

הכנסת התשע-עשרה

יוזמים : חברי הכנסת שלי יחימוביץ'
יריב לוין

פ/19/879

הצעת חוק חופש המידע (תיקון – יישום שקיפות המידע לטובת הציבור), התשע"ג–2013

תיקון סעיף 2 1. בחוק חופש המידע, התשנ"ח–1998¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 2 –

(1) אחרי ההגדרה "ממונה" יבוא :

"נציב" – נציב חופש המידע שמונה לפי סעיף 2א לחוק זה ;

(2) במקום ההגדרה "רשות ציבורית" יבוא :

"רשות ציבורית" – אחד מאלה :

(1) גוף שהוקנו לו סמכויות בחוק ;

(2) גוף הממלא תפקיד ציבורי, לגבי המידע הנוגע למילוי תפקידו הציבורי ;

(3) אחד מאלה :

(1) הממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם ;

(2) לשכת נשיא המדינה ;

(3) הכנסת ;

(4) מבקר המדינה, למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור ;

(5) בתי משפט, בתי דין, לשכות הוצאה לפועל, וגופים אחרים בעלי סמכות שפיטה על פי דין – למעט לגבי תוכנו של הליך משפטי ;

(6) רשות מקומית ;

¹ ס"ח התשנ"ט, עמ' 226.

- (7) תאגיד בשליטת רשות מקומית ;
- (8) תאגיד שהוקם בחוק ;
- (9) חברה ממשלתית וחברה-בת ממשלתית או חברה מעורבת כהגדרתן בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975² ;
- (10) גוף אחר, הממלא תפקיד ציבורי, שהוא גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]³, שקבע שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת ; קביעה כאמור יכול שתהיה לגבי כל פעילותו של גוף כאמור, או לגבי פעילויות מסוימות ;
- (11) גוף מבוקר כהגדרתו בחוק מבקר המדינה או מוסד ללא כוונות רווח כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, הנהנים מתמיכה תקציבית ממשלתית, בכל הקשור לכספי התמיכה ולפעולות שבוצעו בכספים אלה או שהיו אמורות להתבצע בכספים אלה ;
- (12) כל מפעל או מוסד של המדינה, או מוסד או גוף אחר שהוקם על פי חוק ועומד לביקורת המדינה ;
- (13) המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ;
- (14) שירות הביטחון כללי ;
- (15) הסוכנות היהודית ;
- (16) הקרן הקיימת לישראל ;
- (17) מוסדות ההסתדרות הציונית ;
- (18) מפעל, מוסד, קרן או גוף שאחד הגופים המנויים לעיל משתתף בהנהלתו, או תומך בו במישרין או בעקיפין, או תאגיד מורשה לתת שירות לציבור, ושר המשפטים, באישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, קבע בהודעה ברשומות שהוא גוף ציבורי לעניין חוק זה."

² ס"ח התשל"ה, עמ' 132.

³ ס"ח התשי"ח, עמ' 92.

- 2א. "הקמת נציבות חופש המידע
מוקמת בזה נציבות חופש מידע (בחוק זה – הנציבות).
- 2ב. תפקידי הנציבות
הנציבות תפעל –
- (1) לקידום עקרונות היסוד של חוק זה ולהבטחת יישומו ;
- (2) להטמעת חוק זה בקרב הציבור הרחב ובקרב עובדי הרשויות הציבוריות ;
- (3) להכרעה במחלוקות בין מבקשי מידע לבין רשויות ציבוריות.
- 2ג. נציב חופש המידע
(א) הממשלה, לפי המלצת שר המשפטים לאחר שנועץ ביושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, תמנה נציב חופש המידע (בחוק זה – הנציב).
- (ב) הנציב יהיה ממונה על ביצוע תפקידי הנציבות.
- (ג) הנציב יהא כפוף מן ההיבט הארגוני לשר המשפטים ; מעמדו של הנציב כמעמד מנהל כללי של משרד ממשלתי, והוא ייהנה מעצמאות מקצועית.
- (ד) הנציב יהיה עובד המדינה והודעה על מינויו תפורסם ברשומות.
- (ה) הנציב יהיה מוסמך להכריע בבקשות שיופנו אליו בהתאם לסעיף 2ז, והכרעותיו יהיו מחייבות כלפי עובדי רשויות ציבוריות.
- 2ד. כשירות לכהונה
כשיר לכהן כנציב מי שהוא אזרח ישראל בעל תואר אקדמאי בתחום מתפקידי הנציבות.
- 2ה. עובדי הנציבות
עובדי הנציבות יהיו עובדי המדינה.

תקציב הנציבות 12. תקציב הנציבות ייקבע בחוק התקציב בסעיף תקציב נפרד כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.⁴

הפניית מחלוקות 12. (א) כל אדם רשאי לפנות לנציב בגין אחת להכרעת הנציב מהעילות הבאות:

(1) סירוב להיענות באופן מלא או חלקי לבקשה שהוגשה לפי חוק זה, בטענה שהסירוב אינו כדין;

(2) דרישה לתשלום אגרת הפקה או טיפול לפי חוק זה, בטענה שהאגרה הנדרשת אינה סבירה או שאין לדרוש אגרה כלל;

(3) בקשה לקבלת הקלה או פטור באגרה לפי חוק זה;

(4) הימנעות מהעברת מידע במועדים הקבועים בחוק, מקום בו ניתנה החלטה חיובית בנוגע לבקשת המידע, או נקבע על ידי הנציב או על ידי בית המשפט כי יש להעביר את המידע המבוקש;

(5) בקשה להכיר בבקשת מידע מרשות ציבורית כבקשה דחופה לפי סעיף 7א; בקשה בעילה זו תטופל כקבוע בסעיף 7א.

