



בתי המשפט

עת"מ 64005-01-20

**בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו
כבית-משפט לעניינים מנהליים**

תאריך: כ"ב סיוון תש"פ, 14 יוני 2020

בפני: כב' השופט אלכסנדר רון

1

בעניין: גיא זומר

העותר

נגד

1. עו"ד מיטל כץ, הממונה על חופש המידע במשרד

המשפטים

2. עו"ד אביחי מנדלבלוט, היועץ המשפטי לממשלה

3. משרד המשפטים

ע"י פרקליטות מחוז ירושלים [אזרחי]/עו"ד אחוה ברמן

המשיבים

2

פסק דין

3

4

1. בללי

5

6 פסק דין בעתירה שהוגשה על פי חוק חופש המידע ["החוק"], ובה התבקש בית המשפט, על פי

7

7 כותרת העתירה, להורות למשיבים למסור או לפרסם את הנחיות מחלקת יעוץ וחקיקה במשרד

8

המשפטים;

9

10 העותר, לדבריו, כמפורט בסעיף 2 לעתירה, הינו פעיל חברתי שהשקיע מכספו ומזמנו לצורך

11

11 קידום הניהול התקין בגופים ציבוריים. לדבריו הוא נמנה על מייסדי עמותת "התמנון – מידע

12

12 ציבורי לכל" שבין מטרותיה - הסרת חסמים בגישה למידע ציבורי בכלל, ומשפטי בפרט.

13

14

15



בתי המשפט

עת"מ 64005-01-20

**בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו
כבית-משפט לעניינים מנהליים**

תאריך: כ"ב סיוון תש"פ, 14 יוני 2020

בפני: כב' השופט אלכסנדר רון

- 1 טענות העותר 2.
- 2
- 3 א. טענתו הבסיסית של העותר הינה שהמחלקה ליעוץ וחקיקה במשרד המשפטים [להלן
- 4 - יח"ק] מפרסמת הנחיות שהן נחלת הציבור.
- 5
- 6 ב. במהלך הדיון, ובתשובה, בין היתר, לשאלות בית המשפט, הבהיר העותר שלדידו אין
- 7 על הפרק הנחיה ספציפית שמבקש הוא את פרסומה, אלא הנחיות יח"ק בכללותן
- 8 וראה בעמ' 2, משורה 12 לפרוטוקול. אמנם, בגוף העתירה פירט העותר, סיג ושיח
- 9 עם יח"ק בנושאים ספציפיים כגון - הנחיית למסירת שאלונים לניגוד עניינים,
- 10 למסירת יומנים, בעניין מקום מגורי עובדים, בעניין ועדת הבחירות, הנחיות לדוברים
- 11 ועוד. ואולם, הובהר בדיון, שמטרת עתירתו היא במישור הכללי, ואף הובא לידיעת
- 12 בית המשפט שנועדה העתירה להביא לכך, שלסופו של יום, הנחיות אלה,
- 13 תתפרסמנה. כך למשל ציין העותר עתירה אחרת שלו (אחת, מרבות נוספות) כלפי
- 14 משטרת ישראל לפרסום הנחיותיה הפנימיות, עתירה הממתינה לדיון בבית משפט
- 15 אחר.
- 16
- 17 טענות המשיבים 3.
- 18
- 19 א. ראשית נטען בסעיף 2 לכתב התשובה, כי ככל שעל הפרק חוות דעת ספציפיות שהוכנו
- 20 על ידי יח"ק, אין חובת הפרסום חלה עליהם מכוח סעיף 6(א) לחוק.
- 21
- 22 ב. שנית צוין בסעיף 3 לכתב התשובה, כי בהינתן שחפץ העותר בחוות דעת או בהנחיות
- 23 בהגדרה רחבה, ולהבנתי, התכוונה ב"כ המשיבים למצב בו אין העותר ממקד עצמו
- 24 בחוות דעת או בהנחיה ספציפיים, כי אז נהנים המשיבים מתחולת סעיף 8(1) לחוק,
- 25 באשר מצריך הטיפול בבקשה הקצאת משאבים בלתי סבירה.



