



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

קידום השקיפות השלטונית

רבקי דב"ש | אלונה וינוגרד

תוכנית עבודה לממשלה ה־35

נובמבר 2019



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

קידום השקיפות השלטונית

תוכנית עבודה למשלה ה־35

רבקי דב"ש | אלונה וינוגרד

נובמבר 2019

Advancing Government Transparency: A Program for the 35th Government
Rivki Dvash, Alona Vinograd

עריכת הטקסט: ענת ברנשטיין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-286-5 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2019
נדפס בישראל, תש"ף/ר/2019

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי
מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300867 ; פקס: 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
11	מבוא
13	פרק 1. ישראל לעומת העולם
13	רקע
14	הארגון לשיתוף פעולה כלכלי (OECD)
17	האו"ם (UN)
18	שותפות הממשל הפתוח (OGP)
21	פרק 2. המלצות עיקריות
	2.1 הגברת היישום של חוק חופש המידע ברשויות הציבוריות שמחוץ לממשלה
21	
29	נוסח החקיקה המוצע
35	2.2 יצירת חלופה להליך השיפוטי
42	נוסח החקיקה המוצע לחלופה השנייה (הרחבת סמכויות חלקית)
47	2.3 הנגשת מידע יזום
54	2.4 שקיפות בוועדת השרים לענייני חקיקה
60	נוסח מוצע (החלטת ממשלה)
63	פרק 3. נושאים חשובים נוספים
63	3.1 שקיפות לעומת פרטיות
70	3.2 התאמת החוק בשינויים נוספים נדרשים
75	3.3 חיזוק מעמדם של הממונים על העמדת מידע לציבור
84	פרק 4. סיכום

תקציר

במסמך זה מוצגות שבע הצעות לשר המשפטים לקידום תחום השקיפות.

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק" או "חוק חופש המידע"),¹ אשר השר הממונה עליו הוא שר המשפטים, עיגן את זכות הציבור לדעת כזכות מעין-חוקתית השואבת את יסודותיה מחופש הביטוי. עם זאת, תחום השקיפות רחב יותר מההסדר הקבוע בחוק זה. הוא נוגע, בין השאר, למחויבויות בינלאומיות שישראל קיבלה על עצמה, להתנהלות הממשלה בהנגשת מידע שנמצא ברשותה, לאופן הניהול של מכרזים והתקשרויות ולציפייה לשקיפות בקמפיין בחירות אגב החששות ל"פייק ניוז". סוגיית השקיפות השלטונית היא חלק מתפיסת הממשל הפתוח, אבל האחריות על קידום ממשל כזה נחלקת בישראל בין משרדי הממשלה, במקום שתהיה באחריותו המלאה של משרד אחד. ואכן, למעט בממשלה ה-32, אז מילא השר מיכאל איתן את תפקיד הממונה על שיפור השירות הממשלתי לציבור, תחום הממשל הפתוח לא הופקד מעולם באחריות של מי מהשרים. אנו סבורות שכיוון שתחום זה עוסק בקשר שבין הציבור לממשל, מן הראוי ששר המשפטים יהא הגורם האמון עליו או לכל הפחות יהא שחקן מרכזי בו.

כינוסה של ממשלה חדשה וכניסתו של שר משפטים חדש לתפקיד הם הזדמנות לקדם ולשפר את התחומים שבאחריותו. בעניין השקיפות השלטונית אנו ממליצות לשר המשפטים לקדם את התחומים המפורטים להלן.

המלצות עיקריות

(1) הגברת יישום חוק חופש המידע ברשויות ציבוריות מחוץ לממשלה (פרק 2.1)

מוצע לשר המשפטים לעגן את היחידה הממשלתית לחופש המידע בחקיקה ולקבוע את סמכויותיה כך שתתאפשר תחולה הדרגתית של סמכויות היחידה על רשויות נוספות.

נוסח של הצעה לתיקון חקיקה משולב בפרק זה.

(2) יצירת חלופה להליך השיפוטי (פרק 2.2)

מוצע שאם השר אינו מעוניין להרחיב את סמכויות היחידה על כלל הרשויות (כפי שמוצע בפרק 2.1), יש לאפשר, לכל הפחות, הליך בירור תלונה נגד כלל הרשויות בשל אי-קיום חובותיהן מכוח חוק חופש המידע. הליך הבירור ישמש חלופה מהירה זולה להליך השיפוטי.

נוסח של הצעה לתיקון חקיקה משולב בפרק זה.

(3) הנגשת מידע יזום (פרק 2.3)

מוצע ששר המשפטים יפיץ את טיוטת ההצעה לתיקון חוק חופש המידע שעניינה הנגשת מידע יזום ואשר גובשה במשרד המשפטים בשלהי הממשלה הקודמת כתזכיר מטעם הממשלה החדשה. השר ייהנה מהזכות להעלות נושא חשוב, מן המוכן, לצורך קבלת הערות והארות מהציבור ולקדמו הלאה.

נוסח מוצע לתזכיר החוק נמצא במשרד המשפטים.

(4) שקיפות בוועדת השרים לענייני חקיקה (פרק 2.4)

מוצע ששר המשפטים יציע תיקון לתקנון הממשלה על מנת להחיל שקיפות רבה יותר בוועדת השרים לענייני חקיקה, בהליך מדורג.

נוסח מוצע להחלטת ממשלה לשם תיקון תקנון הממשלה משולב בפרק זה.

המלצות חשובות נוספות

(5) הסדרת היחס בין חוק חופש המידע לסוגיית הפרטיות (פרק 3.1)

הדרישה הציבורית לשקיפות מתגברת בין היתר בעקבות שכלול היכולות הטכנולוגיות, שמאפשרות בקלות רבה יותר להנגיש מידע רב ואיכותי בעל ערך כלכלי. מנגד, אותן יכולות מקילות את אפשרות הפגיעה בפרטיותם של אנשים שמידע עליהם נמצא במאגרי מידע. לאור חשיבות הנושא ותדירות העיסוק בו מוצע ששר המשפטים יקים ועדה מקצועית של מומחים מדיסציפלינות שונות. הוועדה תציע הסדר משפטי ראוי אשר ינסח מחדש את האיזון הנדרש בין הזכות לפרטיות לזכות לקבלת מידע וייתן מענה לקשיים שהתגברו בעקבות ההתפתחות הטכנולוגית.

(6) הצורך בתיקונים נקודתיים בחוק חופש המידע (פרק 3.2)

מאז נחקק חוק חופש המידע חלפו יותר מעשרים שנה. המציאות הישראלית השתנתה, האמצעים הטכנולוגיים השתכללו, והניסיון שנצבר מיישום החוק הוליד תובנות בעניין הכשלים שבו. מוצע ששר המשפטים יקדם טיוטת תזכיר ממשלתי לקידום נושאים כגון הזמנים המוקצים בחוק והתמודדות עם פניות מרובות מגורם אחד – כל זה על בסיס עבודת המטה שנתגבשה במשרד בנושא.

(7) חיזוק מעמד הממונים על העמדת מידע לציבור (פרק 3.3)

מוצע ששר המשפטים יפעל לעגן בחוק הוראות לעניין דרישות הסף ותנאי הכשירות של הממונים (כגון איסור על מינוי דובר כממונה). כמו כן מוצע שהשר יפעל להרחיב את מספר הממונים במשרה מלאה בממשלה.

מבוא

התוכנית המפורטת במסמך זה מבקשת להביא לפתחו של שר המשפטים הנכנס את הסוגיות המרכזיות שיש לעסוק בהן כדי לקדם באופן משמעותי את השקיפות השלטונית בישראל. קידום ממשל תקין באמצעות חיזוק מנגנוני השקיפות והדיווחיות ראוי שיהיה נושא מרכזי בעבודתה של הממשלה ה־35, שאמורה לשאוף לחזק את אמון הציבור במוסדות הקיימים ובמשטר הדמוקרטי. מסמך זה מוגש בתמציתיות ובענייניות ועוסק בנושאים שכותבות התוכנית סבורות שיש לתת עליהם את הדעת עם כניסת שר המשפטים החדש לתפקידו. כמובן, אין מדובר ברשימה ממצה. ככל שישנה נכונות וישנו רצון להמשיך ולפתח נושא זה, ניתן להרחיבה ולהתאימה למציאות המשתנה ולדרישות ההולכות ומתפתחות בתחום זה.

מחויבות המדינה לשקיפות, לדיווחיות ולאחריותיות כלפי אזרחיה נמצאת ביסודו של ההליך הדמוקרטי. אם לאזרחי המדינה אין היכולת לקבל מידע על התנהלות הרשויות ואף לפקח ולבקר אותן, יכולתם להתנהל ולקבל החלטות מושכלות נפגעת. ממשל שפועל בשקיפות מוכיח הלכה למעשה את מחויבותו לאזרחיו ולמינהל תקין. הזכות לקבלת מידע הוכרה על ידי בית המשפט כזכות מעין־חוקתית הנגזרת מעקרון חופש הביטוי. משמע, הזכות לקבלת מידע וחובתן של הרשויות למסור מידע כאמור הן חלק מן הזכות הבסיסית של היחיד בחברה דמוקרטית.¹ נוסף על הערכים הדמוקרטיים הגלומים בקידומה של השקיפות הובהרה בשנים האחרונות חשיבותה של השקיפות כמנוע צמיחה של כלכלה מבוססת טכנולוגיה. הנגשת בסיסי נתונים לציבור הרחב אינה רק אינטרס דמוקרטי ראשון במעלה אלא היא גם כלי ליצירת שיתופי פעולה בין הממשלה לחברות הזנק, לדוגמה. חברות אלו משתמשות בנתונים הממשלתיים באופן שמאפשר ליוזמות כלכליות שיש בהן תועלת ציבורית להתפתח. ולכן – הן מן הטעם הערכי־דמוקרטי והן מן הטעם הכלכלי – יש אינטרס עצום בכך שהממשלה ה־35 תקדם יוזמות להגברת השקיפות השלטונית.

הקמת היחידה הממשלתית לחופש המידע בשנת 2012 (להלן: היחידה) הייתה אירוע חשוב ליישום ולקידום זכות הציבור למידע מהרשויות. בשנות קיומה

1 ראו לדוגמה בבג"ץ 1601/90 שליט ואחי נ' פרס ואחי מד (3) 353, עמ' 365.

הגיעה היחידה להישגים משמעותיים שסייעו לקדם שקיפות ותרמו לשיפור המינהל התקין של השלטון. ואולם זה שנים אחדות נדמה כי הכיוון החיובי שמדינת ישראל צועדת בו בתחום זה נעצר, כפי הנראה בגלל המחסור באישיות שלטונית שתיתק תחת אחריותה את נושא השקיפות (כפי שעשה בעבר השר מיכאל איתן). אנו תקווה כי שר המשפטים הנכנס יקבל עליו תפקיד זה. עוד סיבות לעצירה הם החסמים בשל המגבלות על סמכויות היחידה, ההליך המסורבל הכרוך בהשגת מענה מרשויות ציבוריות, ההיקף הדל של מידע יזום המפורסם לציבור, חוסר שקיפות בוועדת השרים לענייני חקיקה, קשיים בממשק שבין זכות הציבור למידע ופרטיות, התאמת חוק חופש המידע למאה ה־21 ומעמד הממונים על העמדת מידע לציבור. בנושאים אלו התוכנית המוצעת מבקשת לטפל בראש ובראשונה.

אנו קוראות לשר המשפטים לאמץ את עיקרי התוכנית ולצאת בהצהרה ציבורית בדבר מחויבותו לשמירה ולקידום ערכי השקיפות השלטונית כפי שהם משתקפים בעקרונות הממשל הפתוח שעליהם חתומה ואשר להם מחויבת מדינת ישראל בעולם. אנו בטוחות שהצהרה כזו תקבל תמיכה ציבורית רחבה ותסייע לחזק את אמון הציבור במערכות השלטון.

פרק 1

ישראל לעומת העולם

רקע

סוגיית קידום השקיפות בשלטון היא חלק בלתי נפרד מהתנהלותה של כל מדינה דמוקרטית. מדינות דמוקרטיות רבות פועלות לקידום המינהל התקין ולהגברת אמון הציבור בשלטון באמצעות חיזוק מנגנוני השקיפות והדיווחיות של הממשל. יש לתת את הדעת לכך שקידום השקיפות בישראל חשוב גם במישור הבינלאומי, ולכן יש ללמוד מן המגמות וההתחייבויות שהיא נתנה בעבר. חוק חופש המידע מעוגן כיום ב־129 מדינות,² והתחום עצמו נמצא במוקד הדיון של כמה וכמה ארגונים בינלאומיים שישראל חברה בהם. מעבר לחשיבות של חיזוק השקיפות ישנה חשיבות גם לתהודה שנושא זה מקבל בעולם ולעמידה של מדינת ישראל בנורמות מקובלות במישור הבינלאומי.

הדגשים של הארגונים הבינלאומיים, כפי שהם עולים במיוחד מהארגונים OECD ו־OGP (Open Government Partnership), מתמקדים בחיזוק השקיפות כחלק מעקרונות הממשל הפתוח. מדיניות ממשל פתוח, כפי שהתפתחה בשנים האחרונות, עניינה רתימה של טכנולוגיות חדשות לטובת שכלול השיטה הדמוקרטית־ליברלית באופן שיחזק את הקשר בין הממשל לציבור כחלק מחיזוק הערכים הדמוקרטיים. מדינות שונות מחדדות את עקרונות הממשל הפתוח בדרכים שונות, אך היסודות המשותפים הם שקיפות, שיתוף ציבור ואחריותיות.³

2 ראו באתר הארגון [Global Right to Information Rating](#).

3 ראו עוד תהילה שורץ אלטשולר **מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012), בעמ' 16–24 (להלן: שורץ אלטשולר).

עקרונות הממשל הפתוח עוגנו בישראל כחלק מבקשתה להצטרף לארגון OGP.⁴ מאז עזב השר מיכאל איתן את תפקידו (עם סיום כהונת הממשלה ה־32) אין שר המוביל את התחום בישראל, שלא כמו ברבות ממדינות העולם.⁵ אם בהסכמים הקואליציוניים לא ייקבע במפורש כי תחום האחראיות מוטל על אחד השרים, מוצע כי שר המשפטים הוא שיקבל עליו את ריכוז הטיפול בתחום הממשל הפתוח בישראל. קבלת אחריות היא צעד ראשון וחשוב בפעילות הממשל לחיזוק הממשל התקין ולהתמודדות עם משבר האמון שבין הציבור לרשויות השלטון. על משבר כאמור ניתן ללמוד ממדד הדמוקרטיה הישראלית 2018, שהראה שהציבור הישראלי רואה בממשלה את המוסד המדינתי שלוקה ברמת השחיתות הגבוהה ביותר (72% מהנשאלים היהודים) ושרק 30% מהם (ו־34% מקרב כלל האוכלוסייה – יהודים וערבים) הביעו את אמונם בכנסת.⁶

הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD)

באפריל 2008 אימצה מועצת ה־OECD המלצות להגברת הנגישות ולהובלת שימוש אפקטיבי יותר במידע ציבורי.⁷ בשנת 2015 פורסם סקר שהתקיים ב־25 מדינות, ובכללן ישראל, על מידת העמידה של המדינות בהמלצות הארגון.⁸ שנה לאחר מכן פורסם מחקר שנעשה בכ־50 מדינות (ובכללן ישראל) על עקרונות הממשל הפתוח

4 החלטת ממשלה 4515 בנושא הצטרפות לשותפות הבינלאומיה לממשל פתוח ומינוי "הפורום הישראלי לממשל פתוח" של הממשלה ה־32, מיום 1.4.2012. (להלן: החלטה 4515).

5 כפי שניתן ללמוד מראשי המדינות ומהשרים המשתתפים בכל שנה בכנס הממשל הפתוח.

6 תמר הרמן, אור ענבי, הלה הלר ופאדי עומר מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018), עמ' 90 ו־109.

7 "Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information" 7 The OECD Council, [C(2008)36], April 4, 2008. (להלן: המלצות ה־OECD 2008).

8 OECD, *Report on the Implementation of the Recommendation of the Council for Enhanced Access and more Effective Use of Public Sector Information* [C(2008)36] (2015)

באותן מדינות ועל ההמלצות לקידום עקרונות ממשל פתוח במסגרת הארגון.⁹ בהמשך לממצאים שעלו גם משני המסמכים האמורים אימצה מועצת הארגון, בדצמבר 2017, המלצות לעניין החשיבות שבאימוץ עקרונות הממשל הפתוח – שהם, לתפיסת הארגון, יושרה, שקיפות, אחריותיות ושיתוף ציבור.¹⁰

המלצות ה־OECD אינן מחייבות את המדינות החברות בו,¹¹ אבל המדינות הללו פועלות להתאים את עצמן להמלצות כחלק מן המחויבות הפוליטית-דיפלומטית שלהן.¹²

ההמלצות משנת 2008 מכוונות להנגשת מידע ממשלתי באופן יזום. העקרונות המוזכרים בהמלצות כוללים (בקצרה):¹³

- מחויבות לשקיפות כברירת מחדל;
- הנגשת מידע באופן שוויוני לכלל הציבור או המשתמשים הרלוונטיים;
- חיזוק המודעות בדבר המידע המונגש על ידי הרשויות, וכן היתרונות והיכולות של מידע זה;
- הקפדה על איכות הנתונים;
- הגנה על הנתונים משימוש לא־מורשה (אבטחת מידע);
- שימוש בטכנולוגיות חדשות לשמירה ארוכת טווח של נתונים;
- מציאת פתרונות בתחום הקניין הרוחני כדי לתמרץ שימוש רחב וחוזר במידע ציבורי;

OECD, *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris (2016) 9

10 "Recommendation of the Council on Open Government" [C(2017)140], ראו 10 December 14, 2017 (להלן: המלצות ה־OECD 2017).

11 Rule 18(b), Rules of Procedure OECD, October 2013

12 Nicola Bonucci, [The Legal Status of an OECD Act and the Procedure for its Adoption](#), OECD Directorate for Legal Affairs (2004)

13 המלצות ה־OECD 2008, לעיל ה"ש 7, בעמ' 4-6.

- הנגשת מידע בחינם, ובמידת הצורך לא יותר מהעלות בפועל של הנגשת המידע;
- שמירה על תחרותיות;
- יצירת הליך הולם ושקוף לתלונות ולערעורים על החלטת רשות;
- יצירת שותפויות עם המגזר הפרטי, היכן שנדרש;
- תמיכה בניסיונות ליצור אחדות על מנת לאפשר השוואה ושימוש בנתונים במדינות שונות;
- יצירת שיטות עבודה מומלצות, חינוך המשתמשים במידע ובנייה של שיטות לבחינת יישום והטמעה.

ההמלצות משנת 2017 עוסקות בכל עקרונות הממשל הפתוח. מטרתן היא לחזק את היוזמות של הממשל הפתוח בניסיון לתת לעקרונות הערטילאיים לעיתים מסגרת בהירה יותר. לשם כך המליץ הארגון על (בקצרה):¹⁴

- פיתוח והטמעה של אסטרטגיה בנושא;
- התאמת המסגרת המשפטית לתמיכה בעקרונות הממשל הפתוח;
- הקצאת המשאבים הנדרשים להטמעה;
- תיאום בין הרשויות השונות על מנת שפעילותן תתאים לעקרונות;
- פיתוח של מערך פיקוח, הערכה וביקורת בתחום;
- שקיפות של האתגרים, ההשפעות והתוצאות של היישום;
- פרסום יזום של הפעילות בתחום;
- שיתוף הציבור בהליך קבלת ההחלטות, אם רלוונטי;
- הרחבת עקרונות הממשל הפתוח גם לשלטון המקומי.

כדי להקל על יישום ההמלצות פועל ב־OECD גוף שתפקידו להציע תהליכי עבודה, לבדוק את הטמעתן של ההמלצות ולייעץ למדינות השונות.¹⁵

14 סעיף II להמלצות ה־OECD 2017, לעיל ה"ש 10.

15 [The Observatory for Public Sector Innovation \(OPSI\)](#)

בעניין זה חשוב להדגיש כי בכוננת מועצת ה-OECD לקבוע מדדים לבחינת העמידה של המדינות בהמלצות הארגון.¹⁶ לא יאוחר משלוש שנים מיום אימוץ ההמלצות (דצמבר 2020) ייעשה מעקב אחר עמידת המדינות בהמלצות הארגון. המעקב יתבצע מאותו מועד ואילך באופן קבוע.¹⁷ מכאן שבאשר להמלצות הארגון לאימוץ עקרונות הממשל הפתוח, גם אם אין מחויבות לקיימן, הביקורת שישראל צפויה לה בגין אי-עמידה בהמלצות שנקבעו יכולה להשפיע על תדמיתה בקרב חברות הארגון והקהילה העסקית הבינלאומית.

האו"ם (UN)

משנת 2015 מקדם ארגון האומות המאוחדות את האג'נדה לפיתוח בר-קיימא (The 2030 Agenda for Sustainable Development). בספטמבר 2015 קבעה האספה הכללית של האו"ם 17 עקרונות שכל מדינה מחויבת לפתח כדי להגן על קיימות כדור הארץ.¹⁸ 17 העקרונות מפורטים ל-169 מטרות שעל המדינות לחתור להשגתן. עיקרם של העקרונות הוא שאלות של קיימות, ובהם שימוש במשאבי טבע ומלחמה בעוני. בעקרונות שולבו גם שתי התחייבויות בתחום השקיפות: התחייבות לפתח מוסדות אפקטיביים, הפועלים באחריותיות ובשקיפות בכל הרמות;¹⁹ והתחייבות להבטיח גישה למידע ולהגן על זכויות יסוד על פי החקיקה הלאומית וההסכמים הבינלאומיים.²⁰

16 סעיף VI(a) להמלצות ה-OECD 2017, לעיל ה"ש 10.

17 סעיף VI(b) להמלצות ה-OECD 2017, לעיל ה"ש 10.

18 Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development [A/70/L.1], General Assembly (September 25, 2015) (להלן: אג'נדה 2030).

19 "Develop effective, accountable and transparent institutions at all levels" 16.6, אג'נדה 2030, לעיל ה"ש 18.

20 "Ensure public access to information and protect fundamental freedoms, in accordance with national legislation and international agreements" 16.10, אג'נדה 2030, לעיל ה"ש 18.

