

דברי הסבר להצעה לתיקון חוק חופש המידע מטעם הוועדה לחופש המידע ומנהל תקין

בחלוף 23 שנה מיום שנחקק חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ולאור השינויים באופן שמירת המידע ברשויות ציבוריות כמו גם בתפיסה הרווחת לגבי הצורך בהגברת השקיפות השלטונית, ממליצה ועדת חופש המידע והמנהל התקין בלשכה, להציע לתקן את הוראות חוק חופש המידע.

עיקרי התיקון נוגעים לנושאים הבאים –

1. הגדרת סמכויות היחידה הממשלתית לחופש המידע, שהוקמה בהחלטת ממשלה, בחקיקה והרחבת סמכויותיה על רשויות נוספות שייקבעו בצו;
2. מתן כלים לממונה על העמדת מידע לציבור ליישום החוק ומתן הסמכה לשר המשפטים לקבוע תנאים הנוגעים למינוי ממונה;
3. התאמת החוק לעידן הטכנולוגי: שינוי הצורך בפרסום דוח שנתי והנחיות כפרסום עדכני באינטרנט ומתן אפשרות להגשת בקשה להנגשת מידע באופן קבוע;
4. מתן מענה לעורכי הדין המייצגים בתחום בשל הצורך לאפשר לכרוך לעתירת חופש מידע עניינים קשורים, וכן לאפשר המשך דיון בעתירה לגופו של עניין, במקום בו הרשות השיבה על בקשת המידע רק לאחר הגשת העתירה;
5. תיקונים הנדרשים לחדד סוגיות שעלו בפסיקה ובפרקטיקה.

מצ"ב דברי הסבר קצרים על כל תיקון מוצע.

תיקון סעיף 2

1. הוספת הגדרות של "היחידה" ו"הרשויות שנקבעו" וזאת לצורך עיגון סמכויות היחידה לשקיפות שלטונית (כיום היחידה הממשלתית לחופש המידע) בחקיקה ראשית.
2. החזרת הנוסח של "חברה עירונית" לנוסח שקדם לתיקון מס' 3 לחוק חופש המידע שנתקבל ב-13/11/2002, אשר בטעות שינה את נוסח ההגדרה באופן שהחריג תאגיד שאינה חברה (כגון עמותה) המצויה בשליטת רשות מקומית.
3. הוספת הסיפא להגדרת "מידע" נועדה להבהיר כי גם קוד מחשב מהווה מידע, וזאת בהמשך להליך בע"מ [6782/19 הר-שמש נ' רשות המסים](#) (24/12/2020), אשר הוחזר על ידי בית המשפט העליון לבית המשפט המחוזי לבחון שאלה עובדתית זו, כאשר ההנחה בבית המשפט העליון בדיון היתה כי קוד מחשב מהווה "מידע" כהגדרתו בחוק.

תיקון סעיף 3

מטרת התיקון בסעיף זה היא לחזק את הממונה על העמדת מידע לציבור ולחדד את המצב המשפטי הקיים בו ראש הרשות הציבורית הוא האחראי לביצוע הוראות החוק באופן שיקנה לממונה גיבוי משמעותי בתוך הרשות הציבורית.

1. הגדרת הסעיף הקיים כסעיף קטן (א) והבהרה כי בהעדר ממונה יראו את ראש הרשות הציבורית וזאת על מנת למנוע מצבים שכיחים בו אין ממונה ברשות הציבורית, ולמבקש אין כתובת להגשת בקשה (שהיא תנאי לתחילת ההליך) כמתחייב מהוראות החוק.
2. הוספת ס"ק (ב) על מנת לחדד את אחריות ראש הרשות לקיום הוראות החוק, כמי שייתן מענה וגיבוי לממונה שאינו בהכרח בהיררכיה או בתפקיד בעל משקל ברשות.
3. הוספת ס"ק (ג) המקנה סמכות לממונה לעיין במידע שנתבקש וזאת על מנת לקבל החלטה מושכלת באם למסור את המידע. עיון כאמור לא יינתן במקום בו הממונה אינו מוסמך לעיין בחומר מטעמים של בטחון או איסור בדין המוגנים בסעיפים 9(א)(1) ו-9(א)(4) בחוק.
4. הוספת ס"ק (ד) מסמיך את שר המשפטים לקבוע בתקנות הוראות הנוגעות לתפקיד הממונה כגון קביעת הכשרה מתאימה.

