

# המשפט

כרך כה

חוק חופש המידע  
ומהפכת השקיפות

כתב עת לענייני משפט  
בית הספר למשפטים ע"ש חיים שטריקס,  
המסלול האקדמי המכללה למינהל

טבת התש"ף, ינואר 2020

# המשפט

יושבת ראש  
פרופ' ארנה בן-נפתלי

ועדה מייעצת  
פרופ' יפעת ביטון,  
פרופ' יפעת הולצמן-גזית, פרופ' איריס קנאור

עורכים  
ד"ר לימור זר-גוטמן, ד"ר רועי פלד

עורכי משנה  
אסף כהן-פור, שהם כפיר-מכבוש

עורכת לשונית  
דבורית הרכבי

חברי המערכת  
עמית אסייג, ליאור גולדמן, נימרוד זילברמן, קורל חלאק, רולא חליחל, ליאור יוגב,  
יעל כפיר, דין כפרי, מאיה לוקסמבורג, אסתר מלכא, היאלי נחום, אריאל עובד, ירדן עידן,  
עומר עינתי, יונתן פישר, אוהד קליין, מוריאל שרגא

## אופן הגשת מאמרים למערכת:

המעוניינים לפרסם בכתב העת ישלחו מאמר עד 10,000 מילים ברווח שורה וחצי. עליהם להיות נכונים לקבל הערות המערכת ולהחזיר התיקונים לפיהן תוך זמן סביר. עבודת המערכת תכלול קבלת חוות דעת אנונימית של קורא חיצוני ומחקר ביבליוגרפי של חברי המערכת בנושא הרלוונטי.

יש לשלוח את המאמר לכתובת המייל של המערכת, רצוי בליווי הסבר על הנושא והכותב/ת. מיד עם קבלת המאמר יישלח לכותבים אישור על כך. על המאמר להיות כתוב בתכנת word לפי כללי הציטוט האחיד בכתיבה משפטית (2012), הנמצאים באתר האינטרנט. פסיקה שלא התפרסמה ברשומות הרשמיות של הפד"י יש להפנות למאגר נבו.

### כתובת המערכת:

#### כתב העת המשפט

בית הספר למשפטים ע"ש חיים שטריקס, המסלול האקדמי המכללה למינהל

שד' רבין 7, ת"ד 25072

ראשון לציון 7502501

דואר אלקטרוני: [mishpat@colman.ac.il](mailto:mishpat@colman.ac.il)

אתר האינטרנט: [hamishpat.colman.ac.il/](http://hamishpat.colman.ac.il/)

דף הפייסבוק: [facebook.com/hamishpatlawreview/](https://facebook.com/hamishpatlawreview/)



כל הזכויות שמורות

לבית הספר למשפטים ע"ש חיים שטריקס, המסלול האקדמי המכללה למינהל

ISSN 0792-8068

סדר: ענת זקון

**נבו**

## תוכן העניינים

7..... דבר העורכים	לימור זר-גוטמן ורועי פלד
13..... (לא) נגד שקיפות	לורנס לסיג
25..... שקיפות פעולות המדינה בסביבה הדיגיטלית: אכיפה "אלטרנטיבית" של עבירות ביטוי באמצעות ענקיות הרשת.	דלית קן-דרור פלדמן וניבה אלקין קורן
53..... דעת קהל במדיה חברתית ואג'נדה של נבחרי ציבור מקומיים: נגזרת של מאפיינים אישיים ומבניים	טליה גורן ואיתי בארי
85..... חקיקה פסיבית מול מציאות אקטיבית: האם חוק חופש המידע עדיין משרת את מטרתו?	רבקי דב"ש
113..... חופש המידע נגד חופש ההסתרה, חופש הביטוי נגד חופש העינוי: ניסויים בבעלי חיים מאחורי דלתות המעבדה	אסף הרדוף
151..... צו השעה: שיתוף ציבור בצו מוסכם	שרון ידין
187..... הערות על אודות המאפיינים והתוצאות של הדמוקרטיזציה של השיח הציבורי על משפט וצדק: הפעילות למען צדק לרומן זדורוב כמקרה בוחן	אזי לב-און
***	
225..... מותו של סוכן? על אחריותן המשפטית של סוכנויות הנסיעות כלפי לקוחותיהן בדין הישראלי	אלעד שילד

