

חופש המידע

ב י י ע ר א

כל מה שרצית לדעת על זכותך לקבל מידע מרשויות השלטון

מאת: מיכאל אלכסנדר

עריכה: נטע גילת

הבאה לדפוס: חמוטל דה-לימה

ייעוץ: יוסי שורץ, ישי מנוחין

■ תודה ליעל גלבע מהאגודה לזכויות האזרח בישראל על חלקה בכתיבת חוברת זו.

■ חלקים מהחוברת מבוססים על חיבורו של עו"ד מלכיאל בלאס, "חופש הגישה למידע המוחזק בידי רשויות המינהל" שהוגש כעבודת גמר לתואר מוסמך באוניברסיטת תל אביב, 1992.

■ פרסום זה יוצא לאור הודות למענקים מקרן מוריה, קרן ליסט וקרן ביידל.

■ פרסום זה מוצא לאור על-ידי שתייל בעבור הקואליציה לחופש המידע.

אפשר לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם ולאחסן במאגר מידע כל חלק שהוא מהחוברת כתנאי שאינו לשימוש מסחרי ובציון מפורש של המקור.

© כל הזכויות שמורות, שתייל 1994

תוכן העניינים

הקדמה:

השיבות חופש המידע בעידן הידע 5

א. עקרון חופש המידע: הזכות לקבל מידע

מרשויות השלטון 6

הגישה למידע - צורך חיוני

הזכות לקבל מידע

"חופש מידע" אין פירושו שהכל חשוף

ה. חוק חופש המידע המוצע 15

סיכום:

חופש המידע והחברה הישראלית 16

פתיחת השלטון לאזרחים

טוהר המידות במערכת השלטונית

התיעלות הביורוקרטיה והתועלת למשק הישראלי

חברה פתוחה ודמוקרטית

ב. חופש מידע במדינות אחרות 8

ג. תמונת מצב בארץ: האם קיים חופש מידע

בישראל? 10

המצב החקיקתי

המצב המשפטי

חופש מידע במציאות הישראלית

נספח:

מאגרי מידע ציבוריים, מדיניות המידע

ויישום חוק חופש מידע בישראל 17

מאת משה הרצברג

הנסיון הישראלי במאגרי מידע ממשלתיים - רקע

הרשויות הציבוריות העוסקות במידע

מאגרי מידע שבידי רשויות השלטון

הערכת עלות יישום חוק חופש המידע בישראל

ד. הקואליציה לחופש מידע 11

חקיקת חוק חופש מידע בישראל

הגברת המודעות לזכות לקבל מידע

הרחבת הקואליציה



בעשורים שעברו הלכה וגברה

המודעות בעולם לחשיבות הידע. בשלהי המאה העשרים אנו עוברים מהעידן התעשייתי לעידן הידע, ובמדינות רבות מודעים להשלכות של שינוי זה. באמריקה ובאירופה השליטה במידע נחשבת היום לגורם החשוב ביותר בקביעת יחסי הכוחות הפוליטיים והכלכליים בזירה הלאומית והבין לאומית. כיום "בעל המידע הוא בעל הדעה". מכאן ההשקעות העצומות שמשקיעות מדינות המערב בטכנולוגיות ובתשתיות התקשורת - לאיסופו של המידע ולניהולו. המידע הוא חומר הגלם של המאה הבאה.

בסוף המאה העשרים זרימה מקיפה וחופשית של מידע מסמלת משטר דמוקרטי חסון ובטוח, משק חופשי בריא וחברה פתוחה ובטוחה בעצמה. היעדר חופש מידע, כנגד זאת, עומד בסתירה לרצון הציבור, לדרישות המשק ולהתפתחויות בעולם.

האוצרת ומנהלת המידע

הגדולה ביותר בחברה המודרנית היא המדינה, באמצעות רשויות השלטון המרכזי והמקומי ורשויות המינהל למיניהן (משרדי ממשלה, מס הכנסה, ביטוח לאומי וכד'). כשהמדינה כה מעורבת בחיי אזרחיה, היכולת של הפרט והציבור לגשת למידע שבידי הרשויות נעשית

לצורך חיוני וזכות בסיסית. ואמנם משנות השבעים גוברת המודעות בעולם לצורך בחקיקה, שתאפשר לכל אדם לגשת למידע ולמסמכים המוחזקים בידי הרשויות בכפוף למגבלות הכרחיות. במדינות רבות

נמצאו פתרונות חקיקתיים, ובעשר מדינות, נחקקו חוקי חופש מידע המסדירים את הגישה למידע שבידי הרשויות.

בלי מידע עדכני ואמין מתקשים גם הפרטים והארגונים הצבוריים להציב מול קובעי המדיניות ביקורת עניינית ובונה בומן אמת.

"המשותף לכל השירותים הוא היעדר מחויבות ברורה ומוגדרת של השירות הציבורי להספקת מידע ופרסומו, מלבד דרישות מינימליות של פרסום מודעות בעיתונות וברשומות"

ד"ר יוחנן וועד קוברסקי (כרך ב' עמ' 44)

עקרון חופש

המידע: הזכות

לקבל מידע

מרשויות

השלטון



הזכות לקבל מידע

בעבר נחשבה זכות הגישה למידע לזכות הנגזרת מחופש הביטוי, שהי

אין האזרח יכול לממש את זכותו לחופש הביטוי בלי גישה למידע שיאפשר לו לנקוט עמדה. בדמוקרטיה המודרנית בעשורים שעברו "חופש המידע" או זכות הגישה למידע שבידי רשויות השלטון זכה להכרה כזכות העומדת בפני עצמה. זכות חופש המידע התבססה גם על כך, שהמידע שבידי השלטון נאסף בכספי הציבור, והרשויות מנהלות אותו בשם הציבור ולמענו. על-כן מידע זה שייך לציבור, והרשות המחזיקה במידע היא נאמן הציבור. נוסף על כך, עקרון היסוד של הדמוקרטיה - שיתוף העם בהליכי המדיניות - מחייב את המנגנון הציבורי להעמיד את המידע לרשות הציבור ככל האפשר, כדי שיוכל לבקר את קווי המדיניות ולתרום לגיבושם.