אף שהחלטות האספה הכללית של האו"ם אינן מחייבות, הארגון עושה מאמצים רבים להעמיד את האג'נדה שנקבעה במוקד העניין הציבורי. לשם כך גובשו 232 מדדים ייחודיים.²¹ החל מיוני 2018 האינדיקטורים מנוטרים באופן קבוע על ידי אוניברסיטת אוקספורד, ועמידת המדינות השונות בהתחייבויות מכוח האג'נדה מפורסמת ברבים.²²

נוסף על האג'נדה שזוכה לתשומות רבות של הארגון פיתח האו"ם (עוד קודם DESA – Department of Economic and Social Affairs), הנחיות (Guidelines) למדינות מתפתחות שמבקשות לחזק אצלן את הממשל הפתוח,²³ בדגש על הנגשת מידע דיגיטלי.²⁴ עמדת מנסחיו של מסמך ההנחיות היא שהוא מגלם את התפיסה הראויה של ממשל פתוח לשיטתו של האו"ם, ועל כן יכול לסייע גם למדינות מפותחות (שלא אליהן כיוון המסמך מלכתחילה).²⁵

שותפות הממשל הפתוח (OGP)

ארגון שותפות הממשל הפתוח (Open Government Partnership) הוקם בספטמבר 2011 ביוזמתן של 8 מדינות. כיום חברות בו 79 מדינות, בכללן ישראל,

Global Indicator Framework for the Sustainable Development Goals 21
and Targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development
[A/RES/71/313]

[Sustainable Development Report Dashboards 2019](#) 22

Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement [ST/ESA/
PAD/SER.E/177], Department of Economic and Social Affairs Division for
Public Administration and Development Management (2013) (להלן: הנחיות
האו"ם).

24 ראו התקציר להנחיות האו"ם, לעיל ה"ש 23, בעמ' 6-7.

25 ראו ההסבר ב[אתר המחלקה](#).

ר־20 רשויות מקומיות.²⁶ במסמך העקרונות של הארגון נקבע כי המדינות המבקשות להצטרף אליו נדרשות להצהיר שהן מחויבות לעקרונות של הנגשת מידע ממשלתי, תמיכה בהשתתפות אזרחית והטמעה של סטנדרטים גבוהים ליושרה מקצועית של המינהל הציבורי. המדינות נדרשות גם להצהיר שהן מתחייבות להגביר את הנגישות של טכנולוגיות חדשות שמקדמות את השקיפות והאחריותיות.²⁷

ישראל אישרה את השתתפותה בארגון שותפות הממשל הפתוח בהחלטת ממשלה "הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומינוי 'הפורום הישראלי לממשל פתוח'".²⁸ בהחלטת הממשלה התחייבה ישראל לקדם את השקיפות והדיווחיות, את שיתוף הציבור, את האחריותיות ואת היישום של טכנולוגיות חדשות. כחלק ממחויבותה לארגון על ממשלת ישראל לאשר, אחת לשנתיים, תוכנית פעולה לקידום עקרונות הממשל הפתוח. התוכנית האחרונה לשנים 2017–2019 הוגשה באיחור, בינואר 2018.²⁹

הארגון נוהג לעשות מעקב הדוק אחר פעילות המדינות במסגרת מחויבותיהן ומפרסם את תוצאות הבחינה שנעשית מטעמו.³⁰ כאשר המדינה מפרה את תנאי הארגון, הארגון מתרה בה על ההפרות בטרם תיפתח בדיקה מולה על אי-התאמתה לארגון. נגד ישראל הוצאו בעבר שני מכתבי התראה על אי-הגשת תוכנית דו-שנתית במועד – בנובמבר 2017³¹ ובפברואר 2018.³² כאשר הליך

26 [Open Government Partnership - Members](#) ראו

27 [Open Government Declaration, Open Government Partnership](#) (September 2011)

28 החלטה 4515, לעיל ה"ש 4.

29 "ממשל פתוח: תכנית הפעולה לשנים 2018–2019", רשות התקשוב הממשלתי, משרד ראש הממשלה.

30 [Open Government Partnership, "Current Action Plan, 2017–2019, Action Plan 3"](#)

31 [מכתב לאלי גרונר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מיום 28 בנובמבר 2017.](#)

32 [מכתב לרחל רן מרשות התקשוב במשרד ראש הממשלה, מיום 16 בפברואר 2018.](#)

הבירור מעלה כי המדינות אינן נוקטות פעולות של ממש על מנת לקדם את העקרונות שעליהם הן הצהירו או שהן אינן עומדות בדרישות הפרוצדורליות של הארגון, מותר להשעות את המדינה המפרה מהארגון, כפי שנעשה כבר למדינת טרינדד וטובגו.³³

ארגון שותפות הממשל הפתוח נהנה מתהודה רבה בעולם, דבר שניכר גם מכך שראשי המדינות המארחות נוהגים לפתוח את הוועידות השנתיות של הארגון וכן מהדרג הבכיר שנשלח לוועידות אלו.³⁴ לצערנו בישראל, מאז עזיבת השר איתן את הממשלה, אין התייחסות נאותה למחויבות של המדינה לחובותיה מכוח חברותה בארגון, והדבר משפיע גם על התרומה הדלה של ישראל לשיח בנושא זה בעולם.

עם כניסתך לתפקיד שר המשפטים אנו מציעות כי תיתן את דעתך למחויבות של מדינת ישראל לעקרונות הממשל הפתוח, הן ברמה העקרונית-ערכית והן ברמת מחויבויותיה הבינלאומיות, וכי תפעל לקדם עקרונות אלו. אין ספק שישראל יכולה להיות נושאת דגל בינלאומית בתחום קידום השקיפות והמינהל התקין, בין היתר באמצעות פיתוח טכנולוגיה מתקדמת ושימוש בה. הצעד הראשון לקראת מעמדה זה הוא לקיחת אחריות על הנושא וקידומו בכל ערוצי השלטון הרלוונטיים, כמתבקש מן המחויבויות והשותפויות הבינלאומיות שישראל חברה בהן.

[Open Government Partnership, Procedural Review](#) 33

34 לדוגמה, בוועידה האחרונה, ב-31 מאי 2019, פתח את הכנס ראש המדינה התורנית (קנדה), ג'סטין טרודו, ובוועידה השתתפו שרים מיותר מ-40 מדינות. ראו באתר של [Open Government Partnership](#).

פרק 2 המלצות עיקריות

לאור חשיבותו הגדולה של תחום השקיפות השלטונית ולנוכח הצורך לפעול בתחום זה מיומך הראשון בתפקיד, אנו מבקשות להציג לך את הרפורמות העיקריות שלשיטתנו ראוי לפתוח בקידומן עם כניסתך לתפקיד.

בכל נושא אנחנו מציגות את ההצעה בתמצית ומרחיבות על הרקע שלה, ואף מצרפות, במידת הצורך, טיוטות מוצעות לנוסח חקיקה או החלטת ממשלה. לאימוץ המלצות ראשוניות ובסיסיות אלה תהיה השפעה מיידית וכבדת משקל על קידום השקיפות השלטונית. כמובן, אלו רק הצעדים הראשוניים. נדרשת עבודה נוספת בהמשך הדרך כדי שמדינת ישראל תשמש דוגמה ומופת לשלטון שעקרונות השקיפות הם נר לרגליו.

הרפורמות העיקריות הנחוצות לשיטתנו בתחום זה הן:

1. הגברת היישום של חוק חופש המידע ברשויות הציבוריות שמחוץ לממשלה;
2. יצירת חלופה להליך המינהלי;
3. הנגשת מידע יזום;
4. שקיפות בוועדת השרים לענייני חקיקה.

2.1. הגברת היישום של חוק חופש המידע ברשויות הציבוריות שמחוץ לממשלה

תמצית ההצעה

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק" או "חוק חופש המידע"), חל כיום על כ־2,100 רשויות ציבוריות. ביוני 2012 הוקמה היחידה הממשלתית לחופש המידע מתוך כוונה לחזק את יישומו של חוק חופש המידע בממשלה בלבד. הקמת היחידה הביאה איתה שינוי של ממש ביישום מיטבי יותר של החוק

בקרב הגופים שהיא אמונה עליהם. היחידה הצליחה, בין היתר, ליצור סטנדרט אחיד בממשלה ליישום הוראות החוק ולמתן מענה לציבור במקרים שהוא ביקש להלין על התנהלותן של רשויות ציבוריות. נכון למועד כתיבת דברים אלה (נובמבר 2019) רק כ־4% מהרשויות הציבוריות כפופות לסמכויות היחידה. באשר ליתר הרשויות הציבוריות – אין אכיפה כלל אף שרשויות אלו מעניקות שירות חשוב וחיוני לציבור (רשויות מקומיות, מועצות דתיות, קופות חולים וכו').

לנוכח הקשר הישיר שבין הצלחת היחידה בהסדרת תחום זה בממשלה ובין פעילותה של היחידה לשיפור יישומו של חוק חופש המידע בממשלה מוצע להרחיב את סמכויות היחידה הממשלתית לחופש המידע על כל הרשויות הקבועות בחוק. הרחבת תחולה זו יכולה להיעשות גם בהדרגה, אך השאיפה צריכה להיות שסמכויות היחידה יחולו על כלל הרשויות שהחוק חל עליהן.

לצורך זה נדרש תיקון בחקיקה הראשית, כמוצע בפרק זה.

רקע

על הרשויות וחובותיהן מכוח החוק

חוק חופש המידע חל על כ־2,100 רשויות ציבוריות.³⁵ רשויות אלו הן רשויות מרכזיות בביצוע פעולות שלטוניות ובמתן שירות חיוני לציבור. הרשויות הציבוריות, כהגדרתן בחוק,³⁶ כוללות (נוסף על הממשלה) גם את הכנסת, מבקר המדינה, בית הנשיא, רשויות מקומיות, קופות חולים, תאגידים סטטוטוריים (כגון ביטוח לאומי ובנק ישראל), מועצות דתיות, מוסדות להשכלה גבוהה, ועדות תכנון מרחביות, חברות ממשלתיות, איגודי ערים, חברות עירוניות, התאחדויות ספורט, ועדים מקומיים וגופים ייחודיים שנמנים בחוק במפורש, כמו מפעל הפיס והחטיבה להתיישבות.

35 דוח יישום חוק חופש המידע 2018, היחידה הממשלתית לחופש המידע, עמ' 21 (להלן: דוח היחידה לשנת 2018).

36 ראו הגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 לחוק חופש המידע.

כמה וכמה חובות בתחום חופש המידע מוטלות על רשויות שהחוק חל עליהן: מינוי ממונה על העמדת מידע לציבור;³⁷ מסירת מידע למבקש אגב עמידה במסגרת הזמנים הקבועה בחוק חופש המידע;³⁸ העברת החלטה מבוססת ומנומקת בכתב למבקש המידע כאשר הרשות החליטה שלא למסור את המידע המבוקש;³⁹ פרסום דין וחשבון שנתי על פעילות הרשות;⁴⁰ פרסום דיווח ממונה אחת לשנה על היקף בקשות חופש המידע;⁴¹ פרסום הנחיות מינהליות וחוקי עזר;⁴² ופרסום מידע על איכות הסביבה.⁴³

היחידה הממשלתית לחופש המידע

ב־6 במרץ 2011 החליטה ממשלת ישראל על הקמת היחידה הממשלתית לחופש המידע לשם "יישום חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998: הגברת השקיפות ברשויות ציבוריות".⁴⁴

בין תפקידי היחידה:

1. הקמת אתר אינטרנט מרכזי לריכוז מידע הנוגע ליישום החוק;⁴⁵
2. ריכוז ופרסום רשימת הרשויות מכוח החוק;⁴⁶

- 37 ראו סעיף 3 לחוק חופש המידע.
- 38 ראו סעיף 7(ב)-(ד) לחוק חופש המידע.
- 39 ראו סעיף 7(ו) לחוק חופש המידע.
- 40 ראו סעיף 5 לחוק חופש המידע.
- 41 ראו תקנה 7 לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999, ק"ח 858 (להלן: תקנות חופש המידע).
- 42 ראו סעיף 6 לחוק חופש המידע.
- 43 ראו סעיף 6א לחוק חופש המידע והתקנות מכוחו.
- 44 החלטה 2950 של הממשלה ה־32 "יישום חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998: הגברת השקיפות ברשויות ציבוריות" (6.3.2011) (להלן: החלטה 2950).
- 45 סעיף (ב)1(1) להחלטה 2950, לעיל ה"ש 44. האתר שהוקם הוא foi.gov.il (להלן: האתר המרכזי).
- 46 סעיף (ב)2(2) להחלטה 2950, לעיל ה"ש 44.

3. מעקב אחר אופן יישומו של החוק ואיסוף מידע סטטיסטי, וכן פרסום נתונים על עתירות חופש מידע;⁴⁷
4. ריכוז ידע מקצועי, וכן סיוע ומתן הדרכות לממונים ולרשויות ציבוריות;⁴⁸
5. קיום פעילות ציבורית להעלאת המודעות לקיומו של החוק;⁴⁹
6. עריכת דוח שנתי על יישום החוק בממשלה. מגיש הדוח לממשלה: שר המשפטים.⁵⁰

היחידה מחזיקה גם בסמכויות רגולטוריות רכות:

1. קביעת קווים מנחים לפרסום מידע באופן ייחזום;⁵¹
2. קביעת תבניות ונהלים לאופן יישום החוק בממשלה;⁵²
3. בירור תלונות בנושאים שעניינם: אי־פרסום דוחות שנתיים, דיווחי ממונה, הנחיות מינהליות ומידע סביבתי, אי־מתן מענה במועד, דחיית בקשה ללא נימוק, שיטת החישוב של האגרות;⁵³
4. מתן הנחיות לתיקון ליקויים (בכפוף לשימוע).⁵⁴

היות שסמכויות היחידה הוגדרו בהחלטת ממשלה, כלומר הן יכולות לחול רק על הממשלה, השפעתה הישירה של היחידה היא על משרדי הממשלה ויחידות הסמך בלבד. משמעות הדבר היא שהמעקב אחר יישום חוק חופש המידע והכפיפות לקווים המנחים ולהנחיות של היחידה וכן האפשרות של האזרח להלין על התנהלות רשות ציבורית – כל אלו יכולים להיעשות אך ורק כלפי הממשלה.

47 סעיף (ב) (6) ו־ (ב) (9) להחלטה 2950, בהתאמה, לעיל ה"ש 44.

48 סעיף (ב) (10) להחלטה 2950, לעיל ה"ש 44.

49 סעיף (ב) (11) להחלטה 2950, לעיל ה"ש 44.

50 סעיף (ג) להחלטה 2950, לעיל ה"ש 44.

51 סעיף (ב) (3) להחלטה 2950, לעיל ה"ש 44.

52 סעיפים (ב) (4)–(ב) (5) להחלטה 2950, בהתאמה, לעיל ה"ש 44.

53 סעיף (ב) (7) להחלטה 2950, לעיל ה"ש 44.

54 סעיף (ב) (8) להחלטה 2950, לעיל ה"ש 44.

על פי רשימת הרשויות הציבוריות המפורסמת על ידי היחידה, סמכות היחידה חלה רק על 86 רשויות – אשר חרף מרכזיותן שיעורן הוא רק כ-4% מכלל הרשויות הציבוריות שהחוק חל עליהן.⁵⁵ באשר למרבית הרשויות הציבוריות, אין כל מעקב אחר יישום הוראות החוק, ואין ציפייה בפועל ליישום אחיד של הוראות החוק, כפי שמתפרש מהנחיות היחידה הממשלתית לחופש המידע.

יישום החוק בממשלה

המגמות החיוביות בעקבות הקמת היחידה מתרחשות בשלושה מישורים.

(1) בזכות איסוף הנתונים על ידי היחידה ופרסומם בדוח השנתי שמגיש שר המשפטים לממשלה מתקבלת תמונה מהימנה ועקבית של מצב היישום של חוק חופש המידע בממשלה. תמונה כזאת אינה קיימת ברשויות אחרות. היות שלא נעשים בחינה ושיקוף של מצב יישומו של חוק חופש המידע ברשויות אחרות, ראשי הרשויות אינם יכולים לבחון את יישומו של החוק ברשות ולשפר אותו. יתר על כן, ברשויות שאין בהן אכיפה כלל, יש להניח שהמחויבות להוראות החוק פוחתת, כפי שהשתקף בדוח המיוחד של היחידה הממשלתית לחופש המידע בשנת 2017.⁵⁶ בדוח זה נבחן המענה לבקשת חופש מידע שהועברה לכלל הרשויות המקומיות. הבחינה העלתה כי 50% מהרשויות לא השיבו כלל לבקשה ורק 9% מהרשויות נתנו מענה מספק לבקשה פשוטה למידע.⁵⁷

55 ראו בפרסום רשימת הרשויות המלאה באחר המרכזי, לעיל ה"ש 45.

56 "דיווחי ממונים ברשויות המקומיות 2014–2016", היחידה הממשלתית לחופש המידע (2017).

57 יצוין כי ב-21 בינואר 2019, בסיכום דיון בין מנכ"לית משרד המשפטים ואנשי משרדה למנכ"ל משרד הפנים ואנשי משרדו שהועבר לקואליציית הארגונים לשקיפות, סוכמו המהלכים שיוביל משרד הפנים (להלן: סיכום הדיון מיום 21 בינואר 2019), בכללם: הפניית מתלוננים לממונים על המחוז לבירור תלונותיהם וכן בחינה שיעשה משרד הפנים בעניין מינוי ממונים על העמדת מידע לציבור ופרסום דוחות שנתיים על ידי הרשויות. נכון למועד כתיבת דברים אלה (27.8.2019), למעט פרסום צדדי בדף הפייסבוק של היחידה הממשלתית לחופש המידע, לא ננקטו צעדים להביא לידיעת הציבור את זכותם להלין על אי-יישום חוק חופש המידע לפני הממונים על המחוז. כמו כן טרם פורסם מעקב אחר אופן יישום החוק ברשויות המקומיות.

(2) הקווים המנחים וההנחיות של היחידה יוצרים סטנדרט אחיד ליישום החוק. הם מכסים נושאים "טכניים", כגון התבנית לפרסום דיווח הממונה⁵⁸ או התוכן הנדרש בפרסום דף חופש המידע באתר הרשות;⁵⁹ וכן נושאים מהותיים, כגון הבהרת סוגיות הנוגעות לפניית הרשות לצד ג'⁶⁰ או תהליך העבודה והעקרונות שעל פיהם רשות תחליט על דחיית בקשה בשל הקצאת משאבים לא סבירה.⁶¹ ועוד: ליחידה יש הסמכות לקבוע קווים מנחים לפרסום מידע יזום. סמכות זו אפשרה ליחידה, בשיתוף עם אגף החשב הכללי של משרד האוצר, לנסח הנחיות לפרסום ההוצאות של הממשלה⁶² והנחיות בעניין מידע בסיסי שחובה לפרסם על פעילותן של ועדות ציבוריות.⁶³ נוסף על קביעת סטנדרטים אחידים מראש, היחידה פועלת ליצירת אחידות במענה לבקשות רוחב המוגשות לממשלה, כך שבקשה זהה תיענה על ידי הרשויות השונות באותו האופן.⁶⁴ כל אלו יוצרים ודאות ואחידות באופן יישומו של החוק, והדבר משרת את עובדי הרשויות הציבוריות ואת הציבור כאחד.

(3) היחידה היא כתובת מרכזית והיא יכולה לסייע לציבור בעניינים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, הן בהיבטים הטכניים והן בהיבטים המהותיים. מאז הקמת היחידה קל יותר להגיש בקשת חופש מידע בזכות הקמת האתר המרכזי לחופש המידע (להלן: האתר המרכזי).⁶⁵ האתר כולל את מרבית הרשויות הציבוריות מכוח החוק. אשר לממשלה – היחידה הובילה מהלך שלפיו כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך מאפשרים תשלום מקוון בעת ההגשה של בקשת חופש

58 [נוהל מס' 2.2 של היחידה הממשלתית לחופש המידע, "נוהל דיווח ממונה"](#).

59 [נוהל מס' 4.1 של היחידה הממשלתית לחופש המידע, "נוהל דף אינטרנט"](#) (להלן: נוהל דף אינטרנט).

60 [נוהל מס' 6.3 של היחידה הממשלתית לחופש המידע, "נוהל צד ג'"](#).

61 [נוהל מס' 8 של היחידה הממשלתית לחופש המידע, "נוהל הקצאת משאבים בלתי סבירה"](#).

62 [נוהל מס' 10 של היחידה הממשלתית לחופש המידע, "נוהל פרסום התקשרויות"](#).

63 [נוהל מס' 12 של היחידה הממשלתית לחופש המידע, "נוהל פרסום מידע בעניין ועדות"](#).

64 ראו באתר האינטרנט של היחידה הממשלתית לחופש המידע, [דף "הנחיות בבקשות רוחב"](#).

65 האתר המרכזי, לעיל ה"ש 45.

מידע.⁶⁶ ועוד: עם הקמת מערכת מחוו"ה⁶⁷ (שכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך מחויבים להשתמש בה), המענה לבקשות חופש מידע מהממשלה מפורסם באופן מובנה באתר המרכזי. בהיבט המהותי, סמכותה של היחידה לבירור תלונות מאפשרת לבחון כשלים באופן יישום החוק בלי שהמבקש והרשות יידרשו לשם כך לבית המשפט. מעיון בנתונים שפרסמה היחידה הממשלתית לחופש המידע עולה כי במהלך 2018 הועברו לבחינתה 247 תלונות, מתוכן 88.3% היו בגין אי מתן מענה.⁶⁸ מתוך 185 תלונות שהיחידה סיימה את הבירור בהן, 81.6% נמצאו מוצדקות.⁶⁹

הקניית הסמכות ליחידה לברר תלונות מאפשרת לה לתת מענה מהיר, זול ותואם יותר את המצב המשפטי. יתרה מזו, לאזרחים יש "כתובת" בתוך הממשלה. סביר להעריך שיש בכך כדי להגביר את תחושת האמון שלהם במערכת השלטונית. בהיעדר סמכות בידי היחידה לברר תלונות נגד רשויות ציבוריות מחוץ לממשלה, המבקש מידע מרשויות אלו יוכל לפנות ישירות להליך משפטי. לפיכך מובן הפער הגדול בין שיעור ההצלחה של עותר חופש המידע בממשלה, העומד על כ-54% של העותר, לעומת שיעורי הצלחה גבוהים ביותר של כ-95% לעותר נגד רשות מקומית.⁷⁰

לפיכך אנו מציעות ששר המשפטים יאמץ את ההמלצה להרחיב את סמכויות היחידה הממשלתית לחופש המידע כך שהן יחולו גם על רשויות ציבוריות מחוץ לממשלה.