בתי המשפט

עת"מ 20-01-64005

**בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו
כבית-משפט לעניינים מנהליים**

תאריך: כ"ב סיוון תש"פ, 14 יוני 2020

בפני: כב' השופט אלכסנדר רון

1

2 ג. ואולם, ברי, שטענת הליבה של כתב התשובה היא, כי מסמכים היוצאים תחת ידי
3 אנשי יח"ק אינם כלל בבחינת הנחיה מנהלית כהגדרתו של מושג זה בסעיף 6 לחוק.
4 בתוך כך אף צוין בסעיף 18 לתשובה, כי על פי הנחיה מספר 1.0002 להנחיות
5 היועמ"ש, הנחיות מנהליות הינן – כללים גמישים שרשות מנהלית קובעת לעצמה
6 כדי שידריכו אותה בהפעלת סמכותה.

7

8 **מחלקת יעוץ וחקיקה - רקע מקדים** 4.

9

10 א. דומני, שבנסיבותיה של עתירה זו, הנכון הוא, לרבות מטעמי בהירות, להקדים דברים
11 אודות טיבה של מחלקת יח"ק קודם שאפנה לטענות הצדדים לגופן. חשיבותה של
12 מחלקה זו רבה ביותר, וערכה המוסף לרשות המבצעת, לא יסולא בפז. ואכן, שייכת
13 מחלקה זו למשרד המשפטים, וניתן, לפיכך, לראותה כחלק מהרשות המבצעת.
14 ואולם, לאמיתם של דברים, ספק רב עד כמה ניתן להגדיר את מחלקת הייעוץ
15 והחקיקה כמחלקה המתאפיינת בכך שהיא בעלת אחריות ביצועית במובנו הרגיל של
16 המושג. ספק אם זו האכסניה להרחיב בדיון בדבר הנושאים המוטלים על מחלקה זו
17 ואולם, לדידי, די בשמה של המחלקה כדי ללמדנו אודות מהותה – יעוץ וחקיקה.
18 אשר ליעוץ, זהו יעוץ למשרדי הממשלה, לאגפים השונים במשרדים אלה ולעיתים
19 לממשלה עצמה, למשל, לקראת קביעת עמדה ביחס להצעות חוק פרטיות. יעוץ ניתן
20 לקבל, וניתן שלא לקבל, וככל שיש מקום לביקורת שיפוטית, ראוי לביקורת זו
21 שתתמקד בהחלטה הקונקרטיית לגופה, בדרך שבה התקבלה ולא בעצם הייעוץ
22 שפעמים, עשוי להיות נכון יותר, ופעמים אחרות, עלול, אולי, להיות גם שגוי. ואשר
23 לחקיקה, על פני הדברים, אין למחלקה זו כל תפקיד ביצועי שהרי את החוק קובעים
24 חברי הכנסת, וככל שעל הפרק, למשל, חקיקת משנה, גם לאישורה יש דרכים



