



משרד המשפטים היחידה לחופש המידע

נוהל מס' 3.1

עדכון אחרון 23 ביוני 2013

נהלי חופש המידע

דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע

מטרת הנוהל

סעיף 7(ו) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – החוק), קובע כי במקום בו החליטה רשות ציבורית לדחות בקשה על פי החוק, עליה לנמק את החלטתה וליידע את העותר על זכותו לעתור כנגד החלטתה לבית המשפט לעניינים מינהליים.

מטרת ניהול זה היא להבהיר מהו אופן ההנמקה בעת דחיית בקשה לקבלת מידע, בהתבסס על החריגים הקבועים בסעיפים 8 ו-9 לחוק, תוך התייחסות לנקודות המרכזיות¹ לגביהן על הרשות לתת דעתה בעת דחיית בקשה כאמור.

הקדמה

כתיבתה של החלטה מינהלית באופן מנומק הינה בעלת חשיבות רבה בכלל, ומקבלת משנה תוקף בהתייחס למתן מענה לבקשת חופש מידע –

”חובה נוספת המוטלת על הרשות מכוח הדין המינהלי בכל הנוגע לטיפול בבקשה למסירת מידע לפי חוק חופש המידע, היא החובה לנמק את הסירוב למסירת המידע שנתבקש, כולו או חלקו, ככל שכך החליטה. חובת ההנמקה מקטינה את החשש מפני החלטות שרירותיות או שגויות והיא תורמת לבניית האמון במערכת היחסים שבין הרשות לאזרח במדינה דמוקרטית אכן, 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 מהלכו. פירוט הטעמים לסירוב מאפשר גם לבית המשפט לעמוד על השיקולים ששקלה הרשות ועל האיזון הפנימי שערכה לגביהם, בהעבירו את ההחלטה תחת שבט ביקורתו. ” (ביהמ”ש העליון בפסק דינו בעניין ע”מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ’ הוצאת עיתון הארץ, סעיף 23 לפסק הדין).

לפיכך, בעת מתן מענה לבקשת חופש מידע הדוחה את הבקשה או מקבלת אותה באופן חלקי בלבד, על המענה להיות מנומק ולשקף את מכלול השיקולים בגינם החליטה הרשות הציבורית לדחות את בקשת חופש המידע, כולה או חלקה.

¹ מיותר לציין כי ניתן להרחיב את ההנמקה מעבר לנקודות המפורטות בנוהל זה

משרד המשפטים היחידה לחופש המידע

נוהל מס' 3.1

עדכון אחרון 23 ביוני 2013

נהלי חופש המידע

דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע

ביסוס החלטה לדחות בקשת חופש מידע

חוק חופש המידע המעגן את הזכות לקבל מידע מאת רשויות ציבוריות קבע כי הכלל שינחה את הרשויות בטיפול בבקשת חופש מידע הוא עקרון השקיפות. עם זאת, עקרון זה אינו מוחלט, והוא עשוי להידחות בשל אינטרסים מוגנים אחרים המוצאים ביטויים, בין היתר, בסעיפים 8 ו-9 לחוק² (להלן – הסייגים).

מקום בו הרשות סבורה כי קיימת עילה מספקת שלא למסור את המידע המבוקש עליה לבחון (ובהמשך לנמק) את הדברים הבאים –

1. האם עילת הסירוב מנויה בסייגים הקבועים בחוק ;

2. האם עומדים לנגד עיני הרשות אינטרסים אחרים שיש לאזן ביניהם ובין סייגים הקבועים בחוק - אינטרס של מבקש המידע (ככל שפירט את הטעמים לבקשה) או אינטרס ציבורי משמעותי העומד בבסיס הבקשה – אשר יטו את הכף לטובת מסירת המידע המבוקש (סעיף 10 לחוק)³, מהם אותם אינטרסים אחרים, והאם הם מטים את הכף או לאו, ומדוע ;

3. ככל שהאינטרס המוגן חוסה תחת סעיף 9 לחוק, וככל שנבחנו האיזונים (כאמור בסעיף 2 לעיל) והרשות עדיין סבורה שיש לחסות את המידע המבוקש, בטרם קבלת ההחלטה הסופית עליה לבחון את אפשרויות המסירה המנויות בסעיף 11 לחוק –

3.1 ניתן למסור את המידע המבוקש בחלקו ;

3.2 ניתן למסור את המידע המבוקש בתנאים.

כאשר הרשות מוסרת מידע חלקי או בתנאים, עליה לעשות שימוש בהגבלות אלו באופן המצומצם ביותר על מנת להקטין את הפגיעה בעקרון השקיפות, ככל שניתן.

² מרחב שיקול הדעת המוקנה לרשות בסעיף 9(ב) רחב מהמרחב המוקנה לה בסעיף 9(א), עם זאת, לעניין סעיפים 10 ו-11 לחוק, אין אבחנה בין שני הסעיפים הקטנים.

