

בעניין שבין: האגודה לזכויות האזרח בישראל (ע"ר 580011567)
ע"י ב"כ מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
מרח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154

העותרת;

- נגד -

לבין: המוסד לביטוח לאומי
ע"י ב"כ אמיר פרנקל (מ.ר. 36117) ו/או אסתר
נודלמן אליני (מ.ר. 77262)
ממשרד שבלת ושות'
רח' יצחק שדה 4, תל-אביב
טל': 03-3075000; פקס': 03-7778444

המשיב;

מועד אחרון להגשה: 19.4.2023
מועד חתימת המסמך: 19.4.2023

תגובה מקדמית מטעם המשיב לעתירה המנהלית

בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד מיום 19.2.2023 ומיום 17.4.2023, מוגשת בזאת תגובה מקדמית מטעם המשיב, המוסד לביטוח לאומי (להלן בהתאמה: "התגובה" ו-"המשיב") לעתירה שבנדון (להלן: "העתירה").

נוכח הנימוקים שיפורטו בתגובה זו להלן, יתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה על הסף ולמצער לגופה, וכן יתבקש להשית על העותרים את הוצאות המשיב בגין הגשת תגובה זו, לרבות שכ"ט עו"ד בצירוף ריבית והפרשי הצמדה עד למועד תשלומם בפועל.

תצהירה של הגב' גלית גבאי, הממונה על העמדת מידע לציבור מטעם המשיב, מצורף כתמיכה בתגובה זו.

ההדגשות בתשובה זו אינן במקור אלא אם נאמר במפורש אחרת.

א. פתח דבר

1. במסגרת העתירה מבקשת העותרת להורות למשיב לפרסם באתר האינטרנט של המשיב נהלים שונים המסדירים – בכללם – את אופן קבלת החלטות המשיב בדבר תושבות והפעלת סמכויות החקירה הנתונות לו מכוח חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן: "חוק הביטוח הלאומי"), בכדי לקבוע את מעמדם של מבוטחיו [כתושבים, או לאו, על פי חוק הביטוח הלאומי].

2. למעשה, במסגרת העתירה מבוקש לפרסם מספר סוגים של נהלים, שכל אחד מהם מסדיר פעילות אחרת של המשיב הנוגעת לחקירות תושבות והחלטות בענייני מעמד:

2.1. נהלים המסדירים ניהול חקירות;

2.2. נהלים המסדירים קבלת החלטה בדבר פתיחה בחקירה (וליתר דיוק- הפנייה לחקירה);

2.3. נהלים המסדירים קבלת החלטות בעניין תושבות כהגדרתה בחוק הביטוח הלאומי;

2.4. נהלים המסדירים התנהלות מול הנחקר ויידוע בדבר זכויותיו, מסירת החלטות, הגשת השגות ומתן זכות שימוע;

3. המשיב יתייחס לכל אחד מהנהלים המבוקשים לעיל, באופן נפרד, מהטעמים הבאים וכדלקמן:

3.1. על הסוג הראשון של הנהלים (סעיף 2.1 לעיל), "נהלים המסדירים ניהול חקירות", מוטל חיסיון, כך שאין המשיב נדרש לגלותם, לא כל שכן לפרסמם, בהתאם לסעיף 14(א)(8) לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1988 (להלן: "חוק חופש המידע"), ולחילופין בלבד, מכוח סעיפים 9(ב)(1) ו-9(ב)(8) לחוק חופש המידע.

בהקשר זה יובהר, כי בניגוד לטענת העותרת בסעיף 3 לעתירה, כאילו נהלי חקירות בענייני מרמה, חקירות כלכליות וחקירות אחרות שמוסמך המשיב לבצע, מפורסמים (וזאת לעומת נהלי החקירות מושא העתירה), יובהר שגם נהלי חקירות אלה אינם מפורסמים, ובדיוק מאותם טעמים – כפי שיפורטו להלן.

3.2. ביחס לסוג השני של הנהלים המבוקשים (סעיף 2.2 לעיל), "נהלי הפנייה לחקירה", הרי שאלה אינם קיימים, ועל כן, בהתאם לסעיף 38(3) לחוק חופש המידע, דין העתירה בעניין זה להידחות על הסף.

יובהר בהקשר זה, כי החלטת המשיב לבדוק תושבות של מבוטח באמצעות ביצוע חקירה חיצונית היא רק אחד מכלי העזר העומדים למשיב בעת בחינת תושבות [והעותרת מודעת לכך, ר' למשל סעיף 29 לעתירה] (להלן: "אופן בדיקת תושבות").

אופן בדיקת תושבות בידי המשיב מבוצעת על ידי פקידי הביטוח, בהתאם לשיקול דעתם ומכלול נסיבותיו של כל מקרה. יחד עם זאת, לצורך הפעלת שיקול דעתם של פקידי הביטוח בעניין אופן בדיקת תושבות, הם עוברים הכשרה בידי המשיב, ועוברים מעת לעת תדריכים וימי עיון. לצד זאת, לומדים פקידי הביטוח את נושא התושבות [אימתי מבוטח ייחשב תושב – שרלוונטי לסעיף 3.3 להלן, ואת אופן בדיקת תושבות], ואת המצב המשפטי המתעדכן בעניין זה, מחוזרי עבודה, נהלים והנחיות פנימיות של המשיב (להלן: "מסמכים בעניין תושבות"), שמתעדכנים באופן תדיר הן בהתאם לפסיקות בתי המשפט ועדכונים חקיקתיים והן מצעדי ייעול שנוקט המשיב מכורח הנסיבות. חלק ממסמכים אלה מפורסמים באתר האינטרנט של המשיב משום שהם בעלי נגיעה או חשיבות לציבור ומבחינת המשיב, פרסומם לא עשוי לפגוע בעבודתו. החלק האחר של מסמכים בעניין תושבות אינם מפורסמים באתר המשיב מפני שהם משוללים חשיבות ציבורית, וזאת בהתאם לסעיף 6 לחוק חופש המידע, כפי שיפורט להלן, ואולם, מסמכים אלה יועברו לידי העותרת במעמד הדיון.

מכיוון שמסמכים אלה מתייחסים להחלטות בעניין תושבות, ולא להחלטה להפנות תיק לחקירה או אופן בדיקת תושבות, נפרט להלן במסגרת סעיף 3.3 את המסמכים הפנימיים הנ"ל אשר מפורסמים באתר המשיב.

3.3. ביחס לסוג השלישי של הנהלים (סעיף 2.3 לעיל), "נהלים המסדירים קבלת החלטות בעניין תושבות", חלקם כאמור מפורסמים באתר המשיב (ואליהם הופנתה העותרת בתשובת הממונה על העמדת מידע לציבור מטעם המשיב, הגבי גלית גבאי, במכתבה מיום 23.11.2022 (נספח 2 לעתירה)), וחלקם לא [משום שכאמור הם משוללים חשיבות ציבורית, וזאת בהתאם לסעיף 6 לחוק חופש המידע, כפי שיפורט להלן, והם כאמור יועברו לידי העותרת במעמד הדיון]. נפרט להלן את המסמכים הקיימים בעניין תושבות המפורסמים באתר המשיב:

א. מידע שמפורסם באתר המשיב המפרט את מבחני התושבות, זכויות תושב ישראל ששוהה בחו"ל, מבחן תושבות לבני בגיל השלישי, וזכויות בדבר הפסקת תושבות.

- העתק המידע הנ"ל המפורסם באתר המשיב מצורף כנספח "1" לתגובה זו.
- ב. חוזר "קביעת תושבותם של מי שמתגוררים בשטח גדר ההפרדה בירושלים" אשר עוסק בקריטריונים על פיהם אוכלוסיות שכונת צור באהר ושכונת הדואר תוכלנה להיות מוכרות כתושבות ישראל על פי חוק הביטוח הלאומי וחוק ביטוח בריאות ממלכתי.
- העתק חוזר "קביעת תושבותם של מי שמתגוררים בשטח גדר ההפרדה בירושלים" מצורף כנספח "2" לתגובה זו.
- ג. חוזר "בחינת תושבות של קטין המוחזק שלא על ידי הוריו" מסביר כיצד לבחון מעמד של קטין המוחזק שלא על ידי הוריו ומנחה את פקידי הביטוח כיצד לטפל בבקשה לבטח קטין כאמור.
- העתק חוזר "בחינת תושבות של קטין המוחזק שלא על ידי הוריו" מצורף כנספח "3" לתגובה זו.
- ד. חוזר "מועד בחינת תושבות לבעלי אשרה" יצא לאור העברת תיקון מס' 199 לחוק הביטוח הלאומי שתיקן את סעיף 2א לאותו חוק. חוזר זה מסביר כיצד לבחון מעמד של בעל אשרה המקנה תושבות לפי סעיף 2א [בהתאם לסעיף זה, מחזיקי אשרה מסוג א/1, א/2, א/4 ו-א/5 יוכרו כתושבים בכפוף לכך שמרכז חייהם בישראל והתגוררו בישראל לפחות 183 ימים מיום קבלת האשרה] ומפרט את ההנחיות לגבי אופן התייחסות לתקופת שהייה קודמת בטרם קבלת האשרה האמורה.
- העתק חוזר "מועד בחינת תושבות לבעלי אשרה" מצורף כנספח "4" לתגובה זו.
- ה. חוזר "בחינת תושבות – מקבלי גמלאות או"ש כולל גמ"ז" עוסק בגמלה שמקבל אזרח ותיק שהתקבל לגביו מידע שהוא עולה חדש. ההנחיות בנושא זה פורסמו בחוזרים קודמים, ואולם, לאור מקרים בהם העולה החדש או התושב החוזר יצאו מגבולות ישראל בסמוך להכרתו כתושב, מצא המשיב לפרט הנחיות חדשות בנושא ומכאן חוזר זה.
- העתק חוזר "בחינת תושבות – מקבלי גמלאות או"ש כולל גמ"ז" מצורף כנספח "5" לתגובה זו.
- ו. חוזר "תחולת קביעת מועד תושבות לבעלי אשרה מסוג א/2 ו-א/4 (כנלוים לא/2)" עוסק גם הוא בסעיף 2א לחוק הביטוח הלאומי, ובפרט בטיפול במחזיקי אשרה מסוג א/2 [והנלוים לו, בת הזוג ו/או ילדיו המחזיקים באשרה מסוג א/4] שפונים באיחור ניכר [מעל שנה במהלכה הם שוהים בארץ] למשיב בבקשה להכיר בהם כתושבים.
- העתק חוזר "תחולת קביעת מועד תושבות לבעלי אשרה מסוג א/2 ו-א/4 (כנלוים לא/2)" אשר מפורסם באתר האינטרנט של המשיב מצורף כנספח "6" לתגובה זו.
- ז. מידע ביחס לבחינת תושבות במזרח ירושלים, אשר מפרט את הזיקות הספציפיות של המשיב ביחס לאוכלוסיה זו, המסמכים שאוכלוסיה זו צריכה להגיש ואת זכויותיה בעניין תושבות. העתק מידע בקשר לבחינת תושבות של אוכלוסיית מזרח ירושלים מצורף כנספח "7" לתגובה זו.

3.4. הסוג הרביעי של הנהלים המבוקשים (סעיף 2.4 לעיל), "נהלים המסדירים התנהלות מול הנחקר ויידוע בדבר זכויותיו, מסירת החלטות, הגשת השגות ומתן זכות שימוע" הוכנסו בעקבות פסק הדין בעניין עב"ל (ארצי) 18693-07-13 חאלד חאלק נ' המוסד לביטוח לאומי (נבו, 26.3.2017) (להלן: "עניין חאלק") לגוף המכתבים שיוצאים למבוטחים שסטאטוס התושבות שלהם מצוי בבדיקה, ואשר מצורפים לתגובה זו. כפי שיבואר בהמשך, אין המשיב נדרש על פי דין לפרסם נהלים אלה, אלא, בהתאם לסעיף 6 לחוק חופש המידע, עליו להעמידם לעיון הציבור ותו לאו.

העתק הנהלים הרלוונטיים להתנהלות מול הנחקר בעניין תושבות מצורפים כנספח "8" לתגובה זו.

4. ואשר לבקשת העותרת לפרסם את כל הנהלים המבוקשים על ידה בעתירה. כאמור, חלק מהנהלים הנ"ל מפורסמים באתר האינטרנט של המשיב (סעיף 3.3 לעיל) או במכתבי המשיב למבוטחים הרלוונטיים (סעיף 3.4 לעיל) ולגבי נהלים אלה, יצא המשיב ידי חובה בהתאם לעמדת החוק והפסיקה; ואילו ביחס לפרסום יתר הנהלים המבוקשים הרי שאלה חסויים, או לא קיימים, ולמצער, גם אותם המשיב אינו נדרש לפרסם בהתאם לדין, והכל כפי שיפורט להלן [ר' פרק ד' להלן].

5. באשר ליתר נימוקי העתירה, ובעיקרם סעיפים 25, 26, 28, 29, 32, 33, 35-38, 40-45, 47-51 לעתירה, הרי שבגדרם מנסה העותרת לתקוף את עצם הפעלת סמכויות החקירה בידי המשיב, את האופן בו מתחילות חקירות או מבוצעות חקירות בענייני תושבות על ידי המשיב, את אופן קבלת החלטות בעניין מעמד מבוטחיו ועניינים נוספים שממילא לא ניתן לתקוף במסגרת עתירה מנהלית לפי חוק חופש המידע והם אינם רלוונטיים, ולכך יוקצה הפרק האחרון במסגרת תגובה זו.

6. נעמוד על הדברים בהרחבה המתבקשת.

ב. המסד העובדתי בקליפת אגוז

ב(1) בחינת תושבות בידי המשיב וקבלת ההחלטה בדבר מתן סטאטוס תושב למבוטח

7. אין חולק, כי המשיב הינו גוף ציבורי, הפועל מתוקף חוק הביטוח הלאומי ואשר נועד להבטיח ביטחון סוציאלי לתושבי המדינה כאמור; וכי בין היתר, מופקד המשיב על קביעת תושבות לצורך קבלת זכויות סוציאליות ובהן ביטוח בריאות על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד – 1994. סטאטוס "תושב" מקנה ל"זוכה" בו זכויות סוציאליות כאמור, לרבות קצבאות, גמלאות וביטוח בריאות. אולם, המושג "תושבות" אינו מוגדר בחוק, בין היתר משום שהוא מחייב בחינה פרטנית של כל מקרה ומקרה לפי כללים שנקבעו לכך בפסיקה.

