

העותרת:

האגודה לזכויות האזרח בישראל (ע"ר 580011567)

ע"י ב"כ עוה"ד רעות שאער (מ"ר 87831) ו/או דן יקיר  
ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או גיל גן-מור /או גדיר  
ניקולא ו/או דבי גילד-חיו ו/או עביר גובראן דכוור ו/או  
משכית בנדל ו/או טל חסין /או אן סוצ'יו ו/או רוני פלי

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

רחוב נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154  
טל': 052-6088638; פקס: 03-5608165; דוא"ל: reut.s@acri.org.il

- נ ג ד -

המשיב:

המוסד לביטוח לאומי

באמצעות הלשכה המשפטית

**עתירה מנהלית**

בעניין חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

בית המשפט הנכבד מתכבד להורות למשיב כדלקמן:

- א. להעמיד לעיון הציבור ללא השמטות את כל הנהלים המסדירים ניהול חקירות וקבלת החלטות בעניין תושבות כהגדרתה בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: הנהלים), ובתוך כך בעניין קבלת החלטה בדבר פתיחה בחקירה; התנהלות מול הנחקר ויידוע בדבר זכויותיו; מתן זכות שימוע; מסירת החלטות; הגשת השגות ובחינתן על ידי המשיב.
- ב. לפרסם את הנהלים באתר האינטרנט של המשיב ולעדכןם באופן קבוע.
- ג. לחלופין, ככל שתימצא עילה חוקית להטלת חיסיון על נהלים מסוימים או על קטעים מסוימים מתוכם – לפרסם את רשימת הנהלים המלאה, ולהציג הנמקה מפורטת של עילת החיסיון החלה בעניינו של כל נוהל או חלק ממנו לצד פרפראזה של תוכנו.

**סמכות:** לבית משפט זה סמכות לדון בענייני חופש מידע לפי סעיף 17(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 ופרט 2 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000.

**האגרה:** עם הגשת העתירה שולמה אגרה בסך 2,117 ₪, בהתאם לפרט 20 לתוספת לתקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007.

**הליך נוסף:** אין הליך נוסף תלוי ועומד בעניינים הנוגעים לעתירה זו.

## הצדדים לעתירה

1. העותרת, **האגודה לזכויות האזרח בישראל** (להלן: **האגודה**), הינה עמותה הפועלת מזה 50 שנה לקדם את זכויות האדם בישראל ולהגן עליהן. במסגרת זו עוסקת האגודה בקידום הזכות לחופש המידע, בכלל, וכאמצעי לקידום זכויות חברתיות בפרט. עוד עוסקת האגודה בהגנה על זכויות חברתיות וכלכליות.
2. המשיב, **המוסד לביטוח לאומי**, הוא רשות סטטוטורית המופקד על ביטחון סוציאלי של תושבי ישראל, ובכלל זה ביטוח אבטלה וביטוח עובדים, ביטוח סוציאלי וביטוח אימהות. המשיב גובה מתושבי ישראל את דמי הביטוח הלאומי, וכן ודמי ביטוח בריאות בהתאם להוראות חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: **חוק הביטוח הלאומי**). המבוטחים בביטוח לאומי, והם בלבד, זכאים לשירותי בריאות מסובסדים בתנאים שקובע חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן: **חוק ביטוח בריאות ממלכתי**). מתפקידו של המוסד לביטוח לאומי להבטיח רשת ביטחון בתחומי הבריאות והתעסוקה וכן הגנה כלכלית וחברתית, לכל תושב, באמצעות גמלאות, בתנאים המפורטים בחוק הביטוח הלאומי ובתקנות שלפיו.

## מבוא

3. העתירה עוסקת בסירובו הגורף של המשיב לפרסם את הנהלים המסדירים ביצוע חקירות בעניין מקום המגורים ומרכז חייהם של מבוטחים (להבדיל מחקירות מרמה כלכליות ואחרות) וקבלת החלטות בעניין עמידתם בתנאי התושבות הקבוע בחוק הביטוח הלאומי (להלן: **חקירות מרכז חיים**). חקירות אלה נערכות על מנת לקבוע האם הם עומדים בתנאים למעמד של "תושב" כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי (להלן: **תושבות**).
4. נבהיר כבר עתה, כי מדובר בנהלים המסדירים הפעלת סמכויות בעלות פוטנציאל מרחיק לכת לפגיעה בזכויות אדם, לחדירה לתחום הפרט, לביצוע תשאול אודותיו ולמעקב אחריו, ובהמשך לכך אף שלילת מעמד של "תושב" ואובדן כל הזכויות מכוח חוק הביטוח הלאומי וחוק ביטוח בריאות ממלכתי, לרבות גישה לטיפול רפואי.
5. סמכות המוסד לביטוח לאומי לפתוח בחקירות בעניינם של תושבים – מבוטחים באמצעות חוקרים מטעמו היא חריגה ומרחיקת לכת והפעלתה נוגעת בסוגיות חוקתיות, חברתיות ומנהליות רגישות מאין כמותן. ההקפדה על הפעלת סמכות זו באמצעות היצמדות לנהלים מידתיים, שיבטיחו פעולה בגדרי הסמכות החוקית והימנעות מהפליה, או פגיעה עודפת בפרט, היא צורך ראשון במעלה.
6. קבלת החלטה על ניהול חקירת מרכז חיים ועל שלילת תושבות בסיומה של חקירה כאמור, היא בעלת פוטנציאל לפגיעה חמורה ביותר בזכויות האדם של התושב וילדיו. מן הראוי לאפשר שקיפות וביקורת על אופן קבלתה. ההחלטה חייבת להיעשות לאחר בירור ואיסוף מידע הוגן ויסודי, ובהליך קבלת החלטות מאוזן ותקיין, בהתאם לכללי המשפט המינהלי וחקי משיקולים זרים. בכלל זה, על התושב המבוטח לקבל מידע בדבר זכויותיו וחובות המשיב והפועלים מטעמו במסגרת החקירה, להיחשף לטענות ולחומרים שנאספו נגדו או לתמציתם ולקבל הזדמנות להציג את עמדתו בפני המשיב במסגרת שימוע הוגן, בטרם תתקבל החלטה סופית בפוגעת בזכויותיו, ובזכויות בני משפחתו.
7. עתירה זו עוסקת בסירובו הגורף של המשיב לפרסם את הנהלים שלפיהם הוא מבצע חקירות ומקבל החלטות בדבר מרכז חיייו של אדם וקיומם של תנאים אחרים לזכאותו לגמלה או לטובת הנאה אחרת לפי חוק הביטוח הלאומי.

8. הוראת סעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: **חוק חופש המידע או החוק**) קובעת, כי המשיב, כרשות ציבורית, מחויב לפרסם בפומבי נהלי עבודה לפיהם הוא פועל ושיש להם נגיעה או חשיבות לציבור. לחובה לנהוג שקיפות ולפרסם נהלים נודעת חשיבות מיוחדת כאשר מדובר בנהלים הנוגעים להפעלת סמכויות המשליכות על זכויות אדם, אשר הפעלתם דורשת ביקורת ופיקוח ציבורי ושיפוטי.
9. מעבר לחובה הכללית לפרסם כל נוהל לפיו פועלת הרשות, הרי שבשל השלכתם של הנהלים על זכויות אדם יש חשיבות מיוחדת בפרסומם על מנת להבטיח את יכולתם של המבוטחים לעמוד על זכויותיהם במסגרת החקירה, ובמהלך ההליך המנהלי לשלילת תושבותם. בהסתכלות רחבה יותר, יש לאפשר ביקורת ציבורית על תוכנם ויישומם של נהלים אלה.
10. המשיב פועל בניגוד להוראת סעיף 6 לחוק חופש המידע ואינו מפרסם את נהליו, או כל מידע אחר בדבר גבולות סמכותם של החוקרים וזכויות המבוטחים במסגרת חקירות מרכז חיים. המשיב אף סירב באופן גורף לפניית העותרת אליו תוך הפנייה לשורה של חריגים וסייגים הקבועים בחוק, בלי שטרם להבהיר מה הקשר בינם לבין המידע המבוקש, ובלי לנמק את סירובו הגורף באופן מהותי. המשיב אף לא ציין מדוע לא ימסור מידע חלקי תוך השמטת פרטים, תוך עריכת שינויים או תוך התניית תנאים בהתאם לחובתו לפי סעיף 11 לחוק.
11. ההנמקה שמציע המשיב להחלטה לדחות את בקשת פרסום המידע היא כוללנית וחסרה בלשון המעטה. הסייגים שעליהם נסמך המשיב בסירובו לחשוף את נהליו, מרביתם כלל אינם רלוונטיים ואינם נוגעים לענייננו, ודאי שלא די בהם כדי להצדיק סירוב גורף. גם ככל שמתקיים קשר רציונלי כלשהו בין תכלית החריג לבין נושאי בקשת המידע – הטלת חיסיון על נהלים הקובעים את גדרי הפעלת הסמכות וההגנות המוקנות לפרט, בטענה ספקולטיבית וכוללנית לחשש לפגיעה במהלכי החקירה, מנוגדת בבירור לפרשנות ולכללים המנחים שנקבעו בפסיקת בית המשפט העליון. החלטת המשיב אינה מייחסת כל משקל לטעמים המשמעותיים לטובת הפרסום, ובכך מותירה פתח רחב להתנהלות בחוסר שקיפות, לאפליה ולפגיעה חמורה בזכויות הפרט.

## מיצוי הליכים

12. ביום 23.11.2022 פנתה העותרת למשיב בבקשה מפורטת לקבל מידע בהתאם לחוק חופש המידע. בגדרה של הבקשה, המשיב התבקש להעביר את נהליו בכל הנוגע להחלטה על פתיחה בחקירת מרכז חיים; נהליו בעניין התנהלות אל מול התושב הנחקר במהלכה; נהליו בעניין ניהול הליכי שימוע בטרם החלטה של שלילת תושבות ובחינת השגות וקבלת החלטה סופית בעניין שלילת התושבות. עוד התבקשו נתונים מספריים על מקרים שבהם נשללה תושבות בין השנים 2016-2022 (ואולם מטעמי יעילות העתירה אינה עוסקת בכך, אלא בדרישה לנהלים בלבד).

