

משפט חוקתי זכויות חוקתיות - חופש המידע	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
חוק לתיקון סדרי המינהלי (החלטות והנמקות), התשי"ט - 1958	תאריך: כ"ד אלול התשס"ב, 1 ספטמבר 2002 מספר הנחיה: 3.1004 [90.010, 21.501], [21.550, 21.553, 21.554, 21.916, 69.000]

חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט - 1958

א. כללי

החוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט - 1958 (להלן - חוק ההנמקות) חל על כל רשות מרשויות המדינה וכל רשות מקומית, אשר פקודה, חוק, תקנה או צו מעניקים לה סמכות מפורשת. בכלל "רשות" אף נשיא המדינה וחברי הממשלה במשמע.

יצוין, כי אין בחוק ההנמקות לגרוע מהוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998. על-פי הוראות חוק חופש המידע חייבת הרשות להעביר מידע המצוי בידיה לכל אזרח או תושב הפונה אליה, בכפוף לסייגים הקבועים בחוק (ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 3.1000 "חוק חופש המידע"). חובה זו, שלפי חוק חופש המידע, אינה מייצרת את חובתה של הרשות לנמק את החלטתה כאמור בהוראות חוק ההנמקות, וזאת כמובן בנוסף לסדרי מינהל תקין ולהגינות הראויה כלפי הפונה.

החובה לנמק נוצרה כדי שהאזרח הנוגע בדבר יוכל לשקוד על זכויותיו ולהשיג על סירוב מצד הרשות בדרכים הפתוחות בפניו, אם בפני ערכאות ערעור מיוחדות, או - במקרים הראויים - בעתירה בפני בית-המשפט הגבוה לצדק. חובת ההנמקה היא תריס בפני השרירות, וזו האחרונה עלולה לדבוק לא רק בהחלטה של פרט המפעיל סמכויות, אלא גם בזו של חבר אנשים העושה כן. חובת ההנמקה גם מחייבת את המינהל הציבורי להקדיש חשיבה נאותה להחלטות.

הורכבה רשות ממספר אנשים והיו נימוקים להכרעה שונים זה מזה ואין רוב על-פיו ניתן להכריע, אך כולם מתאחדים באשר לסירוב לפניה בלבד, יהא זה מן הנכון להודיע לאזרח את ההנמקות השונות. נראה עם זאת, כי אפשרות אחרונה זו היא תיאורטית בעיקרה, כי ברוב המקרים תיווצר דעה קבוצתית אחידה שתהווה את נימוק הרשות.

יודגש, כי גם אילולא קיומו של חוק ההנמקות היו חובת ההגינות ותקינות המינהל מחייבות הנמקתן של החלטות, בחינת פשיטא.

ב. הפעלת חוק ההנמקות

(1) חוק ההנמקות אינו מטיל חובת הנמקה לגבי החלטות שאין בהן כדי שימוש בסמכות המוענקת מפורשות בפקודה, חוק, תקנה או צו כאמור, כגון כל הסמכויות המשתמעות מניהול רגיל של ענייני המשרדים למיניהם.

החוק חל רק על בקשות בכתב והוא מחייב הודעה בכתב על נימוקי ההחלטה, כשהמדובר בסירוב בלבד. אין צורך בהנמקה כשהרשות המוסמכת נענית לבקשת המבקש ומחליטה בחיוב. ביקש אדם דבר פלוני והרשות המוסמכת מחליטה לתת לו מקצתו ולסרב מקצתו, כגון שביקש אדם דבר בכמות פלונית ואילו הרשות המוסמכת אישרה לו אותו דבר בכמות פחותה מן המבוקש, וכל כיוצא באלה, יהא כאן סירוב כמשמעותו בחוק לגבי המקצת, ועל הרשות המוסמכת תחול חובת ההנמקה.

(2) אין כל פגם, ויש מעלות בהנהגת טפסים מודפסים ושירותים ממוחשבים לשם מתן ההודעות שהחוק מחייבן. בטופס אפשר להדפיס שורה של נימוקים אפשריים לסירוב, בקיצור-לשון, ועל הרשות המוסמכת לסמן את הנימוק המתאים או למחוק את הנימוק שאינו מתאים. השימוש בטופס כזה אפשרי רק כשהמדובר בעניינים של שגרה, והנימוקים להחלטת סירוב קבועים בחוק או בהוראות מינהליות; והוא כדאי רק במקרים של טיפול יומיומי בבקשות מרובות. כמובן, ככל שהדבר מתחייב מן הנסיבות, יש מקום לפרט.

