

משפט מנהלי/ עו"ד גיא שגיא **ראשי פרקים לעבודה מס' 1**

- **חובת השימוע (30 נקודות)**
 - הזכות לשימוע
 - שימוע אינדיבידואלי + מסירת מידע וחומר ראיות
 - החלטה לגבי פסילת התואר – רק לגבי מרמה
- **ניגוד אינטרסים (15 נקודות)**
 - פס"ד דהאר, פס"ד מושלב + ישום למקרנו
 - טובת הנאה הצומחת ליו"ר ועדת השקילות – האם אכן החלטתו חשובה בועדה!?
- **קבלת מידע מרשות (50 נקודות)**
 - סווגו של משרד החינוך כרשות ציבורית
 - מידע שרשות מחזיקה בו – קניינו של הציבור
 - קבלת מידע – שלוש מסננות
 - הבחנה בין מידע מעובד למידע גולמי
 - פניה ישירה למשטרה – סוגיות של פרטיות וסודיות
- **מבנה ראוי, טענות טובות ויישום פסקי הדין למקרנו (5 נקודות)**

לפתרון זה מצ"ב תקציר פסקי הדין שאינם נמצאים ברשימת הקריאה והיו חובה לצורך פתרון העבודה.

העובדות

מכוח ההסכמים הקיבוציים בין המדינה לבין ההסתדרות הכללית פועלת ליד משרד החינוך ועדת שקילויות, שתפקידה להעריך תארים אקדמיים שמחוץ לארץ לצורך הענקת הטבות לבעלי תארים כאלו במסגרת ההטבות הניתנות לבעלי תארים אקדמיים על-פי הסכמי העבודה. אוניברסיטת לטביה קיבלה בשנת 1996 את אישור המועצה להשכלה גבוהה לפעול בישראל באמצעות נציגות המעניקה השכלה גבוהה בשיטת ה"למידה מרחוק" (להלן – הנציגות). מאז חודש יוני 2001, בעקבות חקירה פלילית מקיפה שנפתחה בנוגע לדרכי הפעולה של השלוחה וחשדות לעניין הענקת תארים במירמה, החליטו המשיבים להקפיא את אישור השקילויות לבוגרי השלוחה. במאסר 2003 נתקבלה על-ידי נציב שירות המדינה ועל-ידי הממונה על השכר במשרד האוצר החלטה סופית שלא להעניק אישורי שקילות לבוגרי הנציגות שטרם קיבלו אישורי שקילות.

העותרים, בוגרי הנציגות שהגישו בקשות לוועדת השקילויות, טוענים כי ההחלטה האמורה התקבלה בניגוד לכללי הצדק הטבעי תוך פגיעה בזכות השימוע שלהם, כי היא מבוססת על שיקולים זרים שעיקרם ניסיון של המדינה להתחמק מההתחייבויות הכספיות החלות עליה במסגרת ההסכמים הקיבוציים וכי היא פוגעת באופן רטרואקטיבי בזכויותיהם.

בית-המשפט העליון פסק

בבואם ללמוד בנציגות הסתמכו העותרים ואחרים על מצגים שהציגו המעסיקים הציבוריים, המועצה להשכלה גבוהה וועדת השקילויות, ולפיהם הלימודים בנציגות, אם יתקיימו בהיקף הנדרש, יזכו את הבוגרים בהטבות שכר ואחרות. הם השקיעו זמן ומאמץ וגם משאבים כספיים ניכרים על-מנת להשלים את לימודיהם ולקבל תואר מהנציגות. חלקם אף נטל על עצמו התחייבויות כספיות למימון לימודיו אשר-על-כן פגיעה קשה נגרמת לעותרים מהחלטת המשיבים שפירושה שלילתן של הטבות כספיות ניכרות שהם זכאים להן כבעלי תארים אקדמיים על-פי ההסכמים הקיבוציים.

הזכות לשימוע

כלל יסוד הוא כי רשות מינהלית לא תפגע באדם, אלא אם ניתנה לו לפני כן הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו בפניה. זכות הטיעון עומדת כזכות מרכזית בחשיבותה גם לרשותו של עובד ביחסי העבודה בינו לבין מעבידו.

