

מדינת ישראל

הועדה הציבורית לענין חופש המידע

דין וחשבון

תמוז התשנ"ה - יולי 1995

ה ס פ ר י ה
מ ש ר ד ה מ ש פ ט י מ

תוכן עניינים

עמוד

3	.....	1.1	הקדמה - מינוי הועדה
5	.....	1.2	עבודת הועדה
7	.....	1.3	עיקרי עמדות שהושמעו בפני הועדה
11	.....	1.4	המסגרת המשפטית בישראל
22	.....	1.5	משפט משווה
30	.....	1.6	מסקנות הועדה - הצורך בחוק חופש מידע לישראל
34	.....	1.7	השינויים בחוק המוצע לעומת הצעות החוק של חברי הכנסת
39	.....	1.8	השלכות ארגוניות וכלכליות של החוק המוצע
44	.....	1.9	ריכוז המלצות הועדה
46	.....	1.10	דברי הסבר לחוק המוצע
65	.....	1.11	החוק המוצע

1. הקדמה - מינוי הועדה

ביום 30 במאי 1994 מינה שר המשפטים, פרופ' דוד ליבאי, ועדה ציבורית לענין חופש המידע. בכתב המינוי נאמר כדלקמן:

"לכבוד

השופטת בדימוס ויקטוריה אוסטרובסקי-כתן

עו"ד מלכיאל בלס, פרקליטות המדינה

עו"ד דנה בריסקמן, האגודה לזכויות האזרח בישראל

עו"ד מאיר גבאי

פרופ' יצחק גלנור, נציב שירות המדינה

עו"ד דלית דרור, מחלקת יעוץ וחקיקה - משרד המשפטים

עו"ד שמואל הולנדר, היועץ המשפטי, משרד ראש הממשלה

מר חיים ישראלי, משנה למנכ"ל משרד הבטחון

מר לוי יצחק הירושלמי

עו"ד דרורה ליפשיץ, משרד האוצר

עו"ד יובל קרניאל, הרשות השנייה

אלימ יוסף תלרז, סגן פרקליט צבאי ראשי

הנדון: הועדה לעניין חופש המידע

הנני ממנה אתכם בזה כועדה לבדיקת הנושא של חיוב הרשויות הציבוריות להעמיד לרשות הציבור מידע הנוגע לפעולתן ולתחומי אחריותן, בהתחשב בהשלכות של חיוב כאמור על המינהל הציבורי בישראל, התקציב הציבורי והבטחון הלאומי.

על הועדה להציע לי המלצותיה בנושא לרבות המלצות לעניין:

- א. הגופים הציבוריים שעליהם תחול החובה;
- ב. סוג המידע שעליו תחול החובה;
- ג. הסייגים לחובה;
- ד. הזכאים לדרוש העמדת מידע לרשותם.

כיו"ר הועדה תכהן השופטת בדימוס ויקטוריה אוסטרובסקי-כחן וחגבי
דלית דרור תרכו את עבודת הוועדה.
הוועדה מתבקשת להגיש לי את מסקנותיה והמלצותיה, לא יאוחר מיום 30
בספטמבר 1994."

במהלך עבודת הועדה חלו שינויים בהרכב האישי של חברי הועדה. עו"ד מאיר גבאי
בקש להשתחרר מהשתתפות בועדה בגלל עומס תפקידים אחרים. עו"ד שמואל הולנדר,
שמונה למזכיר הממשלה הוחלף בעו"ד אחז בן ארי, היועץ המשפטי הנוכחי במשרד ראש
הממשלה. חבר הועדה מר חיים ישראלי מינה כנציגתו בועדה את עו"ד נורית
ליטבק-שדה, וחבר הועדה פרופ' יצחק גלנור מינה כנציגתו בועדה את עו"ד נורית
ישראלי, היועצת המשפטית של נציבות שירות המדינה. נציגת משרד האוצר בועדה,
עו"ד דרורה ליפשיץ הוחלפה באיש אגף התקציבים מר חיים פלץ, אשר בפועל לא
השתתף בדיוני הועדה. את עבודת הועדה ריכו יועץ שר המשפטים עו"ד אלישע צידון,
במקום עו"ד דלית דרור, שהשתתפה בועדה כחברה.

הרקע למינוי הועדה הציבורית יסודו בשתי הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן
הכנסת בשנת 1993, הצעות שבקשו לעגן במשפט הישראלי את זכות הציבור לדעת בדרך
של חוק חופש מידע (הצעת חוק אחת יזמו תשעה חברי כנסת - דדי צוקר, אלי
גולדשמידט, עמיר פרץ, חגי מירום, יוסי כץ, אליעזר זנדברג, יצחק לוי, אברהם
פורז וסילבן שלום - הצעת חוק תתרכ"ג, הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ג-1993; את
ההצעה השנייה יזמה חברת הכנסת יעל דיין - הצעת חוק תתרכ"ח, הצעת חוק הזכות
לקבלת מידע (או חוק מסירת מידע לציבור), התשנ"ד-1993).

יצוין, כי עוד בשנת 1979 יזם חבר הכנסת משה שחל הצעת חוק פרטית בדבר חופש
המידע, שהועלתה על ידו שוב בשנים 1981 ו-1990, אך היא לא הבשילה כדי דבר
חקיקה.

על רקע הצעות החוק הפרטיות שהוגשו בשנת 1993, החליט שר המשפטים לבחון את
הנושא לעומקו, כעולה מכתב המינוי האמור לעיל, וזאת על ידי הקמת ועדה
ציבורית, אשר תסייע לממשלה בגיבוש עמדתה בנושא.

2 עבודת הועדה

לשם בדיקת הנושא החליטה הועדה לפנות לציבור בדרך של פרסום מודעה בעיתונות בזו הלשון:

"הועדה לעניין חופש המידע"

שר המשפטים מינה ועדה בראשות השופט (בדימוס) ויקטוריה אוסטרובסקי-כהן לעניין חופש המידע. הוועדה התבקשה לבחון את הנושא על פי הנחת יסוד המחייבת את הרשויות הציבוריות במדינת ישראל להעמיד לרשות האזרח והציבור מידע הנוגע לפעולתן ולתחומי אחריותן, בהתחשב בהשלכות החיוב הזו על המינהל הציבורי בישראל ועל הבטחון.

הוועדה התבקשה להגיש המלצות בנושאים כדלקמן:

1. קביעת עקרון "זכות הציבור לדעת" בחוק;
2. הרשויות הציבוריות שעליהן תחול חובת הגילוי;
3. סוגי המידע שעליהם תחול החובה;
4. אמות מידה לקביעת הסייגים לחובת הגילוי;
5. הזכאים לדרוש העמדת מידע לרשותם.

כל המעוניין להביע דעתו בנושא מתבקש להעלות את דבריו על הכתב ולשלחם למרכז הוועדה, הח"מ לפי הכתובת: לשכת שר המשפטים, רח' צאלח א-דין 29 ירושלים.

הוועדה תזמין לחופיע בפניה כל מי שתמצא לנכון, לפי שיקול דעתה. תמועד האחרון להגשת הפניות בכתב הוא 15.11.1994.

בנוסף לפרסום הפנייה לציבור כאמור לעיל, נשלחו גם פניות ישירות מטעם הועדה לאישים ומוסדות, אשר התייחסותם לנושא נראתה לוועדה בעלת חשיבות מיוחדת.

הועדה קיימה 22 ישיבות. הועדה שמעה מספר עובדי ציבור ונציגי ציבור, שהופיעו בפניה ובהם - עו"ד מרדכי בס, היועץ המשפטי, משרד מבקר המדינה; עו"ד יוסי עבאדי, היועץ המשפטי, רשות החברות הממשלתיות, עו"ד רחל גוטליב, הלשכה המשפטית, משרד המשטרה; עו"ד עוזי עצמון, יועץ משפטי, מרכז השלטון המקומי; מר אלי פינקו, משרד הבטחון, עו"ד דורית מורג, לשכה משפטית, משרד החינוך והתרבות; עו"ד מירה היבנר-הראל, לשכה משפטית, משרד הבריאות; עו"ד דר' ניצה שפירא-ליבאי, נציגת מועצת העיתונות; עו"ד מלי ורוצלבסקי, נציגת האיגוד הארצי של העיתונאים; מר חנוך מרמרי, עורך עיתון "הארץ", מר אלוף בן, עיתונאי, עיתון "הארץ"; עו"ד אורי רגב ומר ישי מנוחין, נציגי הקואליציה לחופש מידע; מר אורי אלגום, הממונה על ארכיון משרד הבטחון וסגניתו.

כמו כן קיבלה הועדה עשרות תגובות בכתב וחוות דעת ממוסדות, מאנשי ציבור ומן הקהל הרחב, אשר גילה מודעות לחשיבותו של הנושא. בתגובות פורטו מקרים ספציפיים, אשר הצביעו על הצורך בחקיקת החוק המוצע, ורוב רובן של התגובות תמך בחקיקת חוק זה.

בנוסף לכך, חונח בפני הועדה חומר משפטי השוואתי לגבי גישה למידע במדינות אחרות, אליו נתייחס להלן במסגרת דו"ח זה.

3 עיקרי עמדות שהושמעו בפני הועדה

בתחילת עבודת הועדה נבחנו על ידה ההוראות הכלולות בהצעות החוק הפרטיות שהוגשו לכנסת. דעת כל חברי הועדה היתה, כי אכן יש מקום להכיר ב"זכות הציבור לדעת" במדינת ישראל, ובמיוחד בזכות הציבור לגשת למידע המוחזק בידי רשויות השלטון. יחד עם זאת, היה ברור לכל חברי הועדה, כי מימוש עיקרון זה מחייב קביעת הסדרים ברורים ומעשיים, אשר גם יביאו לידי ביטוי את מכלול השיקולים והאינטרסים הקיימים בנושא.

יודגש, כי גורמים רבים שהופיעו בפני הועדה, ואף פנו אליה בכתב, הדגישו את עמדתם התומכת בצורך לעגן בחוק את העיקרון של חופש הגישה של הציבור למידע כחלק מזכויות היסוד במדינה דמוקרטית. עם זאת, גם הגורמים התומכים בזכות זו, הכירו כולם בצורך לקבוע לה גבולות וסייגים, בכדי לא לפגוע בתפקוד התקין של רשויות השלטון, ובכדי לא לפגוע באינטרסים לגיטימיים אחרים של הציבור והפרט.

כך למשל, בהצעת החוק שיזמו תשעת ח"כ ובראשם ח"כ דדי צוקר, נקבע, כי החובה לספק את המידע תחול, על כל "רשות ציבורית", שהינה "גוף מבוקר" כהגדרתו בסעיף 19(1)-(7) לחוק מבקר המדינה, [נוסח משולב], התשי"ח-1958.

בפני הועדה הופיע, כאמור, היועץ המשפטי של משרד מבקר המדינה, אשר הצביע על קשיים משמעותיים, אשר עלולים להיגרם אם ייעשה בחוק חופש המידע שימוש בהפניה להגדרת "גוף מבוקר" בחוק מבקר המדינה. טיעונו בענין זה שכנעו את הועדה, ולאחר דיונים רבים גיבשה הועדה גישה שונה להגדרת "רשות ציבורית" לצורכי החוק המוצע.

נציגי משרדי ממשלה שונים, אשר הופיעו בפני הועדה הדגישו היבטים שונים של השלכות החוק המוצע על התפקוד התקין של משרדיהם, ועל החשש מפני פגיעה באינטרסים המוגנים על ידי חוק הגנת הפרטיות, תשל"ט-1979. הטעם לחשש זה, נעוץ בכך, שבידי משרדי ממשלה שונים מוחזק מידע הנוגע לבני אדם, ומתן גישה חופשית לציבור למידע זה, עלולה לחביא לחשיפה בלתי מוצדקת של מידע הנכלל בגדר צנעת הפרט.

כך למשל, נציגת משרד המשטרה הצביעה על כך, שבידי משטרת ישראל מידע רב, הנאסף לצורכי חקירה ומניעת פשיעה. חשיפתו של מידע זה עלולה לפגוע בתפקודן התקין של רשויות אכיפת החוק, ואף לגלות לציבור פרטים הנוגעים לצנעת הפרט.

ההגנה על צנעת הפרט שימשה נושא חשוב בדברים שהשמיעו נציגות משרד הבריאות ומשרד החינוך והתרבות.

נציגי משרד הבטחון שהופיעו בפני הועדה, עמדו על הצורך להגן על אינטרסים בטחוניים חיוניים, אשר מחייבים למנוע חשיפת מידע לגביהם. האינטרסים הבטחוניים, כמו גם אינטרסים אחרים בתחום אכיפת החוק, מחייבים לדעתם להוציא גופים שונים העוסקים בתחומים אלה, אל מחוץ לתחולת חוק חופש המידע. הטעם לכך, הינו שעצם הדיון בשאלת קיומו או אי קיומו של המידע בענייני בטחון ואכיפת החוק בידי הרשויות - עלול לגרום לנזק לבטחון ולאכיפת החוק.

תשומת לב הועדה הופנתה לכך שרשויות ציבוריות שונות, ובמיוחד תאגידים ממשלתיים, פועלים גם בתחומים כלכליים-עסקיים, וחשיפת מידע בעניינים אלה עלולה להפלותם לרעה לעומת גופים פרטיים הפועלים באותם שטחים ולפגוע בתפקודם בתחומים אלה. בהקשר זה יצויין, כי נציגי רשות החברות הממשלתיות היה בדעה, כי רצוי להוציא לחלוטין את החברות הממשלתיות מתחולת החוק, הנמצאות בחלקן בתהליכי הפרטה, ולדעתו ניתן להשאירן בפיקוח המשרדים הממונים עליהן, ללא צורך בביקורת נוספת של הציבור.

נציג מרכז השלטון המקומי ציין, כי לדעתו החוק המוצע, אינו מאזן כראוי בין זכות הגישה למידע לבין יכולת התפקוד התקין של הרשות המקומית. הוא סבר, כי יש לסייג את זכות הגישה למידע, רק למי שהינו בעל אינטרס לגיטימי במידע, ואין להתיר גישה למידע לכל אדם ללא צורך במתן הנמקה. בדבריו הודגש החשש מניצול החוק לרעה על ידי טרדנים ועל ידי אנשים בעלי אינטרסים פוליטיים, שיכבידו על הרשויות. כמו כן הדגיש את הצורך למנוע גישה למידע שבידי תאגידים של רשויות מקומיות, שכן לדבריו, הם פועלים בתחומים עסקיים-כלכליים ומתחרים בשוק הפרטי. לדבריו תאגידים אלה נתונים לביקורת משרד הפנים ומשרד מבקר המדינה.

נציגי עיתון "הארץ", הביעו תמיכה בהרחבת העיקרון של גישה חופשית למידע. עם זאת, הכירו גם הם בצורך לקבוע חסיונות לשמירה על סודיות סוגי מידע מסויימים, אך התריעו מפני החשש של הסתרת מידע שלמעשה אין מניעה לגלותו, וזאת, בין השאר, רק מן הטעם שהוא עלול להביך את הרשויות. עוד ייאמר, כי הוצע על ידם לתקן את חוק הארכיונים, אשר מהווה לדעתם מגבלה על גישה למידע, בשל תקופות החיסיון הארוכות הקבועות בו.

נציגי הקואליציה לחופש המידע, אשר הופיעו בפני הועדה, הציגו מניסיונם הרב חומר המלמד על הקשיים העומדים בפני הציבור בבואו לבקש מידע מן הרשויות הציבוריות, כאשר אין חולק, כי הציבור רשאי לקבל מידע זה. כך למשל, אנשים נתקלים בקושי לקבל הנחיות פנימיות של רשויות ציבוריות שונות או החלטות בדבר מדיניות, אשר מהוות מידע חיוני למימוש זכויות אזרח וזכויות משפטיות שונות. דוגמה נוספת נוגעת לאי קבלת מידע בדבר תמיכות מכספי ציבור, עובדה הגורמת לחוסר אמון ברשויות המופקדות על חלוקת כספי הציבור, אם לא למעלה מכך. נציגי הקואליציה לחופש מידע תמכו באופן חד משמעי בחקיקת החוק המוצע.

מטעם הקואליציה לחופש מידע הוגש לוועדה גם דו"ח כלכלי המנתח את הגידול הצפוי בכוח האדם ברשויות הציבוריות, אם יחוקק חוק חופש המידע המוצע, ואת העלות הכלכלית חשנית המוערכת של החוק. הדו"ח האמור הועבר להתייחסות משרד האוצר, אך זו לא נתקבלה עד לסיום עבודת הועדה. על החיבטים האירגוניים והכלכליים של החוק המוצע - ראה להלן בפרק 8.

פניות בכתב

כאמור לעיל, לוועדה הגיעו גם פניות רבות בכתב, אשר ברובן בקשו לעגן את זכות הציבור לדעת בחקיקה. מבין פניות אלה נציין רק אחדות, אשר יש בהן בכדי להמחיש את עמדות הציבור בנושא.

כך למשל, ארגון ההורים הארצי בקש לאפשר להורים לדעת את הכתוב בכרטיס התלמיד המתנהל בבית הספר, וליתן אפשרות תגובה לאמור בו, וכן למנוע את העברתו לגורמים שאינם מוסמכים לכך.

אירגון נכים ואלמנות בקש לידע נכים ואלמנות לגבי זכויותיהם ברכישת מגרשים וקבלת קיצבאות.

אדם שרכבו נפגע בתאונת דרכים בקש לחייב את משרד הרישוי למסור את פרטיו של בעל הרכב הפוגע, אך בקשתו סורבת.

חברי ועד הורים בבית ספר בקשו לאפשר להם לדעת מה נעשה עם כספים שנגבו מן התלמידים.

שמאי מקרקעין בקשו לקבל מידע על שומות למס רכוש ומס שבת, בכדי שיתאפשר להם להכין חוות דעת מדוייקות יותר.

הועלתה בקשה לאפשר לאנשים לעיין במידע אודותם המצוי בידי רשויות ציבוריות שונות המכריעות בעניינם, כגון המוסד לביטוח לאומי, מינהל מקרקעי ישראל וכד'.

חובאה בקשתם של קשישים לקבל עותק מדו"ח שמכינה לגביהם אחות עבור המוסד לביטוח לאומי, לשם קבלת גימלת סיעוד.

כאמור לעיל, זהו רק חלק ממגוון של פניות בכתב שהובאו בפני הועדה. את כל הפניות האמורות יש לראות כדוגמאות בלבד לבעיות המציקות לציבור בישראל. הערכת הועדה הינה, כי אימוץ המסקנות וההחלצות המפורטות בדו"ח יוכל להביא לפתרון כולל לבעיות של גישה למידע בישראל.

4. המסגרת המשפטית בישראל

כללי

בחלק זה של הדו"ח נסקור בקצרה את המצב המשפטי בישראל בכל הנוגע לזכות הציבור לדעת. הפרק יציג בקצרה את עיקרי החקיקה בנושא, את הפסיקה המרכזית ואת השפעתו האפשרית של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו על הסוגיה. כמו כן נתייחס למספר מאמרים שנכתבו על ידי מלומדים בנושא.

החקיקה

במדינת ישראל אין חוק המסדיר את זכות הציבור לדעת. כמו כן אין חוק הקובע באופן כללי כי קיימת לציבור זכות לקבלת מידע ולרשויות חובה לספק מידע לציבור.

לעומת זאת, קיימים במדינה חוקים רבים שעוסקים במידע. חלקם של החוקים מתירים לכל אדם גישה למידע, חלקם מתירים גישה למידע רק לאנשים המוגדרים כבעל עניין וחלקם מונעים מן הציבור גישה למידע, בהסתמך על סעיפי סודיות מיוחדים. בין החוקים המקנים זכות גישה למידע לכל אדם ניתן להזכיר את סעיף 124 לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969, הקובע כי הפנקסים המתנהלים בלשכות רישום המקרקעין יהיו פתוחים לעיון הציבור, וכל אדם רשאי לעיין בהם ולקבל העתקים מן הרשום בהם. דין דומה נקבע בסעיפים 182 ו-388 לפקודת החברות [נוסח חדש] התשמ"ג-1983, לגבי זכות עיון במסמכים שהוגשו לרשם החברות ופנקס השעבודים.

