

היחידה הממשלתית לחופש המידע

ירושלים, ט"ו אלול תשע"ז
06 ספטמבר 2017
סימוכין: 187-99-2017-002660
יש לציין את הסימוכין
בהתכתבות חוזרת

לכבוד
עו"ד אורלי פינס-פז
עוזרת ראשית ליועמ"ש
עיריית תל-אביב

שלום רב,

הנדון: בקשה לקבלת מידע מכוח חוק חופש המידע, תשנ"ח-1198 – לוי? ויומו מהנדס העיר

בפנייתכם מיום 27 לאוגוסט 2017 ביקשתם את התייחסות היחידה הממשלתית לחופש המידע לעמדתכם, על פיה יש לדחות את הבקשה לחשוף את לוי? ויומני מהנדס העיר תל-אביב.

נציין כבר עתה, שלפי דעתנו העמדה המוצגת על ידכם איננה מאזנת כראוי בין האינטרס הציבורי המגולם בבקשה לבין הסייגים השונים בחוק חופש המידע (להלן – **החוק**), וכן איננה מביאה בחשבון בצורה מספקת את ההתפתחויות בפסיקה בנושא זה, כמו גם את הפרקטיקה שנוצרה לגבי המענה לבקשות מסוג זה בשנים האחרונות. מכאן, שספק רב אם העמדה הגורפת שהוצגה תעמוד במבחן משפטי במידה והמבקש יעתור נגד העירייה.

האינטרס הציבורי במסירת יומני ראשי עיר הוכר בפסיקת בית המשפט כאינטרס ציבורי כללי¹, והטעמים לכך ברורים; חשיפת היומנים מאפשרת לציבור לקבל דין וחשבון על פגישותיו של ראש העיר ולוודא שמהלכיו עולים בקנה אחד עם תפקידו הציבורי. בכך מושגת אחת מתכליותו העיקריות של החוק.

אנו סבורים שאינטרס זה חל גם על נושאי משרה שלטונית אחרים, כדוגמת מהנדס עיר, גם אם אינם נבחרים ציבור (ראו פירוט על כך בהמשך).

מעבר לאינטרס הציבורי הכללי האמור, יפים לענייננו דבריו של כבוד השופט מני מזוז, שנאמרו בפסק הדין בענייניו של **דרוקר**², שפורסם לא מכבר, ושיש בו כדי להשליך על ענייננו ועל האופן שיש לבחון נושא זה:

"שאלת קיומם של קשרים בין נושא משרה שלטונית לבין גורמים מקרב הציבור בעלי אינטרסים בהחלטותיו, לרוב אינטרסים עסקיים, ומהותם של קשרים כאלה, היא שאלה בעלת חשיבות ציבורית רבה. לקיומם של קשרים כאלה עשויות להיות השלכות משמעותיות שונות, ובהן לענין מגבלות בגין ניגוד עניינים שעל נושא המשרה לטול על עצמו בטיפול בעניינים הנוגעים לחבריו, וכן השלכות בהיבטים של טוהר המידות, והדברים ידועים. שקיפות ציבורית באשר לקשרים ולאינטרסים של

¹ ראה עת"מ 11259-08-15 הצלחה נגד עיריית חיפה; עת"מ 58317-07-15 הצלחה נגד עיריית קריית גת
² עע"מ 1678/17 רביב דרוקר ואח' נגד משרד ראש הממשלה ואח', פסיקה 27 לחוו"ד כב' השופט מזוז

נושא משרה שלטונית אל מול גורמים פרטיים היא אפוא בעלת חשיבות שקשה להפריז במסקלה לתקינות שלטונית, לטוהר המידות ברשויות השלטון, כמו גם לאמון הציבור ברשויות השלטון. כאשר מדובר בגורם שהוא "שחקן בזירה הציבורית", היינו אדם שיש לו אינטרסים - בין כלכליים ובין אחרים - בהחלטות של גורמי שלטון מסוימים, מעבר לאלה של כל אזרח מן השורה, קיים אינטרס ציבורי מובהק בחשיפת עצם הקשר של גורם כזה עם גורמי השלטון, כמו גם מהות הקשר ועוצמתו.

מכאן, שבת המשפט העליון הכיר בכך ששאלת קיומם של קשרים בין נושא משרה שלטונית לבין גורמים מקרב הציבור בעלי אינטרסים בהחלטותיו, היא שאלה בעלת חשיבות ציבורית רבה.

ברוח הדברים שלעיל, נתייחס לנימוקים שהעליתם לדחיית הבקשה (לפי סדר הופעתם):

1. עיבוד מידע – לטענתכם, כניסה ידנית לכל אחת ואחת מהפעילויות ביומן בנפרד על מנת להגיע למידע המבוקש, עולה כדי "עיבוד" המידע, שהרשות איננה מחויבת לבצע.

