



שנת 1998

תחילתה של מהפכת השקיפות

עו"ד רבקי דב"ש, ראשת היחידה הממשלתית לחופש המידע (לשעבר)

1998. פרשת מוניקה לוינסקי, הפרק האחרון של סיינפלד משודר, הוגו צ'וואס נבחר לנשיא ונצואלה. ואצלנו - דנה אינטרנשיונל זוכה באירוויזיון וראש הממשלה בנימין נתניהו חותם על הסכם וואי¹. אבל זה אינו המסמך היחיד עליו חותם ראש הממשלה. מתוך 18 חוקים חדשים שנחקקו בשנת 1998², יש חוק אחד אשר פרץ את הדרך למהפכה של ממש בתחום השקיפות השלטונית, תוך שרטוט מחדש של יחסי הכוחות בין הציבור לרשויות הציבוריות – "חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998".

מדובר בחוק קצר, 21 סעיפים, פחות מ-3,000 מילים אורכו, שמקבע זכות בסיסית ביותר – זכותו של האדם לקבל מידע מהרשויות השלטוניות.

עד למועד חקיקת החוק, כאשר אדם היה פונה לרשות ציבורית לקבל מידע, הוא היה נדרש להוכיח מה הזיקה שלו למידע והיכן מעוגנת הזכות שלו, ובכך - החובה של הרשות, להיענות לבקשתו. אם בשנות ה-60 אדם שרצה לערער על החלטת הרשות, נדרש להגיע לבית המשפט העליון על מנת לקבל את המידע עליו התבססה ההחלטה שנוגעת אליו ישירות³, בשנות ה-90 כבר הכיר בית המשפט העליון בחובת הרשות למסור מידע גם במקרים בהם יש חשיבות ציבורית בפרסום מידע, ללא צורך בהוכחת אינטרס אישי (אלא ציבורי) במידע, כפי שהיה בבג"ץ שליט שעסק בחשיפת הסכמים קואליציוניים⁴. למרות זאת, פסיקת ביהמ"ש לא הייתה אחידה וקשיים רבים הוערמו על מבקשי מידע שלא היה להם עוגן חוקי להיאחז בו.

על החוק – בקצה המזלג

חוק חופש המידע מסדיר מחדש את מערכת היחסים בין הציבור לרשויות הציבוריות⁵ שנסדו על מנת לשרת אותו. החוק מעגן, לראשונה, את זכותו של כל אזרח או תושב להגיש בקשה למידע⁶, ללא צורך במתן הסבר או נימוק לבקשתו⁷. החוק מדגיש כי המבקש אינו צריך לתת הסבר

¹ מתוך הערך "1998" בוויקיפדיה <https://he.wikipedia.org/wiki/1998>

² מתוך מאגר החקיקה באתר הכנסת <http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawLaws.aspx?t=lawlaws&st=lawlaws&fd=01/01/1998%2000:00:00&td=31/12/1998%2000:00:00>

³ בג"צ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון פד"י כ"א (1) 69 (1967)

⁴ בג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס, פד"י מד (3) 353 (1990)

⁵ רשימת הרשויות הכפופות לחוק מנויה בסעיף 2 לחוק חופש המידע וכוללת רשויות כגון משרדי הממשלה, רשויות מקומיות, מועצות דתיות, מוסדות להשכלה גבוהה ועוד. כיום ישנן כ-2000 רשויות. ניתן לעיין ברשימה המלאה באתר המרכזי לחופש המידע <https://foi.gov.il>

⁶ חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, סעיף 1 (להלן חוק חופש המידע)

או נימוק לבקשתו⁸. להפך, מי שמוטלת עליה חובה להסביר פעולותיה, היא דווקא הרשות הציבורית. במקרים בהם החליטה הרשות שלא למסור את המידע, עליה לבסס ולנמק החלטתה זו⁹. מטבע הדברים, הזכות לקבלת מידע אינה זכות מוחלטת ועל כן החוק קבע גם שורה של סייגים אשר בהתקיימם רשות רשאית לדחות את בקשת המידע (בכפוף לנימוק ראוי ובכתב)¹⁰.