מכאן נגזר, שהמידע שהאזרח מבקש מן הרשות חייב להיות אמין, עדכני ושלם ולהימסר בתוך פרק זמן סביר, כדי שהאזרח יוכל להפיק ממנו תועלת מרבית. מידע שאינו עונה על המאפיינים הנ"ל עשוי להביא להערכה מוטעית של המצב ולגרום להחלטות מוטעות ואפילו מויקות. אין המבקש חייב לנמק לשם

הגישה למידע -

צורך היוני

התפוצצות כמויות המידע היא אחד מהמאפיינים הבולטים של העולם

המודרני שבו אנו חיים. החברה המודרנית דורשת יצירה של מידע, אגירתו ומסירתו, החל במידע מדעי או חדשותי וכלה בנתונים אישיים על כל אדם. הטכנולוגיה מאפשרת זאת. עם המחזיקים והמנהלים הגדולים של מידע נמנים בנקים, חברות עסקיות, מוסדות אקדמיים וכדומה. אך הגדולה מכולם היא המדינה על כל מוסדותיה. אלפי מאגרי מידע נמצאים בידי משרדי הממשלה, רשויות ציבוריות (כגון הביטוח הלאומי ומינהל מקרקעי ישראל), מערכות ציבוריות (כגון המשטרה, הצבא, בתי הספר ובתי החולים הציבוריים).

עם הגברת מעורבותה של המדינה המודרנית בכל תחומי החיים כמעט, גוברת החשיבות של יכולתם של האזרח והציבור לגשת למידע הרב שבידי הרשויות. הצורך במידע חשוב לאדם לשם בחירת דרכי פעולה הן במישור האישי והן במישור החברתי-ציבורי. נוסף על כך, זרימה חופשית של מידע חיונית לתפקודו של משק חופשי והיא החמצן של דמוקרטיה בריאה וחברה פתוחה. כמאמרו של השופט זילברג ז"ל:

"האפשרות הנתונה לאזרח המתעניין לקבל ולהפיץ אינפורמציה על הנעשה בקרב המדינה ורשויותיה - פרט לעניינים שהם מעצם מהותם מודיים - היא תנאי בלעדיו אין לקיים משטר דמוקרטי במדינה, ובלעדיה לא תיכון כל דמוקרטיה אמיתית." (בג"צ אולפני הפרמה, 1962)

6

מה המידע נחוץ לו. עקרון חופש המידע מושתת על כך, שרק המבקש שופט אם קיבל את מלוא המידע הדרוש לו. אין הרשות רשאית להחליט באיזו מידה נחוץ המידע למבקש ולשם מה, אלא אם גילוי המידע עלול לפגוע באינטרס אחר.

"חופש מידע"

אין פירושו שהכול חשוף

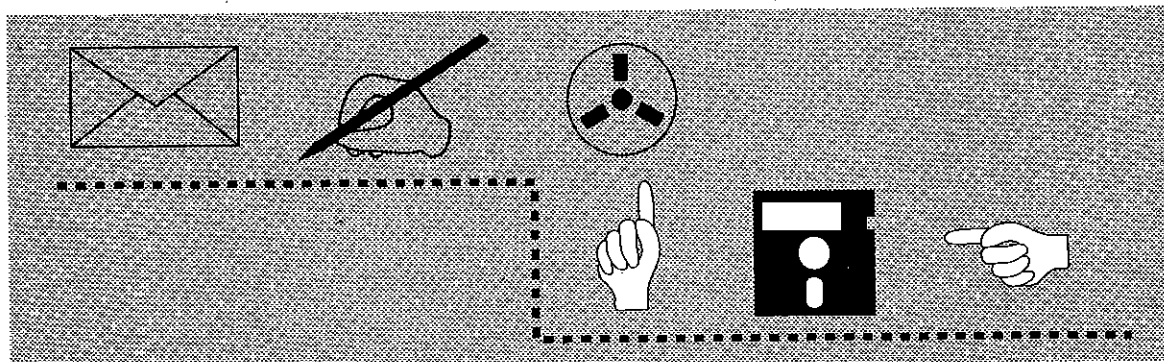
עקרון חופש המידע קובע את זכותו הבסיסית של כל אדם לקבל מידע שבידי הרשויות, אך אין פירוש הדבר מסירה לא מבוקרת של מידע כלשהו. כנגד אינטרס הציבור וזכות האורח לקבל מידע ניצבים אינטרסים ואף זכויות אחרות, כגון צנעת הפרט. החברה היא שצריכה לקבוע סייגים לזכות לקבל מידע, המאפשרים חיסיון לגיטימי של מידע מסוים, ועליה לבטא זאת באמצעות חקיקה. חוקי חופש מידע במדינות אחרות כפופים לאיסורים מסוימים על מסירת מידע אישי. גם הצעת החוק הישראלית כפופה לחוק הגנת הפרטיות.

לאחר שהזכות לחופש מידע הוכרה בבית המשפט וכך בכל הדמוקרטיות המתקדמות, כולל מדינת ישראל, על המחוקק להצהיר על עיקרון זה באמצעות חוק, שיקבע את הנהלים למסירת המידע ואת הסייגים למסירתו. כל חוקי חופש המידע כוללים סייגים המאפשרים חיסיון של מידע בידי הרשות המחזיקה בו. הרשות רשאית להחליט שלא למסור מידע, אם גילוי עלול לפגוע בצנעת הפרט, בבטחון המדינה או ביחסי החוץ, באכיפת החוק, בתפקוד

החקיקין של הרשות או אם המידע הוא סוד מקצועי או מסחרי. כל זה, כאמור, נוסף על החוקים המחייבים חיסיון מידע מסוים על-ידי הרשות.

אולם מרבית המידע שהאורח זקוק לו אינו

מהסוג הנכלל בסייגים לעיל. מידע זה צריך להיות נגיש לכל דורש במחיר סביר ובתוך פרק זמן סביר. כך אכן נעשה במדינות שבהן נחקקו חוקי חופש מידע. כל עוד אין חוק חופש מידע, הזכות למידע אולי קיימת מבחינה משפטית, אך אינה מוכרת בציבור ואינה באה לכלל מימוש בחיי הפרט והציבור. זהו המצב בישראל.





את חסיון המידע.

במשך השנים תוקן החוק שלוש פעמים לאור הניסיון שהצטבר. השינויים הרחיבו את הגישה למידע עקב ניסיונות חוזרים של חלק מהרשויות לעקוף אותו, למשל באמצעות גביית תשלומים מוגזמים בעבור מסירת המידע. לכן הוכנס תיקון הקובע סולם תשלומים עבור מידע מבוקש. עקב ניסיונות של גורמים פוליטיים לנצל את החוק צומצמה הגישה למידע בנושא אכיפת החוק ולמשל, בנוגע למידע שעלול לחשוף חקירה משטרתית סמויה.

חוק חופש המידע האמריקני על תיקוניו מבוסס על 25 שנות ניסיון מצטבר של איזון בין זכות הציבור לדעת לבין צרכים לגיטימיים של סודיות. מאות אלפי בקשות מידע מוגשות כל שנה בארה"ב בחסות החוק. עלותו הוערכה ב־50-60 מיליון דולר לשנה (לעומת עלות מוערכת של 1.5 מיליארד דולר שהממשלה מוציאה על פרסומים מטעמה). מבקרי החוק טוענים שהוא יקר מדי, אך נראה שהתועלת מצדיקה את המחיר: התיקונים שחוק הקונגרס לאחר שהחוק נבדק ונחקר רק הרחיבו את תחולתו.

