

חקיקה פסיבית מול מציאות אקטיבית: האם חוק חופש המידע עדיין משרת את מטרתו?

רבקי דב"ש*

מטרתו של המאמר היא לשרטט בקווים כלליים את תיקוני החקיקה הנדרשים בחוק חופש המידע, התשנ"ח–1998, בחלוף עשרים שנה מעת חקיקתו. השינויים המוצעים הם שילוב של שני תהליכים: הראשון, תיקונים שהציע צוות השקיפות בפורום הממשל הפתוח בראשות כותבת המאמר, והשני, תיקונים שהם פרי הניסיון שצברה הכותבת בתחום.

התיקונים המוצעים בחוק אשר מוצגים במאמר זה מתייחסים לצורך בקידומו של חופש המידע באופן אקטיבי על ידי רשויות על ידי פרסום מידע יזום, עדכני ומכוון לצורכי הציבור (תת פרק ג.1); חיזוק המנגנונים הקיימים היום בחוק המסייעים ביישומם (הממונה והיחידה) (תת פרק ג.2); מציאת תמריצים יעילים לאכיפת התחום (תת פרק ג.3); וטיוב המשאבים המוקצים ליישום החוק (תת פרק ג.4). כמו כן נדון הצורך להבהיר את נקודות האיזון שבין הזכות לפרטיות לזכות לקבלת מידע באופן המגביר את חוסר הוודאות בנושא (פרק ד').

א. מבוא. ב. החוק, הרציונלים והמצב בשטח ג. ארבעה תחומים מרכזיים הדורשים שינוי; 1. מפסיביות לאקטיביות (פרסום מידע יזום); 2. חיזוק מנגנונים קיימים; 3. מציאת תמריצים יעילים לאכיפת התחום; 4. הקצאת משאבים מיטבית; ד. פרטיות vs שקיפות. ה. סיכום.

* עו"ד רבקי דב"ש הקימה את היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים ועמדה בראשה עד ינואר 2019. קודם לכן הועסקה במגוון תפקידים במשרד המשפטים, ותחום מומחיותה משפט וטכנולוגיה. כיום עו"ד דב"ש מייצגת ומרצה בתחום משפט וטכנולוגיה. תודה לד"ר רועי פלד, לפרופ' קרין נהון ולד"ר תהילה שוורץ-אלטשולר על הגיבוש המשותף של הכנס ממנו צמח מאמר זה. לעו"ד מוחמד קרח הרציני והמקצועי על הדיוק וההארות על טיוטת המאמר. לעורכת הלשונית דבורית הרכבי ולאנשי מערכת כתב העת המשפט – אסף כהן-פור ורולא חליחל, עורכי המשנה, שפעלו להביא את המאמר לדפוס. ואחרונים חביבים לממונים על העמדת מידע לציבור, לעובדי היחידה הממשלתית לחופש המידע ולחברי צוות השקיפות, שמאמר זה הוא תוצר של התובנות שנאספו מעבודה משותפת ארוכת שנים.

א. מבוא

מאמר זה מעלה על הכתב דברים שנשאתי בכנס משותף לציון עשרים שנה לחוק חופש המידע.¹ הכנס הוא פרי עבודה משותפת של היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים (שעמדת בראשה באותה עת), המכללה למינהל, המכון הישראלי לדמוקרטיה ואיגוד האינטרנט. מטרתו של המאמר היא לשרטט בקווים כלליים את תיקוני החקיקה הנדרשים בחוק חופש המידע, בחלוף עשרים שנה מחקיקתו. מאמר זה אינו מתיימר לדרן בעומק כל תיקון חקיקה נדרש, אלא להעלות את הצורך בתיקוני חקיקה כאמור. אבקש לפרוש את הנושאים הדורשים תיקון, בתקווה להוביל לשינויי חקיקה כמוצע. השינויים המוצעים הם שילוב של שני תהליכים: הראשון, תיקונים שהציע צוות השקיפות בפורום הממשל הפתוח בראשותי (להלן: צוות השקיפות)² אשר התגבשו לנוסח חקיקה מוצע. השני, תיקונים שהועלו לראשונה במהלך הכנס והם פרי רעיונותי מהניסיון שצברתי בתחום.

השינויים שלגביהם מוצע לתקן את החוק הם מגוונים. ניתן לחלק את ההמלצות לחמישה תחומים מרכזיים. ארבעת התחומים הראשונים עוסקים בתיקוני חקיקה בחוק חופש המידע עצמו, והחמישי נוגע לתיקונים גם בחוק הגנת הפרטיות, כמפורט להלן. הראשון, הגברת הממד האקטיבי (מידע יזום) של הוראות החוק על פני הממד הפסיבי (מענה לבקשות) – מוצע לקבוע חובת מדיניות פרסום באתרי האינטרנט של רשויות ציבוריות, חלף הדוח השנתי; לעדכן את הנתונים שלגביהם נדרש הממונה לדווח אחת לשנה; לקבוע כי פרסום רשימת הרשויות הציבוריות יהיה באינטרנט תוך שילוב הוראות רלוונטיות לעניין עדכניות הנתונים; לתמרץ לפרקטיקה של תכנון למדיניות עם הקמת מאגרי מידע חדשים; ולהוסיף חובה לפרסום מידע אודות זכויות המוענקות ברשות, ובכלל זה התייחסות לפרסום מכוון לציבור מסוים. השני, חיזוק מנגנונים קיימים – על ידי הסדרת מעמדו של הממונה על העמדת מידע לציבור (להלן: הממונה)³ ועיגון סמכויות היחידה הממשלתית לחופש המידע בחקיקה,⁴ תוך הרחבת סמכויותיה באופן שייתן סעד חלופי לבית המשפט. השלישי, מציאת תמריצים (חיוביים) ויעילים לאכיפה על ידי הגדרת תקציב ייעודי ליישום החוק או הקמת קרן אליה יותבו כספים מאגרות והוצאות שהוטלו לטובת שיפור המצב הקיים. הרביעי, שכלול הקצאת המשאבים בטיפול בתחום חופש המידע על ידי תיקון הסטת משאבים בשני מקרים – ריבוי פניות מגורם

1 חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ס"ח 226 (להלן גם: החוק).

2 החלטה 4515 של הממשלה ה-32 "הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומינורי הפורום הישראלי לממשל פתוח" (1.4.2012). בהחלטה הוחלט על הקמת "פורום הממשל הפתוח" שלצורך ייעול עבודתו, הוחלט על הקמת צוותי משנה בנושאים שונים, ביניהם צוות שיעסוק בשקיפות אשר בראשו תעמוד ראשת היחידה הממשלתית לחופש המידע. צוות זה, הכולל נציגים מהממשלה, שלטון מקומי, מגזר שלישי והאקדמיה, פועל באופן רציף החל מחודש מרץ 2013.

3 ס' 3 לחוק חופש המידע.

4 החלטה 2950 של הממשלה ה-32 "יישום חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998: הגברת השקיפות ברשויות ציבוריות" (6.3.2011) (להלן: החלטה 2950). בהחלטה זו הוקמה היחידה הממשלתית לחופש המידע, ונקבעו סמכויותיה.

חקיקה פסיבית מול מציאות אקטיבית:
האם חוק חופש המידע עדיין משרת את מטרתו?

אחד וההעדפה הקיימת, לאחר שינוי משטר האגרות, של גופים מאוגדים על פני המבקש הבודד. החמישי, יצירת הסדר מובנה וברור יותר ביחס שבין הזכות לפרטיות לזכות לקבלת מידע על ידי קביעת מדרג בתחום הפרטיות כמו גם הבהרת רמת השקיפות המצופה מנבחרי ועובדי ציבור.

על מנת להקל על קריאת המוצע במאמר והבנתו, ההצעות הובנו באופן הבא: לאחר המבוא, אביא בפרק ב את תמצית הוראות החוק, הרציונלים לחקיקתו והמצב הקיים לעניין יישומו של החוק. בפרק ג אפרוש את ארבעת התחומים המרכזיים הדורשים שינוי בתוך חוק חופש המידע. תת הפרק הראשון (1.ג) יעסוק בהמלצות לעניין קידומו של חופש המידע באופן אקטיבי על ידי רשויות על ידי פרסום מידע יזום, עדכני ומכוון לצורכי הציבור, יותר מהקיים היום; תת הפרק השני (2.ג) יפרט כיצד יש לחזק את המנגנונים הקיימים היום בחוק (הממונה והיחידה); תת הפרק השלישי (3.ג) יאיר את הצורך במציאת תמריצים יעילים לאכיפת התחום; תת הפרק הרביעי (4.ג) יעסוק בטיוב המשאבים המוקצים ליישום החוק על ידי הסדרת מצבים של פניות מרובות מנמען בודד ושינוי ההעדפה הקיימת כיום של גופים מאוגדים. פרק ד יציב על חוסר הבהירות הקיים באיזון שבין הזכות לפרטיות לזכות לקבלת מידע, באופן המגביר את חוסר הוודאות בנושא. בפרק ה אסכם את המאמר.

ב. החוק, הרציונלים והמצב בשטח

חוק חופש המידע מסדיר מחדש את מערכת היחסים בין הציבור לרשויות הציבוריות.⁵ החוק מעגן, לראשונה, את זכותו של כל אזרח או תושב להגיש בקשה למידע,⁶ ללא צורך במתן הסבר או נימוק לבקשתו.⁷ מי שמוטלת עליה חובה להסביר פעולותיה, היא דווקא הרשות הציבורית. במקרים שבהם מחליטה הרשות שלא למסור את המידע, עליה לבסס ולנמק החלטתה זו.⁸ תשובת הרשות צריכה להינתן למבקש בכתב ובמסגרת הזמנים הקבועה בחוק חופש המידע.⁹ מטבע הדברים, הזכות לקבלת מידע אינה זכות מוחלטת, ועל כן החוק קבע שורה של סייגים אשר בהתקיימם רשות רשאית לדחות את בקשת המידע (בכפוף לנימוק ראוי ובכתב).¹⁰ מרבית הוראות החוק מתייחסות לטיפול בבקשות הפרטניות לקבלת מידע. עם זאת, ישנן כמה הוראות הנוגעות לפרסום מידע באופן יזום –

5 ס' 2 לחוק חופש המידע, מונה את רשימת הרשויות הכפופות לחוק. הרשימה כוללת רשויות כגון משרדי הממשלה, רשויות מקומיות, מועצות דתיות, מוסדות להשכלה גבוהה ועוד. כיום ישנן כ- 2,000 רשויות ציבוריות הכפופות לחוק חופש המידע. ניתן לעיין ברשימה המלאה באתר "היחידה הממשלתית לחופש המידע" www.foi.gov.il.

6 ס' 1 לחוק חופש המידע.

7 ס' 7(א) לחוק חופש המידע.

8 ס' 7(ו) לחוק חופש המידע.

9 ס' 7(ב)–(ד) לחוק חופש המידע.

10 ס' 8–9 לחוק חופש המידע.

פרסום רשימת רשויות – על הממשלה לפרסם רשימה של חלק מהרשויות הציבוריות (משרדי הממשלה, יחידותיהם ותאגידים שהוקמו בחוק).¹¹ המידע יכלול את שם הרשות, מידע תמציתי על תפקידיה, דרכי ההתקשרות עם הממונה ודרכים נוספות לקבלת מידע המצוי בידי הרשות.¹² כמו כן, על רשות מקומית לפרסם את הפרטים האמורים גם על עצמה ועל תאגידים שבשליטתה.¹³

דוח תקופתי – רשות ציבורית נדרשת לפרסם דין וחשבון שנתי.¹⁴ דוח זה יכלול מידע כגון המבנה הארגוני של הרשות, תקציב והוצאות הרשות, דרכי התקשרות עם הרשות ועוד.¹⁵ **דיווח ממונה** – דיווח הממונה כולל סטטיסטיקות אודות פעילות הרשות בשנה החולפת בתחום הטיפול בבקשות חופש המידע.¹⁶ את דיווח הממונה ניתן לפרסם יחד עם הדוח השנתי, וניתן לפרסמו גם בנפרד.¹⁷

הנחיות מינהליות וחוקי עזר – רשות מקומית נדרשת להעמיד לעיון הציבור את חוקי העזר שלה. כלל הרשויות הציבוריות נדרשות להעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן הן פועלות, ככל שיש להן נגיעה, או חשיבות, לציבור, למעט כשחל אחד הסייגים המנויים בסעיף 9 לחוק.¹⁸

מידע על איכות הסביבה – רשות ציבורית שיש בידה מידע על איכות הסביבה נדרשת לפרסם את המידע באתר האינטרנט שלה כברירת מחדל, אלא אם אתר כאמור אינו קיים.¹⁹ תקנות המידע הסביבתי מגדירות באופן מפורט את אופן ביצועה של חובה זו.²⁰ תקנות המידע הסביבתי דורשות מהרשות הציבורית לוודא כי המידע יפורסם באופן זמין הניתן לאחזור והפקת פלט של המידע המפורסם.²¹ כמו כן, תקנות המידע הסביבתי קוצבות את הזמן המקסימלי שבו המידע צריך להתפרסם מרגע הגעתו לרשות הציבורית,²² וכן את הזמן המינימלי לגביו הפרסום ייוותר נגיש לציבור.²³

- 11 ס' 4(א) לחוק חופש המידע.
- 12 ס' 4(א) לחוק חופש המידע.
- 13 ס' 4(ב) לחוק חופש המידע.
- 14 ס' 5 לחוק חופש המידע.
- 15 תק' 6 לתקנות חופש המידע, התשנ"ט–1999, ק"ת 858.
- 16 תק' 7 לתקנות חופש המידע. דיווח הממונה כולל מידע כגון מספר הבקשות שהוגשו, משך זמן הטיפול בהן, אופן הטיפול וכד'.
- 17 ס' 4(א) לחוק חופש המידע.
- 18 ס' 6 לחוק חופש המידע.
- 19 ס' 6א לחוק חופש המידע.
- 20 תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), התשס"ט–2009, ק"ת 590 (להלן: תקנות המידע הסביבתי).
- 21 תק' 4(א) לתקנות המידע הסביבתי.
- 22 תק' 6 לתקנות המידע הסביבתי.
- 23 תק' 7 לתקנות המידע הסביבתי.

