

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה
המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי

ז' אב תשע"ט
8 אוגוסט 2019

אל: הממונים על העמדת מידע לרשות הציבור
היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה ויחידות הסמך

הנדון: הנחיה משלימה בדבר בקשת חופש מידע- מצלמות במרחבים ציבוריים

1. ביום י' בניסן התשע"ט, 15.4.19 הועבר אליכם סיכום הדיון אשר התקיים דיון בראשותו של איל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי, במחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי- חוקתי), בעניין בקשת עמותת הצלחה לקבל מידע על מצלמות במרחבים ציבוריים. סיכום הדיון הועבר אליכם כהנחיה משפטית לשם הטיפול בחלק הבקשה הנוגע למצלמות שתכליתן אבטחתית.
2. ביום 8 במאי העביר עו"ד אלעד מן (להלן – המבקש) תגובה לרשויות אשר השיבו לבקשת חופש המידע שהגיש בעניין מצלמות ברחבים ציבוריים. בתגובתו התייחס הפונה למענים שקיבל ממשרדים המונחים על יד חטיבת האבטחה במשטרת ישראל, וביקש כי תוכנן ייבחן מחדש לאור הסתייגויותיו. התייחסויות נוספות למענים שקיבל הועברו אלינו על ידי המבקש בחודשים שחלפו. לאחר שבחנו את הדברים סברנו כי יש מקום לחדד את ההנחיה שנשלחה אליכם בתיאום בין משטרת ישראל למשרד המשפטים.
3. המידע העיקרי שנתבקש הוא: רשימת המצלמות הממוקמות בדרכים, בכבישים, בשטחים, או במרחבים ציבוריים שבאחריות או בשליטת הרשות, לרבות במבני או מתקני ציבור (למשל בנייני משרדים, בתי ספר ומבני ציבור אחרים). במקומות אלו עשויות להיות מוצבות מצלמות לתכליות שונות, ועל הצבתן והפעלתן יחולו כללים שונים.
4. מן התשובות שהועברו לעיוננו עולה כי אף שבסיכום הדיון הודגש כי עניינו במצלמות אבטחה בלבד, ברבים מן המקרים לא נעשתה הבחנה בין מצלמות שתכליתן אבטחתית לבין מצלמות שתכליתן אינה אבטחתית, והאמור בסיכום הדיון שימש כדי לנמק דחייה גורפת של בקשת חופש המידע ללא ביצוע האבחנה האמורה. על כן נבקש לחדד בשנית, כי בגיבוש המענה על הרשות להבחין בין מידע הנוגע למצלמות אבטחה, אשר מסירתו תיעשה בהתאם להוראות שהובאו בסיכום הדיון ואשר יחודדו להלן, לבין מידע הנוגע למצלמות שאינן מצלמות אבטחה, אשר מסירתו תיבחן כרגיל, בהתאם להוראות חוק חופש המידע.

5. למען הסר ספק נבהיר כי במונח "מצלמות אבטחה" הכוונה למצלמות שייעודן שמירת שלום הציבור וביטחונו ומטרתן איתור וסיכול איומים הפוגעים בשלום הציבור. מצלמות אלו מצויות בתוכנית האבטחה של המתקן והגוף הונחה להתקין על ידי הגורם המנחה, קרי חטיבת האבטחה במשטרת ישראל.¹ מצלמות אשר אינן עונות על הקריטריון האמור אינן נחשבות כמצלמות אבטחה לעניין הבקשה, ומסירת מידע לגביהן תיבחן בכל רשות ורשות בנפרד על בסיס הוראות חוק חופש המידע.

6. הבחנה נוספת שלא בכל המקרים הוקפד על עריכתה היא ההבחנה בין הרכיב בבקשה שעניינו נתונים על המצלמות גופן לבין הרכיב שעניינו ההנחיות, אמות המידה והנהלים הנוגעים להתקנתן ולהפעלתן, לאבטחת מידע ולהגנת הפרטיות. בעוד שחלק ניכר מן הבקשה הנוגעת לנתוני המצלמות עשויה להידחות בשל התקיימות החשש האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק, ישנה חשיבות במסירת ההנחיות ואמות המידה המנחים את הרשות, וככלל על הרשות לעשות זאת בכפוף להשחרת מידע ככל שנדרש. אשר על כן, על הממונים על העמדת מידע לרשות הציבור בכל משרד או יחידה למסור את ההנחיות ואת הנהלים הנוגעים להפעלת מצלמות אבטחה למבקש, לאחר התייעצות עם קצין הביטחון ועם היועץ המשפטי של המשרד והשחרת מידע שגילוייו עלול לפגוע באבטחת המתקן. לפי הצורך, ניתן להתייעץ עם הגורם המנחה במשטרה. משרד או יחידה אשר אין להם נהלים, הנחיות או אמות מידה כתובות כמבוקש, ישיבו בהתאם.