(ב) כל אדם רשאי לפנות לנציב בגין החלטה של רשות ציבורית לדחות התנגדותו לפי סעיף 13.

(ג) פניה לפי סעיף קטן (א)(1) עד (5) תוגש תוך שישים ימים מיום שנודע לפונה על עילת פנייתו ופניה לפי סעיף קטן (ב) תוגש תוך שלושים ימים מיום שנודע לפונה על עילת פנייתו; הפניות יוגשו בכתב, ויכול שיועברו באמצעות הדואר, הפקסימיליה או הדואר האלקטרוני.

⁴ ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

(ד) הוגשה לנציב פניה לפי סעיפים קטנים (א) או (ב), יודיע הנציב לפונה ולרשות הציבור שכנגד החלטתה הוגשה הפניה, על החלטתו בכתב ובאופן מנומק, לא יאוחר מעשרים ואחד ימים מיום הגשת הפניה.

(ה) על אף האמור בסעיף קטן (ד), יכול הנציב להגיש את החלטתו במועד מאוחר יותר, אם מצא שמורכבות הפניה מחייבת זאת, ובלבד שהודיע על כך בכתב לפונה תוך ארבעה עשר ימים מיום הגשת הפניה, נימק את הצורך בהארכה וקבע מועד סופי למסירת החלטתו.

(ו) רשות ציבורית רשאית לפנות לנציב בבקשה שיפעיל סמכותו לפי סעיף 7(ג) לחוק זה, ויקבע מועד מאוחר מהקבוע בסעיף 7(א) למסירת מידע למבקש, ובלבד שפנייה כאמור תוגש לא יאוחר משני ימי עבודה טרם חלוף המועד בו על הרשות למסור תשובתה.

(ז) קבע הנציב כי סירובה של רשות למסור מידע, או החלטה בנוגע לאגרת טיפול או הפקה לפי חוק זה היו שלא כדין, מחייבת החלטתו את הרשות, ורואים במועד פרסומה כמועד קבלת החלטה חיובית לעניין סעיף 7(ד).

(ח) הוגשה לנציב פניה לפי סעיף קטן (א)(3), יודיע לפונה ולרשות הציבורית אליה הוגשה הבקשה על החלטתו, תוך עשרים ואחד ימים מהגשת הפניה, והחלטתו תהא מחייבת.

(ט) הוגשה לנציב פניה לפי סעיף קטן (א)(4) ומצא הנציב כי הפניה מוצדקת, ינחה הנציב את הרשות להעביר את המידע באופן מיידי למבקש; מצא הנציב כי הנחייתו לא מולאה, יגיש תלונה משמעתית נגד הממונה או עובד אחר שלדעתו סיכל את מילוי ההנחיה.

(י) לשם הכרעה בפניות שהוגשו אליו, רשאי הנציב לקבל לידיו את כל המידע המבוקש ולעיין בו, זולת אם קבע שר הביטחון שלא ניתן להעביר לידיו את המידע המבוקש מטעמים של חשש לפגיעה בביטחון המדינה; במקרה כזה יועבר לנציב על ידי הרשות ממנה נתבקש המידע, תיאור מלא ככל האפשר של המידע המבוקש.

(יא) לשם הכרעה בפניות שהוגשו אליו, רשאי הנציב לזמן אליו את עובדי הרשות הציבורית שלדעתו עדותם דרושה לשם קבלת החלטה, וכן את הפונה וצדדים שלישיים לבקשה.

דוח שנתי 2ח. הנציב יפרסם אחת לשנה דוח מפורט הסוקר את מצב יישום החוק בקרב הרשויות הציבוריות וכולל המלצות לפתרון בעיות שנתגלו ולקידום יישומו של החוק והטמעתו.

הוספת סעיפים 5א 3. אחרי סעיף 5 לחוק העיקרי יבוא :
ו-5ב

”תיעוד ישיבות 5א. (א) רשות ציבורית תקיים תיעוד מסודר של כל ישיבה המתנהלת במסגרת הרשות.

(ב) מבלי לפגוע בכלליות האמור בסעיף (1) לעיל, יודא ראש הרשות כי בכל ישיבה המתנהלת ברשות לשם הפעלת סמכות על-פי דין, לשם קבלת החלטה, או במסגרת תהליך שסימו אחד משני אלה, ירשם פרוטוקול.

(ג) בפרוטוקול יירשמו לכל הפחות –

(1) מועד הישיבה ומקום כינוסה;

(2) שמות חברי הרשות הציבורית הנוכחים בה ותפקידיהם, וכן שינויים בנוכחות במהלך הישיבה;

(3) שמות מוזמנים לישיבה הנעדרים ממנה;

(4) סדר היום של הישיבה וכל שינוי בו;

(5) עיקרי העמדות שהובעו בנוגע
לסעיפים השונים שעל סדר היום תוך ציון
תפקידיהם של מביעי העמדות ;

(6) הצעות החלטה ;

(7) החלטות שנתקבלו בהצבעה תוך ציון
אופן ההצבעה של הנוכחים, וכן החלטות
שנתקבלו ללא הצבעה תוך ציון הסיבות
לקבלת ההחלטה ;

(8) כל פרט אחר ממהלך הישיבה שעשוי
להיות בו עניין לציבור.