ישנם חוקים האוסרים על גישה למידע על מנת להגן על אינטרסים שונים כפרטיות, סודות מסחריים, הגנה על יחסי אמון והגנה על מידע הנוגע לדיונים פנימיים של הרשויות. (למשל, סעיף 36 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959; סעיפים 23, 22 לחוק הנפט, תשי"ב-1952; סעיף 28 לחוק יסוד: הממשלה בנוסח הראשון, וסעיף 44 לנוסח החדש; סעיף 46 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965) בנוסף לחוקים אלה ישנם חוקים המתירים גישה למידע לאנשים מסוימים. ישנם חוקים המתירים לאדם גישה למידע הנוגע אליו (למשל סעיף 13 לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"ה-1981 וסעיף 29(ב) לחוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965), או המתירים גישה למידע לצד מעוניין לכאורה.

סעיף מרכזי המגביל באופן משמעותי את זכות הציבור לקבלת מידע הוא סעיף 117 לחוק העונשין, תשל"ז-1977, הקובע כדלקמן:

"(א) עובד הציבור שמסר, ללא סמכות כדין, ידיעה שהגיעה אליו בתוקף תפקידו, לאדם שלא היה מוסמך לקבלה, וכן מי שהגיעה אליו ידיעה בתוקף תפקידו כעובד ציבור, ולאחר שחדל מהיות עובד הציבור מסרה, ללא סמכות כדין, לאדם שלא היה מוסמך לקבלה, דינו - מאסר שלוש שנים."

ידיעה מוגדרת בסעיף 91 לחוק העונשין "לרבות ידיעה שאינה נכונה, וכל תיאור, תכנית, סיסמה, סמל, נוסחה, חפץ או חלק מהם המכילים ידיעה או העשויים לשמש מקור לידיעה". לאור העובדה שסעיף 117 נמצא בפרק ז' לחוק העונשין, שעניינו בטחון המדינה, יש הסבורים כי אין אפשרות לעשות בו שימוש במקרים של מסירת מידע שאין בו פגיעה באינטרס בטחוני או אחר - מידע סודי מבחינה פונקציונלית (פנינה להב, "חופש הפרסום, זכותו של האזרח לדעת וסודות רשמיים", **משפטים** ו' 562). יחד עם זאת הסעיף פורש בצורה מילולית, כחל על כל מידע באמרת אגב של הנשיא שמגר בע"פ 172/88 **וענונו נ' מדינת ישראל** (פ"ד מד (3) 265, בעמ' 293). סעיף זה מהווה על כן, בנוסחו הרחב דהיום, מכשול רציני להעברת מידע מהשלטון לאזרחים.

הפסיקה

במובנים רבים השלים בית המשפט העליון את אשר החסיר המחוקק, ועיצב במשך השנים זכות למידע, הנובעת מאופייה הדמוקרטי של המדינה, ממהותו של השלטון כנאמן האזרחים ומעקרונות בסיסיים של צדק טבעי.

באופן גס ניתן לחלק את הפסיקה העוסקת בסוגיית המידע לשני זרמים עיקריים:

1. פסיקה המתייחסת לזכותו של אדם לעיין במידע הנוגע לו אישית לצורך מימוש זכויות אחרות כזכות הטיעון או זכות הערר על החלטות מינהליות.
2. פסיקה העוסקת בזכות הציבור לקבלת מידע בעל חשיבות ציבורית, שאינו נוגע למבקש המידע באופן אישי.

הפסיקה בעניין מידע אישי

בשורה של פסקי דין קבע בית המשפט כי לאזרח זכות לקבלת מידע הנוגע לו, וזאת בכפוף לקיומם של חריגים מיוחדים.

כבר בשנות החמישים קבע בית המשפט כי הרשות מחויבת לספק מידע לאזרחים במגעה עימם. בבג"צ 143/56 אחגיגי נ' המפקח על התעבורה (פ"ד יא 370) נדון סירובו של המשיב להעניק לעותר רשיון למונית, סירוב שניתן ללא הנמקה. בית המשפט קבע על כי על המשיב מוטלת חובה חוקית לנמק את החלטתו וכי שיקולי נוחות אדמיניסטרטיבית אינם יכולים להצדיק פגיעה באזרח, וזאת כל עוד אין טעמים מיוחדים לאי גילוי הנימוקים.

בבג"צ 337/66 פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון (פ"ד כא (1) 69), קבע בית המשפט שאדם רשאי לעיין במסמכים שבידי הרשות הנוגעים להליך שיפוטי או מעין שיפוטי שהוא צד לו. השופט ויתקון קבע כי:

"אך לדעתי כל שאלתו של יושב ראש ועדת השומה: היכן האסמכתא בחוק המקנה לאזרח זכות לעיין במידע שבידו אינה במקומה. נהפוך הוא: מן הדין לשאול היכן האסמכתא שבחוק השוללת מן האזרח את הזכות לעיין בחומר, שבידיעתו יש לו עניין לגיטימי." (שם בעמ' 71)

בבג"צ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים (פ"ד כה (1) 325, 331-332) נדונה עתירתו של עורך דין שהגיש תלונה נגד עורך דין אחר ולא קיבל מן המשיב את התגובה לתלונתו שהגיש הנילון. המשיב סרב לתת לעותר את התגובה. השופט חיים כהן קבע:

"הכלל הוא שמסמכים שנתקבלו בידי הרשות תוך כדי שימוש בסמכות שהוענקה לה על פי דין, צריכים להיות פתוחים וגלויים לפני הצד הנוגע בדבר, ואין הרשות נשמעת לאמור שמשכנס המסמך לתיקיה שוב אין הצד הנוגע בדבר רשאי עוד לראותו..."

הטענה כי באין חובה חוקית לגלות, רשאי אני לכסות ולא לגלות - יכול שתשמע מפי אדם או תאגיד פרטי... אבל אין היא נשמעת מפי רשות הממלאת תפקיד על פי דין. לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו לא נוצרה כל כולה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות."

מפסקי דין אלה ואחרים (למשל, בג"צ 685/78 מחמוד נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לג (1) 767, ר"ע 423/83 מדינת ישראל נ' עיזבון סילורמן, פ"ד לו (4) 281, בג"צ 855, 708/88 דדון ואח' נ' מדינת ישראל רשות הרישוי, פ"ד מד (2) 224, 226), עולה כי בית המשפט הכיר כבר לפני שנים רבות בזכותו של אדם לקבל מידע הנוגע לו מהרשות, זכות הנובעת מאופייה של הרשות הציבורית כנאמן של הציבור. הכלל הוא שעל הרשות לתת לאזרח את המידע המבוקש, וכי הנטל על הרשות להוכיח קיומו של חריג לכלל זה וקיומן של עילות חיסיון מיוחדות על מנת שתוכל להחסות מידע מפני האדם אליו מתייחס המידע. ראוי גם לחדגיש כי אף כי פסקי הדין מתייחסים למידע הנוגע לפרטים, הרי שהנמקות בית המשפט לפסיקתו, והרציונל לקיומה של הזכות מובילים למסקנה כי גם מידע שאינו בעל אופי אישי מובהק, הוא מידע שהרשות אינה רשאית להחסות. ואכן, בפסיקה מאוחרת יותר, ובעיקר בפסק הדין בבג"צ 1601-4/90 שליט נ' פרס (פ"ד מ"ד (3) 353) שיידון להלן, מתבסס בית המשפט על פסיקה זו, בקובעו זכות כללית (עם חסיונות) של האזרח לקבלת מידע מרשויות השלטון.

הפסיקה בעניין הזכות לקבלת מידע כללי

כפי שהובהר, הזכות לדעת היא חלק בלתי נפרד מחופש הביטוי, מהזכות להביע דעות. לכן, יש חשיבות מיוחדת בענייננו לפסק הדין בעניין קול העם נ' שר הפנים (בג"צ 73,87/53, פ"ד ז, 871), שהיה פסק הדין הראשון שניתח באופן אנליטי את חופש הביטוי, ועיגן אותו כזכות ראשונה במעלה במשפט הישראלי. פסק הדין עסק בחשיבות העקרונית של חופש הביטוי, בהנחות הערכיות הקובעות את גבולותיו במערכת המשפט ובמבחני האיזון להגבלתו.

למרות שפסק הדין אינו מתבסס על זכותו של הציבור לדעת, אלא על זכותם של העיתונאים להביע דעתם, הרי שההיגיון המשפטי מחייב את החלטה של הלכת קול העם לא רק על עניינים הקשורים בזכות להביע דעה, אלא גם בזכות לדעת כזכות כללית, שאינה קשורה דווקא לאינטרס אישי מוגדר או למימוש זכויות אחרות.

קישור זה בין חופש הביטוי לבין הזכות לקבלת מידע נעשה כעשר שנים לאחר פרשת קול העם בבג"צ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי והמועצה לביקורת סרטים ומחזות (פ"ד ט"ז 2407). פסק הדין עסק בהחלטת המועצה לביקורת סרטים ומחזות לפסול קטע מיומן חדשות של המשיבים, שתיאר תגרה המונית בין אזרחים והמשטרה, אגב ביצוע צו פינוי. הטעם לפסילה היה עמדת המשיבים כי הקטע פוגע בטעם הטוב, אינו משקף את הבעיה בכללותה ועלול להטעות את הציבור ולפגוע בו. בית המשפט קבע ברוב דעות, כי החלטת הפסילה של המשיבים היתה בטלה. השופטים בססו את הכרעתם על זכותו של האזרח להפיץ ולקבל דעות. השופט לנדוי קבע כי המשיבים לא נתנו משקל ראוי, אם בכלל -

"...לזכות האזרח להפיץ ולקבל ידיעות על המתרחש מסביבו, בתוך גבולות המדינה, בה הוא חי, ומחוצה לה. זכות זו קשורה קשר אמיץ עם הזכות לחופש הביטוי, ומשום כך שייכת גם היא לאותן זכויות יסוד שאינן כתובות עלי ספר, אלא הן נובעות במישרין מאופייה של מדינתנו כמדינה דמוקרטית השוחרת חופש... ואם בחופש להביע דעות כך, קל וחמר בחופש להפיץ ולקבל ידיעות. למעשה שתיים אלה יונקות זו מזו: כדי שהאזרח יוכל ליהנות מחירותו להחליף דעות, דרושה לו גם החירות להחליף ידיעות ולגשת ללא מעצור למקורות האינפורמציה שברצון אזרחים אחרים לספק לו, כל עוד אין בכך נזק לאינטרסים חיוניים אחרים של המדינה או של הפרט." (שם בעמ' 2415)

יצויין, שפסק הדין לא עסק בזכות האזרח לקבל מידע מהרשויות או חובתן של הרשויות לתת לאזרחים מידע, אלא בפסילת החלטת הצנזורה לאסור קטע לשידור. החלטת בית המשפט נסמכה על זכות האזרח לדעת. אולם פסק הדין מהווה אבן דרך בעיצוב ההלכה בעניין זכותו של האזרח לקבלת מידע, ואותו רציונל המהווה בסיס לפסק הדין מוביל גם למסקנה כי על הרשות חובה למסור מידע לאזרחים.

בבג"צ 243/82 זכרוני נ' הועד המנהל של רשות השידור (פ"ד לו (1) 757), קיבל בית המשפט עתירה של אזרח נגד החלטת רשות השידור שלא להקרין בטלוויזיה ראיונות עם אנשים המזוהים עם אש"ף. החלטת רשות השידור בוטלה בעיקרה בשל חוסר בהירותה, אך בפסק הדין, ובמיוחד בפסק דינו של השופט בך, הושם דגש נכבד על זכות הציבור לקבל מידע תקשורתי בנושאים פוליטיים. (שם, עמ' 769 ו-785; על מעמדה המהותי של הזכות לקבלת מידע עד פרשת זכרוני, ראה - דר' ז. סגל, "זכות האזרח לקבל מידע בעניינים ציבוריים", עיוני משפט י' (התשמ"ה) 625, בעמ' 655-650).

פסק דין זה הוא פסק הדין הראשון שבו היוותה הזכות לדעת בסיס לחיוב הרשות (במקרה זה רשות השידור) לספק מידע לציבור, להבדיל מהגבלת כוחה של הרשות למנוע מאזרחים לפרסם מידע המצוי ברשותם.

הזכות לקבלת מידע הוזכרה על ידי השופט ברק בבג"צ 399/85 כהנא ואח' נ' הוועד המנהל של רשות השידור, (פ"ד מא (3) 255, בעמ' 8-267) כאחת מהזכויות הנגזרות מחופש הביטוי. וכך קבע השופט ברק כתוארו אז:

"חופש הביטוי הוא חירותו של (אזרח - א' ב') להשמיע את אשר עם לבו ולשמוע מה שיש לאחרים להשמיע"... במהותו חופש הביטוי הוא חירות (liberty) במובנה ההוהפלדיאני... לשם הגשמתה של חירות זו מעניק הדין לבעליה זכויות נוספות, הנגזרות מהחירות... מבין אלה ניתן להזכיר את הזכות לקבל מידע ואת הזכות להגיב על מידע. מכאן שיחופש הביטוי במובנו הרחב, הוא אגד של זכויות נוספות הבאות להגשים את החופש האמור ולהגן עליו."

חשוב להדגיש כי תפיסה זו של חופש המידע וזכות הציבור לקבלת מידע באה לידי ביטוי גם בפסיקה שנגעה לעניינים בטחוניים. בבג"צ 680/88 שניצר ואח' נ' הצנזור הצבאי הראשי ואח' (פ"ד מ"ב (4) 617), הכיר בית המשפט בחשיבות ח'עובדה שהציבור ידע גם דברי ביקורת על ראש המוסד, ויקבל גם מידע בדבר התכונות הנדרשות מראש המוסד הבא. השופט ברק קבע:

"החלפת דעות באשר לתכונותיו הרצויות של ראש המוסד חשובה היא במיוחד לקראת מינוי הממשמש ובא. היא מחדדת בציבור תודעה על דבר חיוניותה של המשרה ועל חיוניות תכונותיו הראויות של הנושא בה. על ידי כך - ובאמצעות הויכוח הציבורי - היא עשויה להשפיע על אופי החלטותיהם של אלה הממונים על המינוי האמור. הידיעה כי דבר המינוי ישמש נשוא להחלפת דעות ציבוריות ולביקורת הציבורית, יש לה כשלעצמה, השפעה על שיקולים של מקבלי ההחלטות, ויש בה כדי להרתיע מפני מינוי לא ראוי. ויכוח זה יהא מועיל, אם יערך ערב המינוי ולא לאחריו. יש על כן חשיבות ציבורית לכך, כי הציבור ידע על דבר המינוי הממשמש ובא. בכך בא לידי ביטוי אחד הגילויים לחשיבותם של חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת." (שם 644)

פסק הדין המקיף והחשוב ביותר בעניין הזכות לקבלת מידע הוא בג"צ שליט, שנוכר לעיל, שעניינו היה בבקשת אזרחים, כי חברי הכנסת והסיעות יגלו לציבור את ההסכמים הקואליציוניים עליהם חתמו. בפסק דין מעמיק ניתח בית המשפט את חשיבותה של הזכות לקבל מידע מגורמים ציבוריים, ובהתבסס על מספר הנמקות, לרבות קיומה של הזכות לדעת כזכות עצמאית, הורה למשיבים לגלות את ההסכמים הקואליציוניים. בנתחו את זכות הציבור לדעת, כמקור הנורמטיבי לחובת גילוי ההסכמים הקואליציוניים קבע השופט ברק כי:

"[המקור השלישי לחובת הגילוי] מעוגן בזכותו של הציבור לדעת... הלכה פסוקה היא כי חופש הביטוי הוא מעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית... חופש הביטוי הוא ערך מורכב... לשם הגשמתה של חירות זו מעניק הדין לבעל הזכות זכויות נוספות הנגזרות מהחירות...

בין הזכויות הנוספות הללו מצויה גם 'הזכות לקבל מידע' (בג"צ 399/85) כנגד זכותו של היחיד לקבל מידע עומדת חובתו של השלטון לספק מידע (ראה בג"צ 243/82). מכאן חובתם של נושאי תפקידים ציבוריים ליתן מידע לבני הציבור. אכן חובת הגילוי הנגזרת מחופש הביטוי, אינה קשורה רק למהותו של המשטר הדמוקרטי, אלא גם - כמו עצם חופש הביטוי עצמו - לזכותו של היחיד בחברה, כי האמת תיחשף וכי תינתן לו האפשרות להגשמה עצמית. הזכות לדעת היא לא רק זכותו של הציבור. היא גם זכותו של היחיד." (שם, 363-365)

פסק הדין התייחס גם לשאלת גבולותיה של הזכות לקבל מידע, ונקבע בו שהזכות אינה בלתי מוגבלת, ושיקולים של בטחון, יחסי חוץ ויחסים כלכליים חברתיים, עשויים להצדיק את צמצומה של חובת הגילוי (שם עמ' 366). עוד נקבע בפסק הדין, כי המבחן ההסתברותי אותו יש ליישם בשאלת הגבלת הזכות לדעת, הוא המבחן אשר הוחל במרבית המקרים בהם היה מדובר בחופש הביטוי.

חשיבותו הרבה של פסק דין נובעת מכך שבית המשפט עשה שימוש בזכות הציבור לדעת, כעילה עצמאית לקבלת מידע מהרשויות הציבוריות. להבדיל ממקרים קודמים בהם נעשה שימוש בזכות ככלי לביטול מגבלות שהשלטון בקש להטיל, כאן נעשה שימוש בזכות כחרב, ולא כמגן, היינו כאמצעי להוצאת מידע ומסמכים מגוף ציבורי.

חברת הוועדה, עו"ד דלית זרור, מבקשת להעיר, כי לדעתה ניתן לנתח את הפסיקה גם מתוך גישה מצמצמת יותר. מרבית פסקי הדין ניתנו על רקע עובדתי של בקשה למידע מצד בעל ענין ממשי וישיר או מצד אמצעי תקשורת כזוה. זכותו של אזרח לקבל מידע ללא הוכחת כל אינטרס יכולה אמנם לקבל עיגון בפסק דין שליט, אולם שם דובר בנושא מובהק שבתחום התהליך הפוליטי, שמידע אודותיו הינו תנאי הכרחי למימוש החיים הדמוקרטיים. לפי עמדה זו קיים עדיין ספק אם יש, בשלב זה, בפסיקה בסיס חד משמעי לזכות למידע למי שאינו בעל ענין.

חשוב לציין כי למרות פסקי הדין שצוינו לעיל, ורבים אחרים שעייגו את זכות הציבור לדעת בהקשרים שונים וחצביעו על קו ליברלי עקבי המבטיח את זכות האזרח לקבלת מידע, הרי שקיימים בפסיקה גם פסקי דין נוספים, בהם באה לידי ביטוי תפיסה שונה.

בבג"צ 159/73 יצחקי נ' שר המשפטים, (פ"ד כ"ח (2) 692), ביטא בית המשפט תפיסה הרואה במידע רכוש המדינה וקניינה, ועל כן אין לאדם מהחוץ כל זכות לעשות שימוש במידע. באותו ענין, העותר בקש לפרסם ספר בשם "המערכה על לטרון". הספר, שעבר את מבחן הצנזורה, התבסס בין היתר על מידע שהגיע לידיעת חכותב כאשר היה עובד מדינה. לשם פרסום 21 פריטים שהגיעו לידיעתו כאשר היה עובד מדינה הוא נדרש לאישורו של שר המשפטים, על מנת שלא להיות מועמד לדין מכוח סעיף 27 לחוק לתיקון דיני העונשין (בטחון המדינה), תשי"ז-1957, שאסר על עובדי ציבור לגלות ידיעות. סעיף 27 האמור הוחלף והינו כיום סעיף 117 לחוק העונשין, שהוזכר לעיל. שר המשפטים סרב לאשר את פרסום הספר והמחבר עתר לבג"צ על מנת שיורה לשר להתיר פרסום פריטים אלה. בית המשפט דחה את העתירה ממספר טעמים. לענייננו חשוב לציין כי בית המשפט התעלם מהפסיקה העוסקת בחופש הביטוי והזכות לקבלת מידע, בחן את הסוגיה מנקודת המבט הקניינית, וקבע שמידע הוא רכוש המדינה אשר רשאית לעשות בו כרצונה, בכפוף לחובתה של הרשות השלטונית לנהוג בתום לב, או אם החלטתה של הרשות ניתנה ממניעים הנוגדים בעליל את האינטרס הציבורי (שם, בעמ' 697).