בדברי ההסבר להצעות החוק שהוגשו על שולחן הכנסת, ציינו, הן המציעים הפרטיים והן הממשלה, כי הזכות לקבל מידע היא "אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי"¹¹. הטעם לכך, על פי דברי ההסבר, הוא שהזכות לקבלת מידע היא תנאי בסיסי שיאפשר חופש ביטוי כמו גם מימוש זכויות פוליטיות. כוונת הדברים היא, שבאין לנו מידע מאת הרשויות, איננו יכולים לדון, להתייחס, לדרוש ואף לבקר את הרשות הציבורית.

טעם נוסף לעקרונות העומדים בבסיס החוק, נוגע לתפיסה כי כל המידע המצוי בידי הרשות הציבורית – הוא של הציבור, ועל כן הציבור רשאי לעיין במידע בכל עת שיחפוץ. כיוון שהשופט חשין הצליח להסביר עקרון זה בצורה מדויקת ופיוטית, אביא מדבריו בפסה"ד בעניין יוסי אילן –

"...המחזיק בסמכויות על-פי דין חייב לפעול אפוא מתוך אמון ונאמנות ושומה עליו לשוות נגד עיניו כל העת, ערב ובוקר בכל יום תמיד, את טובת הציבור ואת טובת הציבור בלבד. ומשידענו כי עובד הציבור עושה בנאמנות כשליח הציבור, חייב הוא ממילא בחובותיו של שליח ובהן החובה ליתן דין-וחשבון על מעשיו, קרא, לגלות לשולחיו – לכלל הציבור – מה עשה ומה לא עשה, מדוע עשה כך ולא אחרת, וכשלא עשה – מדוע לא עשה. חייב הוא לגלות כל מעשים ומחדלים ונימוקיהם בצידם. כך, רק כך, יוכל הציבור לדעת אם עשה עובד הציבור באמונה; כך, רק כך, יאמין הציבור במינהל ובעובדיו. המינהל חייב אפוא בשקיפות פעילותו והחלטותיו. שקיפות תבטיח פיקוח ובקרה, ורק כך ניתן יהא לבחון ולבדוק אם פעל המינהל כפי שראוי הוא כי יפעל..."¹²

מעקרונות למציאות

מאז נחקק חוק חופש המידע חלפו יותר מעשרים שנה. בזיכרון הקולקטיבי נקשרו לא מעט אירועים תקשורתיים עם החוק – הדיון בהוצאות הממשלתיות והוצאות בית ראש הממשלה, פרסום נתוני המיצ"ב על ידי משרד החינוך, פרסום יומני שרים ועוד. נוסף על כך, גופים רבים פועלים בשנים האחרונות על מנת לקדם את יישומו של החוק. גופים אלה הם מתוך הממשלה – היחידה הממשלתית (בראשה עמדתני עד לסוף שנת 2018), ומחוצה לה – עמותות כגון התנועה לחופש המידע, 100 ימים של שקיפות, הסדנא לידע ציבורי ועוד רבות וטובות, הפועלות, כל אחת בדרכה, לגרום לרשויות להיות שקופות יותר. הפעילות היומיומית, כמו גם התהודה התקשורתית, מובילות לכך שעם הזמן עולה המודעות לגבי היכולת של כל אדם לדרוש מידע מעובד ציבור.

⁷ סעיף 7(א) לחוק

⁸ סעיף 7(א) לחוק

⁹ סעיף 7(ו) לחוק

¹⁰ סעיפים 8 ו-9 לחוק

¹¹ קבוצת חברי כנסת ברשות חה"כ דדי צוקר הגישו ב-1996 הצעת חוק שהתבססה על מסקנות ועדת אוסטרובסקי (ה"ח התשנ"ו, עמ' 609). הצעת החוק הממשלתית, שהייתה שונה מהצעת החוק הפרטית בשינויים קלים, הוגשה כשנה לאחר מכן (ה"ח התשנ"ז, עמ' 397).

¹² בג"צ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו נט (3) 817

עובדה זו משפיעה על עבודת השירות הציבורי ומשנה את אופן עבודתו. לדוגמה, כיום הוצאות המדינה מתפרסמות באופן שוטף אחת לרבעון ולאחרונה אף אימץ היועץ המשפטי לממשלה המלצות לפרסם הסדרי ניגוד עניינים באופן יזום ועוד.