חקיקה פסיבית מול מציאות אקטיבית:
האם חוק חופש המידע עדיין משרת את מטרתו?

הרציונל העומד בבסיס חוק חופש המידע, כפי שאף עולה מדברי ההסבר להצעות החוק שהונחו על שולחן הכנסת,²⁴ הוא הזכות לקבל מידע כ"אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי".²⁵ הטעם לכך, על פי דברי ההסבר, הוא שהזכות לקבלת מידע היא תנאי בסיסי למתן אפשרות לחופש ביטוי כמו גם למימוש זכויות פוליטיות. כוונת הדברים היא שבאין לנו מידע מאת הרשויות, איננו יכולים לדון, להתייחס, לדרוש ואף לבקר את הרשות הציבורית. טעם נוסף לעקרונות העומדים בבסיס החוק (כפי שפורטו בדברי ההסבר), נוגע לתפיסה כי כל המידע המצוי בידי הרשות הציבורית הוא של הציבור, ועל כן הציבור רשאי לעיין במידע בכל עת בה יחפוץ.²⁶

מאז נחקק חוק חופש המידע חלפו יותר מעשרים שנה, ועדיין ניכר כי יישומו של החוק אינו נקי מקשיים וכשלים. על חלקם ניתן ללמוד מדוחות היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים,²⁷ ועל חלקם – מעיון בעתירות חופש המידע ובתוצאותיהן.²⁸ בשנים האחרונות הוקמה בממשלה היחידה הממשלתית לחופש המידע (להלן: היחידה). לאור העובדה שסמכויות היחידה הוגדרו בהחלטת ממשלה (ומכאן שהן יכולות לחול על הממשלה בלבד), השפעת היחידה היא רק על משרדי הממשלה ויחידות הסמך.²⁹ רשויות אלו, על אף מרכזיותן, מהוות רק כ-4% מכלל הרשויות הציבוריות עליהן חל החוק.³⁰ מעבר לסוגיית

- 24 הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו-1996, ה"ח 609 www.main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=LawReshumot&lawitemid=163627 (להלן: הצעת החוק הפרטית). מדובר בהצעת חוק של קבוצת חברי כנסת בראשות ח"כ רדי צוקר, שהתבססה על מסקנות ועדת אוסטרובסקי; הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח 397 (להלן: הצעת החוק הממשלתית). הצעת החוק שהגישה הממשלה בהתבסס על מסקנות ועדת אוסטרובסקי הייתה שונה מהצעת החוק הפרטית בשינויים קלים.
- 25 הצעת החוק הפרטית, לעיל ה"ש 24, בעמ' 608. כן ראו כפי שעוגן בפסיקה בג"ץ 1/81 שירון נ' רשות השידור, פ"ד לה(3) 378, 365 (1981); עע"ם 6013/04 משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ (פורסם בנבו, 2.1.2006); אהרן ברק "חופש המידע ובית המשפט" קריית המשפט ג 95, 96-99 (2003); יורם רבין ורועי פלד "הזכות החוקתית לקבל מידע" ספר דורנר 463, 466-468 (שולמית אלמוג, דורית ביניש ויעד רותם עורכים, 2009).
- 26 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נט(3) 817 (2004). ניתן לפתח ולהרחיב את הדיון אודות הרציונלים העומדים בבסיס החוק שלא הוזכרו בדברי ההסבר להצעת החוק, אולם בהינתן שעיקר המאמר נועד להציב נקודות לדיון בדבר תיקון חקיקה עתידית, איני רואה מקום לפתח כאן דיון זה. לקריאה נוספת ניתן לעיין בספרו של זאב סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע 101 (2000); יונתן ארבל ותהילה שוורץ-אלטשולר מידע רוצה להיות חופשי: הטמעת חוק חופש המידע בישראל (מחקר מדיניות 74, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008).
- 27 משרד המשפטים דו"ח אודות יישום חוק חופש המידע לשנת 2017 (2018) www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/Documents/report2017.pdf (להלן: דוח 2017).
- 28 על פי נתונים שהוצגו בדף הפייסבוק של "תולעת המשפט", עתירות חופש המידע מתקבלות ב-67.95% מהמקרים והן העתירות בעלות סיכויי הקבלה הגבוהים ביותר, לטענת המפרסם. ראו פוסט מיום 30.6.2018, המקשר גם לנתונים הגולמיים על פיהם נעשתה הבחינה: www.facebook.com/tolaatmish/photos/a.1781463482124605/2074097699527847.
- 29 החלטה 2950, לעיל ה"ש 4.
- 30 נכון למועד כתיבת מאמר זה (נובמבר 2018), רשימת הרשויות הציבוריות מונה 2107 רשויות, ומספר הרשויות מתוכן שהן מן הממשלה עומד על 86 רשויות. ראו "רשימת הרשויות הציבוריות מתוקף חוק חופש המידע" היחידה הממשלתית לחופש המידע (2018) <https://bit.ly/2NxKmeK>.

יישומו של החוק, יש לזכור כי היכולות הטכנולוגיות, ובהן הקלות של נגישות לנתונים תוך יכולת עיבוד ואחזור גבוהה משמעותית, גבוהות לאין שיעור ממצב הדברים לפני עשרים שנה.³¹ עובדה זו משפיעה, בין היתר, על הציפייה לשקיפות שלטונית, המגבירה את הדרישה להנגשת מידע של השלטון באופן מהיר, עדכני ויזום. כל אלו ועוד, משפיעים על ההסדר החוקי הנדרש כיום, עשרים שנה מיום חקיקת חוק חופש המידע.

ג. ארבעה תחומים מרכזיים הדורשים שינוי

בפרק זה אבקש להתייחס לארבעה תחומים מרכזיים הדורשים שינויים בהסדר הקיים היום בחקיקה הישראלית (חוק חופש המידע והתקנות מכוחו), כפי שיפורט בהרחבה בהמשך: **מפסיביות לאקטיביות** – הגברת פרסום מידע יזום על ידי הרשויות הציבוריות באופן שבו הרשות תהפוך מגורם פסיבי הממתין לבקשות למידע, לגורם אקטיבי הפועל להנגשת מידע חשוב באופן יזום, כגון בתחום הזכויות ובאופן בו מידע יתפרסם באתר האינטרנט של הרשות הציבורית;

חיזוק תפקיד הכוח המניע בתוך החוק – הצורך לחזק את הממונים על חופש המידע על ידי הגדרת הסמכויות של הממונה בצורה ברורה והתוויית הוראות המתייחסות לכללי מינוי הממונה (כגון מיקומו בהיררכיה הארגונית וכד'). כמו כן מוצע להקים מנגנון חלופי בדמות גורם מינהלי, שעיקר תפקידו יהיה לוודא את מתן המענה לבקשות חופש המידע באופן שיפחית את העומס על בתי המשפט ויקל (כמו גם יוזיל) את הפרוצדורה לציבור; **יצירת תמריצים יעילים לאכיפת התחום** – לאור העובדה כי משאבי הרשות אינם בלתי מוגבלים, יש לבחון האם המצב החוקי מוביל להקצאת משאבים מיטבית בתחום. בעניין זה מוצע לבחון מחדש את ההסדר המעוגן בתקנות האגרות;³² **שקיפות אל מול פרטיות** – כיום, מידע רב נאסף על כל אדם. במקביל, המדיניות להנגיש מאגרי מידע לציבור הולכת ומתרחבת. לפיכך יש צורך לבחון מחדש את הנורמות הקיימות באופן שיסייע בקבלת הכרעות מורכבות בממשק שבין זכותו של אדם לפרטיות לחובתה של הרשות הציבורית לשקיפות.

31 על מנת להמחיש את גודל השינוי ניתן להשוות לדוגמה את מספר אתרי האינטרנט. בשנת 1998 היו בעולם רק כ-2.4 מיליון אתרי אינטרנט, שהם כ-0.14% בלבד מכלל האתרים שיש כיום. ראו INTERNET LIVE STATS, TOTAL NUMBER OF WEBSITES (last visited May 11, 2019) <https://www.internetlivestats.com/total-number-of-websites/>. גם החיפוש באינטרנט היה שונה לחלוטין מהמוכר היום. לדוגמה, "גוגל" נוסדה רק בספטמבר 1998, ארבעה חודשים לאחר שהחוק אושר בכנסת.

32 תקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999, ק"ת 860 (להלן: תקנות אגרות).

חקיקה פסיבית מול מציאות אקטיבית:
האם חוק חופש המידע עדיין משרת את מטרתו?

1. מפסיביות לאקטיביות (פרסום מידע יזום)

כפי שהוצג בתחילת המאמר, חוק חופש המידע כולל בתוכו כמה נושאים שלגביהם הרשות נדרשת להנגיש מידע לציבור באופן יזום. בעיגון ההוראות השונות ניכר הפער שבין ההוראות שנחקקו במקור (רשימת הרשויות, דוח תקופתי, דיווח ממונה והנחיות מינהליות) לבין הוראות המסדירות את פרסום המידע הסביבתי שנחקקו בשנת 2005, כפי שעולה בצורה בולטת מתקנות המידע הסביבתי.³³ החובה היחידה המעוגנת בחקיקה ראשית בהקשר של חוק חופש המידע, לפרסום מידע באתר אינטרנט, מוזכרת בנוגע למידע הסביבתי.³⁴ בתקנות חופש המידע ישנה התייחסות מינימלית לחובת פרסום באינטרנט. גם התייחסות זו נוגעת לפרסומו של "עותק" באתר הרשות למהדורה הפיזית של המסמך הרלוונטי, ללא ניצול מיטבי של יכולות הפלטפורמה הדיגיטלית. לדוגמה, קיימת חובה על הממשלה לפרסם את רשימת הרשויות הציבוריות (הכוללת רק חלק קטן מהרשויות שעליהן חל החוק) "באתר האינטרנט של הממשלה" "כדרך קבע".³⁵ לצד חובה זו יש פירוט אודות "הפצה" של רשימת הרשויות לרשימה של גופים, וביניהם רשות הדואר והמשרדים המחוזיים של מרכז ההסברה,³⁶ וכן חובה לפרסם את הרשימה, אחת לשנה, ברשומות.³⁷ ההסדר הנוגע לפרסום רשימת הרשויות באינטרנט, כמו גם התייחסות לפרסום הדוח השנתי באינטרנט, חסר. אין בהסדר האמור התייחסות בנוגע לצורך בזמינות, יכולת אחזור והפקת פלט של המידע,³⁸ כמו גם לשאלת עדכניות המידע³⁹ ולתקופת הזמן לגביה המידע צריך להישמר,⁴⁰ הקיימים כולם בהתייחסות לפרסום המידע הסביבתי. עובדה זו מצביעה על כך שכוונת המחוקק הייתה כי האמצעי העיקרי לפרסום המידע יהיה יצירת עותק פיזי שלו. הפרסום באינטרנט נועד להגביר את פרסום המידע באמצעי זה, מבלי לתת את הדעת לייחודיות היכולות של האינטרנט.⁴¹ בהינתן שבמועד חקיקת החוק רשת האינטרנט, כפי שמוכרת לנו היום, הייתה בחיתוליה, הבחירה של המחוקק מובנת. עם זאת, מאז חלפו מעל לעשרים שנה, ועל אף תיקונים מסוימים שהוכנסו לחוק, לא ניתנה הדעת לטיוב המידע והנתונים שניתן לפרסמם באופן יזום מכוח חקיקה זו.

33 הצעת חוק חופש המידע (תיקון מס' 3), התשס"ה-2005, ס"ח 735 (להלן: תיקון מס' 3). הוא תיקון החקיקה שהסדיר בחוק את הנגשת המידע הסביבתי באמצעות הוספת ס' 6 לחוק חופש המידע. תקנות המידע הסביבתי פורסמו כשלוש וחצי שנים לאחר מכן.

34 ס' 6א(א) לחוק חופש המידע.

35 תק' 2(א) לתקנות חופש המידע.

36 תק' 2(ג) לתקנות חופש המידע.

37 תק' 2(ב) לתקנות חופש המידע.

38 הקיימות בהסדר אודות פרסום מידע סביבתי. ראו תק' 4(א) לתקנות המידע הסביבתי.

39 תק' 6(א) לתקנות המידע הסביבתי.

40 תק' 7 לתקנות המידע הסביבתי.

41 לקריאה נוספת בעניין זה ניתן לעיין במאמרם של יובל קרניאל ועידן שניר "חוק חופש המידע והאינטרנט האם הגיעה העת לשינוי חקיקתי?" מאזני משפט ז 307, 318-321 (2010).

