

# התנועה לחופש המידע (ע"ר) The Movement for Freedom of Information in Israel



21 אוגוסט 2008

לכבוד  
עו"ד אלעזר שטרן  
עוזר משפטי  
ועדת חוקה, חוק ומשפט  
הכנסת  
ירושלים

שלום רב,

**הנדון: הצעת שר המשפטים לנוסח צו חופש המידע בנושא תחולה על חברות ממשלתיות**

קיבלנו בתודה את נוסח הצו המונח על שולחן הוועדה.

רצ"ב עמדתנו.

למותר לציין שאנו עומדים לרשותך להבהרות נוספות, ונשמח להציג עמדתנו בוועדה.

בברכה,

רועי פלד  
מנכ"ל

### צו חופש המידע – תחולה על חברות ממשלתיות

#### נייר עמדה

#### נקודות עיקריות

- ◆ שני טעמים מרכזיים מצדיקים החלת החוק על חברות ממשלתיות – פעילותן כזרוע של המדינה בתחומים ציבוריים, והיותן קניינו של הציבור הרחב.
- ◆ הטעמים המסחריים והבטחוניים המוצגים בהצעת שר המשפטים כהצדקות להחרגות מהחוק, זוכים למענה ראוי כבר בנוסח החוק הנוכחי. הצעת השר מרחיבה את הסייגים, הרחבים ממילא, שלא לצורך.
- ◆ בכל מדינות אירופה וברבות מהדמוקרטיות הלא אירופאיות, החוק חל על חברות ממשלתיות ואף על חברות פרטיות הממלאות תפקידים ציבוריים, בצורה רחבה הרבה יותר מאשר בישראל.
- ◆ הנסיון הישראלי מלמד שחששות מופרזים ובלתי מבוססים בשלבי החקיקה עלולים להכשיל את מימושה של כוונת המחוקק.
- ◆ לאור כל זאת מוצע לדחות את הצעת השר, לכל הפחות לפרק זמן של כשנתיים במהלכו תיבחן השפעת החוק על החברות הממשלתיות.

#### א. רקע

בתאריך 2 אוגוסט 2007 פורסם ברשומות חוק חופש המידע (תיקון מס' 5) המחיל את חוק חופש המידע על חברות ממשלתיות. התיקון מאפשר להחריג מתחולתו חברה מסוימת או פעילות מסוימת של חברה ממשלתית, בקביעה של שר המשפטים שתאושר בועדת חוקה, חוק ומשפט.

התיקון נכנס לתוקפו ביום 2 אוגוסט 2008, מבלי שהוחרגה ממנו חברה כלשהי. קרי, במצב המשפטי הנוהג כיום החוק חל על כלל החברות הממשלתיות.

לא למותר לציין כי בשבועות האחרונים של המושב השלישי של הכנסת ה-17, ניסתה הממשלה פעמיים להעביר במליאת הכנסת הצעת חוק שתביא לדחיית כניסתו לתוקף של התיקון האמור, ונכשלה בכך. עוד יצויין כי הישיבה אצל השר בנושא נערכה ביום 3 אוגוסט 2008, יום לאחר כניסת החוק לתוקפו.

## ב. השיקולים להחלת החוק על חברות ממשלתיות

פנייתו של שר המשפטים לוועדה מציינת טעם אחד להחלת החוק על חברות ממשלתיות – פעולתן כזרועה הארוכה של המדינה וביצוע תפקידים ציבוריים. מכאן לומד השר, כי כאשר טעם זה אינו מתקיים, וחברה פועלת בשדה המסחרי, ניתן להחריגה מתחולת החוק. זהו אכן טעם חשוב, אך אינו הטעם הבלעדי.

טעם נוסף הוא היותן של החברות הממשלתיות קניינו של הציבור. אזרחי המדינה, באמצעות רשות החברות הממשלתיות, הם בעלי המניות בחברות אלה. החברות הן קניין הציבור וכך גם המידע שברשותן. זכותו של הציבור לקבל מידע על הנעשה בקניינו. מובן שזכות זו נתונה לסייגים, המופיעים כבר בגוף החוק (סעיפים 8 ו-9).