החוק האמריקני משמש עד היום מודל לחוקי חופש מידע בדמוקרטיות אחרות בעולם, כולל קנדה, צרפת, הולנד, כל המדינות הסקנדינביות, אוסטרליה וניו זילנד. מדינות אלה חוקקו חוקי חופש מידע בשנות השבעים והשמונים, לאחר שהציבור תבע

המדינה החלוצה בנושא זכות הגישה של הציבור למידע, היא ארצות הברית, שחוקקה חוק חופש מידע פדרלי (Freedom of Information Act) כבר ב־1966. החוק חל על מסמכים שבידי הרשויות הפדרליות, כולל הצבא וחברות ממשלתיות, אך לא על מסמכים שבידי המדינות ולא על בתי המשפט והקונגרס. לאחר מכן חוקקו מרבית המדינות בארצות הברית חוקי חופש מידע משלהן בנוסף לחוק הפדרלי.

8

חוק חופש המידע האמריקני הכיר בפעם הראשונה בחופש הגישה למידע כזכות בפני עצמה. לפני כן התירו החוקים לציבור גישה למסמכים ממשלתיים רק אם ניתן לבסס "צורך לדעת", למשל לצורך הוכחות בבית משפט. חוק חופש המידע קבע את הכלל, כי לכל אדם יש זכות גישה למסמכים של רשויות הממשל, אלא אם מסמכים אלה או חלקם מוגנים מפני גילוי על-ידי אחר מתשעת הסייגים הקבועים בחוק. סייגים אלה מגבילים את הגישה למסמכים שגילויים עלול לפגוע בביטחון לאומי ובמדיניות חוץ, שקשורים אך ורק לגיחול הפנימי של הרשויות או לסודות מסחריים ומידע עסקי פנימי סודי ולעניינים אישיים שגילויים יהיה בבחינת חריזה שלא כדין לפרטיותו של אדם. ההכרעה אם מסמך מבוקש כלשהו כלול באחד מהסייגים נתונה בראש ובראשונה בידי הרשות שמחזיקה במסמך. אם מבקש המידע מערער על החלטת הרשות, ההכרעה נמסרת לבית משפט, וחובה על הרשות להצדיק

הסייגים (בטחון, מידע מסחרי סודי, וכד''). השוני הוא בניסוח הכלל והסייגים וכן בנוהלי ההיענות לבקשות המידע והביקורת השיפוטית. בצרפת, למשל, הוקמה "ועדה לגישה למסמכי מינהל" לטפל בפניות לקבלת מידע, וזכות הערעור על החלטותיה נמצאת בידי בתי משפט מינהליים. מרבית המדינות ניצלו גוף קיים, אומבודסמן, הדומה למבקר המדינה אצלנו, שישמש מתווך בין מבקשי המידע לרשויות.

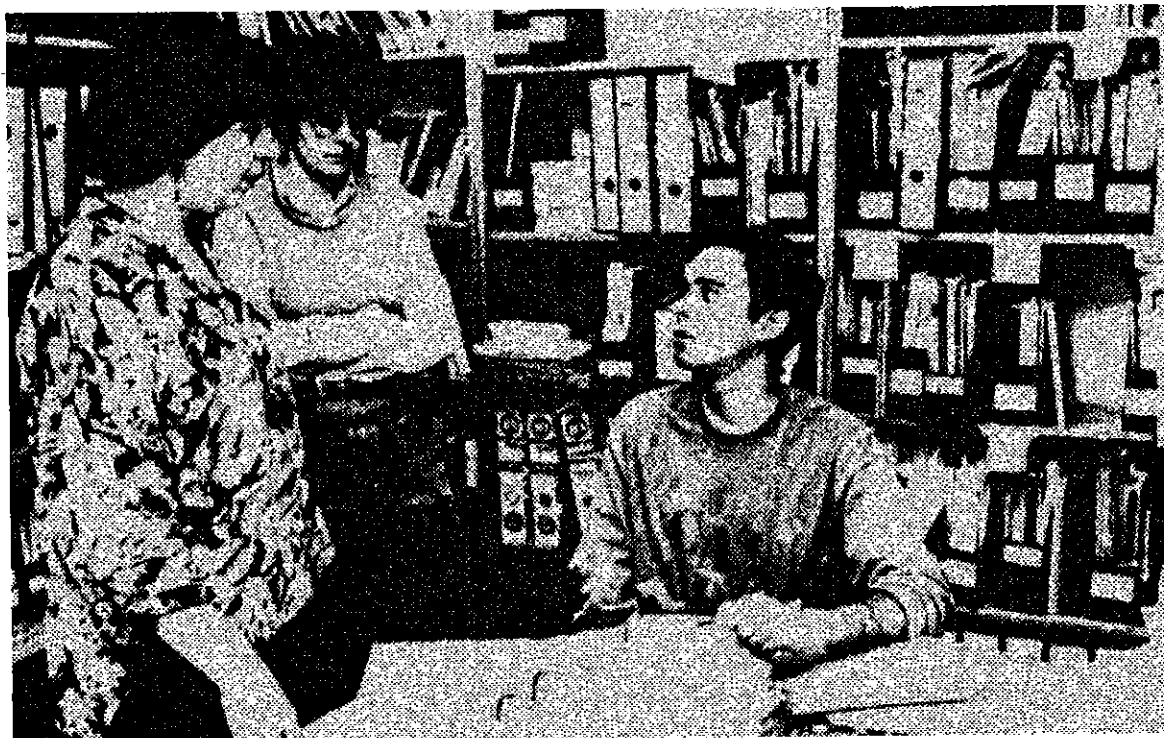
גם הקהילה האירופית, בהחלטת מועצת שרי אירופה מ-1981, הכירה בחשיבות של גישה למידע המוחזק ברשויות ציבוריות במשטרים דמוקרטיים. המועצה המליצה שכל הממשלות במדינות הקהילה ינחו עצמן על-פי כמה עקרונות. למשל, יש לקבוע אמצעים

מתאימים להבטחת זכות הגישה למידע, ואין לסרב לבקשות מידע מן הטעם שאין למבקש עניין ספציפי בנושא. שיקול הדעת אם למלא את המלצה באמצעות חוקים או נהלים נשאר בידי הממשלות החברות בקהילה.

להגביר את הפיקוח הציבורי על הממשלה ולהביא עוד מידע על פעולותיה. תגובות הממשלות נעו בין הסתייגות מן הרעיון ועד להיענות עקרונית, לרוב על-פי מידת הפתיחות והדמוקרטיות שבמסורת השלטונית באותה מדינה.