שימוע אינדיבידואלי

ככלל, על השימוע להיערך לפני ההחלטה, אך אין חובה לשימוע את העלול להיפגע אישית. טיעונו יכול להישמע על-ידי נציג מטעמו, על-ידי עורך-דין או על-ידי נציג של הציבור שאליו הוא שייך. **אך כדי שנציג מטעמו יוכל להציג את עניינו, צריך שאותו נציג יביא, כשנדרש הדבר, גם את דברו המיוחד, האינדיבידואלי, של העלול להיפגע, ואם יש צורך – גם את ראיותיו.**

שימוע מאוחר

החלטתם העקרונית של המשיבים לבטל את ההכרה בתארים של הנציגות התגבשה לפני שקוימה זכות הטיעון של הנוגעים בדבר העלולים להיפגע מן ההחלטה. על-כן השימוע שהתקיים אחרי פרסום עיקרי ההחלטה הוא מקרה של **שימוע מאוחר**. השימוע שקיימו המשיבים לאחר גיבוש עמדתם העקרונית היה שימוע שניתן לנציגים של ארגוני המורים, נציגי צה"ל, השב"ס וכן באי-כוחם של העותרים. מדובר בשימוע מאוחר, שבמסגרתו לא ניתן לנציגי העותרים לעיין בחומר החקירה המשטרתי שעליו מבוססת החלטת המשיבים. **העובדה שלא נערך לכל אחד מהעותרים שימוע אינדיבידואלי, וכן שלא ניתן להם לעיין בחומר החקירה, שללה מהעותרים את האפשרות לשכנע את המשיבים כי האמור בחקירה אינו חל על עניינו שלו, וכי אין עליו לשאת בעוון מעשיהם של אחרים.**

דחיית טענת המדינה

אין לקבל את עמדת המדינה שלפיה עריכת שימוע אינדיווידואלי לכל אחד מהעותרים היא בלתי מעשית. לנוכח הפגיעה החמורה בזכויות העותרים, מחד, והעלויות הניכרות לקופת המדינה של הענקת ההטבות לעותרים, מאידך, הרי גם אם המדינה הייתה צריכה להקדיש אלפי שעות עבודה של בודקים או חוקרים לצורך ביצוע השימוע, הייתה לכך הצדקה עניינית.

בדיקה עניינית הוגנת ושיטתית נחוצה לצורך קבלת החלטה

החלטה של כל רשות מינהלית חייבת להיות תוצאה של בדיקה עניינית הוגנת ושיטתית. אל לה לרשות לתור ולחפש רק אחר ראיות אשר תאששנה את גישתה הראשונית. כדי שהתמונה הרלוונטית כולה תהיה לנגד עיניה, עליה ליתן דעתה גם על ראיות אשר משמעותן אינה עולה בקנה אחד לכאורה עם גישתה זו. רק כך תוכל להגיע למסקנות עובדתיות שקולות ומאוזנות על-פי הראיות הנוגעות לעניין.

התשתית העובדתית אשר לנגד עיני הגורמים הרלוונטיים לצורך החלטה בשאלת זכאותם של התלמידים כולם מבוססת על חקירות המשטרה והמחלקה לחקירת שוטרים. חומר החקירה אינו כולל חומר ראיות המתייחס, אישית, לעותרים או לרוב רובם של בוגרי הנציגות. המדינה גם אינה רואה בהם כמי שסומנו כחשודים. כאמור בהחלטה הסופית, אין בחומר החקירה כדי לפגוע בחזקת חפותו או בכבודו של כל אחד מאלה אשר לא נצבר חומר חקירה נגדו.

על רקע כל האמור לעיל המסקנה היא כי לא היה די בחומר הראיות שבא בפני המשיבים, אשר לא כלל בחינה של עניינם הקונקרטי של כל אחד מן העותרים, כדי להוות תשתית ראייתית מספקת ומשכנעת אשר תצדיק את ההחלטה הסופית.

החלטה לגבי פסילת התואר - רק לגבי מרמה

תכליתה של החלטת המשיבים היא שלא ישולמו ההטבות למי אשר התואר האקדמי שקיבל מהנציגות שבידו אינו שקול לתואר אקדמי. הואיל ולא היה מקום לקבוע שכלל, תכנית הלימודים בלמידה מרחוק בנציגות אוניברסיטת לטביה לא הייתה ברמה המקובלת בלמידה מרחוק, הרי התכלית האמורה יכולה להיות מוגשמת רק לגבי אותם תלמידים אשר רכשו את התארים מנציגות אוניברסיטת לטביה במירמה.

