

שלום רב,

תשובה זו מועברת לרשויות אשר השיבו לבקשת חופש המידע שלהלן בהתאם למה שנחזה להיות הנחיית רוחב מתואמת של משטרת ישראל ומשרד המשפטים. יש לראות בה הסתייגות מהתשובה שניתנה ובקשה לעיון מחדש. זאת תוך הסכמה כי עד למתן תשובה סופית בבקשה – לא יחלו להימנות המועדים לצורך הגשת עתירה ולשם מיצוי השיח בין הצלחה לרשויות שלהן הוגשה הבקשה וכן לגורמים המעורבים במתן ובעיצוב ההנחיות. נודה בהקדם על מתן התייחסותכם להסכמות הדיוניות האמורות כדי לייתר את הצורך שבהגשת עתירה בהקשר זה.

רקע

ביום 23.12.2018 הוגשה מטעם עמותת הצלחה התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת בקשה רוחבית שהופנתה לרשויות שונות, בהן רשויות מקומיות, מוסדות אקדמיים, משרדי ממשלה, צה"ל, משטרת ישראל ועוד, בכל הנוגע למצלמות המוצבות במרחבים ציבוריים שבאחריות אותן רשויות. יודגש כבר בתחילה, כי הבקשה לא צמצמה עצמה רק למצלמות שתכליתן אבטחה או צורך בטחוני, אלא לכל סוגי התכליות והשימושים (ובהן למשל מעקב, אכיפה, בקרת תנועה, שמירת הסדר וניהול קבלת ומעבר קהל, ניתוב וניתור, בטיחות ותכליות נוספות).

נוסח הפניה היה כדלקמן:

רשימת המצלמות הממוקמות בדרכים ו/או כבישים ו/או מתחמים ו/או בשטחים ו/או במרחבים ציבוריים שבאחריות ו/או בשליטת הרשות לרבות במבני ו/או מתקני ציבור (למשל בנייני משרדים, בתי ספר ומבני ציבור אחרים).

נבקש כי הרשימה תציין את מיקום המצלמה המדויק ככל שאפשר, מועד הצבת המצלמה תכלית המצלמה ותדירות הצילום, המוקד/מרכז הבקרה אליו משדרת המצלמה, האם קיימות הקלטות של הפיד של המצלמה ו/או הקלטות אודיו של המצלמה האמורה, כמה זמן נשמרות הקלטות אלו.

כן נבקש את הפרטים האמורים גם לגבי מצלמות שהותקנו והוסרו בין השנים 2015-2018. בנוסף נבקש לקבל את סיבת ההסרה של המצלמה.

ההנחיות הנוגעות לאבטחת מידע ו/או הגנת פרטיות הנוגעות למצלמות אלו.

לאחר הגשת הבקשה, נמסרו לידי הצלחה תשובות רבות (עשרות ואף למעלה מזה), בעיקר מטעמן של רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות (כגון נתיבי ישראל ונתיבי איילון) ומוסדות אקדמיים, אשר הכילו בפירוט רב את רשימות המצלמות, מיקומן, הנהלים המסדירים את הצבתן והפעלתן, תדירות הצילום ומועדי הסרת והתקנת מצלמות. קישור למאגר התשובות שהתקבלו בידי הצלחה ניתן למצוא

כאן:

יודגש כי חלק מהרשויות האמורות מפרסמות את המידע או את חלקו האמור כפרסום יזום באתר האינטרנט שלהן (גבעת שמואל למשל) או במסגרת מערכות GIS (עיריית חיפה למשל) וחלקן אף מאפשרות גישה ישירה לצפייה במצלמות אלו (נתיבי ישראל למשל בקישור המצ"ב כאן):

<https://www.iroads.co.il/%D7%AA%D7%99%D7%A7%D7%99%D7%99%D7%AA-%D7%9E%D7%A6%D7%9C%D7%9E%D7%95%D7%AA/?fbclid=IwAR1RR0VVNK64-VHJn1aPe0ShSoeQLg-J-WxDtsZ17UIPs5tdaJVM2D2TZDcc>