*העתק בקשת חופש המידע מצ"ב ומסומן ע/1*

13. ביום 25.12.2022 התקבל מענה המשיב הדוחה את הבקשה (ובתוך כך את הבקשה לפירוט נתונים, שבה העתירה אינה עוסקת).
14. המשיב הפנה לאתר האינטרנט שלו בעניין איתור נהלים, ומעבר לכך סרב סירוב גורף בהתבסס על שורה של חריגים הקבועים בחוק חופש המידע, בלי לנמק את יישומם במקרה זה, או אף להסביר את הקשר בין תכנם של החריגים לתוכן הבקשה:

"באתר הביטוח הלאומי תחת נושא תושבות קיימת התייחסות ספציפית לאופן בחינת תושבות וכן מפורסמות באתר הנחיות בנושא קביעת תושבות במדור חוזרים ונהלים.

בהתאם לסעיפים 8(3) לחוק חופש המידע 'לא ניתן לאתר את המידע', 9(א)(3) 'מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות', 9(א)(4) 'מידע אשר אין גלותו על פי כל דין', 9(ב)(1) 'מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות או את יכולתה לבצע את תפקידיה' וכן סעיף 9(ב)(8) 'מידע אודות שיטות עבודה ונהלים של רשות ציבורית העוסקת באכיפת החוק, או שיש לה סמכות חקירה, אם גילוי עלול לגרום לפגיעה בהליכי החקירה'. – אנו דוחים את המידע המבוקש לעניין פתיחת חקירה, ביצוע חקירה והתנהלות מול נחקר ואת המידע המבוקש בסעיף 2."

העתק מענה המשיב לבקשה מצ"ב ומסומן ע/2

15. הח"מ שבה ופנתה לממונה על יישום חוק חופש המידע במשיב ביום 25.12.2022 וביקשה לקבל הפנייה לנהלים הנוגעים לקביעת תושבות אשר פורסמו באתר המשיב כנטען במענה, משלא עלה בידה למצוא ולו נוהל אחד רלוונטי באתר המשיב. במענה לכך, ביום 11.1.2023 השיבה הממונה והפנתה את לקישור הבא, המוביל לעמוד [נהלים וחוזרים באתר המשיב](#).

העתק תכתובת בין נציגת העותרת לממונה על יישום חוק חופש המידע במשיב מצ"ב ומסומן ע/3

16. אלא שכפי שניתן ללמוד מעיון בעמוד שאליו מוביל הקישור, נהלים בעניינים הנזכרים בבקשה, או קשורים, ולו בעקיפין, לאופן בחינת קיום תנאי התושבות, לקיום חקירות מרכז חיים, לקבלת החלטות בעניין תושבות ומסירתן לתושב, לקיום הליך שימוע או לבחינת השגות על החלטות אלה על ידי המשיב, נעדרים כליל מהעמוד, ואין להם זכר באתר האינטרנט.

17. למעשה, המידע היחיד המשיק לשאלת בחינת התושבות שהמשיב מפרסם ומנגיש לציבור הוא עמוד הנחיות בכתב המיועדות לתושב חוזר, או למי שמתעתד להעתיק את מקום מגוריו אל מחוץ למדינה ומבקש להקדים ולהודיע על כך למשיב. העמוד כולל מידע המופנה למבוטח המבקש למצות את זכויותיו וכולל קישור לטפסי בקשה ועדכון שניתן להפנות למשיב במסגרת זו. הוא אינו כולל כללים והנחיות המנחים את המשיב עצמו בפעולתו, המסדירים את עבודתם של הפקידים והחוקרים – אותם נהלים שהתבקשו בבקשת העותרת.

העתק רשימת הנהלים באתר המשיב מצ"ב ומסומן ע/4

## התשתית העובדתית הרלוונטית לעניין הנהלים ופרסומם

### סמכות המשיב לשלול תושבות

18. תשלומים וגימלאות המועברים על ידי המשיב לתושבי המדינה הם ביטוי מרכזי לזיקה בין המדינה לתושביה ולחובת המדינה לפעול לקיום זכות היסוד החוקתית של תושביה לקיום בכבוד (בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, פסקאות 13-14 לפסק דינו של השופט לוי (בדעת מיעוט באותו עניין) (2005); יואב דותן, "כבוד האדם, צדק סוציאלי וזכויות חברתיות חוקתיות" עבודה, חברה ומשפט יד 207 (2015)). בדומה לכך – הזכאות לביטוח בריאות ממלכתי היא רשת הביטחון העיקרית של מרבית תושבי ישראל לשם מימושה של זכות היסוד לבריאות (בג"ץ 494/03 עמותת רופאים לזכויות אדם נ' שר האוצר, פ"ד נט(3) 322, 334-335 (2004)).

19. זכויות המבוטחים לפי חוק הביטוח הלאומי וחוק ביטוח בריאות ממלכתי מוקנות למי שעומד בהגדרת "תושב" בחוק הביטוח הלאומי (ראה סעיף 2א לחוק הביטוח הלאומי וסעיף 2 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי). הפעלת סמכות המוסד, לקבוע מי הוא תושב לעניין החוק, משליכה על זכויות אדם באופן רוחבי, ומשכך כפופה לחובת הגינות ותום לב מוגברת:

"שיקול הדעת המסור בחוק למוסד לביטוח לאומי כשיקול דעת הנתון לכל רשות ציבורית, אינו שרירותי. הוא כפוף בראש ובראשונה לדרישת תום הלב, הוא כפוף גם לכללי ההגינות והנאמנות כלפי הציבור החלה על כל רשות מינהלית... בענייננו מדובר בביטחון סוציאלי ועל כן חובת הנאמנות של המוסד לביטוח לאומי כלפי האזרחים גדולה עוד יותר." (בי"ל (בי"ש) 1161/07 מימון – המוסד לביטוח לאומי (22.10.2009); ור' גם: אייל פלג אתגר העוני של המשפט המינהלי (2013) (להלן: פלג).

20. חוק הביטוח הלאומי אינו קובע קריטריונים ברורים לעניין קיום מרכז חיים בישראל. מבחנים לכך נקבעו ועוגנו בפסיקת בתי הדין לעבודה ובפסיקת בית המשפט העליון. בהתאם למבחנים אלה תושב הוא מי שמתקיימים בו שני תנאים עיקריים: מבחן המעמד, ומבחן התושבות ומרכז החיים שמשמעותו קיום זיקה מתמשכת ומהותית למדינה בכל תחומי החיים (עב"ל (ארצי) 83/06 טייץ – המוסד לביטוח לאומי (2.6.2009)).

21. על פי המבחנים שנקבעו בפסיקה, לשאלת התושבות שני היבטים: ההיבט האובייקטיבי, הבוחן היכן מצויות מירב הזיקות של האדם מבחינה פיסית, וההיבט הסובייקטיבי, הבוחן היכן הוא רואה את מרכז חייו הקבוע להבדיל ממקום מגורים בעל אופי ארעי (עב"ל 12-02-28253 שפינט – המוסד לביטוח לאומי (18.6.2013)). היבטים אלה נבחנים לאור כלל הנסיבות העובדתיות: זמן שהייה בישראל בתקופה הרלוונטית, קיומם של נכסים, חשבונות בנק וכספים בישראל, מקום המגורים, המקום בו מתגוררת משפחתו של האדם, בו הוא עובד ובו לומדים ילדיו, אופי המגורים, קשרים קהילתיים וחברתיים, מקום פעילותו או חברותו של האדם בארגונים או מוסדות, מצגים של האדם עצמו אשר יש בהם כדי ללמד על כוונותיו, ומטרת שהייה מחוץ לישראל (עב"ל 363/09 עזה – המוסד לביטוח לאומי (13.3.2011)). בהליך בחינת התושבות ניתן משקל גם לסגנון החיים ולתנאי החיים המשתנים ולאופי המשתנה של "תושבות" בהתאם לגיל המבוטח ונסיבות חייו (עב"ל 273/03 דויד – המוסד לביטוח לאומי (27.6.2004); עב"ל 1465/04 נוסייבה – המוסד לביטוח לאומי (18.5.2006)).

22. המשיב, כרשות האמונה על יישום חוק הביטוח הלאומי ופועלת מכוחו, מפרש ומיישם החוק, ובידו הסמכות לקבוע מי עומד בהגדרת תושב ומי חורג מהגדרה זו או חדל לעמוד בה, בהתאם למבחנים שנקבעו בפסיקה כאמור. לשם כך מנוהלות חקירות מרכז חיים.

#### **1א. ניהול חקירות מרכז חיים על ידי המשיב**

23. סעיף 383 לחוק הביטוח הלאומי מסמיך את המשיב לנהל חקירות בעניין זכאותם של מבוטחים לגמלאות, באמצעות חוקרים פרטיים:

"(א) מי שהסמיכו לכך המוסד רשאי להיכנס, בכל עת סבירה, לכל מקום שיש לו יסוד להניח שעובד בו אדם כעובד עצמאי או שמועבד בו עובד, או לשם חקירה בקשר לתביעה או לתשלום גמלה, ובלבד שלא יהא רשאי להיכנס בכוח למקום מגורים לשם חקירה כאמור אלא על פי צו מאת שופט בית משפט השלום.

(ב) מי שהוסמך כאמור בסעיף קטן (א) רשאי לדרוש כי יוצג בפניו כל פנקס או מסמך אחר בדבר האנשים העובדים באותו מקום, הן כעובדים והן כעובדים עצמאיים,

ולחקור כל אדם בכל ענין הנוגע לחוק זה, ובלבד שלא יידרש אדם לתת תשובה או עדות העלולות להפילו."

24. סעיף 146 (ב) לחוק הביטוח הלאומי מקנה סמכות דומה לביצוע חקירות בעניין פגיעות בעבודה:

"מי שהסמיכו המוסד לכך רשאי להיכנס בכל עת סבירה לביתו של מבוטח התובע גמלה, או שקיבל גמלה, לפי פרק זה, כדי לחקור בכל ענין הכרוך בקבלת הגמלה."