על פסק דין זה נמתחה ביקורת חריפה במאמרה של פנינה להב, שזכר לעיל. במאמר ביקרה המחברת את התפיסה הקניינית בה נקט בית המשפט, והצביעה על התפיסה האלטרנטיבית לפיה יש לבחון את הסוגיה מפרספקטיבה קונסטיטוציונית המובילה למסקנה, כי לאזרח יש זכות לדעת, כי המידע מוחזק אצל הרשויות כנאמן של הציבור, וכי יש לבחון את השאלה אם המידע סודי או לא מנקודת מבט פונקציונלית, ולאסור פרסום מידע רק כאשר הפרסום עלול לגרום נזק למספר אינטרסים מוגדרים. כמו כן בקרה להב את פרשנותו של בית המשפט לסעיף שקדם לסעיף 117 לחוק העונשין, פרשנות שלא מבחינה בין מידע שיש סיבה עניינית שלא לפרסמו לבין מידע אחר שהגיע לעובד במהלך מילוי תפקידו.

בבג"צ 37/79 בוגדנובסקי נ' שר החינוך והתרבות (פ"ד לג (2) 66) נדונה עתירתו של אדם שהושעה מהמשך לימודיו בטכניון אשר ביקש כי המשיב יגלה לו את מקורות המידע לתשובה שהמשיב נתן בעניינו לשאלתא בכנסת בעניין השעייתו. פנייתו של העותר למשיב בטרם העתירה, נענתה, על ידי יועצו המשפטי, כי אין אפשרות וחובה לפרט את מקורות המידע. בדונו בעניין קבע בית המשפט, ללא הזמנת המשיב לדיון כי -

"לא מצויה כל הוראת חוק המחייבת את השר לגלות את מקורות המידע לשאלות שהוא משיב עליהן, ואנו לא נורה לו על חובת גילוי כזאת."

גישה דומה באה לידי ביטוי גם בבג"צ 414/89 אלוף בן ואח' נ' שר המשפטים ואח'. (פ"ד מג (4) 327), העותרים ביקשו מהמשיבים מידע לגבי הפעלתו של חוק האזנת סתר, תשל"ט-1979, במלאת עשר שנים להפעלתו של החוק. בין השאר בקשו העותרים פרטים על מספר האזנות הסתר שבוצע כלפי שרים, חברי כנסת, שופטים, קציני משטרה, מפלגות, עיתונות ועיתונאים וכד'. העתירה לא נדחתה מהטעם שאינטרס ציבורי כלשהו יפגע אם יינתנו הנתונים המבוקשים, אלא מן הטעם שבית המשפט לא שוכנע כי על המשיבים מוטלת החובה לספק לעותרים את המידע המבוקש, ומכאן למעשה, כי לא הוכח שלעותרים או לציבור זכות לדעת.

פסק דין זה, אינו מתמודד כלל עם ההלכות שקדמו לו כגון הלכת זכרוני, ונשאר בפסיקה כציון דרך חריג למגמה הכללית המכירה בזכות לקבלת מידע. יש לציין כי העותרים הגישו בקשה לדיון נוסף על פסק הדין, אך בקשתם נדחתה.

גם על פסק דין זה נמתחה בקורת חריפה. במאמרו של דר' זאב סגל, "על הזכות המוגנת בבג"צ, הזכות לדעת והאזנת סתר" (משפטים כ"א 559), הוא מצביע על המקורות המשפטיים מהם יכול היח בג"צ לדלות את חובת הרשויות לגלות את המידע. הוא מציין את פסקי הדין שהובאו לעיל, ופסקי דין נוספים, כמבססים את הזכות לקבלת מידע ומצביע על כך שגישת בית המשפט מנעה יכולת פיקוח אפקטיבית על אחת הפלישות החמורות לצנעת הפרט. בהמשך מדגיש ד"ר סגל את הצורך לקבוע דין מהותי שיקבע את אמות המידה לאיזון בין הזכות לקבלת מידע לבין אינטרסים אחרים של הכלל או הפרט.

על פסק דין בן נמתחה ביקורת גם על ידי פרופ' אמנון רובינשטיין, הגורס שניתן היה לבסס את חובת השלטון לספק את המידע על התפיסה שהמידע למעשה שייך לציבור ("המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל", מהד' רביעית (תשנ"א) חלק ב', עמ' 715).

למרות פסקי דין אלה, אנו סבורים כי ככלל מעוגנת הזכות לדעת בפסיקת בית המשפט, וכי פסקי הדין שלא הכירו בזכות זו היוו חריג במגמה הכללית. פסקי דין אלה קדמו לפסק דין שליט אשר מהווה לדעתנו ציון דרך מרכזי בתחום.

ואכן מאז פסק דין שליט נתנו מספר פסקי דין אשר חזרו והדגישו את קיומה וחשיבותה של הזכות לדעת, על סייגיה השונים. (ראה למשל, ע"א 6926/93 מ ספנות ישראל נ' חברת החשמל (טרם פורסם); בג"צ 5537/91 אפרתי נ' אוספלד, פ"ד מו (3) 501; בג"צ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח (1) 661).

יתכן שגם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ישפיע על הפסיקה בעניין הזכות לקבלת מידע. היקפה המלא של הזכות לכבוד טרם הוכרע בפסיקה, אך יש הסבורים, שחופש הביטוי הוא חלק בלתי נפרד מזכות זו (ברק, "פרשנות במשפט, פרשנות חוקתית", (תשנ"ד) עמ' 8-427). לכן קיימת אפשרות כי בפסיקה עתידית של בית המשפט תקבל הזכות למידע מעמד קונסטיטוציוני, כחלק מהזכות לכבוד האדם.

5. משפט משווה

בארצות רבות בעלות משטרים דמוקרטיים אנו מוצאים חקיקה המצביעה על מודעות ציבורית גוברת לחשיבותו של הערך החברתי והפוליטי של חופש הביטוי וחופש הגישה למידע.

בעולם נוכחו לדעת כי ערכים אלה הם אשר מאפשרים ביקורת לגבי השלטון הקיים מטעם הציבור והאמור לפעול למענו. הלחץ הציבורי במדינות שונות גרם למינויין של ועדות אשר הגישו למחוקק המלצות לחקיקת חוקי חופש מידע.

השקפה זו זכתה בשנים האחרונות ללבוש חקיקתי בארצות רבות, למעט שבדיה, שם נחקק חוק חופש העיתונות כבר במאה ה-18.

עיון בחוקים הרלוונטים בארצות שונות מלמד כי כל מחוקק התמודד עם בעיות דומות. חלוף הזמן והניסיון, לרבות הכשלונות בהשגת המטרות הרצויות, חייבו שינויים בנוסחם של החוקים. לדוגמא - בארצות הברית הוכנסו בחוק הגבלות מסויימות לחופש הגישה למידע לאחר שהתברר כי ה"מאפיה" השתמשה לתועלתה במידע שהושג על ידי חבריה בדרך חוקית.

יחד עם זאת, דומה, כי כיום התגבשו בארצות מערביות שונות מסגרות מקובלות לחוקי חופש מידע, אשר ניתן וראוי לחקיש מהן למדינת ישראל. אנו נתייחס, בהמשך, בתמצות רב, לחוקים בנושא חופש הגישה למידע הקיימים במספר ארצות המערב. עלינו להדגיש, כי יתכן שכמה מחוראות החוקים המצוטטים על ידנו, עברו בינתיים תמורות.

ארצות הברית

בארצות הברית חוקק חוק חופש המידע בשנת 1966. גישה למסמכים ממשלתיים היתה קיימת קודם לכן על סמך חוקים פדרליים, אשר התירו את הגישה רק אם ניתן היה לבססה על ה"צורך לדעת". החוק משנת 1966 הכיר בחופש הגישה למידע לראשונה כזכות עצמאית. חוק חופש המידע בארצות הברית קובע את הכלל, כי לכל אדם יש זכות גישה למסמכים של רשויות הממשל הפדרלי, ללא צורך בנימוק הבקשה, אלא אם מסמכים אלה או חלקם מוגנים מפני גילוי על ידי אחד מתשעת הסייגים הקבועים בחוק, או אחד משלושה חריגים מיוחדים לגבי אכיפת החוק. צויין, כי חוקים דומים נחקקו בארה"ב גם במרבית המדינות (states).

הסייג הראשון - נוגע לבטחון לאומי ומדיניות חוץ.

הסייג השני - כללי הניהול פנימי - החוק אינו חל על עניינים הנוגעים אך ורק לכללים ולנוהגים של הניהול הפנימי של הרשויות. בתי המשפט פרשו את הסייג כמתייחס לשני סוגי עניינים:

א. מידע בדבר עניינים פנימיים בעל אופי שולי יחסית, גם אם אין נזק בגילוי.

ב. עניינים פנימיים מהותיים יותר, אשר גילויים עלול לסכן את תפקוד הרשות.

הסייג השלישי - מידע החסוי ע"י חוק אחר. סייג זה קובע כי חוק חופש המידע אינו חל על עניינים אשר באופן מפורש פטורים מגילוי על פי חוק אחר, שאינו אחד מאותם ותשעת החריגים שבחוק דנן.

סייג זה קובע כעין חוליית קשר בין חוק חופש המידע לבין חוקים פדרליים אחרים, אשר קובעים הוראות בדבר אי גילוי מידע לציבור מטעמים ענייניים שונים.

הסייג הרביעי - סודות מסחריים ומידע עסקי פיננסי. סייג זה מכוון להגן על הרשויות ועל מוסרי המידע. באשר לרשויות, הסייג נועד לאפשר להן להמשיך ולקבל מידע חיוני לפעולתן מגורמים שמחוץ לממשל. באשר למוסרי מידע, הסייג נועד להבטיח להם, כי המידע שמסרו לצורך פלוני, לא יעבור לידי מתחרה עסקי. סייג זה מכסה למעשה שתי קטגוריות נפרדות של מידע המצוי במסמכי הרשויות.

א. סודות מסחריים:

ב. מידע שהוא עסקי או פיננסי, שנתקבל מאדם ואשר הוא חסוי או סודי.

הסייג החמישי - הגנה על הליך שיקול הדעת המינהלי. נקבע, כי החוק אינו חל על עניינים שהם בבחינת תרשומת או תכתובת פנימית בתוך הרשות או בין הרשויות, אשר לא היתה ניתנת לצד, שאינו הרשות, במסגרת הליך משפטי נגד הרשות. על פי הפרוש שניתן בפסיקה לסייג זה, הוא מכוון לפטור מגילוי את אותם מסמכים, אשר בדרך כלל היו חסויים מפני הצד השני במסגרת גילוי מסמכים בהליך אזרחי.

הסייג השישי - הגנה על פרטיותו של אדם. סייג זה קובע כי החוק אינו חל על עניינים שהם בבחינת תיקים אישיים, תיקים רפואיים ותיקים דומים, אשר גילויים ייצור בבירור חדירה שלא כדין לפרטיותו של אדם.

פסיקה של בית המשפט העליון בארה"ב קבעה, כי חמונח "תיקים דומים" כולל כל מידע המתייחס לאדם פלוני. עוד קבעה הפסיקה עקרונות מנחים בסוגיית ההגנה על הפרטיות בין השאר - לענין האיזון בין שיקולים של פרטיות לבין "אינטרס הציבור" המגביל אותו אינטרס שלמענו נחקק החוק.

הסייג השביעי - ההגנה על אכיפת החוק. זהו סייג מפני גילוי מידע העלול לפגוע בנושא אכיפת החוק. נקבע כי חוק חופש המידע אינו חל על עניינים הנוגעים למידע או מסמכים אשר נערכו למטרת אכיפת החוק במידה שמסירתם יכולה לגרום לאחד משה סוגי פגיעות כמפורט בחוק.

זהו סייג אשר עבר תמורות רבות בחקיקה מאוחרת יותר. המדובר באיזון בין הזכות לדעת לבין התפקוד היעיל של רשויות החקירה והשיפוט. מענין לציין כי הסייג השביעי פורש באופן רחב ביותר, כחל למשל גם על עריכתן של בדיקות בטחוניות לקבלה לעבודה בשירות המדינה.

הסייג השמיני - הגנה על הפיקוח הפיננסי. סייג זה מוציא מתחולת החוק עניינים הכלולים או מתייחסים לבדיקה, פעולה או דו"חות מצב שהוכנו על ידי, מטעם או לשימוש רשות האחראית להסדר או פיקוח על מוסדות פיננסיים.

הסייג התשיעי - הגנה על מידע גאולוגי. כאן, הכוונה, למשל, למידע הנוגע להימצאותם של מחצבים, נפט וכיו"ב.

אגרות עבור בקשות למידע

החוק הפדרלי קובע רמות שונות של אגרות, התלויות בזהות המבקש ובשימוש שהוא מתכוון לעשות במידע.

קנדה

כבר בשנות השבעים החלו נשמעים בקנדה קולות חקוראים להגברת הפיקוח על הממשלה ולהבאת יותר מידע על פעולות הממשלה לידיעת הציבור.

חוק הגישה למידע נחקק בשנת 1982 ונכנס לתקפו כשנה לאחר חקיקתו.

החוק משנת 1982 היקנה את זכות הגישה למסמכים ממשלתיים לאזרחי קנדה ולתושבי קבע. הזכות הוקנתה לגבי רשימה של כ-140 גופים ממשלתיים שצורפה כנספח לחוק. ברשימה זו לא נכללו חברות ממשלתיות, גופי פרלמנט ובתי המשפט.

החוק מטיל על הממשלה חובה לפרסם ולחפיץ מידי שנה, מדריך לחוק המפרט את רשויות המימשל השונות, סמכויותיהן, לרבות מידע על פעולות ותפקידים של כל מחלקה. על המדריך לכלול גם פירוט של סוגי המסמכים שבשליטת המוסד הממשלתי וכן תאור של הנהלים על פיחם פועלות הרשויות וכתובת הגופים אליהם לשלוח את הבקשות למידע.

על הרשות להודיע לפונה כי זכותו לפנות בתלונה לממונה על המידע. במידה שלאחר השלמת חקירתו של הממונה על המידע לא קיבל הפונה את המסמכים המבוקשים או חלקם, הוא רשאי להגיש תביעה לבית משפט פדרלי. נטל הראייה הוא על הרשות החייבת להצדיק את סרובה. עוד קובע החוק מנגנון של ביקורת על יישום החוק על ידי ועדה של הפרלמנט.

הסייגים לגילוי המידע בחוק הקנדי

- א. מידע שנתקבל מממשלות זרות.
- ב. מידע הנוגע ליחסים בין הממשל הפדרלי לממשל המדינתי.
- ג. מידע הנוגע ליחסים בינלאומיים, הגנה ובטחון.
- ד. מידע הנוגע לאכיפת החוק.
- ה. מידע הנוגע להגנת בני אדם.

ו. מידע הנוגע לאינטרסים כלכליים של קנדה.

הסייגים הנ"ל מתייחסים להגנה על האינטרסים של המדינה. החוק קובע גם הגנה על פעולות הממשלה בסעיפים הנותנים שיקול דעת לרשויות שלא לגלות הליכי קבלת החלטות.

אוסטרליה

בראשית שנות השבעים החל באוסטרליה לחץ ציבורי לחקיקתו של חוק חופש המידע. הוקמו מספר ועדות ציבוריות אשר גיבשו המלצות, ובשנת 1982 נחקק באוסטרליה חוק חופש המידע. נאמר בחוק כי מטרתו ליצור זכות כללית לגישה למידע שבמסמכים שבחזקת הרשות הציבורית, בכפוף לחריגים וסייגים הנחוצים להגנת אינטרסים של הציבור והפרט ועניינים עסקיים. הודגש, כי כוונת הפרלמנט היא שהחוק יפורש בהתאם למטרות דלעיל.

בהתאם למגמה זו נכללו בחוק סעיפים המחייבים את הרשויות להעמיד לרשות הציבור פרסומים עיתיים לגבי פעולותיהן, לרבות האפשרות העומדות לפני הציבור ליטול חלק בתהליך קבלת החלטות של הרשויות.

החוק הוחל על כל משרדי הממשלה והרשויות הסטטוטוריות ותחולתו הורחבה אף לגבי גופים שהוקמו בהחלטות מינהליות ולגבי חברות שבשליטת הממשלה. רשויות בטחון ומודיעין וגופים העוסקים בפעילות מסחרית בשוק הפרטי הוצאו מתחולת החוק.

הסייגים לגישה למסמכים בחוק האוסטרלי

- א. הגנה, בטחון ויחסים בינלאומיים.
- ב. הגנה על היחסים עם מדינות הפדרציה של אוסטרליה.
- ג. מסמכי ממשלה.
- ד. הגנה על מסמכים פנימיים. המדובר במסמכים אשר גילויים עלול לחשוף עניין הנוגע לדעה, עצה או חמלצה שנתקבלו או נערכו אגב הליך שיקול הדעת של הרשות.
- ה. הגנה על אינטרסים של אכיפת החוק.

- ו. סעיפי סודיות בחקיקה אחרת.
 - ז. הגנה על הפרטיות.
 - ח. הגנה על סודיות מסחרית.
 - ט. הגנה על יחסי אמון.
 - י. חסיון לעבודה משפטית.
- מסמך נחשב כפטור מחובת גילוי על פי החוק, אם על פי טבעו הוא היה חסין מהמצאה בהליך משפטי.
- יא. פעולות פנימיות של הרשויות. כאן מתחשבים ושוקלים אינטרסים שונים המפורטים בחוק ונקבע כי מסמך אינו חסוי בקטגוריות אלה אם במאזן האינטרסים גוברת טובת הציבור.
- יב. הגנה מפני ביזיון הפרלמנט ובית המשפט.

בפני אדם אשר מרגיש את עצמו נפגע על ידי החלטת הרשות פתוחות שלוש דרכים לערער על החלטה:

- א. פנייה לאומבודסמן.
- ב. פניה לטריבונל מינהלי לערעורים.
- ג. פנייה לבית משפט פדרלי.

ניו זילנד

חופש המידע עלה בניו זילנד כנושא פוליטי במחצית שנות השבעים והחל משנת 1977 הוקמו ועדות ציבוריות אשר דנו בנושא. בשנת 1982 נחקק בניו זילנד חוק חופש המידע הדומה בקיום כלליים דמיון רב לחוק האוסטרלי. חוק זה חל באופן רטרואקטיבי גם לגבי כל מידע שהוחזק בידי הרשויות לפני תחילת תקפו.

הזכאי לגישה חופשית למידע הוא כל אזרח, תושב קבע או חברה המאוגדת בניו זילנד. המבקש את המידע אינו צריך להצביע על עילה לבקשתו והחוק מבטל מפורשות הוראות חוק משנת 1951 לפיו המידע הינו רכוש הממשלה.

המבקש רשאי לערער על החלטת הרשות בפני אומבודסמן, אך היועץ המשפטי לממשלה רשאי למנוע מהאומבודסמן גישה למידע מטעמי בטחון או כאשר המדובר הוא בתהליך קבלת החלטות בממשלה. לשר הרלוונטי הסמכות להטיל וטו על המלצת האומבודסמן. על החלטתו של השר קיימת ביקורת שיפוטית.

צרפת

החל משנת 1974 המליצו גופים שונים לעגן בחקיקת זכות הגישה של הציבור למסמכים שבידי הרשויות. ההמלצות גובשו לחוק בשנת 1978. החוק העניק, לכל אדם זכות גישה למסמכים שבידי רשויות המינהל, למעט מסמכים הנכללים בשמונה קבוצות של סייגים, אשר בעיקרם דומים לסייגים הקבועים במדינות אחרות, כאמור לעיל. זכות הגישה למסמכים שאינם נוגעים לאדם מסויים הוקנתה לכל אדם, ללא צורך ליתן טעם לבקשתו. כאשר המדובר במסמכים הנוגעים לאדם מסויים - רק לאדם "מעוניין" יש גישה למסמכים אלה.

שבדיה

לשבדיה מסורת רבת שנים של חופש גישה למידע רשמי. כבר במאה השמונה עשרה שרר בשבדיה משטר פרלמנטרי ובשנת 1766 נחקק חוק חופש העיתונות. בין השאר קבע חוק זה חופש הגישה לכל אחד למסמכים הנמצאים במשרדים ציבוריים. חוק זה מהווה חלק מהחוקה השבדית, עובדה המקנה לו כמובן חשיבות העולה על החוק רגיל. החוק הוחלף ושונה פעמים רבות.