הצורך להגביר את השקיפות השלטונית המעוגנת בחוק חופש המידע באמצעות הרחבת המידע היזום הייתה נושא לדיון בצוות השקיפות.⁴² עיקרי ההמלצות, כפי שהועברו למחלקת הייעוץ והחקיקה בחודש ספטמבר 2015, כמו גם המלצות חדשות של כותבת המאמר, מפורטים בפרק זה. בקצרה אציין כי ההמלצות נוגעות לנושאים הבאים: דוח שנתי – פרסום קבוע, שוטף ועדכני באינטרנט כחלופה לדוח השנתי באופן חד שנתי ובעותק קשיח; דיווח הממונה – מוצע לחייב את הממונה להוסיף נתונים על אלו הקיימים היום; רשימת הרשויות הציבוריות – פרסום באינטרנט כחלופה לפרסום עותק קשיח; תכנון לשקיפות עם הקמת המאגר – באופן שיקל, טכנולוגית, על הנגשת מידע המאוחסן במאגר שהוקם; מידע מכוון אזרח או תושב מסוים – הצורך בתיקון חקיקה שייתן מענה למיצוי זכויות של הציבור גם באופן אקטיבי.

(א) יצירת חלופה לדוח השנתי – בפרסום קבוע באינטרנט

בפתח פרק זה אבהיר נקודה מתודית לעניין כתיבת פרק משנה זה. בניגוד לכלל המאמר, שבו הובאו אסמכתאות ממקורות הפתוחים לעיון הציבור, פרק זה מרכז את המלצות הצוות כפי שגובשו והועברו לעיון הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים. תיקונים אלו הוצגו בעל פה ביום העיון שהתקיים במכללה למינהל. מאמר זה נכתב על בסיס ההרצאה. עם זאת, אין בידי לקשר את הדברים למידע שפורסם ברבים. על אף האמור, לאור חשיבות התיקונים המוצעים, אני מעלה אותם על הכתב במאמר זה.

צוות השקיפות הציע להטיל חובה על כל רשות לקבוע מדיניות מידע יזום שתקבע מהו המידע שיונגש לציבור. מדיניות זו תפורסם באתר האינטרנט של הרשות, ובאין אתר כאמור, במשרד הראשי של הרשות. מדיניות המידע היזום תכלול התייחסות למידע שיפורסם על ידי הרשות, אופן פרסומו, הפורמטים בהם יונגש המידע, תדירות עדכנו, רישיון המידע היזום וכן עלויות העיון במידע (ככל שקיימות), תוך שאיפה כי מרבית המידע יפורסם באינטרנט. לגבי עניין אחרון זה הוצע כי לא ייקבעו עלויות לעיון במידע (למעט עלויות הפקת המידע), אלא אם ישנה חקיקה ספציפית המאפשרת גביית אגרה.

הוצע עוד כי אם רשות תאמץ מדיניות מידע יזום ראויה ותצליח לעמוד ביישום מדיניות זו, ניתן יהיה לראות בכך פרסום העומד בדרישות סעיף 8(4) לחוק. סעיף זה מאפשר לדחות בקשה למידע מהטעם שפורסם ברבים. מטרת ההמלצה היא לעודד רשויות להשקיע מאמץ בפרסום יזום כחלופה ראויה לחופש המידע. מכל מקום, הצוות הציע כי טענות כנגד המדיניות שנקבעה

42 משרד המשפטים דו"ח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע לשנת 2013 22 (2014) www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/Documents/doch2013.pdf. באותה עת השתתפו באופן פעיל בצוות ובגיבוש ההמלצה לתיקון חקיקה (לפי סדר ה'א-ב ולפי השתייכותם הארגונית דאז) – עו"ד אבנר פינצ'וק, האגודה לזכויות האזרח; עו"ד אלונה וינוגרד, התנועה לחופש המידע; עו"ד גליה שגיא, עמותת שבי"ל; עו"ד עדי ליברוס, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים; עו"ד רבקי דב"ש, ראשת היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים; ד"ר תהילה שוורץ-אלטשולר, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

חקיקה פסיבית מול מציאות אקטיבית:
האם חוק חופש המידע עדיין משרת את מטרתו?

(לדוגמה ביחס להיקף פריטי המידע שיכללו במדיניות) או אופן יישומה, יידונו כעתירה מינהלית לפני בית המשפט המחוזי.

על פי הצעת הצוות, מדיניות הפרסום היזום תכלול התייחסות למדיניות הפרסום של הרשות בנוגע למידע המוחזק בידיה הנוגע לנושאים אלו:

הסבר כללי אודות הרשות – סמכויות הרשות; מבנה ארגוני; דרכי ההתקשרות עם הרשות, עם בעלי תפקידים בכירים, עם מקבלי קהל ועם הממונה; פירוט אופן ביצוע ותשלום אגרות חופש המידע; ופירוט הגופים והתאגידים שהרשות אחראית על פעילותם.

מידע אודות פעילות הרשות – תוכנית העבודה של הרשות; עיקרי הפעילות של הרשות בשנה החולפת (תוך התייחסות לעמידה ביעדי תוכנית העבודה); תקציב הרשות בפורמט פתוח; הכנסות הרשות; הוצאות הרשות (ובכלל זה קרנות, מלגות ותמיכות); ודוח כספי מבוקר.

דרכי עבודת הרשות – רשימת החקיקה הנוגעת לעבודת הרשות (כולל חוקי עזר); כללים מהותיים על פיהם הרשות עובדת (ובכללם נהלים, מדריכים וקריטריונים); מידע על זכות או שירות לו זכאי האזרח או התושב מול הרשות; ופרטים על האופן בו הציבור יכול להעיר על הצעות ספציפיות של נושאים שבתחום עיסוקה של הרשות.

פרסום מידע ומסמכים כדרך שגרה – בסיסי נתונים (datasets) המשמשים את הרשות; חוות דעת סופיות, מסמכי מדיניות והחלטות; מידע שנמסר בגדר בקשות חופש מידע; נתונים סטטיסטיים; יומן פעילות של הרשות; ופרוטוקולים של ועדות ציבוריות או ועדות סטטוטוריות.

ככלל המליץ הצוות כי רשות ציבורית תשאף לכך שמרבית המידע היזום תפורסם באתר האינטרנט של הרשות בפורמט קריא מכונה שאין לגביו זכויות קנייניות וברישיין שימוש פתוח, ככל שהדבר יתאפשר. עם זאת, הרשות רשאית לקבוע כי לעניין נושאים מסוימים המידע יימסר באופן אחר או נוסף, למעט אם שר המשפטים קבע בתקנות כי מידע כאמור יופיע באתר האינטרנט של הרשות.

(ב) דיווח הממונה

נוסף על הקיים בחקיקה,⁴³ הצוות סבר שיש להוסיף חובות דיווח נוספות שיאפשרו הבנה והיכרות רבה יותר עם התוכן של יישום חופש המידע בכל רשות,⁴⁴ כגון הנושאים שלגביהם הוגשו מרבית הבקשות; חמש הבקשות הישנות ביותר המטופלות ברשות; פירוט המקרים לחריגה מהזמן המקסימלי לטיפול בבקשה (120 יום); פירוט העילה לחריגה כאמור ועוד. כמו כן, הוצע בעניין זה כי כל ממונה יידרש להגיש עותק מדיווח הממונה לשר המשפטים, הרשאי

43 תק' 7 לתקנות חופש המידע. הדיווח כולל פרסום נתונים אודות מספר הבקשות, אופן המענה לבקשות תוך התייחסות לעילות לאי מסירת מידע, המענה לבקשות ביחס לזמן המענה, עתירות חופש מידע ותמצית ההחלטות בעתירות.

44 כפי שצוין בפתח פרק המשנה הקודם, המלצות הצוות לא פורסמו לציבור בכתב, והוצגו לראשונה על ידי כותבת המאמר בכנס לציון עשרים שנה לחוק. גיליון זה מתפרסם כחלק מאירועי הכנס, שבו נכלל המאמר.

לקבוע כללים לעניין הפורמט להגשת דיווח הממונה. זאת, לצורך ריכוז ובקרה על אופן יישום החוק בכלל הרשויות הציבוריות ופרסום מידע זה לציבור באופן מרוכז (בדומה לנעשה היום בממשלה).

(ג) רשימת הרשויות הציבוריות

כיום, פרסום רשימת הרשויות באינטרנט הוטל על היחידה הממשלתית לחופש המידע מכוח החלטת ממשלה 2950.45 הצוות המליץ כי החובה על משרד המשפטים לפרסם את רשימת כל הרשויות הציבוריות באתר המרכזי לחופש המידע וכן בעותק דיגיטלי בפורמט פתוח – תעוגן בחקיקה. עותק פיזי של הרשימה יועבר לכל המעוניין על בסיס בקשה. הוצע גם להטיל חובה על הרשויות לעדכן את היחידה בדבר שינויים בפרטי הרשות סמוך למועד השינוי. הדרישה שמידע יזום, רחב מהקיים כיום, יהיה נגיש וזמין כברירת מחדל ברשת האינטרנט היא הבסיס לשינוי הנדרש לקידום החקיקה מגורמה העוסקת ברובה בהנגשת מידע באופן פסיבי (מענה לבקשות), לכזו הפועלת אקטיבית להנגיש מידע לציבור (מידע יזום).

(ד) תכנון לשקיפות עם הקמת מאגר

אן קאבאוקיאן (Ann cavoukian), נציבת המידע (לשעבר) במחוז אונטריו שבקנדה,⁴⁶ נחשבת כמי שהובילה את השימוש וההטמעה של העקרונות ל"תכנון לפרטיות" (Privacy By Design) החל משנת 2009.⁴⁷ עניינם של עקרונות אלו הוא תכנון מראש של מערכות מידע כך שבאופן מובנה תוטמע בהן אנונימיות מושאי המידע במערכת ממוחשבת, באופן שיגביר את ההגנה על הפרטיות בדרך אינהרנטית.⁴⁸ עקרונות אלו התבססו על עבודה משותפת של נציבות המידע באונטריו עם נציבות המידע ההולנדית שפורסמה באוגוסט 1995. לאחרונה עקרונות אלו קיבלו עוגן נורמטיבי עת הוטמעו בתקנות האירופאיות החדשות, ה־GDPR, שבהן נקבע כי בתכנון מערכות מידע יש לפעול להגנת המידע האישי כברירת מחדל ("Data protection by design and by default").⁴⁹

רציונל דומה צריך לחול, לטעמי, גם בתחום השקיפות השלטונית. ב־30 באוגוסט 2016 אושרה החלטת ממשלה בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע

45 החלטה 2950, לעיל ה"ש 4, ס' ב(1)(א)–(ב).

46 בין השנים 1997–2014.

47 Ann Cavoukian, *Privacy by Design – The 7 Foundational Principles* (January, 2011), <https://www.ipc.on.ca/wp-content/uploads/Resources/7foundationalprinciples.pdf>.

48 *Privacy-enhancing Technologies: The Path to Anonymity – Revised Edition* (Ronald Hes & John Borking eds., 2000), https://www.researchgate.net/publication/243777645_Privacy-Enhancing_Technologies_The_Path_to_Anonymity.

49 Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data, art. 23, 1995 O.J. (L 281)

חקיקה פסיבית מול מציאות אקטיבית:
האם חוק חופש המידע עדיין משרת את מטרתו?

ממשלתיים לציבור".⁵⁰ החלטה זו עוסקת בשני נושאים מרכזיים: אימוץ מדיניות שאמורה להקל על העברת מידע בתוך הממשלה (ולחסוך פניות חוזרות לתושבים) והנגשת מידע ממשלתי. בסעיף 12 להחלטה מפורט הליך הנגשת מאגרי המידע. מטרת ההחלטה היא שעד שנת 2022 יונגשו כלל מאגרי המידע במשרדי הממשלה, ככל שאין מניעה מלפרסמם, בין אם מכוח דין ובין אם מטעמים של הגנת הפרטיות, ביטחון או מטעמים אחרים.⁵¹ מקריאת ההחלטה ניכר הרצון של המדינה להשקיע במיפוי המאגרים הקיימים, כמו גם אלו שיוקמו, על מנת לפעול להנגשתם לציבור. עם זאת, החלטה זו אינה מסדירה את הצורך ביצירת סטנדרט אחיד (לעניין חובת התכנון המוקדם והעקרונות שיש לפעול על פיהם בתכנון כאמור) בעת הקמת מאגרים חדשים, שיתייחס לצורך בתכנון מוקדם לשקיפות. המקום היחיד שנושא זה מוזכר בו הוא דוח של "הצוות הבין משרדי להנגשת מאגרי מידע לציבור",⁵² אשר החליט הממשלה אימצה את המלצותיו.⁵³ בסעיף 7 לדוח זה מצוין כי –

"על מנהלי מאגרי המידע ומנהלי מערכות המידע להתחיל בתכנון תהליכים לפרסום מידע בפורמט פתוח לציבור בשלבים המוקדמים של איסוף ויצירת המידע ושל פיתוח מערכות המידע. תכנון מוקדם זה יביא בחשבון את כלל השיקולים שפורטו לעיל ויסייע מאוד בהנגשת המידע בעתיד".

