

26 אוקטובר 2023

י"א חשוון תשפ"ד

לכבוד

מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה)

משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: הערות ארגוני השקיפות על תזכיר חוק הארכת תקופות ודחיית מועדים (הוראת שעה – חרבות ברזל)(החלטות מינהליות ופעולות מול רשות ציבורית, אומנה לילדים, תאגידיים וגופים ציבוריים, בתי דין מינהליים ותכנון ובנייה), התשפ"ד-2023.

אקדמת מילים: הערות הארגונים החתומים על מסמך זה מתמקדות בעיקר בהשלכות החקיקה המוצעת על תחום חופש המידע ומסירת נתונים ודיווחים לציבור. עם זאת, לחקיקה המוצעת צפויה להיות השלכה רחבה על תחומי חיים והיבטים משפטיים נוספים ומרכזיים, שיש לתת עליהם את הדעת בכובד ראש טרם השלמת חקיקה גורפת ורחבה כל כך הנוגעת לחובות שלטוניות כלפי האזרח, כפי שזו באה לידי ביטוי בתזכיר המוצע.

מן הידועות היא שדמוקרטיה נבחנת גם ובעיקר ברגעי משבר. החל מבוקר ה-7 לאוקטובר 2023 נמצאת מדינת ישראל כולה במצב מלחמה שהחל במתקפת טרור רצחנית של פעילי חמאס מרצועת עזה נגד אזרחי ותושבי מדינת ישראל. דווקא בזמנים יוצאי דופן של מאבק מלחמתי, אליו מגויסים כוחות הסדיר והמילואים של צה"ל והעורף כולו, נודעת חשיבות עליונה למידע הנמסר לציבור ולדיווחים העובדתיים העומדים לרשותו ביחס לאופן קבלת ההחלטות השלטונית ולתשתית העובדתית וההיגיון שביסודן. זאת גם נוכח שאלות מהותיות רבות התלויות ועומדות בקשר עם אירועי ה-7 באוקטובר והלחימה שאחריה וכן בנוגע למה שקדם להם. גם בתחומי חיים אחרים, החשובים מאוד בימי שגרה, מתחדד הצורך הנוכחי במסירת מידע לציבור, באופן מלא ומהיר ככל שניתן.

תנאי חיוני לחוסנו האזרחי של העורף בעת מלחמה הוא אמון הציבור במנהיגיו, במדיניות שאותה עיצבו ובחרו, ובהחלטות אותן בוחרת הממשלה לקדם, שהרי, בלעדיו לא ניתן לצפות לשיתוף פעולה אזרחי ועמידה איתנה בשגרת המלחמה. על כן, דווקא עתה יש לתת משנה תוקף לזכותו של הציבור לדעת, אשר מתאפשרת הלכה למעשה בשגרה ובזמן חירום באמצעות הגשת בקשות חופש מידע בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע" או "החוק").

חוק חופש המידע הוא אמצעי וכלי שקשה להפריז בחשיבותו להגשמתה של זכות הציבור לדעת וקיום עקרונות דמוקרטיים בסיסיים. לא נכביר מלים על חיוניותן של הוראות חוק מחייבות, שסנקציות בצדן, לשם השגת מידע ציבורי מאת הרשות. ברור לכל ש"הקפאת" תוקפן דווקא בשעת החירום הנוכחית, תסכל במידה רבה את מימושה של זכות הציבור לדעת בדיוק בתקופה שבה כה חיוני לתת לציבור, בזמן אמת, גישה למידע שבידי הרשויות.

החתומים מטה הינם מספר ארגונים העוסקים תדיר בקידום שקיפות שלטונית, בכל רמות ורבדי השלטון (המרכזי, המקומי, יחידות הסמך וכיוצ"ב), שחברו יחדיו לריכוז מספר הערות ותובנות (ראשוניות ולא ממצות נוכח מסגרת הזמנים הקצרה שנקבעה להערות הציבור על התזכיר). ואנו שומרים לעצמנו כל זכות וטענה, להוסיף ולהעיר אגב שלבי החקיקה ולאחריהם אודות החקיקה המוצעת והשלכותיה, לרבות הבאתה לבחינת הערכאות המוסמכות על דרך הביקורת השיפוטית.