## דבר העורכים

### לימור זר-גוטמן ורועי פלד

חוברת נושא זו היא תולדה של כנס חשוב שנערך בחודש מאי 2018 לציון עשרים שנים לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. הכנס התקיים בזכות שיתוף פעולה של כמה מהגורמים המובילים בתחום, בהם בית הספר למשפטים ע"ש חיים שטריקס במסלול האקדמי המכללה למינהל, היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, איגוד האינטרנט הישראלי והמכון הישראלי לדמוקרטיה. חוברת זו מקבצת בתוכה מחקרים מרכזיים שהוצגו בכנס, לאחר שאלו עברו שיפוט אקדמי ועבודת מערכת יסודית, כמקובל בכתב העת המשפט.

מעטים יחלקו על כך שבכל הקשור לזרימת מידע במרחב, מהשלטון אל האזרחים, מהאזרחים אל השלטון ובתוך החברה האזרחית, היינו עדים בשני העשורים האחרונים למהפכה דרמטית. כמעט כל דבר אינו כשהיה. חוק חופש המידע כמהפכה משפטית חבר למהפכות הטכנולוגיות הכבירות בתקופה זו כדי להביא עלינו מציאות חברתית, פוליטית, תקשורתית וכלכלית חדשה לגמרי. לפני עשרים שנים עורר החוק ציפייה כי מדובר ב"עידן חדש ביחסי השלטון והאזרח". בערך באותו הזמן האמינו רבים שהאינטרנט עומד להפוך את העולם לשקוף ולדמוקרטי מאי פעם. המהפכה אומנם רחוקה מסיום, אולם תקופת זמן של עשרים שנים היא מספקת כדי לעצור, להעריך ולבחון גם בעין ביקורתית עד כמה התממשו הציפיות האלה.

התקוות הגדולות שנתלו במהלכים מקדמי שקיפות שלטונית ביטאו במידה רבה את האמונה באמירתו של פרנסיס בייקון, שלפיה "ידע עצמו הוא כוח"<sup>1</sup>. ההנחה הייתה ששקיפות תביא לביזור ידע, וזה בתורו יבזר כוח במרחב החברתי. האמירה של בייקון הפכה בארבע מאות השנים מאז פרסומה לקלישאה נפוצה, שמעמדה בשיח הציבורי היום הוא כמעט מובן מאלין. האמירה של בייקון עצמה לא הייתה תיאורית בלבד, אלא נורמטיבית. היא הייתה חלק ממאבק בין תפיסות תאולוגיות שונות באשר ליחסי אדם ועולמו. לתפיסתו של בייקון, ההתפתחות העצומה הצפויה בידע האנושי היא חלק מתוכנית אלוהית. התפתחות זו תביא

---

1 בשפת המקור *Scientia ipsa potentia est*. מתוך FRANCIS BACON, MEDITATIONS SACRAE AND HUMAN PHILOSOPHY (1597). הידע אצל בייקון הוא ידע האל. הגבלת יכולתו של האדם לדעת את האל היא אחת מדרגות הכפירה. ידיעת האל היא הכוח כשלעצמו. ראו התרגום לאנגלית: FRANCIS BACON, ESSAIES RELIGIOUS MEDITATIONS: PLACES OF PERSWASION AND DISSWASION 27 (1598).