(ד) הרשות תפרסם באתר האינטרנט שלה
פרוטוקולים של ישיבות, ובלבד שאין מניעה להציג
את הפרוטוקול או חלק ממנו בשל אחד הטעמים
המנויים בסעיף 9, ובכפוף להוראות סעיף 10.

(ה) אין בסעיף זה כדי לגרוע מכל הוראת דין
אחרת המסדירה רישום פרוטוקולים והצגתם
לציבור.

ב.5. (א) בסעיף זה, "ישיבה פתוחה לציבור" היא
ישיבה של רשות ציבורית או גוף מטעמה,
המתקיים בה אחד מאלה :

(1) ניתן להפעיל בה סמכות על-פי דין ;

(2) מתכנסת על-פי חוק או תקנה ;

(3) במהלכה עשויה להיות מופעלת
סמכות שיפוטית או מעין-שיפוטית.

(ב) המכנס ישיבה פתוחה לציבור יודיע על
כינוסה לציבור הרחב, בהודעה שתפורסם לא
יאוחר משבוע טרם מועד כינוס הישיבה ; ההודעה
תפורסם במקום בולט באתר האינטרנט של
הרשות, והיא תכלול את מועד הישיבה ומקום
התכנסותה, רשימת המוזמנים וסדר-היום
לישיבה.

(ג) בישיבה פתוחה לציבור תתאפשר נוכחות של נציגים מהציבור הרחב שיחפצו לצפות בה, ואולם אין בכך כדי מתן זכות לצופים להתבטא בישיבה או לקחת בה חלק פעיל באופן כלשהו.

(ד) ישיבה פתוחה לציבור אפשר שתתקיים מבלי שנתאפשרה נוכחות הציבור הרחב, אם היא משודרת בשידור חזותי באמצעות הטלוויזיה או רשת האינטרנט או באמצעות שידור במעגל סגור לאתר בו מתאפשרת נוכחות חופשית של הציבור.

(ה) התעורר צורך לקיים ישיבה פתוחה לציבור באופן דחוף שאינו מאפשר הודעה כאמור בסעיף קטן (ב), תפורסם הודעה לגביה מייד עם קבלת ההחלטה על כינוסה, וההודעה תכלול הסבר בנוגע לדחיפות הכינוס.

(ו) מצא ראש רשות ציבורית כי ישיבה פתוחה לציבור של הרשות או גוף מטעמה לא ניתן לקיימה כנדרש לעיל, יפנה לנציב ויקבל ממנו אישור לקיים את הישיבה מבלי שתהא פתוחה לציבור, ובתנאי שבישיבה יירשם פרוטוקול סטנוגרפי מלא וזה יפורסם בצורת הקלטה או תמלול מלא באתר האינטרנט של הרשות, לא יאוחר משלושה ימי עבודה לאחר הכינוס.

(ז) אישור כאמור בסעיף קטן (ו) לעיל, יכול שיינתן לכינוס של ישיבה בודדת, לסדרת התכנסויות או להתכנסויות קבועות של ישיבה פתוחה לציבור.

(ח) שר המשפטים, לאחר התייעצות עם הנציב ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, מוסמך לקבוע בצו רשויות שיהיו פטורות מתחולת סעיף זה מטעמי הגנה על ביטחון המדינה."

הוספת סעיף 6א 4. אחרי סעיף 6 לחוק העיקרי יבוא :

"הצגת מידע 6א. (א) רשות ציבורית תציג באתר האינטרנט שלה : באינטרנט

(1) כל מידע המחויב בהצגה לציבור לפי סעיף 6 ;

(2) חוות דעת שגובשו ברשות או נתקבלו בו מגורמים חיצוניים ;

(3) החלטות שנתקבלו על ידי גופים שונים ברשות ;

(4) צווים או הנחיות שפירסמה הרשות ;

(5) מידע בנוגע לאופן הגשת בקשות לפי חוק חופש המידע ;

(6) אפשרות להגשה בפועל של בקשות לפי חוק חופש המידע, וכן תשלום אגרות הנדרשות לפי החוק ;

(7) אינדקס של כל הפריטים האמורים בפסקאות (1) עד (4).

(ב) על אף האמור בסעיף (א) לעיל תוכל הרשות להימנע מהצגת פריטי מידע האמורים בו, ככל שהוגדרו כמסווגים עם היווצרם על ידי בעל סמכות.

(ג) נמנע פרסומו של פרט מידע לפי סעיף (ב), תבוא באתר הודעה על קיומו של פרט המידע, תוך ציון כותרתו ועובדת היותו מסווג.

(ד) הממונה ברשות ידאג להמצאותם של קישורים בולטים בדף הבית של האתר המכוונים למידע המוצג לציבור וכן לעדכונו השוטף של המידע ולנגישות אליו.