בתי המשפט

עת"מ 64005-01-20

**בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו
כבית-משפט לעניינים מנהליים**

תאריך: כ"ב סיוון תש"פ, 14 יוני 2020

בפני: כב' השופט אלכסנדר רון

- 1 הקבועות בחוק, ואין כלל מי שטוען שמי שמוסמך לקבוע את תכניה של חקיקת
2 המשנה הינם פקידי יח"ק.
3
- 4 ב. מכאן, שניתן, גם אם במידה ידועה של הפשטה, לקבוע שמחלקה זו הינה במידה רבה
5 בבחינת הייעוץ המשפטי ליועצים המשפטיים הספציפיים. ומנגד, תפקיד ביצועי
6 במובנו המקובל של המושג בהקשרה של הרשות המבצעת, כמעט ואין למחלקה זאת.
7 וממילא, אם אין לה תפקיד ביצועי, גם הנחיות לגורמי הביצוע, כמו שיש במשרדים
8 אחרים, קשה לזהות. ומדרך העולם, מה נכלל במסמכים היוצאים מתחת ידה של
9 מחלקה זו?! פרשנות הדין, ולעיתים נעשה הדבר תוך ניתוח פסיקה רלוונטית ככל
10 שהיא קיימת, לשאלה הנדונה באותו מסמך. ואשר לחוק ולחקיקת המשנה, הכל
11 בידיעת הציבור ממילא, גם ללא קשר לעתירה זאת. הוא הדין גם ביחס לפסיקת בתי
12 המשפט שגם אליה, מעת לעת, מתייחסים המסמכים המוכנים ביח"ק.
13
- 14 ג. לשון אחר: במידה רבה ניתן לומר שתפקידה של יח"ק אינו אלא לתווך את החוק
15 והפסיקה הידועים, ממילא, לכלל הציבור, למשרדי הממשלה השונים, ולעיתים תוך
16 שאיפה לתיאום בין גורמים שונים וכל כיוצ"ב. ואולם, לאחר זאת, המישור הביצועי,
17 ממילא נתון לגורמי הביצוע של הרשות המבצעת ואינו כלל מעניינה של יח"ק.
18
- 19 ד. ליח"ק, כאמור, תפקיד גם בהליכים לקראת החקיקה. על פי רב על הפרק חוות דעת
20 רלוונטיות. ואולם, הנחיות אין כאן, שהרי את החקיקה מגבשת הרשות המחוקקת,
21 ואין חברי הכנסת כפופים לחוות הדעת של יח"ק.
22
23
24
25





בתי המשפט

עת"מ 64005-01-20

**בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו
כבית-משפט לעניינים מנהליים**

תאריך: כ"ב סיוון תש"פ, 14 יוני 2020

בפני: כב' השופט אלכסנדר רון

- 1 דיון והכרעה 5.
- 2
- 3 א. קודם שאפנה לטענות העיקריות העומדות להכרעה, נדרש לתת ביטוי לשאיפה
- 4 הכוללנית של העותר בעתירה זו, ואבהיר. עם כל הבעייתיות בעתירתו בהיבטים
- 5 אליהם אתייחס בהמשך, ייתכן, שאילו היה הוא ממוקד את עתירתו בהנחיות
- 6 (לשיטתו, ובהנחה שיש כאלה) הנוגעות לנקודה מסוימת, ואילו היה בידו לשכנע
- 7 שראוי שתהיינה הנחיות קונקרטיות וספציפיות אלה, נחלת הציבור, היה מקום
- 8 לשקול את קבלת טענתו, בין אם במלא או בין, אם, לפחות, חלקית. ברם, כאמור,
- 9 חותר העותר לפתוח לציבור את הנחיות יח"ק בכללותן, בהינתן הנחתו שיש אכן
- 10 הנחיות כאלה. אין חולקין שיוצאים מתחת לידי אנשי יח"ק מסמכים שכותרתם –
- 11 'הנחיות'. ואולם במקביל, אין גם חולקין שהמבחן אשר לטיבו של כל מסמך נדון,
- 12 הוא המבחן המהותי. לפיכך, הרי על יסוד כל שפורט, גם מסמכים אלה, לאו הנחיות
- 13 הן במובנו של סעיף 6 לחוק.
- 14
- 15 ב. עוד עולה, שאף לשיטתו חפץ העותר במידע בהיקף החורג בהרבה ממתחם הסבירות,
- 16 ויש מקום להחיל על בקשת העותר את סעיף 8(1) לחוק. ראה לעניין זה – עע"ם
- 17 7744/10 המל"ל נ' עו"ד מנגל (15.11.12).
- 18
- 19 ג. ומכאן לשאלה שהיא, אולי, העיקרית לנידון דין: האם בכלל ניתן לראות במסמכים
- 20 המוכנים ביח"ק כהנחיות מינהליות. סעיף 6(א) לחוק קובע לעניין זה כדלקמן:
- 21 "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן
- 22 היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור". מכאן, שההגדרה הראשונית של
- 23 הנחיות מנהליות מופיעה בלשון החוק עצמו, ואלה ההנחיות שעל פיהן אותה רשות
- 24 ציבורית פועלת. דא עקא, נשאלת עתה השאלה, שלצורך הבנתה הקציתי בפסק דין
- 25 זה פסקה מיוחדת לפירוט תפקידה של מחלקת יח"ק, ולא בכדי עשיתי זאת: האם