התרומה המרכזית של החוק, לטעמי, הוא בתיקון כשלים הקיימים בשירות הציבורי. כשלים אלו יכולים להיגרם משלל סיבות - קבלת החלטה מודעת (גם אם מוטעה), מחסור במשאבים, טיפול רשלני ועוד. היכולת של אדם מהציבור להאיר זרקור על נושא שמטריד אותו, ללמוד אותו, להבין את אופן פעולת השירות הציבורי לגביו, ובמידת הצורך לפעול לתקנו - השתפרה באופן משמעותי בזכות חוק חופש המידע.

חשיבות הנגשת מידע לציבור, ברורה לנו היום. חלק משמעותי מהשינוי בתפיסת השקיפות השלטונית, או ליתר דיוק - הציפייה לשקיפות כאמור, מקורו בקדמה הטכנולוגית. כמות המידע אליה אנו חשופים במרשתת (אינטרנט) עצומה וגדלה מיום ליום. לא כך היה המצב במועד חקיקת החוק. על מנת להבין עד כמה עולם המידע היה שונה בשנת 1998, אזכיר כי באותה שנה היו בעולם רק כ-2.4 מיליון אתרי אינטרנט - מדובר בכ-0.14% בלבד מכלל האתרים שיש כיום¹³. נזכיר עוד כי החברה "גוגל" נוסדה רק בספטמבר 1998, ארבעה חודשים לאחר שהחוק אושר בכנסת. מכאן ניתן להבין שכל עולם האינטרנט, המשפיע משמעותית על הנגישות שלנו למידע זמין ומהיר, כפי שאנו מכירים אותו היום - היה אז בחיתוליו.

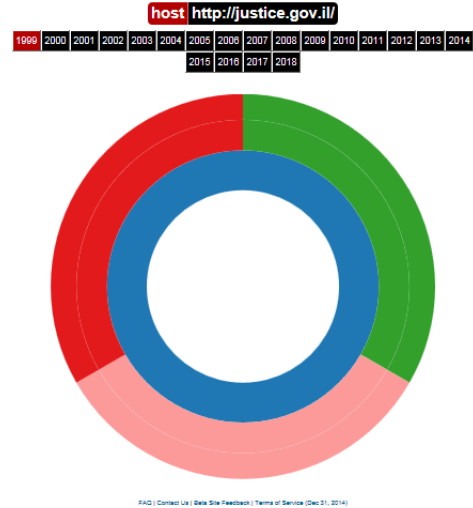
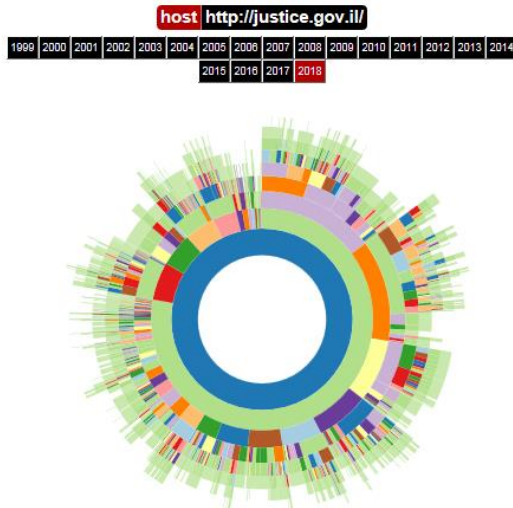
לשם המחשה, ראו את ההבדל בין היקף המידע והנתונים שהוצגו באתר משרד המשפטים סמוך לחקיקת החוק (אתר משרד המשפטים הוקם בשנת 1999)¹⁴ לבין האתר הנוכחי. האתר הראשוני של משרד המשפטים הכיל שבעה עמודים במבנה המוצג בשרטוט הראשון¹⁵. קרוב לעשרים שנה מיום שהוקם אתר משרד המשפטים, היקף המידע והנתונים, כמו גם מבנה האתר, השתנו באופן משמעותי כפי שניתן לראות מתמונת המצב הצבעונית ומרובת ההסתעפויות של אתר משרד המשפטים נכון לשנת 2018¹⁶. ההבדל בין שני השרטוטים, ממחיש בעיניי בצורה טובה את השינוי המשמעותי בהיקף המידע הממשלתי (כאן באתר יחיד). תמונה זו ממחישה בצורה הטובה ביותר, במיוחד לאור התמונה הקודמת לה, מהו הפער בין המידע המוגש היום לעומת המידע שהיה קיים סמוך לחקיקת חוק חופש המידע -