ליותר שליטה של האדם ביקום.<sup>2</sup> כדי שהשליטה המוגברת ביקום תתרחש, האדם צריך לא רק לחוש את כוחו של האל, אלא לדעת את רצונותיו. הזכות להגדיר את רצון האל, על בסיס עיון במקורות ופרשנות עצמאית, חייבת להיות בידי הרבים. האפשרות לבקר ידע ולייצר ידע חדש חייבים להיות בידי הרבים, ולא בידי מעטים בכנסייה כפי שהיה נהוג במאות שקדמו לתקופתו. כמאה וחמישים שנים לאחר פרסום דבריו של בייקון, באה לעולם הדרישה הפוליטית והמשפטית לאפשר לרבים גישה למידע שלטוני. זו האחרונה החלה להופיע באמצע המאה ה-18, ומקורה הגאוגרפי הוא בשוודיה. פרח הכמורה הצעיר פיטר פורשקל (Forskall), פיני במוצאו, פרסם ב-1759 מנשר תחת הכותרת "מחשבות על חירות אזרחית", אשר הוחרם על ידי השלטונות ביום פרסומו. המנשר, שזכה לפרסום בחוגים מסוימים למרות מאמצי הצנזורה של השלטון השוודי, קבע ש"החיים והכוח של החירות האזרחית מבוססים על שלטון מוגבל וחופש בלתי מוגבל של המילה הכתובה" (ההדגשה במקור) וכן ש"הנושאים החברתיים חייבים להיות ידועים לכול... במקום שאלה נעדרים, אין לחירות כל ערך".<sup>3</sup> בן תקופתו של פורשקל (ופיני כמוהו, כומר בשם אנדרס צ'ידניוס (Chydenius)), שהיה גם חבר הפרלמנט השוודי, הושפע מרעיונותיו של פורשקל והוביל בעקבותיהם לחקיקת חוק חופש המידע הראשון בעולם, בשנת 1766.<sup>4</sup> מטרתו של חוק זה, כמו של התאולוגיה הבייקונית, הייתה להעביר כוח מידי המעטים (בית המלוכה והממשלה) לידי הרבים, הנגשת ידע לרבים דרך העיתונות.

ממשלות העולם ומחוקקיו לא מיהרו לאמץ את התקדים השוודי. במאתיים השנים שלאחריו נחקקו חוקי חופש מידע רק בשתי מדינות נוספות: פינלנד (ב-1951) וארצות הברית (1966). בשני העשורים שלאחר מכן נחקקו חוקים דומים גם בצרפת (1978), אוסטרליה וניו-זילנד (1982), קנדה (1983) וקולומביה (1985). אולם מראשית שנות התשעים שטף גל חוקי חופש מידע את העולם הדמוקרטי וגם חלקים מהעולם הדמוקרטי פחות, כך שב-2020 עומד מספר המדינות שחוקיהן מחייבים להנגיש לציבור מידע שבידי הממשלה על יותר ממאה ועשרים.<sup>5</sup> ישראל הצטרפה לגל העולמי ב-17 במאי 1998 כאשר הכנסת אישרה בקריאה שלישית את חוק חופש המידע, שנכנס לתוקפו שנה מאוחר יותר.

- 
- STEVEN MATTHEWS, THEOLOGY AND SCIENCE IN THE THOUGHT OF FRANCIS BACON 52 2  
(2008).
- תרגום לעברית של המנשר פורסם בשנת 2016 במלאת 250 שנים לחוק חופש המידע השוודי, 3  
וזמין ברשת האינטרנט: <http://www.peterforskall.com/thetext-he.html>.
- HIS MAJESTY'S GRACIOUS ORDINANCE RELATING TO FREEDOM OF WRITING AND OF THE 4  
PRESS (1766). כותרת החוק מציינת אומנם את חופש הכתיבה והעיתונות, אולם עיקרו ההוראות המשפטיות הראשונות בהיסטוריה העולמית שחייבו את בית המלוכה השוודי להעביר לעיתונות תכתובות ופרטי מידע פנימיים אחרים הנוגעים להתנהלות בית המלוכה ומשרדי הממשלה. לתרגום אנגלי של החוק ראו ANDERS CHYDENIUS, THE WORLD'S FIRST FREEDOM OF 8  
INFORMATION ACT: ANDERS CHYDENIUS' LEGACY TODAY (2006).
- המספרים משתנים במעט בין הרשימות של גופים שונים שעוקבים אחר החקיקה בתחום עקב 5  
קריטריונים שונים להכללה ברשימות. לשתי הרשימות המרכזיות בתחום ראו דוח של ארגון ARTICLE 19, OPEN DEVELOPMENT: ACCESS TO INFORMATION AND THE 19

אם חוקי חופש מידע נועדו להעביר ידע, ועל כן כוח, מן המעטים אל הרבים, טבעי לתהות מדוע ממשלות ובתי מחוקקים, הנמנים על המעטים, טורחים לאשר אותם. התשובה היא שהם עושים זאת בלית ברירה. על נשיא ארצות הברית בזמן אישור חוק חופש המידע האמריקאי, לינדון ג'ונסון (Johnson), נאמר שהיה צריך לגרור אותו "בועט וצורח" לטקס החתימה על החוק.<sup>6</sup> ראש ממשלת בריטניה טוני בלייר, שהציג את חוק חופש המידע הבריטי לפרלמנט בשנת 2000, כתב בספר זיכרונותיו שצירוף המלים "חופש מידע" גורם לו לרצות "לטלטל את הראש עד שייפול מהכתפיים... [לחוקק חוק חופש מידע] זה כמו לומר לאדם שמכה בראשך עם מקל 'אולי תשתמש בזה במקום?' ולהושיט לו פטיש".<sup>7</sup>