8. על כן וכאמור בנוהל המצורף לתגובה זו (נספח 1), תושבות של מבוטח נבחנת באופן פרטני, בהתאם ל"מרכז החיים" של המבוטח ועל פני ציר זמן. בכדי לענות על השאלה מהו "מרכז החיים", קיימים שני מבחנים: האחד, אובייקטיבי, בגדרו בוחנים היכן האדם מתגורר דרך קבע, היכן מתגוררת משפחתו, היכן מתחנכים ילדיו, היכן מקום עבודתו והיכן מצויים נכסיו וכיו"ב; והשני, סובייקטיבי, בגדרו בוחנים היכן רואה המבוטח את מרכז חייו. רק בהתקיים שני המבחנים המבוטח מוכר כתושב ישראל. כאשר לצורך בחינת התקיימות המבחנים האלה באופן פרטני ביחס למבוטח, בפני המשיב נדרשים לעמוד מכלול של נתונים. בהינתן חוסר מסוים של חלק מהנתונים ביחס למבוטח פלוני, מחליט המשיב באילו מהכללים העומדים לרשותו עליו להשתמש בכדי להשלים את החוסר ועל מנת לקבל החלטה נכונה בעניין מעמדו של המבוטח.

9. יחד עם זאת, ברי לכל, כי בנקל ניתן כיום להצהיר על מקום מגורים שאיננו מקום המגורים האמיתי, לצורך קבלת סטאטוס תושב אצל המשיב. ובמילים אחרות ליצור מצג שווא של תושבות. תפקידו של המשיב בהקשר זה, לוודא כי אותן זכויות סוציאליות המוקנות לתושב - ואשר משולמות בידי הציבור - אכן מוענקות למי שהינו תושב ישראל הלכה למעשה.

10. על כן, נבחנת התושבות על פני ציר זמן, קרי – שאלת תושבותו של מבוטח יכולה להתעורר מספר פעמים, ובנסיבות שונות. לשם כך, ובכדי לוודא כי המבוטחים הנהנים מאותן זכויות סוציאליות, הם אכן תושבים, פועל המשיב באופן יזום לבדוק את מידת נכונות הצהרות מבוטחיו באשר לתושבותם וזאת, בין היתר, באמצעות ביצוע חקירות (ואולם גם באמצעות כלים אחרים העומדים למשיב). שמכות המשיב לבצע חקירות בעניינים אלה, מוסדרת בסעיף 383 לחוק הביטוח הלאומי.

11. יובהר שוב, כי בדיקת תושבות לא בהכרח תתחיל בחקירה, ולעיתים דווקא במשלוח מכתב המבקש מן המבוטח למלא טפסים ולשלוח מסמכים (למשל, דפי בנק והסכמי שכירות או נסח טאבו שמצביעים על כך שנכסיו של המבוטח מצויים בישראל; או אסמכתאות מן המעסיק שמצביעות על כך שמקום עבודתו הנוכחי של המבוטח הוא בשטחי ישראל), או בדרכים אחרות, בהתאם לשיקול דעת המשיב. קרי, ביצוע חקירה חיצונית היא רק אחד מכלי העזר העומדים למשיב לצורך בחינת תושבות.

12. אופן בדיקת תושבות בידי המשיב מתבצעת לפי שיקול דעתם של פקידי הביטוח ומכלול נסיבותיו של כל מקרה. יחד עם זאת, לצורך הפעלת שיקול דעתם של פקידי הביטוח בעניין אופן בדיקת תושבות, הם עוברים הכשרה בידי המשיב, ועוברים מעת לעת תדריכים וימי עיון. לצד זאת, לומדים פקידי הביטוח את נושא התושבות ממסמכים של המשיב בעניין זה, שמתעדכנים באופן תדיר בהתאם לפסיקות בתי המשפט ועדכונים חקיקתיים, והן מכורח הנסיבות וכחלק מצעדי התייעלות של המשיב.

13. כאמור, מכיוון שהדברים הם דינאמיים ביחס לכל האוכלוסייה ובפרט ביחס לאוכלוסיית מזרח-ירושלים (לגביה הדינאמיות הינה משמעותית יותר נוכח הניידות הבלתי מפוקחת בין שכונות שבתוך שטחי המדינה לבין שכונות שמחוצה לה; ומכיוון שאין יכולת לתעד את המעבר של אוכלוסייה זו לתוך שטחי ישראל ומחוץ להם), כל מקרה נבחן לגופו בהתאם לנסיבותיו.

14. בכדי להמחיש את המורכבות וחשיבות הקניית שיקול דעת לפקיד הביטוח לפעול בכל מקרה בהתאם לנסיבותיו נפנה למספר דוגמאות:

14.1. טול לדוגמא אדם שמציג מצג שהוא עולה ארצה, ואולם הוא במצב בריאותי קשה מאוד, שאינו בהכרח ידוע במעמד הגשת הבקשה לפקיד. הלכה למעשה הוא מגיע לישראל תוך הצגת מצג שהוא עולה חדש, כדי לקבל פה ביטוח בריאות וטיפולים רפואיים יקרים מאוד, בצורה מסובסדת, שעולים למדינה (באמצעות משלמי המיסים), מאות אלפי שקלים. אותו אדם, אינו עולה ארצה הלכה למעשה, אלא מציג בפני המשיב מצג כני"ל בכדי לקבל את אותם טיפולים רפואיים בצורה מסובסדת. ככל שהמידע שהמשיב מתבקש לפרסם במסגרת עתירה זו אכן יפורסם, אותו "עולה חדש" יוכל בנקל להציג מצג של תושבות מול המשיב לפרק זמן מסוים בכדי לקבל את הטיפולים הרפואיים בצורה מסובסדת, ולאחר מכן לעזוב, כך שגם לאחר עזיבתו הוא ימשיך לקבל זכויות סוציאליות מהמשיב.

14.2. דוגמא נוספת תמצא במבוטח שיטען כלפי המשיב כי הוא תושב, ויצג מסמכים המעידים כי הוא עובד בישראל, כי חשבון הבנק שלו בישראל, כי ילדיו מתחנכים בישראל, ואילו בפועל, הוא מתגורר בשטחי הרשות הפלשתינאית. קלות הניידות בין שטחי ישראל לשטחי הרשות, והיעדר

הפיקוח, יקלו על מבוטח כאמור לקיים מרבית מהפרמטרים הנבחנים בעת מתן סטאטוס תושב, וככל שהמידע המבוקש במסגרת עתירה זו יפורסם, אותו מבוטח יוכל בקלות להערים על חוקרי המשיב ולהמשיך להציג מצג תושבות. היעלה על הדעת כי יוענקו ל"תושב" כזה גמלאות שמסתכמות בסכומי עתק מידי שנה, וביטוח בריאות מסובסד, על חשבון משלמי המיסים שנגדם הוא מסית לאלימות, רק משום שהצליח "להערים" על המשיב באמצעות המידע שאותו מתבקש המשיב לפרסם במסגרת עתירה זו?

15. מעבר לכך שדוגמאות אלו ממחישות מדוע לא ניתן לקבוע נוהל אחיד אימתי בדיקת מעמדו של מבוטח תיפתח באמצעות חקירה או באמצעות כלי אחר שעומד למשיב, הן גם ממחישות את החשיבות לבחון את התושבות על פני ציר זמן ובאופן יזום על ידי המשיב, אך יותר מכל הן מדגימות כמה חשוב לשמור על חלק מהמידע חסוי ולא "להקל" על מי שמעוניין לרמות את המשיב ולהציג מצג בדבר תושבותו.

16. עם קבלת ההחלטה בדבר שלילת התושבות, שולח המשיב מכתב למבוטח המודיע על כך ומעדכן בדבר האפשרות להגיש השגה בנושא.

17. בחלק מהמקרים, לאחר קבלת פניות ו/או מסמכים מהמבוטחים, שהתקבלו בעקבות פניית המשיב כאמור; או כתוצאה מהמידע שהתקבל במסגרת החקירה; או בדיקות פנימיות שערך המשיב, עשוי המשיב להשתכנע כי המבוטח הוא אכן תושב ישראל ולהחזיר לו את מעמדו (אם אכן תושבותו נשללה, שכן לא בכל המקרים בעת בחינת המעמד, נשללת התושבות). ההחלטות הנ"ל כאמור תלויות במכלול הנסיבות של המקרה ולפי שיקול דעתו של פקיד הביטוח שבוחן את התיק.

18. אולם הדברים האמורים אינם חדשים כלל ועיקר לעותרת, שפירטה בסעיפים 23-43 לעתירה בפרוטרוט את סמכויות החקירה של המשיב בקשר לתושבות, הסמכתו מכוח החוק, השיקולים הנלקחים בחשבון בעת קביעת מעמד "תושב" למבוטח, הדרכים השונות בהן נפתחת חקירה, כיצד מיודעים המבוטחים אודות החקירה שנעשית בעניין תושבותם ודרכים אחרות בהן הם מגלים אודות החקירה בעניינים, ונפקות שלילת התושבות ממבוטח. מידע זה המצוי בידי העותרת מעיד כשלעצמו שעיקר המידע המבוקש במסגרת עתירה זו מונגש לציבור בדרך זו או אחרת, ועל כך עוד נעמוד בהמשך.

ב(2) ההשתלשלות העובדתית עובר להגשת העתירה דנן

19. כאמור בעתירה, ביום 23.11.2022 פנתה העותרת למשיב בבקשה מפורטת מכוח חוק חופש המידע לקבל לידיה מידע – שחלקו לא נכלל בעתירה דנן (ר' נספח 1 לעתירה).

20. ביום 25.12.2022 נשלח מענה המשיב בגדרו נדחתה הבקשה תוך הפנייה לאתר המשיב כדלקמן: **"באתר הביטוח הלאומי תחת נושא תושבות קיימת התייחסות ספציפית לאופן בחינת תושבות, וכן מפורסמות באתר הנחיות בנושא קביעת תושבות במדור 'חוזרים ונהלים'"** (ר' נספח 2 לעתירה). כאמור לעיל, הפנייה זו כיוונה לשניים מהנהלים המבוקשים (המצורפים כנספחים 1-2 לתגובה).

21. יתר הנהלים המבוקשים נדחו באותה תשובה, מהטעמים המנויים בסעיפים 8(3), 9(א)(3), 9(א)(4), 9(ב)(1) ו-9(ב)(8) לחוק חופש המידע, המדברים בעד עצמם בכל הנוגע למידע שהתבקש [בשים לב שחלק מהסעיפים הנ"ל לא רלוונטיים למידע המבוקש במסגרת עתירה זו, אלא למידע שהתבקש במסגרת פניית העותרת מיום 23.11.2022, וליתר דיוק- סעיף 9(א)(3) העוסק בפגישה בפרטיות, בכל הנוגע למידע מסוג "נתונים מספריים על מקרים שבהם נשללה תושבות בין השנים 2016-2022"].

22. בהמשך, ביום 25.12.2022 פנתה העותרת לממונה על יישום חוק חופש המידע אצל המשיב וביקשה לקבל הפנייה לנהלים הנוגעים לתושבות אשר פורסמו באתר המשיב, כאמור במענה מיום 25.12.2022, מפני

שלטענתה, לא עלה בידה למצוא "ולו נוהל אחד רלוונטי באתר המשיב" (ר' סעיף 15 לעתירה וכן את הפנייה בנספח 3 לעתירה). ואולם, כאמור לעיל, באתר המשיב נמצאו שישה נהלים רלוונטיים (נספחים 1-6 לתגובה), כולם מתייחסים לקבלת החלטות בעניין תושבות.

23. ביום 11.1.2023 השיבה הממונה והפנתה את העותרת בקישור המוביל לעמוד נהלים וחוזרים באתר המשיב (ר' נספח 3 לעתירה). רשימת הנהלים באתר המשיב צורפה כנספח 4 לעתירה וממנה ניתן להתרשם כי היא כוללת נהלים וחוזרים נוספים.

24. יוצא אפוא כי חלק מן הנהלים המבוקשים מפורסמים באתר המשיב, בניגוד לטענת העותרת.

ג. החיסיון החל על המסמכים המבוקשים בסעיפים 2.1-2.2 לעיל

25. ראשית נתייחס לזכות לקבלת מידע וההגבלות החלות עליה בחוק חופש המידע, כפי שהתוו בפסק דינו של מותב בית משפט נכבד זה, בעת"מ (י-ם) 966-07 התנועה לחופש המידע (עמותה רשומה) נ' מדינת ישראל - משרד החינוך (נבו, 29.12.2011), פס' 13-16 (וההפניות שם), אשר ישמש כנקודת מוצא לדינונו במסגרת פרק זה:

"חוק חופש המידע מתווה את היקפה של הזכות לקבלת מידע ואת גבולותיה, באמצעות שלוש מסננות הקבועות בו, אשר דרכן יש לבחון את זכאותו של המבקש לקבלת מידע מהרשות ציבורית..."

המסננת הראשונה, המשרטטת את היקפה של הזכות לחופש המידע, מצויה בסעיף 1 לחוק... בסעיף 2 לחוק מצויה הגדרה המפרשת את המושג "מידע"... מכאן, שהזכות לחופש המידע עומדת לאזרחי ותושבי ישראל, הזכאים לקבל כל מידע המוחזק בידי הרשות הציבורית.

המסננת השנייה מבטאת את ההכרה ביחסיות הזכות, ובכך שככל זכות אחרת, לעיתים צריכה היא לסגת מפני זכויות ואינטרסים אחרים. מסננת זו קובעת את הסייגים לחובת הרשות למסור מידע למבקש, וכן כי על הרשות לערוך איזון בין הזכויות והאינטרסים הכרוכים בגילוי של המידע המבוקש. כך, סעיף 8 לחוק מאפשר דחיית בקשות במקרים מסוימים... וסעיף 9 לחוק מפרט מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו. סעיף 9(א) עוסק במידע שנקבע קטגורית, כי הרשות הציבורית לא תמסרו, מחמת פגיעה באינטרסים ציבוריים חיוניים, כמו למשל בטחון המדינה; וסעיף 9(ב), שבעניינו נסבה המחלוקת בתיק שלפנינו, מונה רשימת סוגי מידע שאין הרשות חייבת למסרו. לעניינו רלבנטי סוג המידע המפורט בסעיף 9(ב)(1) לחוק, הקובע כי "רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה: ... מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה"...

אף אם מוצאת הרשות הציבורית, כי מתקיים סייג מן הסייגים למסירת המידע המבוקש, הקבועים בסעיפים 8 או 9 לחוק, אין בכך משום סוף פסוק... סעיפים 10 ו-11 לחוק מנחים את הרשות לבחון את מכלול השיקולים הצריכים לעניין ולאזן ביניהם. סעיף 10 מורה, כי "בבואה לשקול סירוב למסור מידע... מכוח הוראות סעיפים 8 ו-9, תיתן הרשות הציבורית דעתה, בין היתר לעניינו של המבקש במידע, אם ציין זאת בבקשתו, וכן לעניין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו, או שמירה על איכות הסביבה"... סעיף 11 לחוק מוסיף וקובע, כי על הרשות לשלב עקרונות של מידתיות בהפעלת

שיקול דעתה, וכאשר ניתן לגלות את המידע שהיא רשאית או חייבת שלא למסרו, תוך עריכת שינויים או השמטת פרטים ללא הכבדה ניכרת על פעולתה של הרשות הציבורית – על הרשות למסרו בהתאם. סבירותה ומידתיותה של החלטת הרשות, לפי סעיפים 10 ו-11 לחוק, נגזרות מהתייחסותה לאיזונים אלו...