בשבדיה, לדוגמה, שבה קיימת מסורת ארוכה של פתיחות בשלטון, זכות הגישה למידע במשרדים ציבוריים מוכרת על-פי חוק מ-1766, מעוגנת בחוקה, ורק עברה תיקונים מאו. בבריטניה, לעומת זאת, קיימת מסורת של שלטון סגור למדי, וממשלת תאצ'ר התנגדה לחקיקת חוק חופש מידע. ואולם הקריאות החוזרות להרחבת זכות הגישה של הציבור למידע שבידי הרשויות (כולל מסקנותיה של ועדה ממשלתית על השירות הציבורי) הביאו לחקיקת חמישה חוקים המגדירים את הגישה של הציבור למידע בכמה תחומים.

המשותף לחוקי חופש המידע בכל המדינות הוא ההכרה בזכות הציבור לקבל מידע שבידי רשויות השלטון, באותם



צילום: דבי קופר

תמונת מצב

בארץ: האם

קיים חופש

מידע

בישראל



ב. מידע שחסוי לגישה לכלל הציבור נוגע בעיקר לצנעת הפרט (כל מידע על אדם פרטי, סודות מסחריים, מידע המבוסס על יחסי אמון ומידע שקשור לדיונים פנימיים ברשויות).

ג. מידע הנגיש לציבור

בנסיבות מסוימות משמעו מידע שיימסר רק למי שהמידע נוגע לו או שהוא בעל עניין לכאורה. סעיפים מסוג זה מופיעים, למשל, בחוק המרשם הפלילי ובחוק הגנת הפרטיות.

המצב המשפטי

ההכרה המשפטית בזכות הגישה למידע התפתחה במשך השנים בפסיקות של בית המשפט העליון, שניתנו בעקבות עתירות של מבקשי מידע, אשר נתקלו בסירוב מצד הרשויות. פסיקות אלה קבעו במידה רבה את מעמדו של חופש המידע בישראל. ראשית, הכיר בית המשפט בזכות הגישה למידע בזכות הנגזרת מחופש הביטוי, ולאחר מכן - בזכות העומדת בפני עצמה.

בית המשפט התייחס לזכות הגישה למידע בשלושה

היבטים:

1. גישה למידע שבידי הרשות כאמצעי למימוש זכות אחרת. הורחבה הזכות לעיין במידע כדי לממש את זכויות המגיש (או השוקל להגיש) תביעה אזרחית, כולל תביעה נגד המדינה, לשם הגנה על חשוד או נאשם במשפט פלילי, וכחלק מהליך מינהלי (בבית דין מינהלי). הוגדרו גם מגבלות הנגישות למידע בנסיבות אלה, אך

במדינת ישראל לא קיימת חקיקה, המגדירה את הזכות לקבל מידע ומסדירה את הנהלים למסירת מידע מהרשויות אל הציבור. רשויות השלטון בארץ רואות במידע המצוי ברשותן רכושן הפרטי ואינן ששות לחלוק אותו עם הציבור וואף לא עם רשויות אחרות. הקריטריונים ל"שחרור" מידע משתנים מרשות

לרשות. לעתים הם אינם קיימים כלל, וההיענות לבקשות מידע נקבעת בשרירותיות על-ידי פקידים או על-פי נהלים שכל רשות קובעת לעצמה. אין פלא אפוא שבקשות למידע נתקלות לעתים קרובות בסירוב, במקרים רבים לאחר עיכוב רב וללא נימוק או

בנימוקים סתומים כמו "מידע פנימי".

המפליא הוא, שגם הציבור הישראלי

מניח, שהמידע הוא נחלתן הבלעדית של

הרשויות ומקבל את התייחסותן בכל הנוגע

למסירת מידע כנורמה שצריך לחיות איתה, "חלק מהמציאות

הביורוקרטית בישראל". זאת, אף-על-פי שבית המשפט העליון

כבר קבע, שהמידע שבידי הרשויות שייך קודם כל לציבור.

מצב החקיקה

המידע נובע גם מכך, שאין חקיקה כללית בנושא הזכות לקבלת מידע. אין בחקיקה הישראלית כל הכרה מפורשת בזכות זו. הסעיפים העוסקים בגישה למידע פוזרים בחוקים שונים. סעיפים אלה מתייחסים לשלושה סוגי מידע:

- א. מידע שמיועד מלכתחילה לשמש את כלל הציבור מצוי למשל בחוק המקרקעין, חוק המשכון וחוק מרשם האוכלוסין.

"הכלל הוא שמממכים שנתקבלו בידי הרשות... צריכים להיות פתוחים וגלויים לפני הצד הנוגע בדבר... המענה כי באין חובה חוקית לגלות, רשאי אני לכסות ולא לגלות - יכול ותישמע מפי אדם או תאגיד פרטי... אבל אין הוא נשמעת מפי רשות המטלאת תפקיד על פי דין." (בג"צ שפירא, 1970)

2. הזכות לקבל מידע כחלק מחופש הביטוי. פסקי הדין, אשר יצרו את חופש הביטוי בישראל וביססו אותו, התייחסו באותה הנשימה גם לחופש לקבל מידע (ראה ציטוט מבג"צ "אולפני הסרטה" בפרק הראשון לעיל). במשך השנים הרחיב בית המשפט את הזכות לקבל מהרשויות מידע בעל חשיבות ציבורית לצורך מימוש חופש הביטוי במובן הרחב, ולא רק לצורך הליך משפטי או אינטרס אישי של העותר. בבג"צ "שליט" מ-1990 בית המשפט הורה בפעם הראשונה לגופים ציבוריים, שאינם רשויות מינהליות רגילות, אלא חברי כנסת וסיעות, לחשוף מסמכים על סמך העניין הציבורי הרב בגילויים (הסמכים קואליציוניים סודיים אשר נחתמו בין סיעות לקראת כינונה של הממשלה).

3. בעלות על המידע. במשך השנים חל שינוי בהתייחסות בתי המשפט לסוגיית הבעלות על מידע רשמי. עד לפסק הדין "שליט" החזיקו רבים משופטי בית המשפט העליון בדעה, שמידע רשמי הוא בבעלות המדינה, ועליכן חובה על מבקש המידע להראות סיבה לקבלו. בבג"צ "שליט" נקבע במפורש, כי "זהו 'נכס' השייך לציבור, ועליו (איש הציבור) להביאו לידיעת הציבור" בג"צ שליט" קבע באופן חד-משמעי את זכות הציבור לקבל מידע מן הרשויות הציבוריות ושלל מהן את טיעון הבעלות על המידע כנימוק לאי-מסירתו.