חוקי חופש מידע צולחים את ההליך הפוליטי בעקבות לחץ של ארגוני חברה אזרחית והתקשורת, כניעה למציאות המשתנה של עידן המידע, הכרה פסיקתית בזכויות גישה למידע<sup>8</sup> ותמיכה פוליטית שמתחילה בדרך כלל מספסלי האופוזיציה.<sup>9</sup> המערכת המנהלית רואה בהם לעיתים קרובות איום. מסיבה זו הם מאופיינים באתגרים ייחודיים כאשר הם צולחים את המשוכה הפוליטית ומגיעים לשלבי היישום והאכיפה. אתגרים אלה מצידם מחייבים בקרה הדוקה במיוחד באשר לאופן מימוש כוונות המחוקק. מקובל לקיים בקרה כזו באמצעות רשות מנהלית ייעודית שזה תפקידה.<sup>10</sup> בישראל בחרה הממשלה שלא לעשות כן, ותחת זאת הסתפקה בהקמת יחידה במשרד המשפטים שמשמשת גורם מקצועי התומך בגורמי המנהל השונים האמונים על יישום החוק, אולם סמכויותיה מוגבלות מאוד.<sup>11</sup>

- 
- SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS 35 (2017), <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2017/07/Open-Development-Access-to-Information-and-the-SDGs-2017.pdf> כן
- Alphabetical and Chronological Lists of Countries with FOI Regimes, Freedominfo.org ראו (2017), <http://www.freedominfo.org/2017/09/chronological-and-alphabetical-lists-of-Countries-that-Guarantee-a-Right-of-Access-to-Information>, בנוסף ראו
- Information, Open Society Justice Initiative (2017), <https://www.right2info.org/resources/publications/countries-with-ati-provisions-121-oct-2017> .שלוש הרשימות עודכנו בשנת 2017
- CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, GHANA: ANALYSIS OF THE RIGHT TO INFORMATION BILL (2018), [https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2018/06/Ghana.FOI\\_Jun18.pdf](https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2018/06/Ghana.FOI_Jun18.pdf) ראו
- 6 לפי עדות יועץ התקשורת שלו בנאום משנת 2005: Bill Moyers, *In the Kingdom of the Half-Blind* (2005), <https://nsarchive2.gwu.edu/anniversary/moyers.htm>
- 7 TONY BLAIR, *A JOURNEY 512* (2010)
- 8 פסק הדין המכונן בהקשר זה בישראל היה בבג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353 (1990).
- 9 בישראל אומץ החוק לאחר לחץ מתמשך מצד קואליציה של שלושים ארגוני חברה אזרחית שהביאה להקמת ועדה ציבורית לבחינת חקיקתו. ראו Yoram Rabin & Roy Peled, *Between FOI and Law and FOI Culture: The Israeli Experience*, 1(2) OPEN .GOV'T: J. FREEDOM INFO. 41 (2005).
- 10 Laura Neuman, *Access to Information Working Paper Series: Enforcement Models Content and Context*, WORLD BANK INSTITUTE (2009)
- 11 היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים הוקמה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2950 של הממשלה ה-32 "יישום חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998: הגברת השקיפות רשויות