הוראה זו אינה מייצרת נורמה בנושא, אלא רק מציפה את הצורך של מנהלי מאגרי המידע ומערכות המידע לתכנן תהליכים. הטלת צורך כזה לפתחם, אין בה כדי לייצר סטנדרט אחיד לעניין החובה לפעול כאמור ולעניין השיקולים שיש לתת עליהם את הדעת בנושא תכנון לשקיפות. להפך, הוראה זו מובילה ליצירת פתרונות מקומיים, שמטבע הדברים יתפתחו לסטנדרטים שונים בתוך שירות המדינה, מבלי שניתן יהיה להפיק לקחים משותפים ממתודות להנגשת מידע. יצירת סטנדרט אחיד בתחום התכנון לשקיפות במערכות המידע מראש, ייעל את תהליך הנגשת המידע לציבור באופן ניכר. ייעול התהליך מקורו בהטמעה מראש של פתרונות להנגשת מידע ממערכות דיגיטליות אשר יקלו על הנגשת המידע בפועל ביום פקודה. זאת בשונה מהמצב כיום, שבו רק לאחר הקמת מערכת מידע ועם הגשת בקשה למידע, נבחנת האפשרות להנגשת המערכת. ככל שמאפייני מערכות המידע החדשות יפעלו מראש להטמיע פתרונות טכנולוגיים אינהרנטיים המאפשרים חיבור של הציבור למאגר, יצירת נגזרת אוטומטית ממנו ועוד פתרונות כאמור, לא יצטרכו עובדי הרשויות להתמודד בדיעבד עם יצירת פתרונות מאולצים להנגשת מאגרי מידע.

50 החלטה 1933 של הממשלה ה-34 "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (30.8.2016) (להלן: החלטה 1933).

51 ש"ס' 12(א).

52 רשות התקשוב דוח מסכם – הצוות הבין משרדי להנגשת מאגרי מידע לציבור (2016) www.gov.il/BlobFolder/policy/report_inter_ministerial_improve_access_to_public_data_bases/he/DataBaseAccessibilityReport290716a.pdf

53 החלטה 1933, לעיל ה"ש 50, ס' 12.

לאור חשיבות הנושא יש למצוא את הדרך לכוון ולתמרץ את הרשויות, תוך שימוש בחוק חופש המידע, להוביל ולקדם פרקטיקה כאמור.

(ה) מידע מוכוון אזרח או תושב מסוים

חוק חופש המידע אינו מטיל חובה על הרשות לפרסם את רשימת הזכויות או השירותים שאזרח זכאי לקבל מהרשות, למעט החובה לפרסם את דרכי ההתקשרות עם יחידות נותנות שירות.⁵⁴ ניתן להניח כי מידע אודות זכויות לא הוטמע בחקיקה בהינתן כי הדגש שניתן על ידי המחוקק בעת חקיקת החוק, כפי שהוצג בתחילת המאמר, היה להקנות כלי בידי הציבור שיסייע בידו במימוש זכויות פוליטיות או "ציבוריות", להבדיל מזכויות אישיות. יצוין כי המחוקק ראה לנכון להתייחס לזכותו של אדם לקבלת מידע אודות עצמו,⁵⁵ אולם הכרה זו מגולמת במתן פטור מתשלום אגרת בקשה⁵⁶ ופטור מתשלום אגרת טיפול בעד ארבע שעות נוספות בלבד.⁵⁷ בשנים האחרונות מתעצמת ההכרה בתועלות חברתיות-כלכליות שיש להנגשת מידע לציבור.⁵⁸ בהקשר זה הושם דגש על חשיבות הנגשת מאגרי מידע (Open Data) כמנוע צמיחה כלכלי.⁵⁹ ישנו עיסוק רב כיום בחשיבות הנגשת סדרות נתונים (data sets). ישנה ציפייה כי הנגשת הנתונים לציבור באופן קריא מכונה, עדכני וללא תנאי רישיון מגבילים, תאפשר לגורמים עסקיים ואחרים לעשות שימוש בסדרות נתונים אלו לשם קידום תעשייה מבוססת מידע, שכולם ירוויחו ממנה.⁶⁰ החלטה 1933, אליה התייחסנו קודם, אף היא תוצר של תפיסה זו. כהחלטה המתבססת על שיקול תועלתני כאמור, לא במקרה אין בה, או במסמך המפורט של הצוות הבין משרדי להנגשת מאגרי מידע לציבור, התייחסות לחשיבות הנגשת המידע ככלי למיצוי זכויות אישיות. היעדר התייחסות לנושא מיצוי הזכויות מקורו בציפייה לשימוש בנתונים ציבוריים למטרת רווח. גם אם קיים מודל כלכלי אשר יתמרץ גורמים עסקיים להיכנס לתחום זה, לא בטוח שהמדינה תרצה כי המוטיבציה למיצוי זכויות תהיה נתונה בידי גורם בעל אינטרס כלכלי, וזאת בניגוד לנתונים בתחומים אחרים.

בדיון אודות חשיבות הנגשת המידע כמנוע צמיחה, חסרה הדרישה מהרשות להנגשת מידע עדכני ורלוונטי לאדם מסוים, שיסייע בידו לממש זכויות אישיות, כחלק מחובתה של הרשות לשקיפות. ונדויק, העובדה כי רשות ציבורית נותנת שירות או הטבה מסוימת, אינה מגלה לאדם הקונקרטי (בהכרח) האם הוא זכאי ליהנות מאותה הטבה או שירות. להנגשת מידע מוכוון אזרח יש רמות שונות של הנגשה. ניתן לפרסם כלים, כגון מחשבוני זכויות, המאפשרים לאזרח

54 תק' 6(3)–(4) לתקנות חופש המידע.
 55 סגל, לעיל ה"ש 26, בעמ' 262. המינוח "אודות עצמו" רחב מהגדרת "מידע אישי", אך אינו בא להרחיב את ההגדרה לכל נושא בו למבקש יש עניין מיוחד בו.
 56 ס' 18(ד) לחוק חופש המידע.
 57 תק' 6(א) לתקנות האגרות.
 58 תהילה שוורץ-אלטשולר מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי 36–41 (מחקר מדיניות 91, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012).
 59 ש.ם.
 60 ש.ם, בעמ' 79–84.

96 המשפט כה | תש"ף

חקיקה פסיבית מול מציאות אקטיבית:
האם חוק חופש המידע עדיין משרת את מטרתו?

להזין מידע אישי רלוונטי ולקבל מענה המכוון את האדם לזכויות להן הוא זכאי. כלים מסוג זה פשוטים יותר למימוש בהינתן שהאדם אשר עושה שימוש במחשבון הוא המזין את פרטיו האישיים.⁶¹ צעד אקטיבי יותר בתחום הנגשת הזכויות הוא הטלת חובה על הרשות לפעול על מנת לפנות לפרטים או קבוצות שלא מיצו את זכויותיהם, במטרה להניע אותם לדרוש זכויות אלו.⁶² ניסיון לעגן חובה כאמור בחקיקה קיימת בהצעת חוק מיצוי זכויות והנגשת מידע, התשע"ח–2017,⁶³ אשר הוגשה כהצעת חוק פרטית. הליך החקיקה של הצעה זו לא קודם. יצוין כי "התוכנית הדיגיטלית הלאומית של ממשלת ישראל" לשנים 2017–2022, שפורסמה ביוני 2017, מציינת כי "מיצוי זכויות" הינו אחד מהיעדים האסטרטגיים של התוכנית כחלק מ"מטרת העל" לצמצום פערים.⁶⁴ כמו כן, קיים מיזם משותף למשרד המשפטים, המשרד לשוויון חברתי וג'וינט ישראל, שנחתם בינואר 2017, שמטרתו "לרכז מידע מקיף על זכויות המוענקות ע"י רשויות ציבוריות ועל אופן מימושו ולהנגישן בשפה פשוטה וברורה וזאת לשם העלאת המודעות לזכויות אלה בחברה בישראל, בדגש על אוכלוסיות מוחלשות".⁶⁵ המיזם מופעל על ידי עמותת "כל זכות".⁶⁶ עם זאת, יוזמות אלו ואחרות אינן תחליף לצורך של המחוקק ליצור הסדר חוקי מחייב. מוצע לקבוע כי רשויות יידרשו להנגיש מידע רלוונטי לציבור בתחום הזכויות כדבר שבחובה, וכצעד ראשון והכרחי לקידום מיצוי הזכויות. הצורך בעיגון נורמטיבי של החובה נובע מהיקף הרשויות הציבוריות הכפופות להוראות החוק וממגוונן. רשויות אלו אחראיות על הענקת זכויות שונות לציבור מגוון. ככל שיש הבנה בדבר הצורך בהנגשת הזכויות על ידי הרשויות הציבוריות, הסתמכות על מיזמים אינה מספקת. ללא קביעת חובה נורמטיבית, נמצא עצמנו פועלים בהסתמך על אינטרסים להנגשת מידע בתחומים מסוימים, וליכולת לרתום שותפים למיזמים כאמור. לתפיסתי, הנגשת מידע מכוון היא חובה של כל רשות ציבורית המעניקה שירותים לציבור, ומכאן כי הדרך להחיל חובה כאמור היא באמצעות יצירת נורמה חוקית מחייבת.

- 61 האמור מניח כי אין שמירה של המידע האישי המוזן על ידי המשתמש באופן המאפשר את זיהוי המשתמש.
- 62 ניתן לדרוש מהרשות גם לסייע בפועל לאותם זכאי זכות לממש זכויותיהם, אולם מכיוון שעיסוקנו כאן הוא בהנגשת מידע לציבור, הדברים חורגים מגדר הדיון כאן.
- 63 הצעת חוק מיצוי זכויות והנגשת מידע, התשע"ח–2018, ה"ח פ/4727/20 (13.11.2017) www.main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsugges&law.itemid=2022195&search&law.itemid=2022195, כפי שנאמר בדברי ההסבר להצעה זו, ממחקרים ודוחות של מדינות האיחוד האירופי עולה מסקנה ברורה – המפתח למיצוי מרבי של זכויות חברתיות וסוציאליות של האזרחים הוא בהנגשת המידע בהתאמה לסוג האוכלוסייה, לשפת האוכלוסייה ולזמן הרלוונטי.
- 64 המשרד לשוויון חברתי "התוכנית הדיגיטלית הלאומית של ממשלת ישראל" 15, 17, 26–28 (2017) www.gov.il/BlobFolder/news/digital_israel_national_plan/he/Digital_Israel.pdf.
- 65 היחידה הממשלתית לחופש המידע, ס' 3 "להסכם בין משרד המשפטים לג'וינט ישראל להפעלתו של אתר אינטרנט להנגשת זכויות" (2019) <https://bit.ly/35XROq3>.
- 66 www.kolzhut.org.il/he/

2. חיזוק מנגנונים קיימים

מעבר לצורך בתיקון חקיקה שיוביל להנגשת מידע יזומה, רחבה ומקיפה יותר, יש צורך לחזק מנגנונים קיימים ולבסס מנגנונים חדשים, שיצמצמו את הפער בין הוראות החוק ליישומן בפועל. חיזוק כאמור מוצע לקדם באמצעות חיזוק מעמד הממונים על ידי הסדרת תפקידם וסמכויותיהם ומתן אפשרות לסעד חלופי לבית המשפט.

(א) חיזוק הממונים כגורם מפתח

החוק קובע כי ראש הרשות ימנה "ממונה על העמדת מידע לציבור". ממונה זה נדרש שיהיה עובד מעובדי הרשות. על פי נוסח סעיף 3 הממונה אמון על: העמדת מידע לציבור; טיפול בבקשות למידע; ויישום הוראות חוק זה.⁶⁷ בפועל, תפקידי הממונה הישירים, כפי שהם מופיעים בחקיקה, דלים ביותר – בקשה צריכה להיות מוגשת לממונה;⁶⁸ הממונה הוא בעל הסמכות לעכב מסירת מידע מעבר ל-15 יום⁶⁹ וכן לקבל החלטות בעניין אגרות;⁷⁰ כמו כן, על הממונה להעביר דיווח שנתי על פעילותו.⁷¹ מעניין לציין כי הצעות החוק של חברי הכנסת והממשלה (שהוגשו שתייהן בהתבסס על עבודתה של ועדת אוסטרובסקי)⁷² זהות בהסבריהן לגבי חשיבות עבודתו של הממונה. עם זאת, בשונה מהנוסח הממשלתי (שהתקבל בסופו של יום), הצעת החוק של חברי הכנסת מציעה להוסיף לממונה תפקיד רחב יותר. לפי הצעת חוק זו, מוצע כי תפקיד הממונה יכלול גם ניהול רישום של כלל המידע העומד לרשות הציבור בתחום טיפולה של אותה רשות וכן שעל הממונה לסייע למבקשים בניסוח הבקשות למידע.⁷³ עד למאי 2017, ההחלטה אודות מי ימונה כאמון על העמדת מידע לציבור הייתה נתונה להחלטתו של ראש הרשות בלבד,⁷⁴ ולמעט החובה כי הממונה יהיה עובד הרשות, לא נקבעו נורמות או מגבלות למינוי כאמור. בראשון במאי 2017 פרסמה נציבות שירות המדינה הנחיה שנכתבה בשיתוף עם היחידה הממשלתית לחופש המידע, להסדרת מעמד הממונה על העמדת

67 ס' 3 לחוק חופש המידע.
 68 ס' 7(א) לחוק חופש המידע.
 69 ס' 7(ד) לחוק חופש המידע.
 70 ס' 18(ה) לחוק חופש המידע; תקנות האגרות.
 71 ס' 5(א) לחוק חופש המידע; תק' 7 לתקנות חופש המידע.
 72 הוועדה הציבורית לעניין חופש המידע דו"ח הוועדה (1995) <https://bit.ly/2FUlBp1>. ועדת אוסטרובסקי היא הוועדה שמינה במאי 1994 פרופ' דוד ליבאי, שר המשפטים דאז, "לבחינת חיובן של רשויות ציבוריות להעמיד לרשות הציבור מידע הנוגע לפעולתן ותחומי אחריותן". המלצות הוועדה שהוגשו לשר המשפטים ביולי 1995 היוו את התשתית המקצועית שעל בסיסה נחקק חוק חופש המידע, בעקבות שתי הצעות חוק – של קבוצת חברי כנסת ושל הממשלה – שענינו את המלצות הוועדה בהצעת חוק.
 73 ס' 6 להצעת החוק הפרטית, לעיל ה"ש 24, בעמ' 611, אל מול ס' 3 להצעת החוק הממשלתית, לעיל ה"ש 24, בעמ' 399.
 74 לפי ס' 2 לחוק חופש המידע, "ראש הרשות" הוא המנהל הכללי, ובאין מנהל כללי (כגון במשטרה או בצבא"ל), מקבילו. ברשויות מקומיות, ראש הרשות הוא ראש המועצה המקומית.