הזכות הוענקה בנפרד לכל אזרח, ובסעיף אחר גם לזרים. ההגבלות העקרוניות על חופש המידע הינן מפורטות בחקיקה נפרדת. הרשויות המבקשות למנוע גישה למסמך פלוני חייבות לבסס את עמדתן על סעיף כלשהו הקיים בחוק. זכותו של המבקש להשאר אנונימי. מבקש רשאי לערער לבית משפט מינהלי ואם לא בא על סיפוקו במסגרת ערכאה זו, הוא רשאי לערער לבית המשפט המנהלי העליון.

בריטניה

עד עתה דנו בשש מדינות בהן קיימת חקיקה מפורשת המכירה בזכות כללית של גישה למסמכים או מידע המוחזקים בידי רשויות המינהל. בבריטניה, שעמדתה המשפטית בנושא היוותה מקור לעמדת המשפט הישראלי, קיים מצב משפטי שונה, לעומת כל המדינות שנסקרו לעיל. בבריטניה לא קיים חוק חופש מידע כללי. המצב בבריטניה דומה למצב המשפטי בישראל לגבי העדר חוק חופש המידע, וקיום חקיקה האוסרת גישה למידע דוגמת סעיף 117 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

רק בשנת 1989 נחקק בבריטניה חוק הסודות הרשמיים החדש אשר בטל את האיסור הרחב על גילוי מידע רשמי וקבע הגנה מצומצמת לשש קטגוריות של מידע רשמי.

חוק חופש המידע אמנם לא נחקק בבריטניה אך הגברת המודעות לנושא הניבה מספר חוקים בתחומים מוגדרים, אשר נועדו להקל על גישת הציבור למידע המוחזק בידי הרשויות.

בשנת 1981 לאחר שמועצת חשרים של אירופה המליצה על קביעת הוראות מפורשות בנוגע לחופש הגישה למידע, הודיעה ראש ממשלת בריטניה, כי אין בכוונתה לחוקק חוק בנושא. עם זאת, במשך שנים הוגשו בבריטניה מספר הצעות חוק מטעם חברי פרלמנט אך אלה לא הגיעו לכלל מימוש.

מדינות נוספות

כאמור לעיל, חקיקה בנושא קיימת גם בנורבגיה, דנמרק, אוסטריה והולנד אולם לא ראינו צורך להוסיף ולפרט חקיקה רלוונטית בארצות נוספות.

6. מסקנות הוועדה - הצורך בחוק חופש מידע לישראל

עם תחילת עבודתה של הוועדה היה ברור לחבריה כי קיים צורך בחקיקת חוק מיוחד לעניין חופש המידע. כבסיס לעבודה קבלה הוועדה את הצעת החוק של תשעת חברי הכנסת. במהלך עבודתה גיבשה הוועדה מספר הצעות לשינויים בהצעת החוק, אשר יפורטו בפרק הבא.

הוועדה הגיעה למסקנה כי קיים צורך בחקיקת חוק מיוחד שיעסוק בחופש המידע בישראל. הוועדה המייחסת חשיבות רבה לזכות למידע, נוכחה במגבלות המצב המשפטי הקיים, בו אין חוק המסדיר את סוגיית המידע על כל היבטיו. המצב העובדתי שהוצג בפני הוועדה מצביע על קשיים רבים בהשגת מידע, ועל התפיסה המנחה עדיין רשויות רבות לפיה המידע הוא נחלתן הבלעדית, ואין להעבירו לציבור.

הזכות לדעת היא אחת מזכויות היסוד של כל אדם במשטר דמוקרטי. הזכות לדעת היא חלק בלתי נפרד ותנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי על היבטיו השונים. כמו כן מהווה הזכות לדעת תנאי בסיסי למימוש זכויותו האחרות של האדם בכל תחומי החיים. היכולת להחליט החלטות רציונליות תלויה בכמות ואיכות המידע המצוי בידי הציבור וכל אחד מן הפרטים המרכיבים אותו. הזכות לדעת חיונית למימוש כל אחת מן הזכויות הפוליטיות במדינה, ובכלל זה הזכות להגשמה עצמית. חופש המידע הוא אחד היסודות המרכזיים עליו נסמך חופש הביטוי, והוא מאבד ממשמעותו המעשית כאשר הציבור והתקשורת אינם מקבלים מידע המהווה בסיס להבעת דעה, לקביעת עמדה ולקבלת החלטה.

יתירה מכך. השלטון הוא נאמן של האזרחים. כל פעולותיו וצעדיו של השלטון אמורים להיות לטובת האזרח והציבור. המידע שבידי רשויות השלטון, מצוי בידן עבור האזרחים והתושבים. מכאן חובתן של רשויות השלטון לספק מידע לציבור בכלל, ולכל פרט בחברה.

יש לזכור, כי מידע הוא כוח, וכוח בלתי מוגבל ובלתי מבוקר עלול להשחית. שקיפות מעשי השלטון היא חלק בלתי נפרד מאחריותו (accountability) כלפי הציבור. זרימת מידע מרשויות השלטון לאזרחים היא רכיב חיוני לבקרה ופיקוח על מעשי השלטון, ולשיפור תפקודן של הרשויות.

חוסר נגישות למידע מקשה על קידומם של ערכים חברתיים, ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם והאזרח. לעומת זאת, פתיחות בזרימת מידע מהרשויות לציבור תסייע לקידומם של ערכים אלה.

הוועדה סבורה, כי כיום, בפועל, אין לציבור גישה למידע, כפי הראוי למשטר דמוקרטי. אמנם, כפי שהובהר, קיימת לפי פסיקת בית המשפט העליון זכות לקבלת מידע. אולם לצד זכות זו המוכרת על ידי הפסיקה, קיים סעיף 117 לחוק העונשין, תשל"ז-1977, המאפשר לרשויות השלטון למנוע מהציבור גישה למידע שאין כל הצדקה עניינית להחסותו.

בנוסף לכך רשויות השלטון נוטות לראות במידע שבידן - נכס השייך להן, שאין לאפשר לציבור נגישות אליו. רשויות רבות סבורות, כי עליהן להיזהר מפני "פלישתם" של גורמים מבחוץ, פן יפגעו בסמכותה של הרשות ויביעו אי אמון בשיקול דעתה. ראוי לציין, כי הרשויות אינן ערוכות כיום למסירת מידע לציבור, הן מן הבחינה המנטלית והן מן הבחינה המעשית, הכוללת הקצאת כוח אדם ומשאבים.

לאור כל האמור לעיל סבורה הוועדה, כי יש לחוקק חוק חופש מידע, אשר יקבע באופן מפורש את הזכות למידע ואשר יאפשר את מימושה הלכה למעשה. כמו כן ממליצה הוועדה לבטל את סעיף 117 לחוק העונשין ולהחליפו בסעיף שיחול על מידע סודי בלבד, שיש הצדקה להחסותו. מטרת החוק המוצע כפולה - משפטית וחינוכית.

מן ההיבט המשפטי מטרת החוק להסדיר באופן מרוכז וברור את הזכות למידע, ואת החריגים לזכות, הנחוצים לתפקודו של משטר דמוקרטי תקין. כמו כן חקיקת החוק תחייב הקצאת המשאבים הדרושים למימושה של הזכות לדעת.

מן ההיבט החינוכי נועד החוק לשרש את המנטליות של הרשויות הציבוריות הרואות במידע נחלתן הפרטית והמונעות את גישת הציבור למידע. תפקידו של החוק להביא לתודעת הציבור בכלל, והרשויות בפרט, את ההסכמה הערכית, שכל מידע הנמצא בחזקתה של הרשות, או הנאסף או הנוצר על ידה, מוחזק בנאמנות עבור הציבור ומטעמו, ובכפוף לחסיונות מוגדרים ומוצדקים, אין לרשות סמכות לחסום בפני הציבור גישה למידע.

חברי הוועדה רואים בחוק המוצע גורם מרכזי בתהליך של חינוך הרשויות לשינוי קוי מחשבה ישנים ומושרשים. על בסיס זה החליטה הוועדה לראות בחוק, בשלב זה, מסגרת רחבה ככל האפשר, להעברת המסר החינוכי וליצירת מסגרת משפטית ליישומו, תוך הכרה ברורה כי הננו נמנעים מלטפל בהיבטים מסויימים, שלגביהם יידרש בבוא הזמן הסדר חוקי המבוסס על בחינה נוספת וניסיון. כך למשל, כתוצאה משיקול זה, בשלב זה לא ראתה הוועדה לנכון לשלב בין סעיפי החוק את הרעיון של הטלת סנקציות מיוחדות על עובדי ציבור שיפרו את החוק. יצוין, כי סנקציות משמעתיות או עונשיות כלליות קיימות בחיקוקים אחרים חנוגעים להתנחגותם של עובדי רשויות ציבוריות.

הועדה מניחה, כי לחוק המוצע תהיה השפעה של ממש על עבודת המינהל הציבורי. מתוך כך הגיעה הועדה למסקנה, כי בנושאים הקשורים בביצוע הוראות החוק יהיה מקום לטפל באופן מפורט יותר בתקנות. יש לצפות, כי בכל אחת מהרשויות, ייקבע נוהל פנימי לטיפול בבקשות למידע, ויוקצו משאבים בהתאם להיקף פעילותה של הרשות, כפי שיידרש מן החוק המוצע.

בהקשר התקציבי רואה הועדה לנכון להדגיש, כי לאור חשיבותו של חופש הגישה למידע כחלק מחופש הביטוי וממהות המשטר הדמוקרטי, יש להביא בחשבון, שעל החברה בישראל לשאת בעול התקציבי כדי לממש ערכים אלה. כמו כן יצוין, כי כבר כיום משקיעות רשויות ציבוריות תקציבים משמעותיים בקיומן של מערכות שעניינן באספקת מידע לציבור, בין בדרך של העסקת דוברים או ממונים על פניות הציבור, ולכן החוק המוצע יהיה אך בגדר השלמה חיונית לפעילות זו.

יצוין, כי החוק המוצע מעניק למי שסורבה בקשתו לקבל מידע מן הרשות הציבורית את הזכות לפנות בעתירה לבית המשפט המחוזי. פסק דינו של בית המשפט המחוזי יהיה נתון לערעור לבית המשפט העליון. מן הראוי להוסיף, כי אין לראות בחוק זה משום פגיעה או צמצום כלשהו מזכותו של כל אדם לפנות לבג"צ בעתירה שעניינה גישה למידע, בכפוף לכללים הנוהגים בבג"צ בענין זה.

דעת מיעוט - חבר הועדה מר לוי יצחק הירושלמי: בתקופת עבודתה של הועדה התרחשו אירועים חמורים וחסרי תקדים במערכות המידע, שיש להם נגיעה ישירה ועקיפה לחופש המידע, וטמונים בהם זרעים של פורענות. אמנם דעת הרוב בועדה הינה, כי החוק המוצע אינו עוסק בעיתונות, אך לדעתנו צריך להיאמר בהדגשה, כי חופש מידע הוא חיוני ביותר בחברה דמוקרטית, אך גם לגבי השגת מידע קיימים תמרורים ברורים של "אין כניסה".

משמע: חופש מידע - לא בכל דרך, ודאי לא בדרכים פסולות ואסורות על פי חוק הגנת הפרטיות. מה גם שהשימוש בדרכים הפסולות כשלעצמן יש בו כדי לפגוע בהיסיון של מקורות המידע, היסיון שלגבי התקשורת חייב להיות מוגן ביותר.

7. השינויים בחוק המוצע לעומת הצעות החוק של חברי הכנסת

בפני הוועדה עמדו שתי הצעות חוק שעברו בקריאה טרומית בכנסת. הצעת חוק אחת של ח"כ יעל דיין, והאחרת של קבוצת חברי כנסת: דוד צוקר, אלי גולדשמידט, עמיר פרץ, חגי מירום, יוסי כץ, אליעזר זנדברג, יצחק לוי, אברהם פורז וסילבן שלום. הועדה התבססה על הצעת החוק של קבוצת חברי הכנסת כנקודת מוצא לעבודתה, כיון שהיתה מפורטת יותר מן ההצעה האחרת. בעקבות הדיונים הועדה החליטה להציע כמה שינויים להצעת החוק. השינויים העיקריים, כעשרה במספר, יוצגו להלן, והם נכללים בנוסח החוק המוצע על ידי הועדה.

(1) הגדרת רשות ציבורית:

בהצעת חברי הכנסת נסמכת הגדרת הרשות הציבורית על הגדרת גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958. בפני הוועדה הופיע היועץ המשפטי של משרד מבקר המדינה, אשר הצביע על קשיים משמעותיים, אשר עלולים להגרם אם ייעשה בחוק שימוש בהגדרת גוף מבוקר, שכן הגדרה זו אינה מדוייקת וברורה.

לאור האמור לעיל אימצה הוועדה הגדרה שונה למונח רשות ציבורית, הכוללת רשימה מפורטת של גופים ובהם משרדי הממשלה, מוסדות המדינה, רשויות המקומיות, תאגידים עירוניים, תאגידים ממשלתיים הממלאים תפקיד ציבורי, וכל גוף אחר אשר יקבע על ידי שר המשפטים באישור וועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

דעת מיעוט בוועדה סברה שיש להוסיף לרשימה זו גם תאגידים הממלאים תפקיד ציבורי והנתמכים במישרין או בעקיפין על ידי גופים ציבוריים, על פי קריטריונים שייקבעו בתקנות.

(2) תחולת הזכות למידע

בהצעת חברי הכנסת מוקנית הזכות למידע לכל אדם. לאחר דיונים בסוגיה החליטה הוועדה לצמצם את הזכות הרחבה המוענקת בסעיף זה, ולקבוע כי לכל אזרח או תושב זכות לקבלת מידע. החלטה זו נבעה מהתפיסה, כי הזכות למידע נובעת בעיקרה מאופיו הדמוקרטי של המשטר ומחובת הנאמנות של השלטון כלפי האזרחים והתושבים.

לכן, ולאור העובדה כי בחלק ניכר מחוקי חופש המידע בעולם מוקנית הזכות רק לאזרחים ותושבים, החליטה הוועדה לאמץ תפיסה זו. יצויין, כי בהקשר זה קיימת דעת מיעוט של מר לוי יצחק הירושלמי, הסבור שיש להעניק את הזכות לכל אדם הנמצא כדן בישראל (פירוט עמדתו מופיע בפרק 10 - בדברי החסבר לסעיף 2).

יחד עם זאת, ולאור הכרתה בכך כי זרימת המידע חוצה גבולות, קבעה הוועדה בסעיף 13 להצעה כי הרשות רשאית להעניק מידע גם לבעל ענין שאינו אזרח או תושב. הקריטריונים והתשלום עבור המידע יכולים להיות שונים בין אזרח ותושב לבין אחרים, ברם הנהלים והעקרונות שבחוק יחולו גם על מי שאינו אזרח, יחולו גם על מי שאינו אזרח, בשינויים המחוייבים.

3 פרסום רשימת הרשויות הציבוריות

בהצעת חברי הכנסת הוטלה על הממשלה החובה לפרסם את רשימת כל הרשויות הציבוריות ותפקידיהן, לרבות רשימת כל הרשויות המקומיות ותאגידיהן.

הוועדה החליטה לאמץ גישה לפיה הממשלה תפרסם את רשימת כל הרשויות הציבוריות הנוגעות אליה, רשויות המדינה ומוסדותיה וכן תאגידים ממשלתיים וגופים ששר המשפטים החילה עליהן את החוק, ואילו הרשויות המקומיות יפרסמו, כל אחת, רשימה הנוגעת אליה ואל התאגידים שבשליטתה. שינוי זה נבע מהקשיים הטכניים שצפתה הוועדה לפרסום מרוכז אחד על ידי הממשלה.

4 הממונה על המידע

בהצעת חברי הכנסת נקבע כי בכל רשות יוקם "גוף אחראי" להעמדת מידע לרשות הציבור, אשר תפקידו יהיה לבצע את החוק המוצע.

הוועדה החליטה, כי במקום גוף אחראי יהיה "ממונה" על מסירת המידע. שינוי זה נבע מרצון להמנע מיצירת סרבול יתר, במקרים בהם אין צורך ליצור גוף וניתן להסתפק באחראי אחד, וכן מהתפיסה כי יש להטיל אחריות אישית על הממונה, שיהיה גורם בכיר במערכת ההיררכית של הגופים הציבוריים.

5) מידע שניתן להחסות

הוועדה קיבלה את החסיונות שהוצעו בהצעת חברי הכנסת. השינוי היחידי שהוצע על ידי רוב חברי הוועדה הוא הוספת חסיון ספציפי לתחקיר פנימי שנערך על ידי הרשות, בשל החשש כי החסיונות האחרים הנוגעים לדיונים פנימיים ולהגנה על התפקוד התקין של הרשות אינם מספקים.

6) הגנה על זכויותיו של צד שלישי

בהצעת החוק של חברי הכנסת ניתנו לצד שלישי המעוניין למנוע מסירת מידע הנוגע לו - 15 יום להגיש התנגדות למסירה כאמור.

הוועדה החליטה, כי יש להאריך את פרק הזמן שניתן לצד שלישי המעוניין לערער ל-21 יום. הוועדה סברה, כי 15 יום אינם מספיקים למימוש זכות הערעור ויש לאפשר למתנגדים להעברת המידע 21 יום למימוש זכותם לערער.

7) סייגים לתחולת החוק

רוב חברי הוועדה, כחברי הכנסת, החליטו להוציא מתחולת החוק מספר גופים. יחד עם זאת הוועדה החליטה על מספר שינויים הנוגעים לרשימת הגופים עליהם לא יחול החוק. בעוד שחברי הכנסת בחרו בדרך של הפניה לסעיפים 19(ג) ו-13(ה)(4) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, החליטה הוועדה על רשימה מפורטת של גופים שעליהם לא יחול החוק. הגופים הם: אגף המודיעין במטח הכללי של צה"ל ומדור מודיעין במשטרה הצבאית, השב"כ, המוסד לתפקידים מיוחדים, יחידת הממונה על הבטחון במערכת הבטחון, הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל), אגף המודיעין במשטרת ישראל, אגף החקירות של משטרת ישראל, המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים והיחידה לחקירת שוטרים צבאיים במשטרה הצבאית, לגבי תיקי חקירה שטרם הסתיימו ההליכים בעניינם.

הוועדה סברה שרשימת הגופים בחוק הגנת הפרטיות אינה מתאימה בהכרח בהקשר לחוק זה, כאשר במקרים מסויימים היא רחבה מידי (למשל פטור לכל אגפי המשטרה ולכל אגפי משרד הבטחון, ולא רק לאגפים לגביהם יש הצדקה עניינית לפטור), ובמקרים אחרים אין היא מספקת.

שינוי נוסף של הוועדה הוא שהפטור יחול לא רק על מידע שבידי גופים כפי שהוצע בהצעת חברי הכנסת, אלא גם על מידע שנוצר או נאסף בגופים אלה. רוב חברי הוועדה סברו, כי על מנת לאפשר מעבר מידע בין רשויות אלה לבין רשויות אחרות הנוזקות למידע זה, יש להבטיח כי הפטור מתחולת החוק יחול גם על מידע שנוצר ברשויות אלה, אך הועבר לרשויות אחרות.

שינוי נוסף של הוועדה הוא הקביעה, כי על אף הפטור מתחולת החוק, בעל ענין במידע שנאסף, נוצר או מוחזק בידי גופים אלה יוכל לקבל מהם מידע אם הצורך במתן המידע לשם עשיית צדק או העניין הציבורי בגילוי המידע, גוברים על הטעם לחיסיון. הוועדה סברה כי קיימים מקרים בהם יש הצדקה למתן מידע לבעלי עניין, ואין לחסום את הדרך למידע זה באופן מוחלט.

8 עתירה לבית המשפט

הוועדה שקלה את האפשרות להעניק למי שבקשתו למידע נדחית זכות ערר בפני וועדה מנהלית, בית משפט שלום, כהצעת קבוצת חברי הכנסת, או בית משפט מחוזי. הוועדה החליטה, כי הטריבוטל המתאים הוא בית משפט מחוזי, לאור המגמה המסתמנת להעביר סמכויות לדיון בעתירות מינהליות נגד רשויות השלטון לבתי המשפט המחוזיים, ולאור חשיבותם של הנושאים העשויים לעלות לדיון במסגרת בקשות למידע.

