

הנדון: דיון בנושא הטמעת חוק חופש המידע והצורך בחיזוק יחידת חופש המידע והממונים

על העמדת מידע לציבור

1. אני מבקשת לברך על היוזמה לקיים דיון בנושא הטמעת חוק חופש המידע בוועדת החוקה של הכנסת. הזכות למידע היא מאבני היסוד של משטר דמוקרטי מתפקד, ובעידן המידע מחייבת את גופי השלטון להפוך לשקופים יותר ולמנגישי מידע שבתורו יהפוך לזרז לפעילות חברתית וכלכלית.

2. בשנת 2008 פרסמו במכון הישראלי לדמוקרטיה מחקר מדיניות רחב אשר עסק בהטמעת חוק חופש המידע התשנ"ח 1998. מסקנתו המרכזית של המחקר היתה כי במקביל להתחשבות בערך של שקיפות מעשי השלטון במסגרת הליכים משפטיים, יש לדאוג לחיזוק ולהטמעה של הוראות החוק בקרב רשויות המינהל השונות. לכן, הצענו להקים נציבות חופש מידע בישראל. בעקבות מחקר זה, השתתפנו בוועדה שהובילה להחלטת הממשלה בשנת 2011 בנוגע להקמת היחידה לחופש מידע במשרד המשפטים.

במחקר מדיניות בנושא "מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי" שפרסמתי בשנת 2012, חזרתי על הצורך לקדם עקרונות של שקיפות, אך במובנים רחבים אפילו יותר מזה של הוראות חוק חופש המידע: ראשית, במובן של הנגשת מידע באופן פרו-אקטיבי וללא צורך בבקשת חופש מידע. שנית, במובן של הטמעת עקרונות של ניהול מידע בתוך רשויות השלטון, על מנת לאפשר מסירתם לציבור בצורה יעילה יותר.

3. במקביל לעבודתנו המחקרית, אנו מעורבים בקידום שקיפות וממשל פתוח יחד עם פורום ארגוני השקיפות, וכן עוסקים בהרצאות בכל דרגי הממשל בנושאים אלה. סייענו גם בכניסת מדינת ישראל לשותפות הממשל הפתוח הבינלאומית.

בנוסף, אנו משתפים פעולה עם היחידה לחופש מידע במשרד המשפטים ועם העומדת בראשה, עו"ד רבקי דבש. הקמת היחידה היתה אכן דרך בהטמעת חוק חופש המידע בישראל, ואנו מעריכים מאד את עבודת היחידה.

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסטר

נשיא

ד"ר אריק כרמון

נשיא מייסד

המועצה הבינלאומית

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
סנטור רוברט בדנר, צרפת
פרופ' רונן בוגדנו, בריטניה
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
ד"ר אימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'יפה, גרמניה
השופט דליה דורנר, ישראל
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
ד"ר סידי דול, ארה"ב
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
לורד ג'ורג' וינדפלו, בריטניה
לורד הרי ק' וולף, בריטניה
סר ג'יימס די וולפנטון, ארה"ב
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
סנטור ג'וזף ליברמן, ארה"ב
פרופ' דומיניק מאיז, צרפת
פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקסיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט סטפנס, ארה"ב
השופט רוזלי טילברמן אבלי, קנדה
ד"ר הנרי קיסינג'ר, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
פרופ' הנרי רוזובסקי, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל
השופט מאיר שמגר, ישראל

חברי הוועד המנהל

מר אלפרד אקירוב

מר דב כהרב

מר ארו ויגודמן

פרופ' יפה זילברשץ

מר שאוקי ח'טיב

פרופ' מנואל טרכטנברג

מר סלי מרידור

מר אבינועם נאור

עוזר אבי פישר

פרופ' זאב צחור

מר יוסי קוצ'יק

סגני נשיא המכון

פרופ' מרדכי קרמיצר, מחקר

פרופ' ידידה צ' שטרן, מחקר

ד"ר ישי ג'סי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

ראש צוות היישום

עוזר דן לנדאו

עמיתים בכירים

אלוף [מיל'] עמיחי אילון

פרופ' חנוך דגן

פרופ' מומי דהן

פרופ' תמר הרמן

פרופ' שחר ליפשיץ

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' גדעון רהט

פרופ' אלי שאלתיאל

פרופ' יובל שני



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

4. אנו סבורים שקיימים כיום שלושה כשלים משמעותיים הנוגעים להטמעת חופש המידע בכלל ולפעילות היחידה לחופש מידע בפרט, אשר דורשים התייחסות.

א. **ראשית**, טווח תחולת סמכות היחידה איננו מספק, הואיל ואיננו משתרע על השלטון המקומי, חברות עירוניות, תאגידי מים, מועצות דתיות ועוד. חשיבותה של היחידה איננה רק בעצם קיומה או ביכולתה לאגם את התכנים העוסקים בחופש מידע, אלא בראש ובראשונה בכך שהיא מהווה כתובת וסמכות מקצועית עבור ממונים על חופש המידע ברשויות המינהל השונות. הממונים על חופש המידע בכל ארגון וארגון כפופים להחלטות היועץ המשפטי המקומי והמנכ"ל, שפעמים רבות מחויבותם הארגונית מכתובה להם להימנע ככל האפשר ממסירת מידע. היחידה היא, לפיכך, עוגן מקצועי עבור הממונים להתמודדות עם שאלות וסוגיות שהרשות המסויימת שבתוכה הם פועלים אינה מסוגלת להעניק להן מענה מקצועי וארגוני הולם.