תיקון סעיף 7 .5 בסעיף 7 לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (ב) –

(א) במקום "30" יבוא "15" ;

(ב) המילים "או מי שהוא הסמיך לכך" – יימחקו ;

(2) במקום סעיף קטן (ג) יבוא :

"(ג) נציב חופש המידע רשאי להאריך, הארכה נוספת, את התקופה האמורה בסעיף קטן (ב), בהחלטה מנומקת אשר תישלח למבקש תוך התקופה האמורה, אם בשל היקפו או מורכבותו של המידע המבוקש יש צורך להאריך את התקופה; ההארכה הנוספת תהא לתקופת הזמן שיקבע הנציב, לא תעלה על התקופה המתחייבת מהטעמים האמורים, ובכל מקרה לא תעלה על 30 ימים." ;

(3) בסעיף קטן (ו), במקום "שתפרט את נימוקי ההחלטה" יבוא "שתציין את הסעיף בחוק עליו נסמכת ההחלטה שלא להיעתר לבקשה, וכן הסבר מפורט מדוע לדעת הממונה נסיבות העניין מעידות על תחולתו של הסעיף בחוק בבקשה זו".

הוספת סעיפים 7א ו-6. אחרי סעיף 7 לחוק העיקרי יבוא :

ו-7ב

"בקשה דחופה 7א. (א) בסעיף זה, "בקשה דחופה" – בקשה שהמטרה בחשיפת המידע המבוקש בה, תסוכל או שהמידע יאבד מערכו באופן משמעותי, באם לא תענה הבקשה בתוך פרק זמן קצר וקצוב.

(ב) המגיש בקשה מכח חוק זה, רשאי לפנות לנציב בבקשה להכיר בבקשת המידע שהגיש כבקשה דחופה; פניה כאמור תכלול נימוקים המבססים את הדחיפות שבקבלת המידע ואת חשיבותו הציבורית או חשיבותו להגנה על זכויות הפרט.

(ג) הנציב יודיע על החלטתו בבקשה כאמור בסעיף קטן (ב) לעיל בתוך שני ימי עבודה מהגשתה.

(ד) הכיר הנציב בבקשת מידע כבקשה דחופה, רשאי הוא להורות על מתן מענה למבקש במועד מוקדם שימצא לנכון בהתאם לנסיבות העניין, וזאת על אף האמור בסעיף 7(ב).

(ה) החליט הנציב להורות על מתן מענה מוקדם לבקשה כאמור בסעיף קטן (ד), יודיע על כך למבקש ולממונה ברשות הציבורית המתאימה, מיד עם קבלת ההחלטה.

בקשת עיתונאי 7ב. (א) בסעיף זה –

"בקשת עיתונאית" – בקשת מידע העונה על
כל אלה:

(1) הוגשה על ידי עיתונאי
שהגדירה כבקשת עיתונאית;

(2) נתמכת במכתב מלווה מטעם
עורך;

(3) עוסקת, ולו בעקיפין, בעניין
בעל אופי ציבורי;

(4) דרושה לעיתונאי לשם
עבודתו;

(5) כוללת הודעה של העיתונאי על
כוונתו לפרסם המידע המבוקש
ברבים;

"עורך אמצעי תקשורת" – כהגדרתו בסעיף
11(ג) לחוק איסור לשון הרע,
התשכ"ה-1965⁵, וכן עורך באתר
אינטרנט;

"עיתונאית" – עובד באמצעי תקשורת
כהגדרתו בסעיף 11(ג) לחוק איסור
לשון הרע, התשכ"ה-1965, וכן עובד
אתר אינטרנט שמטרתו העיקרית
היא פרסום ידיעות חדשותיות
לציבור הרחב.

(ב) על אף האמור בסעיף 7, נתקבלה ברשות
ציבורית בקשת עיתונאית, תמסור הרשות את
המידע המבוקש ללא שיהוי, ולא יאוחר מ-7 ימים
מיום קבלת הבקשה.

(ג) הנציב רשאי להאריך את התקופה האמורה
בסעיף קטן (א), במקרה הצורך, בתקופה קצרה
כלל הניתן בנסיבות העניין, שלא תעלה על 14 ימים
נוספים, ובלבד שהודיע על כך למבקש והסביר את
הצורך בהארכת התקופה.

⁵ ס"ח התשכ"ה, עמ' 240.

(ד) רשות ציבורית לא תפרסם דבר הגשתה של בקשת עיתונאי ולא את המידע המבוקש או חלקו עובר למועד פרסומו ברבים על-ידי המבקש, או בחלוף 30 ימים ממסירת המידע למבקש, לפי המוקדם."

תיקון סעיף 9 .7 בסעיף 9 לחוק העיקרי –

(1) בכותרת השוליים, במקום "מידע שאין למוסרו" יבוא "מידע שאין חובה למוסרו";

(2) במקום סעיפים קטנים (א) עד (ג) יבוא :

"(א) רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה :

(1) מידע אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון הציבור או בבטחונו או בשלומו של אדם ;

(2) מידע בנושאים ששר הביטחון, מטעמים של שמירה על ביטחון המדינה, קבע אותם בצו, באישור הועדה המשותפת ;

(3) מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981⁶ (להלן – חוק הגנת הפרטיות), אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין ;

(4) מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין ;

(5) מידע אשר גילוי עלול לשבש באופן חמור את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה ;

(6) מידע על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב ;

(7) תרשומות של התייעצויות פנימיות בין עובדי רשויות ציבוריות, חבריהן או יועציהן, או של דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי, וכן טיוטת חוות דעת, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה, למעט התייעצויות הקבועות בדין ;

⁶ ס"ח התשמ"א, עמ' 128.