66 ראו סעיף 3.8 בנוהל דף אינטרנט, לעיל ה"ש 59.

67 מערכת מחוו"ה היא מערכת פנימית לניהול בקשות חופש מידע. היא פותחה על ידי רשות המקשוב בשיתוף עם היחידה הממשלתית לחופש המידע.

68 ראו עמ' 16 בדוח היחידה לשנת 2018, לעיל ה"ש 35.

69 ראו עמ' 23 בדוח היחידה לשנת 2018, לעיל ה"ש 35.

70 ראו עמ' 33 בדוח היחידה לשנת 2018, לעיל ה"ש 35.

הצעה ליישום

אנו מציעות לשפר את יישום חוק חופש המידע גם מחוץ לממשלה. ההצעה האמורה כוללת נוסח מוצע לתיקון חקיקה ראשית.

עיקרי ההצעה

1. מוצע להרחיב בהדרגה את סמכות היחידה על רשויות נוספות. התחולה ההדרגתית נדרשת לצורך היערכות ולמידה הן של היחידה והן של הרשויות הציבוריות.

2. כדי להרחיב את סמכויות היחידה יש לעגן את סמכותה בחוק. כיום היחידה הממשלתית מוסדרת בהחלטת ממשלה בלבד. לפיכך, ולאור הסמכות השיורית של הממשלה,⁷¹ הרחבת הסמכות של היחידה מחייבת הסדרה בחקיקה ראשית.

3. מוצע לקבוע מדדים להכרעה אם הכפפת הרשויות הציבוריות ליחידה הממשלתית לחופש המידע משיגה את יעדה. מדדים אלו ייבחנו ויפורסמו כדי להבטיח את יעילות המהלך ובמטרה למנוע הקמת מנגנון בירוקרטי מיותר, שאין לו תרומה ממשית לקידום המטרה שלשמה הוא הוקם.

נעיר כי בחודש אוקטובר 2015 קיבלה שרת המשפטים איילת שקד את המלצת הדרג המקצועי של המשרד להרחיב את סמכויות היחידה על הרשויות המקומיות. ואולם בעקבות ההתנגדות של שר הפנים אריה דרעי למהלך, ההחלטה לא קודמה באופן מעשי.⁷² את ההצעה הנוכחית המונחת לפני השר ניתן לקדם בד בבד עם הדיונים על הדרכים להרחבת הסמכויות של היחידה מן הטעם שממילא הרחבת הסמכות דה פקטו תיעשה באמצעות צו של שר המשפטים בהתייעצות עם השר הממונה על הרשויות הציבוריות.

71 סעיף 32 לחוק-יסוד: הממשלה.

72 דוח יישום חוק חופש המידע 2017, היחידה הממשלתית לחופש המידע, עמ' 45 (להלן: דוח היחידה לשנת 2017).

נוסח החקיקה המוצע

חוק חופש המידע (תיקון מס' 16), התש"ף-2020

<p>1. בחוק חופש המידע, התשנ"ח 1998¹, בסעיף 2 לפני הגדרת "ועדה משותפת" יבוא –</p> <p>"היחידה" – היחידה לשקיפות שלטונית שהוקמה לפי סעיף 3א(א);</p> <p>"הרשויות שנקבעו" – הרשויות הציבוריות שאותן קבע השר בצו לפי סעיף 3א(ב);</p> <p>2. לאחר סעיף 3 בחוק העיקרי, יבוא –</p>	<p>תיקון סעיף 2</p> <p>הוספת סעיף 3א</p>
---	--

הקמת היחידה

- 3א. (א) מוקמת בזה יחידה לשקיפות שלטונית במשרד המשפטים, ועובדיה יהיו עובדי משרד המשפטים.
- (ב) סמכויות היחידה יחולו על הרשויות ששר המשפטים קבע בצו, בהתייעצות עם השר הממונה על רשויות אלו. צו כאמור יקבע את סוג הרשות, המנוי בהגדרת "רשות ציבורית", וכן את מועד התחולה של סמכות היחידה על הרשויות שנקבעו.

תפקידי היחידה וסמכויותיה

- 3ב. (א) תפקידי היחידה הם:
- (1) להקים אתר אינטרנט מרכזי לחופש מידע ולנהל את האתר. האתר שיוקם יכלול, בין היתר:
- (א) רשימת כל הרשויות הציבוריות, ובכלל זה מידע תמציתי על תפקידיה של כל רשות ציבורית, וכן על דרכי ההתקשרות עם הממונה;
- (ב) קישור לאתר האינטרנט של כל רשות ציבורית כהגדרתה בחוק. באין אתר לרשות ציבורית, כתובת משרדה הראשי של הרשות;
- (ג) מידע נוסף שיש בו לסייע בהגשת מידע לרשות ציבורית כפי שיקבע שר המשפטים.

1 ס"ח התשנ"ח, עמ' 226.

(2) לקבוע נהלים בנושא:

- (א) פרסום מידע באופן יזום בידי הרשויות שנקבעו. נהלים אלו יכול שייקבעו לכלל הרשויות שנקבעו או לחלקן. לעניין סעיף קטן זה, "מידע" – מידע החייב בפרסום לפי החוק או מידע אחר;
- (ב) אופן הטיפול בבקשות לקבלת מידע לפי חוק זה.
- (3) לבצע מעקב ומחקר אודות אופן יישום החוק, לרבות אודות הליכים משפטיים, לצורך מילוי תפקידה. הרשויות שנקבעו ימסרו לידי היחידה נתונים סטטיסטיים הנוגעים ליישום החוק על ידן, לרבות אודות הליכים משפטיים.
- (4) לברר תלונות נגד הרשויות שנקבעו והנוגעות ליישום החוק בעניינים הבאים:
- (א) אי-מינוי ממונה על העמדת מידע לציבור כאמור בסעיף 3;
- (ב) אי-פרסום מידע יזום כאמור בסעיפים 5, 6 ו-6א;
- (ג) אי-מתן מענה במועד לבקשה למסירת מידע כאמור בסעיף 7(ב)-(ד);
- (ד) דחיית בקשה לקבלת מידע ללא נימוק בניגוד לאמור בסעיף 7(ו);
- (ה) חישוב וגביית האגרות כאמור בסעיף 18 ובתקנות מכוחו.
- (5) מתן הנחיות לרשות שנקבעה לתיקון ליקויים שנתגלו בפעילותה בנוגע ליישום הוראות החוק ובלבד שלא תינתן הנחיה לתיקון ליקויים, בטרם נשמעה עמדת הרשות שנקבעה.
- (6) להדריך את הממונים והרשויות שנקבעו, ולסייע להם ביישום החוק ובמסירת מידע של הרשות ציבורית לפי כל דין.
- (7) לרכז ידע מקצועי בתחום חופש המידע ולפרסמו.
- (8) לקיים פעילות ציבורית להגברת מודעות הציבור לזכויותיו לפי החוק.

(ב) ראש היחידה לשקיפות שלטונית ידווח לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, באמצעות שר המשפטים, על יישום החוק ברשויות שנקבעו, ובכלל זה ימסור לכנסת דו"ח על פעילות היחידה.

3. סעיף 4 בחוק העיקרי יימחק.
 ביטול
 סעיף 4

צו חופש המידע (קביעת רשויות ציבוריות שסמכות היחידה תחול עליהם), התש"ף-2020

בחוקף סמכותי לפי סעיף 3א(ב) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ולאחר התייעצות עם שר הפנים (לעניין הרשויות המקומיות) ועם שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (לעניין המוסד לביטוח לאומי) ועם שר האוצר (לעניין בנק ישראל), אני מצווה לאמור:

1. הרשויות המפורטות בטור א' הן רשויות שסמכות היחידה, כהגדרתה בחוק, יחולו עליהן החל מהתאריך הקבוע בטור ב' לצידן:

טור א'	טור ב'
הממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם כהגדרתם בסעיף קטן (1) להגדרת "רשות ציבורית"	ממועד כניסתו לתוקף של חוק חופש המידע (תיקון מס' 16), התש"ף-2020
בתי משפט, בתי דין, לשכות הוצאה לפועל, וגופים אחרים בעלי סמכות שפיטה על פי דין - למעט לגבי תוכנו של הליך משפטי כהגדרתם בסעיף קטן (5) להגדרת "רשות ציבורית"	ממועד כניסתו לתוקף של חוק חופש המידע (תיקון מס' 16), התש"ף-2020
רשות מקומית כהגדרתה בסעיף קטן (6) להגדרת "רשות ציבורית"	שנה מיום כניסתו לתוקף של חוק חופש המידע (תיקון מס' 16), התש"ף-2020

טור א'	טור ב'
המוסד לביטוח הלאומי כמשמעותו בסעיף 8 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 ²	שנה מיום כניסתו לתוקף של חוק חופש המידע (תיקון מס' 16), התש"ף-2020
בנק ישראל כמשמעותו בחוק בנק ישראל, התש"ע-2010 ³	שנה מיום כניסתו לתוקף של חוק חופש המידע (תיקון מס' 16), התש"ף-2020

2 ס"ח החשנ"ה, עמ' 210.

3 ס"ח התש"ע, עמ' 254.

דברי הסבר

מאז יוני 2012 פועלת במשרד המשפטים היחידה הממשלתית לחופש המידע (להלן: היחידה), שהוקמה מכוח החלטת ממשלה מיום 6 במרץ 2011 (להלן: החלטת הממשלה). התיקון המוצע נועד לעגן את סמכות היחידה בחקיקה ראשית.

כמו כן מוצע כי הרשויות שלגביהן יורחבו סמכויות היחידה ייקבעו בצו על ידי שר המשפטים ובהיוועצות עם השר הרלוונטי.

סעיף 1

הוספת שתי הגדרות של מונחים הנוספים בתיקון החקיקה המוצע.

סעיף 2

סעיף 3א(א) - מוצע כי פעילות היחידה הממשלתית לחופש המידע (כלשונה בהחלטת הממשלה) תעוגן בחקיקה ראשית. היחידה תמשיך לפעול במתכונתה הנוכחית כיחידה אורגנית במשרד המשפטים. מוצע לשמר את השם "היחידה" על מנת לא להטעות את הציבור עם המונח "רשות" הנקשר בחוק זה ל"רשות ציבורית". עם זאת, לאור סמכויות היחידה, ועל מנת להבחין את היחידה מיחידות חופש מידע בתוך רשויות ציבוריות (כגון במשטרה ובמשרד הבריאות), מוצע לשנות את שמה ל"יחידה לשקיפות שלטונית".

סעיף 3א(ב) - מוצע כי שר המשפטים יקבע בצו את סוג הרשויות שעליהן יחולו סמכויות היחידה והמועד שתחולה זו תיכנס לתוקף. קביעה כאמור תהיה בהתייעצות עם השר הממונה על הרשויות הציבוריות הרלוונטיות.

בהמשך לתיקון המוצע, מוצע צו ראשוני לעיגון סמכות היחידה הקיימות, וכן להוספת הרשויות המקומיות, ביטוח לאומי ובנק ישראל לסמכות היחידה. במקביל לקידום תיקון החקיקה מוצע לפעול להוספת רשויות נוספות שיהיו כפופות לסמכות היחידה.

סעיף 33 – סעיף 33 מפרט את תפקידי היחידה הממשלתית לחופש המידע, כפי שועגנו בהחלטת הממשלה בשינויים קלים כמפורט להלן –

סעיף קטן 33(א)(1) – בסעיף (ב)(1) להחלטת הממשלה מפורט כי באתר האינטרנט המרכזי לחופש מידע יפורסמו גם טפסים והדוח השנתי של היחידה הממשלתית לחופש המידע. מוצע כי המידע הנוסף שתידרש היחידה לפרסם יוסדר בחקיקת משנה, וזאת כיוון שהמידע הרלוונטי למבקש מידע עשוי להשתנות מעת לעת. כמו כן מוצע כי פרסום רשימת כל הרשויות באתר המרכזי לחופש המידע יהא חלופה לחובת פרסום רשימת הרשויות מכוח סעיף 4 לחוק, שהוא חובה מיושנת הן בדבר היקף הרשויות שלגביה נדרש לפרסם את המידע והן לגבי אופן הפרסום.

סעיף קטן 33(א)(2) – בהחלטת הממשלה ישנה התייחסות לשלושה סוגי נהלים שהיחידה רשאית לקבוע עבור משרדי הממשלה ויחידות הסמך –

1. "קווים מנחים לפרסום מידע באופן יזום..." (סעיף קטן (ב)(3) להחלטת הממשלה);
2. "תבניות אחידות... לפרסום דו"חות שנתיים, דו"חות של ממוני חופש מידע, וטפסים לבקשה לקבלת מידע" (סעיף קטן (ב)(4) להחלטת הממשלה);
3. "נוהל לתהליך הטיפול בבקשות לקבלת מידע לפי החוק..." (סעיף קטן (ב)(5) להחלטת הממשלה).

השימוש במונחים שונים מתעתע. כמו כן, יש חפיפה בין "תבניות" לפרסום דוחות שנתיים מול "קווים מנחים" לפרסום דוחות אלו, מכיוון שדוחות שנתיים הם חלק מחובות הפרסום היזום שחל כחובה על רשות ציבורית. בנוסף, "טפסים לבקשת מידע" נוגעים גם לתהליך הטיפול בבקשה.

יש להניח כי השונות בלשון מנסחי הצעת הממשלה נועדה ליצור מדרג שונה ברמה הנורמטיבית של נהלים אלו. עם זאת, ההבחנה האמורה אינה מתקיימת דה פקטו, ויש בה רק להקשות ולזרוע חוסר הבנה בדבר כוונת המחוקק.

סעיף קטן 33(א)(3) – החלטת הממשלה מתייחסת בשני סעיפים לתפקיד היחידה לאיסוף מידע סטטיסטי על יישום החוק ועל עתירות חופש המידע (סעיפים קטנים (ב)(6) ו-(ב)(9), בהתאמה). מוצע לאחד בין סעיפים אלו ולהגדיר כי סמכות היחידה אינה רק לאסוף נתונים, אלא גם לקדם מחקר בתחום יישומו של חוק חופש

המידע. כמו כן, משולבת בסעיף זה החובה של הרשויות למסור מידע סטטיסטי ליחידה, כאמור בסעיף (ד) להחלטת הממשלה.

סעיף קטן 3ב(א)(4) – נוסף על תיקוני נוסח בשל העברת הסמכות מהחלטת ממשלה לחקיקה ראשית, מוצעים שני תיקונים. הראשון, הוספת סמכות לדון במקרים שבהם הרשות לא מינתה ממונה על העמדת מידע לציבור; השני, הרחבת סמכות היחידה לברר נושאים הנוגעים לאגרות חופש מידע, לרבות בקביעת פטור למבקש וזאת בשל שינויים משמעותיים שנכנסו לתוקף בשנת 2014, בעקבות תיקון תקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999.¹

סעיף קטן 3ב(א)(5) – הסעיף דומה בלשונו לסעיף (ב)(8) בהחלטת הממשלה, בשינויים המחויבים.

סעיפים קטנים (א)(6) ו-(א)(7) – סעיפים אלו דומים במהותם לסמכות היחידה כאמור בסעיף (ב)(10) להחלטת הממשלה. עם זאת מוצע להבדיל בין פעילות היחידה בתחום ההדרכה של עובדי הציבור לעומת פעילות היחידה כמרכזת ידע מקצועי שפרסומו נדרש שיהיה לציבור ולרשויות כאחד.

סעיף קטן 3ב(א)(8) – הסעיף דומה בלשונו לסעיף (ב)(11) בהחלטת הממשלה, בשינויי נוסח קלים.

סעיף קטן 3ב(ג) – סעיף זה מעגן את חובת היחידה למסור דוח שנתי, באמצעות שר המשפטים, אחת לשנה. עם זאת, בניגוד למצב הקיים שבו הדוח מוגש לממשלה, בהינתן סמכויותיה המוצמצמות של היחידה, מוצע כי דוח הכולל התייחסות ליישום החוק בכלל הרשויות הציבוריות, יוגש לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

סעיף 3

מוצע למחוק את סעיף 4 בחוק, המסדיר את פרסום רשימת הרשויות הציבוריות. הפרסום המחויב מכוח החוק הוא חלקי (בהינתן שאינו חל על כלל הרשויות), ואופן הפרסום מיושן. ראוי כי ההסדר המוצע בסעיף 3ב(א)(1), המורה על פרסום רשימה מלאה באתר אינטרנט מרכזי, יהא החלופה הראויה להסדר הקודם.

יצוין כי עם ביטול הסעיף יש לבטל גם את תקנה 2 בתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999.²

1 ק"ת חשנ"ט, עמ' 860.

2 ק"ת חשנ"ט, עמ' 858.

2.2. יצירת חלופה להליך השיפוטי

תמצית ההצעה

חוק חופש המידע קובע כי השגה על החלטת רשות ציבורית תידון כעתירה בבית המשפט לעניינים מינהליים.⁷³ בשנת 2017 עסקו כ-8.4% מההליכים המינהליים בבתי המשפט המחוזיים בנושא חופש המידע (לפי נתוני "תולעת המשפט", השואבים את הנתונים ממערכת "נט המשפט").⁷⁴ בחינת ההכרעות בעתירות מינהליות בשנים 2010-2017 העלתה כי עתירות חופש המידע הן בעלות סיכויי ההצלחה הגבוהים ביותר לעותר נגד הרשות ושיעורן הוא כ-68% מתוך כלל שיעורי ההצלחה של עתירות חופש המידע.⁷⁵ שיעורים אלו מלמדים כי זמן שיפוטי יקר מתבזבז על הליכים שאינם דורשים, בהכרח, מעורבות שיפוטית. עיקר התלונות המגיעות אל היחידה עניינן אימתן מענה על ידי הרשויות. במקרים שהרשות המפרה היא בסמכות היחידה, אפשר לפנות ליחידה לצורך בירור התלונה. היחידה יכולה לברר את התלונה, אך אין לה הסמכות לחייב את הרשות המפרה למסור את המידע. וכמובן, כאשר הרשות אינה בסמכות היחידה, אין לפונה כל אפשרות מלבד לפנות לבית המשפט לצורך קבלת סעד. מצב דברים זה מעמיס על מערכת בתי המשפט, גורם לעלויות גבוהות למבקש המידע ולרשויות, מאריך את זמן המענה למבקש המידע ויוצר פגיעה ממשית בזכות הציבור למידע.

נדגיש כי קבלת המלצתנו בדבר הרחבת סמכויות היחידה גם כלפי רשויות ציבוריות מחוץ לממשלה תייתר את הצורך למצוא מענה חלופי להליך השיפוטי. ההרחבה שהצענו בפרק הקודם יש בה גם כדי להקל על העומס המיותר הנגרם בבתי המשפט מהעתירות המרובות בתחום חופש המידע. עם זאת, לנוכח חשיבות העניין גם במנותק משאלת סמכויות היחידה, יש לבחון חלופה יעילה,

73 סעיף 17 לחוק חופש המידע.

74 לפי נתונים מפרויקט "תולעת המשפט", [322 עתירות חופש מידע מתוך 3827 עתירות מינהליות](#) (להלן: פרויקט "תולעת המשפט").

75 ראו בדף הפייסבוק "תולעת המשפט" - "עד כמה באמת העתירה המנהלית נותנת אפשרות מציאותית בידי האזרח הקטן לשנות החלטה של הרשות שלדעתו פוגעת בו?", [30.6.2018](#).

זולה ומהירה גם אם שר המשפטים יחליט שלא לאמץ את המלצותינו לעניין
אכיפת הוראות החוק על כלל הרשויות הציבוריות.

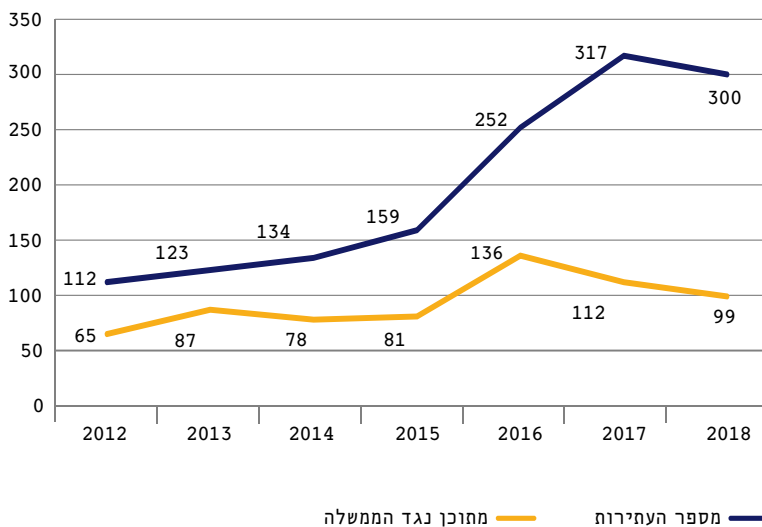
לפיכך אנו מציעות לקדם חלופה להליך השיפוטי בתחום חופש המידע כך שהיא
תהא חלופה מהירה וזולה יותר הן לציבור והן לרשויות הציבוריות.

רקע

היקף בקשות חופש המידע

בבחינת היקף עתירות חופש המידע לאורך השנים האחרונות, כפי שהתפרסם
בנתונים של היחידה הממשלתית לחופש המידע,⁷⁶ עולה התמונה כדלקמן:

חרשים 1
מספר עתירות חופש המידע, 2012-2018



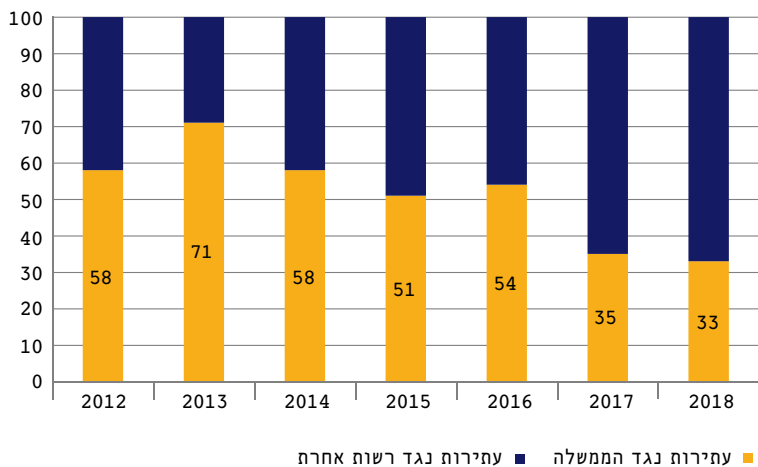
76 "20 שנה לחוק חופש המידע" (בהוצאת היחידה הממשלתית לחופש המידע, 2017).
נחוני שנת 2018 לקוחים מדוח היחידה לשנת 2018, לעיל ה"ש 35, בעמ' 33.

