הבהרות ליישום הוראות סעיף 7 לחוק חופש המידע

מסמך זה נועד להבהיר את אופן חישוב המועדים בתרחישים שונים, במהלך טיפול בבקשות לקבלת מידע בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח- 1998 (להלן: "**החוק**").

הקדמה – כללי

סעיף 7 לחוק מסדיר את האופן להגשת בקשות חופש מידע והטיפול בהן, לרבות הארכת מועדים ומתן החלטות לבקשות למידע המוגשות מכוח החוק, כמפורט להלן:

1. המועדים הקבועים בחוק חלים באופן אחיד על כל הבקשות למידע, ללא תלות בהיקפן או במורכבותן. בין אם מדובר בבקשה פשוטה הכוללת שאלה יחידה ובין אם בבקשה רחבת היקף הדורשת איסוף מידע ממספר מקורות, על הרשות לפעול בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בחוק ולספק מענה בתוך התקופה שנקבעה. ככל שנדרשות פעולות נוספות, כגון פנייה לצדדים שלישיים, ניתוח מעמיק או סינון מידע חסוי, יש לפעול במסגרת ההארכות המותרות בלבד ולא לחרוג מהמועדים שנקבעו בחוק.

2. לאחר קבלת בקשה למידע, על הרשות להודיע למבקש המידע **ללא שיהוי**, ולא יאוחר מ-30 ימים ממועד קבלת הבקשה, על החלטתה בבקשתו.[1]

בפסיקה נקבע כדלקמן:

"על הרשות הציבורית מוטלת חובה, מכוח סעיף 7 לחוק, להודיע למבקש המידע על החלטתה בבקשתו 'ללא שיהוי'. משמע מטרת החוק היא כי תתקבל הכרעה מיידית, ואין לראות בתקופות המנויות בסעיף מועדים שטרם סיומם אין הרשות חייבת לקבל החלטה בבקשה (סגל, עמ' 161). הפעלה שגרתית של החוק, תוך מיצוי התקופות המירביות להחלטה בבקשה, יכולה לסכל את תכלית החוק". (**עת"מ 1171/00 סיגל דוידוב-מוטולה נ' מדינת ישראל – משרד האוצר**).

3. <u>הארכה ראשונה: ראש הרשות הציבורית או מי שהוסמך על ידו (בדרך כלל – הממונה על העמדת המידע לציבור)</u> רשאים להאריך את התקופה האמורה, במקרה הצורך, ב-30 ימים נוספים. הודעה על ההארכה תישלח למבקש המידע בכתב, בצירוף נימוק קונקרטי המסביר את הצורך בהארכת התקופה.[2] רצוי כי הארכה תינתן בתוך תקופת 30 הימים הראשונים, ומכל מקום, בתוך זמן סביר מתום תקופה זו.

4. <u>הארכה שנייה: ראש הרשות הציבורית (במקרה של רשות מקומית) או מנכ"ל הרשות</u> רשאים להאריך הארכה נוספת, בהחלטה מנומקת אשר תישלח למבקש המידע **בתוך התקופה של 60 הימים הראשונים**. ההארכה לא תעלה על 60 ימים נוספים, ותינתן רק אם היא נדרשת בשל היקפו או מורכבותו של המידע המבוקש.

---

[1] סעיף 7(ב) לחוק.

[2] ראו <u>עת"מ 2380/08 התנועה לחופש המידע נ' משטרת ישראל</u>, שם נקבע "יש להודיע למבקש המידע בכתב ולנמק את הצורך בהארכת התקופה והמשיבות לא עשו כן. מכאן שהגשת העתירה הייתה מוצדקת, והעותרת מיצתה את ההליכים מול המשיבות עובר להגשת העתירה".