בד בבד עם תחילת הטיפול בבקשות, הפיצה היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים הנחיה רוחבית לטיפול בבקשה זו שאלו הם עיקריה:

הנחיית היחידה

1. ראשית נבהיר, כי מידע בנוגע לשימוש של רשויות ציבוריות במצלמות, הוא מידע בעל אינטרס ציבורי כבד משקל, בין השאר על רקע ההנחיות הבאות של רשות הגנת הפרטיות:

- שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן
- שימוש במצלמות מעקב במקום העבודה ובמסגרת יחסי עבודה

2. הנחיות אלו כוללות מידע רב ומגוון אודות הצבת מצלמות, וקובעות, בין השאר, ש"רצוי שהגורם האחראי על התקנת מצלמת המעקב יפרסם גם רשימה מרוכזת של מקומות התקנת מצלמות מעקב באתר האינטרנט שלו" (סעיף 3.1.3.3 להנחיה הראשונה). בנוסף ב' להנחיה הנ"ל מוצגת דוגמה למידת הפירוט שתוצג ברשימה. הפרטים המופיעים בה חופפים במידה משמעותית את הבקשה למידע שבנדון.

מתן האפשרות לציבור לפקח על מדיניות הצבת המצלמות בכלל, ועל יישום ההנחיות בפרט, באמצעות חוק חופש המידע, מגשים את אחת התכליות המרכזיות של החוק.

3. נקודת המוצא בבקשה זו היא אפוא, כבכל בקשה למידע, נקודת מוצא של מסירת המידע, ככל שהמידע קיים ברשות. עם זאת, ייתכנו מקרים בהם יתקיים סייג למסירת המידע על בסיס סעיף 9(א)(1) לחוק, הקובע: "רשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה: (1) מידע אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בבטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בבטחון הציבור או בבטחונו או בשלומו של אדם". הביטוי "חשש לפגיעה בבטחון המדינה" – שהוא הרלוונטי לענייננו לגבי מצלמות מעקב המותקנות לצרכי בטחון – פורש בפסק הדין המנחה, בג"ץ 2007/11, ינאי שני נגד המשרד להגנת הסביבה כמבחן "מכפלת עוצמת הסיכון בהסתברותו" – כלומר מבחן שבו יש להביא בחשבון את עוצמת הפגיעה הבטחונית שעלולה להתרחש כתוצאה ממסירת המידע תוך שקלול ההסתברות שזקק זה אכן יתרחש בפועל. עם זאת יודגש, שכפי שקובע פסק הדין "אין זה מבחן המסתפק באפשרות כלשהי וזו גם רחוקה, לפגיעה כאמור."

4. חשש זה יש לבחון לגבי מצלמות המוצבות לצורכי בטחון ובהקשרים כגון מצלמות נסתרות, מצלמות דמה, מצלמות המוצבות במתקנים סודיים ועוד. מטבע הדברים, בחינה זו משתנה מרשות לרשות בהתאם לאופייה, המטרה הקונקרטית של הצבת המצלמות, מיקומן, מיקום המתקן, סיווגו ועוד, ולכן לא ניתן לתת הנחיה גורפת בנושא זה. לפיכך, את הבחינה הקונקרטית יש לבצע באופן פרטני בכל רשות ורשות לאור "מבחן החשש" הנ"ל בשיתוף יועץ משפטי וגורם ממחלקת הביטחון במשרד, על מנת לבחון האם ועד כמה מתקיים "מבחן החשש" האמור. במקרים בהם המסקנה תהיה כי מתקיים חשש לפגיעה בבטחון המדינה, על הרשות לשקול בכובד ראש מסירת מידע תוך השמטות ושינויים, כמצוות סעיף 11 לחוק. שינויים אלו עשויים לבוא לידי ביטוי, למשל, ע"י מתן מידע מצטבר (אגרגטיבי) שאינו מאפשר זיהוי קונקרטי של מצלמה, תיאור מיקום באופן כללי וכיו"ב. עוד ציין בהקשר זה, שעל פניו קשה יהיה להגן על תוצאה של אי מסירת מידע כלל אודות מצלמות גלויות.