נושא אי חובת הרשות לעבד מידע לטובת המבקש נדון בסעיף 7(ה) לחוק חופש המידע. אמנם, השאלה מה ייחשב "עיבוד" שהרשות איננה חייבת לעשות היא שאלה סבוכה, ובמיוחד בעידן הדיגיטלי, שבו המידע מאוחסן באופן דיגיטלי ויש לבצע בדרך כלל מספר פעולות, ולו פשוטות, על מנת לשלוף אותו. עם זאת, ומבלי להידרש לשאלת ההגדרה המדויקת של פעולת ה"עיבוד" לצורך החוק, דומה כי הפרשנות המוצעת על ידכם היא פרשנות מצומצמת ודווקנית מאוד (ואף תקדימית) שאיננה מתאימה לעידן הדיגיטלי שבו מובן מאליו שהמידע מאורגן ומאוחסן באופן ממוחשב, ויש לנקוט מספר פעולות שגרתיות על מנת לשלוף אותו, ובשעה שאין בפעולות אלו כשלעצמן טורח או קושי. קבלת פרשנות כמוצעת על ידכם תרוקן מתוכן את חוק חופש המידע לגבי מידע רב הנמצא במערכות הרשויות, הניתן לשליפה בקלות, ויפגע קשות בהשגת תכליותיו של החוק.

עוד נציין, ולמעלה מן הצריך לעניין, שסעיף 7(ה) קובע כי הרשות איננה "חייבת" לעבד מידע, ומכאן משמע שאין היא מנועה מלבצע עיבוד במקרים המתאימים, ועליה אף לשקול לבצע זאת במקרים המתאימים (כפי שנקבע לגבי סעיף 9(ב) לחוק הנוקט בלשון זהה³), כאשר האינטרס שמנגד מצדיק זאת. דומה, כי האינטרס הציבורי במידע גובר במקרה זה על האינטרס של הרשות, ככל שקיים, גם אם ניתן היה לטעון שמדובר ב"עיבוד" של מידע כמשמעו בחוק⁴.

2. הקצאת משאבים בלתי סבירה (סעיף 118) לחוק – סייג זה, מעצם טבעו, מיושם באופן שונה מרשות לרשות כתלות בכמות המשאבים הקיימים בה, ואין בידינו לחוות דעה קונקרטית בנושא זה, בהיעדר נתונים. עם זאת, נבקש להפנות את תשומת לבכם לנוהל הקצאת משאבים בלתי סבירה של היחידה הממשלתית לחופש המידע, המנחה (על סמך הפסיקה הענפה בנושא) כיצד לבחון סייג זה, כאשר הוא עולה על הפרק, לרבות משקלו של האינטרס הציבורי, הצורך להשקיע משאבים כאשר יש צפי שהבקשות תחזורנה על עצמן (כפי שבפועל מתרחש לגבי יומנים), והיכולת להעמיד עובד שאינו בכיר לטובת המשימה כפרמטר הפועל לטובת מסירת המידע. בהקשר זה, ומאחר ועשרות רבות של בקשות ליומנים כבר הוגשו לרשויות אחרות ומידע נמסר על פיהן, דומה כי יש תועלת בעיון ביומנים אחרים שנמסרו מרשויות אחרות, על מנת לקבל קנה מידה לגבי טווח הזמן ומידת הפירוט הנהוגים. ניתן לעיין, בין השאר, ביומנים שפורסמו במאגר התשובות באתר המרכזי לחופש המידע.

³ ע"מ 9135/03, המועצה להשכלה גבוהה נגד עיתון הארץ

⁴ ראה ע"מ 1786/12 ג'ולאני נגד מדינת ישראל, סעיף 35 בדעת הרוב

לא למותר להפנות גם לעת"מ 11259-08-15 הצלחה נגד עיריית חיפה, שעסקה בנושא של סירוב למסור יומן ראש עיר, שם הודגשה החשיבות של הצגת נתונים מפורטים כתנאי לביסוסו של הסייג בדבר הקצאת משאבים בלתי סבירה.

נביע דעתנו בזהירות המתבקשת, שבהתחשב באינטרס הציבורי שבבקשה, ובמעמדה של עיריית תל אביב, נטל כבד, על פניו, יהיה מוטל על העיריה לשכנע שהשקעת 26 שעות עבודה ע"י עובד שאינו מהנדס העיר בעצמו (כמשתמע מפנייתכם) יהיה בה משום הקצאת משאבים בלתי סבירה.

עוד נזכיר, שגם כאשר רשות סבורה שמתן מענה לבקשה עולה כדי הקצאת משאבים בלתי סבירה, עליה לבדוק האם ניתן למסור חלק מן המידע בהקצאת פחות משאבים⁵, כמתחייב מסעיף 11 לחוק, חלק דחייתה כליל.

3. מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות (סעיף 9(א)(3)) – הרשות אכן מנועה מלמסור מידע אודות משתתפי פגישה הפוגע בפרטיות. נפנה את תשומת לבכם לשתי חוות דעת בנושא זה מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (מצ"ב), הקובעות כי ככלל, חשיפת שמותיהם של משתתפים מרשויות ציבוריות אחרות לא תהווה פגיעה בפרטיות וכי המושג של פרטיות אינו חל על תאגידיים בהקשר זה. עוד נקבע, שכאשר פניה לצדדי ג' מרובים תעלה כדי הקצאת משאבים בלתי סבירה, ניתן לשקול להשחיר את השמות מראש או לבצע השמטות (כאמור – רק באותה מידה המהווה הקצאת משאבים בלתי סבירה). כן נזכיר, שכאשר חשיפת השמות עולה כדי פגיעה מובהקת בפרטיות, שאין לצפות שתהיה לה הסכמה (למשל: פגישה אישית בנושא הקשור לרווחה), הרי שכלל לא עולה הצורך לפנות לצד ג' על מנת לקבל את הסכמתו.⁶

יש בזה, לטעמנו, משום פתרון לסוגיית ההכבדה על הרשות בהקשר זה.

4. סעיפים 9(ב)(2), 9(ב)(3), 9(ב)(4) לחוק – בפנייתכם ציינתם שמהנדס העיר נוכח, מתוקף תפקידו, בדיונים רבים בעלי אופי פנימי. אכן, במקרים המתאימים הרשות איננה חייבת למסור מידע על סמך הסייגים שלעיל, בדרך כלל בשל החשש ל"אפקט מצנן". בכל אופן, על הרשות מוטל לשקול את מסירת המידע בהתחשב באינטרס הציבורי המגולם בישיבה הספציפית, על אף אופייה הפנימי, וזאת לנוכח העובדה שהרשות רשאית למסור מידע זה למרות שאיננה חייבת.⁷

5. סעיף 9(ב)(6) לחוק – נטען, שדיונים מקדמיים בנושאי תכנון ובניה טומנים בחובם מידע בעל ערך כלכלי, שפרסומו בטרם עת עלול לפגוע פגיעה ממשית בערכו. נזכיר, שבפסק דין בעניין קשת⁸ נקבע רף הוכחה שאינו נמוך להוכחת "פגיעה ממשית", ונקבע שבכל מקרה יש לאזן בין הפגיעה לבין העניין הציבורי. יש, לפיכך, לבחון כל ישיבה לגופה.

6. סעיף 10 לחוק – כידוע, סעיף 7(א) לחוק קובע, שאין המבקש חייב לציין את הטעם לבקשתו. כך, שגם אילו לא היה עניין ציבורי בבקשה, לא היה ניתן לדחות את הבקשה

⁵ ראה סעיף 4.4 לנוהל הקצאת משאבים בלתי סבירה.

⁶ ע"מ 2820/13 עו"ד רז רוזנברג רשות האכיפה והגביה, סעיף 19 לחו"ד של כב' השופט שהם

⁷ ראה עניין המל"ג, ה"ש 3

⁸ ע"מ 0845/06 שידורי קשת בע"מ נגד הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו

מטעם זה בלבד. על אחת כמה וכמה נכון הדבר בשעה שלדעתנו הבקשה מדברת בעד עצמה ומגלמת אינטרס בעל חשיבות ציבורית, כאמור בין השאר בדברי בית המשפט העליון בפרשת דרוקר לעיל.

7. האבחנה הנטענת בין העניין הציבורי הנוגע ליומו של נבחר ציבור ליומו של עובד ציבור – סעיף 5(ב) לחוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), תשנ"ב-1991, קובע, כי תפקידיו וסמכויותיו של מהנדס העיר הינם "תכנון העיר; הפיקוח והרישוי; הבניה הציבורית; והעבודות הציבוריות המבוצעות על ידי רשות מקומית או מטעמה." לא ניתן להתעלם אפוא מכך שהמידע המבוקש נוגע לאחד מנושאי המשרה הבכירים בעירייה, הנושא בתפקיד סטטוטורי, שלהחלטותיו השפעות מרחיקות לכת על חייהם של תושבים רבים, מה עוד שמדובר בעירייה מהגדולות והמשפיעות במדינה.

על כך נוסף, שבפסק דין דרוקר, קבע בית המשפט העליון כאמור לעיל, שהעניין הציבורי משתרע על קשריו של "נושא משרה שלטונית" באשר הוא, ללא אבחנה האם מדובר בנושא משרה שלטונית שנבחר למשרתו או שמונה לה. ודומה, שאכן קשה להצדיק אבחנה חדה מסוג זה, בשעה שלעיתים אף עובדי ציבור שממונים לתפקידים מחזיקים במשרות שההשפעה שלהן אינה פחותה ממשותיהם של נבחרים ציבור, וכזה הוא לטעמנו המקרה של מהנדס העיר. ואכן, יומניהם של עובדי ציבור בכירים נמסרו בעבר מכוח החוק, לרבות יומני היועץ המשפטי לממשלה, מנכ"לים של משרדי ממשלה, מנהלי בתי חולים, מנהלי אגפים ומחלקות בכירים בשירות המדינה ועוד.

לסיכום, אנו ממליצים לשקול מחדש את עמדתכם לאור האמור לעיל.

בכבוד רב,



שלומי בילבסקי
סגן ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע

העתק:

עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)
עו"ד רבקי דב"ש, ראשת היחידה הממשלתית לחופש המידע
עו"ד דנה יפה, ייעוץ וחקיקה (חקיקה)