חקיקה פסיבית מול מציאות אקטיבית:
האם חוק חופש המידע עדיין משרת את מטרתו?

מידע לציבור.⁷⁵ הנחיה זו מסדירה את תחומי האחריות והסמכות של הממונה,⁷⁶ הכוללת את סמכותו לדרוש מעובדי המשרד כל מידע הנדרש לו, למעט במקרים חריגים;⁷⁷ כפיפותו של הממונה, תוך קביעת איסור כי הממונה יהיה דובר הרשות או כפוף לו;⁷⁸ והוראות שונות בנוגע למשרה (כגון הליך הבחירה, חובת קיומה של הכשרה, סיום כהונה ועוד),⁷⁹ שנועדו כולן לבסס את מעמד הממונה כגורם מקצועי שגורם מקצועי מרכזי (היחידה הממשלתית לחופש המידע) מעורב בהליך בחירתו והכשרתו.

ההנחיה שינתה את פרופיל הממונה על העמדת מידע לציבור בממשלה. בעקבות ההנחיה גדל מספר המשרדים להם ממונה במשרה מלאה, מאחד (משרד הבריאות) לשלושה נוספים (משרד ראש הממשלה, המשפטים והעבודה, הרווחה והשירותים החברתיים). כמו כן, ממונים שחשו שאינם יכולים למלא את התפקיד באופן ראוי, ויתרו על תפקידם. בעת כתיבת מאמר זה, שני משרדים נוספים בוחנים מחדש את הקצאת כוח האדם שלהם בנושא. בכל משרד שבו התמנה ממונה במשרה מלאה, הוא נתפנה לעסוק בצורה ראויה יותר, ובתפיסה כוללת, בתחום הנגשת המידע לציבור. המהלך בו מצליחים הממונים למלא את כלל הסמכויות והתפקידים שהוטלו עליהם בהנחיה עדיין לא הושלם (כגון קידום פעילות של הנגשת מידע יזום⁸⁰ או ריכוז כלל החובות החלות על המשרד מכוח דין ומעקב אחר ביצוען⁸¹), אולם הנחיית הנציב מתווה את המגמה שאליה מוביל שירות המדינה את התחום בנושא זה.

על אף חשיבות הנחיית הנציב, יש לתת את הדעת כי ההנחיה האמורה חלה על הממשלה בלבד. כלומר, בעוד שהממשלה החלה בהסדרת התחום והגדירה נורמות וציפיות ברורות מתפקיד הממונה, חסרה הסדרה כוללת של הגדרת הסמכויות, המדרג וההגנה על ממונים על העמדת מידע לציבור ביתר הרשויות הציבוריות. לאור השונות והמגוון של הרשויות הציבוריות, אשר לחלקן עצמאות רבה בגיוס ובהגדרת תפקידם של עובדי הרשות (כגון תאגידים סטטוטוריים וקופות חולים), נראה כי ככל שיש רצון לייצר שינוי ואחידות בתחום הגדרת תפקיד הממונה על העמדת מידע לציבור, הסדרה כאמור צריכה להיות מעוגנת בחקיקה עצמה.

(ב) סעד למבקש מידע מחוץ מבית משפט

במהלך פעילותה של היחידה הממשלתית לחופש המידע נאספו נתונים אודות היקף עתירות חופש המידע. הנתונים מקורם במעקב קבוע ושוטף אחר הפרסומים במערכת הממוחשבת של

75 "הסדרת מעמד הממונים על העמדת מידע לציבור במשרדי הממשלה ותפקידם" הנחיית נציב שירות המדינה 1.12 (התשע"ז) www.gov.il/BlobFolder/policy/guide_line_112/he/Guide_Line112_0.pdf.

76 שם, ס' 2.

77 שם, ס' 2(ט).

78 שם, ס' 3.

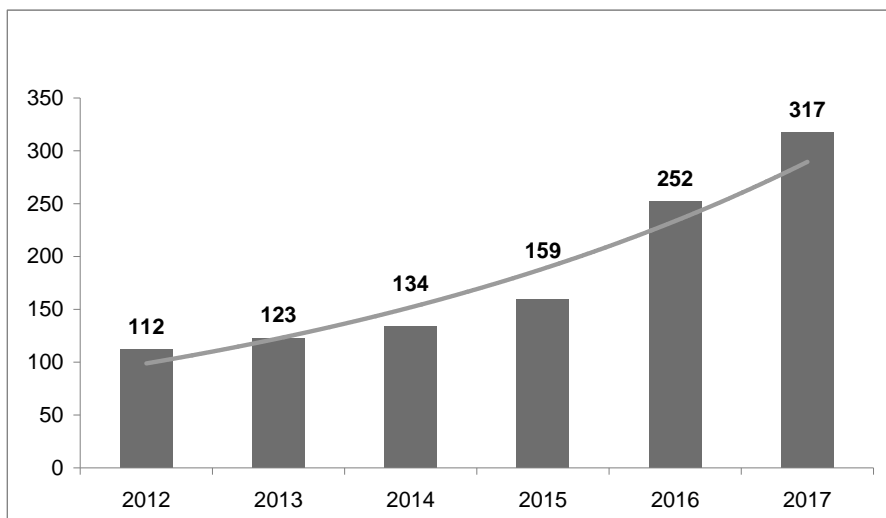
79 שם, ס' 4-9.

80 שם, ס' 2(ד).

81 שם, ס' 2(ב).

הנהלת בתי המשפט (נט המשפט).⁸² היחידה מאתרת את כל העתירות, ההחלטות ופסקי הדין שסווגו על ידי הנהלת בתי המשפט כעתירות חופש מידע.⁸³ לפיכך, יש לתת את הדעת לכך שרק תיקים שסווגו כעתירות חופש מידע מצויים בדוחות היחידה,⁸⁴ כמו גם באינדקס הפסיקה שהיא מפרסמת לציבור.⁸⁵ הנתונים, המפורטים בהמשך פרק זה, מעידים על העומס שתחום חופש המידע מייצר למערכת, במקרים רבים בנושאים שאין הצדקה להקצאת זמן שיפוטי למתן הכרעה בהם (כגון אי מתן מענה).

מניתוח הנתונים של מספר עתירות חופש המידע כפי שנאספו על ידי היחידה הממשלתית ופורסמו בדוחותיה השנתיים, ניכר שישנה עלייה מתמדת במספר עתירות חופש המידע.



מניתוח שערכה היחידה של פסקי הדין בשנת 2017, עולה כי ישנו פער משמעותי בעילות שבבסיס העתירות לחופש מידע כנגד הממשלה, אל מול אלו שכנגד רשויות מקומיות. מניתוח העתירות עלה כי ב-89% מהעתירות כנגד רשויות מקומיות לא ניתן כלל מענה טרם הגשת העתירה. בעתירות כנגד הממשלה נמצא כי אי מתן מענה טרם הגשת העתירה היווה עילה להגשת העתירה ב-46% מהמקרים. כמו כן, מניתוח כל פסקי הדין וההחלטות שהתקבלו

82 נט המשפט www.court.gov.il/NGCS.Web.Site/HomePage.aspx
 83 לכל הפחות עד סיומה של שנת 2018, הכותבת יכולה להעיד על קיומה של פרקטיקה למעקב ועדכון שוטף.
 84 דוחות היחידה הממשלתית לחופש המידע www.justice.gov.il/Units/YechidatChofesh.Hameyda/PeilotHayehida/Pages/Reports.aspx
 85 אינדקס פסיקה היחידה הממשלתית לחופש המידע www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/Hakika/Pages/Psika.aspx

חקיקה פסיבית מול מציאות אקטיבית:
האם חוק חופש המידע עדיין משרת את מטרתו?

בעתירות חופש מידע במהלך שנת 2017, עלה כי עתירות נגד הרשויות המקומיות נתקבלו ב-
97% מהמקרים, וכנגד הממשלה ב-70% מהמקרים.⁸⁶

בהינתן חשיבות מתן מענה על ידי הרשות בכלל, ובתחום חופש המידע בפרט, יש לשקול
מציאת מנגנון בירור חלופי לבית המשפט, שיהיו בידי הכלים לאכוף את המענה על ידי
הרשויות. מציאת פתרון חלופי כאמור יקל על מבקשי המידע לממש את זכותם באמצעות פנייה
לגורם מינהלי (הנגיש וזמין יותר לציבור), ולא יעמיס על מערכת המשפט בעתירות שכל עניינה
הוא אכיפת מענה על ידי הרשות.⁸⁷

סמכות מסוימת לבירור תלונות טרם פנייה לערכאה שיפוטית ניתנה ליחידה הממשלתית
לחופש המידע במסגרת החלטת הממשלה 2950. סמכות זו נוגעת רק לתלונות בנוגע לאי
פרסום דוחות שנתיים ודיווחי ממונה במועד; אי פרסום הנחיות מינהליות ומידע סביבתי ללא
נימוק; אי מתן מענה במועד; דחיית בקשה ללא הנמקה; ודרך חישוב האגרות.⁸⁸ כמו כן
הוענקה ליחידה הסמכות להורות על תיקון ליקויים, בכפוף לשימוע (סעיף ב(8) להחלטת
הממשלה). בפועל, מרביתן ככולן של התלונות המגיעות ליחידה הן בגין אי מתן מענה על ידי
הרשות.⁸⁹ המענה שניתן כיום לציבור באמצעות האפשרות להגיש תלונות ליחידה הממשלתית
לחופש המידע, חסר פעמיים – פעם אחת לאור העובדה שסמכות היחידה חלה על הממשלה
בלבד, ופעם שנייה לאור העובדה כי הכלים שניתנו בידי היחידה רכים, ואינם מתמרצים בצורה
מספקת דיה, את הרשויות (גם בממשלה) לציות.

נתון מעניין עלה מסקר שערכה היחידה במהלך אוקטובר 2017 בקרב כלל מגישי התלונות
ביחידה עד לאותו מועד.⁹⁰ מהסקר עלה כי על אף שליחידה אין סמכות להורות על מסירת
מידע מאת רשות ציבורית, 38% ממתתפי הסקר העידו כי הפנייה ליחידה סייעה להם במידה
רבה או רבה מאוד להשיג בפועל את המידע המבוקש.⁹¹ יש להעמיק עוד בחקר הנתונים על
מנת לחדד מה הן הסמכויות שיש להקנות ליחידה, על מנת לשפר את יישום החוק בכלל
הרשויות הציבוריות. אך גם לו קיים חשש בהענקת סמכויות עומק נוספות ליחידה,⁹² טוב
תעשה הממשלה אם תעגן את מעמד היחידה בחקיקה. שינוי כאמור יאפשר להרחיב את

86 דוח 2017, לעיל ה"ש 27, בעמ' 66.

87 על סמכויות של רשויות מקבילות ניתן לעיין גם ב- RIGHT2INFO, INFORMATION COMMISSION/ERS AND OTHER OVERSIGHT BODIES AND MECHANISMS (last visited Jun. 7, 2019) <https://www.right2info.org/information-commission-ers-and-other-oversight-bodies-and-mechanisms>. כן ראו בחינה של היחידה הממשלתית לחופש המידע – משרד המשפטים סמכויות יחידות חופש המידע בעולם – השוואה בינלאומית (2015) <https://bit.ly/30oJzCa>.

88 החלטה 2950, לעיל ה"ש 4, ס' ב(7).

89 לפי דוח 2017, לעיל ה"ש 27, בעמ' 16, בשנת 2017 היוו התלונות על אי מתן מענה כ-84% מכלל התלונות, בשנת 2016 – 86% ובשנת 2015 – 81%.

90 משרד המשפטים סקר שביעות רצון – תלונות (מאי 2015).

91 שם. משתתפי הסקר היוו 30% מכלל המתלוננים ביחידה עד לאותה עת.

92 כגון בשל החשש לפגיעה בעצמאות שיקול הדעת של הרשות וכן בפגיעה במעמדו של היועץ המשפטי לממשלה כפרשן המוסמך של החוק בתוך הממשלה.

סמכויות היחידה, ולו אלו הנוכחיות, על רשויות נוספות מחוץ לממשלה.⁹³ הרחבה כאמור תאפשר מתן סעד למבקשי מידע שאינם מקבלים מענה מרשויות ציבוריות, ויפחית בכך את העומס על בתי המשפט בתחום זה.