הוספת סעיף 3א

סעיף 3א מעגן את סמכויות היחידה הממשלתית לחופש המידע, המעוגנים כיום בהחלטת ממשלה 2950 מיום 6/3/2011, בחקיקה, וזאת בשינויים קלים. בהחלטת הממשלה נקבע כי שנתיים מיום הקמת היחידה ייבחנו תיקוני חקיקה הנדרשים לצורך עיגונה בחקיקה. נכון למועד זה הנושא טרם קודם על ידי משרד המשפטים.

השינויים שהוכנסו בין נוסח החלטת הממשלה לנוסח המוצע –

1. שם היחידה מוצע שיהיה היחידה לשקיפות שלטונית על מנת להבחין בינה לבין יחידות ברשויות הציבוריות העוסקות בחופש מידע ובעלות שם שונה. כמו כן בשם זה יש כדי לגלם את ההסתכלות העכשווית על הצורך בהרחבת הנגשת המידע היזום, כפי שאף מוצע בתיקונים המוצעים.
2. מוצע כי ניתן יהיה להרחיב את סמכויות היחידה לרשויות נוספות שאינן הממשלה, וזאת על ידי קביעת אלו בצו, באופן הדרגתי על מנת לאפשר ליחידה להערך לשינויים הנדרשים לצורך אכיפת הוראות החוק על רשויות נוספות.
3. מוצע כי האתר המרכזי לשקיפות שלטונית יחליף את ההוראות הנוגעות לפרסום רשימת הרשויות הציבוריות בחוברת (ועל כן מוצע למחוק את סעיף 4 הקיים כמפורט בהמשך).
4. בס"ק (3) מוצע לחדד הסמכויות המוקנות ליחידה לבירור תלונות ולהרחיב מעט מהאמור בהחלטת הממשלה (כגון ביחס לאי מינוי ממונה ולתלונות בגין הפרת הוראות החוק). מוצע לתחום את בירור התלונות בזמן, דבר שאינו קיים כיום בהחלטת הממשלה, וכן להבהיר כי מדובר בהליך מקביל להליך משפטי, ולא יראו בהחלטה של מבקש לפנות ישירות לסעד מבית המשפט, כאי מיצוי הליכים.
5. מוצע להטיל על היחידה לסייע למבקשים שאינם בטוחים לאיזה רשות ציבורית עליהם לפנות בבקשה למידע מסוים.

6. מוצע לאחד את שלושת הסעיפים השונים בהחלטת ממשלה 2950 העוסקים בכתיבת הנחיות ונהלים לכדי סעיף אחד.
7. מוצע כי הדוח השנתי של היחידה יוגש לכנסת, ולא לממשלה, כפי שקיים במדינות אחרות.

מחיקת סעיף 4

סעיף 4 לחוק מסדיר את פרסומה של רשימת הרשויות הציבוריות. מוצע כי החובה לפרסם מידע על כלל הרשויות תהיה באופן מקוון, והאחריות לפרסומה תוטל על היחידה (כפי שהחליטה גם החלטת הממשלה 2950).

תיקון סעיף 5

סעיף 5 כלשוננו היום קובע כי כל רשות ציבורית נדרש להפיק דוח שנתי. לפי התקנות הדוח כולל מידע רב כגון מבנה הרשות, תקציב, דרכי התקשרות וכד', ונדרש להיות מופץ למספר גורמים ובהם ספריות ציבוריות.