על מנת להגשים את התכלית האמורה נדרש – מכוח עקרון המידתיות – כי יהיה קשר רציונלי בין התכלית לבין האמצעי שנבחר להשיגה, וכי הרשות תבחר רק באמצעי שפגיעתו בפרט היא הפחותה ביותר. החלטת המשיבים לשלול את ההכרה בשקילות ממי שהשיגו את תואריהם במירמה עומדת במבחן הקשר הרציונלי. ואולם האמצעי שנבחר על-ידיהם הוא אמצעי פוגעני, הפוגע ללא הצדקה בתלמידים רבים של הנציגות שלא היה כל פגם אתי בדרך שבה השיגו את התואר.

גם הדרישה – שהיא מבחן משנה נוסף של עקרון המידתיות – לקיום יחס ראוי בין התועלת הצומחת מהפעלת האמצעי לבין הנזק הנגרם על-ידי ההחלטה אינה מתקיימת במקרה הנדון בשל הפגיעה החמורה שהחלטה גורמת לעותרים ולמקבלי תארים אחרים. הם סופגים כולם עונש קולקטיבי שהנזק בצדו רב ביותר.

1. הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ

2. שחר אילן

נגד

1. מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה

2. שלומית לביא, הממונה על ביצוע הוראות חוק חופש המידע במשרד מבקר המדינה

העובדות

המערערים ביקשו ממבקר המדינה למסור להם פרטים שלא הופיעו בדוחות שפרסם, ובהם שמות של אנשים וגופים שפעלו בניגוד לחוק או לכללי המינהל התקין. המבקר סירב לבקשה בנימוק שחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 אינו מחייב אותו למסור את הפרטים המבוקשים. כן הודיע המבקר למערערים כי הוא אינו מפרסם שמות אנשים בדוחותיו, וכי מדיניות זו הוכרה בפסיקה כלגיטימית. עתירת המערערים לבית-המשפט לעניינים מינהליים נדחתה.

בית-המשפט העליון פסק

מידע שרשות מחזיקה בו הינו קניינו של הציבור

מידע שרשות הציבור מחזיקה בו אין הוא קניינה של הרשות, קניינו של הציבור הוא. הרשות, מחזיקה בו אך בנאמנות עבור הציבור – עבור הציבור ולמען הציבור – וממילא אסורה היא לנהוג בו דרך בעלים.

קבלת מידע מהרשות

קבלת מידע על אודות דרכיו ואורחותיו של השלטון חיונית היא ליכולתו של הציבור לפקח על פעילותו של רשויות השלטון, וידיעתן של רשויות השלטון כי חשופות הן לביקורת תביא מצדה ליתר סדר ומשטר ותרתיע אותן מעשיית מעשים החורגים מן המותר והראוי. לכך נקשרת אף הזכות לחופש הביטוי. יתר-על-כן, שקיפות פעילותו של השלטון – והיא מעיקרי היסוד של המשטר הדמוקרטי – נבנית, בין השאר על עקרון חופש המידע, והשקיפות מצדה מעלה תרומה שיקשה להגזים בערכה לדמוקרטיזציה של השלטון ולשיתופו של היחיד בהתהוות השינויים סביבו.

החידוש שבחוק חופש המידע

עיקר החידוש שבחוק חופש המידע הוא ביצירת זכות הקנויה לכל אזרח ותושב – גם אם אין הוא נוגע בדבר – כי רשות ציבורית תפתח לפניו את תיקיה בנושאים ציבוריים, והוא בכפיפות לחריגים המצוינים במפורש ובמפורט בחוק.