רח' כנפי נשרים 15 ת.ד. 34025 י-ם מיקוד 9134001 טלפון 073-3927069 פקס: 02-6467602
דואר אלקטרוני: foiu@justice.gov.il

5. אין הכרח כי ראש הרשות יהיה חתום באופן אישי על הודעת הארכה שנייה לפי סעיף 7(ג) היוצאת אל המבקש. ניתן שההודעה תישלח על ידי הממונה המטפל בבקשה, ובתנאי שההארכה אכן אושרה באופן פרטני על ידי ראש הרשות בכתב ותיעוד האישור שמור אצל המטפל.[3]

6. הסמכות הקבועה בסעיף 7(ג) לחוק (הארכה שנייה) אינה ניתנת להאצלה מראש הרשות הציבורית לממונה על העמדת מידע לציבור, אך ראש הרשות או המנכ"ל רשאי להאצילה לעובד אחר, למשל עוזר לראש הרשות או למנכ"ל. אותו עובד רשאי להפעיל סמכות זו באופן פרטני בהקשר של בקשה מסוימת, ולא באופן גורף.

7. מסירת המידע: אם החליטה הרשות <u>החלטה חיובית</u> למסירת המידע, עליה לבצע את החלטתה בתוך זמן סביר ולא יאוחר **מ-15 ימים**, אלא אם קבע הממונה מטעמים מיוחדים כי ההחלטה על מסירת המידע תבוצע במועד מאוחר יותר. על הממונה להודיע למבקש המידע היכן ומתי יימסר המידע לרשותו. בפועל, בדרך כלל אין צורך או הצדקה בהפרדה שבין ההחלטה על מסירת המידע לבין המסירה עצמה, ועל פי רוב אם ההחלטה היא חיובית, המידע נמסר באותו מעמד. לעמדת היחידה, כך ראוי לנהוג.

8. סך כל ההארכות לא יעלה על 120 ימים.

<u>ימים רציפים</u>

9. הימים הנמנים הם ימים **<u>קלנדריים</u>** רציפים, הכוללים את סוף השבוע, חופשות, חגים ופגרות.

כך לדוגמה אם בקשה למידע התקבלה ב-20 באוקטובר, יום חופשת חג סוכות באותה שנה, מרוץ הזמנים מתחיל להיספר מ-21 באוקטובר ולא נעצר עד לחזרה מחופשת סוכות.

לכלל זה שני חריגים:

1- אם המועד האחרון למתן התשובה נופל על שישי, שבת או חג (שאינו חול המועד), המועד יוארך אוטומטית **ליום העבודה הראשון סמוך לאחר אותו מועד**.

2- אם מועד הבקשה הוא יום שישי, מרוץ הזמנים יתחיל להיספר מיום העבודה הראשון.

יצוין, כי פנייה למבקש המידע בדרישה לצמצום הבקשה אינה עוצרת את מרוץ הזמנים הקבועים בסעיף 7 לחוק.

<u>הרציונל מאחורי הזמנים הקבועים בחוק</u>

10. חשיבות העמידה בזמנים הקבועים בסעיף 7 לחוק נובעת משלוש סיבות עיקריות:

[3] סעיף 7(ג) לחוק.
ראו עמדת היחידה בשאלה אם נדרשת חתימתו האישית של ראש הרשות הציבורית על מכתב הארכת מועד למתן תשובה לפי סעיף 7(ג) לחוק) תחת <u>עמדות היחידה הממשלתית לחופש המידע</u>.
ראו <u>עת"מ 3968-03-18 שנקלר נ' מדינת ישראל ואח'</u>, שם נקבע "החוק אינו מחייב את המפכ"ל להוציא מכתב בעצמו אלא קובע מפורשות שהוא יכול להסמיך לכך אדם אחר: "ראש הרשות הציבורית או מי שהסמיך לכך" (סעיף 7(ב) לחוק)".

א. **מימוש עקרון השקיפות:** קביעת מסגרת זמנים ברורה מחייבת את הרשות להגיב ללא שיהוי ובמהירות, ומאפשרת לציבור גישה למידע בזמן הרלוונטי ובכך מונעת את החשש מפגיעה באקטואליות המידע המבוקש.

ב. **זכות הציבור לדעת מול יעילות מנהלית:** לצד החובה לספק מידע למבקשים, המחוקק הכיר בכך שלרשות יש מגבלות במשאבי כוח אדם ובזמן, ולכן נתן גמישות מסוימת לרשות, בהתאם להיקף המידע המבוקש ומורכבותו, ולכן קבע פרקי זמן משתנים לטיפול בבקשות אלו.

ג. **הבטחת ודאות משפטית:** קביעת מועדים ברורים יוצרת ודאות הן לרשות המטפלת בבקשה והן למבקשי המידע.