³ בשורה של פסקי דין נקבע כי רשימת השיקולים הנזכרת בסעיף 10 אינה רשימה ממצה או בלעדית, אך יש בהם הכוונה לרשות בעת ביצוע איזון בין עקרון השקיפות אל מול אינטרסים מוגנים אחרים (לעניין זה ראו ע"מ 10845/06 קשת ואח' נ' הרשות השנייה לטלויזיה ורדיו, סעיף 66 לפסק הדין המפנה גם לפסיקה קודמת בעניין זה).

משרד המשפטים היחידה לחופש המידע

נוהל מס' 3.1

עדכון אחרון 23 ביוני 2013

נהלי חופש המידע

דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע

סעיפים 8 ו-9 לחוק חופש המידע

בהתייחס לדרישת ההנמקה המוטלת על הרשות בבואה לבחון את הסייגים המנויים בסעיפים 8-9 לחוק, נחלקם לשלושה סוגים –

1. סייג הדורש הערכה מבוססת כמותית (ביסוס אמפירי) לקיומו. על מנת לבסס קיומו של התנאי, על הרשות להביא בהחלטתה את הנתונים בגינם החליטה כי הטיפול בבקשה נכנס תחת הסייג האמור. ונפרט –

1.1 סעיף (1)8 - הקצאת משאבים בלתי סבירה⁴ – על הרשות לפרט בנוגע לבקשה אליה הרשות התייחסה כבלתי סבירה –

1.1.1 מהו טיב המשאבים הדרושים – יש להתייחס הן למשאבים כלכליים והן לכח האדם הנדרש לטיפול בבקשה, תוך פירוט הדרג המקצועי הנדרש לטיפול בנושא;

1.1.2 מהי כמות המשאבים המשוערת לטיפול בבקשה בהתייחס לסוג הטיפול הנדרש כגון: איתור המידע, בחינת המידע המבוקש וכד'.

ככל שהיקף הבקשה רחב מאוד מוצע לגזור יחידת טיפול קטנה מתוך הבקשה (כגון תיק אחד מתוך הרבים, חודש מתוך השנה וכד'), לבחון בפועל את כמות וטיב הטיפול באותה יחידה, ולהכפיל אותה על פי היקף הבקשה המלא.

ככל שהרשות סברה כי היענות לבקשה במלואה תחייב הקצאת משאבים בלתי סבירה, עליה להציע, ככל שהדבר ניתן, צמצום היקף הבקשה לגביה הרשות תוכל לבדוק את המבוקש במשאבים סבירים. ההצעה לבחינת בקשה מצומצמת יכולה להיות תוך צמצום משך הזמן לגביו התבקשה הבקשה, היקף החומר שנתקבל וכד' ;

⁴ לעניין הקצאת משאבים בלתי סבירה קבע בית המשפט העליון כי די להוכיח ש"גילוי המידע הביא להסטה של משאב קיים באופן היוצר הכבדה ממשית על הרשות במילוי משימתה העיקרית" (עע"מ 2398/08 סגל נ' משרד המשפטים ואח' (ההדגשה במקור)).

משרד המשפטים היחידה לחופש המידע

נוהל מס' 3.1

נהלי חופש המידע

עדכון אחרון 23 ביוני 2013

דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע

1.2 סעיף 2(8) - "המידע נוצר או נתקבל בידה למעלה משבע שנים לפני הגשת הבקשה ואיתורו כרוך בקושי של ממש" – הרשות איננה רשאית להסתפק בקביעה כי המידע נוצר או נתקבל לפני למעלה משבע שנים. עליה להוסיף ולפרט מדוע קיים כיום קושי של ממש באיתורו של המידע. לעניין סייג זה על הרשות לפרט בהחלטתה את הפעולות שבוצעו כדי לאתר את המידע שנתבקש;

1.3 סעיף 3(8) – הרשות "נקטה אמצעים סבירים", אך לא הצליחה לאתר את המידע המבוקש – על הרשות לפרט בהחלטתה מהם האמצעים הסבירים שנקטה בהם על מנת לאתר את המידע המבוקש;

2 סייג המגן על אינטרס מוכר (בטחון, סוד מסחרי וכד') ככל שיש חשש או עלולה להיות פגיעה⁵ בו אם יימסר המידע המבוקש. על כן, בהנמקה, יש להתייחס לתוצאות הצפויות מחשיפת המידע גם בהתייחס לרמת הודאות הנדרשת לפגיעה כעולה מלשון הסעיף המסוים. נבחר את הדברים בהתייחס לסעיפים הרלוונטים –

2.1 סעיף 9(א)(1) - "מידע אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון הציבור או בביטחונו או בשלמו של אדם" – לעניין הגנה על אחד הערכים המנויים בסעיף (בטחון, יחסי חוץ וכד'), אין צורך בהוכחת "ודאות קרובה" לפגיעה. לדברי בית המשפט העליון בבג"ץ 2007/11 **ינאי שני נ' המשרד להגנת הסביבה ואח'** לצורך ביסוס התקיימותו של הסייג על הרשות לבחון את החשש לפגיעה בהתייחס ל"מכפלת עוצמת הסיכון בהסתברותו" (תוחלת הסיכון) כך שככל שעוצמת הסיכון גבוהה יותר, ניתן להסתפק ברמת הסתברות נמוכה יותר להתרחשות הסיכון כדי להקים חשש לפגיעה באינטרס המוגן, וככל שעוצמת הסיכון נמוכה, יש צורך ברמת הסתברות גבוהה להתרחשות הסיכון כדי להקים חשש לפגיעה באינטרס המוגן;