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	
300	⁷⁷ 317	252	159	134	123	112	מספר העתירות
99	112	136	81	78	87	65	מתוכן נגד הממשלה

בשנים 2012-2018 נרשמה עלייה של 268% במספר העתירות לחופש מידע. אף על פי כן ניכר כי לפחות עד לשנת 2016⁷⁸ חלקן היחסי של העתירות לחופש מידע נגד הממשלה מכלל עתירות חופש המידע נמצא בירידה כמעט קבועה. וכך, ב-2013 היה שיעור העתירות נגד הממשלה 71%, אבל ב-2018 הוא עמד על 33% בלבד מכלל העתירות לחופש מידע.

תרשים 2

שיעור העתירות נגד הממשלה מתוך סך העתירות לחופש מידע, 2012-2018 (%)



⁷⁷ על פי פרויקט חולעת המשפט, בנט המשפט סווגו 322 עתירות כעתירות חופש מידע. יש להניח כי השונות המספרית נובעת מההסתמכות של הפרויקט על הסיווג בהנהלת בחי המשפט לעומת הבחינה הידנית שהיחידה עורכת לכל עתירת חופש מידע.

⁷⁸ בין 2012 ל-2016 הייתה עלייה של 209% בהגשת עתירות נגד הממשלה, אבל אחריה הייתה ירידה של 27%.

את השינוי בשיעור עתירות חופש המידע יש לזקוף, לטעמנו, לקיומו של מנגנון חלופי לבירור תלונות על אי־עמידה בהוראות החוק של רשות ממשלתית. יתר על כן, אפשר לראות ביצירת סטנדרט אחיד בממשלה ובקיומו של גורם מנחה מקצועי עילה לירידה בצורך בפנייה לערכאה השיפוטית. עניין נוסף המשפיע על היקף עתירות חופש המידע הוא הקמתה של עמותת עורכי דין למינהל תקין.⁷⁹ עמותה זו שמה לה למטרה לקדם את המינהל התקין ברשויות המקומיות, בעיקר במגזר הערבי. לשם כך העמותה עושה שימוש רחב בחוק חופש המידע, ובמקרה של אי־מענה היא פונה לערכאה שיפוטית (באין לה חלופה אחרת). בשנתיים החולפות עמותה זו מחזיקה בנתח העיקרי בסך כל עתירות חופש המידע.⁸⁰

תוצאות ההליך השיפוטי

השוונות בין רשויות הכפופות ליחידה לשאר הרשויות אינה רק במספר העתירות המוגשות לבית המשפט, אלא גם בתוצאות השיפוטיות בעתירות אלו. מפרסומי היחידה עולה כי סיכויי ההצלחה של עותר נגד רשויות מקומיות גדולים בהרבה מסיכויי ההצלחה שלו בעתירה נגד משרד ממשלתי.⁸¹ שיעור ההצלחה בא לידי ביטוי גם בהיקף ההוצאות המוטל על הרשויות.⁸²

2018	2017	
54%	70%	סיכויי עתירה נגד הממשלה
57,500 ש"ח	158,940 ש"ח	הוצאות שנפסקו נגד הממשלה
95%	97%	סיכויי עתירה נגד רשות מקומית
186,000 ש"ח	476,345 ש"ח	הוצאות שנפסקו נגד רשויות מקומיות

79 "עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) – עמותה", אתר גיידסטאר, משרד המשפטים.

80 ראו דוח היחידה לשנת 2017, לעיל ה"ש 72, בעמ' 29. נהוני 2018 מבוססים על פרויקט "תולעת המשפט", לעיל ה"ש 74.

81 ראו דוח היחידה לשנת 2017, לעיל ה"ש 72, בעמ' 52. וכן דוח היחידה לשנת 2018, לעיל ה"ש 35, בעמ' 33.

82 ראו דוח היחידה לשנת 2017, לעיל ה"ש 72, בעמ' 29 ו-52; וכן דוח היחידה לשנת 2018, לעיל ה"ש 35, בעמ' 33.

ההסבר לפער העצום הוא העילות שבעטיין מגיעים עותרי חופש המידע לפתחו של בית המשפט. עיון בהכרעות בית המשפט⁸³ מלמד על ההיקף הגדול של עתירות נגד רשויות מקומיות בגין אימתן מענה במועד. אילו הייתה ליחידה הסמכות לטפל בתלונות על אימתן מענה, הכשל ביישום הוראות החוק היה נפתר מחוץ לכותלי בית המשפט, שאליו היו מגיעות רק עתירות בסוגיות של מחלוקת משפטית עקרונית. לעניין זה נציין כי הרוב המוחלט של התלונות המגיעות ליחידה עניינן אימתן מענה.⁸⁴

חלופה להליך השיפוט – כדרישה הבינלאומית

הפרויקט הבינלאומי למדידת הזכות למידע ("The Right to Information Rating")⁸⁵ אומד את התאמתם של חיקוקי חופש המידע במדינות שונות ביחס לסטנדרטים בינלאומיים. במסגרת הפרויקט נקבעו 61 מדדים שכל אחד מהם נבחן מול כל חקיקה חדשה.⁸⁶ בנוסף, כאשר יש שינויים בחקיקה לאומית, הפרויקט בוחן מחדש את הדירוג, כפי שנעשה עם מדינת ישראל בעקבות הקמת היחידה הממשלתית לחופש המידע ושינוי משטר האגרות.⁸⁷ אחד המדדים (מספר 37) קובע כי יש להבטיח בחקיקה שהזכות למבקשי מידע לפנות לגוף בחינה חיצוני, מינהלי (שאינו ערכאה שיפוטית), עצמאי ובלתי תלוי תעמוד לצורך ערעור על החלטת רשות.⁸⁸ מתוך 124 מדינות שבעניינן נערכה בדיקה, רק ב־30 מדינות אפשרות כזו אינה קיימת. ישראל נמנית עם מדינות אלו.⁸⁹

83 על בסיס מעקב שבועי אחר החלטות בחי המשפט בעתירות חופש מידע שעושה עו"ד רבקי דב"ש, החתומה גם היא על מסמך זה.

84 בשנת 2018 היו 88.3% מכלל התלונות ליחידה בנושא אימתן מענה. ראו דוח היחידה לשנת 2018, לעיל ה"ש 35, בעמ' 16.

85 [The RTI Rating](#) (להלן: פרויקט Rti-Rating).

86 ראו באתר הארגון – [Methodology](#), שם.

87 ראו [דף היחידה הממשלתית לחופש המידע בפייסבוק](#), 27 באפריל 2017.

88 "Requesters have the right to lodge an (external) appeal with an independent administrative oversight body". אינדיקטור מספר 37, פרויקט Rti-Rating, לעיל ה"ש 85.

89 ["By Indicator Detail"](#), פרויקט Rti-Rating, לעיל ה"ש 86.

במרבית מדינות העולם הגוף בעל הסמכות לברר טענות על אי־עמידה של הרשויות בהוראות החוק הוא נציבות חופש המידע. עם זאת, אין הכרח בקיומה של נציבות כדי להציע הסדר חלופי לבית המשפט. לדוגמה, בארצות הברית החקיקה מטילה את האחריות על יישומו של חוק חופש המידע על כמה גופים, בהם המשרד לשירותי מידע ממשלתי (The office of Government Information Services).⁹⁰ בסמכות המשרד לתווך ולגשר בין מבקשי מידע המלינים על רשות ציבורית, כחלופה להליך שיפוטי.⁹¹

לפיכך, וככל ששר המשפטים יחליט שלא יאמץ את ההמלצה להרחיב את סמכויות היחידה, אנו ממליצות לו לאפשר בירור מהיר, יעיל וזול יותר כחלופה להליך המינהלי.

הצעה ליישום

כדי לתת מענה לכשל המוצג בפרק זה אנו מציעות שלוש חלופות.

החלופה הראשונה

כפי שונתב ברישא של פרק זה, אנו סבורות כי המענה הראוי והנכון ביותר להתמודד עם הזמן השיפוטי היקר ועם משך הזמן הנדרש להכרעות בהפרות פשוטות של החוק הוא באמצעות חיזוק היחידה הממשלתית לחופש המידע. לעניין זה יש לתת את הדעת לכך שהשינוי שחל בממשלה בתחום יישום חוק חופש המידע אינו נובע רק מסמכויות היחידה בעניין בירור תלונות. המענה הרחב הניתן על ידי היחידה, גם בהגדרת סטנדרטים מחייבים ובמתן מענה תומך לממונה, בא לידי ביטוי גם בהיקף ההליכים המשפטיים נגד המדינה ובתוצאות של הליכים אלו.

The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 As Amended by Public Law No. 110-175, 121 Stat. 2524, and Public Law No. 111-83, § 564, 123 Stat. 2142, 2184

5 U.S.C. § 552(h)(3) 91

מכאן שדרך המלך היא הרחבת סמכויות היחידה על כלל הרשויות, כמוצע בפרק הקודם, והיא החלופה המועדפת עלינו. עם זאת, בשל חשיבות הנושא המובא בפרק זה, אנו מציעות עוד שתי חלופות.

החלופה השנייה – הרחבת סמכויות חלקית

אם שר המשפטים סבור כי אין לקבל את המלצתנו לעניין הרחבת סמכויות היחידה, אנו מציעות – בתור חלופה שנייה – להרחיב את סמכויות היחידה כלפי רשויות מחוץ לממשלה רק לעניין בירור תלונות. לצורך זה יש לעגן את השינוי בתיקון בחקיקה ראשית, כמוצע בהמשך. תיקון כאמור אינו צפוי לעורר התנגדות רבה היות שממילא החלופה הקיימת של פניית מבקשים לערכאה השיפוטית אינה מיטיבה עם מי מהצדדים. יתר על כן, אין במתן הסמכות לבירור תלונות נגד כלל הרשויות הציבוריות בנושאים הפרוצדורליים הקשורים ליישומן של החוק כדי לפגוע בעצמאות של הרשויות הציבוריות – חשש שהועלה בעבר בעיקר על ידי משרד הפנים והמרכז לשלטון מקומי.⁹²

החלופה השלישית – מנגנון ייחודי

אנו מציעות להסדיר מנגנון בירור והכרעה ייחודי. יצירת מנגנון חלופי, שנבחן בעבר גם בתוך משרד המשפטים, אינו מובן מאליו משום ששילוב אחד מהמנגנונים המוכרים (כגון בוררות או השגה) אינו מתאים באופן מלא. אנו סבורות שאפשר לגבש מנגנון ייעודי מתאים, הנשען על הסדרים קיימים אך מקים תפיסה חדשנית של הדרכים ליישוב סכסוכים בין הרשות הציבורית לאזרח.

יצירת הסדר כאמור חורגת ממסגרת מסמך זה. ואולם אם שר המשפטים סבור כי יש צורך בבחינת הסדר חלופי להליך שיפוטי מינהלי בתחום חופש מידע באופן שימש דוגמה גם ליישוב סכסוכים נוספים מחוץ לכותלי בית המשפט, המכון הישראלי לדמוקרטיה מציע את שירותיו להציע חלופה שלא תמנע גישה לערכאות ככל שהעותר מעוניין בדבר.

92 הדברים עלו בסיכום הדיון מיום 21 בינואר 2019, לעיל ה"ש 57.

נוסח החקיקה המוצע לחלופה השנייה (הרחבת סמכויות חלקית)

חוק חופש המידע (תיקון מס' 16), התש"ף-2020

- תיקון
סעיף 2
1. בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998,¹ בסעיף 2 לפני הגדרת "ועדה משותפת" יבוא –
- "היחידה" – היחידה הממשלתית לשקיפות שלטונית שהוקמה לפי סעיף 3א(א);
- הוספת
סעיף 3א
2. לאחר סעיף 3 בחוק העיקרי, יבוא –
- הקמת היחידה
- 3א. (א) מוקמת בזה יחידה ממשלתית לשקיפות שלטונית במשרד המשפטים ועובדיה יהיו עובדי משרד המשפטים.
- (ב) סמכויות היחידה יחולו על הרשויות הקבועות בסעיף קטן (1) להגדרת "רשות ציבורית". לענין חוק זה – "רשויות ממשלתיות".
- (ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב) סמכויות היחידה לענין בירור תלונות וקביעת הנחיות כאמור בסעיפים 3ב(א) (4) ו-3ב(א)(5) יחולו על כל הרשויות הציבוריות כהגדרתן בחוק זה.
- תפקידי היחידה וסמכויותיה
- 3ב. (א) תפקידי היחידה הם:
- (1) להקים אתר אינטרנט מרכזי לחופש מידע ולנהל את האתר. האתר שיוקם יכלול, בין היתר:
- (א) רשימת כל הרשויות הציבוריות, ובכלל זה מידע תמציתי על תפקידיה של כל רשות ציבורית, וכן על דרכי ההתקשרות עם הממונה;
- (ב) קישור לאתר האינטרנט של כל רשות ציבורית כהגדרתה בחוק. באין אתר לרשות ציבורית, כתובת משרדה הראשי של הרשות;
- (ג) מידע נוסף שיש בו לסייע בהגשת מידע לרשות ציבורית כפי שיקבע שר המשפטים.

(2) לקבוע נהלים בנושא:

- (א) פרסום מידע באופן יזום בידי רשויות ממשלתיות. נהלים אלו יכול שייקבעו לכלל הרשויות שנקבעו או לחלקן. לעניין סעיף קטן זה, "מידע" – מידע החייב בפרסום לפי החוק או מידע אחר;
- (ב) אופן הטיפול בבקשות לקבלת מידע לפי חוק זה.
- (3) לבצע מעקב ומחקר אודות אופן יישום החוק, לרבות אודות הליכים משפטיים. לצורך מילוי תפקידה, הרשויות הממשלתיות ימסרו לידי היחידה נתונים סטטיסטיים הנוגעים ליישום החוק על ידן, לרבות אודות הליכים משפטיים.
- (4) לברר תלונות נגד הרשויות הציבוריות והנוגעות ליישום החוק בעניינים הבאים:
- (א) אי־מינוי ממונה על העמדת מידע לציבור כאמור בסעיף 3;
- (ב) אי־פרסום מידע יזום כאמור בסעיפים 5, 6 ו־6א;
- (ג) אי־מתן מענה במועד לבקשה למסירת מידע כאמור בסעיף 7(ב)–(ד);
- (ד) דחיית בקשה לקבלת מידע ללא נימוק בניגוד לאמור בסעיף 7(ו);
- (ה) חישוב וגביית האגרות כאמור בסעיף 18 ובתקנות מכוחו.
- (5) מתן הנחיות לרשות ציבורית לתיקון ליקויים שנתגלו בפעילותה בנוגע ליישום הוראות החוק ובלבד שלא תינתן הנחיה לתיקון ליקויים בטרם נשמעה עמדת הרשות שנקבעה. לעניין רשות ציבורית שאינה רשות ממשלתית, הנחיות לתיקון ליקויים יינתנו לצורך מילוי סמכות היחידה בסעיף קטן 3ב(א)(5) בלבד.
- (6) להדריך את הממונים והרשויות הממשלתיות, ולסייע להם ביישום החוק ובמסירת מידע של הרשות לפי כל דין.
- (7) לרכז ידע מקצועי בתחום חופש המידע ולפרסמו.

(8) לקיים פעילות ציבורית להגברת מודעות הציבור לזכויותיו לפי החוק.

(ב) (1) לא יאוחר מ-1 ביוני בכל שנה יגיש שר המשפטים דין וחשבון לממשלה שיכין ראש היחידה הממשלתית לשקיפות שלטונית אודות יישום החוק ברשויות הממשלתיות ואודות פעילות היחידה.

(2) לא יאוחר מ-1 באפריל בכל שנה יגיש ראש היחידה הממשלתית לשקיפות שלטונית לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת דין וחשבון אודות התלונות שהוגשו ליחידה בשנה החולפת ובכלל זה תוצאות הטיפול בתלונות.

ביטול
סעיף 4 בחוק העיקרי יימחק.

דברי הסבר

מאז יוני 2012 פועלת במשרד המשפטים היחידה הממשלתית לחופש המידע (להלן: היחידה) שהוקמה מכוח החלטת ממשלה 2950 מיום 6 במרץ 2011 (להלן: החלטת הממשלה). התיקון המוצע נועד לעגן את סמכות היחידה בחקיקה ראשית.

כמו כן מוצע כי לעניין בירור תלונות יורחבו סמכויות היחידה על כלל הרשויות הציבוריות ולא יוגבלו למשרדי הממשלה ויחידות הסמך.

סעיף 1
הוספת הגדרה של המונח "היחידה".

סעיף 2
סעיף 3א(א) - מוצע כי פעילות היחידה הממשלתית לחופש המידע (כלשונה בהחלטת הממשלה) תעוגן בחקיקה ראשית. היחידה תמשיך לפעול במתכונתה הנוכחית כיחידה אורגנית במשרד המשפטים. מוצע לשמר את השם "היחידה" כדי שלא להטעות את הציבור עם המונח "רשות" הנקשר בחוק זה ל"רשות ציבורית". עם זאת, לאור סמכויות היחידה, ועל מנת להבחין את היחידה מיחידות חופש מידע בתוך רשויות ציבוריות (כגון במשטרה ובמשרד הבריאות), מוצע לשנות את שמה ל"יחידה הממשלתית לשקיפות שלטונית".

סעיף 3א(ב) - מוצע כי סמכויות היחידה יחולו על משרדי הממשלה ויחידות הסמך, כהגדרתן בסעיף קטן (1) להגדרת "רשות ציבורית".

סעיף 3א(ג) - מוצע כי לעניין סמכויות היחידה לבירור תלונות ולקביעות הנחיות מינהליות בעקבות בירור תלונה, סמכויות היחידה יחולו על כל הרשויות הציבוריות כהגדרתן בחוק זה.

סעיף 3ב - סעיף 3ב מפרט את תפקידי היחידה הממשלתית לחופש המידע, כפי שעוגנו בהחלטת הממשלה בשניוים קלים כמפורט להלן -

סעיף קטן 3ב(א)(1) - בסעיף (ב)(1) להחלטת הממשלה מפורט כי באתר האינטרנט המרכזי לחופש מידע יפורסמו גם טפסים והדוח השנתי של היחידה הממשלתית לחופש המידע. מוצע כי המידע הנוסף שהיחידה תידרש לפרסם, בתנאי שהמידע הרלוונטי למבקש מידע עשוי להשתנות מעת לעת, יוסדר בחקיקת משנה. כמו כן מוצע כי פרסום רשימת כל הרשויות באתר המרכזי לחופש המידע יהא חלופה לחובת פרסום רשימת הרשויות מכוח סעיף 4 לחוק, שהיא חובה מיושנת הן בדבר היקף הרשויות שלגביה נדרש לפרסם את המידע והן לגבי אופן הפרסום.

סעיף קטן 3ב(א)(2) - בהחלטת הממשלה ישנה התייחסות לשלושה סוגי נהלים שהיחידה רשאית לקבוע עבור משרדי הממשלה ויחידות הסמך -

1. "קווים מנחים לפרסום מידע באופן יזום...." (סעיף קטן (ב)(3) להחלטת הממשלה);
2. "תבניות אחידות... לפרסום דו"חות שנתיים, דו"חות של ממוני חופש מידע, וטפסים לבקשה לקבלת מידע" (סעיף קטן (ב)(4) להחלטת הממשלה);
3. "נוהל לתהליך הטיפול בבקשות לקבלת מידע לפי החוק..." (סעיף קטן (ב)(5) להחלטת הממשלה).

השימוש במונחים שונים מתעתע. נוסף על כך יש חפיפה בין "תבניות" לפרסום דוחות שנתיים ובין "קווים מנחים" לפרסום דוחות אלו, מכיוון שדוחות שנתיים הם חלק מחובות הפרסום היזום שחלות כחובה על רשות ציבורית. בנוסף, "טפסים לבקשת מידע" נוגעים גם לתהליך הטיפול בבקשה.

יש להניח כי השונות בלשון מנסחי הצעת הממשלה נועדה ליצור מדרג שונה ברמה הנורמטיבית של נהלים אלו. עם זאת, ההבחנה האמורה אינה מתקיימת דה פקטו, ויש בה רק להקשות ולזרוע חוסר הבנה בדבר כוונת המחוקק.

סעיף קטן 3ב(א)(3) - החלטת הממשלה מתייחסת בשני סעיפים לתפקיד היחידה לאיסוף מידע סטטיסטי על יישום החוק ועל עתירות חופש המידע (סעיפים קטנים (ב)(6) ו-(ב)(9) בהתאמה). מוצע לאחד בין סעיפים אלו ולהגדיר כי סמכות היחידה אינה רק לאסוף נתונים, אלא גם לקדם מחקר בתחום יישומו של

חוק חופש המידע. כמו כן, משולבת בסעיף זה החובה של הרשויות למסור מידע סטטיסטי ליחידה, כאמור בסעיף (ד) להחלטת הממשלה.

סעיף קטן 3ב(א)(4) – נוסף על תיקוני נוסח בשל העברת הסמכות מהחלטת ממשלה לחקיקה ראשית, מוצעים שני תיקונים. הראשון, הוספת סמכות לדון במקרים שהרשות לא מינתה ממונה על העמדת מידע לציבור; השני, הרחבת הסמכות של היחידה לברר נושאים הנוגעים לאגרות חופש מידע, לרבות קביעת פטור למבקש – בשל שינויים משמעותיים שנכנסו לתוקף בשנת 2014, בעקבות תיקון תקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999.¹ מוצע כי סמכות בירור התלונות תחול על כל הרשויות, ולא רק על הרשויות הממשלתיות.