## ג. השיקולים להחרגת חברות ממשלתיות מתחולת החוק

שני טעמים מרכזיים להחרגת חברות מהחוק מופיעים בפניית השר: טעמי בטחון וטעמים מסחריים. אלא ששני אלה אינם צריכים ואינם יכולים להוות טעם להחרגה מוחלטת של חברה מהחוק. סעיף 9(א) קובע כבר עתה כי רשות ציבורית לא תמסור מידע שיש בו חשש לפגיעה בבטחון המדינה. סעיף 9(ב) קובע כי רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע המהווה סוד מסחרי. במצב המשפטי הנוהג, אם כן, ממילא החברות הממשלתיות אינן חייבות למסור מידע שאחד משני טעמים אלה חל עליהם.

לאור זאת, יש לקרוא את הצעת שר המשפטים כהצעה המבקשת לפטור חברות ממשלתיות ממסירת מידע שאין בו חשש לפגיעה בבטחון המדינה ומידע שאינו מהווה סוד מסחרי. לא ברורה ההצדקה לפטור גורף ממסירת מידע שכזה.

וידגש, כל חברה ממשלתית מחזיקה במידע רב שיש בו עניין ציבורי מובהק, ואינו קשור לפעילותה הבטחונית או המסחרית.

## ד. המצב בעולם

חוקי חופש מידע קיימים היום במעל שבעים מדינות, ובכל הדמוקרטיות המערביות. ברוב רובן של מדינות אלה, חל החוק על חברות ממשלתיות, כפי שעולה ממחקר שהתפרסם בימים אלה על-ידי החוקת סנדרה קוליבר מאוניברסיטת Rutgers שבארצות הברית. ראוי לציין, שברבות מהמדינות (ובכל מדינות אירופה) החוק חלק גם על חברות פרטיות, ככל שהן ממלאות תפקידים בעלי אופי ציבורי או זכות בתקציבים ממשלתיים. המצב בישראל, גם לאחר התיקון וללא הצו המוצע על-ידי שר המשפטים, מתקדם הרבה פחות.

החוק חל על חברות ממשלתיות בכל מדינות אירופה (בכללן ארמניה, בוגלריה, אסטוניה, דנמרק, גאורגיה,

איסלנד, אירלנד, ליטא, ליכטשנטיין, מקדוניה, הולנד ובריטניה). כמו כן החוק חל על חברות ממשלתיות בארצות הברית, פרו, פנמה, הרפובליקה הדומיניקנית, הודו, יפן, נפאל, הפיליפינים, הונג קונג, דרום קוראה ותאילנד, אוגנדה, דרום אפריקה וניו-זילנד.

יצויין כי בחלק ממדינות אלה נערכה עבודת מטה לבחון האם ראוי להחריג חברות מסוימות או פעילויות של חברות מסוימות מתחולת החוק, והומלץ שלא לעשות כן. כך למשל עם חקיקת חוק החברות הממשלתיות בניו-זילנד, נקבע כי תערך בחינה מחדש של תחולת חוק חופש המידע על חברות אלה. תוצאת הבחינה המחודשת היתה שהומלץ לא לעשות שינויים בהכפפת החברות הממשלתיות לחוק חופש המידע.

## ה. הנסיון הישראלי ביישום החוק

חוק חופש המידע נחקק לפני עשר שנים. חקיקתו הייתה מלווה בחששות רבים מצד פקידות ממשלתית באשר ל"הצפת" משרדי הממשלה בבקשות מידע. לא רק שחששות אלה התבדו עם השנים, אלא שהמנגנונים שהוקמו כדי להתמודד עם חשש מופרך זה מהווים מכשול משמעותי בפני יישום החוק. מתעורר חשש שתהליך דומה קורה לענייננו. חששות בלתי מבוססים באשר לפגיעה לא מידתית בחברות הממשלתיות עלולות להכשיל את כוונת המחוקק.