הוראה זו הינה הוראה מיושנת ומכבידה לא לצורך על הרשויות. מן הראוי כי מידע אודות פעילות הרשות יהיה קיים באתר האינטרנט של הרשות באופן עדכני, ולא אחת לשנה. לפיכך מוצע לשנות את הוראות החוק כך שהמידע הנדרש יפורסם באתר הרשות, שיהיה עדכני וזמין, ושניתן יהיה להפיק עותק דיגיטלי או פלט של המידע המפורסם.

תיקון סעיף 6

סעיף 6 כלשוננו היום עוסק בפרסום הנחיות מנהליות. הוראות החוק אינן מחייבות כי הפרסום האמור יהיה באינטרנט. לפיכך מוצעים מספר תיקונים בסעיף זה:

1. תיקון ס"ק (א) - מוצע לתקן את החוק באופן המחייב את פרסום ההנחיות באתר האינטרנט. כמו כן מוצע כי גם הנחיות מנהליות שרשות ציבורית אחת מטילה על חברתה, תהיה לגביהן חובת פרסום (לדוגמא, הנחיות פרקליט המדינה או הנחיות ייעוץ וחקיקה).
2. הוספת ס"ק (א1) - מוצע לחדד כי פרסום ההנחייה ילווה במידע אודות מועד הפרסום, מועד ביצוע עדכונים בהנחיה בליווי תקציר אודות מהות התיקון, וכי הפרסום לא יהיה מאוחר מהמועד בו הרשות החלה לפעול על פי ההנחייה.
3. הוספת ס"ק (א2) - מטרתה לחייב את הרשות לפרסם טיוטת הנחיות להערות הציבור טרם הפיכתן להנחיות מחייבות.
4. תיקון ס"ק (ב) - נועד לאפשר פרסום הנחיות באופן חלקי או בתנאי, כפתרון במקם בו יש קושי לפרסם הנחייה באופן מלא.

5. הוספת ס"ק (ד) - נועדה להבטיח שקיפות בקשר לרשויות מקומיות ביחס למסמכים הדורשים אישור ובקרה רגולטורים ממשרד הפנים כגון טיוטת חוקי עזר, תקציבים וכד'.

תיקון סעיף 7

1. תיקון ס"ק (ב) נועד להבהיר כי על הרשות להאריך את המועד למתן מענה בתוך **התקופה** הראשונית ולא בחריגה ממנה.
2. תיקון ס"ק (ג) מטרתו להבהיר כי בנימוקיה חייבת הרשות לחדד מדוע ראש הרשות האריך את המועדים מעבר לשישים יום, תוך התייחסות לנסיבות הבקשה עצמה וזאת לאור העובדה כי הארכות אלו ניתנות בדרך שבשגרה ללא הנמקה מספקת.
3. תיקון ס"ק (ה) נועד על מנת להבטיח כי ככלל מידע יועבר למבקש בעותק ממוחשב. הדבר עולה בקנה אחד עם הנחיית היחידה "[צורת \(פורמט\) המידע הנמסר](#)" (נוהל מס' 7 מיום 28/5/2013), ותואם את אופן שמירת המידע במרבית המקרים, כמו גם הקלה על העברת המידע ועל נגישות למידע שיתקבל.
4. תיקון ס"ק (ו) נועד לחדד מספר דברים –
 - 4.1 הודעה על דחיית הבקשה תועבר בתוך מסגרת הזמנים הקבועה בחוק;
 - 4.2 נימוקי ההחלטה לדחות את הבקשה למידע, יכללו הנמקה לדחות את מסירת המידע באופן ממוחשב, ככל שנתקבלה החלטה כאמור;
 - 4.3 בטרם תחליט הרשות לדחות בקשה למידע, הגורם ברשות שקיבל את ההחלטה האמורה יעיין במידע המבוקש.