נוכח דברים אלה, להלן הערותינו על תזכיר החוק:

1. **ראשית**, נזכיר שהמועד האחרון להגשת עתירה מינהלית בגין החלטה שנתנה הרשות מכוחו (או נמנעה מלתיתה), ממילא "מוקפא" כיום מכוח ההודעות שפרסם שר המשפטים לפי תקנה 2(א) לתקנות בתי המשפט ולשכות ההוצאה לפועל (סדרי דין במצב חירום מיוחד), התשנ"א-1991, מצב זה, נכון ליום כתיבת הערות אלו, הוארך עד ליום 27.10.23 ותיתכנה הארכות נוספות בהמשך. לכן, אם תוגשנה עתירות מנהליות, הרי שכתב תשובה לעתירות מנהליות אמור להיות מוגש תוך 60 ימים,¹ ככל שבית המשפט לא יקבע אחרת בשים לנושא העתירה, וסביר שבתי המשפט יאשרו ארכות שתתבקשנה לעניין זה (כפי שהיה בתקופת משבר הקורונה), בנסיבות אלו החוק המוצע מאריך את המועדים מעבר לסביר ושלא לצורך.
2. **שנית**, נעיר כי המתווה לקבלת החלטות לעניין בקשות מכוח חוק חופש המידע הינו גמיש דיו גם ללא התיקון המוצע. לעניין זה נזכיר כי הוראות חוק חופש המידע (סעיפים 7(ב) ו-7(ג)) מאפשרות לרשות המנהלית להאריך את המועדים לקבלת החלטה לתקופה מצטברת של 120 ימים. מסגרת מועדים זו, בצירוף האמור בנקודה הראשונה לעיל לפיה ממילא מוקפאים המועדים להגשת עתירה מנהלית על החלטה לפי החוק (או על היעדר החלטה), מלמדת כי דה-פקטו הליכים על פי החוק נדונו, כבר במסגרת החוקית הקיימת כיום וללא התיקון המוצע, תביא להקפאה משמעותית.
3. **שלישית**, נבקש להעיר כי הכללה גורפת של כל החלטה מנהלית כפי שזו מופיעה בפרק ב: דחיית מועדים למתן החלטות מינהליות ולביצוע פעולות של אדם מול רשות ציבורית, אינה מקיימת את ההבחנות הנחוצות בין תחומים שונים והחלטות שונות (שחלקן נחוץ עוד יותר בימי חירום בלוח זמנים מקוצר) ומכאן שהיא גורפת, פוגעת קשות בעקרון ההגינות השלטנית, אינה מידתית ואינה סבירה, וספק אם תעמוד במבחן הביקורת השיפוטית. הקפאה מעין זו של חובת השלטון לקבל החלטות בזמן קצוב ומתאים שמשמעותה גם השעיית הפיקוח האזרחי על פעולות השלטון, עלולה להוביל לפגיעה בזכויות רבות אחרות, מסכלת את זכות הציבור לדעת, ונעשית ללא אבחנה וללא תשתית עובדתית מספקת ביחס לשלל ההחלטות שמקבלות רשויות המדינה.
4. **רביעית**, דומה כי היעדר הבחנה בין רשויות מנהליות בהתאם למקום מושבו, תפקידן, תוכן הסמכות הרלוונטית והיקף עשייתן מעורר קושי משמעותי. ספק אם ההקפאה המוצעת נדרשת בהתייחס לרשויות מנהליות שונות (משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ויחידות סמך למיניהן) אשר ממשיות גם בימים אלה לפעול במתכונת עשייה משמעותית, ולעתים (מטעמי היותן רשויות חיוניות) אף במתכונת מלאה ומעבר לכך. כך למשל, חלקן מהרשויות הציבוריות כלל אינן מצויות ביישובים הקרובים לאזור המלחמה (ישובי עוטף עזה וישובי הגליל העליון) ומשאביהן לא השתנו באופן ממשי ולא חל שינוי בהיקף משימותיהן ביחס לימי שגרה. כמו כן חלק ניכר מבקשות המידע מוגשות אל הממשלה, ויחידות הסמך השונות ואלו נמצאות רובן ככולן בעיר ירושלים. במקרה זה, בו רשות מנהלית ממשיכה בעשייתה כבימי שגרה, דומה כי ראוי שחוק חופש המידע יחול במלוא עוזו, אף הוא כבימי שגרה (וכאמור, ממילא קיימים מנגנונים מאזנים בהוראות החוק עצמו).
5. זה המקום להזכיר כי בחיקוק הארכת תקופות לפי דין הוראת שעה – (נגיף הקורונה החדש) התש"ף 2020, הוראות חוק חופש המידע לא נכללו, כאשר מצב המשק ומצב השירות הציבורי היה דומה. אנו מבינים את

¹ תקנה 10 (א) לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), תש"א-2000

הקושי וההתגייסות הקיימת כעת במשרדי הממשלה השונים, אך כפי שכתבנו ישנם מנגנונים אחרים הקיימים בחוק עצמו לדחיית מועדים וטיפול בבקשת מידע.