9 תיקון מידע ותיקון חוק הגנת הפרטיות

כחברי הכנסת, כך גם הוועדה, מציעה לאפשר לכל אדם לתקן מידע אוזותיו אותו קיבל מכוח הוראות חוק חופש המידע, בדרכים הנקוטות בסעיפים 14 ו-15 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. כמו כן הציעה הוועדה לתקן את חוק הגנת הפרטיות עצמו, ולהחיל את הוראותיו הנוגעות לזכות לעיין במידע ולתקנו, על כל מידע, ולא רק על מידע המצוי במאגר מידע ממוחשב כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות. אין כל הצדקה עניינית לאבחנה בהקשר זה בין מידע המצוי במאגר מידע ממוחשב, לבין מידע המוחזק בדרך אחרת.

10 אגרות

בהצעת חברי הכנסת הופיע סעיף סמכות כללי לענין התקנת תקנות ואגרות, והשיקולים לקביעת שיעור האגרות.

הועדה החליטה, כי יש מקום לחקיקת סעיף מיוחד העוסק באגרות, שיקבע את העקרונות לפיהם יותקנו תקנות האגרות. הועדה סברה שאין להסתפק בסעיף הכללי להתקנת תקנות. הוועדה הציעה כי שר המשפטים וראש הממשלה יתקינו תקנות הקובעות אגרות בעד קבלת מידע. קביעת האגרות תיעשה תוך התחשבות בסוגי המידע או סוג הפונה לקבלת המידע. כן נקבע כי ניתן יהיה לבקש פטור מאגרה וכי תהיה זכות ערעור לבית משפט שלום בענין האגרה.

השינוי המהותי בעמדת הועדה הינו שניתן יהיה לקבוע בתקנות, כי המועדים הקבועים בחוק למתן מענה לבקשה למידע, יחולו רק לאחר תשלום האגרה, וכי המידע יימסר למבקש רק לאחר תשלום האגרה, אלא אם כן קיבל פטור מתשלום האגרה.

8. השלכות ארגוניות וכלכליות של החוק המוצע

1) דרישות למשאבי אנוש לביצוע החוק

יישומו של חוק חופש המידע המוצע יגביר את מודעותו של הציבור לזכותו לקבל מידע מן הרשויות הציבוריות. מצב זה יגדיל את מספר הפניות של הציבור לקבלת מידע מסוגים שונים, ויחייב את הרשויות לבחון את הבקשות, לטפל בהן, להחליט מה ניתן למסור ומה לא, להכין מידע למסירה לפונים, ואף להתדיין בבתי משפט בעתירות למסירת מידע.

לאור הפעולות האמורות לעיל, הערכת הועדה היא, כי לשם ביצוע החוק צפוי, כי ברשויות ציבוריות לא מעטות תידרש תוספת תקנים. קשה להעריך את הדברים בצורה מדוייקת, אך נראה, כי ניתן לחלק את הרשויות הציבוריות לשני סוגים - רשויות המשרתות קהל ברמת הפרט (כגון המוסד לביטוח לאומי, מס הכנסה, אגף השיקום במשרד הבטחון, רשויות מקומיות), ורשויות העוסקות בקביעת מדיניות או בפעילות אחרת שאינה כרוכה בהכרח בטיפול בציבור (משרד הכלכלה, המשרד לאיכות הסביבה).

לאור הניסיון שנרכש במדינות בהן קיימים חוקי חופש מידע, סביר להניח כי לרשויות המשרתות את הציבור ברמת הפרט יוגשו בקשות רבות יותר למידע. על כן ראוי כי רשויות אלה ייערכו מלכתחילה עם כח אדם מספיק. ניתן להעריך, כי ברשויות המשרתות קהל ברמת הפרט תהא בתחילה דרישה גבוהה לתוספת כח אדם, ואחר כך תחול ירידה בצורך.

ברשויות העוסקות בקביעת מדיניות או שאינן משרתות ציבור באופן ישיר, צפוי תהליך הפוך. בתחילה צפויה דרישה נמוכה לתוספת כח אדם, אך בעתיד המגמה של שקיפות ומסירת מידע תצריך עבודה אינטנסיבית של הכנת המידע לעיון הציבור, והדבר יביא לגידול בדרישה לכח אדם.

נציבות שירות המדינה מסרה לועדה, כי היא מעריכה שתידרש גם הקמתה של יחידת מטה קטנה בנציבות שירות המדינה, אשר תימנה 3-4 עובדים, לביצוע תפקידי סיוע, יעוץ ובקרה על מימוש חוק חופש המידע בשירות המדינה.

כידוע, כבר כיום רשויות ציבוריות רבות מקצות משאבים כספיים ניכרים לקיומן של מערכות המספקות לציבור מידע שאותן רשויות מוכנות לספק לו. הכוונה לקיומן של יחידות הסברה, דוברות וטיפול בפניות הציבור. דומה, כי כמעט ואין כיום ולו משרד ממשלתי אחד או עיריה שאינם מעסיקים גורם העוסק בפניות הציבור, ולעיתים יחידה זו כוללת כמה וכמה עובדים. יתכן, כי חלק מן חרשויות הציבוריות יוכלו להטיל את העבודה הכרוכה ביישום החוק על גופים קיימים, כאמור לעיל.

2) דיוקן של ממלאי התפקידים

על פי החוק המוצע על ידי הועדה, חרי שבכל רשות ציבורית יהא "ממונה" על ביצוע החוק. תפקיד הממונה מחייב התמצאות בעבודת המשרד, יכולת קריאת חומר הנוגע לתחומים שונים, לרבות בלועזית, ויכולת הבנה של החוק והמשימות שעל הממונה לבצע. על כן, נראה, כי מבחינת ההכשרה הדרושה למילוי התפקיד, נדרשת חכשרה אקדמאית, מתחום מדעי החברה והרוח, או התמחות מיוחדת בתחום הספרנות, הארכיבאות, או המשפטים, וכן יכולת להפנים ערכים של שלטון החוק ודמוקרטיה.

על הממונה יהיה לעבוד מול גורמים רבים ברשות הציבורית, וצפוי, כי יתעוררו מחלוקות בינו לבין הגורמים שבידיהם יהיה מצוי המידע המבוקש, בשאלה אם ניתן למסור מידע מסויים למבקש. בכדי להבטיח את יישומו הראוי של החוק המוצע, על הממונה להיות בעל ניסיון ובעל מעמד בכיר בהיררכיה האירגונית של חרשות הציבורית.

הממונה ייזקק גם לסיוע בכוח עזר מינהלי, לרבות ציוד מיחשוב, וציוד משרדי הכולל מכוונות צילום. כמו כן יידרש לו ייעוץ משפטי צמוד, דבר העלול לחייב את תיגבור המערך המשפטי ברשויות הציבוריות.

3) דרישות מבחינת שטח משרדים

על פי החוק המוצע, על כל רשות ציבורית יהיה להציג לעיון הציבור מסמכים מסויים, כגון - חוקים, תקנות, פסקי דין והנחיות פנימיות, וזאת במקום שהיא תקבע לשם כך. מקום זה יכול שיהיה ספריית הרשות הציבורית, אם יש כזו, או שטח משרדים כלשהו שייקבע על ידה, רצוי ככל הניתן בסמוך למשרדו של הממונה, אשר יהא אחראי על המידע שיוצג לעיון הציבור.

4) צוות היגוי בין משרדי והכשרת בעלי תפקידים

מומלץ, כי במסגרת שירות המדינה יוקם צוות היגוי מינהלי לתקופת הרצה של שלוש עד חמש השנים הראשונות להחלת החוק. מטרת הצוות תהא ליישם את הניסיון שנצבר במדינות אחרות ביישום חוקים דומים, והוא יכלול מומחים מתחומי ניהול שונים, כגון - משפטים, ארכיבאות ומחשבים.

מומלץ, כי צוות דומה יפעל גם במסגרת מרכז השלטון המקומי.

עם חקיקת החוק מומלץ, כי יקויים קורס לממונים ולסמנכ"לים למינהל, האחראים על משאבי אנוש ומינהל ברשויות הציבוריות, על מנת להביא לידיעת את החידושים שבחוק, ועל מנת להכשיר כח אדם, שיהא מסוגל להפעיל את החוק ולהקנות את ערכיו לשאר העובדים ברשות הציבורית.

5) הערכה כלכלית של עלות החוק

במסגרת עבודתה בקשה הועדה לבחון את המשמעות הכלכלית של יישומו של החוק המוצע, שכן ברור כי תידרש הקצאה תקציבית ליישומו של החוק. בנושא זה קיבלה הועדה חוות דעת כלכלית מטעם הקואליציה לחופש מידע, שעניינה - "הערכת עלות יישום הצעת החוק", ואשר הוכנה בחודש מאי 1994.

חוות הדעת בחנה את המצב הקיים כיום במשרדי ממשלה בתחום מאגרי מידע ממוחשבים ובתחום מערכות המחשוב והמידע, וזאת בין היתר על בסיס איסוף נתונים ממשרדי ממשלה שונים. מן הבדיקה עולה, כי כבר כיום מקבלים משרדי ממשלה שונים בקשות לקבלת מידע, אשר בחלקן נענות ובחלקן נדחות.

מחוות הדעת עולה, כי ההוצאה הממשלתית הישירה והעקיפה לנושאים שונים של מידע (מיחשוב, הסברה, פרסומים, דוברות, מחקרים, תכנון) - עולה על מיליארד ש"ח בשנה.

חוות הדעת בחנה לא רק את האפשרות של טיפול בבקשות למידע על ידי כל רשות ציבורית בעצמה, אלא גם את האפשרות להקים מרכז מידע אשר ישרת את כלל הרשויות הציבוריות, לרבות טיפול בבקשות למידע וגביית התשלום עבורן.

הביקוש למידע הוערך בחוות הדעת בסדר גודל שבין 5,000 ל-10,000 בקשות בשנה.

על בסיס נתונים אלה ואחרים, אשר פורטו בחוות הדעת, הגיעה חוות הדעת למסקנה, כי בהנחה של ביקוש גדול למידע וללא הקמה של מרכז מידע ארצי, הרי שברשויות הציבוריות תידרש תוספת של כ-90 משרות בשירות הממשלתי, למעלה מ-60 משרות בשלטון המקומי, ולמעלה מ-60 משרות בחברות ממשלתיות וברשויות אחרות. בסך הכל מדובר על פי הערכה זו בתוספת של כ-220 משרות ברשויות הציבוריות השונות.

על בסיס הערכה זו הגיעה חוות הדעת למסקנה, כי העלות השנתית הממוצעת של החוק המוצע, כולל שכר, מבנים, ריהוט וציוד תנוע בין הערכת מינימום של כ-20 מיליון ש"ח, למקסימום של למעלה מ-31 מיליון ש"ח. אם יוחלט על הקמת גוף מרכזי לטיפול בבקשות למידע, ההערכה היא כי העלות תגיע קרוב ל-40 מיליון ש"ח. כל ההערכות דלעיל הינן במחירים של שנת 1994.

יש לזכור, כי הגשת בקשות למידע תותנה על פי החוק המוצע בתשלום אגרות, כפי שייקבע. לכן סביר, כי חלק מעלות החוק תכוסה למעשה על ידי אגרות אלה. יחד עם זאת, הניסיון במדינות אחרות מלמד, כי האגרות הנגבות על פי חוקי חופש המידע אינן מכסות את עלותן של החוק.

כאמור לעיל, חוות הדעת האמורה הועברה לעיון נציגי משרד האוצר בועדה, אך עד לסיום עבודת הועדה לא נתקבלה מהם כל התייחסות לנושא. יצוין, כי נציגי משרד האוצר לא נכחו ברוב המכריע של ישיבות הועדה.

לחשלמת התמונה, מן הראוי לציין, כי בפני הועדה הוצגו נתונים מסויימים בדבר עלויות חוקים דומים, במישור המדינתי (לא המוניציפאלי), במדינות אחרות. כך למשל, ההערכה היא, כי העלות השנתית של יישום החוק בארה"ב הינה כ-50 מיליון דולר לכל הפחות.

כמו כן, בקנדה, הוגשו בשנת 1989-90 למעלה מ-10,000 בקשות למידע ועלות ההוצאות המדווחות, שאינה כל העלות הריאלית, הגיעה באותה תקופה לכ-7 מיליון דולר קנדי (למעלה מ-5 מיליון דולר ארה"ב). באוסטרליה הוגשו בשנת 1989-90 למעלה מ-23,000 בקשות למידע, ועלות הטיפול בבקשות היתה באותה תקופה כ-10.5 מיליון דולר אוסטרלי (למעלה מ-7 מיליון דולר ארה"ב).

כאמור לעיל בפרק שעניינו בעמדת הועדה, הרי שהועדה בדעה, כי העובדה שיידרשו משאבים תקציביים ליישום החוק אינה יכולה להוות טעם ראוי להימנע מחקיקת החוק, וזאת בשל חשיבותו של חופש הגישה למידע למימוש חופש הביטוי ולקיום משטר דמוקרטי תקין.

6 פעילות בנציבות שירות המדינה לעידוד מסירת מידע

הועדה מוצאת לנכון לציין, כי הובא לידיעתה, שנציבות שירות המדינה כבר פועלת בשנה האחרונה ברוח מגמות חוק חופש המידע המוצע. כך למשל, הוכנו נוהל לגבי זכות עיון של עובד מדינה בתיק האישי שלו והצעה לתיקון התקשי"ר בהתאם. הנוהל נמצא בשלבים סופיים של אישור.

בנוסף לכך, פועלים בנציבות שירות המדינה, ביחד עם המרכז למצויינות שליד משרד ראש הממשלה לחטמעת התכנית של T.Q.M. ולניסוח אמנות שירות, שיבטיחו לכל מי שזכאי לשירות במשרד ממשלתי את כל הזכויות, המידע על כל ההסדרים, הנהלים וכו', ברוח החוק המוצע.

9. ריכוז המלצות הועדה

לשם נוחות יפורטו להלן כל המלצות הועדה שבדו"ח. ההמלצות אלה הן כדלקמן:

- (1) מוצע לחוקק חוק חופש המידע בישראל, שיעגן את העיקרון של "זכות הציבור לדעת" והצעדים המעשיים למימושו, בנוסח המובא בפרק האחרון לדו"ח הועדה. יצוין, כי במקצת מן הסעיפים בנוסח החוק המוצע, קיימת דעת מיעוט של חלק מחברי הועדה.
- (2) מוצע לבטל את סעיף 117 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 ולהחליפו בסעיף אחר, שיחול על מידע סודי בלבד, אשר יש הצדקה להחסותו.
- (3) מוצע להקצות את כל המשאבים התקציביים, לרבות כח האדם הנדרש ליישום החוק המוצע ברשויות הציבוריות.
- (4) מוצע שהממונה על ביצוע החוק יהיה אדם בעל הכשרה אקדמית מתחום מדעי החברה והרוח, או התמחות מיוחדת בתחום הספרנות, ארכיבאות, או משפטים, וכי הוא יהיה בעל ניסיון ומעמד בכיר בהיררכיה האירגונית של הרשות הציבורית.
- (5) מוצע להקים צוות היגוי מינהלי בין-משרדי, לתקופת תרצה של שלוש עד חמש השנים הראשונות לתחולת החוק, במטרה ליישם ניסיון שנצבר במדינות אחרות. על הצוות לכלול מומחים מתחום המשפטים, ארכיבאות ומחשבים. מומלץ כי צוות דומה יפעל גם במסגרת השלטון המקומי.
- (6) מומלץ, כי יקויים קורס הכשרה לממונים ולסמנכ"לים למינהל ומשאבי אנוש ברשויות הציבוריות, בכדי להכשיר כח אדם שיפעיל את החוק ויקנה את ערכיו לעובדי הרשות הציבורית.
- (7) מומלץ להקים יחידת מטה קטנה בנציבות שירות המדינה, שתהא אחראית על סיוע, יעוץ ובקרה על מימוש החוק בקרב שירות המדינה.
- (8) מוצע לקיים פעילות חינוכית והסברתית, אשר תביא את החוק החדש לתודעת הציבור, הרשויות הציבוריות והנהלותיהן.

(9) במסגרת החוק המוצע תוקם ועדה לבחינת כלל החקיקה בישראל האוסרת או מתירה גישה למידע, כגון חוק הארכיונים, בכדי לבחון התאמתה לחוק המוצע.

10. דברי הסבר לחוק המוצע

סעיף 1 - הגדרות

הגדרת רשות ציבורית

1. החוק המוצע קובע רשימה של רשויות ציבוריות אשר לגביהן הוא חל. רשימה זו כוללת את רשויות השלטון השונות, הן במישור הממלכתי והן במישור המוניציפלי. החוק מוחל באופן כללי על כל משרדי הממשלה ומוסדות המדינה. כמו כן הוא חל על הרשויות המקומיות והתאגידים שבשליטתן, המבצעים כיום תפקידים ציבוריים רבים מטעם הרשויות המקומיות.

החוק המוצע חל גם על תאגידים ממשלתיים, אך רק על אותם תאגידים ממשלתיים המבצעים תפקיד ציבורי, כגון חברת חשמל ובזק. תאגידים ממשלתיים אשר אינם מבצעים כל תפקיד ציבורי, והם למעשה פועלים בתחום הפרטי ולא השלטוני, לא יחיו כפופים להוראת החוק.

החוק המוצע קובע גם סעיף סל, אשר יאפשר לשר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, להוסיף גופים נוספים לתחולת החוק. כך למשל, גופים אשר ניתן יהיה לשקול החלת החוק עליהם יהיו אוניברסיטאות, ארגוני העובדים וקופות החולים השונות.

יחד עם זאת, כפי שמקובל במדינות מערביות אחרות, אשר בהן נחקקו חוקי חופש מידע, החוק מוציא מתחולתו את המחוקק ומערכת בתי המשפט. הרשות המחוקקת, להבדיל מן הרשות המבצעת, מקיימת עיקר פעילותה באופן פומבי והיא עומדת לבחירת הציבור אחת לארבע שנים; גם הרשות השופטת מקיימת, ככלל, את דיוניה בפומבי והחלטותיה עומדות בפני ביקורת שיפוטית וציבורית. על כן אין צורך בהחלת החוק על רשויות אלה.

אף על פי שהחוק המוצע מוציא את הכנסת מתחולת החוק, הרי הועדה רואה לנכון להמליץ, כי הכנסת תבחן את התאמת תקנון הכנסת לרוח החוק המוצע. במיוחד אמורים הדברים בבחינה מחודשת של הוראות הכנסת העוסקות בחופש הגישה לפרוטוקולים של ישיבות ועדות הכנסת.

הועדה מצביעה על חשיבותם של הפרוטוקולים לביקורת הציבורית על עבודתם של חברי הכנסת בוועדות השונות, וכן לפירושם של החוקים שמחוקקת הכנסת. הועדה בדעה, כי יש לאפשר יתר נגישות לפרוטוקולים האמורים, הן לחברי כנסת והן לציבור הרחב.

כמו כן יש לזכור את הוראת סעיף 12 לחוק המוצע, המוציא מתחולתו גופים בטחוניים מסויימים וגופים העוסקים באכיפת החוק, בהם ידובר להלן.

דעת מיעוט - חברי הועדה ע"ד יובל קרניאל, ע"ד זנה בריסקמן ומר לוי יצחק הירושלמי בדעה, כי זכותו של הציבור לדעת מה עושים בשמו ועבורו, והאם ובאיו מידה פועל השלטון בנאמנות עבורו. דבר זה נבחן, בין היתר, בדרכי השימוש בכספי הציבור וביעדיהם. לכן יש מקום להוסיף להגדרת "רשות ציבורית" גם גופים המקבלים מימון ציבורי. כעיקרון, לדעתם, גופים המתקצבים בכסף ציבורי - יש להחיל עליהם חובות גילוי זהות לאלה של הגופים הציבוריים עצמם. יחד עם זאת, לגבי גופים המקבלים אחוז קטן מתקציבם מרשויות ציבוריות, או סכום קטן מאד, אף אם הוא מהווה חלק גדול מתקציבם - אין הצדקה שהחוק יחול עליהם. לכן מוצע לקבוע, כי להגדרת "רשות ציבורית" יתווסף סעיף קטן 5, אשר יקבע: "תאגיד הממלא תפקיד ציבורי, הנתמך במישרין או בעקיפין על ידי רשות ציבורית, כהגדרתה בסעיפים קטנים 1-4 לעיל, על פי אמות מידה שייקבעו בתקנות".