סעיף קטן 3ב(א)(5) – הסעיף דומה בלשונו לסעיף (ב)(8) בהחלטת הממשלה, בשינויים המחויבים. מוצע שהסמכות למתן הנחיות לתיקון ליקויים תחול על כל הרשויות, ובתנאי שמתן הנחיות אלו מקורם בהליך בירור תלונה.

סעיפים קטנים (א)(6) ו-(א)(7) – סעיפים אלו דומים במהותם לסמכות היחידה כאמור בסעיף (ב)(10) להחלטת הממשלה. עם זאת מוצע להבדיל בין פעילות היחידה בתחום ההדרכה של עובדי הציבור ובין פעילות היחידה כמרכזת ידע מקצועי שפרסומו נדרש שיהיה לציבור ולרשויות כאחד.

סעיף קטן 3ב(א)(8) – הסעיף דומה בלשונו לסעיף (ב)(11) בהחלטת הממשלה, בשינויי נוסח קלים.

סעיף קטן 3ב(ג) – סעיף זה מעגן את חובת היחידה למסור דוח שנתי אחת לשנה. מוצע כי בנוסף למצב הקיים שבו הדוח מוגש לממשלה על ידי שר המשפטים, יגיש ראש היחידה דוח על היקף בירור התלונות, ובכלל זה על תוצאות הטיפול בתלונות, לוועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת.

מוצע למחוק את סעיף 4 בחוק, המסדיר את פרסום רשימת הרשויות הציבוריות. הפרסום המחויב הוא חלקי (בהינתן שאינו חל על כלל הרשויות), ואופן הפרסום מיושן. ראוי כי ההסדר המוצע בסעיף 3ב(א)(1), המורה על פרסום רשימה מלאה באתר אינטרנט מרכזי, יהא החלופה הראויה להסדר הקודם.

יצוין כי עם ביטול הסעיף יש לבטל גם את תקנה 2 בתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999.²

1 ק"ת תשנ"ט, עמ' 860.

2 ק"ת תשנ"ט, עמ' 858.

2.3. הנגשת מידע יזום

תמצית ההצעה

חוק חופש המידע עוסק בשני היבטים של שקיפות. החוק מעגן את זכותו של כל אזרח או תושב להגיש בקשה למידע לרשות ציבורית ("שקיפות פסיבית" מנקודת מבטה של הרשות) ולצד זה את חובתה של הרשות לפרסם מידע יזום ("שקיפות אקטיבית"). יחד עם ההבנה הציבורית ההולכת וגוברת לזכות הציבור למידע ולצד ההתפתחויות הטכנולוגיות, הציפייה כיום היא שיהיה מידע בסיסי שיוגש מראש לציבור גם ללא דרישה. כלומר, "שקיפות אקטיבית" הפכה להיות היום חובה שלטונית של הרשויות כלפי האזרחים. הרציונל העומד בסיס הדרישה לשקיפות שלטונית מרובה יותר יונק משני מקורות ראשיים – התועלת הציבורית דמוקרטית מפרסום מידע שיש בו כדי לסייע לציבור לבקר ולפקח על הרשות והתועלת החברתית-כלכלית בתור תפיסה הגורסת שפרסום מידע על צבירי נתונים פועל כתמריץ לפיתוח מדינת סטרט-אפ.⁹³

בשלהי הכנסת ה-20 גיבש משרד המשפטים טיוטת תזכיר חקיקה שעניינה קידום שקיפות אקטיבית, היינו התאמת הדרישות בחוק להנגשת מידע יזום. הטיוטה הונחה על שולחנה של שרת המשפטים. התיקון המוצע נועד להמיר את הוראות החוק הקיימות העוסקות בפרסום מידע יזום באופן של הפקת דוחות לעיסוק בהנגשת מידע מקוון ועדכני באמצעות האינטרנט. מקורו של תיקון זה בהמלצות שהגיש צוות השקיפות, שהוקם כחלק מיישום החלטת ממשלה 4515 (להלן: צוות השקיפות).⁹⁴ המלצות אלו עברו בחינה ועיבוד במחלקת הייעוץ והחקיקה של המשרד בשיתוף עם היחידה הממשלתית לחופש המידע.

אנו קוראות לשר המשפטים להפיץ את הטיוטה כתזכיר מטעם הממשלה החדשה. הדבר יאפשר לשר להעלות כאן נושא חשוב, מן המוכן, לקבל הערות והארות מהציבור ולקדמו לשלב הבא.

93 ראו שורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 25-41.

94 החלטה 4515, לעיל ה"ש 4. צוות השקיפות הוקם במרץ 2013 ועסק בנושאים שונים מתחום השקיפות השלטונית, למשל: הנגשת מאגרי מידע, תיקוני חקיקה נדרשים, מדד השקיפות.

רקע

חוק חופש המידע קובע חמש הוראות בעניין פרסום מידע יזום:

(1) פרסום רשימת רשויות

החוק מחייב את הממשלה לפרסם רשימה של הרשויות הציבוריות שהחוק חל עליהן (משרדי הממשלה ויחידותיהם וכן תאגידים שהוקמו לפי חוק).⁹⁵ המידע צריך לכלול את שם הרשות, סיכום תמציתי של תפקידיה, דרכי ההתקשרות עם הממונה בה וכל הדרכים לקבלת מידע שנמצא ברשותה.⁹⁶ כל רשות מקומית מחויבת לפרסם את הפרטים האמורים עליה ועל התאגידים שבשליטתה.⁹⁷

(2) דוח תקופתי

כל רשות ציבורית נדרשת לפרסם דוח שנתי.⁹⁸ הדוח צריך לכלול מידע כגון המבנה הארגוני של הרשות, תקציב, הוצאות ודרכי התקשרות עם הרשות.⁹⁹

(3) דיווח ממונה

דיווח הממונה כולל סטטיסטיקות של פעילות הרשות בשנה החולפת בתחום הטיפול בבקשות חופש המידע.¹⁰⁰ את דיווח הממונה מותר לפרסם יחד עם הדוח השנתי, ומותר לפרסמו גם בנפרד.¹⁰¹

95 ראו סעיף 4(א) לחוק חופש המידע.

96 ראו סעיף 4(א) לחוק חופש המידע.

97 ראו סעיף 4(ב) לחוק חופש המידע.

98 ראו סעיף 5 לחוק חופש המידע.

99 ראו תקנה 6 לתקנות חופש המידע.

100 ראו תקנה 7 לתקנות חופש המידע - דיווח הממונה כולל מידע כגון כמות הבקשות שהוגשו, משך זמן הטיפול בהן, אופן הטיפול וכד'.

101 ראו סעיף 4(א) לחוק חופש המידע.

(4) הנחיות מינהליות וחוקי עזר

כל הרשויות הציבוריות נדרשות להעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן הן פועלות, ככל שיש להן נגיעה או חשיבות לציבור, למעט כאשר אחד הסייגים המנויים בסעיף 9 לחוק חל עליהן. רשות מקומית נדרשת להעמיד לעיון הציבור את חוקי העזר שלה.¹⁰²

(5) מידע על איכות הסביבה

רשות ציבורית שמחזיקה במידע על איכות הסביבה נדרשת לפרסם אותו באתר האינטרנט שלה כברירת מחדל, אלא אם אין בנמצא אתר כזה.¹⁰³ תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), התשס"ט-2009¹⁰⁴ (להלן: תקנות המידע הסביבתי), מגדירות בפירוט כיצד צריך למלא חובה זו. תקנות המידע הסביבתי דורשות מהרשות הציבורית לוודא כי המידע יפורסם באופן זמין ושיהיה ניתן לאחזור ולהפקת פלט.¹⁰⁵ תקנות המידע הסביבתי גם קוצבות את פרק הזמן המרבי לפרסום המידע מרגע הגעתו לרשות הציבורית¹⁰⁶ וכן את פרק הזמן המינימלי להיותו נגיש לציבור.¹⁰⁷

בעיגון הוראות החוק השונות ניכר הפער בין ההוראות שנחקקו במקור (רשימת הרשויות, דוח תקופתי, דיווח ממונה, הנחיות מינהליות) ובין ההוראות המסדירות את פרסום המידע הסביבתי שנחקקו בשנת 2005, כפי שאף עולה בבירור מתקנות המידע הסביבתי.¹⁰⁸ בהסדרים שנקבעו בחקיקה הראשית אין

102 ראו סעיף 6 לחוק חופש המידע.

103 ראו סעיף 6א לחוק חופש המידע.

104 תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), התשס"ט-2009, ק"ח 590 (להלן: תקנות המידע הסביבתי).

105 ראו תקנה 4(א) לתקנות המידע הסביבתי.

106 ראו תקנה 6 לתקנות המידע הסביבתי.

107 ראו תקנה 7 לתקנות המידע הסביבתי.

108 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 סעיף 6א. תקנות המידע הסביבתי פורסמו כשלוש שנים וחצי לאחר מכן.

התייחסות לפרסום מידע באתר אינטרנט, למעט מידע סביבתי.¹⁰⁹ בתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999 (להלן: תקנות חופש המידע),¹¹⁰ ישנה התייחסות מזערית לחובת פרסום באינטרנט. ואולם ההתייחסות אינה מביאה בחשבון את יתרונותיו ואת תכונותיו הייחודיות של העולם הדיגיטלי על פני הפרסום שהיה מוכר לנו בעת שהחוק נחקק.¹¹¹ ההסדר בעניין פרסום רשימת הרשויות באינטרנט כמו גם ההתייחסות לפרסום הדוח השנתי באינטרנט חסרים. אין בהסדר הקיים התייחסות לצורך בזמינות של המידע והיכולת לאחזרו או להפיק פלט שלו,¹¹² לעדכניות המידע¹¹³ ולפרק הזמן שהמידע צריך להישמר¹¹⁴ – הקיימים כולם בהתייחסות לפרסום המידע הסביבתי. חסר זה מלמד שכוונת המחוקק הייתה שהאמצעי העיקרי לפרסום המידע יהיה יצירת עותק פיזי. היות שבמועד חקיקת החוק היה האינטרנט כפי שהוא מוכר לנו היום עדיין בחיתוליו, הבחירה של המחוקק מובנת. ברם מאז חלפו מעל לעשרים שנים, ועל אף תיקונים מסוימים שהוכנסו לחוק לא ניתנה הדעת לטיוב המידע או לנתונים שניתנים לפרסום באופן יזום מכוח חקיקה זו.

הצורך בעדכון החוק על מנת להתאימו למציאות הקיימת נדון בצוות השקיפות.¹¹⁵ עיקרי ההמלצות הועברו למחלקת הייעוץ והחקיקה של משרד המשפטים בספטמבר 2015. לאחר עבודה של כשלוש שנים גובש תזכיר חוק בנושא, והלה

109 ראו סעיף 6א(א) לחוק חופש המידע.

110 תקנות חופש המידע.

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

112 הקיימות בהסדר פרסום מידע סביבתי. ראו תקנה 4(א) לתקנות המידע הסביבתי.

113 ראו תקנה 6(א) לתקנות המידע הסביבתי.

114 ראו תקנה 7 לתקנות המידע הסביבתי.

115 באותה עת השתתפו באופן פעיל בצוות ובגיבוש ההמלצה לחיקון חקיקה (לפי סדר א-ב ולפי השתייכותם הארגונית דאז): עו"ד רבקי דב"ש, היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים; עו"ד אלונה וינוגרד, התנועה לחופש המידע; עו"ד עדי ליברוס, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים; עו"ד אבנר פינצ'וק, האגודה לזכויות האזרח; עו"ד גליה שגיא, עמותת שבי"ל; ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הועבר ללשכת שרת המשפטים דאז. טיוטת תזכיר החוק לא בידינו, ואף על פי כן
אנו רואות את החשיבות שבפרסומו להערות הציבור.

הצעת החוק תואמת את המגמה הבינלאומית בעניין זה, כפי שאף עולה מסקירה
שערכה היחידה הממשלתית לחופש המידע בנושא.¹¹⁶ לשם הדוגמה נתייחס
בקצרה לשתי מדינות – אנגליה וארצות הברית.

החקיקה הבריטית מחייבת כל רשות ליצור מדיניות פרסום מידע יזום (public
scheme). ה-ICO (Information Commissioner Office) מוסמך לקבוע מדיניות
לדוגמה המהווה את ברירת המחדל של חובת הרשות לפרסום במקרה שהרשות
לא גיבשה ולא פרסמה מדיניות כאמור בעצמה.¹¹⁷ בארצות הברית עוגנה החובה
לפרסם מידע באופן יזום בחקיקה מראשיתה על ידי יצירת מרחב פיזי לכלל המעוניין
בעיון בחומרים רשמיים של הרשות (reading room). בתיקון משנת 2016 המידע
המפורסם באופן יזום חייב להתפרסם באופן דיגיטלי.¹¹⁸

תזכיר החוק מבקש להתאים את החוק בכמה וכמה היבטים. נעמוד עליהם כעת
בקצרה.

יצירת חלופה לרוח השנתי – בפרסום קבוע באינטרנט

צוות השקיפות הציע כי במקום הפקת דוח שנתי אחת לשנה ייקבע בחוק
ובתקנות מכוחו מהו המידע שחייבים להנגישו לציבור באתר האינטרנט של כל
רשות ציבורית. הרציונל העומד בבסיס ההצעה הוא הידיעה שהמידע שנמצא
אצל רשות ציבורית רב ומגוון ומתעדכן תדיר. הצורך בדיווח אחת לשנה על מידע
המוחזק בידי הרשות מתאים רק לחלק מהמידע הציבורי (כגון תקציב או תוכניות
עבודה), אבל יש מידע רב שחשוב ליצור לו פרסום נגיש, קבוע ועדכני כל הזמן,

116 ["הפצת מידע יזום - מסמך רקע - הסדרי החקיקה"](#) (היחידה הממשלתית לחופש
המידע, 22.7.2015).

117 ["Guide to Freedom Information: What Information Do we Need to
Publish?"](#) ICO.org.uk

118 סעיף 552(2)(a) לחוק חופש המידע האמריקאי.

למשל דרכי ההתקשרות עם הרשות או זכויות. עמדת הצוות הייתה שיש לאפשר גמישות מסוימת לכל רשות בקביעת רמת השקיפות שהיא מציעה, ובתנאי שהרשות תעמוד בדרישות סף מינימליות.

הצוות הציע לחייב כל רשות לקבוע מדיניות ולפרסמה, וכן להביא בתוך כך בחשבון את היקף המידע שיפורסם באתר הרשות ואת תדירות עדכונה.

1. הסבר כללי על הרשות (כגון סמכויות ומבנה ארגוני);

2. מידע על פעילות הרשות (כגון תקציב ותוכנית עבודה);

3. דרכי העבודה של הרשות (כגון נהלים שעל פיהם הרשות עובדת, השירותים שהיא מספקת וזכויות האזרחים שהיא מסייעת לממש);

4. פרסום מידע ומסמכים כדבר שבשגרה (כגון נתונים סטטיסטיים ומידע שנמסר במסגרת בקשה למידע).

ככלל, הצוות המליץ כי רשות ציבורית תשאף לכך שמרבית המידע היזום יפורסם באתר האינטרנט של הרשות (בכפוף להגנה על עקרונות אחרים כמו פרטיות וסודות מסחריים), בפורמט קריא מכונה שאין בעניינו זכויות קנייניות וברישיון שימוש פתוח, ככל שהדבר יתאפשר.

דיווח הממונה

נוסף על הקיים בחקיקה¹¹⁹ הצוות הציע להוסיף חובות דיווח נוספות שיאפשרו הבנה והיכרות מעמיקה יותר עם התוכן של יישום חופש המידע בכל רשות. דוגמאות: הנושאים שבעניינם הוגשו מרבית הבקשות; חמש הבקשות הישנות ביותר המטופלות ברשות; פירוט המקרים לחריגה מהזמן המרבי לטיפול בבקשה (120 יום). הצוות המליץ בעניין זה שכל ממונה יחויב להגיש עותק מדיווח הממונה לשר המשפטים, והלה יהא רשאי לקבוע כללים לעניין הפורמט להגשת

119 ראו תקנה 7 לתקנות חופש המידע. הדיווח כולל פרסום נתונים על מספר הבקשות, אופן המענה לבקשות מתוך התייחסות לעילות לאי־מסירת מידע, המענה לבקשות ביחס לזמן המענה, עתירות חופש מידע, תמצית ההחלטות בעתירות.

דיווח הממונה לצורך ריכוז ובקרה על אופן יישום החוק בכל הרשויות הציבוריות ולעניין פרסום מידע זה לציבור במרוכז (בדומה לנעשה היום בממשלה).

רשימת הרשויות הציבוריות

פרסום רשימת הרשויות באינטרנט נמצא היום באחריות היחידה הממשלתית לחופש המידע מכוח החלטת ממשלה 2950.¹²⁰ עם זאת, ההסדר המעוגן בחקיקה רלוונטי רק למקצת מן הרשויות, ואופן הפרסום בחקיקה (שלא כמו ההסדר הקבוע בהחלטת הממשלה) מתייחס לפרסום פיזי במהותו. לפיכך הצוות המליץ לעגן בחקיקה את החובה של משרד המשפטים לפרסם את רשימת כל הרשויות הציבוריות באתר המרכזי לחופש המידע וכן בעותק דיגיטלי בפורמט פתוח. המלצה זו מתאימה למוצע בפרק 2.1.

הצעה ליישום

לאור האמור לעיל אנו קוראות לשר המשפטים לאשר את פרסום טיוטת התזכיר להנגשת מידע יזום. בפרסום כאמור ינהיג השר את צמצום הפער שנוצר בין הוראות חוק שלא יכלו להביא בחשבון את היכולות הטכנולוגיות להנגשת מידע זמין ועדכני לציבור באופן המוכר לנו היום. בשינוי כזה יש גם להקל על הרשויות הציבוריות, שבעת הזו מחויבות בפרסום דוח אחת לשנה אף שהשקעת המשאבים הרבה בהפקה, בפרסום ובהפצת הדוח אינה עולה בקנה אחד עם הצורך בו. הפער בין הוראות החוק ליכולות הקיימות הולך וגדל. על התיקון המוצע שקדו זמן ממושך עובדי היחידה, אנשי מחלקת ייעוץ וחקיקה וחברי צוות השקיפות, והוא מגלם את השינוי המתחייב בהתאמת החוק למציאות.

נעיר כי אף שאין מחלוקת בעניין חשיבותו הרבה של תיקון בתחום הנגשת המידע היזום, ייתכן שתהיינה למכון הישראלי לדמוקרטיה הערות לעניין הפרטים הכלולים בתזכיר שהתגבש במשרד המשפטים. ואולם אין ספק שהגיעה העת לפרסם את טיוטת התזכיר. יש לאפשר לכל הגורמים הנוגעים בדבר להעיר את הערותיהם על הנוסח המוצע ולפעול לחידודו.

120 ראו סעיף ב(1)(א)-(ב) להחלטה 2950, לעיל ה"ש 44.

2.4. שקיפות בוועדת השרים לענייני חקיקה

תמצית ההצעה

מספר הצעות החוק הפרטיות בישראל גדול בהרבה מזה שבמדינות אחרות.¹²¹ יתר על כן, יש עלייה בחלקה של החקיקה הפרטית המאושרת בכנסת לעומת כלל החקיקה המאושרת.¹²² בשל המבנה של הליך החקיקה הישראלי יש להחלטה של ועדת השרים לענייני חקיקה (להלן: ועדת השרים) משקל נכבד באפשרות להעביר חקיקה פרטית להמשך דיון ובירור בכנסת. בשל כך, ובגלל המשמעת הקואליציונית, ועדת השרים הפכה לחלק בלתי נפרד מהליך החקיקה. על פי הנהוג היום, רק ההחלטה הסופית של ועדת השרים מפורסמת. ההצבעה והשיקולים לאישור או לדחיית הצעה כלשהי אינם מפורסמים. בשל חשיבות האמון בהליך החקיקה, ועל מנת להזים טענות שהחלטות הממשלה בעניין הליכי חקיקה מונעים משיקולים שאינם קשורים לדיון בגוף הצעת החוק עצמה, אנו מציעות להחיל חובת שקיפות רבה גם על השלבים הראשוניים של הליכי החקיקה.

אנו מציעות ששר המשפטים יציע תיקון לתקנון הממשלה באופן שיחיל שקיפות רבה יותר בהליך מדורג. תחילה תפורסם החלטה מנומקת של ועדת השרים לענייני חקיקה, אגב ציון שמות השרים שתמכו בהחלטה או התנגדו לה. לאחר בחינת ההשלכות של פרסום כאמור יישקל לפרסם מידע נוסף, לדוגמה פרוטוקולים של הדיונים.

נוסיף שההתנהלות החשאית של ועדת השרים נתונה תדיר לביקורת ציבורית נוקבת, ונראה ששינוי מגמה בעניין זה יזכה לתמיכה ציבורית רחבה ויסייע בכך לחיזוק האמון בהליך החקיקה.

121 חן פרידברג, אביטל פרידמן וניב שובל "[הכנסת ה-20 במספרים](#)" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1.5.2019). (להלן: פרידברג, פרידמן ושובל).

122 ראו "[חקיקה בכנסת הישראלית: בראי שבעים שנות חקיקה במדינת ישראל](#)" (אפריל 2019), הלשכה המשפטית של הכנסת, בעמ' 14 (להלן: דוח חקיקה של הכנסת).

רקע

ועדת השרים לענייני חקיקה – כחלק מהליך החקיקה

הליכי החקיקה בישראל אינם מוסדרים בחקיקה. הליכים אלו, שחשוב לעגן אותם בחוקי־יסוד: חקיקה כחלק מאבני היסוד של הדמוקרטיה, מוסדרים כיום בתקנון הכנסת.¹²³ בתקנון נקבע כי במסגרת הדיון לקראת הצבעה טרומית רשאי שר או סגן שר להביא לפני הכנסת את עמדת הממשלה לעניין הצעת החוק.¹²⁴ עוד נקבע בתקנון כי הממשלה רשאית להודיע למזכירות הכנסת על מתן פטור מחובת ההנחה של הצעת חוק פרטית.¹²⁵ אופן הגיבוש של עמדת הממשלה כלפי הצעות חוק פרטיות מוסדר בתקנון הממשלה. אם הצעת חוק פרטית עולה לדיון בכנסת בלי שוועדת השרים דנה בעמדת הממשלה בעניינה, עמדת הממשלה תהיה בהכרח התנגדות להצעת החוק הפרטית.¹²⁶ בדרך כלל הממשלה מטילה משמעת קואליציונית על הצבעות החקיקה בכנסת. לפיכך ההליך שמתרחש בוועדת השרים הוא חלק חשוב ביותר בהליך החקיקה הפרטית, ולכן יש להטיל עליו עקרונות של שקיפות כמקובל בהליכי חקיקה.