3. מציאת תמריצים יעילים לאכיפת התחום

שלוש פעמים הונחו על שולחן הכנסת הצעות חוק, הדומות זו לזו, שמטרתן להוסיף כלי אכיפה לחוק חופש המידע. לראשונה בכנסת ה-17 על ידי חה"כ מיכאל איתן, דוד טל ויצחק לוי,⁹⁴ בשנייה בכנסת ה-18 על ידי חה"כ אורי אורבך ז"ל, זאב בילבסקי, רוברט אילטוב וציון פיניאן⁹⁵ ולאחרונה (בכנסת ה-20) על ידי חה"כ קארין אלהרר.⁹⁶ כלי האכיפה המוצעים בשלוש הצעות אלו נוגעים להפחתת תקציבים המועברים מהמדינה לרשות ציבורית שלא תפרסם באופן עקבי דוח שנתי.⁹⁷ כמו כן מוצע להכיר בכל מחדל או מעשה שאינו בהתאם להוראות החוק כעוולה אזרחית אשר ניתן להטיל בגינה פיצוי ללא הוכחת נזק, ובתנאי שניתנה הודעה מוקדמת לרשות לתקן את העוולה.⁹⁸ בבסיס הצעות החוק, הטלת סנקציה כספית על רשות ציבורית בעת הפרת הוראות החוק. בהצעה למתן סמכות לקיצוץ בתקציב הרשות, הוצעה סנקציה כבדה ומשמעותית של נטילת עד 20% מתקציבה הממשלתי של רשות שלא פרסמה דוחות שנתיים לפי החוק,⁹⁹ וזאת מבלי לתת משקל לשירות המרכזי שהרשות נותנת ולמשמעות קיצוץ כאמור.

מבלי לדון האם סנקציות מסוג זה הן אפקטיביות, יש לתת את הדעת לנזק שייגרם מפגיעה כספית משמעותית ברשות ולבחון האם קיצוץ כאמור לא יפגע, בסופו של יום, במקבלי השירות מאותה רשות, אף יותר. אין בדברים אלו כדי לטעון שאין מקום לבחון סנקציות אפקטיביות על

93 לפי ס' 32 לחוק-יסוד: הממשלה, ס"ח התשס"א 158, אפשרות שאינה קיימת ככל סמכות היחידה מעוגנת בהחלטת ממשלה בלבד, וזאת בשל הסמכויות השירותיות של הממשלה.

94 הצעת חוק חופש המידע (תיקון – הסדרי אכיפה), התשס"ח–2007, ה"ח פ/17/2945. ההצעה עברה בקריאה טרומית ביום 27 בפברואר 2007, על אף התנגדות הממשלה. עם זאת החקיקה לא קודמה עוד.

95 הצעת חוק חופש המידע (תיקון – הסדרי אכיפה), התשס"ט–2009, ה"ח פ/18/1610. הצעה זו רק הונחה על שולחן הכנסת.

96 הצעת חוק חופש המידע (תיקון – הסדרי אכיפה), התשע"ח–2017, ה"ח פ/20/4643 (להלן: הצעת חוק הסדרי אכיפה). הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת ונדונה בדיון מוקדם ב-10 בינואר 2018. בדיון זה המציעה הסכימה להמתין לעמדת הממשלה ולדחות את ההצבעה על הצעת החוק. נכון למועד זה, לא חזרה לקדמה.

97 בשתי ההצעות הראשונות הוצע להפחית עד עשירית מתקציב הרשות בגין אי פרסום שני דוחות שנתיים במשך שנתיים, ובהצעה האחרונה הוצע להפחית חמישית מהתקציב בשל אי פרסום שלושה דוחות במהלך חמש השנים האחרונות.

98 ס' 10 להצעת חוק הסדרי אכיפה, לעיל ה"ש 96, הוזה בנוסחו לשתי ההצעות הקודמות שהוגשו.

99 שם, ס' 2 להצעת חוק הסדרי אכיפה, הדומה במהותו לשתי ההצעות הקודמות למעט הגורם המחליט (בהצעות המוקדמות יותר הממשלה, בהצעה המאוחרת שר האוצר) במספר הפעמים הרלוונטיים להחלטה על קיזוז מתקציב אשר המדינה מעניקה (בהצעות המוקדמות פעמיים, בהצעה המאוחרת שלוש פעמים) ובגובה הקיזוז המוצע (בהצעות המוקדמות 10% מהתקציב, ובהצעה המאוחרת 20% מהתקציב).

חקיקה פסיבית מול מציאות אקטיבית:
האם חוק חופש המידע עדיין משרת את מטרתו?

רשות ציבורית בשל אי יישום הוראות החוק, אם על ידי תובענה ייצוגית ואם, במקרים חריגים, על ידי הטלת חיוב אישי. עם זאת, יש לבחון בזהירות האם מדובר בצעדים אפקטיביים והאם הנזק הכלכלי שייגרם לרשות הציבורית – אשר בסופו של דבר יתגלגל לציבור מקבלי השירות – לא יעלה על התועלת מהטלת סנקציה כאמור. מכל מקום הגיעה העת, לעניות דעתי, לשקול מציאת תמריץ חיובי לרשויות להנגיש מידע.

בהינתן הרציונל בדבר התועלת הכלכלית-חברתית בהנגשת נתונים ציבוריים, יש לתת את הדעת על תמריצים (כגון תוספת תקציבית) לרשויות שמייצרות הנגשה ראויה, עדכנית ושלמה ביחס לשירותים החיוניים הניתנים על ידיה. ניתן למצוא תמריץ ליצירת שירותים דיגיטליים (ובכללם שירותים למתן מידע) בגדר התקציבים המוקצים למטה ישראל דיגיטלית ולמטה התקשוב הממשלתי.¹⁰⁰ עם זאת, נושא חופש המידע, למעט הקמת היחידה הממשלתית לחופש מידע, שאינה מתוקצבת בסעיף תקציבי נפרד, לא תוקצב כלל. בכך ניתן לראות את התמריץ המשמעותי של הממשלה להנגיש מידע באופן יזום בנושאים מסוימים בלבד, תוך הזנחה מוחלטת של הנגשת מידע בעקבות דרישה של הציבור. אין ספק שישנה חשיבות משמעותית להנגשת מידע באופן יזום, כפי שאף צוין בתחילת מאמר זה. עם זאת, אין להזניח את הצורך להקל במימוש הזכות לקבלת המידע, שהיא כלי אוטונומי בידי האזרחים. יש לתת את הדעת לכך שהחוק משמש כלי לאזרח לבקש מידע שלרשות אין אינטרס להנגיש לציבור, בין בשל סדרי עדיפויות ובין בשל התנגדות עקרונית (גם אם אינה מגובה משפטית) לחשיפת מידע שאינו מאיר את הרשות באור חיובי.

מיום קידום החקיקה בממשלה, לא הוקצה תקציב ייעודי למימוש החוק. ניתן להציע מודלים שונים של תקצוב כאמור – לדוגמה: הקצאת תקציבים ייעודיים ליישום חוק חופש המידע בחוק יסודות התקציב;¹⁰¹ קביעה כי אחוז מסוים מסך תקציבה של רשות ציבורית יוקצה לטובת יישומו של החוק; או מיסוד קרן שאליה יועברו הכספים הנגבים מאגרת חופש המידע או מהוצאות המוטלות על הרשויות. לאור הנזילות הגבוהה, יחסית, של הקצאת כספים באמצעות חוק יסודות התקציב, ובהינתן שתקציבן של אחוז גבוה מהרשויות הציבוריות כפוף למדיניות כלכלית שונה, נראה כי המודל העדיף מבין השלושה הוא הקמת קרן ייעודית לתחום חופש המידע.

המודל ממנו ניתן לשאוב השראה להקמת קרן הוא המנגנון שנקבע לגבי הקרן לשמירת ניקיון הפועלת מכוח סעיף 10 לחוק שמירת הניקיון¹⁰² (בשינויים המחויבים). מקורות הקרן הם היטלים¹⁰³ וקנסות¹⁰⁴ המוטלים על מפרים בתחום הסביבה, והשימוש בתקציב הקרן מיועד

100 כ-310 מיליון ₪ בתקציב 2019 ועוד קרוב ל-20 מיליון למטה התקשוב הממשלתי. ראו באתר משרד האוצר www.mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/Pages/tableau.aspx.

101 חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ס"ח 136.

102 חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, ס"ח 142.

103 ס' 111–111 לחוק שמירת הניקיון.

104 קנסות מכוח ס' 13 לחוק שמירת הניקיון; מכוח חוק חומרים מסוכנים, התשנ"ג-1993, ס"ח 28; מכוח חוק הדרכים (שילוט), התשכ"ו-1966, ס"ח 6; מכוח חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, ס"ח 58; פקודת בריאות העם מס' 40, 1940; חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק,

לתחומים הנוגעים לנושאים של שמירה על איכות הסביבה. גם אם סכום האגרות הנגבה נמוך ביחס לכיסוי העלויות הנדרש, יצירת קרן תאפשר להקצות תקציבים ייעודיים לקידום פרויקטים או לעידוד רשויות הפועלות באופן תקין ליישומן של חוק חופש המידע. כמו כן, הדבר יאפשר לבתי המשפט, במקרים המתאימים, להשית הוצאות על הרשות המפרה, שיועברו לקופת הקרן. גם אם מדובר בתקציבים נמוכים באופן יחסי לכלל התקציב הנדרש ליישום החוק ברשויות, הקצאת הכספים באופן האמור תסייע במיקוד והכוונה של הרשויות לשיפור המצב הקיים.

4. הקצאת משאבים מיטבית

בטרם נדון בתיקוני חקיקה שמטרתם להקצות את המשאבים הציבוריים באופן מיטבי, יש להתייחס לשלוש הנחות יסוד בעניין זה. ראשית, יש לתת את הדעת לכך כי המשאב הציבורי, גדול ככל שיהיה, לעולם יהיה משאב מוגבל שהקצאתו מתחרה על קידום שירותים מרובים לציבור;¹⁰⁵ שנית, יש לזכור כי פעילותה המרכזית של הרשות הציבורית היא להעניק את השירותים שלשמם היא הוקמה (אכיפת החוק, הענקת אשרות, העברת קצבאות וכד'). עקרונות השקיפות וחובות הרשות מכוח חוק חופש המידע, על אף חשיבותן המרכזית בשמירה על מינהל תקין, יהיו תמיד נלוות לפעילות המרכזית של הרשות;¹⁰⁶ שלישית, הדיון בפרק זה מניח כי המידע החשוב והמרכזי יפורסם באופן יזום על ידי הרשות הציבורית.¹⁰⁷ ככל שהנחה זו נסתרת, יקשה להצדיק תיקוני חקיקה שיטילו מגבלות על מימוש הזכות למידע. הטלת מגבלות כאמור אפשרית רק אם ישנו פרסום עקבי וראוי של מירב המידע הנדרש. מכל מקום, ניתן לשקול לשלב הסדרים המוצעים בפרק זה באופן מודולרי, כך שרק רשויות שבהן עיקר המידע מפורסם באופן יזום, נגיש ועדכני, יהיו זכאיות לעשות שימוש בכלים המוצעים באופן שאף הוא יהווה תמריץ חיובי לרשות לפעול להנגשת מידע מיטבית.

(א) פניות מרובות מנמען בודד

הזכות למידע מגלמת בתוכה את הזכות הבלתי מסויגת להגשת בקשות חופש מידע והטלת חובה על הרשויות להשיב לבקשות אלו, בין אם במסירת מידע ובין אם בסירוב בשל אחת מהעילות הקבועות בחוק. לממונה או לרשות אין את הסמכות, ובצדק, להקשות ולסרב לטפל

התשע"א–2011, ס"ח 694; חוק השמירה על הסביבה החופית, התשס"ד–2004, ס"ח 540; וקנסות ועיצומים שהוטלו מכוח חוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א–2011, ס"ח 278.

105 בג"ץ 3071/05 לוזון נ' ממשלת ישראל, פ"ד סג(1) 1, פס' 21 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (2008).

106 עע"ם 1786/12 ג'ולאני נ' המשרד לביטחון פנים, פס' 20 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (פורסם בנבו, 20.11.2013); עניין חברת החדשות, לעיל ה"ש 25, פס' 12 לפסק דינו של השופט ריבלין; בג"ץ 288/00 אדם טבע ודין נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 673, פס' 26 לפסק דינו של השופט חשין (2001).

107 הנחה זו נשענת על קידום תיקון לחוק חופש המידע בתחום המידע היזום, המקודם על ידי הדרג המקצועי במשרד המשפטים בהמשך לעבודת צוות השקיפות, כפי שהוזכר בפרק משנה ג.1.1–ג.3.1. עם זאת, בהינתן שהליך החקיקה עדיין בראשיתו, מדובר בהנחה בלבד, שאין ערובה כי היא תתקיים.

חקיקה פסיבית מול מציאות אקטיבית:
האם חוק חופש המידע עדיין משרת את מטרתו?