25. כפי שניתן לראות, הוראת סעיפי החוק המסמיכים את המשיב לנהל חקירה ובהמשך לכך לשלול תושבות ואת הזכויות הנובעות ממנה היא רחבה, עמומה וכללית, אין בה התייחסות מפורשת לחקירה בעניין עמידה בתנאי התושבות. בתי הדין לעבודה הכירו באופן עקבי בסמכות המשיב לכלול נושא זה בחקירותיו ולשלול תושבות במקרים מסוימים. עם זאת, הוראות החוק אינן מבהירות באילו מקרים ותנאים וכיצד יש להפעילה בהקשר הפלילי להבדיל מההקשר המינהלי, מה הן המגבלות החלות על הפעלתה וכיו"ב.

26. 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. לצד זאת כאמור, מדובר בסמכות המאפשרת פגיעה מובהקת וישירה בזכויות יסוד של הפרט, ובין היתר בפרטיותו ובכבודו (בג"ץ 5826/14 אליהו נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסקאות 10 ו-18 לפסק דינה של השופטת ברון (22.06.2017)). הפעלת הסמכות באופן מפלה, רשלני או לקוי עלולה להוביל גם היא לקבלת החלטה שגויה על שלילת זכויות סוציאליות באופן מצטבר, עד כדי מצב בו בני משפחה שתושבותם תישלל, יתקשו מאוד לנהל חיים תקינים במדינה ועלולים להיגרם להם נזקים בלתי הפיכים.

27. הנטל להוכחת התקיימות התנאים לביטול התושבות בעת שהמבוטח מחזיק בתעודת זהות ישראלית ולא הודיע על עזיבת המדינה, מוטל על כתפי המשיב (עב"ל 540/07 רזוק – המוסד לביטוח לאומי (5.2.2009)), כך שעל המשיב להצביע על ראייה פוזיטיבית לשינוי מרכז חייו של התושב (עב"ל 1326/01 עזבון המנוח ראשד אבו עסב – המוסד לביטוח לאומי (14.8.2003)). לשם הוכחת הטענה לפיה אדם חדל להיות תושב פועל המשיב באופן יזום, לאיסוף ראיות.

28. לאור זאת, הליך החקירה המתנהל לשם כך 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 לגימלאות. 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.

29. כך למשל, לעיתים פונה המשיב למבוטח מבעוד מועד, ובטרם פתיחה בחקירה פולשנית, מטרידה ופוגענית, בדרישה להצגת מסמכים להוכחת מרכז החיים שיייתרו את קיום החקירה. ואולם, לעיתים הדרישה אינה מוצגת ונפתחת חקירה מיד. מה מותרם של המקרים הראשונים על פני האחרונים, אין לדעת, משום שהנהלים בעניין אינם מפורסמים. במקרים אחרים פונים החוקרים עצמם לנתקרים בדרישות שונות, ולמשל בדרישה לשליחת מיקום באמצעות הטלפון הנייד או למתן הרשאה למעקב אחר מיקומו של האדם "בהסכמה", בהעדר מקור הסמכות להצגת דרישות אלה, על פני הדברים.

30. בהתאם לתוצאות החקירה יחליטו הגורמים המוסמכים במוסד לביטוח לאומי האם לשלול את התשובות של מי שעל פי ממצאי החקירה מרכז חייהם כבר אינו בישראל, על הזכויות הנלוות לו.
31. כאמור בפתח הדברים ולמען הסר ספק יובהר, כי לצורך קיום חקירה בעניין עבירות פליליות הקבועות בחוק הביטוח הלאומי (למשל, בחשד לקבלת גמלאות במרמה או לרמייה כלכלית אחרת) נדרשת הסמכה נוספת של חוקרים מיוחדים, וזו ניתנת למי שהוכשרו לכך בלבד, על פי סעיף 2(1) לפקודת הפרוצדורה הפלילית, וחקירות אלה מנוהלות על פי חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), התשס"ב-2002. בקשת המידע מושא עתירה זו אינה עוסקת בכך.

## **א.2. הליך שלילת התשובות**

32. בסיום חקירת מרכז החיים, הגורמים המוסמכים בלשכת הביטוח הלאומי המטפלת בעניינו של אותו מבוטח תסיק מסקנות מהמידע שהועבר לידיה על ידי החוקר, ותקבל החלטה בעניין התשובות. לעיתים ההחלטה על שלילת תשובות מתקבלת באופן רטרואקטיבי, כך שהמשיב שולל מהתשובות זכויות ותשלומים שהוענקו לו חודשים ואף שנים עובר למועד קבלת ההחלטה, בהסתמך על טענה שחדל, כבר אז, להיות תושב ישראל.
33. עובר לקבלת ההחלטה סופית כאמור, ככל שנשקלת שלילת תשובות, מחויב המשיב לקיים הליך שימוע, ובמסגרתו לעמת את האדם עם המידע שנאסף בעניינו או עם תמצית המידע, ולאפשר לו להתגונן, להסביר את הממצאים המעידים על שינוי מרכז החיים או לסתור אותם באמצעות ראיות. נאמר כבר עתה כי הליך זה אינו מתקיים תמיד. במקרים רבים תושבים מעידים כי אובדן התשובות נודע להם באקראי, כשפנו לקבלת טיפול רפואי. גם כאשר מתקיים הליך במתכונת כלשהי, לעיתים קרובות נופלים בו פגמים מהותיים: המבוטח אינו מקבל מידע על זכויותיו, ולעיתים שימוע, גם אם מתקיים, אינו נערך בשפתו, המבוטח אינו נחשף ליסודות עליהם נשענת ההחלטה להעמיד את תשובותו על הכף ולו לתמציתם, לא ניתנת הזדמנות הוגנת להתמודד עם כל אלה, ועוד.
34. לאחר קבלת החלטת המשיב בעניין שלילת התשובות – ככל שזו נמסרת באופן סדור – יכול המבוטח להגיש השגה על ההחלטה בתוך פרק זמן קצוב בן 45 יום. לאחר מכן ניתן להגיש לבית הדין לעבודה תביעה לביטול ההחלטה ובמסגרתה לקיים הליך הוכחות בעניין התשובות. בהליך זה, על אף שנטל הראייה מוטל על המשיב, מקובל כי המבוטח – התובע אינו נחשף לראיות המוסד לביטוח לאומי.
35. פנייה לבית הדין לעבודה וניהול תביעה אינם עניין של מה בכך עבור מרבית האוכלוסייה המוחלשת התלויה בקצבאות המשיב. בשל פערי הכוח והידע רבים נרתעים, בלשון המעטה, לפתוח בהליכים אלה. גם במסגרת הליכים בעניין תשובות המתנהלים בפני בתי הדין, המשיב נהנה מיתרונות מבניים המאפיינים "שחקן חוזר" כמו גם מגישה מלאה למידע שנאסף במהלך החקירה ואפשרות לבחור איזה מהמידע לחשוף ואיזה להצניע במסגרת ההליך, ואילו הנתבע עלול להתקשות לסתור את הראיות ואת תקינות ההליך.
36. במסגרת ההליך קיים קושי להוכיח פגמים דיוניים ופגמים מהותיים בהליך שלילת התשובות בהעדר נוהל פומבי המתווה את אמצעי החקירה המותרים, הבסיס העובדתי הנדרש, קריטריונים ואופן קבלת החלטות וכדומה. בהעדרם של נהלים נאלצים המתדיינים לנסות להצביע, בכל מקרה לגופו, על התנהלות לא ישרה או לא תקינה כלפיהם במהלך החקירה הפוסלת את מסקנותיה, דבר שגם הוא בעוכריהם של אזרחים ותושבים המבקשים להוכיח כי נעשה להם עוול.

37. סיכום הביניים לעניין הליכי שלילת התושבות הוא, שלמשיב ולחוקרים מטעמו סמכויות מרחיקות לכת לביצוע חקירה ולשלילת זכויות סוציאליות ורפואיות בהתאם לתוצאותיה. לא תוצאת החקירה בלבד עלולה לפגוע בזכויות הנחקר, אלא עצם ההחלטה על פתיחה בחקירה ועצם ניהולה נגד אדם פוגעות בליבת הזכויות לפרטיות ולכבוד, ומנוגדת לעיקרון לפיו אזרח המוסר מידע לרשות לא יוחזק כמוסר מידע שקרי וכוזב, אלא אם יש ראיות סבילות לכך בידי הרשות (בג"ץ 58/68 שליט נ' שר הפנים, פ"ד כג(2) 477, 506 (1970); בג"ץ 6825/07 אבו רמילה נ' שר הפנים, פסקאות 13-14 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (28.5.2012)). בנוסף לכך, פתיחה בחקירה ללא הצדקה מלכתחילה, או על יסוד הטייה או תיוג (פרופיילינג) הנוגעים לזהות הנחקר – עלולים לפגוע בשוויון, ולגרור הפליה שתוצאותיה קשות במיוחד. מכאן הצורך בפרסום הנהלים ובשקיפות המידע מושא עתירה זו.

### האינטרס הציבורי בחשיפת המידע

38. שקיפות התנהלות המשיב בעניין שלפנינו היא תנאי הכרחי למימוש הבקרה עליו ולהבטחת השמירה על זכויות הפרט בעת הפעלת סמכויותיו. כפי שנראה לעיל, הסיכון שבהתנהלות המשיב בחוסר שקיפות וללא פיקוח אינו עניין תיאורטי. על התנהלות המשיב נמתחה ביקורת באופן חוזר ונשנה. המשיב נקרא לסדר בגין אי סדרים מהותיים ואף התחייב להטמיע הוראות חדשות בנהליו, על מנת להבטיח זכויות דיוניות בסיסיות וזכויות מהותיות של הנפגעים מהחלטותיו, דוגמת הזכות לשימוע הוגן בטרם קבלת החלטה על שלילת זכות של האזרח.