אנו סבורים לפיכך **שיש מקום לפעול לקידום תיקון חקיקה אשר יכפיף גופים אלה לסמכותה של היחידה לחופש מידע במשרד המשפטים, ויהפוך את היחידה לאבן שואבת ולסמכות פורמלית עבור כלל רשויות השלטון ולא רק עבור הממשלה.**

ב. **שנית**, הפרוצדורה הנוגעת לבירור סכסוכים בנושא חופש מידע לוקה בחסר. אזרח המבקש לקבל מידע ונתקל בסירוב, חייב לפנות לבית המשפט אם ברצונו להמשיך ולהיאבק על קבלת המידע. גם לאחר החלטתה המבורכת של השרה לבני להפחית את אגרות הבקשה, הפרוצדורה הקיימת עדיין מהווה חסם משמעותי בפני הטמעת עקרונות של פעולה שקופה של רשויות המינהל. יש לזכור שאזרחים המבקשים מידע מכוח חופש המידע, הם אזרחים מודאגים המבקשים לתקן את העולם בכלל ואת הממשל בפרט. הצורך לפנות לבית משפט, כאשר לא מדובר בעניין אישי של אזרח, זוקק עלויות גבוהות ואורך זמן רב. לא לחינם המחקר שערכנו הראה כי פניה לבתי משפט ביחס לכמות בקשות חופש המידע שסורבו היא נמוכה מאד. ניתוח הסירובים מלמד שפעמים רבות קיימת עילה לערור על החלטות, אך, כאמור, העלות שבהליך משפטי היא גבוהה.

אנו סבורים שהדבר הנכון בהקשר זה הוא **להקים וועדת ערר שתפעל כבית דין מנהלי** בתוך היחידה לחופש מידע, ותורכב מנציג היחידה, נציג ציבור ועובד ציבור. בית דין זה יעסוק בעררים מצד אזרחים על בקשות חופש מידע שנענו בסירוב, וכן יעסוק בעררים מצד היחידה לחופש מידע כאשר מובאות לידיעתה החלטות בבקשות חופש מידע של רשויות שלטוניות שהיא סבורה כי אינן מוצדקות. מערכת כזאת תוכל לתת מענה זול ומהיר לאזרחים המבקשים להמשיך ולפעול גם כאשר רשות סירבה לבקשת חופש המידע שלהם, ותחייב את רשויות השלטון לשנות את החלטותיהן מבלי שיהיה צורך בעלות של הליך משפטי בבית משפט מנהלי.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אנו מודעים לכך שלהצעה זו ישנם גם חסרונות. ראשית, התקורות שהיא נושאת עמה עבור המדינה, ושנית, החשש מפני כניסת גורמי ביניים בין הרשות לבין בית המשפט. עם זאת, אנו סבורים כי זוהי הדרך הארגונית היעילה ביותר להטמעה ערכית ופרקטית של עקרונות השקיפות בתוך רשויות המנהל.

אפשרות חלופית יכולה להיות הקמת וועדת השגות, שיהיה בה יושב ראש קבוע הכשיר להיות שופט שלום, נציג ציבור ועובד ציבור, בדומה להסדר הקיים לגבי וועדת ההשגות על שומות של מנהל מקרקעי ישראל. גם אפשרות זו תוכל ליצור פרוצדורה מקדמית לצורך לפנות לבתי משפט בסכסוכי חופש מידע. הואיל ומדובר בהשגות ולא בבית דין, באם תאומץ חלופה זו יש לחייב כל רשות שלטונית המשיבה לאזרח בבקשת חופש מידע, לציין את האפשרות להשיג על ההחלטה ואת הדרך לעשות זאת.

ג. **שלישית**, בתרחישים רבים שבהם עולים לדיון ערכים של שקיפות, בין אם מדובר בדיונים עקרוניים בכנסת ובממשלה, ובין אם מדובר בסכסוכי חופש מידע בבתי המשפט – לא נשמע קולה של היחידה לחופש מידע במשרד המשפטים. בהתאם להחלטת הממשלה בדבר הקמת היחידה, ליחידה קיים הידע המקצועי הרחב ביותר בישראל בנושאי חופש מידע, ותפקידה הוא להציג את האינטרס השלטוני החזק בקיומה של שקיפות במעשי השלטון. אנו סבורים **שיש לחזק את עצמאותה של היחידה בתוך הממשלה, ולאפשר לה להגיע לדיוני וועדות הכנסת** להביע את עמדתה העצמאית (ולא רק את עמדתו הכללית של משרד המשפטים), מתוך הכרה בכך שעשויים להיות חילוקי דעות בין משרדי הממשלה השונים לבין היחידה בנוגע לטווח השקיפות השלטונית הנדרשת. כמו כן, אנו סבורים שיש לאפשר ליחידה להצטרף כידידת בית המשפט בסכסוכי חופש מידע עקרוניים, גם כאשר פרקליטות המדינה מייצגת את הרשות וטוענת להחסיית המידע.

אני סבורה שהתייחסות לשלוש סוגיות אלה היא צורך השעה. היא תגביר את השקיפות במדינת ישראל ותאפשר לרשויות השלטון לעול בניקיון רב יותר וגם ביעילות גבוהה יותר.

אשמח לעמוד לרשותך בכל הבהרה או עניין אחר.

בכבוד רב,

גילה אלטשולר

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

ראש פרוייקט "ממשל פתוח"

המכון הישראלי לדמוקרטיה