לדעת הרוב סעיף קטן 5 המוצע בדעת המיעוט, מחיל את ההוראות שבחוק על גופים מן המשפט הפרטי, אשר היקפם אינו ברור, והם אמורים להיות נתונים לפיקוח מצד הרשות הציבורית הנותנת את התמיכה התקציבית. זכות הציבור לדעת יכולה לבוא לידי ביטוי, בהתייחס לגופים נתמכים אלה, על דרך עיון בבקשות אותם גופים לתמיכות, בקשות אשר יוגשו לרשות הציבורית, ובדיווחי הגופים לרשויות הציבוריות. כמו כן, אותם גופים נתמכים גם חייבים בחובות דיווח שונות על פי החיקוקים שהקימו אותם, ולכן נראה, כי בשלב ראשוני זה של החוק, אין הצדקה להרחיב תחומי התפרסותו גם על כל הגופים הנתמכים.

הגדרת מידע

המידע עליו חל החוק המוצע הינו כל מידע המצוי בידי הרשות הציבורית, בכל צורת אחסנה שהיא, כגון מידע ממוחשב. זוהי הגדרה טכנית בעיקרה, המשקפת את העיקרון שאין מידע שהחוק לא חל עליו.

הגדרה זו מתייחסת למידע קיים בלבד, מידע הנמצא בידי הרשות הציבורית בעת קבלת הבקשה למידע. החוק אינו מטיל חובה על הרשות הציבורית להכין מידע מיוחד עבור מבקש המידע, כגון סטטיסטיקות למיניהן שהרשות לא הכינה לצרכיה היא. מבקש המידע יוכל לקבל אותו חומר גולמי הקיים בידי הרשות ולעבדו כרצונו.

הגדרת קבלת מידע

3. החוק המוצע מאפשר גישה למידע וקבלת עותק ממנו. לעיתים די למבקש בעיון במידע, ולפעמים נחוץ למבקש גם לקבל עותק מן המידע. בעידן המחשב מתן המידע למבקש יכול שיעשה לא רק על דרך צילום של מסמכים, אלא גם בדרך של מסירת קבצי מחשב או העתקתם.

סעיף 2 - חופש מידע

4. סעיף זה קובע את הזכות המהותית של הציבור לדעת. לאור חשיבותה של הזכות לדעת לשם קיום המשטר הדמוקרטי, הרי שזכות זו מוענקת בחוק המוצע בראש ובראשונה וללא כל צורך לנמק את הצורך במידע, לכל אזרח או תושב במדינה.

הזכות לקבל מידע ללא צורך בהנמקה אינה מוענקת לכל אדם, שכן אין לראות בחופש הגישה למסמכים שבידי רשויות ציבוריות משום זכות אדם אוניברסלית. יחד עם זאת, החוק המוצע מעניק זכות גישה למידע למי שאינו אזרח או תושב, קרי - לזרים, באופן המפורט בסעיף 13 להצעת החוק להלן.

הסעיף המוצע מנוסח באופן קצר ותמציתי המתייחס לזכות בלבד, כנהוג בחוקי יסוד. עם זאת, מובן שיש לקרוא זכות זו בכפוף למגבלות הקיימות על הזכות לקבל מידע, בחוק המוצע ובדין.

דעת מיעוט - מר לוי יצחק הירושלמי מציע לנסח את הסעיף באופן שיעניק "לכל אדם השוהה בישראל כדין זכות לקבלת מידע". לדעתו דעת הרוב, המציעה להעניק את הזכות לכל אזרח או תושב, מגבילה שלא לצורך ושלא בהתאם לרוח החופש, שהיא לב ליבה של הדמוקרטיה.

לדעת המיעוט הנוסח המוצע על ידי הרוב עלול לכבול את ידיהם של כתבי-חוץ ולהגביל את חופש המידע שלהם, ואולי במידה רבה יותר את ידיהם של אנשי מחקר והגות מהעולם האקדמי. ההדדיות היא אבן יסוד של תרבות ומחקר בעולם חופשי. בתקופה שבה נפתחו גבולות ברחבי העולם ומתבטל הצורך בהיתרי כניסה ויציאה - אין שום סיבה וטעם לחייב אדם לבקש ולקבל רישיונות והיתרים מיוחדים להשגת מידע לצורך מחקר וחופש עיתונות.

סעיף 3 - פרסום רשימת הרשויות הציבוריות

5. סעיף 3 המוצע מטיל על הממשלה חובה להפיץ, אחת לשנה, פרסום הכולל את רשימת כל הרשויות הממשלתיות ומוסדות המדינה עליהם חל החוק, וזאת מאחר והחוק אינו נוקב שמית בכל רשות ורשות. על הפרסום לכלול את תפקידי הרשויות הציבוריות השונות באופן תמציתי וסוגי המידע שברשותן.

כמו כן על הפרסום לכלול את האופן בו ניתן לקבל מידע מן הרשויות האמורות, והכוונה בעיקר לכתובות ומספרי הטלפון של הגורמים העוסקים בהן במסירת המידע.

סעיף זה חל בהתאמה גם על כל רשות מקומית ועל כל התאגידים שבשליטתה.

פרסום זה הינו בעל חשיבות ציבורית רבה, שכן כיום לא קיימת רשימה מפורטת של רשויות ציבוריות, והוא יאפשר למעוניינים להתמצא בין הרשויות השונות ולאתר ביתר נוחות את המידע הנחוץ. פרסום זה, יעמוד לרשות הציבור, בין לרכישה ובין לעיון, למשל בסניפי דואר ובמשרדי הרשויות הציבוריות השונות.

סעיף 4 - דו"ח שנתי

6. החוק המוצע מטיל חובה על כל רשות ציבורית לפרסם מידי שנה דין וחשבון הכולל נתונים אודות פעילותה ותחומי פעולתה. גם כיום נוהגים משרדי הממשלה רשויות ציבוריות רבות לפרסם דו"ח שנתי, אולם במקרים רבים אין מדובר בחובה שבדין. ניסיון החיים מלמד, כי דו"ח שנתי כולל מידע בעל ערך על פעילותה של הרשות, והוא מאפשר למי שמעוניין בכך לקבל בקלות רבה מידע בתחומים הנוגעים לפעילות הרשות הציבורית.

סעיף 5 - מידע מטעם הרשות הציבורית

7. סעיף 5(א) לחוק המוצע מהווה השלמה לזכות המהותית הקבועה בסעיף 2 לחוק. סעיף 2 קבע את הזכות המהותית לקבל מידע, וסעיף 5 קובע את חובתה של הרשות הציבורית להעמיד לרשות הציבור כל מידע שהוא זכאי לו.

סעיף זה חיוני לאור הדעה הרווחת בקרב רשויות ציבוריות שונות לפיה אין על הרשות חובה להעמיד מידע לעיונו של מי שמבקש זאת. החוק המוצע כולל את ההליכים למימוש חובה זו. אולם הצעת החוק אינה כוללת סנקציה ספציפית, במישור הפלילי, האזרחי או המינהלי, על עובד רשות ציבורית אשר יפר חובה זו. ההנחה היא, כי אם יקרו מקרים כאלה, יחולו לגביהם כללי המשפט הרגילים החלים לגבי המינהל הציבורי.

סעיף 5(ב) לחוק המוצע מטיל חובה על הרשות הציבורית להעמיד לרשות הציבור מידע לגבי מבנה הרשות, סמכויותיה, ובדבר גורמי הרשות אשר באמצעותם ניתן לקבל מידע על פי חוק זה.

בנוסף לכך, על הרשות הציבורית להביא לידיעת הציבור מידע על החוקים, התקנות, הנהלים הפנימיים, ההנחיות, הדוחות השנתיים וכן ההחלטות בדבר מדיניות לפיהן היא פועלת. כיום הנהלים הפנימיים, ההנחיות והחלטות בדבר מדיניות, הינם במקרים רבים בגדר "תורת הנסתר" מפני הציבור, חרף השפעתם הרבה על זכויותיו ועל האופן שבו פועלת הרשות. נהלים פנימיים והנחיות הם למעשה בבחינת דין המחייב את הרשות, ויש הצדקה רבה לכך שהרשות תפעל מיוזמתה לפרסומם ברבים, כפי שפסק גם בית המשפט העליון.

הוא הדין לגבי פסקי דין והחלטות שיפוטיות שהרשות הציבורית היתה צד להן. פסקי דין רבים, במיוחד של ערכאות שיפוטיות נמוכות וטריבונלים מינהליים, עדיין אינם מתפרסמים ברבים, ומי שבא בדברים עם הרשות למעשה אינו יכול לדעת כיום האם נושא מסויים כבר נדון והוכרע על ידי ערכאה שיפוטית. חובת ההגינות מחייבת הבאת מידע זה לידיעת הציבור. לכן ראוי, כי פסיקה והחלטות אלה יועמדו לעיון הציבור מיוזמתה של הרשות הציבורית.

הרשות הציבורית תצא ידי חובתה לגבי המוטל עליה בסעיף זה אם תקים מעין ספריה או חדר עיון ציבורי במשרדה, ובו תאפשר לקהל עיון במידע הכלול בסעיף זה.

על כל רשות ציבורית יהא לקבוע נהלים פנימיים לשם מתן המידע למבקשים, הן לגבי בקשות ספציפיות למידע, והן לגבי המידע הכללי שעל הרשות להעמיד לעיון הציבור.

סעיף 6 - הממונה

8. ישומו של החוק המוצע מחייב הערכות מתאימה מצד הרשויות הציבוריות השונות. מן הבחינה המינהלית קובע החוק, כי בכל רשות ציבורית יהא אדם מיוחד, אשר יהא אחראי לטיפול בבקשות לקבלת מידע על פי החוק ולהעמדת המידע לרשות הציבור. על הממונה יהא להיות בקשר עם כל אותם גורמים ברשות הציבורית, אשר מחזיקים את המידע ברשותם, להעביר אליהם את הבקשות למידע, לברר האם ניתן לספק את המידע המבוקש, כולו או חלקו, ולודא כי המידע שאותו ניתן למסור לפונה אכן יימסר.

כמו כן על הממונה יהיה לוודא, כי מתקיימות הוראות החוק המוצע בכללן, לרבות ההוראות האמורות לעיל בסעיף 5. על הממונה יהיה גם להכין דו"ח שנתי על פעילותו לשר הממונה, אשר יונח על שולחן הכנסת.

הממונה יוכל להיעזר בצוות מינהלי למימוש תפקידיו ככל שיידרש. ניתן להניח, כי היקף יחידת הממונה יהא שונה ברשויות ציבוריות שונות. כך למשל, ככל שהרשות הציבורית עוסקת יותר בטיפול בעניינים אישיים של בני אדם, כגון ענייני מיסים, ביטוח לאומי, גימלאות, צפוי כי יוגשו אליה בקשות רבות יותר למידע. הגברת המודעות לקיומו של החוק והזכויות לפיו - עשויה להגדיל את מספר הבקשות למידע.

סעיף 7 - נוהל הגשת בקשות והטיפול בהן

9. סעיף 7(א)(1) לחוק המוצע כולל את אחד החידושים החשובים שבחוק והוא, שמבקש המידע אינו חייב לציין בבקשת המידע, שתוגש בכתב, את הטעם בגינו הוא מבקש את המידע.

גישה זו נובעת מן ההכרה, שכיוון שהמידע הוא למעשה נכס מנכסי הציבור, אין חשיבות לשאלה מדוע נחוץ המידע לבעליו. כמו כן, משיקולים מעשיים, נראה שכל קביעה אחרת היתה מטילה על הרשות הציבורית נטל לבחון האם טעם פלוני מצדיק מתן גישה למידע אם לאו, נטל אשר אין לו צידוק.

עם זאת יצויין, כי הטעם העומד בבסיס הבקשה לגישה למידע יכול שיישקל על ידי בית המשפט שידון בענין, במקרה של סירוב הרשות לספק את המידע, כפי שעוד יפורט להלן.

החוק המוצע קובע לוח זמנים מפורט וקצוב לטיפול בבקשות למידע. מבקש המידע זכאי לקבל לאלתר, ולכל המאוחר תוך 30 ימים, את החלטת הרשות הציבורית לגבי בקשתו למידע, וזאת באמצעות הממונה.

מטבע הדברים, ישנן בקשות למידע אשר הטיפול בהן עלול להימשך זמן רב יותר, ולכן הרשות הציבורית רשאית להאריך את התקופה בשלושים ימים נוספים, ועליה להודיע על כך למבקש בכתב, תוך ציון הטעם להארכת המועד.

אם החליטה הרשות הציבורית להעמיד את המידע לרשות המבקש, עליה לעשות כן תוך 15 ימים. עם זאת, ייתכנו מצבים בהם תתקבל החלטה עקרונית להעמיד את המידע לרשות המבקש, אך יידרש זמן רב יותר לשם הכנת המידע למסירה, למשל, בשל הצורך להשמיט מן המידע פרטים סודיים. במקרה שלא יגיעו המבקש והרשות הציבורית להבנה בנושא, יוסדר הענין באמצעות הליכים שיפוטיים על פי החוק המוצע.

החליטה הרשות הציבורית לדחות את הבקשה למידע, עליה להודיע על כך בכתב למבקש, תוך פירוט טעמי הסירוב. על הרשות יהיה לנמק בדיוק בהתאם לאיזה עילה בחוק המוצע או בדין הכללי נמנעת מן המבקש הגישה למידע. על הרשות הציבורית גם להעמיד את המבקש על זכויותיו להגיש עתירה לבית המשפט המוסמך נגד החלטת הרשות.

דעת מיעוט - עו"ד דלית דרור הציעה להוסיף סעיף קטן נוסף לאחר סעיף 7(ב) לחוק המוצע, כדלקמן:

"הרשות הציבורית, באישור היועץ המשפטי שלה, רשאית להאריך את המועד למסירת המידע, מטעמים מיוחדים שיירשמו, אם מחמת היקפו ומורכבותו יוצאי הדופן של המידע המבוקש או הקושי למיינו או להגן על זכויותיו של צד שלישי - מן ההכרח להאריך את המועד, וזאת לא למעלה מן המידה שהגורמים האמורים מחייבים."

הנמקת דעת המיעוט היא כי לעיתים היענות לבקשות למידע עשויה עניינית להצריך זמן רב ביותר, שאינו ניתן לתחימה מראש. אין טעם להעמיד את הרשות מראש במצב של ברירה בין הפרת חוק לבין סרוב לפי העילה שבסעיף 8(1) לחוק המוצע, אף כי ניתן עניינית להעתר לבקשה. הסעיף המוצע מנוסח בזהירות ומתוך מבחנים חמורים למדי שלדעת המציעה אינם מעלים חשש לניצול לרעה על ידי הרשות, על מנת להתחמק מלוחות הזמנים הקבועים בחוק.

בענין זה סברו רוב חברי חברי הועדה, כי אם אין באפשרותה של הרשות הציבורית לעמוד בלוח הזמנים שקבע המחוקק, ודרוש לה זמן ארוך יותר לשם מיון החומר והעמדתו לעיון המבקש, הרי שהרשות תסרב לבקשה למידע, מן הטעם שהמידע המבוקש מכיל מידע חסוי. במצב דברים זה, אם יגיעו המבקש והרשות להבנה בדבר המועד בו יימסר המידע, כך תנהג הרשות, ואם לא - יהא רשאי המבקש לפנות לבית המשפט, והוא אשר יקצוב את המועד הראוי. לכן נראה, כי אין צורך בהסדר חוקי נוסף בסוגיה.

נסיבות בהן אין חובה למסור מידע

10. החוק המוצע מכיר בכך שיש נסיבות בהן אין לחייב את הרשות הציבורית למסור מידע. יכול שיהיו אלה נסיבות מינהליות-טכניות, ובהן עוסק סעיף 8 לחוק המוצע, או נסיבות ענייניות הנוגעות למהות המידע המבוקש, קרי - עילות חיסיון, ובהן עוסק סעיף 9 לחוק המוצע.

סעיף 8 - דחיית בקשות במקרים מסויימים

11. סעיף זה מכיר בכך, שהאינטרס הציבורי מחייב לאזן בין הרצון לקבל מידע שיתכן וקיים בידי הרשות הציבורית, לבין הצורך לאפשר לרשות למלא את תפקידה ביעילות לטובת הכלל. לכן, כאשר לאחר בדיקה מתברר לרשות, שקיימים קשיים להיענות לבקשה, הרשות רשאית לסרב לה, מאחד הטעמים הקבועים בחוק. העילות לסירוב לבקשה למידע מטעמים מינהליים-טכניים הן אלה:

א. הטיפול בבקשה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה ואיתורו כרוך בקושי. זהו סעיף המנוסח באופן כללי, שכן על כל רשות יהיה להתמודד עם עומס שונה של בקשות שיוגשו לה. יש להניח, כי במשך הזמן יתגבשו אמות מידה לענין הקצאת משאבים מצד הרשות הציבורית באיתור המידע המבוקש, ובתי המשפט יעמדו על המשמר לנוע מצבים שבהם עלול להיעשות שימוש בעילה זו לשם סירוב בלתי מוצדק לבקשות.

ב. המידע נתקבל על ידי הרשות לפני למעלה משבע שנים ואיתורו כרוך בקושי. סעיף זה מכוון לכך שהרשות הציבורית תטפל בעיקר בבקשות אקטואליות, ולא בבקשות של חומר ארכיוני. לגבי חומר ארכיוני יחולו הוראות חוק הארכיונים, והרשות תטפל בחומר שלא הועבר למשמרת בגנזך המדינה או בארכיון אחר.

ג. מידע שלא ניתן לאתרו לאחר נקיטה באמצעים סבירים או שנתברר שאינו קיים. מובן שאין לדרוש מן הרשות הציבורית למסור מידע שלא עלה בידה לאתרו. שאלת איתור המידע הינה שאלה נכבדת, הנוגעת לחיבטים שונים של מיון החומר ברשות ותיוקו. בהחלט ייתכנו מצבים שחומר מסויים יהיה קיים בתיקי הרשות אך המבקש לא ידע להצביע עליו באופן שיאפשר איתורו. מן הראוי שכל רשות ציבורית תשקוד על פיתוח נחלים של איסוף מידע ושיטות לאיחזורו, על מנת שניתן יהיה בקלות יחסית לאתר מידע מבוקש.

ד. מידע שפורסם על ידי הרשות, ועומד למכירה לציבור, אין הצדקה לחייב את הרשות לספק למבקש, שכן הרשות עשתה כבר את המוטל עליה באפשרה את מכירתו לקהל הרחב. בנסיבות אלה די בכך שהרשות תפנה את המבקש למקום בו ניתן לרכוש את המידע. סעיף זה יש לקרוא בכפוף לסעיף 5(ב) לחוק המוצע, שכן על אף פטור זה, הרי שחוקים תקנות וכד', הנוגעים ישירות לפעולת הרשות הציבורית - יהא עליה להעמיד לעיון הציבור.

סעיף 9 - מידע שניתן להחסות

12. החוק המוצע מפרט עילות חיסיון מוגדרות, אשר בהתקיים אחת מהן, להנחת דעתה של הרשות הציבורית, היא רשאית שלא להיענות לבקשה למידע. עילות אלה נוסחו מתוך הכרה בכך שהזכות לדעת הינה זכות יחסית, אשר חייבת להיסוג מפני אינטרסים אשר חברה דמוקרטית רואה אותם עדיפים במערכת נסיבות נתונה.

אם לא מתקיימת עילת חיסיון - על הרשות הציבורית לספק את המידע המבוקש.

בפסיקת בית המשפט העליון התגבשו אמות מידה המצדיקות פגיעה בזכויות יסוד, הן באשר לעצם החסתברות שאכן תתרחש פגיעה באינטרס לגיטימי, והן באשר לעוצמתה של הפגיעה באותו אינטרס. אמות מידה אלה מן הראוי, כי ינחו את הרשויות הציבוריות השונות בבואן לשקול סירוב למסירת מידע מטעמים אלה.

13. עילות החיסיון הן כדלקמן:

א. הגנה על בטחון המדינה, יחסי החוץ שלה או בטחון הציבור - הרשות הציבורית רשאית לסרב למסור מידע, אם פרסומו עלול לפגוע באחד מהאינטרסים האמורים. סעיף זה בא להוסיף על הוצאת גופים בטחוניים מסויימים מתחולת החוק, כמפורט בסעיף 12 לחוק.