¹³ <http://www.internetlivestats.com/total-number-of-websites>

¹⁴ https://web.archive.org/web/*/gov.il

¹⁵ העיגול הפנימי מסמל את ה-URL והדף המרכזי של האתר, כאשר ממנו מסתעפים, בצבעים שונים, הדפים המקושרים לכתובת האתר לפי עץ המבנה (העיגול השני דפים מתוך הדף המרכזי, העיגול השלישי דפים מתוך הדפים המשניים וכן הלאה).

¹⁶ הנתונים לקוחים מהאתר web.archive.org המשמר תיעוד ונתונים אודות אתרי אינטרנט ברחבי העולם. תמונת המצב לקוחה מהקישור - <https://web.archive.org/web/sitemap/http://justice.gov.il/>



אני מציגה השוואה זו משני טעמים –

הראשון, הצורך להפנים, גם אל מול מי שקשה ומקשה על החוק ויישומו, שמהפכת המידע כאן – חיה ובוועטת. חוק חופש המידע, שלפני 20 שנה קידם את מהפכת השקיפות השלטונית, נמצא היום (מבחינה תפיסתית) במרכז ההווה של האזרח הישראלי – הרגיל לצורך מידע במהירות ובשפה מובנת תוך זמן מינימלי. העובדה שרובנו נושאים מכשירי טלפון חכמים ומתחברים לאינטרנט כדבר שבשגרה משפיעה גם על רמת הציפייה שלנו לשקיפות ברשויות הציבוריות. מכאן פנייתי בעיקר לעמיתיי בשירות הציבורי – אל תילחמו במהפכת השקיפות, נסו להבין את הצורך בה תוך מציאת הדרכים והכלים לממש אותה באופן היעיל והמיטבי ביותר. השני מתקשר לשאלות הצפות ועולות בעידן בו אנו מוצפים במידע כל העת: האם יש לנו יכולת אמתית לעבד ולהבין את המידע המוגש לנו? מהן המהימנות והתקפות של הנתונים המגיעים ממקורות שונים? האם מי שמנגיש את המידע הוא בעל אינטרס? האם יש דרך להנגיש את המידע באופן "נקי" ללא פרשנות מתווכת? ואולי התיווך הזה נדרש והכרחי כדי שנוכל להבין את המידע שמועבר?

כל השאלות הללו נטמעות ומלוות אותנו – העוסקים ביישום חוק חופש המידע. אכן, יש לנו עוד כברת דרך לצעוד על מנת לשכלל את רמת יישומו של החוק בממשלה ובכלל. אנו נדרשים לשפר את המצב כדי להבטיח שמבקש המידע ייענה בתוך זמן סביר ובתשובה ראויה המאמצת את לשון החוק כמו גם את רוחו – להנגיש את מירב המידע שניתן. לשם כך היחידה הממשלתית לחופש המידע, בראשה עמדתי עד לא מכבר, תמשיך להיות זרז פנימי המחדד את הפרקטיקות הקיימות, תפעל להטמיע אותן בתוך הממשלה ומחוצה לה, תנחה ותסייע לרשויות ציבוריות ותהא אוזן קשבת לבירור תלונות על אי מתן מענה ועוד. עם זאת, איננו יכולים לחמוק מהצורך לנסות להתמודד עם השאלות המורכבות המונחות לפתחנו חדשות לבקרים בעידן זה.

במקום סיכום

מהפכת השקיפות, שיריית הפתיחה שלה נורתה בשנת 1998, מתפתחת בכל יום לשלביה הבאים. כל אחת ואחד מאתנו יכול ליטול בה חלק. מצאו נושא שמטריד אתכם, תחום שמעניין

אתכם, עשו שימוש מושכל בחוק חופש המידע ככלי לשיפור המינהל הציבורי – ותראו איך עולם המשפט נותן לכם את הכלי להיות מעורבים ציבורית, וחשוב מכך – לעצב מציאות.