<u>השלכות אי עמידה בזמן על תשלום אגרות</u>

11. ביצוע הארכות ומסירת מידע בתוך הזמנים הקבועים בחוק שומרת על זכות הרשות בגביית אגרות לפי תקנות חופש המידע (אגרות), תשנ"ט-1999 (להלן: "**התקנות**"). אי עמידה בזמנים הקבועים בסעיף 7 לחוק שוללת מהרשות את הזכות לגביית אגרות טיפול והפקה בהתאם לתקנה 6א לתקנות הקובעת כי "רשות ציבורית שלא טיפלה בבקשה לקבלת מידע לפי מועדים הקבועים בחוק, לרבות אם לא האריכה את המועדים לפי סעיף 7 לחוק, לא תגבה אגרות טיפול והפקה".

<u>תחילת מרוץ הזמנים</u>

12. סעיף 9(א) לתקנות קובע כי "המועדים הקבועים בסעיף 7 לחוק יימנו מיום קבלת הבקשה על ידי הממונה או מיום תשלום אגרת הבקשה, לפי המאוחר. זאת, בהתייחס לבקשות שבהן קיימת חובת תשלום אגרה והמבקש אינו פטור ממנה".

13. סעיף 10(א) לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981 קובע כי "מקום שנקבעה תקופה קצובה במספר ימים או שבועות מיום פלוני, אותו יום לא יבוא במניין".

14. יוצא, כי מניין הימים הקבועים בסעיף 7 לחוק יחל **ביום שלאחר מועד קבלת הבקשה** ברשות הציבורית[4] או מיום המחרת לתשלום אגרת הבקשה אם מבקש המידע אינו פטור מתשלומה, לפי המאוחר.

<u>השהיית מניין הימים</u>

15. מועד תשלום האגרה בהתאם לסכומי האגרות הקבועות בתקנות הוא מרכיב חשוב בקביעת התאריך שממנו יש למנות את המועדים לטיפול בבקשה הקבועים בסעיף 7 לחוק.

16. במניין המועדים האמורים בסעיף 7 לחוק, **לא יבוא**:

[4] דהיינו, ממועד הגעתה לממונה על העמדת מידע לציבור שהוא הכתובת הייעודית, המפורסמת.
סעיף 7(א) לחוק חופש המידע
תקנה 9(א) לתקנות חופש המידע (אגרות)

א. פרק הזמן בין הודעת הממונה למבקש המידע על הסכומים המשוערים של אגרת הטיפול ואגרת ההפקה, והדרישה להפקדת הסכום המשוער או חלק ממנו או להמצאת ערבות להבטחת תשלום הסכום במלואו (כאשר הצפי לסכום האגרות עולה על סכום ההתחייבות שנקבע בתקנות), לבין הפקדת הסכום או המצאת הערובה על ידי מבקש המידע, לפי הנדרש.[5]

לדוגמה, אם ביום 10 בדצמבר נשלחה למבקש המידע הודעה כי על פי אומדן מבוסס שנעשה, הטיפול בבקשה כרוך בתשלום אגרת טיפול ואגרת הפקה בסכום העולה על סכום ההתחייבות, ונדרשה ממנו הפקדת הסכום המשוער או המצאת ערובה, ומבקש המידע המציא את הערובה או שילם את הסכום המשוער ביום 29 בדצמבר – הימים שבין 10 בדצמבר ל-29 בדצמבר אינם נספרים במניין הימים. כלומר, מרוץ הזמנים מתחדש מיום 29 בדצמבר.

ב. פרק הזמן בין הודעת הממונה למבקש המידע על החלטת הרשות להעמיד לרשותו את המידע בתנאי שישולמו סכומי אגרת הטיפול ואגרת ההפקה שעליו לשלם בהתאם לתקנות, לבין המועד שבו המבקש משלם את הסכום הנדרש.[6]

לדוגמה, אם ביום 1 במאי נשלחה למבקש המידע הודעה לתשלום סכומי אגרת טיפול ואגרת הפקה כתנאי לקבלת המידע, והמבקש שילם את האגרות ביום 31 במאי – הימים שבין 1 במאי ל-31 במאי אינם נספרים במניין הימים.