הנסיון מוכיח שממונים על חופש המידע ברשויות ציבוריות רבות מנצלים סייגים ספציפיים כדי להקשות על מקבלי מידע לממש את זכותם, גם כאשר למידע המבוקש אינו נוגע לסייגים האמורים. כך למשל, כאשר ועדת החוקה קבעה בחוק יחול על אוניברסיטאות בנוגע ל"ענייניהן הכספיים", טענו אוניברסיטאות שמידע הנוגע לנכסי הנדל"ן שבעלותן אינו "עניין כספי". כאשר הועדה החילה את החוק על מפעל הפיס למעט פרטים בנוגע להגרלות, ניסה מפעל הפיס להשתמש בסייג זה כדי להתחמק ממידע על תרומות שהוא נותן. הדוגמאות רבות מספור. כולן מצביעות על כל שכל הוספה של סייגים והחרגות מהחוק, משמשת כלי להקשות על האזרח. כל שנותר לאזרח לעשות במקרים כאלה הוא לפנות לבית המשפט המנהלי, דבר הכרוך בעלויות רבות ואורך זמן רב.

על כן מוצע כי כל הערכה מחדש של השפעות תחולת החוק על החברות הממשלתיות תעשה לא לפני שהחוק יופעל עליהן למשך כשנתיים וניתן יהיה לקיים דיון מבוסס באשר להשלכותיו על פעולתן. כמצויין לעיל, בכל מקרה בתקופה זו לא יהיו החברות מחויבות במסירת מידע שיש בו משום חשש לפגיעה בבטחון המדינה או בסודות מסחריים שלהן.

## ו. התיחסות נקודתית להחרגות המבוקשות בצו

להלן התיחסות לסעיפיו השונים של הצו, שאתם רובם יש לדחות כיוון שמחד אין בהם צורך ומאידך הם עלולים להיות מנוצלים לחיסוי מידע אחר.

1. נמלי ישראל – מוצע להחריג מידע הנוגע ליבוא ויצוא ציוד בטחוניי בנמלים. יש לזכור שככל שמידע כזה עלול לפגוע בבטחון המידע או יחסי החוץ שלה, החוק כבר מכיל סייג מתאים. לכן הבקשה היא

- להחריג מידע כזה, אם ישנו, שאינו פוגע בבטחון.
2. רכבת ישראל – מוצע להחריד מידע הנוגע להיסעים מיוחדים והובלת מטען, ככל הנראה מטעמים של תחרות מסחרית (הדבר אינו מוסבר בבקשה). יש לזכור שהרכבת פועלת ללא תחרות של ממש, על כן הטעם להחרגה אינו ברור. החוק כבר מכיל סייג המגן מפני פגיעה ב"סודות מסחריים" לכן אין צורך בהחרגה נוספת.
3. חברת החשמל – מוצע להחריג מידע שבגילוייו עלולה להיות פגיעה משמעותית ביכולת החברה לספק שירות לציבור. אין צורך בהחרגה זו שכן החוק כבר מכיל סייג המאפשר לא למסור מידע שעלול לפגוע בתפקודה התקיין של הרשות. ההחרגה המוצעת בצו תפטור את חברת החשמל מהצורך לאזן שיקול זה מול העניין הציבורי, כפי שדורש החוק. למותר לציין את מידת העניין הציבורי בפעילות חברת החשמל. הנוסח המוצע בצו מרחיב מאוד ומותיר שיקול דעת כמעט בלתי מוגבל בידי הממונה בחברת החשמל, שיוכל לטעון שכל ביקורת על החברה יש בה משום פגיעה באספקת השירות.
4. תשתיות נפט ואנרגיה – מוצעת החרגה גורפת בנוגע ל"אחסון" (פרט לנושאים מסוימים). ככל שיש בגילוי המידע על האחסון חשש לפגיעה בבטחון המדינה, הרי שחשש זה מוצא מענה בסייגים הקיימים בחוק, כמוסבר לעיל. הנוסח הרחב המוצע ודאי שעלול לשמש למטרות שאינן קשורות לבטחון, כמו למשל עלויות אחסון, מכרזים בנושא וכד'.
5. המנהלה להסדרים במגזר החקלאי – מוצע להחריג מהחוק מידע לגבי תוכן הליכים משפטיים. החרגה דומה מופיעה בהגדרת בתי המשפט כרשות ציבורית בחוק. לא ברור ייחודה של המנהלה והתיקים המתנהלים אצלה בשונה מתיקים שמתנהלים ברשויות מקומיות, מנהל מקרקעי ישראל וכד'. ככל שיש חשש לפגיעה בפרטיות הוא מוצא מענה בסייג הרלוונטי בנוסח הקיים בחוק.
6. רשות הדואר – מוצע להחריג פעילויות בהן הרשות מתחרה עם ספקים נוספים. כפי שצוין לעיל, סודות מסחריים של רשות הדואר זוכים כבר היום להגנה בחוק, ועל כן אין צורך בהחרגה של נושאים אלה, שאינה מאפשרת איזון שלהם עם העניין הציבורי ומרחיבה את כר הפעולה של רשות הדואר בניסיונה לחמוק ממסירת מידע.
7. התעשיות הבטחוניות וקרנות ההשתלמות – מוצעת החרגה גורפת של גופים אלה מהחוק, באופן שיוכלו להימנע ממסירת כל פרט מידע שלדעתן אינו נכנס תחת הגדרת "העסקת עובדים ותנאיה...". החרגה כה גורפת מכשילה את מטרת החלת החוק על החברות, אינה מאפשרת ביקורת על נושאים שאין להם כל קשר לבטחון או תחרות מסחרית, למשל מידע על פגיעה באיכות הסביבה, וכן מידע הדרוש לשם חשיפת שחיתויות. לא למותר לציין שכאשר צה"ל פוגע באיכות הסביבה (למשל במקרים של שריפות שנגרמות עקב אימונים וכד'), המידע לגבי ארועים אלה כן חוסה תחת החוק. ככל שיש חשש לפגיעה בבטחון המדינה או בסודות מסחריים בגילוי מידע מחברות אלה, הוא מוצא מענה בסייגים הקיימים בחוק.
8. החברה הלאומית לאספקת פחם – מוצעת החרגה גורפת של החברה מהחוק, פרט לענייני העסקת עובדים ותנאיה ונושאי איכות הסביבה (החברה הינה חברת בת של חברת החשמל). גם במקרה זה אין צורך בהחרגה כה גורפת מתחולת החוק, לאור הסייגים הכלולים בו ולאור העניין הציבורי בפעילות החברה, הפועלת ללא תחרות.