5. מתוך הכרה בכך, שהשימוש במצלמות מעקב ברשויות ציבוריות, הוא רב ונעשה למטרות מגוונות, אין הנחיה זו מתיימרת לכסות את מגוון השאלות שעשויות לעלות בעת מתן המענה לבקשה. ככל שיש צורך בהתייעצות נוספת עמנו, אתם מוזמנים לפנות אלינו להתייעץ באופן פרטני.

לאחר הפצתה של הנחיה זו, עודכנה עמותת הצלחה כי מתקיימים דיונים נוספים במשרד המשפטים בשיתוף גורמים נוספים (משטרת ישראל, שב"כ) בנוגע להשלכות שיש לבקשה בקשר עם גורמים מונחי מדור.

ואכן, ביום 15.4.2019 הועבר לידיעת הצלחה והגופים המונחים, סיכום ישיבה שנערכה ביום 10.2.2019 (מעל חודשיים קודם לכן!) ואשר עסקה בבקשת חופש המידע בקשר עם "מצלמות אבטחה בגופים מונחי מדור". יודגש גם הפעם – כי בבקשת הצלחה עסקה לא רק במצלמות שתכליתן אבטחה או צורך בטחוני, אלא גם במצלמות הבאות למלא תכליות אחרות ובהן למשל מעקב, אכיפה, בקרת תנועה, שמירת הסדר וניהול קבלת ומעבר קהל, ניתוב וניתור, בטיחות ותכליות נוספות. כמו כן – לא נעשתה עבודת הגדרות סדורה במסגרת ההנחיה, ממנה ניתן ללמוד מהי מצלמה שתכליתה אבטחה ומהם התבחינים הרלוונטיים להגדרת מצלמה שכזו.

ראשית לעצם המסגרת המנהלית שבה נערך הדיון הרי שאין לדיון זה, לא כל שכן לסיכום הישיבה שהופץ לרשויות השונות, כל נפקות משפטית מחייבת, והוא אינו מהווה כל הנחייה ברת תוקף. דיון זה לכל היותר מהווה אינדיקציה לעמדת הגורמים השונים אך לא למעלה מזה. ככל שהיועץ המשפטי לממשלה סבור כי יש מקום להנחות את הגופים הציבוריים השונים ובכלל זה משרדי הממשלה ויחידות הסמך, הוא הגורם המתאים והמוסמך להוציא הנחייה בעניין. לעניין גופים המונחים ע"י משטרת ישראל, באופן זה או אחר, הנחיות אלה, מצד משטרת ישראל, עוסקות בענייני ביטחון בלבד, ואין הן יכולות לגבור על הוראות חוק חופש המידע ככל שהן סותרות אותן. לפיכך, משטרת ישראל יכולה להיות גורם אשר יפנה את תשומת הלב ויצף דגשים שונים באשר לאופי המידע, רגישותו או הסיכונים הביטחוניים

בפרסומו, אך אין למשטרת ישראל כל סמכות על פי חוק חופש המידע, לקבוע או להורות על מסירה או הימנעות ממסירה של גוף זה או אחר.

שנית, דיון זה נערך מבלי שניתן להצלחה להביע את עמדתה במסגרתו וכך לא התאפשר לה להציג את התייחסותה לעמדות שעלו בדיון. לעמדה זו נודעת חשיבות, בין היתר, נוכח העובדה שלהבדיל מהדיון התיאורטי שנערך, לעמותה נמסרו לבנתיים עשרות תשובות ומסמכים, החושפים מידע מגוון ושיטות וצורות שונות של מסירת המידע והיה בהם כדי לאפשר דיון מקצועי מבוסס מידע ודוגמאות, להבדיל מהדיון התיאורטי שהתקיים בפועל.

