

בעניין:

המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר – ע.ר.
מס' עמותה - 580163517
ע"י ב"כ עוה"ד גיל גן-מור (מ.ר. 37962) ו/או יוסי וולפסון
(מ.ר. 26174) ו/או שירין בטשון (מ.ר. 32737) ו/או חוה
מטרס-עירון (מ.ר. 35174) ו/או סיגי בן-ארי (מ.ר. 37566)
ו/או ענת קדרון (מ.ר. 37665)
מהמוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר
רח' אבו עוביידה 4, ירושלים, 97200
טל: 02-6283555; פקס: 02-6276317

העותרת

- נ ג ד -

1. **שר הפנים**

2. **הממונה על חוק חופש המידע במשרד הפנים**

המשיבים

עתירה לפי חוק חופש המידע

מוגשת בזאת עתירה לפי סעיף 17 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1988. בית המשפט הנכבד מתבקש לחייב את המשיבים להשיב לבקשה שעניינה הסדרי מניעת יציאתם לחו"ל של תושבים דרך ירדן. פירוט החומר המבוקש נמצא במכתב שצורף לבקשה, והוא מצורף ומסומן ע/1.

הבקשה הופנתה למשיב 2 עוד ביום 6.3.05 אך אף שחלפה למעלה מחצי שנה, טרם נענתה, תוך הפרה בוטה של החוק.

התשתית העובדתית

הצדדים

1. העותרת (להלן – **המוקד להגנת הפרט** או **המוקד**) היא עמותה ללא מטרת רווח הפועלת לקידום זכויות האדם של תושבי השטחים ומזרח ירושלים. המוקד להגנת הפרט הוקם בשנת 1988 על רקע אירועי האינתיפאדה הראשונה ומאז ועד היום טיפל בעשרות אלפי פניות, באמצעות מוקד החירום ההומניטרי ובאמצעות פעילות 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, עוסק המוקד להגנת הפרט בחופש התנועה של תושבי הגדה המערבית ומזרח ירושלים לחו"ל דרך מעבר גשר אלנבי, בגבול היבשתי בין הגדה המערבית לירדן. במסגרת הטיפול השוטף של המוקד, מתקבלות פניות של תושבי מזרח ירושלים, אשר מוחזרים מגשר אלנבי בדרכם לחו"ל, ללא הסבר או נימוק וללא צו או שימוע. הדרך בה מונע משרד הפנים את יציאתם של תושבי ישראל לחו"ל, ללא צו פרטני, ללא שימוע, ללא הסבר וללא נימוק

מעלה סימני שאלה רבים המעניינים את הציבור, ואף שאלות משפטיות הדרושות להמשך הטיפול המשפטי במנועי היציאה. מסיבות אלו הגיש המוקד את הבקשה נשוא עתירה זו.

3. המשיבים הם האחראים על פי סעיף 3 לחוק חופש המידע למתן מענה לפניית על פי החוק.

עניינה של הבקשה

4. עניינה של עתירה זו, כאמור, בהסדרים ובנהלים לפיהם מונע שר הפנים את יציאתם לחו"ל של תושבים ואזרחים המבקשים לצאת לחו"ל דרך מעבר גשר אלנבי. עד שנת 1994 חל איסור מוחלט על ישראלים לנסוע לירדן, שכן זו הייתה מדינת אויב. יציאתם של פלסטינים תושבי ישראל לירדן נעשתה בעבר באמצעות היתרים שניתנו על פי תקנה 5 לתקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ) אשר קובעת:

על אף האמור בכל דין לא יצא אדם לאחת הארצות המפורטות בסעיף 2 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954, אלא בהיתר משר הפנים או מראש הממשלה, ולא ייכנס אזרח ישראלי או תושב ישראל בכל דרך שהיא לאחת מארצות אלה אלא בהיתר כאמור.

התקנה עוגנה בחקיקה ישראלית: פקודת הארכת תוקף של תקנות-שעת-חרום (יציאה לחוץ לארץ), תשי"ט-1948.

5. מייד לאחר הסכם השלום עם ירדן, בשנת 1994, הוציא שר הפנים היתר יציאה כללי לירדן (י"פ תשנ"ה, 597) הקובע:

בתוקף סמכותי לפי תקנה 5 לתקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ), התש"ח – 1948, אני נותן בזה היתר – לכל מי שאין לגביו החלטה אחרת של שר הפנים או של מי שהוא הסמיך לכך – לצאת לירדן ולהיכנס אליה.

6. להשלמת התמונה נוסף, כי בניגוד ל"מדינות אויב", המטופלות בתקנה 5, יציאה לחו"ל למדינות שאינן "אויב" ניתן למנוע רק בצו ספציפי, במסגרת הליך פלילי או אזרחי, או לפי תקנה 6, הקובעת:

שר הפנים רשאי לאסור את יציאתו של אדם מישראל, אם קיים יסוד לחשש שיציאתו עלולה לפגוע בביטחון המדינה.

