תיקון והתייעלות של השירות הציבורי

[...]

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.

התנהלות המשיבים מהווה הפרה בוטה של החוק

23. כידוע, החוק מחייב את הרשות להודיע למבקש ללא דיחוי, ולכל היותר תוך תקופה של 30 יום, על החלטתה בבקשתו. המשיבים לא עמדו בחובתם זו. הרשות יכולה להאריך תקופה זו בשלושים יום נוספים **מטעמים מנומקים** (סעיף 7(ב) לחוק). המשיבים לא האריכו את התקופה בהתאם להוראה זו – וגם לו היו עושים כך, ממילא גם תקופה נוספת זו חלפה כבר לפני זמן רב.

24. הבקשה נשוא העתירה נשלחה ביום 8.8.10, **לפני למעלה מחצי שנה**, ועד עתה לא קיבל העותר תשובה עניינית כלשהי לבקשה. בהתעלמותם הממושכת מהוראות החוק המפורשות, לא מותירים המשיבים לעותר אלא לפנות לבית משפט נכבד זה.

25. יצוין, כי אין זו הפעם הראשונה בה נאלץ העותר לפנות לבית המשפט בשל אי מענה ממושך מצד המשיבים לפנייות על פי חוק חופש המידע, תוך הפרה בוטה של החוק.

כך היה בעת"מ (ת"א) 2786/09 **המוקד להגנת הפרט נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים**; בעת"מ 16439-02-10 **המוקד להגנת הפרט נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים**; בעת"מ 29551-02-10 **המוקד להגנת הפרט נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים**; ובעת"מ 4572-02-11 **המוקד להגנת הפרט נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים**, אשר הוגש לאחרונה ממש.

26. למעשה, נראה כי התעלמות מבקשות למידע הפכה לשיטה ממש, עד כי **כמעט בלתי אפשרי לקבל מן המשיבים מענה ענייני לפנייות אשר הם מחוייבים להשיב להן על פי חוק**, אלא באמצעות פנייה לבית המשפט.

27. מדובר בהתנהלות בלתי מתקבלת על הדעת – וכמובן גם בלתי חוקית לחלוטין. כדבריו של כב' השופט אוקון :

המשיבים הופכים את בית המשפט לסניף משנה שלהם: דלפק קבלה ומזכירות גם יחד. אילו היה מדובר בהטלת עומס עבודה על בית המשפט, ניתן היה לעבור על מחדלים אלה בלא כלום. ניתן לחשוב גם שיש דגמים מוצלחים יותר מאשר שיעבוד פרקליטות מחוז לטפול בבקשות המופנות אל משרד הפנים, והפיכתה לסדרנית עבודה של משרד זה. אולם, בפועל המשיבים מכבידים על העותרים, גורמים להם להוצאות מיותרות בעניינים של מה בכך, ומשאירים את ענייניהם תלויים ועומדים בלא מענה ממשי וענייני...

(עת"מ (ירושלים) 769/04 אבו מיאלה נ' משרד הפנים (לא פורסם), 14.10.04).

28. ויפים לענייננו דברי כב' השופטת ד"ר אגמון-גונן, במסגרת עת"מ 16439-02-10 הנזכר לעיל, בהחלטה בה הטילה על המדינה הוצאות בסך של 35,000 ₪ בגין התנהלותה. השופטת קבעה כי :

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

לא יתכן כי הוראות החוק וביהמ"ש יהפכו לאות מתה ללא כל תוצאות.

(עת"מ 16439-02-10 הנ"ל, החלטת כב' השופטת אגמון-גונן מיום 20.6.10; ההדגשה הוספה).

לאור כל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים להשיב לבקשת העותר ולמסור לידיו את המידע המבוקש במלואו. כמו כן מתבקש בית המשפט הנכבד להשית על המשיבים את הוצאות העותר ושכ"ט עו"ד.