בכל מקרה, יש להקפיד על כך, כי נימוקי ההחלטה יירשמו ויחתמו על-ידי הרשות המוסמכת בגליון הרישומים של התיק או המחשב המשרדי, וכי התשובה הנשלחת תתאים להחלטה, כפי שנרשמה בתיק. במקרה הצורך תתווסף גם הנמקה שמעבר לסימון הטופס.

(3) בסעיף 3 לחוק ההנמקות, מנויים המקרים אשר בהם הרשות המוסמכת אינה חייבת להודיע נימוקה. משהגיעה הרשות המוסמכת לידי מסקנה, למשל, כי גילוי הנימוקים עלול לסכן את בטחון המדינה או יחסי חוץ שלה או לפגוע שלא כדין בזכותו של אדם אחר, כי אז עליה להימנע מגילוי הנימוקים. הפטור מחובת הנמקה כמוהו כחובה שלא לנמק, אלא לשמור על בטחון המדינה או יחסי החוץ שלה או זכות חוקית של אזרח אחר.

יש שהרשות המוסמכת פטורה מחובת ההנמקה מפני שהדין המעניק לה את הסמכות כולל הוראה שהיא רשאית להשתמש בסמכות ללא מתן נימוקים (סעיף 3(1) לחוק). כאן הרשות נתונה לעובד הציבור שלא לנמק או לנמק, לפי שיקול דעתו; אך הוא לא ימנע מן המבקש את נימוקי החלטתו אם בנסיבות נראה לו כי מן הדין או מן ההגינות לגלותם בפניו, וכי אין מניעה בטחונית, מדינית או אחרת לגלותם לו.

(4) החליטה הרשות המוסמכת שלא לגלות נימוקה באחד הטעמים המנויים בסעיף 3 לחוק, חייבת היא להודיע למבקש אותו טעם, שהגיע אותה שלא לגלות נימוקה (סעיף 4 לחוק). טעם

זה תודיע הרשות המוסמכת למבקש כלשון החוק גופו, כגון בלשון זו:

"החלטתי שלא להיענות לבקשתך פלונית, ואין אני יכול להודיעך נימוקי סירובי, מאחר שיחסי החוץ של המדינה מחייבים שלא לגלותם".

הסתמכות על טעמי בטחון כסיבה לאי-מתן נימוקים תיעשה בהתייעצות עם גורמי הבטחון הרלוונטיים.

5) הוגש ערר לשר לפי סעיף 4 לחוק ההנמקות, כי אז על השר או מי שהתמנה על-ידו לכך, לתת דעתו אם אמנם קיים, בכל נסיבות העניין, טעם מן הטעמים האמורים בסעיף 3 לחוק, שלא לגלות למבקש את נימוקי סירובה של הרשות המוסמכת. והיה אם הגיעו לידי מסקנה - בין על-פי קריאת הערר בלבד, בין לאחר עיון בתיק ובין לאחר שמיעת הרשות המוסמכת - כי אין בנמצא טעם כאמור, יורו לרשות המוסמכת, בכתב (אפשר בגליון הרישומים של התיק), להודיע למבקש את נימוקי סירובה.

הגיע המטפל בערר לידי המסקנה, שיש טעם מן הטעמים האמורים בסעיף 3 לחוק ההנמקות שלא לגלות נימוקי סירובה של הרשות המוסמכת - יודיע, בכתב, למבקש, שלאחר עיון בעררו נחה דעתו, כי צדקה הרשות המוסמכת בסרבה לגלות נימוקיה מן הטעם שנקבה, או מטעם אחר מן הטעמים האמורים בסעיף 3 שקבע הגורם המחליט בערר. אין חובה שהגורם המחליט בערר ישמע את המבקש או עורך-דינו לפני שיחליט בערר, אף שכמובן הרשות נתונה.

המועד הקבוע בחוק להגשת ערר הוא שלושים ימים מיום קבלת ההודעה של הרשות המוסמכת. בחוק לא נקבע מועד ההחלטה בערר, אך עליה להינתן תוך זמן סביר.

6) סעיף 5 לחוק ההנמקות מטיל על הרשות המוסמכת חובה נוספת על חובת ההנמקה ונפרדת ממנה, והיא חובת ההודעה על זכות ערר או ערעור הנתונה למבקש נגד החלטתה של הרשות המוסמכת. חובה זו חלה על הרשות המוסמכת רק באותם מקרים אשר בהם הפקודה, החוק, התקנה או הצו, לפיהם החליטה הרשות המוסמכת מה שהחליטה, מעניקים לאדם הנפגע על-ידי ההחלטה זכות מפורשת להגיש ערר או ערעור. אין חובת ההודעה חלה לגבי זכות ערר לממונה על הרשות המוסמכת, כשזכות ערר שכזאת קיימת לפי הנוהג המינהלי בלבד ואינה מפורשת בחיקוק, אף שכמובן אין מניעה לתת הודעה כזאת.