המסננת השלישית מצויה בסעיף 17(ד) לחוק, המאפשר לבית-המשפט להורות על מתן המידע אשר הרשות סירבה למסור למבקש, אף אם מצא בית-המשפט כי מדובר במידע שלפי סעיף 9 לחוק אין למסרו או שאין חובה למסרו. הסעיף קובע את השיקולים שעל בית-המשפט להביא בחשבון בשלב זה בהידרשו להורות על חשיפת המידע, כדלהלן: "על אף הוראת סעיף 9, רשאי בית-המשפט להורות על מתן מידע מבוקש, כולו או חלקו ובתנאים שיקבע, אם לדעתו העניין הציבורי בגילוי המידע עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה, ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין". הסעיף מאפשר, אפוא, לבית-המשפט להחליף את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו שלו... ואף לאזן באופן שונה בין האינטרסים הרלבנטיים, ולהורות על מסירת המידע..."

26. לאור דברים אלה נתייחס להלן לכל אחד מסוגי הנהלים המבוקשים, כפי שהוגדרו בסעיפים 2.1 עד 2.2 והמסוננות השונות בחוק חופש המידע החלות עליהם.

ג(1) "נהלים המסדירים ניהול חקירות"

ג(1)(1) סעיף 14(א)(8) לחוק חופש המידע

27. ביחס לנהלי החקירה המבוקשים (סעיף 2.1 לעיל), הרי שחוק חופש המידע לא חל עליהם, בהתאם לסעיף 14(א)(8) לחוק חופש המידע, שקובע:

"(א) הוראות חוק זה לא יחולו על הגופים שלהלן, ועל מידע שנוצר, שנאסף או שמוחזק בידיהם –

...

(8) כל גוף או רשות שיש להם סמכות חקירה על פי דין, לגבי מידע שנאסף או שנוצר לצורכי חקירה ולגבי מידע מודיעיני".

28. ההלכה הפסוקה שבה ופירשה סעיף זה בצורה חד משמעית: כי הגופים המנויים בסעיף 14(א) יוחרגו באופן מוחלט מחוק חופש המידע. ר' בעניין זה את האמור בע"מ 4349/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד ראש הממשלה (נבו, 13.1.2015) (להלן: "עניין משרד ראש הממשלה"), עמ' 18:

"סעיף 14(א) לחוק חופש המידע קובע אפוא כי הגופים המנויים בו יוחרגו באופן מוחלט מחוק חופש המידע... תכלית ההחרגה המוחלטת היא ביטחוניית. החוק אינו קובע סייגים להחרגה זו, ואין גם כל התייחסות לתוכנו של המידע המבוקש".

29. כן ר': זאב סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע 103-101 (2000), 234-235; ע"מ 1786/12 ג'ולאני נ' מדינת ישראל - המשרד לביטחון פנים (נבו, 20.11.2013), פסקה 4 לפסק דינו של השופט נ' הנדל¹.

¹ יוער כי הדברים הובאו במסגרת דעת יחיד, אך לא לעניין זה.

30. על ההבחנה בין ההחרגה בסעיף 14 לבין המידע שאסור לרשות ציבורית להעביר לפי סעיף 9(א) לחוק חופש המידע עמד בית המשפט העליון בעניין עע"מ 7744/10 **המוסד לביטוח לאומי נ' מנגל** (נבו, 15.11.2012) (להלן: **"עניין מנגל"**), פסקה 1 לפסק דינו של השופט י' עמית²:

"חוק חופש המידע... משול למכונה שבעורקיה זורם המידע בצינור ראשי. מידע שנוצר, נאסף או מוחזק על ידי הגופים המנויים בסעיף 14 לחוק לא נכנס כלל למכונה ואיננו עוסקים בו, מאחר שהוצא לחלוטין מגדר תחולתו של החוק, אך כל מידע אחר מוזרם אל תוך הצינור, חלקו נעצר על ידי מסננות מיוחדות בדמות סעיפים 8 ו-9 לחוק, משם המידע עובר למסננות נוספות בדמות סעיפים 10-11 ו-17 לחוק, ומכאן מוזרם המידע לאחור 'טיהור' במלואו או בחלקו אל הצינור הראשי, או שמוחזר אחר כבוד אל המסננות של סעיפים 8-9 שם הוא נעצר (ראו תרשים הזרימה בסעיף 14 לפסק דיני בעע"מ 3300/11 מדינת ישראל - משרד הביטחון נ' גישה - מרכז לשמירה על הזכות לנוע [פורסם בנבו] (5.9.2012))."

31. מכאן, הואיל ונהלי החקירות המבוקשים, הם בגדר "מידע שנוצר לצרכי חקירה" והואיל ואין חולק כי המשיב הינו "רשות שיש לה סמכות חקירה על פי דין", כאמור ברישא סעיף 14(א)(8) הני"ל, הרי שאין כל תחולה לחוק חופש המידע על נהלי החקירה.

32. לחילופין בלבד, יטען המשיב כי הוא רשאי לסרב לבקשה לגלות את נהלי החקירה מכוח הוראות סעיפים 9(ב)(1) ו-9(ב)(8) לחוק חופש המידע.

ג(2) סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע

33. כאמור, חלק מהנהלים המבוקשים בעתירה הם נהלים המסדירים את סמכויות החקירה ואופן ביצוע חקירות בעניין תושבות על ידי המשיב. המדובר במידע רגיש מן המעלה הראשונה (ואף הח"מ לא נחשפו למידע זה לאור רגישותו), משום שחשיפת סוג זה של מידע – יפגע בוודאות – הן ביכולות המשיב לבצע חקירות בעניין תושבות והן לפקח ולבצע בדיקות פנימיות שהזכויות הסוציאליות המוענקות על ידו ניתנות אכן למי שהינם תושבי ישראל, כפי שמורה הדין. הרי שפרסום דרכי הפעולה של המשיב בעניינים אלה מחייב כי יהיו מי שיפיקו תועלת שלילית מכך, וילמדו כיצד להערים על המשיב בהצגת מצג תושבות. משמעות פגיעה כאמור ביכולות וסמכויות אלה של המשיב (ביצוע חקירות, בדיקות פנימיות ופיקוח) הינה אך כספית (ודוק: מדובר בהיקפים אדירים של כספים), אלא שכספי הציבור שמתקבלים אצל המשיב יתועלו לציבור מבוטחים שאינם תושבי המדינה ואי לכך אינם זכאים לקבל זכויות סוציאליות מהמשיב, וזאת על חשבון מבוטחים, תושבי המדינה, שנמנים על אוכלוסיות חלשות כגון קשישים, חולים ונכים, שזקוקים לסיוע של המשיב. יתר על כן, היעדרות לבקשת העותרת לגלות נהלים אלה תביא למצב שבו המשיב יחשוד בכל פנייה של מבוטח להכיר בו כתושב. אי לכך, יידרש לבצע לגבי כל מבוטח בדיקה קפדנית יותר, דבר אשר ישית על המשיב עלויות גבוהות שבסופו של יום יגולגלו אל הציבור. כך שלמעשה, גילוי הנהלים הני"ל, יביא לפגיעה בציבור כולו.

34. סעיף 9(ב) לחוק חופש המידע עוסק בסוגי מידע שהרשות אינה חייבת למסרו, ובעניין זה מסור לרשות שיקול דעת בקבלת ההחלטה. ס"ק (1) לאותו סעיף עוסק במידע שגילוי עשוי לפגוע בתפקוד הרשות, בזו הלשון:

"(ב) רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה:

² יוער כי הדברים הובאו במסגרת דעת מיעוט, אך לא לעניין זה.

(1) מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה".

35. בעת"מ (מינהליים י-ם) 22015-02-22 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל (נבו) 02.10.2022 (להלן: עניין משטרת ישראל"), הנדון בפני מותב נכבד זה, נקבע ביחס לסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע כי (פס' 32):

"סעיף 9(ב)(1) לחוק פוטר את הרשות מהחובה למסור מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה". בפסיקה נקבע, כי המבחן להתקיימות עילת החיסיון מכוח סעיף זה הוא קיומה של ודאות קרובה לכך שגילוי המידע עלול לגרום לשיבוש ממשי בתפקודה התקין של הרשות הציבורית (עע"מ 1245/12 התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך, [פורסם בנבו] (23.8.2012) בפסקה 7; וכן ראו: עע"מ 6013/04 מדינת ישראל - משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ [פורסם בנבו] (2.1.2006) בפסקה 22)".

36. בעת"מ (ת"א) 15892-05-14 ברם, סלוקי ושות' נ' רשות ניירות ערך (נבו, 15.4.2015), נידונה בקשה לקבלת דוחות שנערכו בעקבות ביקורות שביצעה היחידה לפיקוח על בעלי רישיון במחלקת השקעות של הרשות לניירות-ערך בשנים 2009 ו-2010. אומנם אותה עתירה עסקה בעיקרה בתחולת חוק חופש המידע על הרשות לניירות ערך לאור סעיף 56 לחוק ניירות-ערך, אולם נוכח סמכויותיה החקירתיות ופיקוחיות של הרשות לניירות ערך, דומה כי חלק מהשיקולים הנמנים שם רלוונטיים גם לענייננו. בפס' 64-63 לפסק דינה של כב' השופטת רות רונן נקבע כי:

"מול כלל הגילוי, שכאמור לעיל הוא הכלל החולש על בקשות לגילוי מידע של רשויות ציבוריות, יש לשקול את האינטרסים והתכליות התומכים בשמירה על סודיות האמור בדו"ח הרשות. כאמור, המשיבים התייחסו למספר שיקולים בהקשר זה, ובעיקר לשיקולים של שמירה על זכויות הגופים המבוקרים, ושיתוף פעולה רב ונוח בין הרשות לבין הגופים המבוקרים.

אינטרסים אלה עולים בקנה אחד עם האמור בחוק חופש המידע.

...

סעיף 9(ב)(1) לחוק קובע כי הרשות רשאית שלא לגלות מידע "אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה". בפרט, סעיף 9(ב)(4) מתיר לרשות שלא לגלות "חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה שניתנו לצורך קבלת החלטה". מעמדת הרשות עולה כי גילוי המידע עתיד להכביד על הרשות במילוי תפקידיה החקירתיים. הרשות היא הגוף המבצע את החקירות, ולכן יש לתת משקל להערכתה בהקשר זה, בדבר הקושי שעלול להיגרם אם ייקבע כי המידע נושא העתירה הוא בר-גילוי".

37. עוד נקבע ביחס לסעיף 9(ב)(1) הנ"ל, כי בבואה של רשות ציבורית לשקול אם להתיר אם לאו גילוי של סוג מידע החוסה תחת סעיף זה, אין היא נדרשת להראות כי חשיפת המידע תגרום או עלולה לגרום לה ל"פגיעה מיוחדת", ודי בהקשר זה בפגיעה אפשרית בתפקודה של הרשות.

38. ר' למשל את דבריו של כב' השופט דוד מינץ בעת"מ (י-ם) 2545-12-14 מיכאל סלוצקי נ' אוניברסיטת אריאל בשומרון (נבו, 25.5.2015). שם עסקה העתירה בבקשה למסור לידי העותר נתונים מפורטים בנוגע לתקציבי מחקר שונים (נתונים כספיים ונתונים הכלולים במחקרים עצמם, כאחד), ובהקשר זה נקבע כי

לאור תחולת החיסיון הקבוע בסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע, העתירה נדחתה (פסקאות 13-15 לפסק הדין):

“... אכן, יש צדק רב בדברי המשיבה כי מסירת נתונים אלה, עשויה לשבש את תפקודה התקין באופן שיפגע ביכולתה לבצע מחקרים, ועל כן פטורה היא ממסירתם, בהתאם להוראות סעיף 9(ב)(1) לחוק. ויודגש, בדחיית בקשה לפי חופש המידע, על רשות ציבורית לא מוטל הנטל להראות כי נגרמה או עלולה להיגרם “פגיעה מיוחדת” מחשיפת המידע. די בהקשר זה בפגיעה האפשרית בתפקודה, עליה הצביעה המשיבה. גם נראה פשוט כי מסירת נתונים מפורטים הנוגעים לפרטי פרטיו של הוצאות הרכש הספציפיות של כל מחקר, ברמת פירוט כמבוקש על ידי העותר, עשויה לחשוף שיטות מחקר ולהביא לפגיעה ביכולותיה של המשיבה לבצע את תפקודה, כגוף מחקרי.

נוכח המסקנה האמורה, לא מצאתי לנכון להרחיב עוד בדבר תחולתם של שאר החריגים הקבועים בחוק...”.

39. ר' גם: ע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217 (2006).

40. מכלול הדברים האמורים לעיל, ובפרט לאור רגישות חשיפה נהלי החקירות של המשיב, כמבואר לעיל, מביאים למסקנה כי **חשיפתם בהכרח, ובוודאות קרובה, תפגע ביכולת המשיב לבצע חקירות ובדיקות בדבר נכונות הצהרות מבוטחיו בדבר תושבותם, בשים לב כי המשיב כלל אינו נדרש להראות כי חשיפת המידע תגרום או עלולה לגרום לה ל"פגיעה מיוחדת".** הואיל והמשיב הוא הרשות המוסמכת לבצע חקירות בדבר תושבות לעניין הענקת זכויות סוציאליות, יש ליתן משקל להערכתו כי גילוי המידע יפגע בתפקודו בהקשר זה.

41. אל מול הפגיעה הוודאית כתוצאה מחשיפת נהלי החקירות ביכולת המשיב לבצע חקירות אפקטיביות ובדיקות בדבר מעמד מבוטחיו, וכן יכולתו לפקח כי הנהלים מהזכויות הסוציאליות שמעניק המשיב הם אכן תושבי ישראל, עומד האינטרס הציבורי הנטען (והמוכחש) על ידי העותרת בגילוי המידע. בהקשר זה מציינת העותרת את השיקולים הבאים: בקרה והבטחת השמירה על זכויות הפרט בעת הפעלת סמכויות המשיב (סעיפים 38 ו-51-52 לעתירה).

42. **ראשית,** ברי כי המדובר בשיקולים כלליים, שיתכן (והדבר מוכחש) שהם רלוונטיים לכלל סמכויות המשיב, ולא דווקא לסמכויות החקירה של המשיב ומכאן שהעותרת לא הצביעה על אינטרס ציבורי בגילוי המידע ביחס לנהלי החקירות.

43. **שנית,** לצד הטענה כי גילוי המידע נדרש לשם בקרה על עבודת המשיב בעניין ניהול חקירות, ביתר הסעיפים תחת פרק זה (סעיפים 40-50 לעתירה) מונית העותרת את **הביקורות הרבות נגד התנהלות המשיב בכל הנוגע לאופן ניהול החקירות, ניהול הליך לבחינת מרכז חיים וקבלת החלטות המשיב בעניין שלילת תושבות.** מכאן, שגם ללא גילוי המידע או פרסומו, גופים שונים כגון מבקר המדינה ובתי המשפט הלכה למעשה מבצעים הליכי בקרה על התנהלות המשיב. כך שלמעשה, האינטרס הציבורי עליו כביכול הצביעה העותרת – אינו קיים.