39. הנהלים שבמוקד עתירה זו מסדירים, כאמור, את השימוש שעושה המשיב בסמכותו לנהל חקירות מרכזי חיים ולקבל החלטות בדבר תושבותם של מבוטחים.

40. במסגרת דו"חות שפרסם מבקר המדינה כבר לפני שנים, בין השנים 2005-2009, נמתחה ביקורת נרחבת על אופן ניהול חקירות בידי המשיב (מבקר המדינה, **הטיפול בחשד לביצוע עבירות הוראה ומרמה במוסד לביטוח לאומי**, דו"ח שנתי 59 עמ' 1319-1323 (להלן: **דו"ח הביקורת**); וראה גם: פלורה קוך דבידביץ', **דוחות מבקר המדינה על המוסד לביטוח לאומי**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (13.12.2009)). עוד במועד זה העמיד המבקר את המשיב על החובה לקבוע סדרים ונהלים אחידים לביצוע החקירות וניהולן, בין היתר על מנת להבטיח את ערך השוויון בפני החוק. כעולה מהגשת עתירה זו, מחדלו של המשיב לקבוע ולפרסם נהלים אחידים בנושאים אלה נמשך מאז ועד היום.

41. דו"ח הביקורת מציין, כי אין לאגף החקירות של המוסד לביטוח לאומי קובץ נהלים עדכני המפרט את אופן קבלת החלטות וניהול החקירה ומנחה את הפקידים והחוקרים המתנהלים מול המבוטח הנחקר, וכי במצב זה, החוקרים פועלים לנוכח הנחיות עמומות ובלתי אחידות. המבקר מציין עוד, כי באגף החקירות לא נעשית בקרת איכות של עבודת החוקרים. לצד התייחסות להעדרם של נהלים אחידים דו"ח הביקורת מתייחס לאי הסדרים במנגנוני הכשרת החוקרים, ולהעדר הכשרה מספקת בטרם כניסה לתפקיד; להעדר תיעוד מלא של החקירה; אי-עימות החשודים עם הראיות שנאספו נגדם; ביצוע לקוי של חקירה באזהרה; הקפדה על ביצוע חקירה בשפת האם של העד; הבטחת הבטחות לנחקרים בנוגע להמשך הטיפול בתיק ללא סמכות ואף ללא תיעוד, ועוד.

42. במקרים רבים מצאו בתי הדין לעבודה, כי ניהול ההליך לבחינת מרכזי חיים וקבלת החלטות המוסד בעניין שלילת תושבות, אכן לקו בפגמים משמעותיים. כך למשל, עלה חשד לשקילת שיקולים זרים ושלילת תושבות מפרטים מסוימים, למשל מקרב תושבי מזרח ירושלים, באופן מפלה וללא כל יסוד ראייתי וללא סמכות לעשות כן (ניר חסון, **הביטוח הלאומי השיב זכויות שנשללו ללא נימוק מפעילים**



ומקורביהם במזרח ירושלים, הארץ (24.8.2021); יעל שטיין, **הטרנספר השקט נמשך – שליחת מעמד התושבות וזכויות סוציאליות מתושבי מזרח ירושלים**, בצלם והמוקד להגנת הפרט עמ' 20-37 (1998).

43. הפגמים בעבודת המשיב בנושא בחינת מרכז חיים הם רבים, ובהם פתיחה בחקירה ללא הצדקה וללא סמכות, למשל נגד אדם שכלל לא הגיש תביעה לגמלה, או כתלות במאפייניו האישיים, או "דילוג" המוסד, פעם אחר פעם, על חובתו למסור החלטה מנומקת וליתן זכות שימוע לנפגע מההחלטה על שליחת תושבות בטרם קבלת החלטה מוגמרת בעניינו. בניגוד לחובות הקבועים בדין ובפסיקה בעניין שימוע הוגן המאפשר התמודדות עם הטענות, בטרם קבלת החלטה הפוגעת בפרט (בעניין חובות אלה ראה למשל: בג"ץ 3379/03 מוטסקי נ' פרקליטות המדינה (18.3.2004); עע"ם 1038/08 מדינת ישראל נ' גאעביץ, פסקה ל"א לפסק הדין (11.8.2009); בג"ץ 113/52 זקס נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד (1) 696, 700 (1952); בג"ץ 987/94 ירונט קווי זהב בע"מ נ' שרת התקשורת פ"ד מח 412, בפסקה 14 לפסק הדין (1994)).

44. בעב"ל 13-07-18693 חלאק – המוסד לביטוח לאומי (26.3.2017) (להלן: עניין חלאק) נדונה מדיניות זו של המשיב, למנוע זכות שימוע נאותה בטרם קבלת החלטה על שליחת תושבות, בניגוד לכללים המנחים שנקבעו בפסיקה לעניין זה. בהמשך לטענות שהועלו בערעור על החלטת המוסד בעניינם של התובעים שתושבותם נשללה ולהערות בית הדין הארצי, נקבע על פי הצעת המוסד עצמו, כי הוא יעגן בנהליו שורה של צעדים שיינקטו בכל מקרה בו נשקלת קבלת החלטה על שליחת תושבות, להבטחת קיום הליך שימוע מינימאלי ומאוזן יותר מהנהוג עד אותה עת. נגד מתן ההתחייבות נמחקה התביעה באותו עניין בהסכמה. אלא שלמרבה הצער, וכפי שניתן ללמוד מענייננו, הנתבע אינו עומד במרביתן.

45. בשל חשיבות הדברים נביא את הדברים מתוך פסק הדין ובלשון התחייבות המוסד, להלן:

"אשר לינוהל לביצוע הליך מתן זכות טיעון בטרם שליחת תושבות, הודיע המוסד לביטוח לאומי כדלקמן:

1. המשיב מוציא הודעה בדואר רשום למבוטח על הכוונה לשלול את מעמדו כתושב ישראל.

2. בהודעה מפרט המשיב את התקופה הרלוונטית לשליחת המעמד וכמו כן את הטעם המרכזי בגינו נבחנת שליחת התושבות כגון שהות ממושכת בחו"ל, פג תוקף אשרה, מגורים בשטחי הרשות הפלסטינאית, שליחת אשרה מרשות האוכלוסין וכולי.

3. המשיב מסכים להוסיף לרשימת הטעמים המרכזיים לשליחת תושבות את הטעם הנוסף הבא: 'מבדיקה שביצענו לא נמצאת מתגורר בכתובת אותה מסרת'.

4. המשיב מציין בהודעה שנשלחת לאדם כי באפשרותו להביא את טענותיו בכתב בפני המשיב בדבר הכוונה לשלול את מעמדו כתושב תוך 45 ימים מיום מסירת המכתב.

5. בנוסח ההודעה הקיימת קיים גם המשפט הבא: 'לפרטים נוספים, נא לפנות לסניפינו לפני הפרטים שבראש הודעה זו'.

6. המשיב ישנה או יוסיף לנוסח ההודעה כך שתהיה פסקה המאפשרת לאדם לפנות אל המשיב תוך 21 ימים בבקשה מפורטת לקבל נימוקים מפורטים יותר או את המידע עליו התבסס המשיב ביחס להודעה על הכוונה לשלול את מעמדו כתושב, וכי בקשתו כאמור תבחן.

7. המשיב יבחן את בקשת הפונה לקבלת נימוקים או מידע, ויחליט בה עפ"י שיקול דעתו בשים לב כי מדובר בשלב בו טרם ניתנה החלטה סופית, אך ככל שיוחלט שלא ניתן להיעתר לבקשה שהוגשה, באופן מלא או חלקי, המשיב ישיב לפונה וינמק את החלטתו.

8. החומר/המידע שהמשיב מחליט שניתן להעבירו, יועבר בהקדם.

9. ככל שאדם פנה אל המשיב בבקשה לקבלת חומר או מידע נו

10. סף, טרם הגשת טיעוניו, לא יבוא פרק הזמן מאז הפנייה ועד לקבלת החומר המבוקש או ההחלטה בעניין, במניין ה-45 ימים להגשת טיעוניו כנגד הכוונה לשלול תושבות.

11. במקרים בהם אדם מגיש טיעונים בכתב כנגד הכוונה לשלול תושבותו, המשיב מקבל החלטה לאחר בחינת הטענות כאמור ושולח החלטה מנומקת בדואר רשום. בנוסח ההודעה על החלטת המשיב לשלול תושבות, המשיב מפנה אותו לזכותו לערער על ההחלטה לבית הדין בנוסח הבא: 'באפשרותך לערער על החלטה זו בפני בית הדין לעבודה הסמוך למקום מגוריך, תוך 12 חודשים'.

12. במקרים בהם אדם לא פנה ולא הגיש טיעונים בכתב למשיב כנגד ההחלטה לשלול תושבותו (להלן – 'אי מימוש זכות הטיעון'), מופיעה בפסקה לפיה 'אם לא תתקבל אצלנו פנייה תוך 45 יום כאמור, יקבל האמור תוקף של החלטה סופית, כלומר, שאינך תושב בתקופה לעיל'.

13. בגלל מכלול האפיונים הייחודיים של האוכלוסייה של מזרח ירושלים, המשיב מסכים להוסיף שלב נוסף להליך של מתן זכות הטיעון לגבי אוכלוסייה זו כך שגם לאדם שלא מימש את זכות הטיעון, תישלח הודעה נוספת בה יירשם כי בהמשך להודעה הקודמת מאחר שחלפו 45 ימים ולא פנה כדי לממש את זכות הטיעון, החליט המשיב לשלול את התושבות שלו.

14. כל עוד חלפו 45 ימים ולחילופין כל עוד שלא ניתנה החלטה לאחר קבלת טיעונים בכתב נגד הכוונה לשלול תושבות, ובהעדר טעמים מיוחדים לקביעה אחרת, לא נשללות הזכויות הניתנות לאדם בהיותו תושב ישראל אצל המשיב.