היעדרו של מנגנון בקרה אפקטיבי, כנהוג במרבית המדינות שבהן נחקקו חוקי חופש מידע, הוא עקב אכילס של התחום בישראל. עם זאת, אין משמעותו כמוכן שהחוק אינו מיושם כלל או שלא חלה כל התפתחות באשר לגישת הרשויות הציבוריות לשאלות של חופש מידע. מאז נחקק החוק ב-1998 ניתנו פסיקות פורצות דרך מצד בית המשפט העליון.<sup>12</sup> היחידה הממשלתית שהוקמה, על אף סמכויותיה המוגבלות, הצליחה להביא להתמקצעות של הגורמים האחראים על יישום החוק ברשויות שונות ולקבלתן של החלטות ממשלה ופרסומם של נהלים שמנגישים מידע חדש ורב לציבור.<sup>13</sup> פעילות מתמשכת של החברה האזרחית מאתגרת את הרשויות באמצעות שימוש תדיר בחוק.<sup>14</sup> מחוקקים מרחיבים את תחולתו. ההתפתחויות הטכנולוגיות מותירות את חותמן ומצליחות לפתות גורמים ממשליים,<sup>15</sup> מסחריים<sup>16</sup> וחברתיים<sup>17</sup> להנגיש מידע לציבור בדרכים חדשניות ויצירתיות. ההתפתחות המשפטית מתקיימת כאמור לצד זו הטכנולוגית. השתיים אינן קשורות אחת לשנייה ישירות, אך ללא ספק מזינות אחת את השנייה. האינטרנט שחדר לחיי אזרחים מן

- ציבוריות" (6.3.2011). ההחלטה כללה סעיף שקבע שעד תום שנתיים מהקמת היחידה ייבחן המשך פועלה ויישקלו תיקוני חקיקה נדרשים, אולם עד מועד חתימת חוברת זו, שלהי 2019, לא הוסדרו מעמד היחידה או סמכויותיה בחקיקה כלל.
- 12 בין פסקי הדין החשובים בפסיקת בית המשפט העליון בערעורים ובקשות ערעור בנושאי חופש מידע אפשר למנות את ע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217 (2006); ע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' רשות המיסים, פ"ד סג(1) 284 (2008); ע"מ 2398/08 משרד המשפטים נ' סגל, פ"ד סד(3) 666 (2011); ע"מ 7744/10 המוסד לביטוח לאומי נ' מנגל (פורסם בנבו, 15.11.2012); ע"מ 3908/11 הנהלת בתי המשפט נ' עיתון דה-מרקר בע"מ (פורסם בנבו, 22.9.2014); ע"מ 1245/12 התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 23.8.2012) (להלן: עתירת התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך); ע"מ 7678/16 דרוקר נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה (פורסם בנבו, 7.8.2017); ע"מ 3908/11 הנהלת בתי המשפט נ' עיתון דה-מרקר הארץ בע"מ (פורסם בנבו, 22.9.2012).
- 13 לדוחות אודות פעילות היחידה ומצב יישום החוק במשרדי הממשלה, ראו באתר היחידה הממשלתית לחופש המידע: [www.gov.il/he/departments/topics/enforcement\\_freedom\\_of\\_information](http://www.gov.il/he/departments/topics/enforcement_freedom_of_information).
- 14 בהקשר זה ראוי לציין פעילות של עמותות דוגמת התנועה לחופש המידע ([www.meida.org.il](http://www.meida.org.il)), הסדנה לידע ציבורי ([www.hasadna.org.il](http://www.hasadna.org.il)), מיזם "שקוף" ([www.shkifut.info](http://www.shkifut.info)), שבי"ל (שקיפות בינלאומית ישראל, [www.ti-israel.org](http://www.ti-israel.org)) וכן פעילות חופש מידע במסגרת גופים רחבים יותר דוגמת האגודה לזכויות האזרח ([www.acri.org.il](http://www.acri.org.il)) והתנועה לאיכות השלטון ([www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)).
- 15 למשל באמצעות אתר המידע הממשלתי [www.data.gov.il](http://www.data.gov.il) או אתר חופש המידע הממשלתי המפרסם התקשרויות עם ספקים ([www.foi.gov.il](http://www.foi.gov.il)).
- 16 ראו לדוגמה את אתר המידע הנדל"ני "מדל"ן" ([www.madlan.co.il](http://www.madlan.co.il)) המרכז מידע שחלקו הגדול הונגש לציבור בעקבות שתי עתירות חופש מידע, האחת הביאה לחשיפתו של מאגר עסקאות הנדל"ן של רשות המיסים (עת"מ 1218/09 בן שחר נ' רשות המיסים (פורסם בנבו, 8.2.2010) והשנייה לחשיפת הישגיהם של בתי הספר השונים במבחנים השוואתיים (עתירת התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך, לעיל ה"ש 12).
- 17 למשל מיזם "כנסת פתוחה" המציג מידע על פעילות הכנסת וחבריה ([www.oknesset.org](http://www.oknesset.org)) ומיזם "מעירים – מידע תכנוני ואקטיביזם עירוני" המנגיש מידע על תכניות בנייה ([www.meirim.org](http://www.meirim.org)).