בבקשת חופש מידע. לעתים, מצב זה מעמיד את הרשויות מול בקשות שעלולות להיות קנטרניות, טורדניות, חוזרות על עצמן וכדומה. דוגמאות לבקשות כאמור ניתן למצוא בבקשה של אדם שקיבל מענה לבקשתו וממשיך להעביר בקשות באותו נושא, בתדירות של אחת ליום, לרשות האמורה, בשינויים קלים המצריכים קריאה והערכה מחודשת של הבקשה. ויובהר, טיפול בבקשות מסוג זה, בהינתן ההנחה שמשאבי הרשות מוגבלים, מקשה על הרשות לטפל באופן ראוי בכלל הבקשות שלפניה, ובאופן טבעי גורם להקצאת משאבים מרובה יותר כלפי מבקש בודד. תופעה זו מוכרת גם בתחומים אחרים בהם ניתן לפנות לרשות, והיא תוצר של הנגישות ההולכת וגוברת (והמבורכת כשלעצמה) של הרשויות לציבור. היעדר מענה על ידי רשות לפניית חוזרות של מבקש אינו ראוי וסותר הוראת חוק כללית.¹⁰⁸ אולם, בבקשות לחופש מידע, אי התייחסות לפנייה מנוגדת לחוק ומובילה לפגיעה מהותית בזכות לחופש מידע, ומשכך מעלה את חשיבות ההסדרה החוקית של פניות מסוג זה.

בהינתן שמשאבי הרשות מוגבלים, מובן הצורך בהסדרת הטיפול בפניות חוזרות בחקיקה. לצד הצורך בהסדרת הנושא, קיים חשש כי סמכות ציבורית בלתי מוגבלת לדרחות בקשות שאינן לרוחו של הממונה, עלולה לטמון בחובה חשש לניצול לרעה של הסמכות ופגיעה בלתי מידתית ושלא לצורך בזכות הפונה. על אף החשש האמור, כמה מדינות בחרו להגביל בחקיקה את השימוש בחוק במקרים של פניות חוזרות. במקרים שבהם נמצאה הסדרה של סוגיה זו בעולם, ניתן לחלק אותה לשני חלקים מרכזיים: החלק הראשון עוסק באבחנת הפנייה או המבקש הטורדן, והחלק השני מתייחס לסנקציה הנגזרת מאבחנה זו. לדוגמה, בחוק חופש המידע הבריטי הפנייה הטורדנית מוגדרת בצורה כללית באמצעות הביטוי "קנטרני" (vexatious), אך גם כפנייה חוזרת מאותו אדם על תוכן דומה וכשטרם חלף זמן סביר בין הפניות. הסנקציה היא סנקציה נקודתית ופוטרת את הרשות ממענה לבקשת המידע הקונקרטי.¹⁰⁹ חוק חופש המידע האירי קובע כי קיימת לממונה חופש המידע הסמכות לדרחות בקשת מידע במידה שהיא טורדנית, קלת דעת או חלק מדפוס חוזר של בקשות לא הגיוניות. בנוסף, מוסדרת החלת הכלל גם על בקשות ממבקשים שונים, ככל שהן נחזות כמתואמות.¹¹⁰ על פי חוק חופש המידע האוסטרלי, נציבות המידע יכולה להכריז על מבקש כ"קנטרן" (vexatious) על פי בקשת שר, רשות או כיוזמה עצמאית. במקרה זה יש לעדכן באופן מדי את המבקש. התנאי המרכזי להכרזה כזו על מבקש מבוססת על ניצול לרעה של זכותו להגשת בקשת מידע. בנוסף, לאזרח שמורה זכות טיעון, לפני נציבות המידע, בטרם הכרזתו כמבקש טורדן. ההגדרה לניצול לרעה כוללת מקרים של הטרדה של עובד ציבור, איום על עובד ציבור או אפילו ניסיון לנצל את ההליך כדי לקבל גישה למידע שנאסר לפרסום על ידי בית המשפט. הכרזה שכזו מעניקה סמכות לרשויות לסרב להיענות לבקשות מאותו מבקש, אך עליהן להשיב למבקש אודות הסירוב והעילה לכך. בנוסף, מוסדרת גישתו של המבקש לפנות לערכאה משפטית ולערער על החלטה זו.¹¹¹

108 חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, ס"ח 7.

109 Freedom of Information Act, 2000, Art. 14 (Eng.)

110 Freedom of Information Act, 2014, Art. 9, 10 & 15 (Eng.)

111 Freedom of Information Act, 1982, Art. 89K-89N (Eng.)

נושא הפניות הטורדניות עלה בדיוני צוות השקיפות, אשר הסכים לצורך ביצירת הסדר שיאפשר לרשויות להתמודד עם מצבי קיצון. עם זאת, הייתה התלבטות בין אימוץ פתרון העוסק בקביעת כללים ברורים (כגון מספר הבקשות המוגשות על ידי מבקש בודד), אשר מאיין את החשש מפני שימוש שלא כדין של הרשות באפשרות לחסום מבקשי מידע, אך מנגד נקבע באופן שרירותי; לבין פתרון אשר מותיר בידי הרשות שיקול דעת רחב יותר במצב משפטי שבו אין נציבות מידע המהווה ערכאה מנהלית לערעור על החלטות הממונה. בסופו של יום גובש נוסח המציע כי הממונה יהיה רשאי לקבוע כי בקשה היא טורדנית. מוצע כי קביעה כאמור תתאפשר במקום שבו מבקש הגיש בקשות מרובות בפרק זמן קצר, ובתנאי שאין במידע המבוקש עניין לציבור ושהטיפול בבקשות מכביד על הרשות (תנאים מצטברים). קביעה כאמור תאפשר לממונה לטפל בבקשות אלו כבקשה אחת אשר הוגשה במועד הגשת הבקשה האחרונה מתוך מקבץ זה. בחינת הבקשה כאחת נוגעת הן לעניין הזמנים והן לעניין בחינת סייגים מהותיים, כגון הקצאת משאבים בלתי סבירה לטיפול בבקשה. באופן זה, לא יימנע טיפול ומענה ממבקש, גם במקום שבו תוכר הבקשה כ"טורדנית" בהתאם למבחנים שייקבעו, אולם תינתן אפשרות לרשות לווסת את משאביה לטיפול בבקשות חופש מידע באופן שאינו גורם להעדפה, דה פקטו, של מבקש מסוים רק בשל ריבוי בקשותיו.

(ב) העדפת גופים מאוגדים על פני המבקש הבודד

בינואר 2014 פורסם תיקון לתקנות האגרות אשר הוביל למשטר אגרות חדש בתחום.¹¹² נוסף על הפחתת סכום האגרות באופן משמעותי,¹¹³ הכיל התיקון שינויים משמעותיים נוספים, שבהם החובה להזיל עלויות הפקה למבקש,¹¹⁴ הוספת פטורים לעמותות, חברות לתועלת הציבור, מחקר אקדמי ומקבל גמלה,¹¹⁵ וכן איסור לגבות אגרות טיפול והפקה ככל שישנה חריגה מהמועדים הקבועים בחוק.¹¹⁶ שינויים אלו הובילו לכך ששיעור בקשות חופש המידע עלה באופן משמעותי.¹¹⁷ מהנתונים של היחידה הממשלתית לחופש המידע עולה כי בין שנת 2012 לשנת 2017 מספר הבקשות עלה ביותר מפי שניים (עלייה של כ-112%), כאשר העלייה המשמעותית נרשמה בשנת 2014, בה הייתה עלייה של כ-39% ביחס לשנה הקודמת לה בבקשות שהוגשו למשרדי הממשלה.¹¹⁸ ניתוח נתוני השימוש בטפסים המקוונים בארבע

112 תקנות חופש המידע (אגרות) (תיקון), התשע"ד-2014, ק"ת 573.

113 התיקון כלל שתי הפחתות משמעותיות לעניין סכומי האגרות – הפחתת סכום אגרת הבקשה מ-100 ש"ח ל-20 ש"ח והפחתת סכום אגרת הטיפול מ-54 ש"ח ל-30 ש"ח.

114 תק' 3א לתקנות האגרות.

115 תק' 6(ב) ו-6(ג) לתקנות האגרות.

116 תק' 6א לתקנות האגרות.

117 אציין כי מכיוון שאין פילוח של מבקשי המידע ביחס לכלל בקשות חופש המידע, אלא רק לגבי מבקשים העושים שימוש בטופס המקוון, לא ניתן להציג נתונים ברורים לגבי השינוי באופן ההתפלגות של מבקשי המידע. עם זאת, הן עמותות והן הממונים מצביעים על שימוש משמעותי וגובר בהן ביחס לתקופה טרם הפטור.

118 בשנת 2012 הוגשו לממשלה 3,740 בקשות; בשנת 2013 – 4,038 בקשות; בשנת 2014 – 5,610 בקשות; בשנת 2015 – 6,478 בקשות; בשנת 2016 – 6,659 בקשות; בשנת 2017 – 7,945 בקשות.

חקיקה פסיבית מול מציאות אקטיבית:
האם חוק חופש המידע עדיין משרת את מטרתו?

השנים שבהן קיים הטופס (2014–2017) מעיד כי מרבית המשתמשים בטופס זה הם גורמים שאינם זכאים לפטור (ועל כן משלמים סכום של 20 ₪ לבקשה) (32.3%) ועמותות או חל"צ (28.4%). מי שממעט לעשות שימוש בהגשת בקשות באופן מקוון הם מקבלי קצבאות (0.4% בלבד) ומבקשי מידע לצורכי מחקר אקדמי (5.9%).¹¹⁹

שינוי משטר האגרות, שלמען הגילוי הנאות יצוין כי כותבת מאמר זה הייתה מעורבת באופן משמעותי בקידומו ובעיצוב תוכנו, היה הכרחי.¹²⁰ הפחתת סכום אגרת הבקשה ב-80% הקלה באופן משמעותי על מבקשי המידע והפכה את הזכות לקבלת מידע לזכות נגישה לכל. במקביל להפחתת האגרות הוקם האתר המרכזי לחופש המידע (foi.gov.il), אשר הקל אף הוא על הגשת בקשות למידע. אין ספק שהצעדים שנקטו מבורכים ונדרשים למימוש זכות חשובה זו. עם זאת יש לתת את הדעת לכך שלצד הפחתת הנטל וההקלה על הגשת בקשת מידע נוצרה, דה-פקטו, העדפת צרכנים מסוימים בשל אינטרסים שונים זה מזה.

נוסף על הפטור בבקשות למידע הנוגע למבקש (מידע "אודות עצמו וזכויותיו" כלשון התקנות)¹²¹ שהיה קיים מיום כניסת החוק לתוקף, בתיקון החדש ניתנה העדפה לגורמים שיש להם יכולת להוביל שינויים רחבים מעבר לבקשה ספציפית ("סוכני שינוי"), בדמות העמותות ומבצעי מחקר אקדמי. בהינתן העובדה כי מגיש בקשה אינו צריך לנמק את בקשתו, היו כמה מקרים שבהם עמותות עשו שימוש בפטור והציעו לציבור לעשות שימוש בו כדי לסייע למבקשים אחרים. כך הוגשה בקשה בשם אחת העמותות למשרד המדע בנוגע לעב"מים ולמשרד ראש הממשלה בנוגע למספר הצבע בו נעשה שימוש בצביעת שערור של ראש הממשלה. מיותר לציין כי אין פסול בהגשת בקשות כאמור, אולם השאלה היא האם הפטור שניתן לעמותות ולחל"צ (בהנחה שבקשות שיוגשו על ידיהן תהיינה בעלות אינטרס ציבורי וזוהו שיקדם את מטרותיהן הרשמיות) נועד לבקשות מסוג זה. מקרים אלו מחדדים את השאלה אם העדיפות שניתנה אגב שינוי משטר האגרות, לא הובילה לכך שנוצרו "סוכני מידע" (גורמים מעטים שהפכו להיות צינור דרכו הועברו בקשות רבות למידע). בפועל נוצרו שחקנים שניתנה להם עדיפות (גם אם מושכלת, בהינתן שהעמותות נתפסות ככאלה המייצגות אינטרס ציבורי רחב) על פני מי שמקדם מאבקים ציבוריים באופן אישי וללא תמיכה ארגונית ממוסדת מאחוריו.

בחלוף חמש שנים מיום תיקון אגרות חופש המידע, יש לערוך בחינה מחודשת של השלכת התיקון. יש לתת את הדעת למיעוט המדינות הגובות אגרות ראשוניות כתנאי לטיפול בבקשת

בקשות. הנתונים מתוך: מבקר המדינה דו"ח שנתי 68 ג': שקיפות הממשל – פעולות לקידום הממשל הפתוח (2017) - (2017) 627/6dd1ae66-0117-438b- www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_627/6dd1ae66-0117-438b- .bef5-241d493c6f01/101-shkifut.pdf

119 דוח 2017, לעיל ה"ש 27, בעמ' 81.

120 לעניין זה ראו דבריה של נציגת משרד המשפטים בדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט בנושא תיקון האגרות, מתוך פרוטוקול ישיבה מס' 104 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-19 (25.12.2013).

121 תק' 6 (א) לתקנות אגרות.

חופש מידע,¹²² כמו גם לעמדה בישראל שיש לבטל את אגרת הבקשה.¹²³ ככל שיוטמעו ההמלצות אשר יאפשרו טיפול מתאים בפניות טורדניות, וכן תימצא הדרך ליתן משאבים לרשות וכלים בידי הממונה להוביל יישום מרבי ומיטבי של הוראות החוק, אף אני סבורה שיש לבטל את אגרת הבקשה. גם אם עמדה זו תידחה, יש להבטיח כי ייבחן הצורך בשינוי משטר האגרות באופן שישמר את ההפחתה בנטל הביורוקרטי ובעול הכספי של מימוש הזכות, תוך יצירת תמריץ שוויוני בין גורמים שונים.