ב. הגנה על התפקוד התקין של הרשות הציבורית למילוי תפקידה על פי דין- הגנה זו מוצאת את ביטוייה בסעיפים 9(2) ו-1(3) לחוק המוצע.

יש לזכור, כי על הרשויות מוטלת בראש ובראשונה למלא תפקיד מסויים שהחוק הטיל עליהן. החוק המוצע מבקש להגן על הרשות בכדי שתוכל למלא כראוי את תפקידה זה. על כן, אם לדעת הרשות גילוי מידע מסויים יפגע בתפקיד שהטיל עליה המחוקק - רשאית הרשות לסרב לגלות את המידע.

כמו כן, לשם ביצוע תפקידה מקיימת רשות ציבורית דיונים פנימיים או תחקירים פנימיים ועובדיה מכינים חוות דעת שונות, החיוניות לשם גיבוש מדיניות וקבלת החלטות. חלק מחוות הדעת מבשילות לכדי מדיניות מחייבת וחלקן נגזרות. הערכה מקובלת הינה, כי לא ניתן לקיים דיונים כנים במסגרת פעילותה של הרשות, אלא אם יובטח מעטה מסויים של חיסיון לתהליך גיבוש שיקול הדעת של הרשות ולתהליך הביקורת הפנימית של הרשות.

דעת מיעוט - חברי הוועדה, עו"ד יובל קרניאל, עו"ד דנה בריסקמן, עו"ד מלכיאל בלס ומר לוי יצחק הירושלמי, מציעים למחוקק מן ההגדרה שבסעיף 9(3) את המילים "תחקיר פנימי". לדעתם אין הצדקה להחסות כל תחקיר פנימי, הנערך על ידי הרשות.

לדעת המיעוט יש תחקירים, אשר יש ענין ציבורי רב בחשיפתם. סעיף 9(2) העוסק במידע שגילוי עלול לפגוע בתפקוד התקין של הרשות, כולל מקרים, שבהם יש הצדקה לחיסוי התחקירים. הכללת התחקירים כעילה נפרדת לחיסיון, תוליך לכך שהרשויות יחסו את כל התחקירים, ולא רק את אלה שאכן יש סיבה עניינית לחסותם. לכן מוצע להסתפק בחריג העוסק במידע שגילוי עלול לפגוע בתפקוד התקין של הרשות הציבורית.

ג. הגנה על פעולות לאכיפת החוק - רשויות ציבוריות שונות עוסקות בפעולות מגוונות לשם אכיפת החוק. הן מתמודדות עם עבריינות התולכת וגוברת, וקיים חשש, כי גורמים שונים ינסו לעשות שימוש בחוק המוצע, בכדי לשבש את פעולתן של רשויות אכיפת החוק, ובכך תיפגע יכולתן להלחם בעבירות בתחומים עליהם הן מופקדות. הרשות הציבורית רשאית לסרב למסור מידע, שיטות ונוהלי חקירה, אם הפרסום עלול לגרום לאחד מן הנזקים הבאים:

- (1) פגיעה בחליכי אכיפה ויישום תקין של החוק;
- (2) מניעת זכותו של אדם למשפט הוגן;
- (3) גילוי קיומו או זהותו של מקור מידע חסוי.

ד. הגנה על פרטיות - החוק המוצע מגן על פרטיותו של אדם, כהגדרתה בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. כידוע הפרטיות הינה זכות יסוד חוקתית, ואין פגוע בה, וחכל בכפוף לאותם מקרים בהם החוק עצמו מתיר לגלות מידע הנוגע לפרטיות.

ה. הגנה על מידע מקצועי או כלכלי - רשויות ציבוריות מחזיקות בידן מידע רב בתחומים מקצועיים או כלכליים שונים. חלקו של מידע זה הינו פרי פיתוח של עובדי הרשות הציבורית עצמם, וחלקו הינו מידע שמסרו להן גורמים מן הציבור, בין מכוח חובה שבדין ובין מרצון החופשי.

הרשות הציבורית רשאית שלא למסור את המידע האמור אם המסירה תגרום לפגיעה בערכו המקצועי או הכלכלי, או כאשר עלול להיפגע אינטרס מקצועי, מסחרי או כלכלי של אדם אחר.

לגבי מידע כלכלי או עסקי שהגיע לידי הרשות הציבורית מרצונו החופשי של המוסר, אך שאי גילוי היה תנאי למסירתו או שגילוי עולל לפגוע בהמשך קבלת המידע - הרי שגם מידע זה רשאית הרשות שלא למסור למבקש. לגבי מידע מסוג זה אין כל צורך להוכיח פגיעה בערכו הכלכלי או העסקי של המידע, ודי בכך שהתקיימו יחסי אמון בין המוסר לבין הרשות, או שהגילוי עולל לפגוע בהמשך קבלת המידע על ידי הרשות, ענין הנחשב כבעל חשיבות ציבורית רבה.

1. מידע המוגן על ידי חיקוק אחר - במדינת ישראל קיימים חיקוקים רבים המעניקים חיסיון לסוגי מידע מסויימים. בחוק המוצע קצרה היריעה להתמודד עם כל אותם החוקים, הגם שנראה, כי חלק מהם יצטרכו לעבור בחינה מחדש, ובכך עוסק סעיף 17 להצעת החוק.

עם זאת, בכדי לא לזעזע את שיטת המשפט על ידי חקיקת החוק דנו, ומאחר שרבים מן החיקוקים האוסרים מסירתו של מידע מבוססים על שיקולים ענייניים שיחיו תקפים תמיד, הרי שאין לחייב את הרשות הציבורית למסור מידע החסוי על פי חיקוק אחר.

סעיף 10 - מסירת מידע חלקי

14. מטרתו של סעיף זה הינה להנחות את הרשות הציבורית למסור למבקש המידע את מירב המידע שניתן למסור לו. העובדה שבמסמך מסויים נכלל מידע שקיימת לגביו עילת חיסיון מסויימת, עדיין אינה מחייבת שאין למסור את אותו מסמך כלל. ייתכן, שניתן להשמיט את המידע החסוי מתוך המסמך ואת יתרתו למסור למבקש.

סעיף זה מחייב שיקול דעת רב מצד הרשות אילו קטעים להשמיט ואילו למסור, ועליה להקפיד על כך שלא יימסרו קטעי מידע חסויים על פי דין. העבודה של סינון החומר מחייבת, לעיתים התייעצות עם יוצרי המידע או מומחים שונים, ועלולה לארוך זמן.

מסירת המידע החלקי מותנית בכך שעדיין נותרה למסמך המבוקש משמעות כלשהי, וכן בכך שהרשות הציבורית תודיע למבקש המידע, כי במידע נעשו השמטות, אלא אם כן ציון עובדה זו יפגע בחיסיון.

סעיף 11 - הגנה על זכויותיו של צד שלישי

15. המידע המוחזק בידי הרשות הציבורית עשוי להיות בעל חשיבות מבחינתו של צד שלישי כלשהו, בין אם מדובר באדם פרטי, בתאגיד או ברשות אחרת. בנסיבות בהם גילוי המידע עלול לפגוע בצד שלישי, מן הדין לאפשר לו להגן על זכויותיו. אם מוגשת בקשה למידע הנוגע לצד שלישי והרשות הציבורית אינה חושבת לגלות את המידע - אין הכרח, כי היא תודיע לו על הבקשה.

אולם, אם הרשות הציבורית שוקלת לגלות מידע הנוגע לצד שלישי - על הרשות להודיע לו על דבר הגשת הבקשה, ולאפשר לו להגיב עליה בתוך 21 יום, ולטעון כי יש להחסות את המידע, כולו או מקצתו, מאחד הטעמים המנויים בחוק, כגון הגנת הפרטיות או הגנה על ענין כלכלי.

אם הרשות הציבורית תקבל את עמדתו של הצד השלישי, היא תדחה את הבקשה למידע; אך אם הרשות תדחה את התנגדותו של הצד השלישי, עליה ליתן לו החלטה מנומקת בענין, ולהודיע לו על זכותו לעתור נגד החלטתה על פי החוק. בנסיבות אלה הרשות הציבורית לא תמסור את המידע למבקש עד אשר ימצא הצד השלישי את הליכי הערעור.

סעיף 12 - סייגים לתחולת החוק

פטור גופי בטחון ואכיפת החוק

16. תאורטית היה ראוי, כי החוק יחול על כל הרשויות הציבוריות במדינה ועל כל המידע שבידיהן. עם זאת, אין להתעלם מכך שבפני מדינת ישראל עדיין ניצבות סכנות בטחוניות של ממש מצד גורמים עוינים, אשר עלולים לנסות לעשות שימוש בחוק המוצע לצרכים העלולים לפגוע במדינה.

הניסיון במדינות אחרות מלמד, שגורמים העוסקים בפשיעה עשו ניסיונות להשיג מידע בתחומים הנוגעים לאכיפת החוק, בכדי לקדם את מטרותיהם הבלתי חוקיות.

לגבי מידע בעניינים בטחוניים שונים או בעניינים הנוגעים לאכיפת החוק, קיים חשש, כי עצם מתן מענה למבקש מידע לפיו המידע המבוקש על ידו חסוי, מסגיר את העובדה שאכן קיים מידע, ובכך עלול להיגרם נזק לענין חיוני ביותר. על כן יש הכרח להוציא גופים מסויימים מתחולת החוק, בכדי להבטיח למידע שבידם יתר הגנה.

מאחר והגופים האמורים מייצרים מידע המועבר לעיון של רשויות אחרות, יש צורך לקבוע גם, כי הסייג לתחולת החוק חל גם על המידע שיצר או אסף גוף הפטור מתחולת החוק, אפילו אם הוא נמצא בידי רשות ציבורית אשר החוק חל עליה.

רשימת הגופים הפטורים מתחולת החוק הינה רשימה מוגדרת, הכוללת את אמ"ן, מדור מודיעין במשטרה הצבאית, שב"כ, המוסד, הממונה על הבטחון במערכת הבטחון, רפא"ל, אגפי המודיעין והחקירות במשטרת ישראל, המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים, והיחידה לחקירת שוטרים צבאיים במשטרה הצבאית. לגבי שלושת גופי החקירות האמורים, הרי שהפטור מתחולת החוק חל רק לגבי תיקי חקירה שטרם הסתיימו בהם ההליכים המשפטיים.

רשימת הגופים האמורה לעיל יכולה להשתנות עם השנים. עשויים לחול שינויים במעמדם של גופים הכלולים בה, ועשויים לקום גופים חדשים שאינם כלולים בה. על כן, בכדי לאפשר גמישות ובחינה מחדש של הגופים, מוצע לאפשר לשר המשפטים, באישור ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, לשנות את הרשימה של הגופים האמורים.

את הגופים הפטורים מתחולת החוק לא יהא צורך לכלול ברשימת הרשויות הציבוריות לפי סעיף 3 לחוק, הם לא יהיו חייבים בפרסום דו"ח שנתי לפי סעיף 4, ומובן כי לא יהיו חייבים גם בחובת העמדת מידע לרשות הציבור ומינוי ממונה לפי סעיפים 5 ו-6 לחוק.

17. דעת מיעוט - חברי הוועדה, עו"ד יובל קרניאל, עו"ד דנה בריסקמן ומר לוי יצחק הירושלמי, בדעה שאין הצדקה למתן פטור גורף וכללי לגופים שונים מתחולת החוק. גם כיום גופים בטחוניים אינם פטורים מההלכות הכלליות בענין הזכות לקבלת מידע. כך למשל, בפסק דין שניצר נפסלה צנזורה על פרסום הנוגע לראש המוסד היוצא ועל חילופי ראש המוסד. אין זה מן הנמנע, כי בג"צ יחייב גופים אלה למסור מידע מסויים, אם לא יהיה בכך כדי לפגוע בבטחון. הוצאה מוחלטת של הגופים מתחולת החוק תפגע בזכות הציבור לדעת בכל הנוגע לגופים אלה, ותרע את המצב הקיים כיום. באופן עקרוני, המבחן לחיסוי המידע צריך להיות פונקציונלי וענייני, ולא מוסדי. ישנו מידע המצוי בידי הגופים הפטורים מתחולת החוק, אשר אין כל הצדקה להחסותו מהציבור.

עם זאת בעלי דעת המיעוט מודעים לרגישות הרבה של הפעילות והמידע המצויים בגופים אלה, ולכך שלעיתים עצם התשובה, כי קיים מידע והוא חסוי עלול לפגוע בבטחון. לכן מוצע על ידם, לחייב את מי שמבקש מידע מגופים אלה לנמק את בקשתו, ולהצביע מה הענין האישי או הציבורי שיש לו בגילוי המידע המבוקש. הרשות תהיה חייבת לתת תשובה עניינית רק למי שיצביע על ענין זה. משלא הצביע הפונה על הענין, תודיע לו הרשות, כי אין הוא בעל ענין אישי או ציבורי, ולכן אינה מחוייבת לענות לו. גם על החלטה זו תהיה זכות ערעור.

יתרה מכך. אף אם ניתן פטור לגופים אלה - בין אם לפי הצעת הועדה, ובין אם לפי הצעת המיעוט בועדה - יש להחיל פטור זה רק על מידע המצוי בידי גופים אלה, ולא על מידע שנוצר או נאסף על ידם, אך הוצא מחזקתם. הנוסח המוצע על ידי הרוב עלול להביא לשימוש לרעה על ידי גופים אחרים, ויביא לכך שמידע יהא חסוי אף אם אין בחשיפתו סכנה בטחונית או אחרת. יש לזכור שהחיסיון הבטחוני ימנע ממילא גילוי כל מידע שחשיפתו תפגע בבטחון.

לאור כל האמור לעיל, מוצע בדעת מיעוט למחוק מן הרישא של סעיף 12(א) את המילים "נוצר או נאסף", וכן להוסיף סעיף קטן (ב) שיקבע כדלקמן:

"על אף האמור בסעיף קטן (א), יחולו הוראות חוק זה על בעל ענין אישי או ציבורי במידע המוחזק בידי גוף מן הגופים המפורטים באותו סעיף."

זכותו של בעל ענין

18. כאמור הזכות לבקש ולקבל מידע על פי החוק המוצע אינה תלויה בהיותו של מבקש המידע בעל ענין במידע. לכן קיים צידוק בשלילת זכות זו לגבי גופים בטחוניים ואוכפי חוק מסויימים. עם זאת, ישנם אנשים בעלי ענין בחומר המצוי בידי גופים שהחוק לא חל לגביהם. זהו למשל, מצבם של מי שהינם עובדים באותם גופים, או מי שזכאים מטעם אחר לראות חומר הנוגע להם.

על כן, מוצע לקבוע, כי בית משפט יהיה רשאי להורות לגוף או רשות שהחוק המוצע אינו חל עליהם, לספק מידע לבעל ענין, אם ימצא כי הצורך במתן המידע לבעל הענין גובר על הטעם לחיסיון. מובן שעל מבקש המידע, שסבור, כי הוא בעל ענין, לפנות תחילה לרשות הפטורה מתחולת החוק, ואם זו סבורה שאין מניעה ליתן לו את המידע - היא תהא רשאית לעשות כן, אף מבלי לחייב את המבקש לפנות לבית משפט.

פטור לחומר ארכיוני

19. הרשויות הציבוריות העבירו במשך השנים מידע רב לגנזך המדינה. החוק המוצע לא יחול על מידע זה, שכן המידע שהועבר לגנזך המדינה עומד לעיון הציבור, במגבלות הקבועות בחוק הארכיונים. אין זה ראוי ואין זה יעיל להעסיק את הרשות הציבורית בבקשות למידע שאינו מצוי עוד בהחזקתה.

עם זאת, התקופות והמגבלות על זכות העיון במידע הנמצא בגנזך המדינה הינן ארוכות ביותר, ואינן עולות בקנה אחד עם המגמה והתפיסה הערכית המגולמת בחוק המוצע. בשל הבעיות המיוחדות הנובעות מכמויות המידע העצומות הנמצאות בתיקים שבגנזך המדינה, אין זה נכון להסדיר את הנושא בחוק זה. מוצע, כי חוק הארכיונים ייבחן על ידי הועדה שתוקם לפי סעיף 20 לחוק המוצע, ומגבלות הזמן על עיון במידע שבגנזך יצומצמו בעתיד למינימום החיוני.

סעיף 13 - מסירת מידע למי שאינו אזרח או תושב

סעיף 2 לחוק המוצע העניק את הזכות לקבלת מידע לכל אזרח או תושב. עם זאת, ייתכנו מקרים רבים שבהם אנשים זרים ייזקקו למידע המצוי בידי רשויות ציבוריות. זרים אלה יכול שיהיו חוקרים באוניברסיטאות, משקיעים זרים ואחרים. סעיף 13 לחוק המוצע מבהיר, כי רשות ציבורית רשאית למסור מידע גם למי שאינו אזרח או תושב. מסירת מידע לזרים תהא תלויה בשיקול דעתה של הרשות, ושיקוליה בענין זה יכול שיהיו שונים מן השיקולים לגבי מסירת מידע לאזרחים או תושבים.

סעיף 14 - עתירה לבית המשפט

20. במקרים בהם רשות ציבורית סירבה לאפשר גישה למידע, סירבה לבקשה לתקן מידע, או החליטה לדחות התנגדות של צד שלישי לגילוי מידע - רשאי הנפגע להגיש תוך 30 יום, להגיש עתירה לבית המשפט המחוזי, באופן שיקבע בתקנות.

ניתן היה לשקול הקמתה של ערכאת ערר מינהלית, בין בתוך הרשות הציבורית עצמה ובין במסגרת כלל ארצית לפי החוק; עם זאת נראה, כי ערכאת ערר מינהלית עשויה רק להגביר את העומס על רשויות המינהל ולהכביד על מבקשי המידע, שכן ברור, כי בסופו של דבר, יהיו מצבים שבהם יהא הכרח לאפשר למבקש לפנות לערכאה שיפוטית בענין.

21. הדיון בפני בית המשפט יכול להתקיים, כאשר הדבר הכרחי, במעמד נציגי הרשות הציבורית בלבד, שכן על בית המשפט יהיה להשתכנע בקיומם של טעמי החיסיון להם טוענת הרשות הציבורית.
22. שאלת נטל ההוכחה אינה כלולה בהוראות החוק, אולם מאחר שהרשות הציבורית היא הטוענת לקיומה של הוראת חיסיון, הרי שנטל ההוכחה בענין זה מוטל עליה.
23. החוק המוצע מעניק לבית המשפט המחוזי שיקול דעת, להורות על גילוי מידע, גם בנסיבות שבהן הרשות רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע או כאשר מתקיימת עילת חיסיון מסויימת, אם ישתכנע, כי הצורך במתן מידע לשם עשיית הצדק או בשל אינטרס ציבורי במידע - עדיפים וגוברים על הטעם לחיסיון. בהקשר זה יהא על בית המשפט לאזן בין הטעם העומד בבסיס הבקשה למידע, לבין טעמי החיסיון של הרשות.

סעיף 15 - תיקון מידע

החוק המוצע מוסיף לזכות לקבל מידע גם את הזכות לדרוש את תיקון המידע, אם נמצא, כי המידע אינו נכון, שלם, ברור או מעודכן. זכות זו חלה רק לגבי מידע המצוי בידי הרשות הציבורית אודות המבקש עצמו. מימוש זכות התיקון ייעשה באופן הקבוע בסעיפים 14 ו-15 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. משמעות הדברים הינה, בין היתר, כי על סירוב הרשות הציבורית לתקן מידע שגוי אודות האדם המבקש, ניתן יהיה להגיש ערעור לבית משפט השלום.

סעיף 16 - אגרות

היבט חיוני של מימון הפעלת החוק המוצע הינו הענקת הסמכות לרשויות הציבוריות לגבות אגרות עבור הגשת בקשות לקבלת מידע או לגבי כל פעולה אחרת של הרשות הציבורית לפי חוק זה, כגון סינון מידע, צילומים וכד'.

בקביעת האגרות יהא צורך לאזן בין צרכי הרשות הציבורית, לרבות הצורך למנוע הגשת בקשות סרק, ובין החובה לשמור על כך שהאגרות לא ישמשו מחסום בלתי מוצדק מפני קבלת המידע.