השורה בעשור האחרון של המילניום השני הסיר חסמים פרקטיים שיכלו בעבר להוות תירוץ להימנעות ממסירת מידע שלטוני לאזרח. כאשר כל שנדרש הוא כמה הקלדות במחשב כדי להעביר פרוטוקול של ישיבה, יומן פגישות של שר או דוח פנימי ממשרד ממשלתי לאזרח המבקש זאת, ההימנעות מכך מחייבת הנמקה ברורה. האינטרנט שינה את יחסי הכוח בין אזרחים לרשויות גם בכך שאפשר לאזרחים לבקר רשויות בצורה קולנית בהרבה מבעבר. אזרחים שרוצים לעשות כן יכולים כיום להפיץ ברשתות החברתיות מידע המבסס את ביקורתם ולגייס במהירות רבה המונים להפעלת לחץ על הרשות. כאמור, בתחום השקיפות וזרימת המידע בחברה, כמעט הכול אינו כשהיה.

לאקדמיה תפקיד חשוב בהערכת כל מהפכה חברתית, בהארת כשלים, הצעת פתרונות, זיהוי אכזבות וגיבוש מחדש של ציפיות סבירות. מספר המאמרים שהופיעו בעברית או על ידי חוקרים ישראלים, שבחנו את יישומו של חוק חופש המידע בישראל, נמוך באופן מפתיע.<sup>18</sup> ייתכן וניתן לתלות זאת בין היתר במרחק הזמן הדרוש להערכה אקדמית מושכלת של התפתחויות משפטיות, חברתיות ותרבותיות כגון אלה שמלוות את יישום חוק חופש המידע ואת מהפכת השקיפות.

את החוברת פותחת הרצאה פרובוקטיבית שפתחה את הכנס עצמו. "לא) נגד שקיפות" הייתה הכותרת שנתן להרצאתו לורנס לסיג מאוניברסיטת הרווארד. הכותרת מציינת מבט אמביוולנטי וספקן שלסיג ניסה להציע אל מול זרם מחשבה רב-עוצמה המאמין ששקיפות היא ערך חיובי מוחלט כשלעצמו. לסיג אומנם מבהיר שאינו מתנגד לשקיפות, אך מציע להיות ערים לכך שהיא יכולה לגרום נזקים יסודיים ביותר למערכת הפוליטית והשלטונית. הוא מציע לעשות בה שימוש מושכל ומוגבל לאותם הקשרים שבהם היא מסייעת להגביל כוח, ולא בהקשרים רבים שבהם לטענתו היא דווקא מחלישה מנגנוני בקרה על שימוש בכוח.

שני המאמרים העוקבים מפנים שניהם את המבט אל זירת הרשתות החברתיות. דלית קן-דרור פלדמן וניבה אלקין קורן מפנות את תשומת ליבו של הקורא לזירת מידע רבת השפעה על החיים הציבוריים, אך חשופה הרבה פחות לעין הציבורית מזו השלטונית, למרות חוק חופש המידע. ענקיות הטכנולוגיה השולטות בזרימה של היקפי מידע עצומים בין האזרחים

18 חיפוש במנוע החיפוש המשפטי "נבו" אחר כל המאמרים שהמילה "מידע" או נגזרותיה מופיעות בכותרתם מאז מועד אישור חוק חופש המידע בכנסת, מעלה שלא יותר מתשעה מהם עוסקים בנושא חופש המידע, ואלה הם: זוהר יהלום ושגב שני "חוק חופש המידע: הלשכות על רישוי תרופות" 21 רפואה ומשפט 89 (1999); אהרן ברק "חופש המידע ובית המשפט" קריית המשפט ג 95 (2003); הלל סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" המשפט ח 435 (2003); יורם רבין ורועי פלד "שבע שנים לחוק חופש המידע: האם הושגה השקיפות המיוחלת" המשפט יא 625 (2007); יורם רבין ורועי פלד "הזכות החוקתית לקבל מידע" ספר דורנר 463 (שולמית אלמוג, דורית ביניש ויעד רותם עורכים, 2009); יובל קרניאל ועידן שניר "חוק חופש המידע והאינטרנט: האם הגיעה העת לשינוי חקיקתי?" מאזני משפט ז 307 (2010); רועי פלד "הזכות למידע מתאגידים" הפרקליט נב 683 (2013); אביטל טוביאנה-אורן "השימוש בחוק חופש המידע על ידי גופים מסחריים" הארת הדין ט 63 (התשע"ה); זמיר בן-בשט, ארז נחום, אמיר קולטון "זכות הציבור לדעת: הרהורים בעקבות ע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' רשות המיסים" הארת הדין ה 106 (התשע"ט).