הוספת סעיף 7א

מוצע להוסיף אפשרות להגיש בקשה לפרסום מידע באופן קבוע על ידי הרשות.

המוצע נועד לתת מענה על דרישה הקיימת להצגת נתונים באופן קבוע על ידי הרשות. לדוגמא, הסדרי הכופר ברשות המיסים, נתוני המיצ"ב, נתוני פשיעה וכד'. בקשות מסוג זה אינן באות לבחון מידע שנאסף בעבר, אלא מצביעות בפני הרשות על חשיבות שבהנגשת מידע קבוע לציבור.

כיום אין מסלול מוסדר לבקשות מסוג זה, והן מועברות לגורמים שונים ברשות הציבורית. הוועדה ממליצה שתהא הסדרה של בקשות כאמור, תוך התייחסות למאפייניה הייחודיים של הבקשה הן לעניין שיקולי הרשות, נימוקיה בהחלטתה, ולוחות זמנים המותאמים לבקשות מסוג זה.

תיקון סעיף 8(1)

מוצע לתקן את סעיף 8(1) שעניינו דחיית בקשה על ידי הרשות בשל הקצאת משאבים בלתי סבירה, במקרים מסוימים כהפקת לקחים מהפסיקה והפרקטיקה:

1. ס"ק (א) - במקום בו הקצאת המשאבים נוגעת לעיבוד המידע באופן בו נתבקש, אך הרשות יכולה, להעביר את המידע באופן השמור ברשות וזאת ללא הקצאת משאבים, אין לטעון להקצאת משאבים בלתי סבירה.
2. ס"ק (ב) - מטמיע את האמור בעמ"מ [1786/12](#) ג'ולאני נ' המשרד לבטחון פנים ואח' (20/11/2013), בו בית המשפט העליון קבע כי הרשות נדרשת לפעול כדי לשכלל את אופן שמירת המידע והאפשרויות לאתר אותו, לעבדו ולמוסרו במידע שנתבקש מספר פעמים ולא לשוב ולדחות בקשות דומות מטעמים של הקצאת משאבים בלתי סבירה.
3. ס"ק (ג) - במקום בו המידע נדרש לצורך ביצוע תפקידי הרשות באופן סביר וכדבר שבשגרה, לא ראוי כי הרשות תדחה את הבקשה מטעמים של הקצאת משאבים אלא שתפעל להקצות משאבים לצורך הנגשת המידע עבור עבודתה השוטפת, ומכאן גם להעביר את המידע, ככל שלא מתקיים חריג אחר, למבקש.

תיקון סעיף 8(4)

התיקון נועד להבהיר כי רק במקום בו המידע הועמד על ידי הרשות הציבורית, ניתן לדחות בקשה למידע, וזאת על מנת למנוע מקרים בהם המידע הועבר לידיים פרטיות המגישות את המידע לציבור מאחורי חומת תשלום. כמו כן מוצע לחדד כי התשלום אליו מתייחס הסעיף הוא תשלום על פי דין.

תיקון סעיף 9(א)(3)

תיקון סעיף זה נועד לחדד את לשון הסעיף ולהתאים אותה לכוונת המחוקק, כפי שעלה בדיוני וועדת המשנה של ועדת חוקה, חוק ומשפט אשר שקדה על נוסח החוק. לאחרונה עלה ספק ביחס לפרשנות הראויה של סעיף זה בדנ"מ [6602/17](#) ראש הממשלה נ' משרד ראש הממשלה ואח' (2/8/2020), אשר לא הכריע במחלוקת.

נוסף על כך שהנוסח המוצע תואם את כוונת המחוקק, הנוסח תואם את הפרקטיקה הקיימת, אשר עוגנה גם בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה "חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998", (הנחיה מס' 3.1000 (20/7/2003), סעיף 10), וקובעת כי האיזונים בתוך חוק הגנת הפרטיות, ובהם סעיף ההגנות בו, יילקחו בחשבון בעת הגשת בקשה לקבלת מידע הכוללת מידע פרטי.