6. עוד נבקש לציין, כי הבחירות לרשויות המקומיות עתידות להתקיים ביום 31.01.24 (ולחילופין ביום 27.02.24).² ידוע לכל כי בחירות אלו מתקיימות אחת לחמש שנים, ואירוע זה מחייב פיקוח אפקטיבי על פעילות הרשויות המקומיות בין היתר בתחומים של התקשרויות חוזיות, העסקת עובדים, ניצול משאבי הציבור לתעמולת בחירות וכיוצ"ב. תקופת הבחירות, מטיבה, טבעה ובהינתן ניסיון העבר, הינה מרובת החלטות מנהליות משמעותיות שבצדן משמעות כלכלית וציבורית משמעותית, ופשיטא כי מתבקש להותיר בידי הציבור את מנגנון הפיקוח המעוגן בחוק חופש המידע, על מגבלותיו וגמישותו שהובאו לעיל. לפעולת הרשויות המקומיות נודעת חשיבות גם בכל הנוגע למצב המלחמה והחירום וגם בנוגע אליו ראוי להדק דווקא את הפיקוח האזרחי ואת מסירת המידע לתושבים ולאזרחים, קרוב ככל שניתן לזמן אמת.

בהינתן המקובץ, לטעמנו אין מקום כי ההקפאה הנ"ל תחול על הליכים והחלטות בהתאם להוראות חוק חופש המידע, ולטעמנו מן הראוי להוסיף את החוק לרשימת החיקוקים המוחרגים מהתיקון המוצע בתוספת הראשונה. לא זו בלבד, אלא שראוי לשקול קיצור המועדים למתן מענים לפי חוק חופש המידע בנוגע לנושאים מסוימים ובנוגע לרשויות מסוימות, דווקא על רקע הצורך הממשי והמיוחד שמעורר המצב הנוכחי ובשים לב לסוגיות המשמעותיות הנוגעות אליו ומצדיקות מסירת מידע לציבור באופן מוקפד אף יותר מבימי השגרה.

מבלי לגרוע מן האמור אין להחיל את החקיקה רטרואקטיבית ממועד ה-7 לאוקטובר אלא ממועד החקיקה והלאה, שכן ישנן מספר לא מבוטל של בקשות שאינן קשורות באירועי השעה והטיפול בהן אינו יכול ואינו צריך להידחות למועד כה מאוחר. זאת בשים לב שהטעם המרכזי לחקיקה הוא של זמינות משאבים ועומס ובשל הצורך שבתיעדוף המענה לבקשות ותיקות. גם נבקש להציע, כי יישקל לקבוע באופן פרטני ובשים לב לרשויות מסוימות שיציגו צורך והצדקה מתאימים, כי ככל שהמועדים הקבועים בחוק לא יספיקו בשל התארכות המלחמה ומצב החירום, תינתן סמכות פרטנית להאריך את המועדים למענה ובהתאם להתפתחויות השעה לגורם שאינו מתוך הרשות הרלוונטית.

ניתן לשקול גם הצדקה בנוגע למתן ארכות למענה על בקשות חופש מידע במקום בו המידע נוגע לרשות שחדלה מלתפקד בשל מצב החירום או פורקה, וזאת מטעמים יישומיים בלבד. בכל מקרה, נכון יותר, חלף קביעת מועד גורף לדחיה, לבצע את ההבחנות הנחוצות ולקבוע גורם שבסמכותו להעניק ארכות ונושאים, איזורים או רשויות שלגביהם יקבעו תקופות דחיה ספציפיות לגבי עניינים שיפורטו.

כאמור, נוכח מסגרת הזמנים הקצרה, נבקש לראות בהערות והארות כראשוניות בלבד, תוך שמירה על זכויות הארגונים הח"מ להוסיף עליהן בהמשך.

בברכה,

עו"ד **רחלי אדרי חולתא**, מנ"כלית התנועה לחופש מידע
עו"ד **נדאל חאיק**, מנכ"ל עורכי דין לקידום מנהל תקין
עו"ד **אלעד מן**, יועמ"ש הצלחה – לקידום חברה הוגנת
עו"ד **תומר נאור**, יועמ"ש התנועה לאיכות השלטון
עו"ד **נילי אבן-חן**, מנכ"לית עמותת רווח נקי

² חוק לדחיית הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות, תשפ"ד-2023