44. ביחס לאינטרס השני שעניינו שמירה על זכויות הפרט של הנחקרים, ברי כי לאינטרס זה יש חשיבות, ואולם, אותו מתח בין זכויות הנחקר מחד לבין האינטרס הציבורי בקיום חקירות אפקטיביות בידי הגופים המוסמכים לכך, חל גם בענייננו. אותו רציונל שחל על אי פרסום נהלי חקירה פנימיים של גופי חקירה אחרים המוסמכים על פי חוק לבצע חקירות [ואף הרבה יותר פוגעניות בזכויות הפרט, המצרות

את פעולותיו ואת חירותו], מחשש שהדבר יפגע בעבודתם, אפקטיביות חקירותיהם ותפקודם כגורמי אכיפת חוק [לרבות גופים שסמכויות החקירה הנרחבות שלהם מפורטות בחקיקה ראשית כגון משטרת ישראל], חל גם בעניינינו. רציונל זה – אשר מכיר בחשיבות העבודה של אותם גורמי חקירה – חל גם על נהלי החקירות של המשבי, שהוא הגוף המוסמך לבצע חקירות בעניין תושבות, בכדי לוודא ולפקח כי רק תושבי ישראל נהנים מזכויות סוציאליות שהמשיב מוסמך להעניק.

45. בעניין זה אין מנוס מלהתייחס לפסק דינו של מותב נכבד זה בעניין משטרת ישראל. שם ביקשה העותרת (אותה עותרת דכאן), לפרסם נהלים של משטרת ישראל המסדירים את השימוש באמצעים המוגדרים על ידה כ"אמצעים פחות מקטלניים" אשר משמשים אותה לצורך התמודדות עם אירועי הפרות סדר (וביתר דיוק: 3 נהלים – נוהל הפעלה ושימוש במכת"י; נוהל הפעלה ושימוש באלה באירועי הפרות סדר; ונוהל הפעלה ושימוש ברימון הלם). **כאשר במשך שנים רבות העמידה משטרת ישראל, לעיון הציבור את הנהלים, בנוסחם המלא, ללא כל השמטות או מחיקות. ואולם, עם עדכון הנהלים בשנים 2021-2020, החליטה המשטרה לפרסם את הנהלים התקפים, אגב הסתרה, באמצעות מחיקה, של חלקים הנוגעים הן לתיאור האמצעים והן לאופן השימוש בהם.** בעתירה ביקשו העותרות כי משטרת ישראל תחשוף באופן מלא וללא השמטות את הנהלים האמורים, כפי שנהגה בעבר. משטרת ישראל מצידה טענה כי הנהלים במלואם חסויים מכוח הוראות סעיפים 9(א)(1), 9(ב)(1) ו-9(ב)(8) לחוק חופש המידע. בית משפט נכבד זה קיבל את העתירה בקבעו (פסי' 36-45):

"למידע המבוקש, אודות הפעלת האמצעים, חשיבות רבה, הן לפרט והן לציבור. מדובר במימוש זכות הציבור לדעת, הנוגע לזכויות יסוד של כבוד האדם וחירותו, של השמירה על שלמות הגוף ושל חופש הביטוי, זאת בעת הפעלת כוח פיזי על-ידי המשטרה כלפי אנשים, באמצעות האמצעים האמורים, במהלך התמודדות עם הפרות סדר בהפגנות ובהתקהלויות. למידע המבוקש חשיבות, הן מחמת הסיכונים מפגיעות פיזיות קשות כתוצאה משימוש בכל אחד משלושת האמצעים...; הן בשל הסיכון של נזקי הפגיעות באיברי גוף רגישים...; והן לנוכח העובדה שחלק מהאמצעים אינם מכוונים באופן ממוקד, פגיעתם מפוזרת, והיא עלולה לפגוע גם במי שאינם מפרי סדר ואף בעוברי אורח תמימים ודרי הסביבה. חשיפת המידע חיונית, גם לשם בחינת חוקיות הוראות הפעלת האמצעים, וגבולות המותר והאסור בשימוש בהם; וכן מידתיות וסבירות ההפעלה, הן על-פי הנהלים והן ביישומם במקרים הפרטניים. היא אף חיונית כדי לפקח על פעילות המשטרה, כרשות שלטונית, בעת הפעלת כוח כלפי אזרחים; לשם הרתעה מפני מעשים החורגים מהמותר; לצורך מתן אפשרות לביקורת אפקטיבית - ציבורית ואישית - בעניין השימוש באמצעים...; וכן - כפועל יוצא - גם להגברת האמון במשטרה עצמה.

...

חשיבות חשיפת הנהלים, נדרשת גם לצורך הבחינה אם השימוש באמצעים נעשה אגב נקיטת אמצעי זהירות... לשם מימוש עיקרון זה, ולאור זכותם של המתקבלים, המפגינים ועוברי אורח לשלמות הגוף, מוצדק שלא להסתיר מהציבור את מגבלות השימוש באמצעים השונים וטווחי השימוש בהם.

מכאן לטענת המשיבה, כי חשיפת המידע אודות אופן הפעלת האמצעים עלולה לפגוע באפקטיביות שלהם. ראשית, לא הוכח קשר סיבתי... בהקשר זה יודגש, כי מדובר באמצעים שמופעלים באופן תדיר על-ידי המשטרה לעיני כל, שעה שהציבור כולו נחשף להפעלתם

ויכול ללמוד על נקל אודות אופן השימוש בהם לפיזור אירועי הפרות סדר, וכאשר המשטרה כלל לא מנסה להסתיר את יכולותיהם של האמצעים מהציבור. זאת ועוד - טענת המשיבה, כי הכרת אופן הפעלת האמצעי תאפשר למפרי הסדר "להתמודד" עם האמצעי ולפגוע באפקטיביות שלו, הועלתה כטענה כללית. מנגד ניתן גם לציין, כי ידיעה על אופן השימוש באמצעי, עשויה למנוע או לצמצם מקרים שבהם הפגנה או התקהלות תגלוש להפרת סדר, ולשמש תמריץ עבור רבים מהנוכחים להימנע מהסלמה של האירוע. לא זו אף זו - תכליתם של האמצעים אינה לגרום לפגיעה ולכאב למפגינים ולמפרי הסדר, אלא רק לפזר את האנשים ולהרחיקם מהמקום. על-רקע זה, גם אם אנשים ייערכו מראש לכך שאמצעי מסוים לא יפגע בהם, או לא יכאיב להם, אין בכך כדי לפגוע באפקטיביות של אותו אמצעי לפיזור המתקהלים. זאת ועוד אחרת - האמצעים לפיזור הפרות סדר מופעלים על-ידי המשטרה באופן גלוי לכל, ובמקרים רבים אף מצולמים הן על-ידי המתקהלים, הן על-ידי התקשורת, והן על-ידי המשטרה עצמה; ואין כל אפשרות להסתיר את האופן שבו נעשה השימוש בהם. בנוסף, כאמור, פרסמה המשטרה במשך שנים ארוכות את רובם ככולם של נהלי הפעלת האמצעים, ללא מחיקת פרטים הנוגעים לאופן הפעלה. על-כן, מפר סדר שיבקש להתכונן מראש להתמודד עם אחד מהאמצעים האמורים, יכול לעשות זאת ללא קושי בצפייה בסרטונים הרבים המופיעים באינטרנט וברשתות החברתיות, וכן בעיון בנהלים הקודמים שפרסמה המשטרה במשך שנים רבות...

מכל מקום, צודקות העותרות בטענתן, כי אף אם מסירת המידע המוסתר אודות השימוש באמצעים, תוביל להכבדה מסוימת במאמצי המשטרה לפיזור אירועי הפרות סדר, מדובר בפגיעה זניחה יחסית באפקטיביות של השימוש באמצעים, אל מול הצורך החיוני בגילוי המידע האמור. השימוש שנעשה באמצעים לפיזור אירועי הפרת סדר, נעשה בחלק לא מבוטל מהאירועים בשלב שבו התקהלות או הפגנה חוקית - למימוש חופש הביטוי והמחאה - גולשת לאירוע של הפרת סדר המחייב את פיזור המתקהלים. בתרחיש שכזה, הרי שדי בהפרת סדר או בהתנהגות אלימה מצד אנשים בודדים בתוך ההמון, כדי שהמשטרה תוכל להורות על פיזור ההתקהלות ועל שימוש בכוח, זאת כאשר האמצעים הנדונים שנועדו לפיזור הקהל, אינם מדויקים ופוגעים גם באופן חסר הבחנה בקבוצות של אנשים, כך בפרט בעניין המכת"ז ורימון ההלם...

חשיבות פרסום הנוהל, נועדה, כאמור, בין-השאר, לברר אם היו חריגות ממנו... יש צורך שהציבור בכלל ומפגינים בפרט ידעו מהם הכללים הקבועים בנהלים וידווחו במקרים של חריגה מהנוהל או חריגה מסמכות; וכי אין תחליף לתלונות שהציבור מגיש למח"ש או לגופים אחרים, או לביקורת חיצונית עצמאית על פעילות המשטרה.

מכאן לסייג בדבר החשש לשיבוש תפקוד הרשות - לפי סעיף 9(ב)(1) לחוק, המורה כאמור, כי הרשות אינה חייבת למסור מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה'. כמבואר בסקירת הרקע המשפטי, סעיף זה חל רק אם קיימת ודאות קרובה לפגיעה באינטרס האמור; וכפי שכבר צוין לעיל, לא הוצג כל פירוט על האופן שבו חשיפת שיטת הפעלת האמצעים עלולה להביא, בוודאי שלא בוודאות קרובה, לשיבוש עבודתה התקינה של המשטרה או לפגיעה באפקטיביות פעולותיה. יתר-על-כן, כפי שהוער לעיל, חשיפת המידע החסוי צפויה להיטיב עם המשטרה ולשפר את

תפקודה התקין, שכן היא תבטיח פיקוח ובקרה אפקטיביים על הפעלת סמכויותיה בעניין הפעלת כוח באירועי הפרות סדר, ואף תגביר את אמון הציבור בעבודתה".

46. כמצוטט לעיל **וההיפך מבענייננו**, פרסום הנהלים (המלאים) בעניין משטרת ישראל נועד, בין היתר, בכדי להרתיע מתפרעים מפני מעשים החורגים מהמותר; יידוע הציבור על אופן השימוש באותם אמצעים עשוי למנוע או לצמצם מקרים שבהם הפגנה או התקהלות תגלוש להפרת סדר, ולשמש תמריץ עבור רבים מהנוכחים להימנע מהסלמה של האירוע; וכן, תכליתם של האמצעים אינה לגרום לפגיעה ולכאב למפגינים ולמפרי הסדר, אלא רק לפזר את האנשים ולהרחיקם מהמקום. על-רקע זה, גם אם אנשים ייערכו מראש לכך שאמצעי מסוים לא יפגע בהם, או לא יכאיב להם, אין בכך כדי לפגוע באפקטיביות של אותו אמצעי לפיזור המתקהלים. על כל אלה יש להוסיף שהאמצעים לפיזור הפרות סדר מופעלים על-ידי המשטרה באופן גלוי ובמקרים רבים אף מצולמים הן על-ידי המתקהלים, הן על-ידי התקשורת, והן על-ידי המשטרה עצמה; ואין כל אפשרות להסתיר את האופן שבו נעשה השימוש בהם. בנוסף, כאמור, פרסום המשטרה במשך שנים ארוכות את רובם ככולם של נהלי הפעלת האמצעים, ללא מחיקת פרטים הנוגעים לאופן ההפעלה. על-כן, מפר סדר שיבקש להתכונן מראש להתמודד עם אחד מהאמצעים האמורים, יכול לעשות זאת ללא קושי בצפייה בסרטונים הרבים המופיעים באינטרנט וברשתות החברתיות, וכן בעיון בנהלים הקודמים שפרסמה המשטרה במשך שנים רבות.

47. מכאן שהאינטרס הציבורי בפרסום הנהלים בעניין משטרת ישראל מנוגד לחלוטין לרעיון שבבסיס פרסום נהלי חקירה בעתירה דכאן, שיביאו, בוודאות קרובה לפגיעה ביכולת של המשיב לבצע חקירות ובדיקות תושבות אפקטיביות ולפקח כי הזכויות הסוציאליות המוענקות על ידו, אכן ניתנות למבוטחים הזכאיים לכך.

48. ויוער, כי מן העתירה עולה, כי לעותרת טענות מלאות כרימון בדבר סמכויות החקירה הנתונות למשיב והביקורת הציבורית הרבה בדבר אופן ביצוען (ר' סעיפים 23-26 ו-40-50 לעתירה). אולם ברי כי אין מקום לדון בטענותיה אלה במסגרת עתירה לפי חוק חופש המידע, וככל שהעותרת מעוניינת להשיג על עצם מתן סמכויות חקירה למשיב, ואופן הפעלתה על ידו, הרי שעליה לפנות בהליך מתאים לבית המשפט המוסמך [ולטענותיה אלה של העותרת לצד טענות נוספות יוקדש פרק נפרד].

49. אשר על כן, נוכח רגישות נהלי החקירות של המשיב, שכאמור אף לא נחשפו בפני הח"מ וחשיבות חסיונם כדי להגן על עבודת המשיב, כשמאיך האינטרס הציבורי לא מצדיק את חשיפתם, והיות שלמשיב אין יכולת לגלותם באופן חלקי כמצוות סעיף 11 לחוק חופש המידע, הרי שיש להותיר את נהלי החקירות חסויים.

ג(1)(3) סעיף 9(ב)(8) לחוק חופש המידע

50. לעומת סעיף 9(ב)(1) הני"ל, סעיף 9(ב)(8) עוסק במידע שמחזיקה רשות העוסקת באכיפת חוק או שיש לה סמכויות חקירה, כבענייננו. וזו לשונו של סעיף 9(ב)(2) לחוק חופש המידע:

"(ב) רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה:

...

(8) מידע על אודות שיטות עבודה ונהלים של רשות ציבורית העוסקת באכיפת החוק, או שיש לה סמכות חקירה או ביקורת או בירור תלונות על פי דין, אם גילוי עולול לגרום לאחד מאלה:

(א) פגיעה בפעולות האכיפה או הביקורת או בירור התלונות של הרשות;

(ב) פגיעה בהליכי חקירה או משפט או בזכותו של אדם למשפט הוגן ;

(ג) גילוי או מתן אפשרות לגלות את קיומו או זהותו של מקור מידע חסוי."

51. בענייננו רלוונטי ס"ק ב' הואיל וגילוי נהלי החקירה כאמור יפגע ביכולת של המשיב לבצע חקירות אפקטיביות.