ד. פרטיות vs שקיפות

חוק חופש המידע קובע כי רשות ציבורית לא תמסור מידע הפוגע בפרטיות.¹²⁴ לכאורה ההכרעה בעניין מידע פרטי ברורה – במקום בו קמה הזכות לפרטיות, נסוגה הזכות של האדם לקבל מידע שחשיפתו תפגע בפרטיות אדם אחר. עם זאת, הפרקטיקה מראה כי ישנן מחלוקות משמעותיות בשאלה היכן יש להעביר את הגבול שבו השקיפות תיסוג מפני הפרטיות, ולהפך. הקושי נובע, בין היתר, מההגדרה העמומה והרחבה של "מידע" כפי שהוגדרה בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981¹²⁵ ופורשה בפסיקה.¹²⁶ היחס בין הזכות לפרטיות לזכות לקבלת מידע מצדיק דיון נרחב ונפרד. בפרק זה אביא, בתמצית בלבד, את הכשלים המרכזיים שנובעים מחוסר הבהירות במצב המשפטי הקיים.

מעיון בדברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית,¹²⁷ ובדיונים בוועדת המשנה שעסקה בניסוח חוק חופש המידע ובהכנתו לקריאה שנייה ושלישית,¹²⁸ עולה כי לא הייתה כוונה לתת לתחום הפרטיות בכורה מוחלטת, אלא כי המחוקק ביקש להפנות את הרשות לאיזונים של חוק הגנת הפרטיות עצמו, המאפשר לפרסם מידע, לדוגמה במקום שבו קיים אינטרס ציבורי לחשיפתו. מאז נחקק החוק, נדון סעיף 9(א)(3) בבית המשפט העליון בהקשרים שונים. ההכרעות, המוכרות לנו, חושפות כי על אף שבית המשפט הכיר בקיומו של אינטרס ציבורי לפרסום מידע הגובר על הזכות לפרטיות, האופן בו בית המשפט הורה על הפרסום היה זהיר

122 מתוך 123 מדינות, ב-100 אין אגרת בקשה, או התניה כספית ראשונית כלשהי, כלל. לפי בדיקה שנערכה: *Country-data by indicator 24: indicator detail*, CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY (3.3.2019) <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/24/>.

123 יורם רבין ורועי פלד "שבע שנים לחוק חופש המידע: האם הושגה השקיפות המיוחלת?" המשפט יז 635, 625 (2007).

124 ס' 9(א)(3) לחוק חופש המידע.

125 ס' 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ס"ח 1011, בעמ' 128.

126 ע"א 439/88 מדינת ישראל נ' ונטורה, פ"ד מח(3) 808 (1994).

127 דברי הסבר לס' 9(א)(5) בהצעת החוק הממשלתית, לעיל ה"ש 24 – סעיף הפרטיות באותה עת.

128 פרוטוקול ישיבה מס' 5 של ועדת המשנה לדיון בהצעת חוק חופש המידע, הכנסת ה-14 (10.11.1997). שם הבהיר המשנה ליועמ"ש דאז, עו"ד יהושע שופמן, כי חוק חופש המידע מפנה לחוק הגנת הפרטיות, הן בעניין הגדרת הפגיעה בפרטיות והן בהקשר להגנות הקבועות בו, וכי האיזון במקרה כזה נעשה לפי חוק הגנת הפרטיות.

חקיקה פסיבית מול מציאות אקטיבית:
האם חוק חופש המידע עדיין משרת את מטרתו?

ביותר. לדוגמה, הקביעות השיפוטיות לגבי חשיפת הסדרי הכופר ברשות המיסים¹²⁹ ופרסום החלטות הוועדה למינוי דירקטורים¹³⁰ נדחו לביצוע למועד המאוחר למתן פסקי הדין. המטרה של הוראת הביצוע המאוחרת הייתה לאפשר לרשויות הרלוונטיות ליידע את מושאי המידע על כך שמידע הנמסר על ידיהם עשוי להתפרסם בגדר בקשות מכוח חוק חופש המידע. בפס"ד בעניין שנרום נקבע כי במקום בו הרשות שוקלת למסור מידע שיש בו פגיעה בפרטיות של צדדים שלישיים, על הרשות לבקש הסכמה פוזיטיבית מהצד השלישי (מנגנון opt in) כנדרש מכוח הוראות חוק הגנת הפרטיות, ובאין הסכמה כאמור, לא למסור את המידע אודות אנשים פרטיים.¹³¹ לצד מקרים אלו, ראה בית המשפט לנכון להורות על מסירת מידע לאלתר, הכולל מידע פרטי, במקרים אחרים. לדוגמה – בתחום השכר,¹³² הסדרי ניגוד עניינים,¹³³ ופירוט שיחותיו של ראש הממשלה עם מו"ל ועורך עיתון ישראל היום.¹³⁴

האיזון, שנראה פשוט כאשר מדובר בענייניו של אדם פרטי לחלוטין, בהם זכותו לפרטיות גוברת, הופך להיות מורכב יותר כאשר נדרשים לבחון את האיזון בין אינטרס ציבורי לחשוף מידע על נבחר ציבור או עובד ציבור בכיר לבין הרצון לאפשר גם לאותם גורמים מתחם מסוים של פרטיות. בעניין בקשת המידע של דרוקר וחברת החדשות של ערוץ 10 אודות שיחותיו של רה"מ, ניתן אישור לקיום דיון נוסף בשאלת היחס בין הזכות לפרטיות לבין חוק חופש המידע, ובאופן ספציפי, בטענת ראש הממשלה כי הזכות לפרטיות, בהיותה זכות חוקתית ולאור לשונו של סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות, גוברת תמיד על הוראות חוק חופש המידע.

מורכבות נוספת, הנוגעת ליחס בין חופש המידע לזכות לפרטיות, מתחדדת מול היוזמה להנגיש מאגרי מידע כחלק מהרצון לקדם יזמות וחדשנות. יוזמה זו נתקלת בקשיים בשל ההבנה כי צבר נתונים אודות אדם, גם אם אינו ניתן לזיהוי במאגר המפורסם, עשוי להיות מזוהה בהצלבות של מידע גלוי לציבור. מהטעם האמור נקבע בסעיף 12(ח) להחלטת הממשלה 1933 כי ייבחנו "פתרונות שיתירו הנגשת מאגרי מידע לציבור שיש בהם אינטרס ציבורי משמעותי גם במצבים שבהם יש פגיעה מסוימת בפרטיות" ובמידת הצורך ייבחנו תיקוני חקיקה לצורך הסדרת הנושא. מהחלטת הממשלה עולה החשיבות שהיא רואה בקידום נגישותו של מידע, גם בפגיעה מסוימת בפרטיות, אולם דה פקטו, טרם נמצאו פתרונות, בקביעת סטנדרטים או בדרך אחרת, לייצר איזון הולם בין הערכים החשובים השונים.

- 129 עע"ם 398/07 התנועה לחופש המידע נ' רשות המיסים (פורסם בנבו, 23.9.2008).
- 130 עע"ם 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות (פורסם בנבו, 15.9.2009).
- 131 עע"ם 1386/07 עיריית חדרה נ' שנרום בע"מ (פורסם בנבו, 16.7.2012).
- 132 עת"ם (מחוזי חי') 12-03-19078-03 פרג' נ' מועצה מקומית יאנוח ג'ת (פורסם בנבו, 22.11.2012); עת"ם (מחוזי ת"א) 2110/06 בן צור נ' עיריית הוד השרון (פורסם בנבו, 7.5.2007) – בהם התקבלו העתירות לחשיפת פרטי שכר או חוזה העסקה של גורמים בכירים ברשויות, כשניתנה הבכורה לאינטרס הציבורי על פני פרטיות אותם בכירים.
- 133 עת"ם (מחוזי י-ם) 1342/04 התנועה לחופש המידע נ' משרד ראש הממשלה (פורסם בנבו, 27.10.2005).
- 134 עע"ם 7678/16 דרוקר נ' משרד ראש הממשלה (פורסם בנבו, 7.8.2017).

גם בהחלטת הממשלה בעניין "תוכנית לאומית לקידום תחום הבריאות הדיגיטלית כאמצעי לשיפור הבריאות וכמנוע צמיחה"¹³⁵, נקבע כי התשתית הרגולטורית לביצוע ההחלטה תלויה במידה רבה ביכולת לקבוע סטנדרטים של התממה (אנונימיזציה) גם בחקיקה.¹³⁶

בתיקון חוק חופש המידע והתאמתו למציאות של המאה ה-21 יש לתת את הדעת לצורך לדייק את האיוון שבין חופש המידע להגנת הפרטיות. יש לבחון הסדר שיאזן בין הצורך לשמור על פרטיות מושאי מידע לבין הצורך בהנגשת מידע בעל ערך לתקינות השלטונית ולאינטרסים כלכליים שהוכרו על ידי הממשלה. תיקון כאמור נדרש שיכלול, לטעמי, שני רכיבים מרכזיים. הראשון, אבחנה מדבר מדרג שונה של רגישות המידע האישי עליו חל חוק הגנת הפרטיות,¹³⁷ כאשר ככל שהמידע רגיש יותר, האיוון ייטה לטובת אי חשיפת מידע, אלא במקרים חריגים; השני, קביעת נורמות ברורות של רמת השקיפות המצופה מנבחרי ציבור ועובדי ציבור בכירים (לדוגמה פרסום הצהרות הון, יומן הפעילות וכד'). את הנורמה בנוגע לרמת השקיפות הנדרשת מבעלי תפקידים בכירים ברשויות הציבוריות יש לעגן באופן המאפשר גמישות ושינוי בעת הצורך, כגון בכללים שיקבעו שר המשפטים או רשות חופש המידע (ככל שתוקם).

ה. סיכום

מאמר זה נועד לקדם את הדיון בתיקוני החקיקה הנדרשים בחלוף עשרים שנה לחקיקת חוק חופש המידע ולאור השינויים המשמעותיים בתחום טכנולוגיית המידע. טענתי כי נדרש להגביר את הממד האקטיבי (מידע יזום) על פני המידע הפסיבי (מענה לבקשות), תוך ניצול הטכנולוגיה הקיימת. לצורך כך יש לחייב את הרשות לפרסם מידע עדכני, זמין ורלוונטי לציבור. בעניין זה מוצע במאמר לאמץ עקרונות של תכנון מראש לשקיפות, כך שעם הקמת מאגרי מידע חדשים ייבחן כיצד הפלטפורמה תשרת גם את עקרונות חופש המידע. כמו כן המלצתי לחזק מנגנונים קיימים – הממונה על העמדת מידע לציבור והיחידה הממשלתית לחופש המידע – בחקיקה במטרה להגביר את יישום החוק. מוצע לבחון הקמת קרן ייעודית, אשר תאפשר לנתב כספים שהועברו לקרן לצורך קידום השקיפות. לצד אלו יש גם לשקול שינוי המצב הקיים תוך התמודדות עם הסטת משאבים ליישום החוק במצב הקיים בשני תחומים – פניות מרובות מגורם אחד והעדפת הגורם המאוגד על פני הגורם הבודד. כמו כן התייחסתי לצורך לקבוע מדרג בחוק הגנת הפרטיות אשר ידע לסווג את הנתונים אודות אדם באופן פחות דיכוטומי מהקיים היום; וכן לקבוע מה היא השקיפות הנדרשת מנבחרי ציבור ועובדי ציבור – באופן שיגביר את הוודאות במקומות שבהם ישנה התנגשות בין הזכות לפרטיות לזכות לקבלת מידע.

135 החלטה 3709 של הממשלה ה-34 "תוכנית לאומית לקידום תחום הבריאות הדיגיטלית כאמצעי לשיפור הבריאות וכמנוע צמיחה" (25.3.2018).

136 שם, ס' 4(ג)(3)(ב).

137 כפי שנעשה בתחום אבטחת המידע. תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשנ"ז-2017, ק"ת 1022.

חקיקה פסיבית מול מציאות אקטיבית:
האם חוק חופש המידע עדיין משרת את מטרתו?

מטבע הדברים, המאמר כתוב בתמצות ואינו כולל דיון בצורך לעדכן גם את הפרוצדורות שנקבעו בחוק,¹³⁸ ולהתאימן לעת הנוכחית. במאמר מסוג זה, אין אפשרות ללבן עד תום את כל אחד מהנושאים העומדים על הפרק. עם זאת ככל שמאמר זה, כמו גם העבודה שהושקעה בצוות השקיפות של פורום הממשל הפתוח ובמשרד המשפטים, יהוו מסד לקידום תיקון חקיקה, יצאנו נשכרים. יישומו של חוק חופש המידע, כמו גם הפסיקה, מובילים את הדרישה לרמת השקיפות המשתנה והמתפתחת של הרשויות הציבוריות. ככל שלא נשכיל להתאים גם את נוסח החקיקה לאתגרי השקיפות, נמצא כי השפעתו של החוק, ויותר מכך היותו הזרז למתן כלי דמוקרטי בידי הציבור, הולכת ונשחקת.

138 כגון משך הזמן הארוך (במונחים עכשוויים) שניתן לרשות להשיב, לצד הצורך להתאים את המועדים לימי עבודת הרשות בפועל (כפי שקיים במרבית מדינות העולם), דיוק הפרוצדורה הנוגעת לפנייה לצד ג', חידוד האבחנות בין עילות שונות לדחיית מידע במקום בו לא ניתן לאתר את המידע ועוד.