בתי המשפט

עת"מ 64005-01-20

**בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו
כבית-משפט לעניינים מנהליים**

תאריך: כ"ב סיוון תש"פ, 14 יוני 2020

בפני: כב' השופט אלכסנדר רון

- 1 ועד כמה מחלקה זו בכלל "פועלת" במובן המקובל, ככל שעסקינן במחלקה הנכללת
2 ברשות המבצעת. על רקע כל האמור, דומני שהתשובה לכך, שלילית. מהותית,
3 כאמור, חשיבותה של מחלקה זו למדינת ישראל, רבה עד מאוד. אך במובן הביצועי,
4 קשה להגדירה כלל כרשות ש"פועלת". מחווה מחלקת יח"ק את דעתה בסוגיות רבות
5 המונחות לפתחה, מעניקה היא יעוץ משפטי (שטרוב, כשלעצמו, אינו כפוף כלל לדיני
6 חופש המידע), ושעיקרו פרשנות יישומית של הדין לסוגיה נתונה המובאת בפני
7 מחלקה זו, וכיוצ"ב, אך מעבר לכך – היא כלל לא "פועלת". ואם כך, אין הוראת
8 סעיף 6(א) חלה עליה. ואגב, את חוות דעתה של יח"ק, לא תמיד, הגוף הביצועי
9 המתאים, חייב בכלל לקבל ומקבל.
10
11 ד. זאת, ועוד. מחלקת יח"ק כפופה מקצועית למשיב 2, שמטעם זה צורף על ידי העותר
12 עצמו, כמשיב. מבין תפקידיו, גם מתן פרשנות יישומית לדין, עבור הרשות המבצעת
13 – בג"ץ 4287/93 אמיתי נ' ראש הממשלה. יח"ק עורכים חלק לא מבוטל מחוות
14 הדעת עבור המשיב 2. ואולם, גם אם מנחה היועמ"ש את הרשות המבצעת לפעול
15 כדין, אין בכך כדי להפוך את חוות הדעת המוגשות לו על ידי יח"ק, להנחיות
16 כמשמעותן בחוק. אוסיף משלי בנקודה זו תוך שאבהיר, שההנחיות הממשיות
17 לרשות המבצעת, הן דווקא הנחיותיו של המשיב 2, אך כלל לא כלפיהן מופנית
18 העתירה, ומכל מקום, ממילא הן מפורסמות לכל, ואף העותר אינו חולק על כך.
19
20 6. סוף דבר, מכל הטעמים דלעיל, כל טעם לעצמו ובוודאי כולם גם יחד, דין העתירה לדחייה. ככל
21 שעל הפרק מידע רלוונטי לחוק, מתאפיין הוא בהגדרה רחבה ובהיעדר כל קונקרטיזציה, והטיפול
22 בו מצריך משאבים בהיקף בלתי סביר; ואף ללא קשר לשאלת העלויות, דומני, שצודקים
23 המשיבים שעל הפרק מסמכים, ככל שהם קיימים, שאינם כלל בגדר הנחיות מנהליות המחייבות
24 את גורמי הביצוע, אלא חוות דעת משפטיות, ואשר אותן, ככל שעלה בידי להבין מדברי העותר,
25 מבין הוא עצמו, שלא נכון שאורה על גילויין.



בתי המשפט

עת"מ 64005-01-20

**בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו
כבית-משפט לעניינים מנהליים**

תאריך: כ"ב סיוון תש"פ, 14 יוני 2020

בפני: כב' השופט אלכסנדר רוון

1

2

7. על יסוד כל האמור, העתירה – נדחית;

3

4

הוצאות הדיון בסך 2,000 ש"ח, על העותר.

5

6

7

8

ניתן היום, כ"ב סיוון תש"פ, 14 יוני 2020, בהעדר הצדדים.

9

10

א. רון

11

אלכסנדר רוון, שופט

12

13