בקביעת אגרות אלה ניתן יהיה להתחשב במיהות מבקש המידע (כגון, אדם פרטי, חברה מסחרית, מוסד מחקר וכד') , אופי המידע, היקפו והטורח בהכנתו; ניתן יהיה להעניק פטור או הפחתה של אגרה למשל, למי שמצבו הכלכלי מצדיק זאת.

עלולים להיות מצבים בהם יידרש מבקש מידע לשלם אגרה משמעותית, שכן חיפוש המידע וסינונו יצריך הקצאת משאבים רבה. בכדי להתמודד עם נסיבות אלה, כמו גם עם החלטות אחרות של הרשות הציבורית בענין אגרות, ניתן יהיה לערער לבית משפט שלום על החלטות הרשות בענין אגרות.

בתקנות בענין אגרות ניתן יהיה לקבוע גם, כי כל המועדים הקבועים בחוק לטיפול בבקשות לקבלת מידע לא יחולו, אלא לאחר תשלום האגרה הנדרשת על ידי המבקש. סמכות זו חיונית להבטחת גביית האגרה ולמניעת פעולות סרק מצד הרשות.

סעיף 17 - ביצוע ותקנות

24. הסמכות להתקין תקנות נועדה לאפשר הסדרה של עניינים מינהליים שונים שלא מצאו את ביטויים בחוק, כגון הסדרים לענין עיון במידע עובר למסירתו. חסדרים אלה חיוניים בין היתר, לענין מימוש זכות העיון ולענין שמירתו הפיזית של המידע מפני נזק כלשהו מצד המעיין.

סעיף 18 - תיקון חוק הגנת הפרטיות

25. חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, קובע בסעיף 13 את זכותו של אדם לעיין במידע שעליו המוחזק במאגר מידע ממוחשב כלשהו. סעיף 14 לחוק הגנת הפרטיות קובע , כי מי שעיין במידע שעליו ומצא שאינו נכון, שלם, ברור או מעודכן, רשאי לפנות לבעל מאגר המידע בבקשה לתקן את המידע או למוחקו. על בעל מאגר המידע למלא אחר הבקשה, ואם סירב - להודיע על כך למבקש התיקון.

מוצע לבצע בחוק הגנת הפרטיות תיקון עקיף באמצעות החוק דנן, באופן שזכותו של אדם לבקש עיון במידע שאודותיו, וכן תיקון המידע, לרבות זכות הערעור לבית משפט שלום, תחול גם לגבי מידע שאינו מוחזק במאגר מידע ממוחשב. תיקון זה אינו חל רק על רשויות ציבוריות, אלא על כל מי שמחזיק מידע על אדם כלשהו.

סעיפים 19 ו-20 - שמירת דינים ומינוי ועדה

26. במשפטה של מדינת ישראל קיימים כיום חיקוקים רבים שעניינם הענקת חיסיון למידע מסוגים שונים המוחזק בידי הרשויות הציבוריות. החוק המוצע אינו בוחן כל חיקוק וחיקוק מאלה הקיימים כיום, לגבי השאלה אם הוא עולה בקנה אחד עם התפיסה הערכית הגלומה בחוק המוצע.

על כן, בכדי לשמור על יציבות המשפט הישראלי מבקש החוק לשמור על הדין הקיים בנושא, תוך שיש להניח, כי החוק המוצע יביא לבחינה מחדש של פרשנות שניתנה בעבר להוראות חיסיון מסויימות.

עם זאת, קיים הכרח, להקים ועדה ציבורית, אשר תבחן את כל החיקוקים הקיימים, האוסרים או מתירים גישה למידע, ואשר מתפקידה יהיה להציע הצעות לתיקון החקיקה העוסקת בנושא. כך למשל, אחד החוקים אשר יחייבו בחינה מחדש, הינו סעיף 117 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, אשר נתפס כיום כאחד המחסומים בפני גישה למידע.

מן הראוי, כי העקרונות הכלולים בחוק המוצע, ינחו את הועדה בפעולתה.

סעיף 20 - תחילת תוקף

27. החוק המוצע מחייב היערכות מינהלית ותקציבית מצד הרשויות הציבוריות השונות. על כן מוצע, כי תחילת תוקפו תהא כחצי שנה מיום פרסומו.

* *
*

11. נוסח החוק המוצע

הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ה-1995

- תגדרות 1. בחוק זה -
- "מידע" - כל מידע המצוי ברשות ציבורית, לרבות מידע כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם וממוחשב.
- "קבלת מידע" - לרבות עיון, צפיה, האזנה, העתקה, צילום, קבלת פלט מחשב או בכל דרך אחרת בהתאם לסוג המידע.
- "רשות ציבורית" - כל רשות הפועלת על פי דין, לרבות -
1. משרד ממשלתי ומוסדות מדינה;
 2. רשות מקומית וכל תאגיד שבשליטתה;
 3. תאגיד ממשלתי הממלא תפקיד ציבורי;
 4. גוף אחר ששר המשפטים יקבע, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת;
- ולמעט הכנסת, וכל גוף שנתונה לו סמכות שפיטה על פי חוק בכל הנוגע לאותה סמכות.
- "שליטה" - כהגדרתה בסעיף 1 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968;
- חופש מידע 2. לכל אזרח או תושב זכות לקבלת מידע.
- פרסום רשימת הרשויות הציבוריות 3. (א) הממשלה תפרסם, אחת לשנה, את רשימת כל הרשויות הציבוריות האמורות בפסקאות (1), (3) ו-(4) לסעיף 1 לחוק, תפקידיהן וסוגי המידע שברשותן, וכן את הדרכים בהן ניתנת לציבור אפשרות לקבל מהן מידע, לרבות מענים ומספרי טלפון.

(ב) רשות מקומית תפרסם, אחת לשנה, לגביה ולגבי התאגידים שבשליטתה כאמור בפסקה (2) לסעיף 1 לחוק, את כל הפרטים האמורים בסעיף קטן (א) לעיל.

דו"ח שנתי 4. רשות ציבורית תפרסם מדי שנה דין וחשבון, שיכלול נתונים מפורטים אודות פעילותה ותחומי אחריותה.

מידע מטעם הרשות 5. (א) רשות ציבורית תעמיד לרשות הציבור כל מידע שהוא זכאי לו.

הציבורית (ב) מבלי לפגוע בכלליות האמור בסעיף-קטן (א), תעמיד רשות ציבורית לרשות הציבור מידע על אלה:

(1) תאור מבנה הרשות הציבורית, הסבר על תפקידיה וסמכויותיה, ופרטים בדבר גורמי הרשות הציבורית המופקדים על בקשות והליכים לפי חוק זה;

(2) החוקים, התקנות, הנהלים הפנימיים, התנחיות, הדו"חות השנתיים וההחלטות בדבר מדיניות לפיהן היא פועלת, וכן פסקי דין והחלטות סופיות של ערכאות שיפוטיות או מעין שיפוטיות, אשר הרשות הציבורית היתה צד בהן.

(ג) רשות ציבורית תפרסם ברבים את הנהלים לקבלת המידע שברשותה ככל שהם מוסיפים על הנהלים הקבועים בחוק זה והתקנות שהותקנו על פיו.

(ד) קבלת המידע תיעשה במקום או בדרך שייקבעו בתקנות.

ממונה 6. (א) כל רשות ציבורית תמנה אחראי על העמדת מידע לרשות הציבור ועל טיפול בבקשות לקבלת מידע על פי החוק (להלן - "ממונה"); הממונה ינהל רישום של כל המידע העומד לרשות הציבור בתחום טיפולה של אותה רשות, ינהל רישום של הטיפול בבקשות לקבלת מידע שהופנו אליו, ויסייע לפונים בניסוח הבקשות, במידת הצורך.

(ב) הממונה יגיש מדי שנה לשר הממונה על הרשות הציבורית, דו"ח מסכם לגבי הפעלת החוק על ידי הרשות הציבורית; והשר יניח עותק מן הדו"ח על שולחן הכנסת.

7. נוהל הגשת בקשות והטיפול בהן (א) בקשה לקבלת מידע תוגש בכתב; אין המבקש חייב לציין בקשות את הטעם לבקשתו.

(ב) הרשות הציבורית תודיע למבקש המידע ללא שיהוי, אך לא יאוחר מ-30 יום לאחר קבלת הבקשה, על החלטתה בבקשתו; התקופה האמורה תוארך במקרה הצורך ב-30 יום נוספים, ובלבד שהרשות הציבורית תודיע על כך למבקש בכתב, ותנמק את הצורך בהארכת התקופה.

(ג) החליטה הרשות הציבורית להעמיד המידע לרשות המבקש, תבוצע החלטתה תוך 15 יום; הרשות תודיע למבקש היכן יעמוד המידע לרשותו.

(ד) החליטה הרשות הציבורית לדחות את בקשת המבקש, כולה או מקצתה, תישלח למבקש הודעה בכתב, שתפרט את נימוקי ההחלטה, ותעמיד את המבקש על זכותו לעתור נגד ההחלטה.

8. רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע באחד מאלה:

- דחיית בקשות במקרים מסויימים
- (1) אם הטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה;
 - (2) המידע נתקבל בידה למעלה משבע שנים לפני תחילת תוקפו של החוק ואיתורו כרוך בקושי.
 - (3) אם לאחר שנקטה צעדים סבירים, התברר לה שלא ניתן לאתר את המידע או שאינו קיים.
 - (4) אם המידע פורסם על-ידה ועומד למכירה לציבור, ואולם בדחותה את הבקשה לפי פיסקה זו, תודיע הרשות למבקש היכן יוכל לרכוש את המידע המבוקש או לעיין בו.

מידע שניתן להחסות 9. על אף האמור לעיל בסעיף 2 רשאית רשות ציבורית להחסות מידע אם הוא אחד מאלה:

(1) מידע אשר פרסומו עלול לפגוע בבטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה או בבטחון הציבור;

(2) מידע, אשר גילוייו עלול לפגוע בתפקוד התקין של הרשות הציבורית למילוי תפקידה על פי דין;

(3) מידע אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב, דיונים פנימיים או ניהול פנימי של הרשות הציבורית, לרבות חוות דעת, תחקיר פנימי, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה, וכן תרשומות של התייעצויות פנימיות בין עובדי הרשות הציבורית ויועציהם לבין עצמם;

(4) מידע אודות אכיפת החוק, לרבות גילוי שיטות ונוהלי חקירה, אם פירסומו עלול -

(א) לפגוע בהליכי האכיפה ויישום התקין של החוק; או

(ב) למנוע מאדם את זכותו למשפט הוגן; או

(ג) לגלות או לאפשר לאדם לגלות את קיומו או זהותו של מקור מידע חסוי, הנוגע לאכיפת החוק.

(5) מידע שגילוייו מהווה פגיעה בפרטיות, כהגדרתה בחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, אלא אם גילוייו הותר על פי חוק.

(6) (א) מידע סודי מקצועי או מידע בעל ערך כלכלי שפרסומו עלול לפגוע בערכו; או

(ב) מידע הנוגע לעניינים המסחריים או המקצועיים הקשורים לעסקיו של אדם או גוף, שגילוייו עלול לפגוע באינטרס מקצועי, מסחרי, או כלכלי; או

(ג) מידע כלכלי או עסקי אחר שהגיע לידי הרשות הציבורית שלא מכח חובה חוקית, שאי גילוי היה תנאי למסירתו, או שגילויו עלול לפגוע בהמשך קבלת המידע;

(7) מידע אשר אין לגלותו על פי כל חיקוק אחר.

מסירת מידע 10. מידע הכולל פרטים שהרשות הציבורית רשאית או חייבת להחסותם חלקי כאמור בסעיף 9, וניתן לגלות את המידע תוך השמטת אותם פרטים, תעמיד הרשות הציבורית את המידע לרשות הציבור תוך השמטת אותם פרטים או תוך הכנסת השינויים המחוייבים להבטחת החסיון, ובלבד שהחומר שנתר כולל מידע שיש לו משמעות; הרשות הציבורית תציין כי נעשו ההשמטות או השינויים, אלא אם יש בציון עובדה זו עצמה, כדי לפגוע בחסיון.

הגנה על זכויותיו של צד שלישי 11. (א) נתבקש מידע, אשר גילויו עלול לפגוע בזכויותיו של צד שלישי, והרשות הציבורית שוקלת לאפשר למבקש קבלת המידע, תודיע לצד השלישי בכתב על דבר הגשת הבקשה, ועל זכותו להעביר אליה התייחסותו לבקשה, בתוך 21 יום, ולטעון כי יש להחסות המידע, כולו או מקצתו, מכוח הוראות החוק, לצורך הגנה על זכויות של צד שלישי.

(ב) החליטה הרשות הציבורית לדחות את התנגדותו של צד שלישי-תמציא לו, בכתב, את החלטתה המנומקת, ותודיע לו על זכותו לעתור נגד החלטתה על פי חוק זה; הרשות הציבורית לא תאפשר קבלת המידע המבוקש בטרם תחלוף התקופה להגשת העתירה או בטרם הוחלט לדחותה, לפי הענין, אלא אם כן הודיע המתנגד בכתב כי הוא מוותר על זכותו להגיש.

סיגים לתחלת החוק 12. (א) הוראות חוק זה לא יחולו על מידע שנוצר, נאסף או מוחזק בידי -

(1) אגף המודיעין במטה הכללי של צה"ל ומדור מודיעין במשטרה הצבאית;

(2) שירות בטחון כללי;

- (3) המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים;
- (4) יחידת הממונה על הבטחון במערכת הבטחון;
- (5) הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל);
- (6) אגף מודיעין במשטרת ישראל;
- (7) אגף חקירות של משטרת ישראל, המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים והיחידה לחקירת שוטרים צבאיים במשטרה הצבאית, לגבי תיקי חקירה שטרם הסתיימו ההליכים המשפטיים בעניינם.
- (ב) הוראות חוק זה לא יחולו על מידע שהעבירה הרשות הציבורית לגנזך המדינה בהתאם לחוק הארכיונים, תשט"ו-1955.
- (ג) שר המשפטים, בהתייעצות עם שר הבטחון ובאישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, רשאי לשנות את רשימת הגופים המנויים בסעיף קטן (א).
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (א), יחולו הוראות סעיף 14(ג) לחוק לגבי מי שהינו בעל ענין במידע שנוצר, נאסף או מוחזק בידי גוף מן הגופים המפורטים באותו סעיף.
13. על אף האמור בסעיף 2 רשאית רשות ציבורית להעמיד מידע לרשותו של בעל ענין שאינו אזרח או תושב, ויחולו הוראות חוק זה בשנינויים המחוייבים.
14. (א) על סירובה של רשות ציבורית לאפשר גישה למידע, על החלטתה לדחות בקשה לתיקון מידע, או על החלטתה לדחות התנגדות של צד שלישי לגישה למידע, ניתן להגיש, תוך 30 יום, עתירה לבית משפט מחוזי באופן ובדרך שנקבעו בתקנות.
- מידע
למי שאינו
אזרח או
תושב
- עתירה לבית
המשפט

(ב) בדונו בעתירה רשאי בית המשפט לקבל לידיו את כל המידע המבוקש; ורשאי בית המשפט, מטעמים של בטחון המדינה, בטחון הציבור או טובת הציבור, לעיין במידע ולשמוע טענות מפי בא כוח הרשות הציבורית, בדלתיים סגורות וללא נוכחות העותר או בא-לוחו.

(ג) על אף האמור לעיל בסעיפים 8 ו-9, יהא בית המשפט רשאי להורות על מתן מידע מבוקש, כולו או חלקו ובתנאים שיקבע, אם לדעתו הצורך במתן המידע לשם עשיית צדק או הענין הציבורי בגילוי המידע, עדיפים וגוברים על הטעם לדחיית הבקשה או לחסיון.

(ד) החליט בית המשפט כאמור בס"ק (ב) או (ג), ירשום את הטעמים להחלטתו.

15. תיקון מידע קיבל אדם מידע אודותיו לפי חוק זה ומצא כי אינו נכון, שלם, ברור או מעודכן, רשאי לפנות לרשות הציבורית בבקשה לתיקונו בדרך שנקבעה בסעיפים 14 ו-15 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

16. אגרות ראש הממשלה ושר המשפטים, באישור ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאים להתקין תקנות הקובעות אגרות נפרדות בעד בקשה לקבלת מידע ובעד פעולות הרשות הציבורית לפי חוק זה; קביעת האגרות תיעשה תוך התחשבות בסוגים השונים של המידע ושל הפונים לקבלת המידע.

(ב) בתקנות בענין אגרות יקבעו נסיבות בהן ניתן לבקש פטור או הפחתה של אגרה, לאחר הגשת בקשה מנומקת בכתב.

(ג) על החלטה בענין אגרות ניתן להגיש ערעור לבית משפט שלום, באופן שיקבע בתקנות.


(ד) על אף האמור בחוק זה, ניתן לקבוע בתקנות כי המועדים הקבועים בחוק יחולו רק לאחר תשלום האגרה על ידי המבקש, וכי המידע יימסר למבקש רק לאחר תשלום אגרה, אלא אם כן קיבל פטור מתשלומה.

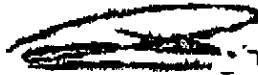
17. ראש הממשלה ושר המשפטים ממונים על ביצוע חוק זה, והם, באישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, יתקינו תקנות על פיו בתוך 90 יום מפרסומו ברשומות.
- ביצוע ותקנות
18. ^א בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, אחרי סעיף 15 יבוא:
- תיקון חוק הגנת הפרטיות
- "תחולת זכות 15א. סעיפים 13, 14 ו-15 יחולו גם על מידע שאינו העיון והתיקון במאגר מידע כהגדרתו בסעיף 7."
19. אין בהוראות חוק זה בכדי לגרוע מתוקפו של חיקוק קיים האוסר או מתיר מתן המידע שבידי רשות ציבורית.
- שמירת דינים
20. שר המשפטים ימנה ועדה ציבורית, אשר מתפקידה יהיה לבחון את החיקוקים הקיימים, האוסרים או המתירים גישה למידע, ולהציע הצעות לשינוי החקיקה הקיימת במטרה להתאימה לאמור בחוק זה; הועדה תשלים את עבודתה תוך שנתיים מתחילתו של חוק זה.
- מינוי ועדה (הוראת שעה)
21. תחילתו של חוק זה ששה חודשים מיום פרסומו.
- תחילה

* *
*

הערה: נוסח החוק לעיל מבטא את דעת הרוב בוועדה. לגבי מקצת הסעיפים קיימת דעת מיעוט המופיעה בדברי החסבר לחוק, בסעיפים המתאימים.

על החתום:

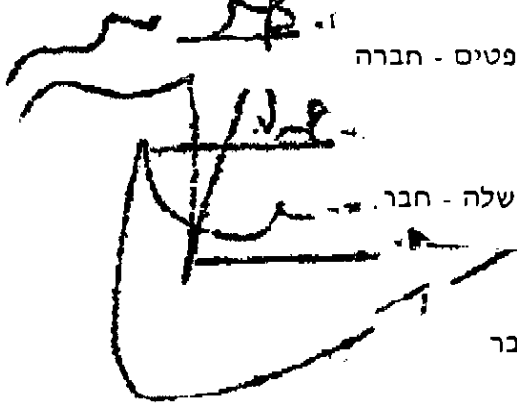
 השופטת בדימוס ויקטוריה אוסטרובסקי-כהן - יו"ר הועדה -

 עו"ד מלכיאל בלס, פרקליטות המדינה - חבר

עו"ד דנה בריסקמן, האגודה לזכויות האזרח בישראל - חברה



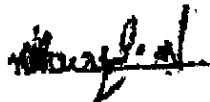
פרופ' יצחק גלנור, נציב שירות המדינה - חבר



עו"ד דלית דרור, מחלקת יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים - חברה

עו"ד אחז בן-ארי, היועץ המשפטי, משרד ראש הממשלה - חבר

מר חיים ישראלי, משנה למנכ"ל משרד הבטחון - חבר

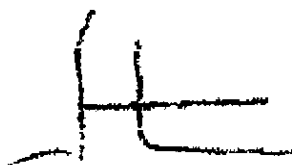


מר לוי יצחק הירושלמי - חבר

מר חיים פלץ, משרד האוצר - חבר



עו"ד יובל קרניאל, יועמ"ש, הרשות השנייה לטלביזיה ורדיו - חבר



אל"מ יוסף תלרז, סגן פרקליט צבאי ראשי - חבר

הספרייה
משרד המשפטים