המוסד ציין עוד כי דרוש לו פרק זמן נוסף על מנת להיערך לביצוע השינויים שאוזכרו לעיל, 'הכרוכים הן בפיתוח והרצות השינויים במערכת הממוכנת והן בהוספת מטלות על מקבלי ההחלטות בביצוע ההליך של מתן זכות טיעון'. על כן ביקש המוסד להודיע לבית הדין "בתוך שישה חודשים האם הוא ערוך לפעול לפי הנוהל החדש, ובמקרה הצורך ימסור הודעת עדכון נוספת תוך שלושה חודשים לאחר מכן, ובכל מקרה המשיב מתחייב שהנוהל החדש ייכנס לתוקף לכל המאוחר עד אמצע שנת 2018".

46. הנהלים שהתחייב המשיב לקבוע בעניין **חאלק** מעולם לא פורסמו.

47. בית הדין הארצי לעבודה אף עמד על כך שהמשיב אינו עומד בהתחייבות זו, ועל חשיבות עריכת חקירה הוגנת ועל מתן זכות שימוע לנפגע הפוטנציאלי מהחלטה על שלילת תושבות, בפרט לנוכח השלכותיה כבדות המשקל של החלטה זו על זכויותיו. בעב"ל 19-07-13192-קוואס – המוסד לביטוח לאומי (10.8.2021), שם נפסק:

"להחלטה על שלילת תושבות בכלל ועל שלילתה בדיעבד בפרט 'השלכות משמעותיות... מי שתושבותו נשללת מאבד את ביטוחו הרפואי וזכויות סוציאליות רבות המוקנות לו בחוק ומכוחו. כאשר להחלטה תוקף רטרואקטיבי היא יוצרת חוב כספי... בנסיבות העניין נשללה התושבות על סמך חקירה שבין אם יכולה

היתה להיות מקצועית יותר ובין אם לקתה במידה מסוימת של מגמתיות – אינה מספקת. החוקר העיד כי לא ידוע לו כי קיימות הנחיות כתובות על אופן ביצוע חקירה לשלילת תושבות. אף המוסד לא הציג כל הנחיות. ההודעה על שלילת התושבות מנומקת באופן לקוני ועיתוי השלילה כתריסר שנים קודם לקבלת ההחלטה לא הוסבר. ... למערערים התאפשר להשיג בכתב על ההחלטה, אך החומר שעמד בבסיס ההחלטה פרט לדו"ח החקירה לא הוצג בפניהם חרף בקשתם, באופן שהפך את הליך השימוע לחסר ערך, אלא הוצג לראשונה אגב חקירת המערער (ותמונות הוצגו לראשונה, ככל הנראה גם למוסד, בחקירתו הנגדית של החוקר). ... הגם שניתן היה לבצע השלמות חקירה שאינן מורכבות אלה לא בוצעו. מן הראוי כי המוסד ייתן דעתו להערות אלה וישקול בין היתר גיבוש נוהל מתאים הן לפעילות חוקרים פרטיים שאינם נמנים עם עובדיו והן לפיקוח עליהם. " (שם, פסקאות 34-33 לפסק הדין).

48. אך לאחרונה נמתחה על ידי בית הדין האיזורי לעבודה בירושלים ביקורת חריפה על התנהלות המוסד, שמוסיף ופועל בניגוד לנהלים עליהם הצהיר בפני בית הדין הארצי לעבודה בעניין **חלאק, וזאת לאחר שנמצא כי נשללה תושבותם של תושבי מזרח ירושלים ללא כל עילה בדין, ב"שיטת מצליח"**, בהתבסס על שיקולים זרים ופסולים, בלי לקיים הליך תקין ומבלי לתמוך החלטה זו בתשתית עובדתית כלשהי :

"מכאן גם המשמעות הברורה והקשה של שלילת תושבות ממבוטח/ת והדברים באים לידי ביטוי ברור גם כאן, מקום בו בעטייה של שלילת התושבות נשללה מהתובעת וממשפחתה הזכות הבסיסית לקבלת טיפול רפואי, והדברים זוכים למשנה תוקף מקום בו תושבות התובעת נשללה מבלי שההחלטה נשענת על תשתית עובדתית, כמתחייב ומבלי שלהחלטה קדם הליך סדור. לא למותר להדגיש בהקשר זה כי נוסח מכתבו של פקיד התביעות... אינו ממלא אחר התחייבות המוסד אשר אושר על ידי בית הדין הארצי בעניין חלאק. " (ב"ל (י-ם) 13937-02-22 עבאסי – המוסד לביטוח לאומי (25.8.2022)).

49. לא אחת מתברר כי ההחלטה לשלילת תושבות נסמכה על מידע חלקי, על ביצוע חקירה לקויה וכיו"ב. כך למשל, בעניין **סרסור**, טען בתחילה המשיב כי החלטתו על שלילת תושבות בני משפחה נסמכה על חקירה יסודית ועל ביקורים חוזרים ונשנים בכתובת המגורים. רק בשלב ההוכחות בהליך המשפטי בפני בית הדין לעבודה בתל-אביב התברר כי מדובר בביקור יחיד ובתשאול עוברי אורח שלא ביסס הוכחה לשינוי מרכז חיים כנדרש (ב"ל (ת"א) 10339-07-18 **סרסור** – המוסד לביטוח לאומי (16.3.2019)). חשיפת התובעים לחומרי החקירה בהליך השימוע, וקביעת קריטריונים ראייתיים לביצוע חקירה תקינה ולכמות הראיות הנדרשת לשם קבלת החלטה לשלילת תושבות, וכן פרסומם של כל אלה בנוהל שיוגש למבוטחים, עשויים היו למנוע את העוול שנגרם במקרה זה כבמקרים רבים נוספים.

50. במקרה נוסף המדגים תופעה זו של שלילת תושבות שרירותית שלא כדין, בוטלה במפתיע תושבותם של אישה וילדיה הקטינים, בסמוך לאחר מעצרו של אבי המשפחה. רק בחלוף חודשים רבים, בעקבות הגשת תביעה ולאחר שנמתחה ביקורת מצד בית הדין, יישם המשיב את ההחלטה להשבת התושבות והזכויות הנלוות לה לאשה וילדיה (ב"ל (י-ם) 42468-11-21 **צגיר** – המוסד לביטוח לאומי (1.2.2022)). בדומה לכך בעניין אחר (ב"ל (י-ם) 69005-06-21 **עבדאלנבי** – המוסד לביטוח לאומי (נבו (28.10.2021)), הסכים המשיב להשיב על כנו את סטטוס התושבות של התובעת וילדיה, בלי להציג ראיות כלשהן שהצדיקו שלילתו מלכתחילה, לאחר שהודה כי לא התקיים הליך כלשהו בתיק ובלי שהתקיים דיון, אך משום שהוגשה תביעה. המשיב חויב בהוצאות. בדומה לרבים נוספים התובעת

באותו עניין לא קיבלה מהמשיב מידע בעניין עילת שלילת התושבות, ולא זכתה לחזות בהחלטה מנומקת. היא בחרה להגיש עתירת חופש מידע שרק בעקבותיה נמסר לה המידע – או אם לדייק – העדר המידע הרלוונטי, על יסודו פעל המשיב בעניינה (עת"ם (י-ם) 48899-02-22 **עבדאלנבי נ' המוסד לביטוח לאומי** (19.5.2022)). במקרה דומה נוסף (ב"ל (י-ם) 3930-09-21 **ברכה – המוסד לביטוח לאומי** (31.8.2021)), נשללה תושבות התובעת ושלושת ילדיה. השגה שהגישה התובעת למשיב על החלטה זו נדחתה ללא הנמקה מהותית, ועם זאת, בהליך בפני בית הדין לעבודה לא הוצגו ראיות, והמשיב הסכים להחזיר לתובעת ולילדיה את זכויותיהם ללא דיון נוסף. כאמור – "שיטת מצליח". המשיב חויב בהוצאות על הצד הגבוה, פעם נוספת.

51. העדרם של נהלים פומביים מקשה על תובע הפונה לבית הדין לעבודה, שממילא נמצא בעמדת נחיתות מבנית להוכיח כי תושבותו נשללה שלא כדין. גם ככל שיעלה בידו להוכיח בהליך המשפטי את התנהלותו הפסולה של המשיב במסגרת החקירה וההליך המינהלי, ותושבותו תוחזר לו, החזרת התושבות יכולה לרפא את הנזקים שנגרמו למבוטח ולילדיו רק באופן חלקי, ולרוב בחלוף חודשים רבים ממועד שלילת התושבות. יתר על כן, בחלק מהמקרים המבוטח לא יפנה מיד להליך משפטי בין בשל חשש מניהול הליך שאינו מבין ובין בשל חסמים שונים, או אז הנזק שייגרם יהיה כבד אף יותר.

52. הסתרת ההסדרים הקבועים בנהלים חוסמת כל אפשרות לקיים ביקורת ציבורית ומשפטית אפקטיבית על התנהלות המשיב, מונעת מהנפגעים מהתנהלות בלתי תקינה של המשיב והחוקרים הפועלים מטעמו להצביע על התנהלות בלתי תקינה בעניינם ולעמוד על זכויותיהם, ומונעת את האפשרות לתבוע, מראש, פעולה בהתאם לנהלים במקרים המתאימים. לפיכך, חיסוי מלא של הנהלים נעדרת הצדקה בהתאם להוראות החוק ומותיר פתח רחב לשימוש שימוש אסור, מפלה ופוגעני בסמכויות מרחיקות הלכת הנתונות בידי המשיב. שקיפות הנהלים, טיובם בהתאם לביקורת ציבורית ואכיפתם – היא גם אינטרס של המשיב עצמו – שכן בהעדר ביקורת, פיקוח ואכיפה הפתח לאי סדרים, לפגיעה בלתי מידתית בזכויות, לקבלת החלטות שגויות ולהליכים משפטיים מיותרים בעקבות זאת – נותר פרוץ ורחב.

53. התוצאה של העדר שקיפות היא הגדלת הפגיעה בזכויות יסוד, בפרט של אוכלוסיות מוחלשות הנזקקות ומסתמכות על מנגנון הביטחון הסוציאלי עליו אמון המשיב, ביתר שאת.