52. בעת"מ (מינהליים ת"א) 2648-09 מנגל יפית נ' הממונה על חופש המידע במוסד לביטוח לאומי (נב) 13.09.2010, עמ' 12 לפסק הדין, שנוהל נגד המשיב נקבע כי המידע שגילוי מבוקש – הנחיות שעלולות לפגוע ביכולת של המשיב לבצע ביקורת ניכויים – הינו חסוי מכוח סעיף 9(ב)(8) לחוק חופש המידע:

"המשיב טען כי הוא מסר לעותרת את מלוא ההנחיות שבאוגדן, למעט הנחיות שחשיפתן עלולה לפגוע ביכולתו של המשיב לערוך ביקורות ניכויים, בהתאם לס' 6(ב), 9(ב)(1) ו-9(ב)(8) לחוק חופש המידע. לגישת המשיב, ההנחיות שהושמטו מתייחסות לשיטות הפעולה של גורמי הביקורת, שגילויין עלול לגרום לפגיעה ממשית ביעילותן של פעולות הביקורת של המשיב, וביכולתו של מערך הגבייה של המשיב לתפקד באופן יעיל..."

אני סבורה כי יש לקבל את טענות המשיב בהקשר זה. ס' 9(ב)(8) מאפשר לרשות להימנע מגילוי מידע על שיטות עבודה של רשות העוסקת בביקורת או חקירה, אם הגילוי עלול לגרום לפגיעה בפעולות הביקורת או הליכי החקירה. מבלי לקבוע מסמרות ביחס לסמכותו של המשיב לבצע פעולות חקירה (שאלה שאינה חלק מהשאלות נושא העתירה הנוכחית), הרי מאחר שהמשיב מבצע פעולות חקירה וביקורת באמצעות מבקרי הניכויים, אין מקום לחשוף את שיטות העבודה שלהם. שאלת החוקיות של פעולות המשיב בהקשר זה, תיבחן אם תועלה בנפרד על ידי העותרת או אדם אחר, במסגרת עתירה נפרדת."

53. בענייננו הדברים האמורים מתקיימים מקל וחומר ואף ביתר שאת, שעה שעסקינן בפעולות חקירה שהמשיב מבצע בכדי לאתר מבוטחים המציגים מצג תושבות כוזב, בכדי לקבל זכויות סוציאליות ששוויין נאמד בסכומים בלתי מבוטלים למשלמי המיסים, שאינם מגיעים להם הואיל והם אינם מתגוררים בשטחי המדינה. כלומר, מלכתחילה חקירות אלה מנוהלות כדרך כלל, כנגד מי שבכוונתו להערים על המשיב. ועל כן ברי חשיפת שיטות החקירה, ואופן ניהולן, תקשה עוד יותר על חשיפת המבוטחים הללו.

54. כאמור לעיל ביחס לסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע, כי הרציונאל בדבר אי חשיפת נהלי חקירה פנימיים של המשטרה, בשל פגיעה ביכולת המשטרה לבצע פעולות חקירה אפקטיביות ותפקוד המשטרה כגורם האמון על אכיפת החוק, נכונים בפרט דכאן, שעה שסעיף 9(ב)(8) לחוק חופש המידע עוסק באופן ספציפי במידע שגילוי יפגע ביכולת הרשות הציבורית, בעלת סמכויות חקירה, לבצע הליכי חקירה. גם בהקשר זה נפנה לעניין משטרת ישראל, בגדרו נקבע ביחס לסעיף 9(ב)(8) לחוק חופש המידע, כי (פס' 46):

"אשר לחשש לפגיעה באכיפת החוק בשל חשיפת הנהלים - קובע סעיף 9(ב)(8) לחוק, כאמור, כי רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע 'אודות שיטות עבודה ונהלים של רשות ציבורית העוסקת באכיפת החוק, או שיש לה סמכות חקירה או ביקורת או בירור תלונות על פי דין, אם גילוי עלול לגרום לאחד מאלה: (א) פגיעה בפעולות האכיפה או הביקורת או בירור התלונות של הרשות'. הדרישה בדבר 'פגיעה בפעולות האכיפה' לצורך תחולת הסעיף, פורשה בפסיקה ככפופה למבחן המחמיר של 'פגיעה ממשית' (עת"מ (י-ס) 13-06-49897 הלל וייס נ' הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים [פורסם בנבו] (4.3.15) בפסקאות

30-31). בענייננו, טענת המשיבה בדבר החלת הסעיף על הנוהל הנדון הועלתה באופן כוללני, והיא לא נתמכה בתשתית קונקרטית העשויה ללמד כי גילוי אופן הפעלת האמצעים יביא לפגיעה ממשית ביכולת המשטרה לטפל באירועי הפרות סדר. לכך יש להוסיף, כי תכליתו של הסייג הנדון היא בעיקר להגן על השיטות והאמצעים החשאיים שמשמשים את גורמי אכיפת החוק לאכיפה וסיכול של העבריינות ההולכת וגוברת (הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח הממשלה 2630, 397, 403), ולא על השימוש באמצעים כמו הנדונים - מכת"ז, אלות ורימוני הלם - הנקטים לעיני כל בעבודת השיטור מול אזרחים ותושבים באירועי הפרות סדר במהלך הפגנות, התקהלויות ואירועי מחאה".

55. כמצוטט לעיל וכבענייננו, חיסיון נהלי החקירה של המשיב נועד למנוע ניצול לרעה בידי מי שאיננו תושב אך מבקש ליהנות, במרמה, מזכויות והטבות המוענקות על ידי המשיב לתושבי ישראל בלבד, ולהגן על שיטות ואמצעי החקירה החשאיים של המשיב המשמשים אותו לאתר מבוטחים המציגים מצב תושבות ובכך מפריס את החוק.

56. בהקשר דומה, בע"פ (מחוזי באר שבע) 7401/04 מדינת ישראל נ' ידיעות אחרונות (נבו 10.05.2005) (להלן: "עניין ידיעות אחרונות"), נדון ערעור על החלטת בית משפט השלום לבטל צו איסור פרסום הנוגע לחקירת משטרה. הדיון נסב בעיקר על סירובו של בית המשפט קמא לאפשר למדינה להציג את ראיותיה במעמד צד אחד. כבי הנשיא י' פלפל קבע כי דין הערעור להתקבל, אגב דיון בשאלה אם המשטרה נדרשת לגלות חומרי חקירה מכוח חופש המידע בקבעו כי התשובה לכך הינה שלילית³ (פסקה 5(ג) לחוות דעתו):

"מנוסח סעיף 1 לחוק [חופש המידע – הח"מ] עולה שהזכות לקבל מידע אינה בלתי מוגבלת וישנן הוראות שונות בחוק המגבילות את חופש המידע.

על פי סעיף 8 רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע באחד משמונה מקרים המתוארים בסעיף, וסעיף 9 דן בשורה של מקרים שאין למסור מידע לגביהם או שאין חובה למסרו.

ההוראות הקשורות לענייננו מצויות בסעיף קטן א(1) הקובע כי אין למסור מידע כאשר בגילוי יש חשש לפגיעה בבטחונו של אדם.

כמו כן רשות ציבורית לא חייבת למסור מידע כמפורט בסעיף 9(ב)(8)(ב) ו – (ג) לחוק שזו לשונו:

'(8) מידע על אודות שיטות עבודה ונהלים של רשות ציבורית העוסקת באכיפת החוק, או שיש לה סמכות חקירה או ביקורת או בירור תלונות על פי דין, אם גילוי עולול לגרום לאחד מאלה:

(ב) פגיעה בהליכי חקירה או משפט או בזכותו של אדם למשפט הוגן;

(ג) גילוי או מתן אפשרות לגלות את קיומו או זהותו של מקור מידע חסוי;

מכאן ברור שלמשטרה ישנה הזכות המלאה לא למסור מידע אודות חקירה שטרם הסתיימה.

³ יוער: ניתוח זה של כבי הנשיא פלפל נותר בדעת מיעוט. פסק דינו של כבי הנשיא הנדל (דעת הרוב) קבע כי בעניין זה שאלת הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית אינה רלוונטית, הואיל והמשיבים דכאן – ידיעות אחרונות – כבר החזיקו במידע וביקשו לפרסמו, ולכן השאלה הרלוונטית הינה שאלה של גבולות חופש הביטוי.

פרופ' זאב סגל, בספרו "הזכות לדעת, באור חוק חופש המידע" (בעמודים 216 – 217) כותב, כי הוראות ס"ק 8, שצוטט לעיל, מטרתה – הסעיף נועד להסמיך רשויות ציבוריות שלא למסור מידע על אודות שיטות עבודה ונהלים, כאשר מדובר ברשויות העוסקות בהשלטת הדין, במובנו הרחב. הסעיף מתייחס לרשויות, שיש להן סמכויות חקירה – ובראשן משטרת ישראל'...

אחד היוצאים מן הכלל שבסעיף 8 הינו זכותו של נאשם לעיין בחומר החקירה במשפט שהוגש נגדו. זכותו של הנאשם לעיין בחומר החקירה מיוסדת על הוראת סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשכ"ב – 1982 והמחבר מדגיש, כי – 'הכרת המחוקק מעניקה את זכות העיון לנאשם ולסניגורו בלבד. לא הוכרה בחוק זכותו של אדם אחר לעיין בחומר, שנאסף על ידי המשטרה במסגרת חקירה פלילית'...

פרקליטת המדינה, הגב' דורית ביניש, כתוארה אז, פרסמה ב-2.1.94 הנחייה מס' 15.11 הקובעת, כי – 'ככלל, קיימת לאזרח זכות לעיין במסמכים המוחזקים בידי הרשויות אם יש לו עניין לגיטימי שבגינן מתבקש העיון וכל עוד אין בכך פגיעה קשה באינטרס לגיטימי אחר (סגל, שם, עמ' 19-18).

לדעת פרופ' סגל, שם, בעמ' 19 – 'אין ההנחיה פותחת שער להכרת זכות עיון בחומר חקירה משטרתית ל'עותר ציבורי'. פרוש שאף אני, בכל הכבוד סבור שהוא נכון'.

57. אומנם עניין ידיעות אחרונות עסק בפרסום חומרי חקירה להבדיל מפרסום נהלי חקירה, כבענייננו, ואולם לשיטת המשיב ניתן להקיש מהדברים שנאמרו שם בכל הנוגע לפגיעה קשה באינטרסים לגיטימיים אחרים של הרשות הציבורית, וכן את המצוטט לעיל מספרו של פרופ' סגל כי סעיף 9(ב)(8) לחוק חופש המידע נועד להסמיך רשויות ציבוריות שלא למסור מידע על אודות שיטות עבודה ונהלים, כאשר מדובר ברשויות העוסקות בהשלטת הדין, במובנו הרחב ובעלות סמכויות חקירה כבענייננו.

58. הרעיון שייתכן שגילוי נהלים פנימיים של רשות ציבורית המוסמכת לבצע חקירות או בעלת סמכויות אכיפה ינוצל לרעה נידון במסגרת עת"מ (מנהלי תל אביב-יפו) 2898/04 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד האוצר (נבו 24.03.2005) (להלן: "עניין משרד האוצר"). שם ביקשה העותרת לקבל לידיה עותק בפורמט אלקטרוני (קובץ מחשב) של כל מסמכי המכרז למימון, תכנון, הקמה והפעלה של בית סוהר ליד באר שבע למעט חלקים שנוגעים למערך המודיעין והאבטחה של בית הסוהר המתוכנן. המשיבים טענו כי הם אינם נדרשים לגלות את המידע מכוח סעיפים 9(א)(1), 9(ב)(1) ו-9(ב)(8) לחוק חופש המידע. כבי השופט אברהם טל קבע כי:

"סעיף 9(ב)(8) לחוק פוטר את המשיבים למסור מידע על שיטות עבודה ונהלים של המשיב 3, שעוסק באכיפת החוק, אם גילוי עלול לפגוע בפעולות האכיפה.

העתירה מתייחסת בסעיף 10 בין השאר למידע בקשר לדרישות המינימליות מהזכיין בענין תנאי הכליאה והשטחים אשר בשימוש כלל האסירים, לדרישות בענין קביעת קוד אתי על עובדי בית הסוהר המופרט ונהלים הפנימיים שיחייבו אותם, לחובותיו של הזכיין בקשר עם מנגנון הפיקוח הממשלתי ולמנגנונים שיוקמו במקרה שהזכיין יפר את החוזה.

אמנם מידע זה איננו קשור במישרין לביטחון הציבור, לביטחון האסירים ו/או לביטחון הסוהרים אשר יהיו בבית הסוהר המופרט אך עיון במידע, כפי שהוא מופיע במסמכי המכרז,

מעלה שיש לו קשר ישיר לנושאים הנ"ל שכן האסירים בבית הסוהר המופרט, כמו גם אסירים בבתי סוהר אחרים יוכלו לעשות שימוש לרעה באותו מידע ולהפר את המשמעת והסדר בבית הסוהר, כמו גם בבתי סוהר אחרים, דבר שעלול לפגוע בביטחון הצבור ובאכיפת החוק, במובן של בצוע עונשי מאסר, ע"י המשיב 3".

59. לאור המצוטט לעיל, השיקול כי פרסום נהלים אלה עשוי לשמש לרעה פרטים המעוניינים לקבל סטאטוס תושב במרמה הינו שיקול לגיטימי אשר מצדיק אתל אי-גילוי הנהלים הנ"ל.

ג(2) "נהלים המסדירים קבלת החלטה בדבר פתיחה בחקירה או הפנייה לחקירה"

ג(1)(2) סעיף 8(3) לחוק חופש המידע

60. כאמור לעיל, בתשובת הממונה על העמדת מידע לציבור מטעם המשיב, היא השיבה כי לא ניתן לאתר חלק מהמידע המבוקש, ועל כן אין היא נדרשת לגלותו, לפי סעיף 8(3) לחוק חופש המידע.

61. הטעם לכך שאין בידי המשיב נוהל המסדיר קבלת החלטות בדבר אופן בדיקת תושבות (ובכלל זה, גם ההחלטה אם להפנות תיק לחקירה), נעוץ בהסבר האמור לעיל, כי ההחלטה אם להפנות את בדיקת התושבות של מבוטח לחקירה מופקדת בידי פקיד ביטוח, אשר פועל לפי שיקול דעתו ובהתאם לנתוני התיק, ולא על פי נוהל כלשהו, וזאת מכיוון שהדברים הם דינאמיים ביחס לכל האוכלוסייה ובפרט ביחס לאוכלוסיית מזרח-ירושלים כמבואר לעיל. מטעמים אלה, אין למשיב נהלים שקובעים אימתי תושבות תיבחן באמצעות חקירה והדבר מסור לשיקול דעת הפקיד שבוחן את תושבות המבוטח, כשכל מקרה נבחן לגופו ולאור נסיבותיו.

62. מכל מקום, הואיל ואין למשיב נוהל הפנייה לחקירה כאמור מהסיבות המפורטות לעיל, הרי שחל בעניין זה החריג לגילוי מידע הקבוע בסעיף 8(3) לחוק חופש המידע, שקובע:

"רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע באחד מאלה:

...

(3) לאחר שנקטה אמצעים סבירים, התברר לה שלא ניתן לאתר את המידע או שאינו מצוי ברשותה".