פנייה לצד ג'

17. במהלך טיפול הרשות בבקשה, על הרשות לקבוע ללא שיהוי אם נדרשת פנייה לצד שלישי, ולבצע פנייה כזו במהירות וככלל במסגרת 30 הימים הראשונים לטיפול בבקשה.

18. מניין 21 הימים שנקבעו לקבלת תגובת הצד השלישי יימנה מיום קבלת הצד השלישי את פניית הרשות אליו. לכן, יש לוודא שהפנייה נשלחת באמצעי המאפשר מעקב אחר מועד קבלתה ולשמור תיעוד מתאים לכך.

19. התקופה של 21 הימים לתגובתו של צד ג' לא תבוא במניין המועדים המנויים בסעיף 7 לחוק. מניין הימים ימשיך להימנות מתום 21 הימים או מיום מתן תגובת הצד השלישי – לפי המוקדם מביניהם.

20. המועד למתן תגובת הצד השלישי נקבע בחוק, ולרשות אין סמכות להאריכו, גם במקרה של חילופי התכתבויות בין הרשות לצד השלישי. זאת לרבות מצבים שבהם הצד השלישי ביקש לקבל העתק מהבקשה למידע או מהמידע שבמחלוקת. עם זאת, ניתן להאריך את המועד לתגובתו במסגרת לוחות הזמנים הקבועים בסעיף 7 לחוק.

21. אם חלפו 21 הימים שנקבעו בסעיף 13 לחוק לקבלת תגובת הצד השלישי וזו טרם התקבלה, מוצע כי הרשות תמתין פרק זמן קצר של מספר ימים בטרם מתן החלטה בבקשת המידע וזאת לצורך מיצוי אפשרויות חלוקת הדואר להתנגדויות הנשלחות לקראת סוף המועד.

[5] תקנה 4(ב), תקנה 4(ג) לתקנות האגרות.
[6] תקנה 5, תקנה 9(ב)(1) לתקנות האגרות.

החלטת הרשות בהתנגדות צד ג'

22. אם הרשות החליטה לדחות את התנגדות הצד השלישי ולמסור את המידע, תמתין הרשות עם מסירת המידע עד שיחלפו 45 יום – הזמן הקבוע בתקנות להגשת עתירה לבית המשפט.[7]

23. בעניין זה, תקופת פגרה של בתי המשפט לא תבוא במניין הימים שנקבעו בתקנות להגשת עתירה מנהלית בתוך 45 ימים.

24. תקופות הפגרה בבתי המשפט קבועות בתקנות בתי המשפט (פגרות), תשמ"ג-1983, ומחולקות לשלוש פגרות שיהיו מדי שנה – פגרת סוכות, פגרת הפסח ופגרת הקיץ (סעיף 1 לתקנות בתי המשפט (פגרות)).[8]

הגשת עתירה על ידי צד ג' עוצרת את מניין הזמנים

25. אם הצד השלישי הגיש עתירה, לא יימסר המידע עד אשר בית המשפט יכריע בעניין.

חישוב המועדים במקרה של בקשות המשך להחלטה שניתנה בבקשת חופש מידע

26. בקשת המשך או שאלת הבהרה לרשות מצד מבקש המידע לגבי מידע שלא היה כלול בבקשה המקורית וכאשר לא היה ניתן להבין באופן סביר מהבקשה מה הייתה כוונת המבקש – דינה כדין בקשה חדשה למידע. כך למשל, במקרה שבו התבקש מידע נוסף אשר נבע במישרין מהמידע אשר ניתן בעקבות הבקשה המקורית, מרוץ הזמנים מתחיל מחדש.

27. לעומת זאת, כאשר יש מחלוקת בין המבקש לרשות בשאלה אם ניתנה תשובה מלאה לבקשה, עומדות למבקש התרופות הרגילות כגון תלונה ליחידה הממשלתית לחופש המידע או עתירה לבית המשפט. אפשר גם לפנות לרשות בבקשה לעיון נוסף אבל במקרה זה חלים כללי המשפט המנהלי הרגילים, ולא סעיף 7 לחוק.