54. פרסום הנהלים המסדירים את הליכי החקירה ושלילת התושבות באופן שיהפוך הליכים שקופים וימנע טעויות מלכתחילה, יסייע גם בידי בית הדין לעבודה לחשוף טעויות או עוולות אלה ולהביא לתיקונם.

55. לסיכומו של היבט זה: הסתרת הנהלים לפיהם פועל המשיב **מרוקנת מתוכן את תכלית חובת הפרסום**. פרסומי המשיב באשר לאבדן תושבות ולאפשרות להשיבה על כנה כוללים כיום הנחיות מעשיות מעטות, שאינן מפרטות דבר בעניין חקירות מרכז חיים, ניהולן, תוצאותיהן וזכויות התושב במסגרתן. **הטלת חיסיון על תוכן הנהלים מתמרץ קביעת הסדרים בלתי תקינים, בלתי סבירים ובלתי מידתיים בפגיעתם בפרט, ואף מאפשר הפרה סדרתית של הנהלים שקבע המשיב עצמו, בהעדר יכולת לאכוף את הוראותיהם ולהתגונן מפני הפרתם בהליכים משפטיים**. בהעדר שקיפות מנועים הכפופים לסמכויות המשיב **לדעת אם השימוש בסמכויותיו בעניינן היה בהתאם לנהלים ולדין או בניגוד להם**. כתוצאה מכך, נבלמת יכולתם של אזרחים שנפגעו לפנות במקרים המתאימים לגורמים הרלוונטיים להגשת תלונה, להגשת השגות על החלטות בעניינם במקרה שנעשה להם עוול ולניהול אפקטיבי של הליכים משפטיים בעניין שלילת התושבות. כך, החיסיון מעניק למעשה יד חופשית לשימוש פסול שחורג מהנהלים, שהרי אף אחד לא ידע שבכלל הייתה חריגה.

## הטיעון המשפטי

### חובת הפרסום: נקודת המוצא היא שקיפות מלאה של הנחיות מנהליות

56. תכליתו המרכזית של חוק חופש המידע להבטיח ביקורת ראויה על רשויות השלטון ואת תפקודן התקין של רשויות ציבוריות, החבות חובת נאמנות לציבור. חוק חופש המידע נשען על תפיסה לפיה אין לרשות הציבורית ולעובד הציבור דבר משל עצמם, וכי ככלל, המידע על פעילותן שייך בראש ובראשונה לציבור אותן הן משרתות. משום כך, "הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי" (הצעת חוק חופש המידע התשנ"ז 1996, הצ"ח 2523 בעמ' 609 (7.3.1996)). לצד השלכת הזכות למידע על הפרט, הגדלת השקיפות ונגישות למידע "תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון" (שם).
57. דומה שאין צורך להרבות במילים על חשיבותה הגדולה של שקיפות שלטונית בכלל, ושל פרסום הנחיות מנהליות בפרט. מחובתה של רשות ציבורית לחשוף את כלל הנהלים המעודכנים שעל פיהם היא פועלת בהתאם לסעיף 6(א) לחוק חופש המידע ולהלכה הפסוקה.
58. תכלית סעיף 6 לחוק, היא "להביא לידיעת הציבור את ההנחיות המנהליות שלפיהן רשות ציבורית פועלת, כך שלא יהיו בגדר יתורת הנסתר" (בג"ץ 7139/02 עבאס-בצה נ' שר הפנים, פ"ד נז(3) 481, 491-492 (2003)). זאת, במיוחד כשמדובר בהנחיות שיש בהן כדי לאצול על זכות הפרט והנדרשות על מנת שהפרט יידע לכלכל את צעדיו ולעמוד על זכויותיו, כבענייננו (בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501, 513 (1992); עת"ם (חי') 16777-05-15 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה קרית אתא נ' ועדת הערר המחוזית – מחוז חיפה (16.12.2015); עת"ם (י-ם) 530/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים (5.12.2007) (להלן: עניין פרסום נהלי משרד הפנים); עת"ם 22015-02-22 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרת ישראל (2.10.2022) (להלן: עניין פרסום נהלי המשטרה)).
59. הפסיקה ייחסה חשיבות מוגברת לחובת הפרסום ולהיקפה במקרים שבהם נהלי הרשות מסדירים עניינים הנוגעים לזכויות אזרח או הפוגעים בזכויותיו (בג"ץ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר, פ"ד נג(5) 193, 201 (1998)). ככל שחשיבותם של הנהלים מבחינת זכויותיו וחובותיו של הפרט גדולה יותר, כך חובת הפרסום וההנגשה לציבור יהיו משמעותיות יותר (ע"ם 4014/11 אבו עיז נ' משרד הפנים רשות האוכלוסין, פסקה 32 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (1.1.2014)). בענייננו, החובה לפרסם את הנהלים במלואם חלה ביתר שאת, משום שמדובר בנהלים המשליכים ישירות על זכויות הפרט של המבוטחים, ומסדירים שימוש בכוח שלטוני כלפי אזרחים תוך פגיעה מרחיקת לכת בפרטיותם (ראה והשווה: בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, פסקה 36 לפסק דינו של השופט חשין).
60. מספר רציונליים עומדים ביסוד חובת פרסום הנהלים. ראשית, עקרון השקיפות העומד ביסודו של חוק חופש המידע מבטיח את יכולתו של הציבור לבקר את השלטון ומבטיח שהרשות תפעיל את סמכויותיה בהתאם לדין, בסבירות, במידתיות, ללא משוא פנים, בשוויון, ותוך הפעלת שיקול דעת ראוי (ראה: ע"ם 8282/02 הוצאת "הארץ" בע"מ נ' מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465, פסקאות 6-7 לפסק דינו של השופט חשין (23.11.2003) (להלן: עניין הארץ); בג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח(1) 661, 673 (1993); בג"ץ 258/07 גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת ארועי המערכה בלבנון, פ"ד סב(1) 648, פסקה 6 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (2007) (להלן: עניין ועדת וינוגרד)). עקרון זה

מתחזק שבעתיים כאשר מדובר בגילוי נהלים להפעלת סמכויות פוגעניות, שמכוון יכול המשיב לחדור למקום מגוריו של הפרט, לפגוע בפרטיותו ובכבודו, לשלול מהפרט זכויות סוציאליות.

61. שנית, פרסום הנהלים נדרש גם על מנת ליידע פרטים שמתבצעת בעניינם בדבר זכויותיהם ובדבר גבולות הפעלת סמכותם של המשיב והחוקרים הפועלים מטעמו כלפיהם. למשל, לידעם כי אינם חייבים ליתן הסכמה לחיפוש ותיעוד של פנים ביתם. מטבע הדברים, המבוטחים הנחקרים מצויים בעמדת נחיתות במפגש עם חוקרי המשיב. מרביתם אינם בעלי ידע משפטי. הם תלויים במידה רבה במשיב לקיומם ולהתנהלות שגרתית יומיומית, ואינם נוטים לעמוד בדווקנות על זכויותיהם בפני מי שנחזה להיות בעל מרות, בפרט בהעדר מידע על זכויותיהם. פרסום נהלי המשיב בעניין חקירה הכוללת פגיעה בצנעת הפרט ואפשרות לפגוע בקשת רחבה של זכויות חיונית, גם על מנת לאפשר לפרט להגן על זכויותיו בהליך החקירה ולדרוש אכיפה של מגבלות ראויות על הפעלת הסמכויות. המצב הנוכחי בו המשיב מסתיר את נהליו בשלמותם, והציבור אינו יכול לדעת מהם גבולות השימוש המותר בסמכויות המשיב, מכין את הקרקע לרמיסת זכויותיהם במהלך החקירה ובהליך שלילת התושבות.

62. שלישית, פרסום הנהלים נדרש על מנת אפשר לנחקרים להגן על זכויותיהם בהליך המנהלי אל מול המשיב: לעמוד על זכותם לשימוע הוגן, לקבלת החלטה מנומקת וכיו"ב.

63. רביעית, חשיפת הנהלים תאפשר למבוטחים להתלונן במקרה של חריגת המשיב או הפועלים מטעמו מסמכותם במהלך החקירה וההליך המינהלי, ותסייע למי שהתקבלה החלטה שגויה בעניינו לעמוד על זכויותיו במסגרת הליכי השגה והליכים משפטיים התוקפים את החלטה לשלילת תושבותו.

64. חמישית, חשיפת הנהלים והמידע שבוקשו על ידי העותרת, תאפשר לקיים פיקוח וביקורת ציבורית על התנהלותם של הליכי שלילת תושבות במקרים של חריגת המשיב מסמכויותיו, או של חשש להתנהלות שרירותית או מפלה. שקיפות וביקורת ציבורית נדרשת בפרט לנוכח יחסי הכוח בין המשיב לכפופים לסמכויות החקירה כנזכר לעיל.