עוד יודגש, כי למרות הרלוונטיות הרבה של עמדת הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים לעניין שבנדון והנחיות עבר מחייבות שלה בנושא (אשר צורפו בהנחיית היחידה הממשלתית לחופש המידע), לא נמצא מקום לכלול את נציגיה ולשמוע את עמדתה במסגרת הדיון שהתקיים, אף שבניגוד לכל המשתתפים בדיון, דווקא לרשות להגנת הפרטיות במסגרת כובעה כרשם מאגרי מידע, סמכות לקבוע הנחיות והוראות בנושאים שבנדון.

מבלי לגרוע מטענות העדר סמכות או כל טענה מקדמית וכללית אחרת בדבר היותו של הדיון חסר, בלא שנשמעו בו כלל הגופים והעמדות הרלוונטיות וככזה היה גם כוללני ופגום, הרי שגם לגופם של דברים ולוקות ההנחיות בכלליות גורפת ואינן מתייחסות לאבחנות הנחוצות באיזון הראוי שבין מסירת חלק מהמידע להותרתו חסוי.

ראשית, חוק חופש המידע עיגן ביסודו את זכות הציבור במידע הציבורי על בסיס הרעיון כי המידע הציבורי, של הציבור הוא, והגופים הציבוריים מחזיקים בנאמנות את המידע עבור הציבור. לפיכך, אין מקום לקבוע באופן גורף אי מסירת מידע. קל וחומר, ככל שמסירת מידע מבוססת על סעיפים 8 ו-9 לחוק חופש המידע, הרי שלא ניתן לקבוע באופן גורף את אי מסירת המידע לאור יתר הסעיפים שבחוק ובכלל זה סעיפים 10 ו-11. ושוב, כפי שנכתב גם בהנחיית היחידה הממשלתית לחופש המידע "נקודת המוצא בבקשה זו היא אפוא, כבכל בקשה למידע, נקודת מוצא של מסירת המידע, ככל שהמידע קיים ברשות."

שנית, – בהיות ההנחיה מתייחסת למצלמות אבטחה ובטחון בלבד, הרי שלא ניתן לגזור ממנה כל היקש או תובנה למצלמות שתכליתן אחרת. משכך, במסגרת תשובת הרשות המונחית, יש להתייחס בנפרד למצלמות אבטחה ולמצלמות אחרות בהתאם לתכליתן. לטעמנו, אמת המידה ונקודת המוצא צריכה להיות של מסירת המידע אלא אם כן קיימת מניעה אמיתית ונקודתית למסירתו, ודאי בקשר למצלמות שתכליתן אינה אבטחה.

שלישית, לגוף הטענה הביטחונית, הרי שזו דורשת הנמקה ולא ניתן לטעון טענה בעלמא כי יש בכך סיכון ביטחון. הנמקה זו צריכה לעמוד על עוצמת הפגיעה לצד הסתברות הפגיעה, דבר שדורש בחינה פרטנית של כל מקרה ומקרה, ולא ניתן על בסיס דיון במשרד המשפטים לספק פתרון לכל מקרה ומקרה, מקרים שכלל לא ידועים או לא עלו בדעתם של הנוכחים (והם גם לא טרחו לעיין בעשרות תשובות שנמסרו לבקשה והיה ניתן לבחון אותן לכל הפחות באופן מדגמי לעניין איזון זה). לפיכך, טענה

ביטחונות היא טענה מורכבת שיש לבסס על מידע מוחשי וקונקרטי ולא ניתן לקבוע, ודאי לא באופן גורף, כי התקיימו התנאים של עוצמה והסתברות בהתבסס על כותרת הבקשה בלבד.

כמו כן, נציין כי המבחנים שהותוו בפסיקה והמוכרים לכם ודאי היטב, בכל הנוגע להמנעות ממסירת מידע בשל עניינים שבביטחון בהתאם לסעיף 9(א)(1) מצריכים חשש קונקרטי וברור ואין להסתפק בחששות כלליים, מופשטים ובלתי ניתנים להוכחה במידה מספקת כדי לבסס הצדקה להימנע ממסירת מידע בהתאם לחריג זה.