וביכולת הפצת המידע שלהם, ממלאות כיום תפקידים וזוכות למידת השפעה שבעבר היו נחלה בלעדית של השלטון הפוליטי. עם זאת הן אינן כפופות לאותם חוקי שקיפות שחלים על השלטון. גם קשרי העבודה בין הממשלה לגופים אלה לוטים בערפל, שכן מעמדם הפרטי מעביר הרבה מהמידע הרגולטורי אל מחוץ להישג ידו של חוק חופש המידע. קן-דרור פלדמן ואלקין קורן מציעות מודל שיאפשר לציבור להתוודע לקשרי העבודה בין ענקיות הטכנולוגיה לבין הרשות המנהלית הפועלת מטעם הציבור, לצורך מימוש הסדרים של רגולציה וולונטרית, שבמסגרתם מוסרים תכנים מהרשת. הסדרים אלה פוגעים בחופש הביטוי של רבים ובזכותו של הציבור להיחשף למידע המצונזר. הן מציינות גם כמה שינויי חקיקה הדרושים לשם יישום מודל שכזה.

**טליה גורן ואיתי בארי מחזירים אותנו למסגרת הדיון של יחסי מידע וכוח.** הם מראים כיצד הפוטנציאל של זרימה דו-כיוונית של מידע והעצמת אזרחים אכן מתממש, אולם דווקא באותם מעגלים חברתיים המזוהים מלכתחילה עם כוח חברתי. מחקרם מראה כיצד התבטאות של אזרחים במדיות חברתיות אכן מצליחה להשפיע על נבחרי ציבור, אולם השפעה זו פועלת את פועלה הדמוקרטי דווקא ברשויות החזקות יותר ובקרב הפוליטיקאים הבכירים יותר. קבוצות אוכלוסייה מוחלשות ופוליטיקאים מקומיים חזקים פחות אינם שותפים באותה מידה לזירת העשייה הציבורית החדשה הזו.

המקימה בפועל של היחידה הממשלתית לחופש המידע והראשונה לעמוד בראשה, רבקי דב"ש, חולקת תובנות חשובות מתקופת כהונתה בתפקיד במאמרה השואל האם חוק חופש המידע עדיין משיג את מטרתו. מהפכת חוק חופש המידע הייתה אירוע רב רושם, אך רגעי. בשונה מחוקים מהפכניים רבים, ההתפתחות החקיקתית בשני העשורים מאז הייתה דלה למדי, בעוד שהמציאות השתנתה בקצב מסחרר, כאשר מניעים אותה השינויים הטכנולוגיים של עידן המידע. דב"ש מציינת שורה של תיקוני חקיקה נדרשים כדי שהחוק ישיג את אותה מציאות ובעיקר ישיג את מטרתו גם בעשורים הבאים.

את קוצר ידו המסוים של החוק אל מול המציאות המשתנה אפשר לחוש תוך קריאה במאמרו של אסף הרדוף, המתאר ניסיונות שימוש בחוק לחשיפת מידע אודות תחום הניסויים בבעלי חיים בישראל. תחום זה נתון לרגולציה משמעותית המביאה לייצור של מידע רב, אך במקביל גם להסתרה שלו מעין הציבור. פעילים חברתיים כנגד ניסויים בבעלי חיים מאמינים שחשיפת המידע עשויה לתרום כוח ואפקטיביות למאבקם ולעורר את הדיון הציבורי בנושא, בדיוק כפי שהאמין פרנסיס בייקון. כפי שהפעילים זקוקים לחוק, טוען הרדוף, גם החוק זקוק להם כדי שיהפכו אותו לאות חיה בספר החוקים. בסוגיה שאותה מנתח הרדוף מתמודדים עקרונות חופש המידע עם עקרונות "חופש ההסתרה" (כהגדרתו), הזוכים לגיבוי במסמכים משפטיים אחרים. הרדוף קורא להכרעה מצד המחוקק ובתי המשפט בין שתי גישות משפטיות שונות המייצגות שתי גישות תרבותיות שונות לשיח חברתי ופוליטי במאה העשרים ואחת.