(8) מידע שהוא סוד מסחרי או סוד מקצועי או שהוא בעל ערך כלכלי שפרסומו עלול לפגוע פגיעה ממשית בערכו, וכן מידע הנוגע לעניינים מסחריים או מקצועיים הקשורים לעסקיו של אדם, שגילוי עלול לפגוע פגיעה ממשית באינטרס מקצועי, מסחרי או כלכלי; למעט מידע שהוא אחד מאלה –

(א) מידע על חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה;

(ב) תוצאות של מדידות רעש, ריח וקרינה, שלא ברשות היחיד.

(9) מידע שהגיע לידי הרשות הציבורית, שאי-גילוי היה תנאי למסירתו, או שגילוי עלול לפגוע בהמשך קבלת המידע;

(10) מידע על אודות שיטות עבודה ונהלים של רשות ציבורית העוסקת באכיפת החוק, או שיש לה סמכות חקירה או ביקורת או בירור תלונות על פי דין, אם גילוי עלול לגרום לאחד מאלה:

(א) פגיעה בפעולות האכיפה או הביקורת או בירור התלונות של הרשות;

(ב) פגיעה בהליכי חקירה או משפט או בזכותו של אדם למשפט הוגן;

(ג) גילוי או מתן אפשרות לגלות את קיומו או זהותו של מקור מידע חסוי.

(11) מידע הנוגע לענייני משמעת של עובד של רשות ציבורית, למעט מידע בדבר ההליכים הפומביים על פי החוק; לעניין פסקה זו, "עובד" – לרבות חייל, שוטר, סוהר ונושא משרה ברשות הציבורית;

(12) מידע שיש בגילוי פגיעה בצנעת הפרט של אדם שנפטר.

(ב) לעניין סעיף זה, אין נפקא מינה אם העילה לאי-גילוי המידע היא בשל המידע המבוקש לבדו או בשל הצטברותו למידע אחר.

תיקון סעיף 17 8. בסעיף 17(א) לחוק העיקרי, במקום "רשות ציבורית" יבוא "נציב חופש המידע".

תיקון סעיף 18 9. בסעיף 18 לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (א), המילים "בקשה לקבלת מידע ובעד" – יימחקו;

(2) בסופו יבוא:

"(ז) שר המשפטים, בהסכמת הנציב ובאישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, רשאי לקבוע אגרות בגין פניה לנציב.

(ח) לא עמדה רשות במועד מהמועדים הקבועים בחוק זה למתן מענה לבקשת מידע או למסירת מידע, לא תיגבה כל אגרה בעד הטיפול בבקשה או בעד הפקת המידע, וזאת על אף האמור בסעיף זה.

(ט) הורה בית המשפט למסור מידע במסגרת הליכים לפי חוק זה, לא תיגבה כל אגרה בעד הטיפול הכרוך במסירת המידע או בעד הפקת המידע."

החלפת סעיף 19 10. במקום סעיף 19 לחוק העיקרי יבוא:

"ביצוע ותקנות 19. שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה, והוא רשאי, לאחר שהתייעץ עם הנציב, ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, להתקין תקנות לביצועו."

דברי הסבר

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, נחקק בשנת 1998, ונתלו בו תקוות שיביא "מהפכת שקיפות" במערכת היחסים שבין הרשויות הציבוריות לאזרח. קרוב לעשר שנים מאוחר יותר, תקווה זו נכזבה. מנגנונים בירוקרטים ופטורים מהותיים שהוכנסו לחוק במטרה למנוע ניצולו לרעה, מנוצלים על-ידי רשויות ציבוריות כדי לעקרו מתוכן. החוק לא הוכיח עצמו ככלי שימושי לאזרח או לארגונים לשינוי חברתי, ועל כן תדירות השימוש בו היא מן הנמוכות במערב. מבקשי מידע נתונים לחסדיהם של ממונים ברשויות ללא כל ערכאת ערעור, זולת בית המשפט המנהלי שפניה אליו כרוכה בהוצאות נכבדות. מטרת חוק זה היא ליתן מענה לפגמים שנתגלו במשך שנות הפעלתו של החוק במטרה לקדם באופן משמעותי את "מהפכת השקיפות" שהמחוקק ייחל לה עם חקיקת החוק המקורי.

סעיף 1 מוצע להוסיף לסעיף ההגדרות הגדרה "נציב" שהוא נציב חופש המידע כפי שיפורט בסעיף 3.

חוק חופש המידע מגדיר רשימה סגורה של רשויות ציבוריות, ומאז חקיקתו מתברר הצורך בהרחבה של רשימה זו. תהליך ההרחבה כיום הוא ארוך ומתיש, וגופים רבים ממשיכים לטעון לאי-תחולת החוק עליהם, למרות שאין הבדל מהותי בינם לבין גופים אחרים שהחוק הוחל עליהם. לכן מוצע להחיל את החוק על הגופים הבאים:

הגדרת "רשות ציבורית" –

גופים שהוקנו להם סמכויות בחוק: גופים כאלה פועלים כשליחים של הציבור המיוצג על-ידי המחוקק.