יישומה של תקנה 6 פורש בפסיקה בצמצום, תוך מתן ערובות קפדניות למזעור הפגיעה בזכות היסוד החוקתית ליציאה מן הארץ, זכות הקבועה בסעיף 6 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו:

אכן, זכותו של אדם לצאת מארץ מגוריו ולחזור אליה היא "זכות טבעית". היא אחת מזכויות היסוד של האדם. הגבלתה של הזכות פוגעת פגיעה חמורה בזכויותיו... כאמור לעיל, עוגנה זכות היציאה מן הארץ בסעיף 6 לחוק היסוד,

אך ניתן לראותה גם כנגזרת מן הזכות לחופש התנועה ואף מן הזכות לחירות
(בג"צ 4706/02 שיחי' ראיד סלאח נ' שר הפנים, פ"ד נו(5) 695, 703).

אף שחוק היסוד איננו משפיע על תוקפה של תקנה 6, הוא משפיע על
פרשנותה, וכפועל-יוצא מכך - על הזהירות המיוחדת שבה יש להתייחס
להפעלת הסמכות בידי שר הפנים, לנוכח המשקל הנכבד שיש ליתן לזכותו של
האדם הנפגע מהפעלתה (בג"צ 5211/04 ואנונו ואח' נ' אלוף פיקוד העורף ואח',
תק-על(3)2004, 569, 576).

7. בין היתר נקבע כי צו איסור יציאה לחוץ לארץ על בסיס תקנה 6 יכול להינתן רק לאחר מתן
זכות שימוע וזכות טיעון, וכי מקבל הצו רשאי להיות מיוצג על ידי עורך דין, וכי על הצו להיות
מנומק ולקבוע את מועד סיום ההגבלה, ולהיבחן מחדש כל אימת שהוא מוארך על פי אותה
פרוצדורה.

8. והנה – לצד השקיפות והערובות הברורות בכל הנוגע להגבלת חופש התנועה למדינות
ידידותיות אחרות, ישנה עמימות מוחלטת, ואין כל ערובה לשמירה על זכויות האדם, עת
מונעים יציאה לירדן על פי הסייג הכללי שבהיתר הכללי.

9. הסייג שבהיתר הכללי לא מלמד דבר אודות הנהלים למניעת יציאה לירדן, לא ברור ממנו מי
בעל הסמכות להטיל מניעה כזו, האם ניתן להודיע מראש לאדם שיציאתו אסורה, האם נערך
שיקול מחדש, כל כמה זמן, האם המניעה מוגבלת בזמן וכיוצא בזה. על עניינים אלו ביקש
המוקד לתהות בבקשתו נשוא העתירה.

הגשת הבקשה ואי המענה לבקשה

10. כאמור, ביום 6.3.05 נשלחה הבקשה למשיב 2, בצירוף הטופס הנדרש והתחייבות לשאת
בהוצאות הטיפול בבקשה (ע/1).

11. ביום 17.5.05 שלח המוקד תזכורת.

העתק המכתב מיום 17.5.05 מצורף ומסומן ע/2.

12. ביום 22.5.05 נתקבל אישור על קבלת הפנייה מיום 17.5.05 ובה צוינו מספרי טלפון ומספר
הפנייה לצורך בירור. ביום 25.5.05 התקשר הח"מ ללשכת משרד הפנים ושוחח בטלפון עם
עו"ד טל ארגמן מלשכת שר הפנים. עו"ד ארגמן אמר בשיחה כי הוא אינו הממונה על חוק
חופש המידע, כי אין ממונה על חוק חופש המידע וכי צריך להתמנות מישהו לתפקיד.

העתק האישור מיום 22.5.05 מצורף ומסומן ע/3.

13. ביום 26.5.05 נשלחה למשיב 2 תזכורת נוספת, עדיין באמונה כי יתמנה ממונה וישיב לפנייה.

העתק המכתב מיום 26.5.05 מצורף ומסומן ע/4.

14. ביום 1.6.05 שוחח הח"מ עם מר רפי אלדר, ע' מנכ"ל לשכת שר הפנים, אשר הודה כי אין כרגע ממונה על חוק חופש המידע. גב' לאה מלשכת המנכ"ל הודיעה לח"מ כי עו"ד קרן לוי תמונה לתפקיד.

15. ביום 19.6.05 שלח המוקד מכתב תזכורת נוסף לעו"ד לוי ובו ברכות על כניסתה לתפקיד ובקשה לטפל ללא דיחוי בבקשה.

העתק המכתב מיום 19.6.05 מצורף ומסומן ע/5.

16. ביום 12.7.05 שוחח הח"מ שוב עם מר רפי אלדר מלשכת מנכ"ל שר הפנים על הנושא. מר אלדר הודה בכנות כי העדר ממונה תקופה כה ממושכת הוא מצב מביש, וכי גב' לוי אכן מונתה אך פרשה מתפקידה.

17. ביום 18.7.05 ערך הח"מ בירור נוסף, אך נמסר לו שטרם מונה ממונה.