**שרון ידין טוענת שלמעשה לרשות המנהלית יש אינטרס לצייד את האזרחים בכוח שמעניק המידע.** היא מסתכלת על התופעה ההולכת ומתרחבת של צווים מוסכמים בין הממונה על התחרות לבין גורמים מפוקחים שהפרו הפרות בתחום שהוא מופקד עליו. לטענתה צווים מוסכמים אלה מתגבשים רחוק מן העין הציבורית. עובדה זאת, קובעת ידין, פוגעת בהם פגיעה כפולה. ראשית, הם אינם נהנים מלגיטימיות ציבורית; שנית, היעדר הלגיטימציה הציבורית

מחליש את האפקטיביות שלהם. דווקא מתן אפשרות לציבור להיחשף למידע יעזור לכלי המורכב אך החשוב של צווים מוסכמים להשיג את מטרתו.

אחרון מאמרי מהפכת השקיפות בחוברת מותיר את הקורא עם תערוכת של תובנות עגומות, מחשבות אופטימיות והשלמה עם מציאות חדשה של מידע וכוח מבוזרים. אזי לב־און בוחן את השפעת הדמוקרטיזציה של השיח הציבורי, זו שהושגה באמצעות ההפצה הנרחבת והמהירה של מידע, על המשפט והצדק. הוא עושה זאת באמצעות עיון מקרוב בשיח סביב הרשעתו של רומן זדורוב ברציחתה של תאיר ראדה ז"ל. לב־און מוצא שהביזור של השיח והפצת המידע בנושא תורמים הן להתבססותם של נרטיבים מופרכים וחסרי בסיס והן לגילוי של כשלים של ממש במערכות האכיפה. הוא מצר על היעדר סימנים של נכונות מצד המערכת המשפטית לקבל את המציאות החדשה שבה השיח המשפטי מתקיים בערוצים שונים. שינוי בגישה הזו, כך טוען לב־און, יכול לשפר את המערכת ולאפשר לה ליהנות גם מהיתרונות של מה שהנשיאה נאור הגדירה "מערכת משפטית אלטרנטיבית".

קיומה של מערכת לתיווך המציאות שתהיה אלטרנטיבית לזו של השלטון ושל שאר מרכזי הכוח הממסדי עולה בקנה אחד עם שאיפותיהם של המאמינות והמאמינים בכוחו המקדם של מידע. החוברת שלפניכם מרכזת כמה ניסיונות להעריך האם מהפכת המידע אכן גיבשה בישראל מערכת אלטרנטיבית שכזו, האם מערכת כזו יכולה אכן להשיג את יעדיה, והאם לצד השגת יעדיה היא עלולה לגרום נזקים וחלילה להזיק אף יותר מאשר להועיל. עשרים שנים לאחר חקיקת חוק חופש המידע אפשר לשאול את השאלות האלה ואפשר לחפש ולמצוא סימנים ראשונים לתשובות, אולם הדיון האקדמי בנושא נמצא עדיין בחיתוליו ואנו מקווים שחוברת זו תעזור להניע אותו.

\*\*\*

חוברת זו יוצאת לאור הודות לתמיכה נדיבה של היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים. ועל כך תודתנו העמוקה. אנו שמחים להודות לכל מי שעבד והשקיע כדי שחוברת זו תראה אור. תודה ראשונה לכל כותבי המאמרים, שזיכו אותנו במחקרים חדשניים ופורצי דרך. תודה מיוחדת לשופטים האנונימיים. תודה לשני עורכי המשנה – אסף כהן־פור ושהם כפיר־מכבוש על השקעה רבה ותרומה חשובה לחוברת זו. תודה גם לחברי מערכת כתב העת המשפט הנמנים על הסטודנטים המצטיינים של בית הספר למשפטים ע"ש חיים שטריקס. עבודתם המאומצת והיסודית תרמה והשביחה כל מאמר ומאמר. תודה גם לעורכת הלשונית דבורית הרכבי. לקוראים נאחל קריאה מעניינת ומחכימה.