חופש מידע במציאות הישראלית

למרות התחזקות מעמדו המשפטי של חופש המידע בשנים האחרונות, בפועל עדיין נתקל המבקש בהומה של אי-ודאות וסודיות. רוב הציבור וגם רוב עובדי הרשויות אינם מודעים לפסיקות בתי המשפט בנושא חופש המידע. מצב זה נובע מהיעדר חקיקה, שתצהיר בבירור על זכות הגישה למידע שבידי הרשויות, תסדיר את אופן מסירתו לכל דורש ותקבע את הסייגים לאי מסירת מידע. בהיעדר חקיקה ברורה פורחת תופעת ההרלפות,

האופיינית לשלטון בישראל: מי שרוצה למסור מידע ומנוע מלעשות זאת לפי הנהלים, מוצא דרכים אחרות. התוצאה היא, שמידע חסוי דולף, מידע שאינו חסוי אינו מגיע לציבור, והגישה למידע בכלל שמורה לבעלי "קשרים".

נוסף על כך, מאגרי המידע הממשלתיים מיושנים, ובמקרים רבים אי-אפשר לשלוף מידע על-פי צורכי המבקש, כולל מבקש ממשלתי, בתוך פרק זמן סביר. לפעמים אי-אפשר לעשות זאת כלל. המידע במאגרים הוא לעתים גולמי, אינו מעודכן ואינו מותאם לעיבוד. אין תיאום בין המאגרים ויש כפילות וסרבול במערכות. ועל הבעייתיות במאגרי המידע הממשלתיים - ראה נספח בסוף החוברת.

המצב הזה מקשה על הכול: אורחים הרוצים לקבל מידע

הנוגע להם אישית מתייאשים בדרך כלל מהעיכובים ומהדחיות ומוותרים על מידע שהם זכאים לקבלו. חברות מסחריות מבזבזות

משאבים על איכוף מידע שכבר נאסף ומוחזק בידי הרשויות, אך לא נמסר להם בשלמות ובזמן (בארה"ב המגזר העסקי הוא המקור לכמחצית הבקשות המוגשות בחסות חוק חופש המידע). המצב מגיע לכדי אבסורד, כאשר רשויות מינהליות מתקשות להשיג מידע מרשויות אחרות. תופעת העיכובים במסירת מידע מוכרת אף בין אנפים שונים באותה רשות.

חוסר הגישה למידע גובה מחיר כבד במיוחד מארגונים,

העוסקים בקידום נושאים ציבוריים וזקוקים למידע מן הרשויות לצורך פעילותם היומיומית. מרביתם אינם מודעים לזכותם לקבל את המידע המבוקש ומשקיעים מאמץ רב, זמן, כוח-אדם ועצבים כדי לשכנע רשות זו או אחרת שהמידע המבוקש אכן נחוץ להם. חוסר הגישה למידע מכביד במיוחד על ארגונים התנדבותיים המקדמים נושאים ציבוריים "חשודים" על עובדי הרשויות, כגון ארגונים לקידום זכויות של מיעוטים או תושבי

שכונות. להלן כמה דוגמאות:

**** בדצמבר 1992 פנתה האגודה הישראלית להגנת הסביבה, "אדם טבע ודין", אל ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות בבקשה לקבל מידע על מקום קידוחי מי השתייה שנמצאו בהם נגיפים. העמותה רצתה להעביר את הנתונים להערכת מומחים. לאחר דחיות מספר הודיע מנכ"ל משרד הבריאות, שמדיניות המשרד היא לא למסור תוצאות של בדיקות בודדות לציבור. בקשה למידע באותו נושא, שהגיש מנהל היחידה לרפואה תעסוקתית וסביבתית בבית הספר לרפואה בהדסה לצורך מחקר, טרם נענתה. "אדם טבע ודין" גם ביקשו ממשרד החקלאות נתונים על חומרי הדברה המותרים לשימוש ע"י המשרד אף-על-פי שהם נחשבים מסוכנים לציבור. בתשובת המשרד נאמר, שהם אכן מסוכנים ונמצאים בשימוש, אבל לא נימקו את השימוש בחומרים ולא מסרו את הנתונים שנתבקשו למסור.**

12

**** "העמותה לקדמה חברתית-חיפה",**

העוסקת בנושאי חינוך ודיוור של ערביי חיפה, ביקשה מעיריית חיפה נתונים על בתי הספר בעיר, כגון תקציבים, שעות הוראה ומספר מורים, וכן תוצאות בחינות בגרות ואחוזי נשירה על-פי סוגי בתי הספר בעיר (יהודי, ערבי, מעורב). אגף החינוך של העירייה הפנה אותם לדובר העירייה. חלפו חודשיים והדובר הפנה את בקשת העמותה בחזרה לאגף החינוך. האגף הפנה את העמותה למשרד החינוך, לאגף התקציבים של העירייה וחזר חלילה. כשעייפו חברי העמותה מהסתבת, הם פנו לחבר במועצת העיר. הוא פועל כעת להשגת המידע בדרכים אחרות. בינתיים אין העמותה יכולה לאמת את הנחותיה על אפליה בהקצאת משאבים או להכין תוכניות עזר לתלמידים בבתי ספר המופלים לרעה.

**** בבאר שבע חתמו עולים מאתיופיה על חווי שכירות עם "עמידר", בלי שהוסבר להם תוכן החוזה. פרויקט "ג'נסיס" בבאר שבע, ארגון הפועל למיצוי זכויות חברתיות בתחומים**

שונים, ניסה לברר אם נוהלי "עמידר" אינם מחייבים את סוכניה להסביר את תנאי החוזה לשוכרים פוטנציאליים. אנשי "ג'נסיס" גם ביקשו מ"עמידר" וממשרד השיכון להבהיר מהם הנהלים שלפיהם קיבלו רק חלק מהעולים סיוע בשכר הדירה. שתי הבקשות נדחו. משא ומתן נוסף עם "עמידר" הביא להסכמתו של מנהל המחוז לאפשר לנציגת "ג'נסיס" לעיין בספר הנהלים של "עמידר" אך לא לצלם ממנו. על-פי החוק זהו מסמך ציבורי. "ג'נסיס" שוקל לבקש מבית המשפט להוציא צו נגד "עמידר".

מי הפנה אותך דווקא אלינו?

במהלך השבועות הארוכים בהם תרתי אחר תוצאות מדויקות של הבחירות המוניציפליות בראשון לציון, רחובות ונס ציונה, מקום המדינה ועד 88, בכל מקום אליו הלכתי, מארכיון ועד ספרייה, מחדר דובר לחדר מזכיר עירייה, ממוזיאון לפקידת ארכיב פשוט ידיים לאמור: "לא נוכל לעזור לך..." כשהעזתי להציג את שאלותיי נעניתי כמעט תמיד בגענית צחוק קצרה ומצננת מוטיוציה: "את צוחקת? על מה את מדברת? לא אצלנו. תנסי שם..." וכך הלאה וכך הלאה. חוק מרפי הוגדר מחדש.