אי התייחסות/תגובה מצד מבקש המידע לפניית הרשות להמשך תהליך הטיפול בבקשתו

28. עיכוב בטיפול בבקשה אשר נובע מאי התייחסות או תגובה של מבקש המידע לפניות הרשות לצורך השלמת הטיפול בבקשתו, **במצב שבו השלמת המידע הנדרש הכרחית להמשך הטיפול בהליך הבקשה או אם מדובר בתשלום אגרת טיפול בסך גבוה מסך ההתחייבות הראשונית**, יוצר חוסר ודאות ועומס על הרשות ומונע מהממונה לנהל את הטיפול בבקשה במהירות הראויה בהתאם לחובתו על פי סעיף 11 לחוק הפרשנות ובהתאם להוראות החוק ודרישותיו. במקרים מעין אלה, וזאת בהתבסס על פרק הזמנים המוכרים בחוק חופש המידע, אם המבקש לא מגיב לפניית הרשות בתוך 30 יום, יראוהו כמי שנטש את הבקשה ובהתאם לרשות שמורה הזכות לסגור את הבקשה.

29. טרם סגירת הבקשה למידע בעקבות נטישה מצד מבקש המידע, יש להוציא מכתב התראה 7 ימים לפני תום 30 הימים, עם אמירה ברורה שככל שלא תתקבל התייחסות עד תום המועד, בקשתו

[7] תקנה 3ב לתקנות בתי המשפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א-2000
סעיף 44 לתקנות בתי המשפט לעניינים מנהליים
[8] תקנות בתי המשפט (פגרות), תשמ"ג-1983

תיסגר. למבקש המידע הזכות להגיש את הבקשה פעם נוספת ובמקרה זה יהיה עליו לשלם אגרת בקשה ככל שהוא מחויב בה, והזמנים ייספרו מחדש.

תאריך התגבשות בקשה למידע

30. בקשת מידע מתייחסת למידע הקיים ברשות במועד הגשתה ואינה חלה על מידע שנוסף לאחר מכן. לקבלת מידע שנאסף במועד שלאחר הגשת הבקשה יש להגיש בקשה חדשה. עם זאת, כאשר המידע העדכני רלוונטי וזמין, מומלץ לרשויות לשקול להעבירו למבקש עד למועד קבלת ההחלטה בבקשה. פעולה זו תסייע בשמירה על שקיפות, תפשט את תהליך הבקשות, ותחזק את שיתוף הפעולה בין הרשות למבקש.

מסירת מידע חלקי

31. החליטה הרשות למסור מידע חלקי, תבצע את החלטתה ללא שיהוי וללא קשר מבחינת הזמנים למידע שעוד לא התקבלה החלטה לגביו או הוחלט לדחות אותו. קרי, מניין הימים בנוגע למידע שעוד לא נמסר ממשיך לרוץ בהתאם למועדים הקבועים בסעיף 7 לחוק.

הגשת עתירה מנהלית

32. הגשת עתירה מנהלית ע"י מבקש המידע עוצרת את הטיפול בבקשה למידע על החלק שבגינו הוגשה העתירה. הסמכות להכרעה בעניין מסירת המידע או אי מסירתו, וזמני או מועדי ביצוע ההחלטה ייקבעו על ידי בית המשפט.

33. ניתן להגיע להסכמות או לפשרה עם העותר טרם סיום ההליך המשפטי באמצעות הפרקליט המלווה את התיק.

סיכום עיקרי הדברים

1. המועדים הקבועים בחוק חלים באופן אחיד על כל הבקשות למידע, ללא תלות בהיקפן או במורכבותן.
2. על הרשות להודיע למבקש המידע על החלטתה בבקשתו ללא שיהוי.
3. העמידה בזמנים הקבועים בחוק מפחיתה/מונעת את החשש מפגיעה באקטואליות המידע המבוקש.
4. מניין הימים יחל ביום שלאחר מועד קבלת הבקשה ברשות, או מיום המחרת לתשלום אגרת הבקשה אם המבקש אינו פטור מתשלומה.
5. הימים הנמנים הם ימים קלנדריים רציפים.
6. סך כל ההארכות לא יעלה על 120 ימים.
7. התקופה של 21 הימים לתגובתו או התנגדותו של צד ג' לא תבוא במניין המועדים המנויים בסעיף 7 לחוק.
8. תקופת פגרה של בתי המשפט לא תבוא במניין הימים שנקבעו בתקנות להגשת עתירה מנהלית תוך 45 ימים.
9. תחולתה של בקשת מידע הינה עד למועד הגשתה.