63. בהתאם לדברי ההסבר בהצעת חוק, "החוק המוצע מכיר בכך שיש נסיבות שבהן אין לחייב את הרשות הציבורית למסור מידע. יכול שיהיו אלה נסיבות מנהליות-טכניות, ובהן עוסק סעיף 8 לחוק המוצע... סעיף זה מכיר בכך, שהאינטרס הציבורי מחייב לאזן בין הרצון לקבל מידע שיתכן וקיים בידי הרשות הציבורית, לבין הצורך לאפשר לרשות למלא את תפקידה ביעילות לטובת הכלל. לכן, כאשר לאחר בדיקה מתברר לרשות, שקיימים קשיים להיענות לבקשה, הרשות רשאית לסרב לה, מאחד הטעמים הקבועים בחוק. העילות לסירוב לבקשה למידע מטעמים מינהליים-טכניים הן אלה: ... (פסקה 3) מידע שלא ניתן לאתרו לאחר נקיטה באמצעים סבירים או שנתברר שאינו קיים. מובן שאין לדרוש מן הרשות הציבורית למסור מידע שלא עלה בידיה לאתרו".

64. גם הפסיקה עמדה על כך שמקום בו אין לרשות הציבורית את המידע המבוקש ברי כי אין היא נדרשת לגלותו.

65. כך למשל בעת"מ (י-13) 10591-09-13 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד ראש הממשלה (נבו), 14.5.2014, ביקשה העותרת לקבל נתונים בדבר מספר היתרי האזנת הסתר אשר ניתנו על ידי שר

הביטחון במהלך חמש השנים האחרונות, בהתפלגות לפי שנה, ותוך ציון מספר ההיתרים שניתנו ביחס לאזרחים ותושבים ישראלים; ונהלים המשמשים את שר הביטחון בהפעלת סמכותו להיתר האזנות סתר למטרת ביטחון המדינה. המשיבים סירבו להעביר את המידע, מנימוקים שונים, ובהם כי לא ניתנו היתרים לביצוע האזנות סתר ב-5 שנים האחרונות, ובמילים אחרות- כי המידע לא קיים. בית המשפט המחוזי קבע:

"..לא כן שעה שהמידע אינו מוחזק כלל בידי הרשות, אפילו לא במתכונת גולמית ובלתי מעובדת (עע"מ 6930/12 טירס נ' משרד הביטחון, [פורסם בנבו] מיום 8.7.13). במצב כזה לא מתקיימת מלכתחילה הגדרת "מידע" שבסעיף 2 לחוק, לאמור: "כל מידע המצוי ברשות ציבורית... (ההדגשה הוספה), וזאת אף אם קיימת הוראת דין (חיצונית לחוק חופש המידע) המחייבת את הרשות בשמירת המידע".

66. מהמצוטט לעיל עולה כי שעה שאין לרשות את המידע המבוקש הרי שממילא לא מתקיים סעיף 2 לחוק חופש המידע, המגדיר "מידע" לעניין אותו חוק כ"כל מידע המצוי ברשות ציבורית". מכאן, מקום בו לרשות הציבורית אין את המידע המבוקש, כבענייננו, ממילא אותו "מידע" מבוקש, אינו חוסה תחת החוק ואין הרשות מחויבת לתיתו.

67. במקרים אחרים קבעו בתי המשפט כי העובדה שלרשות הציבורית אין את המידע המבוקש מהווה טעם המצדיק דחיית בקשה לפי חוק חופש המידע [נ' למשל עת"מ (ת"א) 17126-12-19 חדו"ש – לחופש דת ושוויון נ' הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד הביטחון (נבו, 3.8.2020); עת"מ (ת"א) 64576-01-22 אס.א.אס. מערכות לימוד מדעיות בע"מ נ' אשרא-החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ (נבו, 13.12.2022)].

68. יוצא איפוא, כי מקום בו המידע המבוקש לא נמצא בידי הרשות, כבענייננו (ואף אין אפשרות להפיק נתונים גולמיים כמו במקרים אחרים שהוזכרו לעיל), הרי שככלל, אותו "מידע" מבוקש אינו חוסה תחת חוק חופש המידע, ולמצער, כי עובדה זו מהווה הסבר ונימוק לגיטימי וחוקי שלא להיעתר לבקשה לגלות את המידע.

ד. המשיב העמיד לעיון הציבור "נהלים המסדירים התנהלות מול הנחקר ויידוע בדבר זכויותיו, מסירת החלטות, הגשת השגות ומתן זכות שימוע" בהתאם לדרישות הדין

69. לטענת העותרת, במסגרת עניין חאלק, המשיב התחייב לקבוע נהלים כאמור בכותרת, אולם אלה מעולם לא פורסמו (סעיף 46 לעתירה). ראשית, וכאמור לעיל, במסגרת עניין חאלק המשיב לא התחייב לפרסם נהלים כנ"ל, כי אם לעגן בנהליו שורה של צעדים יינקטו מול המבוטח בעת בחינה או שקילה של מעמד תושבותו.

70. שנית, צעדים אלה אכן עוגנו בנוהל של המשיב, שכאמור לעיל, מצורפים למכתבים הנשלחים למבוטחים שעניין תושבותם מצוי בבדיקה ובכך יצא המשיב ידי חובה לפי הוראת סעיף 6 לחוק חופש המידע, שקובע:

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

(ב) הוראות סעיף 9 יחולו, בשינויים המחויבים, על העמדת הנחיות מינהליות לעיון הציבור לפי סעיף זה".

71. הפסיקה שבה ועמדה על כך שחובת הרשות הציבורית "להעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור" היא חובה שקמה רק בהתקיים שלושת התנאים המצטברים הנזכרים בסעיף הנ"ל: "הנחיות מנהליות כתובות", "שעל פיהן היא פועלת", "ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור". גם אם נניח לטובת העותרת, שלושת תנאים מצטברים אלה מתקיימים לגבי נוהל "התנהלות מול הנחקר" (ולא היא – שכן, לשיטת המשיב הנוהל הנ"ל רלוונטי אך ורק למי שמצוי בפתחה או במהלכה של חקירה בידי המשיב בעניין תושבות, ולא לציבור הרחב), הרי שהחובה להעמיד את הנוהל לעיון הציבור קמה על סיפוקה עם פרסום הנוהל בגוף המכתב למבוטח הרלוונטי, שמצוי בפתחה או במהלכה של חקירה.

72. כך למשל נקבע בעת"מ (י-ם) 38463-07-13 עו"ד אפרת ואש נ' מועצת מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 7.4.2014), בפסקה 15 (וההפניות הרבות שם):

"לשון סעיף 6(א) לחוק אינה במדויק לשון של חובת פרסום של המידע (לא כל שכן באינטרנט דווקא), אלא חובת העמדת ההנחיות המינהליות "לעיון הציבור". תקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999 (סעיף 3), קובעות תחת הכותרת העמדת הנחיות מינהליות לעיון הציבור, כך: "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות כאמור בסעיף 6(א) לחוק, כפי שיעודכנו מזמן לזמן, במשרד הראשי, וכן במשרדה המחוזיים, אם קיימים, אלא אם כן קבעה הרשות מקומות עיון אחרים שבהם תתאפשר גישה נוחה לציבור; קביעה כאמור תיכלל במידע, שברשימת הרשויות לפי סעיף 4 לחוק ובדין וחשבון השנתי של הרשות הציבורית". אכן, לפי לשון התקנות, קיים כביכול הבדל בין העמדה לעיון במשרדי הרשות הציבורית לבין עיון במקום אחר שבו יש "גישה נוחה לציבור" ושיכול להיעשות לפי שיקול דעתה של הרשות. והפעלת שיקול דעת זה יכולה להיעשות לכאורה גם על דרך של פרסום באינטרנט (וראו ודוקו סעיף 6(א) לחוק חופש המידע; תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), תשס"ט-2009) והשוו עת"מ (ת"א) 28209-12-11 המועצה הציבורית למניעת רעש וזיהום אויר בישראל נ' איגודן – תשתיות איכות סביבה (10.7.2013); כן ראו ההבחנה שבתקנה 8(א) ו- (ד) לתקנות חופש המידע). אלא שעל רקע נורמטיבי זה הובעה הדעה שלפיה עיון במידע אינו בהכרח פרסום של מידע (ראו זמיר, לעיל, בעמ' 488-479). ועוד צוין, שאפילו אם הרשות המינהלית מפרסמת את הנחיותיה המנהליות באינטרנט, הרי שפרקטיקה זו "אינה פרקטיקה מחייבת", גם אם היא ראויה (דפנה ברק-ארז, "המשפט המינהלי בעידן המדינה האלקטרונית", המשפט יג 121, 131 (2007)); ודוקו: עע"ם 5525/11 נ.ע. מעלות שער העיר בע"מ נ' משרד האוצר, בפסקה מ"ב לפסק דינו של כב' השופט א' רובינשטיין (15.1.2012)). לא ברור אפוא על רקע זה אם יש לקרוא לסעיף 6(א) לחוק חופש המידע ולסעיף 3 לתקנות חופש המידע שלעיל, חובת פרסום אקטיבית ובאתר האינטרנט דווקא – מקום שבו אכן מדובר בהנחיות מינהליות, וזאת להבדיל משיקול דעת שעומד לרשות לאפשר עיון דווקא בדרך זו."

73. נוכח המפורט לעיל, ברי כי ציון הנוהל במסגרת מכתבי המשיב הנשלחים למבוטחים עונים על דרישת סעיף 6 לחוק חופש המידע להעמיד את הנוהל לעיון הציבור, והמשיב לא התחייב לפרסום ולא נדרש לפרסום מעבר לכך.

ה. התייחסות ליתר הטענות שהועלו בעתירה

74. כאמור, במסגרת העתירה, ובעיקר במסגרת סעיפים 25, 26, 28, 29, 32, 33, 35-38, 40-45, 47-51, תוקפת העותרת את פעולות המשיב ואת הוראות החוק המסמיכות אותו לבצע פעולות אלה – תקיפה שברי כי אין מקומה במסגרת עתירה מנהלית לפי חוק חופש המידע – ולא בכדי. בכך חושפת העותרת את המניעים האמיתיים בחשיפת נהלי המשיב, אף שניכר מאותם סעיפים עצמם, כי כל המידע המבוקש מצוי בידה. נעמוד על הטענות האמורות של העותרת בהרחבה המתבקשת:

74.1. במסגרת סעיפים 25-26 תוקפת העותרת את החקיקה, נוסחה ופרשנותה, המסמיכה את המשיב לבצע חקירות, ומבקשת כי החקיקה בעניין זה – נוכח פגיעתה המובהקת והישירה בזכויות יסוד של הפרט, כך לטענת העותרת – תהיה מפורטת יותר, מוגדרת ותתייחס בפרט לחקירות תושבות ("העילה להפעלת הסמכות לפתיחה בחקירה אף אינה משתמעת ואינה רק עמומה, אלא נותרת בלתי מוגדרת לחלוטין, באופן שאינו הולם הוראה מסמיכה מכוחה לפגוע בזכויות יסוד של הפרט");

74.2. בסעיפים 28-29 תוקפת העותרת את עצם הסמכת המשיב לנהל חקירות ואופן הפעלת סמכות החקירה על ידי המשיב ("הליך החקירה המתנהל לשם כך [בחינת תושבות – הח"מ] הוא **חריג במידת פגיעתו בפרט ובצנעת חייו**: בסמכותם של החוקרים להתחקות אחר אדם ולדרוש מידע באופן הפוגע בצנעת הפרט, להיכנס למקום עבודתו ולמקום מגוריו (אם כי לשם כניסה למקום מגורים נדרשת הסכמה – אשר לרוב ניתנת, גם אם אינה הסכמה מדעת), לדרוש כל מסמך ולחקור כל אדם בעניינים הנוגעים לזכאות לגמלאות בפועל מתבטאת הפעלת סמכות החקירה, בין היתר, בהגעת חוקרים פרטיים לביתו של אדם, במפתיע, במעקב אחריו בקרבת מקום העבודה והמגורים או בסמוך לבתי הספר של ילדיו, בהגעה לבית קרוביו ולבתי שכנים, בביצוע תשאול אודותיו ואודות אורחות חייו, בדרישה להצגת מסמכים רפואיים, כלכליים ועוד"; "לעיתים פונה המשב למבוטח מבעוד מועד, ובטרם פתיחה **בחקירה פולשנית, מטרידה ופוגענית**, בדרישה להצגת מסמכים להוכחת מרכז החיים שייתרו את קיום החקירה... במקרים אחרים פונים החוקרים עצמם לנחקרים בדרישות שונות, ולמשל בדרישה לשליחת מיקום באמצעות הטלפון הנייד או למתן הרשאה למעקב אחר מיקומו של האדם 'בהסכמה'. **בהיעדר מקום סמכות להצגת דרישות אלה**, על פני הדברים");

74.3. סעיפים 32-33 תוקפים את אופן קבלת ההחלטות בידי המשיב בדבר תושבות המבוטחים ("לעיתים ההחלטה על שלילת תושבות מתקבלת באופן רטרואקטיבי, כך שהמשיב שולל מהתושב זכויות ותשלומים שהוענקו לו חודשים ואף שנים עובר למועד קבלת ההחלטה, בהסתמך על הטענה שחדל, כבר אז, להיות תושב ישראלי"; "נאמר כבר עתה כי הליך זה [של שימוע – הח"מ] אינו מתקיים תמיד. במקרים רבים תושבים מעידים כי אובדן התושבות נודע להם באקראי, כשפנו לקבל טיפול רפואי. גם כאשר מתקבל הליך במתכונת כלשהי, לעיתים קרובות נופלים בו פגמים מהותיים...");

74.4. בסעיפים 35-36 תוקפת העותרת את מערכת המשפט עצמה נוכח הקושי האינהרנטי בהגשת תביעות מול המשיב "עבור מרבית האוכלוסייה המוחלשת התלויה בקצבאות המשיב", וזאת נוכח פערי הכוח והמידע בין המשיב למבוטחיו, וניהולן מול המשיב, ש"נהנה מיתרונות מבניים המאפיינים 'שחקן חוזר', כמו גם מגישה למידע", "בעוד הנתבע [אלא שכנראה הכוונה לתובע – הח"מ] עלול להתקשות לסתור את הראיות ואת תקינות ההליך";

74.5. בסעיפים 38, 40-45 ו-47-51 מנסה העותרת לחזק את טענותיה בדבר התנהלות המשיב בכל הנוגע לחקירות תושבות ושליטת תושבות בהפנייה למקורות בגדרם נמתחה ביקורת על התנהלות המשיב בעניינים אלה, לרבות הפנייה לדו"ח מבקר המדינה, **הטיפול בחשד לביצוע עבירות הוראה ומרמה במוסד לביטוח לאומי**, דו"ח שנתי 59, שאינו יכול לשמש כראיה, בהתאם להוראת סעיף 30 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] (שקובע: "א) דו"חות, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או הכין המבקר במילוי תפקידו לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי או משמעותי"). כאמור לעיל, עצם הבאת הדוגמאות ממחישה כי המשיב הינו גוף מפקח ומבוקר, הן על ידי מבקר המדינה והן על ידי בתי המשפט [אף שכאמור לעיל, דו"חות מבקר המדינה אינם יכולים לשמש כראיה]; ומכל מקום, אין לביקורות אלה מקום במסגרת העתירה דן הואיל ואין בית המשפט הנכבד נדרש לבחון במסגרת עתירה זו את התנהלות המשיב בעניינים האמורים. ברי כי מטרתה הבלעדית של העותרת בהפנייה למקורות אלה היא לזרות חול בעיני בית המשפט הנכבד, הא ותו לא.