היקף החקיקה הפרטית בישראל

היקף החקיקה בישראל גדול בהרבה מהיקף החקיקה הפרטית המקובל בעולם. מבדיקה שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה (בהובלת ד"ר חן פרידברג) עולה כי פרט לפרלמנט האיטלקי אין שום פרלמנט בעולם שמספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות בו מתקרב לזה שבכנסת ישראל.¹²⁷

123 ראו גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג [חוקון שיטת הממשל בישראל](#) (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013), עמ' 560.

124 סעיף 77(ג)(1) לתקנון הכנסת.

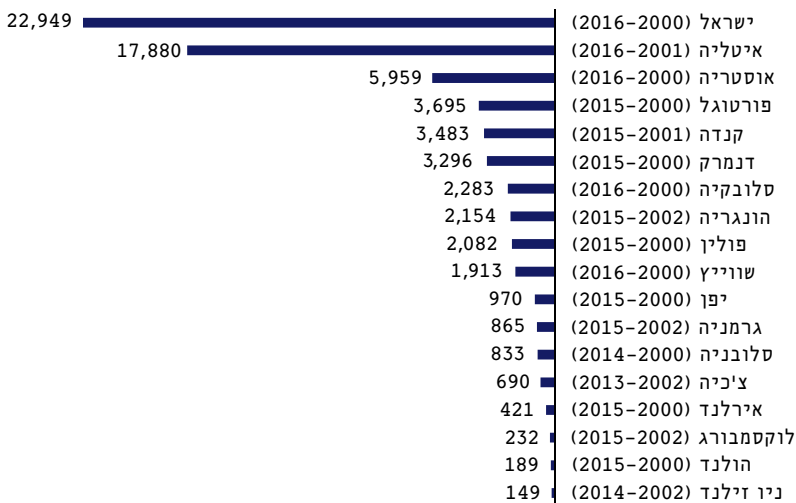
125 סעיף 76 לתקנון הכנסת.

126 סעיף 66(ה) לתקנון הממשלה.

127 פרידברג, פרידמן ושובל, לעיל ה"ש 121.

חרשים 3

מספר הצעות החוק הפרטיות בפרלמנטים בעולם¹²⁸



מרבית הצעות החוק הפרטיות בכנסת אינן מבשילות לכדי חקיקה. לדוגמה, בכנסת ה־20 רק 4% מהצעות החוק הפרטיות שהוגשו הבשילו לכדי חקיקה ראשית.¹²⁹ מבחינת החוקים שסיימו את הליכי החקיקה – חוקים רבים שאושרו בכנסת מקורם בהליכי חקיקה פרטיים. עד הכנסת ה־11 (שסיימה את תקופת כהונתה ב־1988) חלקן של הצעות החוק הפרטיות לא עלה על 25% מכלל החקיקה הראשית שאושרה בכנסת. אך בין הכנסת ה־13 (שנבחרה ב־1992) ועד הכנסת ה־17 (שסיימה את כהונתה ב־2009) מקורם של רוב החוקים שעברו היה בהצעות חוק פרטיות, למעט בכנסת ה־16 (בשנים 2006-2003), אז הפער בין מקורות החקיקה היה קטן, עם עדיפות קלה לחקיקה הממשלתית (49.6% לעומת 46.8%).¹³⁰

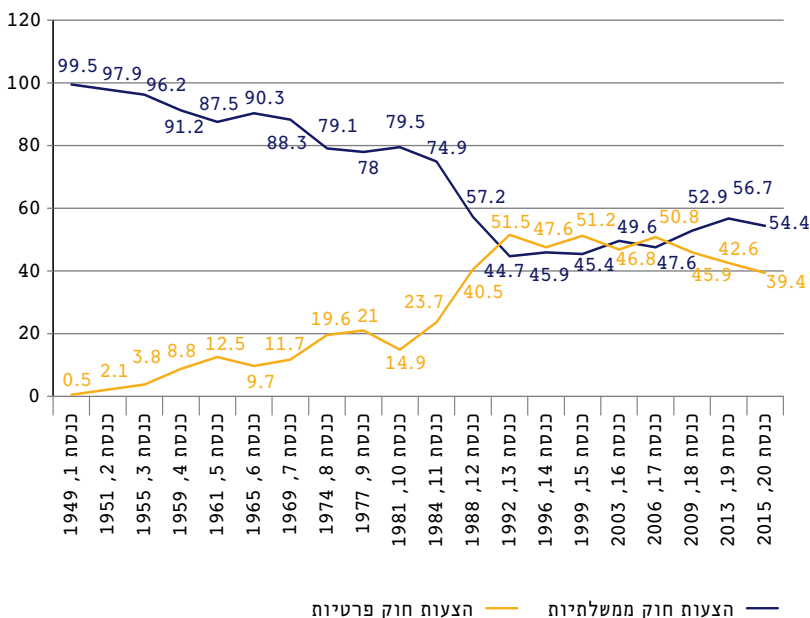
128 ש.ס.

129 ראו דוח חקיקה של הכנסת, לעיל ה"ש 122, בעמ' 24.

130 הנתונים והחרשים מתוך דוח חקיקה של הכנסת, לעיל ה"ש 122, בעמ' 14.

4 חרשים

חקיקה פרטית לעומת חקיקה ממשלתית (%)¹³¹



לפי סיכום שעשתה מחלקת הייעוץ והחקיקה של משרד המשפטים לשנת 2017, סיכוייה של הצעת חוק פרטית לעבור את אישור הכנסת עולים כאשר הממשלה תומכת בהצעה.¹³² לפיכך מובן העניין הרב של חברי כנסת, כמו גם של הציבור, בדפוס ההצבעה של ועדת השרים לענייני חקיקה ובנימוקים שלה להחלטתה.

131 דוח חקיקה של הכנסת, לעיל ה"ש 122, בעמ' 14.

132 "דוח חקיקה 2017" מחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים (מאי 2018), עמ' 29.

הגברת השקיפות בוועדת השרים לענייני חקיקה – הצעות

לנוכח היקף החקיקה הפרטית וחשיבותה בעבודת חברי הכנסת ולנוכח המשקל הרב שיש להחלטת ועדת השרים לענייני חקיקה החלו חברי הכנסת מאז הכנסת ה־17 להסדיר בחוק היבטים מסוימים של עבודת ועדת השרים לענייני חקיקה. לשיאו הגיע העיסוק בנושא בכנסת ה־20, שבה הוגשו 12 הצעות חוק שעניינן ועדת השרים לענייני חקיקה.¹³³ ב־28 הצעות מתוך 32 ההצעות שעסקו בוועדת השרים הוצע לחייב את הוועדה בניהול פרוטוקול של דיוניה ובפרסומו. את הצעת החוק שנהנתה מהתמיכה הרבה ביותר בכנסת הציעה ח"כ אורית סטרוק בכנסת ה־19. הצעת החוק האמורה מבקשת לתקן את חוק הממשלה ולייחד לוועדת השרים לענייני חקיקה סעיף המחייב אותה לנהל "פרוטוקול של דיוניה, שיכלול את ההצבעות, ותפרסמו לציבור".¹³⁴ בכנסת ה־20 חתמו על הצעות חוק זהות בנוסחן 65 חברי כנסת, כלומר כשני שלישים מחברי הכנסת המכהנים שלא מילאו באותה עת תפקיד שר או סגן שר.¹³⁵ הממשלה התנגדה להצעת החוק בנימוק שלא ראוי להסדיר את עבודת הממשלה בתיקון חקיקה אלא באמצעות תיקון תקנון הממשלה. יצוין כי השר ישראל כ"ץ, אשר הקריא את עמדת הממשלה באותה עת, ציין כי שרת המשפטים והוא עצמו אינם מתנגדים להחלת שקיפות על ועדת השרים לענייני חקיקה. התנגדות הממשלה, כדבריו, מקורה בתפיסה ש –

הצעות חוק הממשלה (תיקון – ועדת שרים לענייני חקיקה) מבקשות לקבוע בחוק ראשי הוראות שמקומן הרגיל בתקנון הממשלה. יתר על כן, הן מבקשות לייחד דווקא לוועדת השרים לחקיקה הוראות המחייבות

133 המידע נאסף ממאגר החקיקה של הכנסת. בכנסת ה־17 הוגשו 6 הצעות חוק פרטיות שעניינן ועדת השרים לענייני חקיקה; בכנסת ה־18 – 5 הצעות; בכנסת ה־19 – 6 הצעות; בכנסת ה־20 – 12 הצעות; בכנסת ה־21 – 3. ראו "[מאגר החקיקה הלאומי](#)", [אחר הכנסת](#).

134 הצעת חוק הממשלה (תיקון – ועדת שרים לענייני חקיקה), התשע"ג-2013, פ/19/946, שהונחה על שולחן הכנסת ביום 13.3.2013.

135 ראו דברי ימי הכנסת, ישיבה מס' 206 מיום 15.2.2017, בעמ' 59 (בעותק הדיגיטלי).

פרסום מפורט של הדיון ושל עמדות השרים אחד לאחד. כאמור, אין זו המסגרת הנכונה לטעמי להסדרת הנושא.¹³⁶

ואכן, בממשלה הקודמת נהגו שרת המשפטים איילת שקד והשרה לשוויון חברתי גילה גמליאל לפרסם בפומבי את הצבעותיהן בוועדת השרים (כפי שעשו בעבר שרים אחרים ביוזמה אישית).

ארגונים חוץ־ממשלתיים רבים תמכו בהצעת החוק האמורה, ובהם המכון הישראלי לדמוקרטיה¹³⁷ ועמותת משמר הכנסת.¹³⁸

סיכום

יש חשיבות רבה בהגברת השקיפות בהחלטות של ועדת השרים לענייני חקיקה. עמדתנו היא שיש להבדיל את ועדת השרים לענייני חקיקה מיתר ועדות השרים משום היותה חלק בלתי נפרד, ומרכזי, בהליכי החקיקה של הצעת חוק פרטית בישראל. לעמדת הממשלה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בדיונים ובהחלטות של הוועדה, משקל מכריע באפשרות הקידום של הצעת החוק הפרטית. נראה כי הנושא מעסיק את חברי הכנסת בלי קשר להשתייכותם הפוליטית. לפיכך יש לצפות כי גם בכנסת ה־22 יעלה הנושא לדיון חוזר על ידי מי מחברות וחברי הכנסת.

הצעה ליישום

הצעתנו בדבר הדרך להגביר את השקיפות בוועדת השרים לענייני חקיקה כוללת נוסח מוצע להחלטת ממשלה לתיקון סעיף 66 בתקנון הממשלה.

136 ראו דברי ימי הכנסת, שם, בעמ' 62–63.

137 ראו [מכתב מד"ר תהילה שורץ אלטשולר מהמכון הישראלי לדמוקרטיה אל שרת המשפטים איילת שקד וחברי ועדת השרים לענייני חקיקה \(12.1.2017\)](#).

138 ראו ["שקיפות בוועדת השרים לחקיקה", המשמר החברתי](#).

עיקרי ההצעה

השינוי המוצע יש בו כדי לשנות את דרכי עבודת הוועדה שהיו נהוגות עד כה. כדי למנוע את חששם האפשרי של חברי הממשלה מהשינוי האמור אנו מציעות כי התיקון המוצע יחול בהדרגה. אנו מציעות כי שר המשפטים, בתפקידו כיו"ר ועדת השרים לענייני חקיקה, יציע למזכירות הממשלה לפרסם תחילה את אופן ההצבעה של השרים בוועדה בליווי הנמקה קצרה בדבר השיקולים שבבסיס ההחלטה¹³⁹ ומתוך כוונה לבחון בהמשך את השינויים שגרמה הגברת השקיפות ולהרחיב את הפרסום גם למידע נוסף.

לשם כך יש צורך בתיקון סעיף 66 לתקנון הממשלה,¹⁴⁰ כמוצע להלן.

נוסח מוצע (החלטת ממשלה)

הגברת השקיפות בוועדת שרים לענייני חקיקה: הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ - בהמשך להחלטת הממשלה 4515 מיום 01.04.2012:

להגביר את השקיפות בוועדת השרים לענייני חקיקה.

(א) לתקן את סעיף 66(ד) לתקנון הממשלה ולעגן את חובתה של מזכירות הממשלה לערוך רישום של אופן ההצבעה בוועדה, ולפרסם רישום זה, בליווי ההנמקה להחלטה בתוך 48 שעות.

(ב) בתקנון הממשלה, בסעיף 66(ד) בסופו יבוא - "מזכירות הממשלה תערוך רישום של הצבעת השרים החברים בוועדה ושל ההנמקה להחלטת הוועדה. הרישום יפורסם על ידי מזכיר הממשלה בתוך 48 שעות ממועד ישיבת הוועדה".

139 ממילא הממשלה מנמקת את החלטתה בדבר עמדתה כלפי הצעות חוק פרטיות בזמן המוקצה לה במליאה להצגת עמדתה.

140 [התקנון לעבודת הממשלה, הממשלה ה-34 בראשות בנימין נתניהו](#), אושר בהחלטת הממשלה מס' 29 מיום 26.5.2015.

שנתיים מיום כניסת התיקון לתוקף יבחן שר המשפטים את ההשלכות של הגברת השקיפות בוועדת השרים לענייני חקיקה על עבודתה וימליץ לממשלה אם להרחיב את השקיפות בוועדה גם על פרסום מידע נוסף אודות פעילות הוועדה.

דברי הסבר

רקע כללי

בישראל מספר הצעות החוק הפרטיות גדול בהרבה מזה שבמדינות אחרות. כן, יש עלייה בחלקה של החקיקה הפרטית המאושרת בכנסת לעומת כלל החקיקה המאושרת. בגלל המבנה של הליך החקיקה הישראלי להחלטה של ועדת שרים לענייני חקיקה יש משקל רב באפשרות של חקיקה פרטית לעבור להמשך דיון ובירור בכנסת. בשל כך, ולנוכח המשמעת הקואליציונית, הפכה ועדת השרים לחלק בלתי נפרד מהליך החקיקה. כיום מפורסמת רק ההחלטה הסופית של ועדת השרים לענייני חקיקה. אופן ההצבעה והשיקולים לאישור או לדחיית הצעה אינם מפורסמים. בשל חשיבות האמון בהליך החקיקה, וכדי להזים טענות שהחלטות הממשלה בעניין הליכי חקיקה מונעות משיקולים שאינם קשורים לדיון בגוף הצעת החוק עצמה, מוצע להחיל שקיפות רבה גם על השלבים הראשוניים של הליכי החקיקה.

מוצע כי פרסום אופן ההצבעה בוועדה, כמו גם נימוקה, יפורסמו על ידי מזכירות הממשלה בתוך 48 שעות, לנוכח סמיכות ההחלטות של ועדת השרים לדיון המתקיים בכנסת בהצעות החוק הפרטיות שעלו לדיון בוועדה. עוד מוצע כי שר המשפטים יבחן בתוך שנתיים ימים מיום כניסתו לתפקידו את ההשלכות של השינוי בהתנהלותה של הממשלה וישקול אם להמליץ לממשלה להרחיב את השקיפות בוועדת השרים לענייני חקיקה גם על מידע נוסף, כגון הפרוטוקולים של הוועדה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה
לא רלוונטי

גורם אחראי למקב
שר המשפטים ומזכירות הממשלה

תקציב
לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

לא צפויה השפעה ניכרת על מצבת כוח האדם משום שכבר היום החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מפורסמת על ידי הממשלה, רק בלי אופן ההצעה וההנמקה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

[כאן יש לצרף את עמדת השרים שיהיו חברים בוועדת השרים לענייני חקיקה]

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה זו ממשיכה את התחייבות הממשלה להגביר את השקיפות במסגרת מדיניות ממשל פתוח, כפי שהתחייבה הממשלה בהחלטת ממשלה מס' 4515 מיום 1 באפריל 2012.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

[כאן יש לצרף את עמדת היועץ המשפטי של משרד המשפטים]

סיווגים

סיווג ראשי:

סיווג משני:

חתימת השר המגיש

[כאן יצורף מכתב הנושא את חתימת שר המשפטים]

פרק 3 נושאים חשובים נוספים

תחום השקיפות השלטונית רחב ובעל היבטים רבים. לאחר שמנינו בפרק הקודם את ארבע הרפורמות העיקריות שאנו ממליצות לשר המשפטים לקדם עם כניסתו לתפקיד, אנו מבקשות עתה להפנות את תשומת ליבו של השר לשלושה נושאים נוספים בתחום זה:

1. הסדרת היחסים בין חוק חופש המידע לסוגיית הפרטיות;
2. הצורך בתיקונים נקודתיים בחוק חופש המידע;
3. חיזוק מעמדם של הממונים על העמדת מידע לציבור.

3.1. שקיפות לעומת פרטיות

תמצית ההצעה

הזכות לקבלת מידע מהרשות הציבורית אינה זכות מוחלטת. החוק מונה סייגים אחדים שבשלהם הרשות רשאית שלא למסור מידע ואשר במקרים מסוימים אף נאסר עליה למסור מידע. אחד הסייגים שנדון לעיתים תכופות הוא אי־מסירת מידע בגין פגיעה בפרטיות. באיזון שבין חופש המידע לפרטיות העדיף המחוקק, ככלל, וכך גם בתי המשפט, את הזכות לפרטיות. הזכות לפרטיות רחבה וחלה על כל מידע על אדם מזוהה או הניתן לזיהוי, ועל כן רבים המקרים שהתנגשות בין הזכויות באה בהם לידי ביטוי. מאז נחקק החוק נהגו המדינה ובתי המשפט להקפיד על איזון בין "עומק" הפרטיות במידע המבוקש מול האינטרס הציבורי בחשיפת המידע. פרשנות משפטית זו היה לה על מה להסתמך, כפי שיורחב בהמשך.

הדרישה הציבורית לשקיפות מתחזקת בין היתר בעקבות השתכללות היכולות הטכנולוגיות, המאפשרות בקלות רבה יותר להנגיש מידע רב ואיכותי בעל ערך. עם זה, אותן יכולות מקילות על הפגיעה האפשרית בפרטיותם של אנשים שמידע בעניינם נמצא במאגרי מידע. יכולות חדשניות אלו מחדדות את הצורך

לבחון מחדש את הסוגיות המורכבות של ההתנגשות בין הזכות למידע לזכות לפרטיות. דרישה כזאת אף עלתה במפורש בהחלטת הממשלה "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור".¹⁴¹ לאחרונה שינה היועץ המשפטי לממשלה מעמדת המדינה שהייתה נהוגה מאז נחקק חוק חופש המידע והודיע לבית המשפט העליון כי עמדתה היא שלרשות הציבורית אין שיקול דעת כאשר מתרחשת פגיעה בפרטיות. לעת עתה בית המשפט טרם קיים דיון בנושא.¹⁴²

נראה כי הצורך במענה סדור לסוגיות שמתעוררות בעקבות ההתנגשות בין ערך הפרטיות לערך השקיפות רק ילך ויתחזק. לפיכך אנו מציעות להקים צוות מקצועי אשר ימליץ לפני שר המשפטים על הדרכים לשפר את האיזון הקיים.

רקע

חוק חופש המידע קובע חריגים אשר אם הם מתקיימים, רשות רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע. החריגים נחלקים לחמישה סוגים:

1. רשויות המוחרגות לחלוטין מחוק חופש המידע – כגון השב"כ והמוסד (סעיף 14 לחוק);
2. מקרים שהחוק קבע בעניינם כי הרשות לא תמסור מידע עליהם – כגון ביטחון המידע וחוק הגנת הפרטיות (סעיף 9(א) לחוק);
3. מקרים שבהם הרשות נדרשת להפעיל את שיקול דעתה אם למסור את המידע – כגון מידע פנימי וסודות מסחריים (סעיף 9(ב) לחוק);
4. מקרים שבהם המידע לא נמסר מסיבות "טכניות" – כגון כאשר אי-אפשר לאתר את המידע או שאיתורו כרוך בהקצאת משאבים לא סבירה (סעיף 8 לחוק);
5. מקרים שיש בהם הסדר ספציפי אחר למסירת המידע (סעיף 20 לחוק).

141 החלטה מסי 1933 של הממשלה ה-34, "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (30.3.2016) (להלן: החלטה 1933).

142 הדיון נקבע ליום 5 באפריל 2020.

במקרה שיש חשד לפגיעה בפרטיות החוק קובע כך:

רשות ציבורית לא תמסור [...] מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 [...] אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין.¹⁴³

חוק הגנת הפרטיות

הזכות לפרטיות מעוגנת בסעיף 7 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.¹⁴⁴ עוד קודם להכרה בזכות לפרטיות כזכות חוקתית הסדיר המחוקק את ההגנה על זכות זו במסגרת חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הגנת הפרטיות).¹⁴⁵ חוק הגנת הפרטיות מונה בסעיף 2 רשימה של חלופות שהן בבחינת "פגיעה בפרטיות", למשל האזנות סתר¹⁴⁶ או צילום ברשות היחיד.¹⁴⁷ מי שעושה "שימוש בידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה" נחשב אף הוא לפוגע בפרטיות.¹⁴⁸ מכאן שהוראות חוק הגנת הפרטיות אינן מקנות סמכות לכאורה לרשות, או לכל גורם אחר, להעביר מידע אישי שנמצא אצלה אלא בהסכמתו של האדם שעליו נסב המידע או לשם שימוש במידע במטרתו המקורית.

האיסור לפגיעה בפרטיות, מטבע הדברים, אינו מוחלט. כבכל זכות חוקתית מותר לפגוע בה באמצעות חוק אחר ההולם את ערכי המדינה, ובתנאי שהוא סביר ומידתי.¹⁴⁹ גם בחוק הגנת הפרטיות הזכות אינה מוחלטת, ואם ניתנה הסכמתו

143 ראו סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע.

144 חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב-1992, ס"ח 150.

145 חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ס"ח 128 (להלן: חוק הגנת הפרטיות).

146 ראו סעיף 2(2) לחוק הגנת הפרטיות.

147 ראו סעיף 2(3) לחוק הגנת הפרטיות.

148 ראו סעיף 2(9) לחוק הגנת הפרטיות.