פרטיות הממלאות תפקידים ציבוריים. גם כאשר לחברות כאלה יש אינטרסים מסחריים, אלה צריכים להיות מאוזנים עם העניין הציבורי בפעילות החברות. ההחלטות המוצעות מהחוק רחבות מאד, ומשמעותן הוא פטור מוחלט מאיזון עם העניין הציבורי במידע המבוקש. כל החששות העומדים בבסיס סעיפי הצו זוכים למענה ראוי במסגרת סעיפי החוק הקיימים. על כן ההחלטות הן שלא לצורך. הסכנה שבהחלטות אלה מתגברת לאור הנסיון הישראלי בו הממונים על החוק ברשויות נוקטים בגישה מרחיבה ופרשנות יצירתית כדי להימנע ממסירת מידע, תוך היתלות בהחלטות מעין אלה המוצעות בצו זה, גם כאשר אין כל קשר בין המידע המבורש ומטרת ההחלטה. מדובר במכשול כמעט בלתי עביר עבור רב האזרחים, שכן ההתמודדות היחידה עם טענת הרשות היא בבית המשפט המנהלי, מהלך שכרוך בעלויות רבות.

מוצע לאפשר לחוק לפעול במתכונת שאושרה בוועדה לפני שנה למשך כשנתיים, תקופה במהלכה ניתן יהיה לבחון האם אכן יש בסיס כלשהו לחששות העומדים בבסיס הצו המוצע, ולאחר מכן ניתן יהיה לפעול בהתאם. הנסיון המצטבר מראה שהחשש מניצול לרעה של סעיפי החלטות וסייגים בחוק הוא מוחשי הרבה יותר, בעוד שהחשש מגילוי מידע שעלול לפגוע בבטחון המדינה הוא אפסי, שכן בתי המשפט מקנים הגנה מוחלטת למידע מסוג זה ואינם נוקטים פרשנות מצמצמת של סייג הבטחון בחוק, וכך גם במידע רבה בנוגע לסודות מסחריים.

לאור האמור לעיל, מתבקשת הוועדה לדחות את הצו המוגש לה.