בהקשר זה, יבקש המשיב לעמוד על האסמכתאות הרבות (כביכול) אליהן הפנתה העותרת, בכדי להמחיש את ביקורת בתי המשפט השונים על התנהלות המשיב. אלא שבכל הכבוד, מדובר בסילופים ותו לא. כך למשל, בסעיפים 46-47 לעתירה טוענת העותרת שהנהלים בעניין חאלק מעולם לא פורסמו וכי בית הדין הארצי לעבודה "אף עמד על כך שהמשיב אינו עומד בהתחייבות זו" תוך הפנייה לעב"ל 19-07-13192 קוואס – המוסד לביטוח לאומי (נבו, 10.8.2021). אולם באותו עניין בית הדין הארצי לעבודה לא מתח ביקורת על כך שנהלים כאמור לא פורסמו [כשיובהר שהמשיב מעולם לא התחייב לפרסום אלא, ופעל לבסוף כמצוות הדין והעמידם לעיון הציבור, כאמור לעיל], אלא אמר שמן הראוי כי המשיב ישקול, בין היתר, גיבוש נוהל מתאים הן לפעילות חוקרים פרטיים שאינם נמנים עם עובדיו והן לפיקוח עליהם.

עוד יוער בהקשר זה מתבקש בית המשפט הנכבד להסב את תשומת ליבו לטענתה האבסורדית של העותרת, שכביכול, "אין לאגף החקירות של המוסד לביטוח לאומי קובץ נהלים עדכני המפרט את אופן קבלת ההחלטות וניהול החקירה ומנחה את הפקידים והחוקרים המתנהלים מול המבוטח הנחקר" (ס' 41 לעתירה). אילו העותרת סבורה כי אין למבקש נהלי חקירות המבוקשים על ידה במסגרת עתירה זו, הרי שהעתירה דן מיותרת ולא היה מקום להגישה, ולמצער, כי אין כל תוחלת לעתירה לפי חוק חופש המידע.

75. ואלו הן רק דוגמאות אחדות.

76. הואיל וכלל הטענות בסעיפים הנ"ל אינן יכולות להיטען וממילא להתברר במסגרת עתירה מנהלית לפי חוק חופש המידע, הרי שהן גם אינן רלוונטיות להחלטת בית המשפט הנכבד בבואו לשקול אם לחייב את הרשות לגלות את המידע המבוקש, ועל כן מבקש המשיב מבית המשפט הכבד להתעלם מהם.

1. סוף דבר

77. אשר על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות כאמור ברישא התגובה – לדחות את העתירה על הסף ולחלופין לגופה, ולהשית על העותרת את ההוצאות בגין תגובה זו.

May.D
ב/אסתר נודלמן, עו"ד

May.D
ב/אמיר פרנקל, עו"ד

שבלת ושות'
ב"כ המשיב

תצהיר

אני הח"מ, גלית גבאי נושאת ת.ז. _____ לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת וכי אם לא אעשה כן אהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, מצהירה בזאת כדלקמן:

1. הנני עושה תצהירי זה כתצהיר תמיכה ואימות האמור בתגובה המקדמית מטעם המוסד לביטוח לאומי (להלן: "המשיב") לעתירה שהוגשה נגדו במסגרת עת"מ 12835-02-23 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' המוסד לביטוח לאומי** (להלן: "העתירה") המתנהל בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים בירושלים.
2. הנני משמשת כממונה על העמדת מידע לציבור אצל המשיב.
3. האמור בתצהירי זה ידוע לי מידיעה אישית, מתוקף תפקידי הנ"ל, ממסמכים בהם עינית, ועל פי יעוץ משפטי שקיבלתי.

פתח דבר

4. אתייחס להלן לכל אחד מהנהלים המבוקשים במסגרת העתירה:
 - 4.1. על הסוג הראשון של הנהלים "נהלים המסדירים ניהול חקירות" על פי ייעוץ משפטי שקיבלתי, מוטל חיסיון, כך שאין המשיב נדרש לגלותם, לא כל שכן לפרסמם בהתאם לסעיף 14(א)(8) לחוק חוק המידע, תשנ"ח-1988 (להלן: "חוק חופש המידע") ולחילופין בלבד, מכוח סעיפים 9(ב)(1) ו-9(ב)(8) לחוק חופש המידע.
 - בהקשר זה יובהר, כי נהלי חקירות בענייני מרמה, חקירת כלכליות וחקירות שמוסמך המשיב לבצע, אינם מפורסמים כמו גם נהלי החקירות מושא העתירה, מהטעמים שפורטו במסגרת התגובה לעתירה.
 - 4.2. הסוג השני של הנהלים המבוקשים, "נהלי הפנייה לחקירה", הרי שאלה אינם קיימים, ועל כן, על פי ייעוץ משפטי שקיבלתי, בהתאם לסעיף 8(3) לחוק חופש המידע דין העתירה בעניין זה להידחות על הסף.
 - יובהר בהקשר זה, כי החלטת המשיב לבדוק תושבות של מבוטח באמצעות ביצוע חקירה חיצונית היא רק אחד מכלי העזר העומדים למשיב בעת בחינת תושבות (להלן: "אופן בדיקת תושבות").
 - אופן בדיקת התושבות בידי המשיב מבוצעת על ידי פקיד הביטוח, בהתאם לשיקול דעתם ומכלול נסיבותיו של כל מקרה. יחד עם זאת, לצורך הפעלת שיקול דעתם של פקידי הביטוח בעניין אופן בדיקת תושבות, הם עוברים הכשרה בידי המשיב, ועוברים מעת לעת תדריכים וימי עיון. לצד זאת, לומדים פקידי הביטוח את נושא התושבות ואת המצב המשפטי המתעדכן בעניין זה, מחוזרי עבודה, נהלים והנחיות פנימיות של המשיב (להלן: "מסמכים בעניין תושבות"), שמתעדכנים באופן תדיר הן בהתאם לפסיקות בתי המשפט ועדכונים חקיקתיים והן מצעדי ייעול שנוקט המשיב מכורח הנסיבות. חלק ממסמכים אלה מפורסמים באתר האינטרנט של המשיב משום שהם בעלי נגיעה או חשיבות לציבור ומבחינת המשיב, פרסומם לא עשוי לפגוע בעבודתו. החלק האחר של מסמכים בעניין תושבות אינם מפורסמים באתר המשיב ואולם, **מסמכים אלה יועברו לידי העותרת במעמד הדיון.**

מכיוון שמסמכים אלה מתייחסים להחלטות בעניין תושבות, ולא להחלטה להפנות תיק לחקירה או אופן בדיקת תושבות, אפרט להלן במסגרת סעיף 3.3 את המסמכים הנ"ל אשר מפורסמים באתר המשיב.

4.3. הסוג השלישי של הנהלים, "נהלים המסדירים קבלת החלטות בעניין תושבות" חלקם כאמור מפורסמים באתר המשיב (ואליהם הופנתה העותרת בתשובתי מיום 23.11.2022 (נספח 2 לעתירה)), וחלקם לא (משום שעל פי ייעוץ משפטי שקיבלתי וכאמור לעיל, הם משוללים חשיבות ציבורית בהתאם לסעיף 6 לחוק חופש המידע, כפי שפורט בעתירה, והם יועברו לידי העותרת במעמד הדין). אפרט להלן את המסמכים הקיימים בעניין תושבות המפורסמים באתר המשיב:

א. מידע שמפורסם באתר המשיב המפרט את מבחני התושבות, זכויות תושב ישראל ששוהה בחו"ל, מבחן תושבות לבני בגיל השלישי, וזכויות בדבר הפסקת תושבות.

העתק המידע הנ"ל המפורסם באתר המשיב מצורף כנספח "1".

ב. חוזר "קביעת תושבותם של מי שמתגוררים בשטח גדר ההפרדה בירושלים" אשר עוסק בקריטריונים על פיהם אוכלוסיות שכונת צור באהר ושכונת הדואר תוכלנה להיות מוכרות כתושבות ישראל על פי חוק הביטוח הלאומי וחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

העתק חוזר "קביעת תושבותם של מי שמתגוררים בשטח גדר ההפרדה בירושלים" מצורף כנספח "2".

ג. חוזר "בחינת תושבות של קטין המוחזק שלא על ידי הוריו" מסביר כיצד לבחון מעמד של קטין המוחזק שלא על ידי הוריו ומנחה את פקידי הביטוח כיצד לטפל בבקשה לבטח קטין כאמור.

העתק חוזר "בחינת תושבות של קטין המוחזק שלא על ידי הוריו" מצורף כנספח "3".

ד. חוזר "מועד בחינת תושבות לבעלי אשרה" יצא לאור העברת תיקון מס' 199 לחוק הביטוח הלאומי שתיקן את סעיף 2א לאותו חוק. חוזר זה מסביר כיצד לבחון מעמד של בעל אשרה המקנה תושבות לפי סעיף 2א [בהתאם לסעיף זה, מחזיקי אשרה מסוג א/1, א/2, א/4 ו-א/5 יוכרו כתושבים בכפוף לכך שמרכז חייהם בישראל והתגוררו בישראל לפחות 183 ימים מיום קבלת האשרה] ומפרט את ההנחיות לגבי אופן התייחסות לתקופת שהייה קודמת בטרם קבלת האשרה האמורה.

העתק חוזר "מועד בחינת תושבות לבעלי אשרה" מצורף כנספח "4".

ה. חוזר "בחינת תושבות – מקבלי גמלאות או"ש כולל גמ"ז" עוסק בגמלה שמקבל אזרח ותיק שהתקבל לגביו מידע שהוא עולה חדש. ההנחיות בנושא זה פורסמו בחוזרים קודמים, ואולם, לאור מקרים בהם העולה החדש או התושב החוזר יצאו מגבולות ישראל בסמוך להכרתו כתושב, מצא המשיב לפרט הנחיות חדשות בנושא ומכאן חוזר זה.

העתק חוזר "בחינת תושבות – מקבלי גמלאות או"ש כולל גמ"ז" מצורף כנספח "5".

ו. חוזר "יתחולת קביעת מועד תושבות לבעלי אשרה מסוג א/2 ו-א/4 (כנלוים לא/2)" עוסק גם הוא בסעיף 2א לחוק הביטוח הלאומי, ובפרט בטיפול במחזיקי אשרה מסוג א/2 [הנלוים לו, בת הזוג ו/או ילדיו המחזיקים באשרה מסוג א/4] שפונים באיחור ניכר [מעל שנה במהלכה הם שוהים בארץ] למשיב בבקשה להכיר בהם כתושבים.

העתק חוזר "תחולת קביעת מועד תושבות לבעלי אשרה מסוג א/2 ו-א/4 (כנלוים לא/2)" אשר מפורסם באתר האינטרנט של המשיב מצורף כנספח "6".

ז. מידע ביחס לבחינת תושבות במזרח ירושלים, אשר מפרט את הזיקות הספציפיות של המשיב ביחס לאוכלוסיה זו, המסמכים שאוכלוסיה זו צריכה להגיש ואת זכויותיה בעניין תושבות. העתק מידע בקשר לבחינת תושבות של אוכלוסיית מזרח ירושלים מצורף כנספח "7".

4.4. הסוג הרביעי של הנהלים המבוקשים, "נהלים המסדירים התנהלות מול הנחקר ויידוע בדבר זכויותיו, מסירת החלטות, הגשת השגות ומתן זכות שימוע", הוכנסו בעקבות פסק הדין בעניין עב"ל (ארצי) 18693-07-13 חאלד חאלק נ' המוסד לביטוח לאומי (נבו 26.3.2017) (להלן: "עניין חאלק") לגוף המכתבים שיוצאים למבוטחים שסטאטוס התושבות שלהם מצוי בבדיקה, ואשר מצורפים לתגובה המקדמית לעתירה. כפי שיבואר בהמשך, על פי ייעוץ משפטי שקיבלתי, אין המשיב נדרש על פי דין לפרסם נהלים אלה, אלא, בהתאם לסעיף 6 לחוק חופש המידע, עליו להעמידם לעיון הציבור ותו לא.

העתק הנהלים הרלוונטיים להתנהלות מול הנחקר בעניין תושבות מצורפים כנספח "8".

5. אשר לבקשת העותרת לפרסם את כל הנהלים המבוקשים על ידה בעתירה. כאמור, חלק מהנהלים הנ"ל מפורסמים באתר האינטרנט של המשיב או במכתבי המשיב למבוטחים הרלוונטיים (ולגבי נהלים אלה, יצא המשיב ידי חובה בהתאם לעמדת החוק והפסיקה; ואילו ביחס לפרסום יתר הנהלים המבוקשים על פי ייעוץ משפטי שקיבלתי, הרי שאלה חסויים, או לא קיימים, ולמצער, גם אותם המשיב אינו נדרש לפרסם בהתאם לדין, והכל כפי שפורט בתגובה לעתירה.

המסד העובדתי - בחינת תושבות בידי המשיב וקבלת החלטה בדבר מתן סטאטוס תושב למבוטח

6. המשיב הינו גוף ציבורי, הפועל מתוקף חוק הביטוח הלאומי ואשר נועד להבטיח ביטחון סוציאלי לתושבי המדינה כאמור; וכי בין היתר, מופקד המשיב על קביעת תושבות לצורך קבלת זכויות סוציאליות ובהן ביטוח בריאות על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד – 1994. סטאטוס "תושב" מקנה ל"זוכה" בו זכויות סוציאליות כאמור, לרבות קצבאות, גמלאות וביטוח בריאות. אולם, המושג "תושבות" אינו מוגדר בחוק, בין היתר משום שהוא מחייב בחינה פרטנית של כל מקרה ומקרה לפי כללים שנקבעו לכך בפסיקה.

7. על כן וכאמור בנוהל המצורף לתגובה המקדמית לעתירה (נספח 1), תושבות של מבוטח נבחנת באופן פרטני, בהתאם ל"מרכז החיים" של המבוטח ועל פני ציר זמן. בכדי לענות על השאלה מהו "מרכז החיים", קיימים שני מבחנים: האחד, אובייקטיבי, בגדרו בוחנים היכן האדם מתגורר דרך קבע, היכן מתגוררת משפחתו, היכן מתחנכים ילדיו, היכן מקום עבודתו והיכן מצויים נכסיו וכיו"ב; והשני, סובייקטיבי, בגדרו בוחנים היכן רואה המבוטח את מרכז חייו. רק בהתקיים שני המבחנים המבוטח מוכר כתושב ישראל. כאשר לצורך בחינת התקיימות המבחנים האלה באופן פרטני ביחס למבוטח, בפני המשיב נדרשים לעמוד מכלול של נתונים. בהיתן חוסר מסוים של חלק מהנתונים ביחס למבוטח פלוני, מחליט המשיב באילו מהכללים העומדים לרשותו עליו להשתמש בכדי להשלים את החוסר ועל מנת לקבל החלטה נכונה בעניין מעמדו של המבוטח.