כל החיפושים אחרי תוצאות הבחירות ברחובות ובנס ציונה, התגלו כשיטוט במסדרונות קאפקאיים של ארכיבים סגורים ושל היתקלויות בפנים חתומות של פקידים. מיום ליום התעצם מנגנון השכנוע הסמוי שהטביע במוחי הקודח את המסקנה שמה שאני מבקשת הוא בעצם מועקה אחת גדולה ומיותרת, נעדרת כל עניין לציבור ושהנפת דגל "נגישות המידע" אינה רלוונטית לה...

את החור בנתונים על רחובות צריך להצדיק. "שנתון סטטיסטי עולה המון כסף", אומר משה גונן, מזכיר העיר בעיריית נס ציונה הפגין כלפי נמרוד צח אדישות שאידאולוגיה מאחוריה... "אנחנו לא נבזבז את כספי עירייה בשביל לעזור לעיתון ערים". את מי בדיוק אתה מעניש, נמרוד צח?

... נותר לי לפצח את את הגשר הצר (מאוד) של ההיסטוריה הסטטיסטית של עיריית רחובות... מלשכת הדובר נמסר לי שמה אני מחפשת משול למלה בערימת חציר, והיקף העבודה שכרוך בחיפוש אחרי גזרי עיתונות משול לעבודת סמינר...

באין תגובה ראויה מעיריית רחובות פניתי למרכז לשלטון מקומי, לספרייה העירונית של רחובות, למשרד הפנים, ללשכה המשפטית של עיריית רחובות, למוציא לאור של משרד הביטחון ולמחלקת הרשומות במשרד המשפטים. דבר לא עזר. יוק. קשר השתיקה או פלונטר העצלנות?

שרון גליק, "ערים", 29.10.93



הקואליציה לחופש מידע פועלת מאוגוסט 1992 באמצעות הגברת המודעות והחקיקה כדי לאפשר לציבור לגשת למידע הנמצא בידי רשויות השלטון. הקואליציה הוקמה ביוזמת האגודה לזכויות האזרח בישראל, המרכז לפלורליזם יהודי והקרן החדשה לישראל. היא מאגדת אורחים, עמותות ציבוריות ואיגודים

והמפר"ל. הצעה זו מבוססת על הצעת החוק של משה שחל, תוך שינויים והרחבות, ועל הניסיון המצטבר של חוקי חופש מידע מחו"ל, שהותאמו למציאות הישראלית. ההצעה נמצאת

לפני קריאה טרומית. בדצמבר 1993 החליטה הממשלה למנות ועדה, שתגבש את עמדת הממשלה בנוגע להצעת החוק בתוך שלושה חודשים.

מקצועיים ופתוחה להצטרפות של כל יחיד או ארגון התומכים בקידום חופש המידע בישראל.

מטרות הקואליציה לחופש מידע:

א. להביא לחקיקת חוק חופש מידע בישראל, שיקבע בבירור את זכות הציבור לקבל מידע מידי הרשויות ויגדיר קריטריונים ונהלים ברורים להעברת מידע.

ב. להגביר את המודעות בקרב הציבור והממסד בישראל לנושא חופש המידע.

א. חקיקת חוק חופש מידע בישראלי

הצעות חוק קודמות

הצעת חוק חופש מידע הוגשה בעבר בכנסת על-ידי ח"כ (כיום השר) משה שחל ב-1983 ושוב ב-1992. הממשלה התנגדה להצעה בטענה, שהמערכת הממשלתית אינה ערוכה טכנית ותקציבית כדי לענות על מספר הבקשות שצפויות להגיע לאחר החקיקה. בפעם השנייה עברה ההצעה בקריאה ראשונה, למרות התנגדותה של הממשלה, ואחר כך "נקברה" בוועדה. מאז לא חלה התקדמות בחקיקה.

הצעת החוק הנוכחית

ב-2.8.93 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק חופש המידע, על-ידי תשעה חברי כנסת מסיעות המערך, מרצ, הליכוד, צומת

תמיכת הקואליציה בהצעת החוק

הקואליציה מתכוונת לפעול לקידום החוק בכל שלב. היא תפעל להגברת הלחץ הציבורי באמצעות ארגונים התומכים בחוק, כגון ארגוני זכויות אדם ומינהל תקין, וכן ארגונים מתחום האקדמיה, המשפט והמגזר העסקי. במקביל, ייאבק כל מגזר על הסעיפים בחוק החשובים לו.

הערכת עלות יישום החוק בישראל

חוק חופש מידע מחייב השקעה ציבורית במערכות המידע הציבוריות, כדי שיהיו מסוגלות להעביר את המידע האצור בידיהן לכל דורש. כיום אין מדיניות ניהול מידע ממשלתית, ומצב מאגרי המידע הציבוריים מפגר לעומת מדינות מפותחות אחרות. הסרבול בגישה למידע ציבורי הוא המחסום העיקרי העומד בפני משקיעים שמתעניינים במשק הישראלי. ההשקעה במערכות המידע תתרום בסופו של דבר לייעול המשק הישראלי ולצמיחתו.

כדי לאמור את עלות יישום החוק, פנה שתי"ל בשם הקואליציה לכלכלן, מומחה למערכות מידע ממשלתיות והומין הערכת עלות כוללת. המחקר כלל בדיקה מקיפה של מאגרי המידע הציבוריים,

ניתוח המצב הקיים ברשויות והכנת מודל עלות יישום החוק המוצע. תקציר מהדו"ח מופיע בסוף החוברת.

ב. הגברת המודעות לזכות

לקבל מידע

פעילות חינוכית והסברה

הקואליציה פועלת בקרב הציבור והממסד להגברת המודעות לחשיבות של נגישות המידע שבידי הרשויות. במסגרת זו מתקיימים ערבי עיון על חופש מידע בישראל בהשתתפות נציגי הרשויות וארגוני ציבור ונציגים מתחום האקדמיה, המשפט והעסקים. חומר הסברה מופק ומופץ בקרב הציבור והממסד. בעתיד מתוכננים דיונים נוספים על השלכות החוק בתחומים שונים, השתלמויות בהשגת מידע בעבור ארגונים ציבוריים ועוד.