2.2 סעיף 9(ב)(1) - "מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה" – על הרשות לבסס "הסתברות ראויה – לרוב ודאות קרובה" - לפגיעה ממשית באותו אינטרס ציבורי" המגולם בסעיף 9(ב)(1) (בית המשפט העליון בעע"מ 6013/04 **משרד התחבורה נ' חברת החדשות**);

2.3 סעיף 9(ב)(6) - "מידע שהוא סוד מסחרי או סוד מקצועי או שהוא בעל ערך כלכלי שפרסומו עלול לפגוע פגיעה ממשית בערכו, וכן מידע הנוגע לעניינים מסחריים או מקצועיים הקשורים לעסקיו של אדם, שגילוי עלול לפגוע פגיעה ממשית באינטרס מקצועי, מסחרי או כלכלי..." – על הרשות לפרט בהחלטתה מהי אותה

⁵ קיימת שונות ברמת ההוכחה לפגיעה הצפויה על פי לשונו של כל סעיף.

משרד המשפטים היחידה לחופש המידע

נוהל מס' 3.1

נהלי חופש המידע

עדכון אחרון 23 ביוני 2013

דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע

פגיעה ממשית שגילוי המידע עלול לגרום לה. מיותר לציין כי טיעון לדחיית בקשה מכח סעיף 9(ב)6, מחייב את הרשות לבחון כי המידע אינו חוסה תחת החריג לסייג למסירת מידע המעוגנים בסעיפים 9(ב)6(א)-(ב) לחוק;

2.4 סיפא סעיף 9(ב)7 - "מידע שהגיע לידי הרשות הציבורית ... או שגילוי עלול לפגוע בהמשך קבלת המידע" – על הרשות לפרט בהחלטתה מדוע לדעתה גילוי המידע עלול לפגוע בהמשך קבלת המידע על ידה;

2.5 סעיף 9(ב)8 - הרשות אינה יכולה לבסס את ההחלטה לדחות את הבקשה לגילוי המידע רק על העובדה שהמידע נוגע ל"שיטות עבודה ונהלים של רשות ציבורית העוסקת באכיפת החוק, או שיש לה סמכות חקירה או ביקורת או בירור תלונות על פי דין". על מנת להכנס לגדר הסייג על הרשות לבסס את החלטתה על כך שגילוי המידע המבוקש, המקיים את הרישא של סעיף 9(ב)8, עלול לגרום לאחד מהדברים הבאים -

- "(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;"

3. יתר הסייגים הקבועים בחוק מגנים על אינטרסים שאינם דורשים הערכה מבוססת כמותית (ביסוס אמפירי) לקיומם או הוכחת פגיעה מסתברת בשל חשיפת המידע. רשות המבקשת לדחות בקשה בהתבסס על סעיפים אלו, צריכה לבחון אם המידע חוסה תחת הסייג הקונקרטי בהתאם ליסוד העובדתי המפורט באותו סעיף, לדוגמא: הפניה למקום פרסום המידע לרבים (סעיף 8(4)), הנמקה אודות היות המידע מסמך פנימי (סעיף 9(ב)4)) וכד'.



משרד המשפטים היחידה לחופש המידע

נוהל מס' 3.1

עדכון אחרון 23 ביוני 2013

נהלי חופש המידע

דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע

סיכום - אופן כתיבת החלטה מנומקת לדחיית בקשה לפי חוק חופש המידע

לאור האמור לעיל, על הרשות לפרט בהחלטתה הדוחה את הבקשה לקבלת מידע בין אם באופן מלא ובין אם באופן חלקי, את הדברים הבאים –

1. ציון הסעיף בגינו נדחתה הבקשה או חלקים ממנה ;
2. פירוט העילה בגינה המידע המבוקש חוסה תחת החריג שצוין ;
3. פירוט האינטרסים השונים שהרשות בחנה ואיזנה טרם קבלת החלטתה, וביניהם –
 - 3.1 האינטרס האישי של המבקש, ככל שהוא פירט את נסיבות בקשתו ;
 - 3.2 האינטרס הציבורי לחשיפת המידע בין אם עלה מתוך הבקשה ובין אם עלה מנסיבות העניין ;
 - 3.3 אינטרס מוגן של צד ג', ככל שקיים ;
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 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 ;
6. יידוע העותר על זכותו לעתור לבית המשפט לעניינים מינהליים תוך 45 יום. יש לצרף במענה את מיקום בית המשפט לו הסמכות המקומית לדון בעתירה.



משרד המשפטים
היחידה לחופש המידע

נוהל מס' 3.1

עדכון אחרון 23 ביוני 2013

נהלי חופש המידע

דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע

טבלת עדכונים

תאריך	מהות התיקון	גרסה
23/6/2013	סעיף 6 לסיכום – לבקשת הפרקליטות על מנת להבהיר את הסמכות המקומית בעתירת חופש המידע.	3.1