8. יחד עם זאת, ברי לכל, כי בנקל ניתן כיום להצהיר על מקום מגורים שאיננו מקום המגורים האמיתי, לצורך קבלת סטאטוס תושב אצל המשיב. ובמילים אחרות ליצור מצג שווא של תושבות. תפקידו של המשיב בהקשר זה, לוודא כי אותן זכויות סוציאליות המוקנות לתושב - ואשר משולמות בידי הציבור - אכן מוענקות למי שהינו תושב ישראל הלכה למעשה.

9. על כן, נבחנת התושבות על פני ציר זמן, קרי – שאלת תושבותו של מבוטח יכולה להתעורר מספר פעמים, ובנסיבות שונות. לשם כך, ובכדי לוודא כי המבוטחים הנהנים מאותן זכויות סוציאליות, הם אכן תושבים, פועל המשיב באופן יזום לבדוק את מידת נכונות הצהרות מבוטחיו באשר לתושבותם וזאת, בין היתר, באמצעות ביצוע חקירות (ואולם גם באמצעות כלים אחרים העומדים למשיב). סמכות המשיב לבצע חקירות בעניינים אלה, מוסדרת בסעיף 383 לחוק הביטוח הלאומי.

10. בדיקת תושבות לא בהכרח תתחיל בחקירה, ולעיתים דווקא במשלוח מכתב המבקש מן המבוטח למלא טפסים ולשלוח מסמכים (למשל, דפי בנק והסכמי שכירות או נסח טאבו שמצביעים על כך שנכסיו של המבוטח מצויים בישראל; או אסמכתאות מן המעסיק שמצביעות על כך שמקום עבודתו הנוכחי של המבוטח הוא בשטחי ישראל), או בדרכים אחרות, בהתאם לשיקול דעת המשיב. קרי, ביצוע חקירה חיצונית היא רק אחד מכלי העזר העומדים למשיב לצורך בחינת תושבות.

11. אופן בדיקת תושבות בידי המשיב מתבצעת לפי שיקול דעתם של פקידי הביטוח ומכלול נסיבותיו של כל מקרה. יחד עם זאת, לצורך הפעלת שיקול דעתם של פקידי הביטוח בעניין אופן בדיקת תושבות, הם עוברים הכשרה בידי המשיב, ועוברים מעת לעת תדריכים וימי עיון. לצד זאת, לומדים פקידי הביטוח את נושא התושבות ממסמכים של המשיב בעניין זה, שמתעדכנים באופן תדיר בהתאם לפסיקות בתי המשפט ועדכונים חקיקתיים, והן מכורח הנסיבות וכחלק מצעדי התייעלות של המשיב.

12. כאמור, מכיוון שהדברים הם דינאמיים ביחס לכל האוכלוסייה ובפרט ביחס לאוכלוסיית מזרח-ירושלים (לגביה הדינאמיות הינה משמעותית יותר נוכח הניידות הבלתי מפוקחת בין שכונות שבתוך שטחי המדינה לבין שכונות שמחוץ לה; ומכיוון שאין יכולת לתעד את המעבר של אוכלוסייה זו לתוך שטחי ישראל ומחוץ להם), כל מקרה נבחן לגופו בהתאם לנסיבותיו.

13. בכדי להמחיש את המורכבות וחשיבות הקניית שיקול דעת לפקיד הביטוח לפעול בכל מקרה בהתאם לנסיבותיו נפנה למספר דוגמאות:

13.1. טול לדוגמא אדם שמציג מצג שהוא עולה ארצה, ואולם הוא במצב בריאותי קשה מאוד, שאינו בהכרח ידוע במעמד הגשת הבקשה לפקיד. הלכה למעשה הוא מגיע לישראל תוך הצגת מצג שהוא עולה חדש, כדי לקבל פה ביטוח בריאות וטיפולים רפואיים יקרים מאוד, בצורה מסובסדת, שעולים למדינה (באמצעות משלמי המיסים), מאות אלפי שקלים. אותו אדם, אינו עולה ארצה הלכה למעשה, אלא מציג בפני המשיב מצג כנ"ל בכדי לקבל את אותם טיפולים רפואיים בצורה מסובסדת. ככל שהמידע שהמשיב מתבקש לפרסם במסגרת עתירה זו אכן יפורסם, אותו "עולה חדש" יוכל בנקל להציג מצג של תושבות מול המשיב לפרק זמן מסוים בכדי לקבל את הטיפולים הרפואיים בצורה מסובסדת, ולאחר מכן לעזוב, כך שגם לאחר עזיבתו הוא ימשיך לקבל זכויות סוציאליות מהמשיב.

13.2. דוגמא נוספת תמצא במבוטח שיטען כלפי המשיב כי הוא תושב, ויציג מסמכים המעידים כי הוא עובד בישראל, כי חשבון הבנק שלו בישראל, כי ילדיו מתחנכים בישראל, ואילו בפועל, הוא מתגורר בשטחי הרשות הפלשתינאית. קלות הניידות בין שטחי ישראל לשטחי הרשות, והיעדר הפיקוח, יקלו על מבוטח כאמור לקיים מרבית מהפרמטרים הנבחנים בעת מתן סטאטוס תושב, וככל שהמידע המבוקש במסגרת עתירה זו יפורסם, אותו מבוטח יוכל בקלות להערים על חוקרי המשיב ולהמשיך להציג מצג תושבות. היעלה על הדעת כי יוענקו ל"תושב" כזה גמלאות שמסתכמות בסכומי עתק מידי שנה, וביטוח בריאות מסובסד, על חשבון משלמי המיסים שנגדם הוא מסית לאלימות, רק משום שהצליח "להערים" על המשיב באמצעות המידע שאותו מתבקש המשיב לפרסם במסגרת עתירה זו?

14. מעבר לכך שדוגמאות אלו ממחישות מדוע לא ניתן לקבוע נוהל אחיד אימתי בדיקת מעמדו של מבוטח תיפתח באמצעות חקירה או באמצעות כלי אחר שעומד למשיב, הן גם ממחישות את החשיבות לבחון את התשובות על פני ציר זמן ובאופן יזום על ידי המשיב, אך יותר מכל הן מדגימות כמה חשוב לשמור על חלק מהמידע חסוי ולא "להקל" על מי שמעוניין לרמות את המשיב ולהציג מצג בדבר תשובותיו.

15. עם קבלת ההחלטה בדבר שלילת התשובות, שולח המשיב מכתב למבוטח המודיע על כך ומעדכן בדבר האפשרות להגיש השגה בנושא.

16. בחלק מהמקרים, לאחר קבלת פניות ו/או מסמכים מהמבוטחים, שהתקבלו בעקבות פניית המשיב כאמור; או כתוצאה מהמידע שהתקבל במסגרת החקירה; או בדיקות פנימיות שערך המשיב, עשוי המשיב להשתכנע כי המבוטח הוא אכן תושב ישראל ולהחזיר לו את מעמדו (אם אכן תשובותיו נשללה, שכן לא בכל המקרים בעת בחינת המעמד, נשללת התשובות). ההחלטות הנ"ל כאמור תלויות במכלול הנסיבות של המקרה ולפי שיקול דעתו של פקיד הביטוח שבוחר את התיק.

ההשתלשלות העובדתית עובר להגשת העתירה דנן

17. ביום 23.11.2022, פנתה העותרת למשיב בבקשה מפורטת מכוח חוק חופש המידע לקבל לידיה מידע-שחלקו לא נכלל בעתירה דנן (ר' נספח 1 לעתירה)

18. ביום 25.12.2022 נשלח מענה המשיב בגדרו נדחתה הבקשה תוך הפנייה לאתר המשיב כדלקמן: **"באתר הביטוח הלאומי תחת נושא תשובות קיימת התייחסות ספציפית לאופן בחינת תשובות, וכן מפורסמות באתר הנחיות בנושא קביעת תשובות במדור 'חוזרים ונהלים'"** (ר' נספח 2 לעתירה). כאמור לעיל, הפנייה זו כיוונה לשניים מהנהלים המבוקשים (המצורפים כנספחים 1-2).

19. יתר הנהלים המבוקשים נדחו באותה התשובה, מהטעמים המנויים בסעיפים 8(3), 9(א)(3), 9(א)(4), 9(ב)(1) ו-9(ב)(8) לחוק חופש המידע, המדברים בעד עצמם בכל הנוגע למידע שהתבקש [בשים לב שחלק מהסעיפים הנ"ל לא רלוונטיים למידע המבוקש במסגרת עתירה זו, אלא למידע שהתבקש במסגרת פניית העותרת מיום 23.11.2022, וליתר דיוק- סעיף 9(א)(3) העוסק בפגיעה בפרטיות, בכל הנוגע למידע מסוג "נתונים מספריים על מקרים שבהם נשללה תשובות בין השנים 2016-2022".]

20. בהמשך, ביום 25.12.2022 פנתה העותרת לממונה על יישום חוק חופש המידע אצל המשיב וביקשה לקבל הפנייה לנהלים הנוגעים לתשובות אשר פורסמו באתר המשיב, כאמור במענה מיום 25.12.2022, מפני שלטענתה, לא עלה בידה למצוא "ולו נוהל אחד רלוונטי באתר המשיב" (ר' סעיף 15 לעתירה וכן את הפנייה בנספח 3 לעתירה). ואולם, כאמור לעיל, באתר המשיב נמצאו שישה נהלים רלוונטיים המבוקשים (נספחים 1-6), כולם מתייחסים לקבלת החלטות בעניין תשובות.

21. ביום 11.1.2023 השבתי והפניתי את העותרת בקישור המוביל לעמוד נהלים וחוזרים באתר המשיב (ר' נספח 3 לעתירה). רשימת הנהלים באתר המשיב צורפה כנספח 4 לעתירה וממנה ניתן להתרשם כי היא כוללת נהלים וחוזרים נוספים.

22. יוצא אפוא כי חלק מן הנהלים המבוקשים מפורסמים באתר המשיב.

"נהלים המסדירים ניהול חקירות" - סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע

23. חלק מהנהלים המבוקשים בעתירה הם נהלים המסדירים את סמכויות החקירה ואופן ביצוע חקירות בעניין תשובות על ידי המשיב. המדובר במידע רגיש מן המעלה הראשונה, משום שחשיפת סוג זה של מידע – יפגע בוודאות –הן ביכולות המשיב לבצע חקירות בעניין תשובות והן לפקח ולבצע בדיקות פנימיות שהזכויות הסוציאליות המוענקות על ידו ניתנות אכן למי שהינם תושבי ישראל, כפי שמורה

הדין. הרי שפרסום דרכי הפעולה של המשיב בעניינים אלה מחייב כי יהיו מי שיפיקו תועלת שלילית מכך, וילמדו כיצד להערים על המשיב בהצגת מצג תושבות. משמעות פגיעה כאמור ביכולות וסמכויות אלה של המשיב (ביצוע חקירות, בדיקות פנימיות ופיקוח) הינה אך כספית (ודוק: מדובר בהיקפים אדירים של כספים), אלא שכספי הציבור שמתקבלים אצל המשיב יתועלו לציבור מבוטחים שאינם תושבי המדינה ואי לכך אינם זכאים לקבל זכויות סוציאליות מהמשיב, וזאת על חשבון מבוטחים, תושבי המדינה, שנמנים על אוכלוסיות חלשות כגון קשישים, חולים ונכים, שזקוקים לסיוע של המשיב. יתר על כן, היעדרות לבקשת העותרת לגלות נהלים אלה תביא למצב שבו המשיב יחשוד בכל פנייה של מבוטח להכיר בו כתושב. אי לכך, יידרש לבצע לגבי כל מבוטח בדיקה קפדנית יותר, דבר אשר ישית על המשיב עלויות גבוהות שבסופו של יום יגולגלו אל הציבור. כך שלמעשה, גילוי הנהלים הנ"ל, יביא לפגיעה בציבור כולו.

24. חשיפת נוהלי החקירות של המשיב בהכרח, ובוודאות קרובה, תפגע ביכולת המשיב לבצע חקירות ובדיקות בדבר נכונות הצהרות מבוטחיו בדבר תושבותם. הואיל והמשיב הוא הרשות המוסמכת לבצע חקירות בדבר תושבות לעניין הענקת זכויות סוציאליות, יש ליתן משקל להערכתו כי גילוי המידע יפגע בתפקודו בהקשר זה.

"נהלים המסדירים קבלת החלטה בדבר פתיחה בחקירה או הפנייה לחקירה" - סעיף 8(3) לחוק חופש המידע

25. כאמור לעיל, נהלים המסדירים קבלת החלטות בדבר פתיחה בחקירה בעניין תושבות אינם קיימים, ולכן השבתי במכתבי מיום וכפי שהשבת במכתבי מיום 25.12.2022, כי לא ניתן לאתר חלק מהמידע המבוקש, ועל כן ולפי ייעוץ משפטי שקיבלתי, אין המשיב נדרש לגלותו, לפי סעיף 8(3) לחוק חופש המידע.

26. הטעם לכך שאין בידי המשיב נוהל המסדיר קבלת החלטות בדבר אופן בדיקת תושבות (ובכלל זה, גם ההחלטה אם להפנות תיק לחקירה), נעוץ בהסבר, כי ההחלטה אם להפנות את בדיקת התושבות של מבוטח לחקירה מופקדת בידי פקיד ביטוח, אשר פועל לפי שיקול דעתו ובהתאם לנתוני התיק, ולא על פי נוהל כלשהו, וזאת מכיוון שהדברים הם דינאמיים ביחס לכל האוכלוסייה ובפרט ביחס לאוכלוסיית מזרח-ירושלים כמבואר לעיל. מטעמים אלה, אין למשיב נהלים שקובעים אימתי תושבות תיבחן באמצעות חקירה והדבר מסור לשיקול דעת הפקיד שבוחן את תושבות המבוטח, כשכל מקרה נבחן לגופו ולאור נסיבותיו.

זה שמי, זו חתימתי להלן, ותוכן תצהירי זה אמת.

גלית גבאי

אימות חתימה

אני הח"מ, עו"ד _____, מאשר/ת כי ביום 19 לחודש אפריל 2023 הופיעה לפניי גב' גלית גבאי, ת"ז _____ . ההופעה בוצעה באמצעות היוועדות חזותית אשר מתועדת אצלי, כאשר המצהירה מופיעה לפניי על גבי הצג, עת הצהרתה מושא האימות לפנייה והיא מצהירה בפני כי היא מצויה במדינת ישראל בזמן החתימה והאימות והיא מסכימה לתיעוד החזותי ועשיית השימוש בו. לאחר שהזהרתי את המצהירה, כי

עליה להצהיר את האמת, וכי היא צפויה לעוננשים הקבועים בחוק אם לא תעשה כן, אישרה הנ"ל את נכונות הצהרתה אשר הוצגה לי במלואה במסגרת ההיוועדות החזותית וחתמה עליה מולי.

עו"ד, _____