בחינת זכאותו של אדם למידע מרשות ציבורית

שלושה רכיבים עיקריים בחוק חופש המידע, והשאלה אם במערכת עובדות נתונה זכאי היחיד – או אינו זכאי – לקבל מידע מרשות ציבורית, תיבחן דרכן של שלוש מסגרות אלו. **המסגרת הראשונה** מציבה את גבוליה של הזכות העקרונית לחופש המידע. אזרח או תושב ישראל זכאים לקבל "מידע" שהוא "כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב". הזכות לקבל מידע קיימת ועומדת אך כלפי "רשות ציבורית", הכוללת את משרדי הממשלה, לשכת הנשיא, הכנסת, רשויות מקומיות ועוד. החוק אף מפרט יוצאים מהכלל.

המסגרת השנייה היא מסגרת הסייגים לחובה הראשונית. ככל זכות אחרת במשפט, גם הזכות לקבל מידע, אינה זכות מוחלטת, ולעתים היא נאלצת להיסוג מפני זכויות ואינטרסים אחרים. **המסגרת השלישית** היא ייפוי כוחו של בית-משפט להורות על מתן מידע על-אף התנגדות הרשות. החוק קובע נוסחת איזון בין "העניין הציבורי בגילוי המידע" לבין "הטעם לדחיית הבקשה".

סיווגו של מבקר המדינה כרשות ציבורית

אין ספק שמבקר המדינה הוא "רשות ציבורית" – הן על-פי מהותו הן על-פי הגדרתו – אלא שאליה וקוץ בה: מבקר המדינה הוא אמנם "רשות ציבורית", אך כקבוע בסעיף 2 לחוק חופש המידע "למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעילות הביקורת...". מכאן יש ללמוד כי **שני סוגי**

מידע מוחזקים בידי מבקר המדינה: "מידע פנים", קרא מידע הנוגע למשרד המבקר עצמו, ו"מידע חוץ", קרא מידע שנתקבל מרשויות אחרות "לצורך פעולות הביקורת".

המערערים מעוניינים דווקא במידע חוץ, אותו מידע הזורם אל משרד המבקר מגופים העומדים לביקורת. **כהגדרת המושג "רשות ציבורית" בחוק חופש המידע, מבקר המדינה אינו בבחינת "רשות ציבורית" לעניין אותו "מידע חוץ", וממילא אין המערערים זכאים לקבל מידע זה מיד המבקר, ואין המבקר חייב לתת להם אותו מידע.** המבקר בהקשר זה אינו "רשות ציבורית" כלל.

דחיית הטענה בדבר הבחנה בין מידע "מעובד" למידע "גולמי"

המערערים ערים כמובן לסתימה זו שבמסגרת הראשונה, וכדי לפורר את הסתימה טוענים הם כי יש להבחין בין "מידע גולמי" לבין "מידע מעובד". לגירסתם של המערערים, צירוף התיבות "מידע שהגיע אליו [אל המבקר] לצורך פעולות הביקורת" – דהיינו, אותו מידע שלעניינו לא יראו במבקר המדינה "רשות ציבורית" – אינו מחיל עצמו אלא על מידע "גולמי" שנתקבל במשרד המבקר מהגורמים הכפופים לביקורת. לגבי מידע זה אין מבקר המדינה "רשות ציבורית", וממילא אין מוטלת עליו חובה למוסרו לצד שלישי כהוראת החוק. לא כן הוא דין לאחר "עיבודו" של החומר הגולמי תוך פעולות הביקורת. לאחר אותו "עיבוד" – ועקב אותו "עיבוד" – מאבד החומר הגולמי את אופיו כ"מידע שהגיע [אל המבקר] לצורך פעולות הביקורת" והופך הוא ל"מידע פנים" של משרד המבקר, וביודענו כי לעניינו של מידע פנים מבקר המדינה הוא "רשות ציבורית" לכל דבר ועניין, נוסף ונדע כי כן הוא דינו של מידע גולמי שעבר עיבוד והפך להיותו "מידע פנים".

בית המשפט קובע כי אין כל אחיזה שהיא להבחנה שעורכים המערערים בין "מידע גולמי" לבין "מידע מעובד". החוק קובע באורח קטגורי וחד-משמעי כי מידע – דהיינו כל מידע – שהגיע אל המבקר לצורך פעולות הביקורת לא יהא – בידי המבקר – מידע שחוק חופש המידע חל עליו.