7. סוגיה נוספת אליה נבקש להתייחס היא סוגיית ההנמקה. בחינת חלק מן ההחלטות אשר הועברו אלינו העלתה כי במקרים מסוימים נדחתה הבקשה למידע תוך הפניה גורפת לסעיף 9(א)(1) לחוק, ומבלי שניתנה הנמקה בדבר האופן הקונקרטי שבו גילוי המידע המבוקש בכל סעיף עלול לגרום לפגיעה. כידוע, במסגרת החלטה אשר דוחה בקשה למידע לא די בציון הסייג אשר מקים את עילת הדחיה, אלא יש לנמק את הרלוונטיות שלו ביחס לכל סעיף או פריט מידע בו עוסקת הבקשה. בענייננו, ההנמקה הרלוונטית למרבית הנתונים שאין למסור על בסיס סעיף 9(א)(1) לחוק היא שחשיפת מידע אודות מערך האבטחה של המתקן, גודלו ושיטות העבודה שלו, ובפרט פרטים הנוגעים למצלמות אבטחה, עלולה לסייע ליריב לבצע מיפוי של נקודות תורפה במתקן, ובכך להוציא לפועל חדירה למתקן וביצוע פעולות המסכנות את שלום הציבור ובאי המתקן. הגם שהנמקה זו תהיה נכונה לסעיפים רבים, עדיין יש מקום להציגה בכל המקומות המתאימים ולהבהיר את הטעם לחשש האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק ביחס לפריטי המידע שגילויים נדחה.

8. על כך יש להוסיף כי במקרים רבים לא נעשתה בחינה פרטנית של המידע שהתבקש לגבי מצלמות אבטחה תוך בדיקה האם ניתן למסור מידע חלקי, בהתאם לאמור בהנחיה. כדי לעמוד בהוראות הדין, על הממונים לשוב ולבחון את המענה שניתן ולשקול מסירת מידע חלקי היכן שהדבר ניתן לפי ההנחיה. ככל שיעלה כי במסגרת המענה שניתן בעבר לא ניתנה תשובה מספקת בהתאם להנחיה זו, יש לשלוח למבקש תשובה משלימה.

¹ גופים שיחידות הביטחון בהם מונחות על ידי שירות הביטחון הכללי או מטעמו לא יספקו מידע אודות מצלמות אבטחה, בהתאם להחלטה האמורה בסעיף 14(א)(2) לחוק. סעיף זה אינו פוטר את הגופים מלבחון מסירתו של מידע הנוגע למצלמות שאינן מצלמות אבטחה, בהתאם להוראות חוק חופש המידע.

9. לשם הנוחות, נבקש להביא בשנית את עיקרי ההנחיה. נזכיר שוב כי האמור נוגע למסירת מידע על מצלמות אבטחה בלבד. מסירת מידע הנוגע למצלמות אחרות תבחן בהתאם להוראות חוק חופש המידע.

א. מיקום המצלמות: לא ניתן לחשוף את מיקומן של מצלמות אבטחה. מיקומן הספציפי של המצלמות והשיקולים העומדים בבסיס החלטה להציב או לא להציב מצלמה הם חלק משיטת העבודה של יחידות הביטחון, וחשיפתם עלולה להוביל לחשיפת מערך האבטחה במתקן, לפגיעה באבטחת המתקן ולסיכון באי המתקן. על כן מסירת הנתונים האמורים תידחה על בסיס סעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