149 ראו סעיף 8, חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

של אדם לפגיעה בפרטיותו, המעשה לא ייחשב בפגיעה בפרטיותו.¹⁵⁰ יתר על כן, פגיעה שנעשתה על פי דין מותרת,¹⁵¹ ואם לא היה ממש בפגיעה, המעשה לא יכול לשמש עילה לתביעה פלילית או אזרחית.¹⁵² חוק הגנת הפרטיות מונה גם שורה של הגנות אשר המקיים אותן יהיה מוגן מהטלת אחריות עליו במישור הפלילי או האזרחי.¹⁵³ לדוגמה, אדם שהפר את הוראות החוק – הגנה טובה תיחשב אם היה עניין ציבורי במידע, ואם המידע פורסם – הפרסום לא היה כוזב.¹⁵⁴

בשולי הדברים נעיר כי מוסכם היום על הכול שחוק הגנת הפרטיות מיושן ושנדרשת התאמה לאתגרים של ימינו. הצעה לתיקון כאמור גובשה בידי צוות מומחים בראשות ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר מהמכון הישראלי לדמוקרטיה.¹⁵⁵ התיקון ההכרחי הנדרש בחוק הגנת הפרטיות אינו מעלים את הצורך לבחון בד בבד את המענה לקשיים העולים מן ההתנגשות בין זכות הציבור לדעת לזכות לפרטיות.

הזכות לפרטיות בראי חופש המידע

מאז נחקק חוק חופש המידע הייתה הפרקטיקה הנוהגת בממשלה שאם מתבקש מידע פרטי במסגרת חוק חופש המידע ויש במידע עניין ציבורי המצדיק את מסירתו, מותר למסור את המידע. במובן זה סעיף ההגנה פוּרָש כמאפשר לרשות לעשות איזונים בין הזכות לפרטיות לזכות הציבור לדעת, ובתנאי שיש במידע עניין לציבור. עמדת המדינה בעניין זה נגזרה מן הדיונים בוועדת המשנה של ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת בראשות ח"כ דדי צוקר, אשר הכינה

150 הסכמה מאיינת ממילא את ההנחה שמדובר בפגיעה בפרטיותו של אדם. ראו סעיף 1 לחוק הגנת הפרטיות.

151 ראו סעיף 19(א) לחוק הגנת הפרטיות.

152 ראו סעיף 6 לחוק הגנת הפרטיות.

153 ראו סעיף 18 לחוק הגנת הפרטיות.

154 ראו סעיף 18(3) לחוק הגנת הפרטיות.

155 **"הצעת חוק הגנת הפרטיות, החשע"ט-2019"**, רחל ארידור הרשקוביץ ותהילה שוורץ אלטשולר (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019).

את נוסח החוק להצבעות במליאה.¹⁵⁶ עמדה זו אף מעוגנת היום בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998", הקובע בסעיף 10(א) כך:

בין המקרים בקטגוריה הראשונה, נמנה גם מידע שגיליו מהווה פגיעה בפרטיות, ולעניין זה מפנה חוק חופש המידע לחוק הגנת הפרטיות התשמ"א-1981, **על כל הגנותיו וסייגיו המפורטים בו** [ההדגשה שלנו].¹⁵⁷

על פי האמור פורסמו, למשל, רשימת התובעים העירוניים ברשויות המקומיות,¹⁵⁸ דוח התקשרויות עם חברות ייעוץ חיצוניות (שמקצתם יועצים פרטיים),¹⁵⁹ נסיעות שר הכלכלה ועובדי משרדו לחו"ל¹⁶⁰ ורשימת המתנות שקיבלו עובדי משרד הבריאות.¹⁶¹

לאחרונה, אגב הגשת עמדת המדינה בד"נ 6602/17 **ראש הממשלה נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה ואח'**, בעניין העברת תדפיס מועד שיחותיו של ראש הממשלה בנימין נתניהו עם שלדון אדלסון ועם עמוס רגב, הודיע היועץ המשפטי לממשלה שהוא משנה מעמדת המדינה. על פי האמור בסעיף 43 לכתב התגובה, פרשנותו החדשה של היועץ המשפטי לממשלה היא זו:

156 ועדת המשנה דנה בהכנת החוק לקריאה שנייה ושלישית בין 23 ביוני 1997 ל-14 בינואר 1998 ועסקה בכמה ישיבות שלה בנושא הפרטיות. הישיבה העיקרית שעסקה בסייג החקיימה ביום 10 בנובמבר 1997. ראו פרוטוקול מס' 5 של ועדת המשנה.

157 [הנחיית היועץ מס' 3.100 בנושא "חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998" מיום 20.7.2003.](#)

158 פרסום [חשובה של משרד המשפטים מיום 9.9.2019](#) באתר המרכזי לחופש המידע.

159 פרסום [חשובה של המשרד לשירותי דת מיום 25.8.2019](#) באתר המרכזי לחופש המידע.

160 פרסום [חשובה של משרד הכלכלה מיום 10.7.2019](#) באתר המרכזי לחופש המידע.

161 פרסום [חשובה של משרד הבריאות מיום 8.7.2019](#) באתר המרכזי לחופש המידע.

אין הרשות מוסמכת לבחון את הפגיעה בפרטיות לאור ההגנות הקבועות בסעיף 18 לחוק הגנת הפרטיות, ועל כן אין היא מוסמכת למסור, במענה לבקשת חופש מידע, מידע אשר יש בגילוי פגיעה בפרטיות על פי סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות, אלא אם כן הסכים מושא המידע למסירתו, או שחל לגביו דין אחר המתיר את הגילוי.

מה שנובע מעמדת היועץ המשפטי לממשלה כפי שהיא הובעה לפני בית המשפט העליון היא שכל בקשה למידע שיש בה בקשת מידע על אדם מזהה או הניתן לזיהוי תצטרך להיות מושבת בשלילה ורק לבית המשפט תהא הסמכות להתיר את הפרסום. נדגיש כי על אף עמדת היועץ לפני בית המשפט העליון, הנחיית היועץ שמספרה 3.1000 טרם תוקנה, וגם הפרקטיקה, כפי שעולה ממקבץ הדוגמאות שהובאו לעיל, לא השתנתה.

הנגשת מידע באופן יזום מול הפגיעה בפרטיות

השאלות העולות בעת יישומו של חוק חופש המידע מול הזכות לפרטיות מתעצמות במקרים של הנגשת מידע בהיקפים גדולים. המגמה העולמית, שישראל שותפה לה, היא להגדיל את המידע הציבורי הנגיש לציבור (open data) בהיותו מנוע הצמיחה הכלכלי של מדינות מבוססות טכנולוגיות מתוחכמות. כחלק ממדיניות זו, ובהמשך להתחייבות של ממשלת ישראל למדיניות הממשל הפתוח,¹⁶² החליטה הממשלה על הנגשת מאגרי מידע ממשלתיים כברירת מחדל.¹⁶³ על פי החלטה זו, עד לשנת 2022 יפורסמו כל מאגרי המידע הממשלתיים לציבור, למעט אלו שיש בעניינם מניעה ביטחונית או מניעה אחרת, לרבות פגיעה בפרטיות.¹⁶⁴

בהמשך להבנה בדבר הקושי הצפוי ליישם את החלטת הממשלה נתבקשו גורמים בתוך הממשלה¹⁶⁵ לבחון פתרונות שיאפשרו להנגיש מאגרי מידע שיש

162 החלטה 4515, לעיל ה"ש 4.

163 החלטה 1933, לעיל ה"ש 141.

164 ראו סעיף 12(א) להחלטה 1933, לעיל ה"ש 141.

165 רשות התקשוב הממשלתי, מחלקת ייעוץ וחקיקה, הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע והיחידה הממשלתית לחופש המידע שבמשרד המשפטים, אגף תקציבים במשרד האוצר, וגורמים רלוונטיים נוספים.

בהם אינטרס ציבורי מיוחד, גם במחיר של פגיעה מסוימת בפרטיות. לצורך זה, קבעה ההחלטה, יש לבחון תיקוני חקיקה.¹⁶⁶

עוד אירוע בולט שהממשלה נדרשה בו להכרעה בין זכות הציבור למידע לזכות לפרטיות היה בזמן החלטת הממשלה בעניין "חשיפת חומרי ועדת החקירה הממלכתית בעניין פרשת היעלמותם של ילדים מבין עולי תימן בשנים 1948-1954".¹⁶⁷ הממשלה קבעה במפורש כי בעניין זה יש מידע הפוגע בפרטיות. המבחן שנקבע להכרעה אם המידע יפורסם היה מידת העניין הציבורי שבו.¹⁶⁸

מכאן שהצורך למצוא מענה הולם לקשיים העולים מן ההתנגשות בין הזכות למידע לזכות לפרטיות חורג מן הצורך למצוא פתרון נקודתי להתנגשות בין הזכויות כפי שעולה מן ההסדר המעוגן בחוק חופש המידע.

ההצעה ליישום

לנוכח מורכבות הסוגיה המשפטית, מחד גיסא, וחשיבותה להתנהלות הרשויות הציבוריות, מאידך גיסא, אנו ממליצות לשר המשפטים להקים ועדה מקצועית של מומחים מדיסיפלינות שונות שתבחן את ההסדר המשפטי הראוי.

לעניין זה נציין כי איננו רואות מניעה לבחון את הדברים כבר בעת הזו. נדגיש כי שני הנושאים העיקריים שהניח לפתחו של בית המשפט העליון העותר בדיון הנוסף עסקו בשאלות האלה:

1. האם **בית המשפט** מוסמך להורות, אגב עתירת חופש מידע, על מסירת מידע שיש בו פגיעה בפרטיות?

2. האם המידע המבוקש הוא בגדר "מידע" כהגדרתו בחוק?

166 סעיף 12(ח) להחלטת הממשלה 1933. לעיל ה"ש 141.

167 החלטה 2040 מיום 13.11.2016 של הממשלה ה-34 בנושא "חשיפת חומרי ועדת החקירה הממלכתית בעניין פרשת היעלמותם של ילדים מבין עולי תימן בשנים 1948-1954" (להלן: החלטה 2040).

168 ראו סעיף 6 להחלטת הממשלה 2040, לעיל ה"ש 167.

למעשה, לא ברור אם בית המשפט יידרש בכלל להכריע בעמדת המדינה לעניין סמכותו של הממונה (להבדיל מבית המשפט) לאזן בין חוק חופש המידע לחוק הגנת הפרטיות.

אנו סבורות כי סוגיה זו היא מורכבת ובעלת חשיבות מיוחדת. עוד אנו סבורות כי יש לה השלכות החורגות מן ההסדר הקיים בחוק חופש המידע. מכאן שדיון ביצירת הסדר ראשוני בין הזכות למידע לזכות לפרטיות ראוי שיגובש ויקודם על ידי המחוקק.

3.2 התאמת החוק בשינויים נוספים נדרשים

הצעה בתמצית

מאז נחקק חוק חופש המידע (1998) חלפו יותר מעשרים שנים. המציאות הישראלית השתנתה, האמצעים הטכנולוגיים השתכללו, והניסיון שנצבר מיישום החוק הוביל לתובנות באשר לכשלים שבו. עם זאת, למעט בעניין הוספת החובה לפרסום מידע סביבתי, לא נעשו שינויים מהותיים בהוראות החוק.

לפני כשלוש שנים סיים צוות השקיפות¹⁶⁹ לבחון את הוראות החוק. המטרה הייתה להמליץ על תיקונים נדרשים בחקיקה. לעבודת הצוות היו שני תוצרים ראשיים: המלצה על הגברת פרסום מידע באופן יזום (כמפורט בפרק 2.3) וריכוז המלצות לתיקוני חקיקה בעניינים שונים. ההמלצות נמסרו למחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים, אך הן טרם קודמו. בסוף 2018 הן נמסרו גם לשרת המשפטים ולמנכ"לית משרד המשפטים,¹⁷⁰ אבל הואיל ומאז לא כיהנה ממשלה מסודרת בישראל, יש להניח כי הן טרם קודמו.

אנו סבורות כי הגיעה העת לבחון מחדש את הוראות החוק ולהתאימן לימינו.

169 ראו הסבר בעניין צוות השקיפות, לעיל ה"ש 94.

170 את ההמלצות העבירה עו"ד רבקי דב"ש עם סיום תפקידה כראשת היחידה לחופש המידע. ההמלצות הועברו כדי שהעבודה שהושקעה בבחינת תיקוני החקיקה לא תרד לטמיון.

רקע

מאז נחקק חוק חופש המידע (1998) חלפו למעלה מעשרים שנים. אך שבחיקקה הראשית נעשו 15 תיקונים, רובם ככולם (11 מתוכם) עסקו בהחגרת רשויות מתחולתו של החוק¹⁷¹ או בהוספת רשויות להגדרת "רשות ציבורית".¹⁷² שני שינויים נוספים עסקו בהגדרת "רשות ציבורית" מכוח החוק – שינוי ברירת המחלף לתחולת החוק על חברות ממשלתיות¹⁷³ ודיוק הגדרת "חברה עירונית" בחוק.¹⁷⁴ בנוסף בוצעו שני שינויים בעניין ערכאת השיפוט. הצורך בשינויים אלו נבע מהקמת בתי המשפט לעניינים מינהליים,¹⁷⁵ ובהמשך – מהשינוי בסמכותם.¹⁷⁶

171 החרגה חלקית של נציבות תלונות הציבור על השופטים, אגב תיקון עקיף בחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002, ס"ח 590, 598; החרגת הרשות להגנה על עדים אגב תיקון עקיף בחוק להגנה על עדים, התשס"ט-2008, ס"ח 98, 115; החרגת הרשות להגנת המאגר הביומטרי אגב תיקון עקיף בחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונחוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009, ס"ח 256, 271; החרגת הוועדה המייעצת לפי חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, ס"ח 898, 927; החרגה חלקית של נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות כפי שנקבע בחוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו-2016, ס"ח 1162, 1170; החרגת הרשות הלאומית להגנת הסייבר ויחידות הביטחון ברשויות ציבוריות ביחס לעניינים המונחים על ידי רשות הסייבר, כפי שנקבע בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים (הוראת שעה), התשע"ו-2016, ס"ח 1219, 1223.

172 הוספת התאחדות ואיגוד ספורט לתחולת החוק כפי שנקבע בחוק חופש המידע (תיקון מס' 9), התשע"ד-2013, ס"ח 2; מוסדות להשכלה גבוהה כפי שנקבע בחוק חופש המידע (תיקון מס' 10) התשע"ה-2014, ס"ח 28; ועדת הבחירות המרכזית לתחולת החוק, כפי שנקבע בחוק הבחירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014, ס"ח 104, 105; והחטיבה להתיישבות לתחולת החוק, כפי שנקבע בחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל (תיקון מס' 2), התשע"ו-2015, ס"ח 312, 313.

173 חוק חופש המידע קבע מלכתחילה כי הוראות החוק יחולו רק על חברות ממשלתיות שהייתה הסכמה בעניינן של שר המשפטים ושל השר הממונה עליהן להחיל עליהן את החוק. מכיוון שהפרוצדורה נמשכה זמן רב, בין היתר בשל חילופי גברי במשרדים השונים, הוחלט לשנות את ברירת המחלף כך שהחוק יחול על חברות ממשלתיות אלא אם שר המשפטים – באישור ועדת חוקה, חוק ומשפט – יקבעו אחרת. חוק חופש המידע (תיקון מס' 5), התשס"ז-2007, ס"ח 432.

174 התיקון שינה את המינוח "תאגיד בשליטת רשות מקומית" ל"חברה עירונית". חוק חופש המידע (תיקון מס' 3), התשס"ג-2002, ס"ח 548. התיקון האמור פורסם באיחור ניכר בשל תקלת מערכת.

175 חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000, ס"ח 190.

176 חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים (תיקון מס' 15), התשס"ה-2005, ס"ח 738, 751.

תיקון החקיקה הראשית המהותי היחיד שלא עסק בהגדרת סוג הרשויות שחלה עליהן החובה מכוח החוק היה הרחבת החובה לפרסום מידע יזום בעניינים של מידע סביבתי.¹⁷⁷

תיקון חשוב ביותר בהסדר החוקי נעשה באמצעות תיקון חקיקת משנה. בשנת 2013 החליטה שרת המשפטים ציפי לבני לעשות שינוי בהסדר לגביית אגרות מכוח תקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999.¹⁷⁸ בתיקון שאושר בוועדת חוק חוקה ומשפט של הכנסת הופחתו סכומי האגרות, נוספו פטורים לעמותות, לגורמי מחקר ולבעלי חוסר יכולת כלכלית, ונקבעו הסדרים שנועדו להפחית את הפרוצדורה שהייתה כרוכה ביישומן של החוק.¹⁷⁹

נוסף על אלו נקבעו צווים מכוח חוק חופש המידע. גם בחקיקת המשנה היה העיסוק היחיד בתחולת חוק חופש המידע על רשויות שונות. ארבעה מן הצווים עסקו בהרחבת תחולת החוק על גופים נוספים,¹⁸⁰ וחמישה מהם עסקו בגופים ובנושאים שהחוק לא יחול עליהם.¹⁸¹

177 חוק חופש המידע (תיקון מס' 3), התשס"ה-2005, ס"ח 735.

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

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

180 החוק הורחב על גופים נוספים מכוח סמכות שר המשפטים לפי ס"ק (9) בהגדרת "רשות ציבורית" אשר בסעיף 2 לחוק חופש המידע. הרשויות שבעניינן הורחב החוק: מועצות דתיות – מכוח צו חופש המידע (קביעת רשות ציבורית – מועצה דתית), התשס"א-2000, י"פ התשס"א, 462; קופות חולים – מכוח צו חופש המידע (קביעת רשות ציבורית – קופות חולים), התשס"ג-2003, י"פ התשס"ג, 1426; מפעל הפיס – מכוח צו חופש המידע (קביעת רשות ציבורית – מפעל הפיס), התשס"ה-2005, י"פ התשס"ה, 1578; ומוסדות להשכלה גבוהה – מכוח צו חופש המידע (קביעת רשות ציבורית – מוסדות להשכלה גבוהה), י"פ התשס"ה, 1050. הצו נחיתר עם התיקון בחקיקה הראשית.

181 צו חופש המידע (נושאים שרשות ציבורית לא תמסור מידע בעניינם), התשנ"ט-1999; צו חופש המידע (יחידות במטרת ישראל שהחוק לא יחול עליהן), התשנ"ט-1999; צו חופש המידע (יחידות במשרד הביטחון שהחוק לא יחול עליהן), התשנ"ט-1999; צו חופש המידע (יחידות במשרד ראש הממשלה אשר החוק לא יחול עליהן), התשנ"ט-1999 – י"פ התשנ"ט, 866-866; צו חופש המידע (חברה ממשלתית וחברה-בת ממשלתית שאינה רשות ציבורית), התשס"ט-2008, י"פ התשס"ט, 87.

ההצעה ליישום

כדי לסבר את האוזן ולהבהיר את חשיבות התאמתו של החוק לעת הזו מובאים בזה התיקונים הנדרשים. ואולם מכיוון שמשרד המשפטים מחזיק מסמך מסכם ומפורט, אנו מציעות כי הדיון בתיקונים הנדרשים בחוק ייעשה על בסיס ההמלצות של הצוות.

מתן מענה לפניות מרובות מגורם אחד

לאחר הפחתת נטל האגרות בתחילת שנת 2014 התגברה התופעה של הגשת בקשות מרובות לרשות אחת על ידי גורם יחיד. במציאות כזאת מוקצים משאבים רבים לטובת גורם אחד באופן המקשה (לעיתים) על מתן מענה ראוי לשאר המבקשים. בדיקה שעשתה היחידה הממשלתית העלתה כי במדינות אחרות יש הסדרים הנותנים מענה לבעיות מסוג זה.¹⁸² מתן מענה לבעיה זו נע בין הרצון לתת לרשות כלים שיאפשרו לה למלא את תפקידה כראוי ובין החשש שהענקת שיקול דעת לרשות להחליט על הטיפול לפי סוג המבקש תנוצל לרעה.

בצוות השקיפות גובשה הצעה מאוזנת, והיא הוגשה לשרה. ההמלצה הייתה שרק בהתקיים תנאים מסוימים תוענק לממונה האפשרות לשקול את ההחלטה על הטיפול בבקשות טורדניות אך בלי שהרשות תוכל להימנע כליל ממענה לבקשה. על החלטתו זו של הממונה הוצע כי תהיה ביקורת שיפוטית. כמובן, אם המלצתנו להרחיב את סמכויות היחידה הממשלתית לחופש המידע תתקבל, ראוי כי ביקורת ראשונה על החלטת ממונה תהא מסורה ליחידה.

פנייה לצד ג'

חוק חופש המידע הישראלי קובע כי במקרה שהמידע המבוקש עלול לפגוע בצד שלישי, על הרשות לפנות לאותו גורם ולאפשר לו להתנגד למסירת המידע.¹⁸³ פנייה מסוג זה עוצרת את מרוץ הזמנים ב־21 יום. אם הרשות דוחה את התנגדות

182 היחידה הסירה את המסמך מאתר היחידה ופועלת בימים אלו לפרסם אותו מחדש (נכון לספטמבר 2019).

183 ראו סעיף 13(א) לחוק חופש המידע.

צד ג' ומחליטה למסור את המידע למבקש, עליה לאפשר לצד ג' להגיש עתירה לבית המשפט. במקרה כזה יתארך מועד העברת המידע ב־45 יום נוספים לכל הפחות.¹⁸⁴ מבדיקה שעשתה היחידה מתברר כי הסדר זה רחב מן ההגנות הקיימות לצד ג' במגוון מדינות שנבחנו.¹⁸⁵

לאור נוסח סעיף 13(א) לחוק חופש המידע, המחייב את הרשות לפנות לצד ג' בכל עניין "העלול לפגוע בצד השלישי", הרשויות נוקטות את הזהירות המתחייבת, ובמקרה שיש מידע על צד ג', גם כאשר ברור לנוכח סוג המידע המבוקש ותקדימים שנקבעו כי המידע יימסר, הן פונות לצד ג' כדי לקבל את עמדתו. פנייה מסוג זה מכבידה על הרשויות, מאריכה את מועד מסירת המידע וגורמת בירוקרטיה מיותרת. יתרה מזו, במקרים מסוימים קשה לאתר את צד ג', למשל כאשר צד ג' עזב את הארץ או שכלל לא ברורה זהותו. החוק בנוסחו הקיים אינו נותן מענה לקשיים אלו היות ששיקול הדעת של הרשות מוגבל כאשר מדובר בזכויות צד ג'.