מוקד לפניות ומאגר בקשות מידע

עם הגברת המודעות לזכות הגישה למידע נעשית הקואליציה לכתובת עבור יחידים וארגונים, שנתקלו בעיכובים לא סבירים או שהרשויות דחו את בקשותיהם למידע. פניות אלה מופנות לארגונים בקואליציה, המתמחים בהשגת

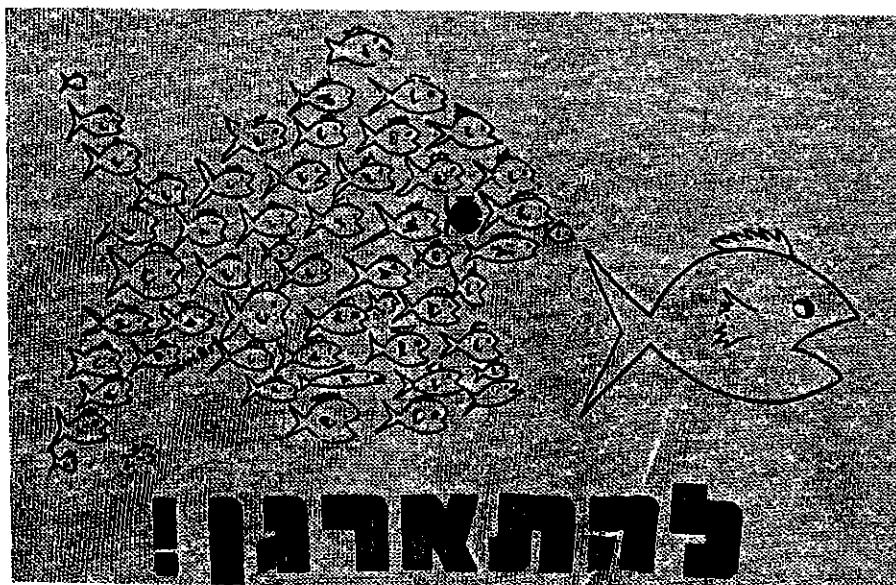
מידע מהרשויות. כל הבקשות מתועדות (באישור הפונה) ב"מאגר בקשות מידע" המשמש את הקואליציה לבדיקת המצב ואיתור מוקדי סרבנות בקרב הרשויות.

ג. הרחבת הקואליציה

כעת מורכבת הקואליציה בעיקר מארגונים לזכויות אורה, למינהל תקין, לזכויות נשים וארגוני איכות הסביבה. בעיית נגישות המידע תריפה במיוחד בארגונים אלה. אין ספק, שזרימה חופשית ומסודרת של מידע תסיב עם כל מגורי האוכלוסייה ותשפיע על המשק כולו, לטובת הצרכן והיצרן כאחד. בכוונתנו להרחיב את שורות הקואליציה, כדי שתכלול גם ארגוני צרכנות ואיגודים מקצועיים ועסקיים. כאמור, הניסיון האמריקני מראה, שהמגזר העסקי הוא המשתמש הגדול ביותר (כמחצית מכלל בקשות המידע) בחוק חופש מידע. מקצועות נוספים, שבהם נגישות המידע חיונית, הם האקדמיה, והעיתונות ועוד.

הניסיון במדינות אחרות מראה, שרק קואליציות רחבות הצליתו להתגבר על ההתנגדות, על הביורוקרטיה ועל הממסד ולהעביר חוקי חופש מידע, שהביאו לזרימה מסודרת ורחבת-היקף של המידע מן הרשויות אל הציבור.

14



למידע נוסף ולהצטרפות לקואליציה התקשרו אל רכז פרויקט חופש המידע בשתי"ל, ישי מנוחין. טל: 02-723597



להלן תמצית הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ג-1993:

א. לכל אדם הזכות לקבלת מידע. מידע שנאסף בשם הציבור, ובכספו שייך לציבור, ועל-כן מחובתה של כל רשות ציבורית להעמידו לרשות הכלל ולמסרו לכל דורש. המבקש אינו חייב להוכיח עניין אישי במידע המבוקש.

* החוק לא חל על מידע שבידי הכנסת או ערכאות השיפוט, למעט דיונים הפתוחים לציבור.

ב. סוגי מידע שאין צורך לבקשם במיוחד - על הממשלה לפרסם באופן קבוע. על הממשלה לפרסם אחת לשנה את רשימת כל הרשויות הציבוריות, תפקידיהן וסוגי המידע שברשותן. כמו כן, יש לפרסם את הדרכים להשגת המידע הנ"ל.

ג. כל רשות ציבורית תפרסם מדי שנה דין וחשבון, שיכלול נתונים מפורטים אודות פעילותה ותחומי אחריותה, לרבות תפקידיה וסמכויותיה, חוקים, תקנות, נהלים פנימיים והחלטות מדיניות.

ד. כל מידע מעבר לכך, רשאי כל אדם לבקשו. ה. קיימים סייגים לגיטימיים לחסיון מידע. לא כל מידע יכול להיות פתוח לציבור. החוק מגדיר את הסייגים למסירת מידע בהתבסס על אלה הקיימים בחוקי חופש מידע במדינות אחרות:

* מידע שגילוייו עלול לגרום לפגיעה בבטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה.

* מידע שגילוייו עלול לפגוע בתפקוד התקין של הרשות הציבורית ולהפריע למילוי תפקידה על-פי דין.

* מידע שגילוייו עלול לפגוע בהליכי אכיפת החוק או למנוע מאדם את זכותו למשפט הוגן.

* מידע שגילוייו מהווה פגיעה בצנעת הפרט, על-פי חוק הגנת הפרטיות.

* סודות מקצועיים ומסחריים. ז. הערכאה לערעור על דחיית בקשות לקבלת מידע היא בית משפט שלום. מכיוון שהחוק קובע, שחובת הרשות למסור מידע, תיפול על הרשות החובה להוכיח בבית המשפט מדוע אינה מוסרת את המידע.

15

ו. קביעת נהלים לקבלת המידע: גוף לטיפול בבקשות מידע: בכל רשות ציבורית יוקם גוף, שיהיה אחראי להעמדת המידע לרשות הציבור ולטיפול בבקשות לקבלת מידע לפי החוק.

מסגרת זמן: על הרשות לענות על בקשות שיוגשו בכתב תוך 30 יום.

* אם הרשות אינה יכולה לענות בפרק זמן זה, היא רשאית לדחות את מועד מתן תשובתה עוד ב-30 יום, ועליה להודיע על כך למבקש.

* אם תשובתה חיובית, על הרשות להעמיד את המידע לרשות המבקש בתוך 15 יום.

סירוב לבקשות: על סירוב לבקשה תודיע הרשות בצירוף הנימוקים בכתב וכן הסבר היכן ניתן לערער על ההחלטה ואיך ניתן לערער עליה.

* הרשות רשאית לסרב למסור מידע, אם הטיפול בבקשה דורש הקצאה לא סבירה של משאבים או אם המידע עומד כבר לרשות הציבור.