הפתרון המוצע על ידי בית המשפט

סירובו של המבקר למלא אחר מבוקשם של המערערים אינו סוף פסוק, שהרי המידע המצוי בידי המבקר בא אליו מן הגופים המבוקרים. המערערים יכולים אפוא לפנות במישרין אל אותם גופים המחזיקים במידע ולבקש לקבל את שהם מבקשים לקבל מן המבקר. דרך זו לקבלת המידע המבוקש אינה אך הדרך שהדין מתווה לפנינו, אלא הדרך הראויה היא. אין לפרש את חוק חופש המידע כמטיל חובה על המבקר ליתן לצד שלישי מידע שהוא עצמו קיבל מכוח חובה שהדין מטיל על הגופים המבוקרים.

זאת ועוד, מתוך שהגופים המבוקרים מעבירים מידע למבקר אך לצורכי הביקורת, ממילא אין המבקר ער לכל הסובב אותו מידע ככל שהמדובר הוא במסירתו לצדדים שלישיים. במהלך הדברים הרגיל אין בידי המבקר כלים מתאימים להפעיל שיקול-דעת מעמיק ומושכל בעניינה של המסגרת השנייה, היא המסגרת שעניינה דחיית בקשות למסירת מידע במקרים מסוימים ומידע שאין למוסרו או שאין חובה למוסרו. המסגרת השנייה מצויה בידי הגוף המבוקר עצמו, ועל-כן ראוי, מכל בחינה שהיא, כי דווקא הוא יידרש לשאלת מסירתו של המידע לצדדים שלישיים. לו הוכרה זכותם של המערערים לקבל "מידע חוץ" מן המבקר כי אז יהפוך משרד מבקר המדינה למעין מאגר מידע כללי עבור הציבור ויחידיו.

משפט מנהלי/ עו"ד גיא שגיא ראשי פרקים לעבודה מס' 2

- **חובת השימוע (20 נקודות)**
 - קודם להחלטה על פסילת רשיון הנהיגה חובה על קצין המשטרה לשמוע את גבי לוי
 - האם יש הפרה של זכות הטיעון? מלאה או חלקית?
 - האם זכות הטיעון נשללה מגבי לוי לגמרי? בניגוד לפס"ד הראל או לא יודעים
 - האם בפני קצין המשטרה הונחה גרסתה של גבי לוי כפי שנגבתה מיד לאחר האירוע אם לאו
- **צו הפסילה נגוע בפגם (50 נקודות)**
 - נפקות הפגם המינהלי
 - האם עושה את ההחלטה המנהלית בטלה או שמא עושה אותה נפסדת?
 - יש להבחין בין שני מישורים: המישור הראשון - הפגם בהחלטה (על בית המשפט לקבוע האם נפל פגם בהחלטה - פגם של חוסר סמכות, הפרה של זכות הטיעון, ניגוד עניינים, שיקולים זרים וכו') והמישור השני - נפקות הפגם, כלומר הסעד הראוי (העניין מסור לשיקול דעתו של ביהמ"ש - בין היתר ביהמ"ש ישקול את חומרת ההפרה, האם מדובר בתקיפה ישירה או עקיפה, האם ההחלטה מותקפת על ידי אדם שנפגע במישרין או על ידי אדם אחר, מתי מותקפת ההחלטה, מה הנזק שנגרם לאדם משום שנמנע ממנו השימוע ומה הנזק שעלול להיגרם לציבור אם תבוטל ההחלטה ומה הסיכוי לתקן את המעוות בדרך של שימוע מאוחר)
- **תקיפה עקיפה או תקיפה ישירה (25 נקודות)**
 - האם מדובר בתקיפה ישירה או עקיפה?
 - איזו דרך ראויה יותר? בפס"ד הראל נ' מ"י נקבע כי דרך המלך היא תקיפה ישירה
 - דרך התקיפה עשויה להכתיב את תוצאות התקיפה
 - בפס"ד הראל נקבע כי בתקיפה עקיפה של צו פסילה לא ייטה ביהמ"ש לבטל את הצו למפרע, אלא אם כן הנסיבות המיוחדות של המקרה, לרבות חומרת הפגם שנפל בצו, מצדיקות את התקיפה העקיפה ואת הנפקות של בטלות למפרע
 - סוגיית תום לב
- **מבנה ראוי, טענות טובות ויישום פסקי הדין למקרנו (5 נקודות)**