כמו כן, לא נעשתה כל אבחנה בין מצלמות גלויות למצלמות שאינן גלויות. קשה עד מאד לתמוך בחיסוי המידע בדבר מצלמות גלויות על בסיס טענה ביטחונית, כאשר נהיר וברור כי גורם המבקש לייצר סיכון ביטחוני, יכול בנקל להגיע למקום בו מותקנות או הוא סבור שעשויות להיות מותקנות מצלמות גלויות ולעקר לחלוטין את הטענה הביטחונית. יתרה מכך, חלק מהמצלמות הגלויות נועדו לשמש בין היתר לצורך הרתעה, ולעניין זה, יש בפרסום המידע אף חיזוק התכלית הביטחונית, עניין שעומד בסתירה מוחלטת לאי מסירת המידע לאור הטענה הביטחונית.

עוד יאמר כי באשר למצלמות גלויות או למצלמות שתכליתן אינה אבטחה, הרי שיתכן שהצבתן מחייבת גם שילוט מתאים, בין היתר על רקע סעיף 11 לחוק הגנת הפרטיות והנחיות רשם מאגרי מידע, וככל ששילוט כזה מוצב – הרי שאין לראות בגילוי עניין בעייתי. במקרים בהם לא מוצב שילוט, הרי שגילוי המידע אודות הצבת המצלמות יכול להביא לתיקון הליקויים הדרושים בהיבט זה ובקשר ליידוע הציבור אודות הפגיעה האפשרית בפרטיותו.

גם באשר למצלמות אבטחה, לא ברור מן ההנחיה מדוע לא ניתן לגלות פרטים ונתונים אודות אופן שמירת החומרים והמורשים לצפות בהם. אין כל ודאות, שלא לומר ביסוס עובדתי קונקרטי, לפגיעה כלשהי בביטחון או בעבודת הרשות בשל חשיפת פרטים ונהלים אלו. ככל שיש היבטים ספציפיים שעלולים להוות פגיעה כזו – ראוי היה לנקוט לגביהם בגישה מאזנת ונקודתית ולא למנוע פרסום כל מידע בהקשר זה ובכלל זה להפעיל את שיקול הדעת המצוי בידי הרשות בהתאם לסעיף 11 לחוק חופש המידע.

כמובן שלעניין מצלמות שאין להן תכלית אבטחתית, הרי שהוראות להצבתן ותפעולן, הסרתן והתקנתן וכל שאר הנתונים שנתבקשו, הרי שאין להנחיה האמורה נפקות כלשהי. לכן צריכה כל רשות להבהיר ראשית כל אילו תכליות קיימות למצלמות המופעלות ומותקנות על ידה ובהתאם למסור את המידע על פי התבחינים השונים.

על כן - הרשויות שהשיבו בהתאם לסיכום הדיון, צריכים להידרש למעמדו הנורמטיבי של המסמך שאינו כשל הנחיה מחייבת אלא רק סיכום דיון ובהתאם לשיקול בצורה קונקרטית את מסירת המידע בהתאם למבחנים שנקבעו ע"י בית המשפט, הנחיות היחידה הממשלתית לחופש המידע ורשם מאגרי מידע. עוד מתבקשות רשויות אלולשקול באופן קונקרטי כל מידע המצוי, לאור המבחנים שבסעיפים 9, 10 ו- 11, תוך אבחנה בין מצלמות אבטחה ומצלמות שאינן לצרכי אבטחה, מצלמות גלויות ומצלמות סמויות ושיקולים נוספים שעשויים להיות רלוונטיים.

נבקש גם את התייחסותם של הגורמים הנוגעים להנחיה במשרד המשפטים ובמשטרה בנוגע לאמור
בתגובה זו.

כל האמור במסגרת התייחסות תמציתית זו להנחיה האמורה, נאמר מבלי למצות את מלוא הטענות
של הצלחה בעניין ומבלי לפגוע בכל זכות או טענה העומדת לה ומבלי להודות בדבר או עניין המופיעים
בהנחיה האמורה.

בברכה,

אלעד מן, יועמ"ש הצלחה