גופים הממלאים תפקיד ציבורי, גם אם לא הוקנו להם סמכויות בחוק: קביעה זו מסוייגת רק למידע הנוגע לפן הציבורי של פעילותם. חשיבותה של הגדרה זו הולכת ומתחזקת ככל שתפקידים בעלי אופי ציבורי מובהק נמסרים לידיהם של גופים פרטיים.

גופים אחרים הנהנים מתקציבים ממשלתיים, כאשר תחולת החוק נוגעת לאותן פעולות המתבצעות,

או אמורות להתבצע, בתקציבים הממשלתיים.

גופים השייכים למדינה, וממילא לציבור הרחב.

שירות הביטחון הכללי והמוסד לתפקידים מיוחדים. לגבי גופים אלה ראוי להזכיר שממילא לא יוכל אדם לבקש מידע שיש בגילוייו משום חשש לפגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה, ועל כן המידע המתבקש בגופים בעלי אופי בטחוני יהיה נוגע בעיקר לפנים אחרות של פעילותם.

חברות מעורבות, שהן חברות שהממשלה משתתפת בהנהלתן.

הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת וההסתדרות הציונית, שהם גופים בעלי השפעה ציבורית רחבה הנהלים ממעמד חוקי ומעמד ציבורי מיוחדים.

כן מתווספת קביעה לפיה כל גוף שרשות ציבורית משתתפת בהנהלתו, יוכל שר המשפטים באישור וועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת לקבוע שהוא גוף ציבורי, כאשר קביעה שכזו יש להניח שתיקח בחשבון את ההשלכות הציבוריות של הגוף האמור.

סעיף 2 כמעט בכל המדינות הדמוקרטיות פועלת נציבות חופש מידע שתפקידה לפקח על יישומו של החוק ולהוות ערכאת ערעור מנהלתית. מדינת ישראל היא היחידה בה נחקק החוק בשני העשורים האחרונים שנמנעה מהקמת נציבות שכזו, והדבר בולט במצב יישום החוק. ראוי לציין שהקמתו של גוף דומה נחזתה על-ידי הוועדה הציבורית שניסחה את הצעת החוק המקורית, ואף נכללה בתחשיבי הערכות עלות יישומו של החוק שהנציגה הוועדה. נציבות חופש מידע תפעל בצינורות לא רשמיים להטמעה של עקרונות ויוקנו לה סמכויות להכרעה במחלוקות בין מבקשי מידע ופונים. היא צפויה לחסוך למדינה סכומים נכבדים במניעת התדיינות מיותרות בבתי משפט. עלות הקמת הנציבות מוערכת בכשני מיליון שקלים חדשים לשנה.

הנציבות תפרסם דוח שנתי נפרד מהדוח אותו מחויבת להגיש נציבות חופש המידע כרשות ציבורית.

סעיף 3 על אף שבתי המשפט קבעו לא אחת כי רישום מסודר של פרוטוקולים הינו עיקרון יסוד של המשפט המנהלי, ספר החוקים הישראלי לא הסדיר עד עצם היום הזה כל חובה שכזו. רישום מסודר ומהימן של פרוטוקולים הינו אבן-יסוד במימוש זכות הציבור לדעת. הנסיון מוכיח שרשויות ציבוריות רבות נמנעות מרישום פרוטוקולים, במכוון בכדי להימנע ממתן דין וחשבון על שהתרחש במסגרת תהליך קבלת ההחלטות. פשיטא שאם לא נרשם פרוטוקול, נשללת מהציבור בפועל הזכות שעומדת לו בכח, להתוודע אל דרכי פעולת הרשות. על כן מוצע כי יתווסף לחוק חופש המידע סעיף שיקבע את חובת הרשויות לנהל פרוטוקולים ולהעמידם לעיון הציבור.

ישיבות פתוחות לציבור - סעיף זה שואב השראה מה Open Meetings Act בארצות הברית, הקיים במישור הפדרלי ובכל אחת מ 50 המדינות וכן במחוז קולומביה. הסעיף קובע כי בשורה ארוכה של ישיבות בהן מפעילים גופים ציבוריים סמכות על-פי דין, או מתכנסים לפי הוראות הדין או מפעילים סמכות שיפוטית או מעין-שיפוטית, תהיה אפשרות לציבור לצפות במהלך הישיבה. ההצעה המובאת כאן מצומצמת מאד לעומת המקובל בארצות הברית.

גופים רבים מקבלים החלטות שיש להן השלכות מרחיקות לכת על הציבור הרחב, ומתן אפשרות לציבור להיות נוכח בדיון המוביל לקבלת ההחלטה תשרת שתי מטרות מרכזיות – היא תבהיר למשתתפים בישיבה שדבריהם נבחנים בזמן אמת על-ידי שולחיהם, ותאפשר לציבור הרחב ללמוד את אופן התנהלות הרשות בבואה לקבל החלטה בעניינו. יש גופים שאימצו גישה זו בשנים האחרונות, כמו למשל ועדות תכנון מקומיות ברשויות מסוימות, בעוד שברשויות אחרות נותרות ועדות אלה חסומות בפני

הציבור הרחב. יש מקום שבועדות תכנון, במועצות סטטוטוריות (כמו למשל מועצת מנהל מקרקעי ישראל, מועצת רשות השידור, וכד') שתאפשר נוכחות של הציבור הרחב. יחד עם זאת, הסעיף מכיר בקשיים שעלולים להתעורר עקב מדיניות שכזו ומציע חלופות סבירות.