תיקון סעיף 8(5)

התיקון המוצע מקבל את פרשנותו של פרופ' זאב סגל בספרו **הזכות לדעת באור חוק חופש המידע** (תש"ס), עמ' 209, על פיה נאמר כי עצם הגשת בקשה בעניין מסוים, יש בה כדי להעיד שהציבור מגלה עניין במידע, ואין בידי הרשות הציבורית לקבוע מה הוא בעל חשיבות כאמור.

תיקון סעיף 10

הסיפא של סעיף 10 מונה כמה אינטרסים ציבוריים (כולם תוספת מאוחרת להצעת החוק). בית-המשפט העליון קבע בשורה של פסקי דין כי אין באמור משום רשימה סגורה של האינטרסים שבגינם עשוי האיזון להיות מוטה לטובת המבקש, כפי שנלמד מהמלים "בין היתר".¹ עם זאת, לא פעם הרשויות והציבור טועים לחשוב כי מדובר ברשימה סגורה, ועל כן מוצע למחוק את הסיפא שאין בו כדי להוסיף אלא לגרוע.

תיקון סעיף 13

סעיף 13 עוסק בחובתה של הרשות לפנות לצדדים שלישיים במקום בו נתבקש מידע אודותם, ושפרסומו עלול לפגוע בהם. לעתים נעשה שימוש רחב מדי בסעיף זה, והוועדה ממליצה לחדד את הוראות הסעיף במספר היבטים –

1. תיקון ס"ק (א) - לחדד כי האינטרסים המוגנים של צד ג' אליו יש לפנות נוגעים לפרטיותו אל לסוד עסקי או מסחרי שלו, וכן שההודעה למבקש על הפנייה לצד ג' תעשה בד בבד עם הפנייה אליו.
2. הוספת ס"ק (א1) - הוספת הוראה המנחה את הממונה כי ככלל לא יימסר מידע אודות המבקש לצד ג', אלא אם המידע נדרש לצד ג' לצורך גיבוש עמדתו;
3. הוספת ס"ק (א2) - באלו מקרים הרשות אינה נדרשת לפנות לצד ג'. המקרים המנויים בסעיף המוצע: כאשר בכוונתה לדחות את הבקשה מטעמיה, המידע פורסם כדון, לא ניתן לאתר את הצד השלישי, ניתנה הסכמה למסירת המידע, המידע קשור ישירות לעבודתו של עובד ציבור;
4. הוספת ס"ק (א3) - במקום בו ניתן למסור מידע חלקי שאינו נוגע לצדדים שלישיים, הרשות תמסור אותו ולא תעכב את כל המידע המבוקש רק בגלל שבחלקו הוא נוגע לצד שלישי.
5. הוספת ס"ק (ד) - עיגון החלטת בית המשפט העליון בפס"ד בעניין **שנרום**,² אשר קבע כי במקום בו ישנה פגיעה בפרטיותו של אדם לא יראו חוסר מענה על ידו כהסכמה למסירת המידע. כמו כן מובהר כי במקרים אחרים אי העברת התנגדות על ידי צד ג', תוביל למסירת המידע ללא שיהיו וזאת מהטעם שהרשות כשלעצמה סברה שיש למסור את המידע המבוקש, שאם לא כן לא היתה פונה לצד ג'.

¹ ע"מ 2416/18 בריגע נ' המועצה המקומית ירוחם (12.2.2019); ע"מ 10014/16 יו"ד ווא"י נ' המינהל האזרחי (16/5/2019); ע"מ 3300/11 משרד הביטחון נ' עמותת גישה (5/9/2012); ע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון "הארץ" (19/1/2006) ועוד.

² ע"מ 1386/2007 עיריית חדרה נ' שנרום בע"מ (16/7/2002)

6. הוספת ס"ק (ה) - יצירת הסדר ביחס לצד שלישי המבקש לקבל את פרטי המבקש או העתק מבקשתו.