ב. מספר המצלמות המוצבות: משרדים גדולים המפעילים מספר מתקנים ימסרו מידע ברמת אגרגציה גבוהה הכוללת הערכה של מספר המצלמות הכולל בכל מתקני המשרד (למשל, "בכלל מתקני המשרד מוצבות כ-10,000 מצלמות"). משרדים קטנים לא יימסרו מידע הנוגע למספר המצלמות המוצבות בשל החשש כי מסירת המידע תחשוף את סדר הגודל של האבטחה ואת שיטת עבודת האבטחה במקום, זאת לאור הריג האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

ג. מועד הצבת המצלמות: אין מניעה למסור מידע אודות מועדים תקופתיים של הצבת מצלמות, ועל כן יש למסור מידע כאמור ככל שישנו. לגבי מידע פרטני – כיוון שאין למסור מידע פרטני אודות מצלמות שהוצבו, ממילא אין אפשרות למסור מידע פרטני אודות מועדי הצבתן, אלא אם ניתן לעשות זאת באופן שאינו חושף את מיקומן או את מספרן (אלא באותה רמת הכללה שנקבעה בסעיף ב' לעיל). אם יסתבר, על יסוד בדיקה מדגמית כמקובל, שליקוט המידע עולה בגדר הקצאת משאבים בלתי סבירה, ניתן יהיה כמובן לדחות את הבקשה בהתבסס על סעיף 18(1) לחוק.

ד. תדירות הצילום: המידע אודות תדירות הצילום הוא חלק משיטת ההפעלה האבטחתית ולכן אין למסור מידע זה לאור סעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

ה. זהות ומיקום המוקד או מרכז הבקרה אליו משדרת המצלמה: ניתן למסור את המידע ברמת הפשטה כללית (למשל "שידור למוקד של המשרד בלבד בפריסה איזורית"), תוך התייעצות עם קצין הביטחון במשרד. מידע פרטני אודות זהות המוקדים ומיקומם עלול לחשוף את שיטת ההפעלה האבטחתית וככלל אין למסור מידע כזה לאור סעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

ו. האם המצלמות מקליטות תמונה או שמע: אין מניעה ממסירת מידע הנוגע לסוג ההקלטות שמבצע המשרד.

ז. משך זמן שמירת ההקלטות: מאחר שלדעת גופי הביטחון ניתן לנצל מידע זה לצורך פגיעה במתקנים, אין למסרו, לאור הריג האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

ח. מידע אודות מצלמות שהותקנו והוסרו בין השנים 2015-2018:

(1) מיקום המצלמות שהוסרו: מיקומן של המצלמות והשיקולים העומדים בבסיס החלטה להציב או לא להציב מצלמה מסוימת הם חלק משיטת העבודה של יחידות הביטחון, ועל כן, אין להעביר מידע זה לאור הריג האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

(2) מספר המצלמות שהוסרו: משרדים גדולים המפעילים מספר מתקנים ימסרו מידע ברמת אגרגציה גבוהה הכוללת הערכה של מספר המצלמות הכולל שהוסרו בכל מתקני המשרד (באותה רמת הכללה שנקבעה ביחס למצלמות הקיימות). משרדים קטנים לא ימסרו מידע הנוגע למספר המצלמות שהוסרו בשל החשש כי מסירת המידע תחשוף את סדר הגודל של האבטחה ואת שיטת עבודת האבטחה במקום, זאת לאור החריג האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

(3) מועדי הסרת המצלמות: אין מניעה למסור מידע אודות מועדים תקופתיים של הסרת מצלמות, ועל כן יש למסור מידע כאמור ככל שישנו. לגבי מידע פרטני – כיוון שאין למסור מידע פרטני אודות מצלמות שהוסרו, ממילא אין אפשרות למסור מידע פרטני אודות מועדי הסרתן, אלא אם ניתן לעשות זאת באופן שאינו חושף את מיקומן או את מספרן (אלא באותה רמת הכללה שנקבעה בסעיף (2) לעיל).

(4) סיבת ההסרה: ניתן למסור את סיבת ההסרה ברמת הפשטה כללית (למשל: לצורך שדרוג), ומבלי להתייחס לכל מצלמה באופן פרטני, כל עוד אין בכך כדי להוביל לפגיעה באבטחת המתקן, זאת לאור סעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

בברכה,

עדית נחמן

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי)

העתק:

איל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי)
שלומי בילבסקי, מ"מ ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע
ענת חן מיכאלי, רפ"ק, ק' אבטחת מתקני משטרה