18. ביום 19.7.05 שלח המוקד מכתב למשיב 1. במכתב נטען כי המצב המתמשך בו לא משיבים לבקשות לפי חוק חופש המידע מהווה הפרה חמורה של החוק. כמו כן הודגש במכתב כי: "גם בהיעדר ממונה, חובה על הרשות לטפל בבקשות חופש המידע כנדרש בחוק, ודוק, החובה מוטלת על הרשות ולא על הממונה (סעיף 7 לחוק)". העתק המכתב נשלח גם למבקר המדינה.

העתק המכתב מיום 19.7.05 מצורף ומסומן ע/6.

19. ביום 24.7.05 התקבל מכתב ממר ישראל ענב, סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד הפנים, לפיו התמנתה לתפקיד הממונה גב' מיכל גולדשטיין וכי הפנייה תועבר אליה "בימים הקרובים" ותיענה "לאחר זמן התארגנות קצר".

העתק המכתב מיום 24.7.05 מצורף ומסומן ע/7.

20. ביום 8.8.05 התקשר הח"מ לטלפון של גב' גולדשטיין, כפי שנמסר במכתב מיום 24.7.05. מי שענתה לטלפון לא הייתה גב' גולדשטיין אלא עובדת אחרת במשרד, שטענה כי מי שמטפל בפועל בפניות הוא מר שלום בן אמו. מייד התקשר הח"מ למר בן אמו אשר מצא את הבקשה והבטיח כי יטפל בה מהר.

21. ואם לא די בכך, ביום 31.8.05 נשלח מכתב נוסף למשיב 1 בנושא מניעת יציאתה של תושבת מזרח ירושלים, ובו הוזכר שוב כי המוקד ממתין לתשובה לבקשת חופש המידע. מכתב סטנדרטי על קבלת פנייה זו מיום 6.9.05 נשלח למוקד.

העתק המכתב מיום 31.8.05 מצורף ומסומן ע/8.

22. הנה כי כן, עברה למעלה מחצי שנה (!) מבלי שהתקבלה התייחסות כלשהי לבקשה ואין מנוס מלהגיש עתירה זו.

הטיעון המשפטי

זכות הציבור לדעת

23. 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 (מחוזי י-ם) 717/02 הרב רגב נ' יד ושם, פס"ד מיום 11.11.02 (השופטת י' צור).

24. העותרת מבקשת חשיפת נהלים והנחיות שיש להם השלכה ישירה על זכויות אדם חוקתיות של תושבים ואזרחים ישראלים, ובמיוחד על הזכות לצאת את ישראל, זכות הקבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. 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 נו(3) 481, 490.

25. מאידך, אין כל מקור חוקי למשיבים להסתיר את נהלי משרד הפנים 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.

26. העותרת שומרת לעצמה כמובן את הזכות להתייחס לכל טענה שתועלה לראשונה, אם תועלה, על ידי המשיבים לאחר הגשת עתירה זו.

התנהלות משרד הפנים מהווה הפרה בוטה ומתמשכת של החוק

27. התנהלות משרד הפנים בענייננו מהווה הפרה בוטה ומתמשכת של החוק. כידוע, החוק מחייב את הרשות להודיע למבקש ללא דיחוי, ולכל היותר תוך תקופה של 30 יום, על החלטתה

בבקשתו והיא יכולה להאריך תקופה זו בשלושים יום נוספים מטעמים מנומקים. הבקשה נשוא העתירה הוגשה ביום 6.3.05, לפני למעלה מחצי שנה, ועד עתה, חרף מכתבים רבים ושיחות טלפון רבות, לא קיבלה העותרת תשובה כלשהי לבקשה.

28. אף הטענה כי בעיית כוח אדם במשרד הפנים היא המקור לאי המענה אינה יכולה להתקבל, שכן החוק קובע בצורה מפורשת שהחובה לספק את המידע מוטל על הרשות, היינו על משרד הפנים, ולא על הממונה וברי, כי גם בהיעדר ממונה חייבת הרשות להמשיך ולטפל בבקשות חופש המידע.

29. יתר על כן, אף העובדה שתפקיד הממונה על חוק חופש המידע במשרד הפנים לא אויש תקופה כה ממושכת מהווה לכשעצמה הפרה בוטה של החוק. משרד הפנים אינו משרד זוטרי, הוא משרד מרכזי ככל הנוגע לזכויות אדם בסיסיות של תושבים, אזרחים וזרים. משרד הפנים משפיע באופן ישיר על חיי האזרחים והמחשבה כי משרד כזה מתנהל במשך תקופה כה ארוכה ללא ממונה ומבלי לענות לבקשות חופש מידע היא מטרידה מאוד.

לאור כל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים להשיב לבקשת העותרת ולמסור לידיה את כל החומר הרלוונטי. כמו כן מתבקש בית המשפט להשית על המשיבים את הוצאות העותרת ושכ"ט עו"ד.