מחיקת סעיף 14(ג)

על-פי סעיף 14(ג) לחוק, שר המשפטים רשאי לקבוע בצו, בהתייעצות עם השר הרלבנטי ובאישור ועדת חוקה, חוק ומשפט, החרגה מתחולת החוק של תאגידים סטוטוריים או חברות עירוניות. החרגה כאמור יכולה להיות קבועה, והמניע להחרגה הוא "הפגיעה העלולה להיגרם לפעילותו הכלכלית או העסקית של התאגיד". הרציונל העומד בבסיס סעיף זה חורג מהרציונלים שבבסיס ההחרגות של סעיף 14 לחוק, הנוגעים לבטחון המדינה או לאכיפת החוק.

על-פי הצעת החוק והדיון בוועדת המשנה של ועדת חוקה, שהכינה את הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, הובהר הצורך בסעיף זה. לדברי נציגי משרד המשפטים, החוק הטיל שקיפות על עשרות חברות עירוניות ותאגידים סטוטוריים בלי שבוצעה בדיקה פרטנית של הפגיעה הכלכלית או המסחרית שנגרמה בגין השינוי האמור. סעיף זה נועד לאפשר, במידת הצורך, החרגה של חברות או תאגידים מסיבות כלכליות.³ יצוין כי חברות ממשלתיות לא נכנסו בגדר סעיף זה, כיוון שבאותה עת ברירת המחדל היתה שחוק חופש המידע אינו חל על חברות ממשלתיות, למעט במקרה שתיקבע החלטה פרטנית על חברה מסוימת, ועל כן ממילא הן לא נדרשו להסדר המוצע בסעיף 14(ג) המאפשר לצמצם את תחולת החוק על חברה מסוימת.⁴

נכון למועד זה, לא נקבעו צווים מכוח סעיף זה, ואנו סבורים כי בחלוף הזמן יש למחוק אפשרות זו מהחוק.

תיקון סעיף 17

1. תיקון ס"ק 17(א) - מוצע לאפשר לכרוך בעתירת חופש מידע עניינים קשורים

שהסמכות העניינית שלהם נתונה לבית משפט אחר, וזאת לשם יעילות הדיון.

2. הוספת ס"ק (ג1) - מוצע לקבוע כי בעתירות על אי מתן מענה אשר הובילו את

הרשות לתת מענה רק לאחר הגשת העתירה המינהלית, שיינתן לעותר לתקן את עתירתו, ככל שייחפץ, על מנת להתייחס לגופה של התשובה. הצורך בתיקון זה עולה מהפרקטיקה בה בשנים האחרונות נוטים בתי המשפט לדחות עתירת חופש מידע בשל אי מתן מענה מהטעם שהסעד ניתן, מבלי להתייחס לתוכן המענה, באופן המאפשר לרשויות לתת מענה חלקי, לאקוני או שאינו עומד בהוראות החוק, כאשר לעותר נדרש להגיש עתירה נוספת ובכך מקשה עליו ומעמיסה על בתי המשפט לשווא.

³ בשולי הדברים נעיר כי לדעתנו, טוב היה לו בחלוף הזמן, ובהינתן שלא נעשה שימוש בסעיף זה, יימחק הסעיף מספר החוקים, וזאת כיוון שהוא משאיר פתח רחב להחרגת רשויות ציבוריות, והמקום לכך ראוי שיהיה, במקרה שנדרש, בחקיקה ראשית.

⁴ ה"ח התשנ"ז-1997, עמ' 397, וכן ישיבת ועדת המשנה לדיון בהצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו-1996, ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-14 (2/12/1997), עמ' 4-9.

כמו כן מוצע לקבוע כי בית המשפט יחייב את המשיב בהוצאות כאמור בתקנות 152
ו-153 לתקנות סדר הדין האזרחי, תשע"ט-2018.