גם לעניין הודעה זו, אפשר להשתמש בטפסים מודפסים. אין כמובן כל מניעה, כי ההודעה על קיום זכות ערר או ערעור תינתן למבקש יחד עם ההודעה על נימוקי סירובה של הרשות המוסמכת ובאותו טופס או מכתב. לשון ההודעה על זכות ערר או ערעור תהא ככל האפשר כלשון החיקוק הקובע את הזכות ואת הדרכים והמועדים להגשתם.

ג. טיפול בפניות בכתב אל עובדי ציבור

1) פניה בכתב הבאה אל עובד ציבור, צריכה להיענות בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מארבעים

וחמישה ימים מיום קבלת הבקשה. כאשר נראה לעובד שלא יוכל להשיב לפנייה תוך זמן סביר או כי מתן התשובה יהיה כרוך בבדיקות או דיונים נוספים - יש לשלוח תחילה אישור לקבלת המכתב.

המונח "עובד ציבור" מוגדר בסעיף 1 לחוק:

"עובד ציבור" - עובד מדינה, עובד רשות מקומית וכן כל רשות שהוענקה לה סמכות על-פי דין".

האמור חל על כל פניה בכתב לעובד ציבור ולא רק על פניה בה מתבקש העובד להשתמש בסמכות שניתנה לו על-פי דין. למען הסר ספק, לעניין הנחיה זו אין נפקא מינה אם הפניה לעובד באה מצד אזרח או מצד משרד ממשלתי אחר.

2) יש לתת את הדעת לאופן הטיפול בפניות כאשר עובד נמצא בחופשה ולהעברת פניות מעובד לעובד. כאשר עובד עומד לצאת לחופשה עליו למיין את החומר שבידו, אשר בו נשאר הטיפול תלוי ועומד ולהסדיר עם הממונה עליו, כי חומר אשר הטיפול בו אינו סובל דיחוי, יועבר לעובד אחר. החומר המופנה לעובד והמגיע בעת היותו בחופשה יועבר לממונה עליו. חומר יועבר מטיפולו של עובד אחד לטיפולו של אחר יחד עם התיק הנוגע בדבר, בלווית תרשומת המבהירה מטרת ההעברה.

ד. דוגמאות ליישום החוק

להלן מספר דוגמאות לשאלות שהתעוררו במהלך השנים בהקשר חוק ההנמקות:

1) תחולתו של החוק על ועד מחוזי של לשכת עורכי-הדין

הועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, בפעלו לפי כללי לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי-הדין המשמעתיים), התשכ"ב - 1962, הנסמכים על האמור בחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א - 1961, הוא בגדר רשות שהוענקה לה סמכות על-פי דין. ועד מחוזי בהקשר זה ולצורך החיקוק שבפנינו, הוא רשות.

2) הנמקת הודעות סירוב לפונים לועדת תכנון ובניה

בהיותם של מוסדות התכנון השונים רשויות המפעילות סמכויות שהוענקו להן בדין, חל גם עליהם החוק. לכן, איפוא, אם הוגשה בקשה לאחת מועדות התכנון והבניה - חייבת הועדה להודיע לאזרח את החלטתה. סירבה הועדה לבקשה - על ההודעה להיות מנומקת, דהיינו: יש לציין את סיבת הסירוב.

3) חובת ההנמקה בקביעת שומה ובהחלטות על השגות

החוק מעניק לרשויות המס סמכות לקבל או לשנות שומות נישומים וכן לקבל או לדחות עררים או השגות למיניהם. חובה איפוא על הרשות לנמק כל קביעת שומה שונה מזו שהגיש הנישום או דחיית השגות ועררים.

4. תחולת החוק על תלונות המוגשות למשטרה

השוטר הוא עובד ציבור, כהגדרתו של מונח זה בחוק ההנמקות, והתלונה היא למעשה הודעה של האזרח שהוא מבקש כי המשטרה תעשה שימוש בסמכותה על-פי דין (פתיחה בחקירה עקב הגשת תלונה, לפי סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב - 1982). סמכותה של המשטרה שלא להיענות לבקשת אזרח המגיש תלונה מוגבלת, על-פי האמור בסיפא לסעיף 59 הנזכר לעיל.

חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב - 1982 עצמו מחייב את התביעה להודיע למתלונן על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין, תוך ציון טעם ההחלטה (סעיף 63 לחוק זה). כן יש למתלונן זכות ערר על החלטה זו (סעיף 64). במובן זה חוק ההנמקות אינו אלא חזרה והשלמה לחוק סדר הדין הפלילי.