גם לנושא זה נדרש הצוות – הוא המליץ לחדד את הגדרת המקרים שבהם הרשות נדרשת לפנות לצד ג' נוסף על המקרים שפנייה כאמור יוצרת מחסום בירוקרטי מיותר.

זמנים

החוק דהיום קובע לוחות זמנים של 30 יום, הנספרים בספירה קלנדרית, למתן מענה ראשוני.¹⁸⁶ פירוש הדבר שבחופשות חגים, לדוגמה, מרוץ הזמן נמשך. הדברים נכונים גם לזמנים הנוספים הקבועים בחוק (כגון הארכת מועד של ראש הרשות), חוץ מן המועד הקבוע להגשת עתירה לבית המשפט המתחשב

184 ראו סעיף 13(ג) לחוק חופש המידע.

185 "פניה לצד ג' לפי סעיף 13 לחוק חופש המידע – משפט משווה", מסמך של היחידה הממשלתית לחופש המידע (29.10.2015).

186 ראו סעיף 7(ב) לחוק חופש המידע, בשילוב סעיף 10(ג) לחוק הפרשנות, החשמ"א-1981, ס"ח 302.

בפגרות.¹⁸⁷ הזמנים המנויים בחוק גם אינם תואמים את קצב העבודה המתבסס על מידע ממוחשב ומקוטלג, המקל את איתורו של מידע מבוקש.

לפיכך אנו מציעות לקצר את המועדים הקבועים בחוק ולהצמידים לימי העבודה, כמוצע בהמלצת הצוות.

סיכום

בפרק זה הובאו שלוש דוגמאות – שלושתן מעידות על הצורך לבחון תיקוני חקיקה נוספים שנדרשים בחוק חופש המידע ואשר אפשר לקדםם בשלב מאוחר יותר אך שגם הם חשובים לקידום השקיפות השלטונית. אנו ממליצות לשר המשפטים לאמץ את המלצות צוות השקיפות (שעסק באופן מעמיק בנושא) כפי שהוגשו לשרת המשפטים לפני כשנה כבסיס להכנת טיוטת תזכיר בנושא זה.

3.3 חיזוק מעמדם של הממונים על העמדת

מידע לציבור

תמצית ההצעה

חוק חופש המידע קובע כי על ראש הרשות למנות "ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור" (להלן: הממונה), והלה יהיה אחראי על יישום הוראות החוק ברשות.¹⁸⁸ הממונה פועל בתוך הרשות כדי לקדם את יישומו של החוק. רוב הממונים על העמדת מידע לציבור, למעט בחמישה משרדי ממשלה,¹⁸⁹ עושים את עבודתם זו יחד עם תפקיד נוסף – בלי קשר להיקף עבודתם בתחום חופש

187 תקנה 44 לתקנות בחי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000, ק"ת 171.

188 סעיף 3 לחוק חופש המידע.

189 משרד המשפטים, משרד הבריאות, משרד ראש הממשלה, משרדה הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד החקלאות. ראו במבוא לדוח היחידה לשנת 2018, לעיל ה"ש 35, בעמ' 11.

המידע. כמו כן, למעט בממשלה, אין דרישות סף לתפקיד הממונה. הצלחת המשימה של הגברת השקיפות השלטונית קשורה מהותית לחיזוק מעמד הממונים בתפקידים המורכב.

לאור חשיבות תפקידם של הממונים ליישום החוק אנו ממליצות לשר המשפטים לפעול בשני מישורים:

1. לתקן את החוק כך שהוא יאפשר לשר המשפטים לקבוע בתקנות תנאי סף למינוי ממונה. אחד מתנאי הסף צריך לאסור על מינוי דובר הרשות לממונה.
2. לעודד משרדים שיש בהם היקף פעילות רחב למנות ממונה על העמדת מידע לציבור במשרה מלאה.

היות שאנו סבורות שאין מקום לתיקון חקיקה ייעודי רק לעניין זה, אנו ממליצות לבחון את הצורך בתיקון סעיף 3 לחוק חופש המידע במסגרת התיקונים שהוצעו על ידי צוות השקיפות, כפי שפורט בפרק 3.2.

רקע

תפקיד הממונה על העמדת מידע לציבור

ממונה על העמדת מידע לציבור, כמשמעותו בסעיף 3 לחוק, מתמנה על ידי ראש הרשות הציבורית.¹⁹⁰ הסעיף קובע את תפקידיו:

1. העמדת מידע לרשות הציבור;
2. טיפול בבקשות לקבלת מידע;
3. יישום הוראות החוק.

נוסף על החובה הכללית של הממונה להיות הגורם האחראי ברשות ליישומו של החוק כנדרש, החוק מטיל עליו ארבעה תפקידים כחובה ישירה:

190 "ראש רשות ציבורית" - המנהל הכללי, ובאין מנהל כללי - בעל התפקיד המקביל באותו גוף; ברשות מקומית - ראש הרשות המקומית; ראו הגדרת "ראש רשות ציבורית" בסעיף 2 לחוק חופש המידע.

1. בקשות למידע צריכות להיות מוגשות בכתב לממונה,¹⁹¹ ופרטי התקשרות עימו חייבים להיות מפורסמים לציבור;¹⁹²
2. אם הוחלט למסור את המידע למבקש, הממונה רשאי להאריך את המועד למסירת המידע ליותר מ־15 יום;¹⁹³
3. הממונה הוא המוסמך לקבל החלטות בעניין חישוב גובה אגרות חופש המידע;¹⁹⁴
4. הממונה צריך לפרסם דיווח שנתי על הפעלת החוק ברשות.¹⁹⁵

על אף חשיבות תפקידו של הממונה להצלחת יישומו של החוק כנדרש ולמרות מורכבות התפקיד, החוק אינו קובע נורמות ברורות לעניין דרישות הסף של התפקיד או תנאי הכשירות הנדרשים. יש לתת את הדעת לכך שתפקידו של הממונה הוא למסור מידע מתוך הרשות "החוצה", לידיעת הציבור הרחב. מדובר בתפקיד רגיש מאוד, שלא תמיד זוכה לתמיכה ולשיתוף פעולה של הגורמים הרלוונטיים ברשות. יתרה מזו, לפעמים אנשי הרשות רואים בממונה גורם מפריע להתנהלותה או אפילו גורם מסרב. לפיכך כל פעולה שתסייע לייצב ולחזק את הממונה תעזור לו במילוי תפקידו.

כדי להסדיר את תחום פעילותם של הממונים במשרדי הממשלה על העמדת מידע לציבור במשרדים פורסמה ב־1 במאי 2017 הנחיית נציב שירות המדינה בנושא "הסדרת מעמד הממונים על העמדת מידע לציבור במשרדי הממשלה ותפקידם".¹⁹⁶ הנחיה זו, שנתגבשה בשיתוף עם היחידה הממשלתית לחופש המידע, הסדירה לראשונה את מעמד הממונה. ההנחיה קבעה את דרישות הסף

191 סעיף 7(א) לחוק חופש המידע.

192 סעיף 4(א) לחוק חופש המידע.

193 סעיף 7(ד) לחוק חופש המידע.

194 סעיף 18(ה) לחוק חופש המידע.

195 סעיף 5(א) לחוק חופש המידע.

196 ["הסדרת מעמד הממונים על העמדת מידע לציבור במשרדי הממשלה ותפקידם"](#),

הנחיית נציב שירות המדינה מספר 1.12, מיום 1.5.2017.

של התפקיד,¹⁹⁷ את כפיפותו הארגונית¹⁹⁸ ואת תחום סמכויותיו,¹⁹⁹ וכן יצרה מסלול מקביל – הגדרת תפקיד ממונה במשרה מלאה²⁰⁰ ומתן תגמול כספי לממונה המכהן בתפקידו זה נוסף על תפקידיו האחרים.²⁰¹ הנחיית הנוציב חלה על משרדי הממשלה ויחידות הסמך בלבד.

כאן נדרשת הערה שלנו בעניין ההגבלה שאימצה הנוציבות, בהמלצת היחידה הממשלתית: על פי חוזר הנוציב, אין למנות את דובר המשרד הממשלתי לממונה על העמדת מידע לציבור, ואין להכפיף את הממונה למערך הדוברות של המשרד אלא במקרים מיוחדים, שצריכים לקבל את אישור הנוציבות.²⁰² הטעם להגבלה זו הוא ההתנגשות האינהרנטית בין תפקיד הממונה לתפקיד הדובר. הממונה נדרש להיות גורם מקצועי אשר ברירת המחדל של הכרעתו היא למסור את המידע המבוקש, פרט למקרים הקבועים בחוק. הדובר, לעומת זאת, נדרש לבחון בקשות למידע בראי התועלת או הנזק התקשורתית שיש במידע המבוקש. עירוב בין השיקולים השונים עלול לגרום פגיעה ביישומו של החוק או לפגוע במקצועיות של הדובר. ראוי אפוא להרחיב את האיסור על מינוי של דובר משרד ממשלתי לממונה על חופש המידע במשרד גם על רשויות ציבוריות שמחוץ לממשלה. הגבלה כזאת תחייב מקור הסמכה בחקיקה ראשית לקביעת תנאי סף ותנאי כשירות לממונים מכוח החוק.

נכון למועד כתיבת מסמך זה רק חמישה משרדים הקצו תקן ממונה במשרה מלאה: משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה, משרד הבריאות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד החקלאות.²⁰³

197 בנספחים להנחיית הנוציב, ראו ה"ש 196 לעיל.

198 סעיף 3 להנחיית הנוציב, ראו ה"ש 196 לעיל.

199 סעיף 2 הנחיית הנוציב, ראו ה"ש 196 לעיל.

200 סעיף 4(א) להנחיית הנוציב, ראו ה"ש 196 לעיל.

201 סעיף 9 להנחיית הנוציב, ראו ה"ש 196 לעיל.

202 סעיף 3 להנחיית הנוציב, ראו ה"ש 196 לעיל.

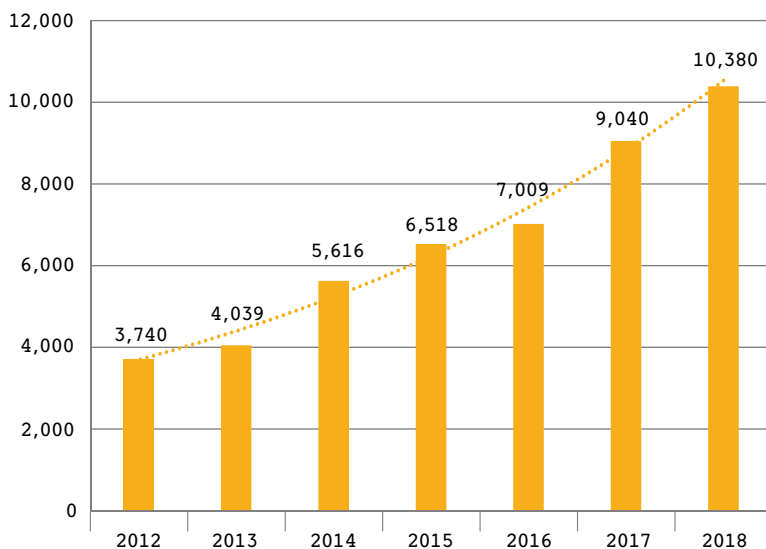
203 ראו במבוא לדוח היחידה לשנת 2018, לעיל ה"ש 35, בעמ' 11.

העומס המוטל על ממונים בשירות הממשלה

מאז הוקמה היחידה הממשלתית לחופש המידע יש בידינו נתונים מקיפים יותר²⁰⁴ על מספר בקשות חופש המידע המוגשות לממשלה. מאז שנת 2012 גדל מספר הבקשות לחופש מידע מהממשלה בכ-280%²⁰⁵.

תרשים 5

מספר הבקשות לחופש מידע מן הממשלה, 2012-2018

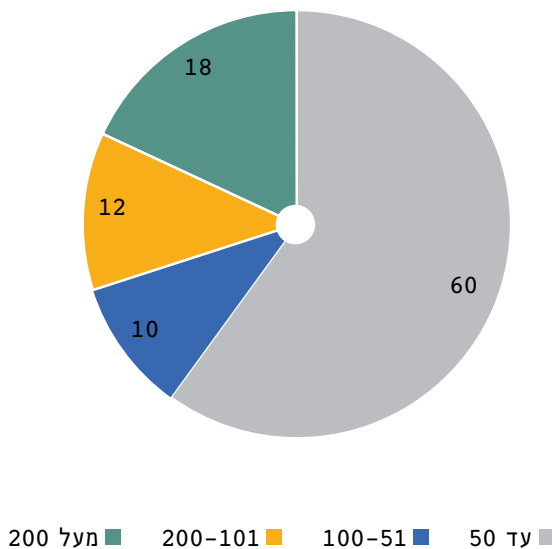


204 הנתונים אינם מלאים מספיק היות שהיקף הדיווח של הרשויות ליחידה הממשלתית לחופש המידע, למעט בשנת 2018, לא עמד על 100%.

205 הנתונים המוצגים כאן לקוחים מנתונים מטויבים של היחידה הממשלתית לחופש המידע (ערכה: עו"ד רבקי דב"ש). היחידה אוספת את הנתונים בסמוך לסיום השנה, ויש רשויות שמדווחות על מספר הבקשות שבידן לאחר פרסום הדוח. חלק מהנתונים נאספו מדיווח של הממונה עצמו.

העניין הציבורי בתחום השקיפות בכלל ובחופש המידע בפרט הולך וגובר, ולא נראה כי מגמת הצמיחה לקראת סופה. העומס על הממונה, שנושא בעיקר העול בטיפול ביישומו של החוק, מקשה עליו למלא את תפקידו כנדרש. בעניין זה חשוב להזכיר כי בחזון של מנסחי החוק היה הממונה אמור להיות הגורם המתכלל, שתפקידו לפעול, בין היתר, להנגשת מידע לציבור.²⁰⁶ כיום, בשל העומס המוטל על הממונים, רבים מהם מתקשים למלא אפילו את חובתם להנגשת מידע במועד ובמענה ראוי והולם, שלא לדבר על מילוי חובתם להנגשת הנחיות מינהליות לציבור.²⁰⁷

תרשים 6
שיעור ממוצע של בקשות חופש המידע מהרשויות הציבוריות,
(%) 2018-2016



206 ראו משרד המשפטים דוח הוועדה הציבורית לעניין חופש המידע (1995), עמ' 40.

207 כמחויב מכוח סעיף 6 לחוק חופש המידע.

בבחינת היקף הבקשות מכל רשות ניכר כי העומס לא נחלק שווה בשווה. בכ־60% ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך מספר הבקשות הוא פחות מ־50 בשנה – מספר סביר שניתן להתמודד עימו גם במשרה חלקית. עם זאת, ב־10 משרדי ממשלה ויחידות סמך מספר הבקשות הממוצע בשלוש השנים האחרונות הוא מעל 300 לשנה. מתוך המשרדים האלה רק בשניים עובד ממונה במשרה מלאה (משרד הבריאות ומשרד המשפטים).

שם הרשות	מספר העובדים	מספר הבקשות 2016	מספר הבקשות 2017	מספר הבקשות 2018	מספר הבקשות הממוצע בשלוש השנים
משרד הבריאות	1,300	834	844	942	873.3
משרתת ישראל	31,425	545	694	719	652.7
הרשות הארצית לכבאות והצלה ²⁰⁸	3,120	189	682	956	609.0
משרד החינוך	2,134	457	690	653	600.0
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	1,200	459	543	528	510.0
רשות האוכלוסין וההגירה	2,450	338	467	609	471.3
רשות מקרקעי ישראל	790	419	454	481	451.3
משרד המשפטים	4,039	267	365	534	388.7
המשרד להגנת הסביבה	680	269	365	377	337.0
משרד הכלכלה	662	423	337	228	329.3

208 מסלול חופש המידע משמש גם לקבלת דוחות אירוע או דוחות חקירה, ואלו הם חלק הארי של הבקשות המופנות לרשות הארצית לכבאות והצלה. דוח אירוע הוא שיקוף של המידע הקיים בידי הרשות על אירועים שהרשות נקראה אליהם (שרפה, חילוץ וכד'). אם מתעורר חשד בדבר מקורה של שרפה שפרצה, מתקיימת גם חקירה לבירור החשד ונכתב על כך דוח. לכן מובן מדוע יש מספר חריג, לכאורה, של בקשות מידע מהרשות הארצית לכבאות והצלה.

נתונים נוספים שיש בהם כדי להשפיע על פעילות הממונה

נוסף על מספר בקשות חופש המידע יש לתת את הדעת גם על רכיבים אחרים שיש בהם כדי להשפיע על מורכבות עבודתו של הממונה, ובכך גם על התמריץ להקצות תקן ייעודי לממונה.

1. **תקציב הרשות.** תקציב גדול של הרשות מעיד על היקף פעילות גדול. לפעמים מדובר בפעילות המתבצעת ישירות על ידי הרשות, ולפעמים היא מעידה על פעילות שהרשות מפקחת עליה (כמו במשרד החינוך). בדרך כלל יש התאמה בין גודל התקציב למידת העניין הציבורי בפעילות של הרשות;

2. **מספר העובדים ברשות.** ככל שמספר העובדים ברשות ציבורית גדול יותר, כך קשה יותר לממונה לאתר את המידע או להגיע לגורם האמון על הנושא שבגינו הוגשה בקשת המידע;

3. **מספר העובדים הבכירים ברשות.** ריבוי גורמים בכירים ברשות מלמד על שני עניינים הרלוונטיים לעבודת הממונה: לתחומי האחריות של הרשות יש השלכות רחב עמוקות יותר; והממונה צריך לפעול מול גורמים בכירים רבים, היבט שיוצר במקרים מסוימים מורכבות פנים-ארגונית.

מן הדברים עולה כי הרשויות שצריך, בעדיפות ראשונה, להקצות להן תקן של ממונה במשרה מלאה הן משטרת ישראל, משרד החינוך, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ורשות האוכלוסין וההגירה. כמובן, איננו רואות בהוספת תקן כאמור "סידור עבודה" אלא הצעה לסייע לממונה למלא את תפקידו כנדרש, בהנחה שייבחר לתפקיד האדם המתאים להתמודד עם המורכבות.

הצעה ליישום

נוסף על הצורך בתיקון החוק באופן שיאפשר עיגון של הוראות לעניין דרישות הסף ותנאי הכשירות של הממונים (כגון איסור על מינוי הדובר לממונה), ברור שיש להקצות את המשאבים המתאימים כך שהממונה יוכל למלא את תפקידו כנדרש. בהינתן הנטל ההולך וגדל על הממונים, אנו מציעות כי שר המשפטים יפעל להרחיב את מספר הממונים במשרה מלאה בממשלה. מכיוון שנושא זה נוגע בראש ובראשונה לרשויות אחרות בממשלה שאינן משרד המשפטים,

אנו ממליצות לשר המשפטים, כמי שממונה על יישום הוראות החוק מטעם הממשלה, לפנות בעניין זה לשרים הרלוונטיים על מנת להבהיר את חשיבותו של הממונה לתפקוד הרשות בתחום ולעודד אותם למצוא תקן ייעודי לטיפול בתחום.

את האמור בפרק זה העברנו גם לגורמים הרלוונטיים ברשויות השונות,²⁰⁹ וביקשנו גם מהם שימנו ממונה על העמדת מידע לציבור במשרה מלאה. חשוב ששר המשפטים יצטרף למשימה וישתדל לקדם את המוצע כאן גם מטעמו.

לעניין זה נוסיף כי אנו סבורות שבכל רשות שמספר הבקשות אצלה עולה על 200 יש לשקול מינוי ממונה על העמדת מידע לציבור במשרה מלאה. עם זאת רצוי להתמקד ולהניע את המהלך במשרדי הממשלה שהקושי ביישום החוק גדול בהם מאשר ברשויות אחרות.

209 ממלא מקום מפכ"ל המשטרה, שר החינוך ומנכ"ל משרדו, שר התחבורה ומנכ"ל משרדו וראש רשות האוכלוסין וההגירה.

פרק 4

סיכום

עידן המידע שאנו חיים בו מעלה סוגיות מרתקות ודילמות מורכבות. מי שעוסק בתחום המדיניות הציבורית אינו יכול לעצום את עיניו מלראות את ההשלכות שיש לעידן זה על התנהלותן של הרשויות הציבוריות ועל הקשר בין הציבור לממשל. השאלה

החשובה ביותר שקובעי המדיניות צריכים לברר עם עצמם היא אם הם מעוניינים להיות בצד הרוותם את העגלה לסוסים או בצד שמאפשר לטכנולוגיה לנווט את החלטותיו.

במסמך זה ריכזנו את המלצותינו העיקריות בתחום השקיפות השלטונית, שאף היא מושפעת מאוד מן הקדמה הטכנולוגית. שר המשפטים, האמון על תחום השקיפות, יכול לראות בסוגיה המונחת כאן לפתחו הזדמנות ראויה לבחון ולקדם עניינים שנמצאים בליבת השיח של משטרים דמוקרטיים במאה ה־21. היוזמות המוצעות מתקשרות לתהליכים הכרחיים, שמוטב שמשרד המשפטים הוא שיוביל אותן, בהיותו מי שהולך בראש המחנה.

אנו תקווה כי היוזמות וההצעות שהועלו כאן על הכתב תשמשנה את שר המשפטים בממשלה ה־35 בפעולותיו לקידום ולטיוב תחום השקיפות השלטונית בישראל. נשמח לסייע ולהרחיב היכן שנדרש.

עו"ד רבקי דב"ש היא מומחית בתחום המשפט והטכנולוגיה. הקימה וניהלה את היחידה הממשלתית לחופש המידע (2012-2018). קודם לכן מילאה שורה של תפקידים במשרד המשפטים, ובהם: ראש הרשות להגנת הפרטיות (מינוי בפועל), מנהלת מחלקת רישוי ואכיפה ברשות להגנת הפרטיות ורפרנטית במחלקת הייעוץ והחקיקה.

עו"ד אלונה וינוגרד היא מנהלת המרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. בשנים 2011-2015 שימשה מנכ"לית התנועה לחופש המידע. מומחית לחופש מידע, זכות הציבור למידע וארגוני החברה האזרחית.