סעיף 4 מאז חקיקת חוק חופש המידע הלכה והתפשטה רשת האינטרנט והיא מהווה היום כלי יעיל להפצת מידע לציבור הרחב בעלויות מינימליות ובאפקטיביות רבה. זמינותו של הכלי הן לרשויות והן לציבור מחייבת שימוש בו לשם הגשמת יעדיו של חוק חופש המידע. סעיף זה קובע שורה של נושאים שיש להציג באופן שוטף לציבור, באמצעות אתר האינטרנט, ובכך להימנע מתהליכים בירוקרטיים שלא לצורך, המהווים הלכה למעשה מכשלה בפני קבלת מידע על-ידי הציבור.

סעיף 5 החוק הישראלי קובע את המועדים הארוכים בעולם למסירת מידע בפועל, ובכך מסכל במקרים רבים את יעדיו. התקופה למסירת מידע בישראל מורכבת במצב החוקי הנוכחי מ-30 ימים המוקצים להודעה על קבלת החלטה בנוגע לבקשה ועוד 15 ימים למסירת המידע, במקרה שנתקבלה החלטה חיובית. סך-הכל 45 יום. מוצע לחייב את הרשות לקבל החלטה בתוך 15 יום, שכן קבלת ההחלטה אינה דורשת בדרך-כלל עבודה מרובה.

במצב הנוכחי רשאי כל מי שהוסמך על-ידי ראש הרשות, ובפועל בדרך-כלל הממונה על יישום החוק, להאריך את התקופה למסירת ההחלטה בשלושים יום נוספים. בפועל עושים הממונים שימוש תדיר מדי בסמכות זו ללא בקרה. מוצע להקנות את הסמכות רק לראש הרשות, בכדי לחייב הפעלת שיקול דעת של ראש הרשות עצמו/ה לפני הארכת מועדים כאמור.

במצב הנוכחי, לאחר שהתמהמהה הרשות בקבלת החלטה ב-30 היום שנקצבו בחוק, ומי שהוסמך על-ידי ראש הרשות האריך את המועד, מוסמך ראש הרשות להאריך בעד 60 ימים נוספים – סה"כ 120 יום לקבלת ההחלטה בבקשה. זהו גילוי מופרז של סובלנות לדחיות מצד הרשות. מוצע כי לאחר תקופת 15 הימים הראשונית, ו-30 יום נוספים של הארכה מטעם ראש הרשות, תוקנה סמכות הארכת המועדים לנציב חופש המידע בלבד, והוא יקבע זמן קצוב לקבלת ההחלטה, שלא יעלה על שלושים יום נוספים.

מוצע לחייב ממונים המודיעים על סירוב למסור מידע, לפרט על איזה סעיף בחוק נסמך הסירוב, ולהסביר מדוע לטענתם חל הסעיף במקרה הקונקרטי.

סעיף 6 פרקי הזמן הממושכים הקבועים בחוק למסירת מידע למבקשים, מסכלים לעתים קרובות את המטרה שלשמה מבוקש המידע, ואינם מבחינים בין מקרים בהם המידע מבוקש לצרכים אקדמיים, סטטיסטיים או צרכים אחרים שהזמן אינו דחוק בהם, לבין מקרים בהם הזמן משמש מרכיב מרכזי ביכולת לעשות שימוש במידע שמתקבל. על כן מוצע לאפשר למבקש מידע להציג לנציב חופש המידע הסברים המבססים את דחיפות שבקבלת המידע. השתכנע הנציב שקיימת דחיפות כאמור, יוכל לקבוע מועד מקוצר למתן מענה לבקשה, הכל בהתאם לנסיבות העניין.

עיתונאים הם משתמשים תדירים בחוקי חופש מידע בעולם כולו. לשימוש בחוק מצד עיתונאים יש חשיבות מיוחדת בהיותם מתווכי מידע עבור הציבור הרחב, אשר מתאפשר לו באמצעות התקשורת לגבש עמדה מושכלת בנוגע להתנהלות השלטון. חופש המידע מאפשר לעיתונאי לבצע בקרה דמוקרטית על הרשויות ולמנוע שחיתויות, אי סדרים וזלזול בזכויות הציבור. חופש המידע משפר את איכות עבודתו של העיתונאי, בכך שהוא מסייע לו לקבל מידע רשמי ומהימן ללא תלות בהדלפות, במקח וממכר ובמידע המוצג באופן אינטרסנטי. השימוש בחוק חופש המידע על-ידי עיתונאים בישראל הוא דל, בעיקר עקב המועדים הממושכים הקבועים בחוק, שאינם תואמים את קצב העשייה עיתונאית, וכן בגלל פומביות

המידע, הפוגעת בתמריץ של העיתונאי לפנות לקבלת מידע בהתאם לחוק זה. על כן מוצע לקבוע שעיתונאים המגישים בקשה לקבל מידע שיש בו עניין לציבור יוכלו לקבלו במועדים קצרים מהמקובל. כמו כן מוצע לאפשר לעיתונאי תקופת בלעדיות על המידע המבוקש.