65. חשיבות זו גוברת במיוחד כאשר עסקינן בהקשרים של זכויות יסוד, כמו הזכות לפרטיות ולקיום בכבוד (בג"ץ 5469/20 **אחריות לאומית ישראל הבית שלי נ' ממשלת ישראל**, פסקה 34 לפסק דינה של הנשיאה חיות (4.4.2021)), ובמקום בו יחסי הכוח, כפיפותו של האזרח לרשות ותלותו בה יוצרים חשש מובנה ומוכר לשימוש לרעה בכוחה של הרשות, לאי יכולת האזרח לעמוד על זכויותיו ולבסוף לפגיעה בפרטים המשתייכים לאוכלוסיות מוחלשות ביותר. בהקשר זה חשיבות פרסום של נהלים היוצרים וודאות ומבהירים את המותר והאסור ביחס הרשות לאזרח, ואף מאפשרים לאכוף כללים אלה, ליכולת הפרט להתגונן ולעמוד על זכויותיו, היא עצומה:

"נקודת מוצא שאמורה להשפיע על המשפט המינהלי בהקשר דנן היא שהמפגש בין האדם העני ופקידות הרווחה הוא מפגש שלטוני אינטנסיבי ועוצמתי במיוחד.... חלק ניכר מחייהם של אנשים עניים נשלט על ידי רשויות הרווחה... באינטראקציות אלו, הרשות מצוידת בסמכויות נרחבות שמבססות שליטה ממשית בחייו של הפרט.... לפקידות נתונה הסמכות להכריע ביחס לזכות של אדם עני לתמיכות רווחה, ובהמשך לבחון שוב ושוב האם אותה זכאות עדיין מתקיימת בו (ובאיזה היקף). בהקשר דנן, זוהי תלות מתמשכת בכמה רשויות רווחה, וקשורה באופן ישיר לסמכויות המקנות שליטה על עצם מימוש הזכות לקיום מינימלי בכבוד של הפרט ומשפחתו... תוצר הלוואי של האינטנסיביות השלטונית והתלות הבסיסית ברווחה הוא תחושת פחד מתמשכת שבה לרוב שרויים מטופלים עניים בתחום הרווחה. פחד זה עלול לשתק את הנתמכים ולמנוע מהם לפעול נגד הפקידות, למרות התיעוד הנרחב לקיומן של פרקטיקות מטרטרות ומדירות של שלילת זכאות ביורוקרטית, ... כמכלול, מפגש שלטוני אינטנסיבי זה מעצים את הפגיעות, שפרטים עניים מגיעים עמה מלכתחילה אל רשויות הרווחה – פגיעות הנובעת מן

המצוקה החומרית והנפשית הכרוכה בחיים בעוני, וכן מפערי מידע וידע שבין העני והפקידות. " (פלג, עמ' 537-538).

66. לדברים הללו השלכה על חובת פרסום הנהלים. בעניין **פרסום נהלי משרד הפנים** נפסק:

"חשוב לציין כי חובת הפרסום המיידית, העדכון ונגישות המידע נובעת גם מסוג האוכלוסייה בה מדובר. לעיתים קרובות מדובר באוכלוסייה חלשה, חסרת אמצעים, בעלת ידע חלקי בלבד ולעיתים זרה בארץ, ללא ידע של שפה או אפילו מידע בסיסי. לסוגי אוכלוסייה אלה, הנזקקים מדי יום לשירותיו של המשיב, המידע אודות הנהלים, המדיניות וההנחיות הינו לא פחות מאשר 'אוויר לנשימה' ובהעדרו הם מתקשים להבין אל נכונה את מעמדם ולעמוד על זכויותיהם ולקבל – במקרים המתאימים – את הזכויות המגיעות להם על פי הדין וכללי המנהל התקין. ... עומדת להם הזכות האלמנטארית לדעת כיצד יוסדר מעמדם וזכויותיהם על פי ההנחיות הנקוטות בידי המשיב." (פסקה 37 לפסק הדין).

67. בענייננו, כלליותה של ההוראה המסמיכה לצד אי פרסום הנהלים יוצרת קושי כפול ומכופל: היא מותירה פתח רחב לפגיעה בשוויון ולפגיעה בלתי חוקתית בזכויות יסוד נוספות, אם תופעל בחוסר מידתיות, בשרירות או מכוחם של שיקולים פסולים ואסורים (בג"ץ 6824/07 **מנאע נ' רשות המסים**, פ"ד סד(2) 479, 798-799 (2010); ע"מ 8277/17 **זיוד נ' שר הפנים**, פסקאות 21-23 לפסק דינה של הנשיאה חיות (21.7.2022); בג"ץ 7803/06 **אבו ערפה נ' שר הפנים**, פסקה 54 לפסק דינו של השופט פוגלמן (13.9.2017); רע"ב 6976/18 **שירות בתי הסוהר נ' פרש**, פסקאות 10-14 לפסק דינו של השופט מלצר (16.6.2021)). שיקולים אלה מעצימים את חובת המשיב, חובה החלה עליו ממילא, לפרסום הנהלים מושא עתירה זו.

68. לבסוף, הסתרת נהלים לפיהם פועלת רשות ציבורית מובילה לפגיעה משמעותית במיצועי זכויות משפטיות של האזרח ובזכות הגישה לערכאות (לקשר בין הזכות לחופש המידע לזכות הגישה לערכאות במשפט משווה ר' יורם רבין ורועי פלד "הזכות החוקתית לקבל מידע" בתוך **ספר דליה דורנר** 463, 477-478 (2009)).

### הסתרת הסעיפים – בניגוד לחוק

69. בניגוד לנטען באופן כוללני ומעורפל במענה המשיב מיום 25.12.2022 אין כל בסיס בדין להטיל חיסיון או להימנע מלפרסם את הנהלים הרלוונטיים שביקשה העותרת.

70. בראש ובראשונה מתחייב לציין כי מענה המשיב לבקשה אינו מנומק, אלא מפנה לצבר סעיפים בחוק חופש המידע וזאת בלבד. זוהי אינה הנמקה, אלא בסך הכול הפנייה לסעיף החוק, שבעטיו נדחתה הבקשה. חובת ההנמקה קבועה בחוק לתיקון סדרי המנהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, והיא בגדר מושכלות ראשונים בפעולתה של רשות:

" רשות ציבורית אינה רשאית להסתפק בסירוב לקוני לבקשה למסירת מידע ועליה לפרט את הטעמים לכך, על מנת לאפשר למבקש המידע לעמוד על טעמים אלה ולשקול את מהלכיו. פירוט הטעמים לסירוב מאפשר גם לבית המשפט לעמוד על השיקולים ששקלה הרשות ועל האיזון הפנימי שערכה ביניהם, בהעבירו את ההחלטה תחת שבט ביקורתו." (ע"מ 9738/04 **המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ**, פ"ד ס(4) 217, 250 (2006)).

71. בהתאם לזאת, וכפי שגם פורט בנוהל של היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, "על המענה להיות מנומק ולשקף את מכלול השיקולים בגינם החליטה הרשות הציבורית לדחות את

בקשת החופש המידעי". הנוהל מונה שורה של פרטים שצריכים להיכלל בהחלטה המנומקת – רק הראשון ביניהם נכלל במענה המשיבים בעניינו :

" 1. ציון הסעיף בגינו נדחתה הבקשה ;

2. פירוט העילה בגינה המידע המבוקש חוסה תחת החרג שצוין ;

3. פירוט האינטרסים השונים שהרשות בחנה ואיזנה טרם קבלת החלטתה, וביניהם – האינטרס הציבורי לחשיפת המידע בין אם עלה מתוך הבקשה ובין אם עלה מנסיבות העניין ;

4. הבהרת ההחלטה מדוע במכלול השיקולים (הערך המוגן בחוק והאינטרסים המפורטים לעיל), החליטה הרשות להעדיף את אי גילוי המידע על פני חשיפתו ;

5. ככל שהעילה לדחיית הבקשה מעוגנת בסעיף 9 לחוק

6. על הרשות להבהיר מדוע נבצר ממנה להעביר לידי המבקש את המידע באופן חלקי או בתנאים. כמו כן, ככל שהרשות מחקה חלק מהמידע שנמסר או מסרה את המידע בתנאים, עליה לנמק את החלטתה זו על פי האמור לעיל."

(נוהל מס' 3.1 "דחיית המענה בדחיית בקשת חופש מידע" אתר היחידה הממשלתית לחופש המידע, 23.6.2013).

72. כאמור, בענייננו המשיב אינו מנמק את הסירוב למסור כל אחד מפריטי המידע שבוקשו אלא רק מפנה, ללא כל פירוט, לחמישה סעיפים בחוק חופש המידע, הפוטרים אותו לטענתו מפרסום נהלים, וזאת אף בלי להבהיר אלו מהם חלים על איזה מהמידע שבוקש. בדחיית בקשת המידע מפנה לסעיפים הבאים : "לא ניתן לאתר את המידע" לפי סעיף 3(8) לחוק ; מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות", לפי סעיף 9(א)(3) לחוק ; "מידע שאין לגלות על פי כל דין", לפי סעיף 9(א)(4) ; "מידע אשר גילוי עלול לשבש את תפקוד הרשות או את יכולתה לבצע את תפקידיה", לפי סעיף 9(ב)(1) לחוק ; "מידע על אודות שיטות עבודה ונהלים של רשות ציבורית העוסקת באכיפת החוק, או שיש לה סמכות חקירה או ביקורת או ברור תלונות על פי דין", לפי סעיף 9(ב)(8) לחוק, כאשר גילוי של המידע עלול לגרום פגיעה בהליכי חקירה.

73. נקודת המוצא וברירת המחדל שקובע חוק חופש המידע הם החובה להעביר ולפרסם את המידע הקיים בידי הרשות, כך שהנטל להוכיח כי מתקיימים התנאים להימנע ממסירת מידע מוטל על כתפיה (עע"ס 7744/10 המוסד לביטוח לאומי נ' מנגל, פ"ד סו(1) 116 פסקה 11 לפסק דינו של השופט הנדל (2012)). להלן נראה כי נסיבות העניין שלפנינו אינן מבססות הסתמכות על החרגים האמורים או אינן מתאימות להפעלתם, ולמצער – אפילו היו מתקיימים החרגים – עדיין האינטרס הציבורי בפרסום המידע גובר.

74. **סעיף 3(8) לחוק – לא ניתן לאתר את המידע:** המשיב אינו מפרט איזה מהמידע המבוקש אינו נמצא בידי, ואף אינו מפנה לרשות או לגורם שבידו מצוי המידע. נהליו של המשיב – ודאי מצויים בחזקתו. ככל שמעולם לא גובשו נהלים באיזה מהנושאים שפורטו בבקשת המידע או בחלקם, היה על המשיב להצהיר זאת מפורשות. מכאן שהטענה להתקיימות החרג לחובת הפרסום לפי סעיף 3(8) לחוק חופש המידע אינה רלוונטית לענייננו.

75. **סעיף 9(א)(3) לחוק – מידע שמסירתו מהווה פגיעה בפרטיות:** בהעדר הנמקה או הסבר בצד אזכור החרג לחובת מסירת המידע, לא ניתן להבין למה מתייחסת הטענה. נהלים אינם פוגעים בפרטיות.