סעיף 7 בנוסחו של החוק המקורי נערכה הבחנה בין "מידע שאין למסור" (בנושאי ביטחון, יחסי חוץ, פרטיות, דיני אישות וחסינות קטינים) לבין "מידע שאין למסור". אף-על-פי-כן סעיף 10 לחוק קבע כי לגבי שתי הקטגוריות כאחת על הרשות לשקול את עניינו של המבקש במידע, או את העניין הציבורי במידע. על כן מוצע לבטל הבחנה זו, שאין לה משמעות מעשית והיא יוצרת בלבול בקרב הממוני ברשויות ולאחד את שתי הקטגוריות. עקב נסיונם של פונים לקבלת מידע הנתקלים בפרשנות מרחיבה מאד מצד רשויות למשמעות ה"שיבוש" המאפשר להן לא למסור מידע, מוצע להדגיש שרק שיבוש חמור בתפקוד הרשות יכול להוות עילה לאי-מסירת מידע.

סעיף 9(ב)(3) קבע שאין חובה למסור מידע בנוגע למשא ומתן עם אדם או גוף שמחוץ לרשות. ככל שגילויי כזה עלול לשבש את תפקוד הרשות או לפגוע בסוד מסחרי או בסוד בעל ערך כלכלי, הוא כבר מוגן בפטורים אחרים בחוק. אם אינו נכנס תחת הגדרות אלה, אין סיבה למתן אפשרות לחסינות גורף על משא ומתן מעין זה.

סעיף 9(ב)(4) הוא מהסעיפים בהם עושות הרשויות את השימוש התדיר ביותר בסרבן למסור מידע, על אף שבתי המשפט העמידו את הרשויות פעם אחר פעם על טעותן בפרשנות הסעיף. מוצע לצמצם את הסעיף כך שלא יחול באופן גורף על כל פרט מידע הנוגע לדיונים פנימיים, ולא על מסמכים רשמיים שהוגשו זה מכבר.

סעיף 9(ב)(5) מאפשר לא למסור מידע "הנוגע לניהול פנימי של הרשות שאין בו נגיעה או חשיבות לציבור". זהו סעיף בעייתי שנוצל לרעה על-ידי הרשויות. אופן ניהולן הפנימי של הרשויות, יש בו עניין לציבור מעצם היות עובדי הרשויות נאמני הציבור. אם מידע שכזה יש בו משום הכבדה בלתי סבירה על הרשות, פגיעה בפרטיות של עובדיה, שיבוש תפקודה וכו', הוא חוסה תחת סייגים אחרים.

סעיף 8 מוצע לקבוע שפניה לבית המשפט תהיה רק לאחר קבלת החלטה בעניין מאת נציב חופש המידע.

סעיף 9 משמעות סעיף זה היא ביטול אגרת הבקשה. תשלום אגרה עבור עצם הבקשה לקבל מידע, ללא כל קשר לעלויות הטיפול בבקשה והפקת המידע, נוגדת את התפיסה הבסיסית שהמידע הוא קניין הציבור. כמו כן היא מהווה מכשול בירוקרטי כבד ביותר על המבקשים, ויוצרת חוסר שוויון בפני החוק בין מי שיש לו ממון ומי שאין לו. בנוסף, לא אחת מבקשי מידע משלמים אגרת בקשה, ולאחר מכן בקשתם נדחתה על הסף. אגרה מעין זו היא נדירה ביותר, קיימת רק במדינות מעטות, ובישראל נגבית האגרה הגבוהה ביותר בעולם. ישראל היא גם המדינה היחידה שאין בה פטורים פרט לפטור לגבי מידע שאדם מבקש אודות עצמו. כאמור, ברוב הגדול של מדינות המערב, אין כלל בקשת אגרה מסוג כשלהו, ומוצע שישראל תצטרף למדינות אלה.

כמו כן, לעתים הרשות טוענת טענה כלשהי כנגד מסירת מידע, ומחייבת את האזרח לפנות לבית המשפט. בית המשפט קובע שסירובה של הרשות היה שלא כדין ומורה לה למסור את המידע. כעת עדיין פתוחה בפני הרשות הדרך להטיל הוצאות בלתי סבירות על האזרח ולא לצו לפנות שוב לבית המשפט בגין אותה בקשה. ההוראה המוצעת כאן תבטיח יישום מהיר של החלטות בית המשפט ללא מחלוקות נוספות ותהווה תמריץ לרשות להימנע מלהגיע לבית המשפט.

מוצע להטיל סנקציה על הרשות באופן שאם לא עמדה במועדים הקבועים בחוק, לא תוכל לגבות אגרה בגין הטיפול בבקשה והפקת המידע. במצב הנוכחי הרשויות מתעלמות במידה רבה מהמועדים הקבועים בחוק, והאזרח עומד מול מציאות זו חסר-אונים. סעיף זה יציע תמריץ לרשויות לעמוד בדרישות החוק, וסעד מינימלי למבקש שזכותו לקבל מידע במועדים הקבועים בחוק הופרה. הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת השבע-עשרה על ידי חברי הכנסת שלי יחימוביץ' וחבר הכנסת גדעון סער (פ/3202/17) ועל שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חברת הכנסת שלי יחימוביץ' וקבוצת חברי הכנסת (פ/1447/18).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ז' בניסן התשע"ג – 18.3.13