76. **סעיף 9(א)(4) – מידע שאין למוסרו על פי כל דין:** נהלי המוסד לביטוח לאומי אינם פטורים לפי כל דין מפרסום. בהעדר הנמקה או הסבר בצד אזכור החריג לחובת מסירת המידע, לא ניתן להבין למה מתייחסת הטענה.
77. **סעיף 9(ב)(1) מידע העלול לשבש את תפקוד הרשות:** סעיף 9(ב)(1), קובע כי הרשות אינה חייבת למסור "מידע אשר גילוי עולל לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה". בענייננו – לא ברור כיצד פרסום נהלים בדבר חובות הרשות וסמכויותיה, וזכויות הפרט הכפוף לסמכויות אלה בתורו – ישבשו את פעולת המשיב, והמשיב אף אינו מפרט או מנמק הצדקה זו להסתרת הנהלים במסגרת תשובתו.
78. הלשון הרחבה בה סעיף 9(ב)(1) נוקט, אם תפורש בניגוד לתכליות חוק חופש המידע והגיונו עלולה להביא ל"שיבושה של זכות הציבור לדעת" (זאב סגל, **זכות הציבור לדעת באור חוק חופש המידע**, עמ' 199 (2000) (להלן: **סגל**)). בפסיקה נקבע כי המבחן להפעלת החריג יהיה מבחן הודאות הקרובה:
- "אכן, קיים אינטרס ציבורי חשוב בשמירה על תקינות פעולתה של הרשות הציבורית, אולם רק מקום בו קיימת ודאות קרובה לפגיעה באינטרס זה – תקום עילה מספקת להגבלת חופש המידע, כמרכיב של חופש הביטוי" (עע"מ 6013/04 **משרד התחבורה נ' חברת החדשות**, פסקה 22 לפסק דינו של השופט ריבלין (2004)).
79. בהתאם לפרשנות זו "רק שיבוש קשה, רציני וחמור אשר הסתברות התרחשותו היא ודאות קרובה, מאפשר למניעת מידע" (אהרן ברק "חופש המידע ובית המשפט" **קריית המשפט** ג, עמ' 103 (2003); עע"מ 1245/12 **התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך**, פסקה 7 (23.8.2012); עניין **פרסום נהלי המשטרה**, פסקה 45).
80. הפעלת מבחן זה על המקרה שבפנינו צריכה להביא לדחיית טענות המשיב, שכן, כאמור, לא ניתן כל פירוט על האופן בו חשיפת הנהלים בעניין ניהול חקירות מרכז חיים וקבלת ההחלטה על שלילת תושבות תביא לשיבוש עבודת המוסד לביטוח לאומי ברף ודאות כלשהו – ודאי לא על פי מבחן הודאות הקרובה.
81. כמתואר לעיל, ההיפך הוא הנכון. חשיפת הנהלים והמידע המבוקשים צפויה לאפשר פיקוח ובקרה מושכלים ואפקטיביים על הפעלת סמכויות המשיב, להקטין את כמות המקרים בהם מתקבלות החלטות שגויות בתהליכי עבודה בלתי תקינים ולחסוך הליכים משפטיים רבים, יקרים, גוזלי זמן ומיותרים, הנדרשים לשם תיקון החלטות אלה שניתן היה לחסוך מראש, באמצעות פעולה באחידות ובשקיפות בהתאם לנהלים העומדים במבחני המידתיות והסבירות. במצב דברים זה, טענת המשיב היא ספקולטיבית ולא עומדת במבחן שקבע בית המשפט העליון לחריג אותו מבקש המשיב להפעיל.
82. **סעיף 9(ב)(8)(ב) בדבר חשש לפגיעה בהליכי חקירה בשל חשיפת הנהלים** – סעיף זה קובע 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 של המידע עלול לגרום פגיעה בהליכי החקירה.
83. הדרישה ל"פגיעה בהליכי החקירה" לצורך תחולת סעיף 9(ב)(8)(ב) לחוק, פורשה בפסיקה ככפופה למבחן מחמיר של "פגיעה ממשית" (עת"מ (י-ם) 49897-06-13 **ויס נ' הממונה על חוק חופש המידע במשרד המשפטים**, פסקאות 30-31 (4.3.2015)); עניין **פרסום נהלי המשטרה**, פסקה 46; **סגל**, עמ' 217; מיכל טמיר **אכיפה סלקטיבית** 414 (2008); ישגב נקדימון **הגנה מן הצדק** 413 (מהדורה שנייה, 2009)). **רשות המבקשת לחסות מידע על יסודו, לבסס את ההחלטה על יכולתה להוכיח, ביחס לנוהל או סעיף מסוים, באמצעות תשתית עובדתית קונקרטיית, שהתוצאות הקבועות בסעיפיו הקטנים של**

הסעיף אכן צפויות להתרחש כתוצאה מפרסום המידע (ראה: ה"פ (נצרת) 110/00 אנדראוס נ' המוסד לביטוח לאומי (27.8.2001); עת"ם (ת"א) 35783-07-18 קר שרותי רפואה בע"מ נ' שירותי בריאות כללית מחוז דן, פסקה 16 (8.11.2018); פרוטוקול ישיבה מס' 9 של ועדת המשנה לדיון בהצעת חוק חופש המידע, עמוד 46 (5.11.1997); נוהל מס' 3.1 של היחידה הממשלתית לחופש המידע בעניין "דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע" 5 (2013)).

84. יוצא, שגם סייג זה אינו מהווה הצדקה לחיסוי נהלי המשיב. אין כל בסיס לטענה שפרסום הנהלים המבוקשים יפגע במידה כלשהי באפקטיביות הליכי החקירה, המתקיימים ממילא בגלוי ובידיעת המבוטח שתושבותו מונחת על הכף. מעולם לא התקבלה טענה, לפיה על הנהלים להיות חסויים כך שהאזרח ייאלץ להתמודד עם הליך חקירה ודרישה בעניינו כשעיניו מכוסות וידיו קשורות מאחורי גבו, בחוסר אונים מוחלט. כאמור בפתחו של פרק זה, המשיב לא הצביע ולו על בדל של ראייה או הנמקה המצביעה על חשש קונקרטי לפגיעה בהפעלת סמכותו במענה שניתן בעניינו.

### לחלופין – הסתרת הנהלים בלתי סבירה ובלתי מידתית

85. קביעת המשיב לפיה מקיים חריג לחובת הגילוי (לפי סעיף 9) אינה "סוף פסוק" אלא רק שלב ראשון במלאכה. על המשיב היה לבחון את מידת הרלוונטיות של החריג ואת עוצמת האינטרס להטלת חיסיון – לגבי כל פרט מידע שהתבקש בנפרד, אל מול האינטרס הנוגד והחובה בגילוייה המידע (עניין הארץ, עמ' 472-473; עע"ם 3908/11 הנהלת בתי המשפט נ' זה מרקר הארץ בע"מ, פסקה 24 לפסק דינה של השופטת ארבל (22.9.2014)). נפסק:

"לא די בכך שהמידע המבוקש נכנס בגדר אחד הסייגים על מנת לפטור את הרשות מגילוי המידע. תחולתם של הסייגים... אינה מוחלטת, והמלאכה תהא לעולם מלאכת שקילה ואיזונים. מכאן, כי למרות הלשון הקטגורית בה נוקט המחוקק בסעיף 9(א) לחוק חופש המידע... ניתן למסור גם מידע הנופל לגדרו של סעיף זה... ניתן לראות את הוראות סעיף 9 לחוק כקובעות חסיון יחסי-סטטוטורי שבית המשפט רשאי להסירו לאחר שבחן אותו באספקלריה של סעיפים 10-11 לחוק" (עע"ם 3300/11 משרד הביטחון נ' גישה, פסקה 10 לפסק דינו של השופט עמית (5.9.2012)).

86. כלומר, אם יימצא על ידי בית המשפט הנכבד, כי החריגים הקבועים בחוק תקפים לעניינו, וכי האיזון שהרשות עשתה היה סביר, אין מדובר, בסוף פסוק. סעיפים 10 ו-11 לחוק מעגנים מבחני סבירות ומידתיות ומורים כי בחינתם תהא מלאכה של שקילה ואיזונים (עע"ם 3300/11 משרד הביטחון נ' גישה, פסקאות 10-11 לפסק דינו של השופט עמית (5.9.2012)). ראשית, יש לשקול את עניינו של המבקש בבקשה, לפי סעיף 10 לחוק. שנית, יש לשקול מתן המידע תוך השמטת פרטים או עריכת שינויים, לפי סעיף 11 לחוק. בעניינו, לא הוצג כל אינטרס נגדי לפרסום הנהלים, וממילא אף לא נערך כל איזון. על כן, הסתרת הנהלים שהתבקש המשיב לחשוף, והסירוב הגורף להעביר את המידע או חלקו תוך פרסום ההוראות החוסות לשיטת המשיב תחת חיסיון בפרפראזה, בדרך שתאפשר להיוודע על תוכנם ולו ברמת ההקשר – לוקה בחוסר מידתיות בוטה ומנוגדת לדין.

### סוף דבר

87. עתירה זו מבקשת להביא בפני בית המשפט הנכבד סוגיה חשובה הנוגעת לחובת הרשות לעמוד בחובת פרסום נהלים בהתאם להוראות סעיף 6 לחוק חופש המידע. כפי שפורט באריכות, נהלי המשיב שאינם מפורסמים ענינם בהפעלת סמכויותיו לשלילת תושבות וזכויות סוציאליות. סמכויות אלה משליכות, באופן ישיר, על זכויות הפרט ועל יכולת המבוטחים ליהנות מהגנות מינימאליות בהליך החקירה,

בהליך המינהלי ובהליך המשפטי שינהלו, ככל שיבחרו לעשות זאת. הסתרת הנהלים מנוגדת בבירור לתכליתו של חוק חופש המידע ולהוראותיו, מונעת ממבוטחי המשיב מידע בדבר זכויותיהם, ומסכלת ביקורת ציבורית ומשפטית על תוכן הנהלים ועל אכיפתם

לפיכך בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיב כאמור בפתח העתירה.

6.2.2023



---

רעות שאער, עו"ד

ב"כ העותרת