מרכז חופש המידע והחברה הישראלית

שבידי השלטון תיצור "שקיפות" של המערכת השלטונית ותאפשר לעם לבקר את מעשיו. פוליטיקאים ואנשי הרשויות, הרוצים לכסות על כישלונות ורשלנויות או על עבירות של טוהר המידות, יתקשו להשתמש בטיעון של "מידע פנימי", הכיסוי המקובל בישראל כיום. הרשויות יהיו חייבות בדיווח כמפורט בחוק, ובכלל

זה דיווח שדורש האזרה, מלבד הסייגים שהוזכרו, וגם אלה יהיו נתונים לביקורת בתי המשפט.

לזרימה חופשית ומסודרת של מידע מהמערכת השלטונית לאזרחים תהיה השפעה ישירה על החברה ועל המשטר בישראל בכמה מישורים:

- * פתיחות מוגברת של מערכות השלטון לאזרחים.
- * חיזוק טוהר המידות במערכת השלטונית.
- * התייעלות הביורוקרטיה והמשק הישראלי.
- * חברה פתוחה ודמוקרטית יותר.

התייעלות הביורוקרטיה והתועלת למשק הישראלי

כלכלת משק חופשי מבוססת על זרימת מידע חופשית על הצדדים והאפשרויות ומאפשרת קבלת החלטות בעיתן. בישראל הביורוקרטיה המסורבלת היא המכשול העיקרי, מלבד המצב הבטחוני, בפני פיתוח המשק. חלק ניכר מהמחסום הביורוקרטי נובע מחוסר הגישה של גורמים עסקיים למידע חיוני המצוי בידי מערכת השלטון. דחיות אינספור לבקשות מידע וריצות ממשרד למשרד, בהיעדר נהלים המחייבים את מסירת המידע באופן מסודר, מכבידים על בעלי העסקים במשק ומרתיעים משקיעים פוטנציאליים.

חברה פתוחה ודמוקרטית

חברה, שיש בה זרימה חופשית של מידע, היא חברה פתוחה ודמוקרטית, כמאמר נשיא ביהמ"ש העליון, מאיר שמגר:

"שיטת הממשלה הדמוקרטית ניוונה מכך - ואף תלויה בכך - שמן הציבור ואלי תהיה זרימה חופשית של מידע, אשר נמכ על הנושאים המרכזיים המשפיעים על חיי הכלל ועל חיי הפרט; על כן יש הרואים בזרימה החופשית של המידע מעין מפתח של המערכת הדמוקרטית כולה." (מפסק הדין בבג"צ "שירין")

רמזי קלארק, התובע הכללי של ממשלת ארצות הברית בזמן אישור חוק חופש המידע האמריקני, ביטא זאת בקצרה:

"אין דבר הפוגע בדמוקרטיה כמו הפוריות."

פתיחות השלטון לאזרחים

חברה דמוקרטית מבוססת על העיקרון של שיתוף שכבות נרחבות

ככל האפשר של הציבור בעיצוב קווי מדיניות.

הנגישות של המידע שבידי השלטון לאזרחים

תיתן בידיהם עוד כלים להתמודד עם פעולותיו

של הממסד, תסייע ליחידים להיאבק על זכויותיהם ותסייע לארגוני אזרחים לקדם נושאים ציבוריים וחברתיים. לא רק ליבעלי הקשרים" בממסד תהיה גישה למידע. כל מבקש, יהיה מעמדו אשר יהיה, יוכל לקבל את המידע הנחוץ לו לפי קריטריונים מוגדרים ומוסדרים על-פי חוק.

טוהר המידות במערכת השלטונית

שחיתות, חריגה מטוהר המידות וסתם רשלנות - כל אלה יכולים לשגשג כשהסודיות שוררת. גישה מוגברת של הציבור למידע

16

מסמך

מאגרי מידע ציבוריים, מדיניות המידע הממשלתית ויישום חוק חופש מידע בישראל

מאת: משה הרצברג,
כלכלן

הנספח מבוסס על עבודת מחקר,
שהומין שתי"ל בעבור הקואליציה
לחופש מידע לצורך הערכה של

עלות היישום להצעת חוק חופש מידע. הערכת העלות מבוססת על
מחקר מקיף של מצב הרשויות הציבוריות המטפלות במידע ומאגרי
המידע שבידיהן.

הניסיון בישראל במאגרי מידע

ממשלתיים - רקע

עשרים השנים שעברו מאופיינות בגידול מהיר של טכנולוגיות
המידע, ואולם, במגזר הממשלתי התפתחות זאת איטית למדי, ויש
ניצול חלקי בלבד של האפשרויות. אחת הסיבות לכך היא,
שהממשלה עושה במידע שימוש בעיקר לצרכיה. תהליכי החשיבה
ומבנה צריכת המידע לא השתנו בה שינוי של ממש בעשרות השנים
שעברו. סיבה נוספת היא, שהממשלה לא ראתה את עצמה מחויבת
למסור מידע לציבור ולכן לא פיתחה כלים שיעזרו לה בכך.
במדינת ישראל אין היום משרד אחד המטפל במדיניות המידע
הממשלתית. הטיפול המיניסטריאלי בתחום המידע ברמה הלאומית
עבר לדיון בוועדות בין משרדיות (משרד התכנון והכלכלה, משרד
האוצר, משרד התקשורת ועוד).

באורח פרדוקסלי, שכלול המערכת הפוליטית יצר צורך ביחסי
ציבור, אשר הביאו לפיתוח יכולת הצגת מידע על פעולות
המשרדים. נוסף על כך, התפתחות היכולת הטכנולוגית "כפתה"
על הממשלה לחזור ולעסוק בנושא המידע. אימוץ נכסי מחשוב
מתקדמים הביא לניצולת הון נמוכה, ומצב זה הביא לחיפוש אחר

מידע שההון יעשה בו שימוש. יחידות עיבוד הנתונים בגופים

הציבוריים צברו במהלך השנים יכולת טכנולוגית ניכרת,

שהביקוש לשירותיהן כלל את כל יחידות הרשות.

תהליך זה עדיין בראשיתו, ואולם הגישה

הבסיסית לא השתנתה: הרשות הציגה מידע

שהייתה מעוניינת בהצגתו ולא מידע שהצרכן היה מעוניין

לקבל.

המצב היום הוא, שהממשלה ניצרה את ידה כמעט לחלוטין

מטיפול ריכוזי ומסודר בנושא המידע. כיום יש מספר מצומצם

של ספריות ומאגרי מידע ממשלתיים (ספריית מחקר ופיתוח,

למשל) העומדים לרשות הציבור. בכמה משרדי ממשלה יש ספריות,

אך הן אינן פתוחות לציבור, ורובן אינן מתוחזקות כראוי. עיקר

המידע נמצא במאגרים ממוחשבים או ב"תיקי הרשות" ואינו נחלת

הציבור. הניסיון של הממשלה להיות מובילה בנושא אספקת המידע

הסתיים לפי שעה ב"יחסי ציבור": הצהרת כוונות, טכנולוגיה

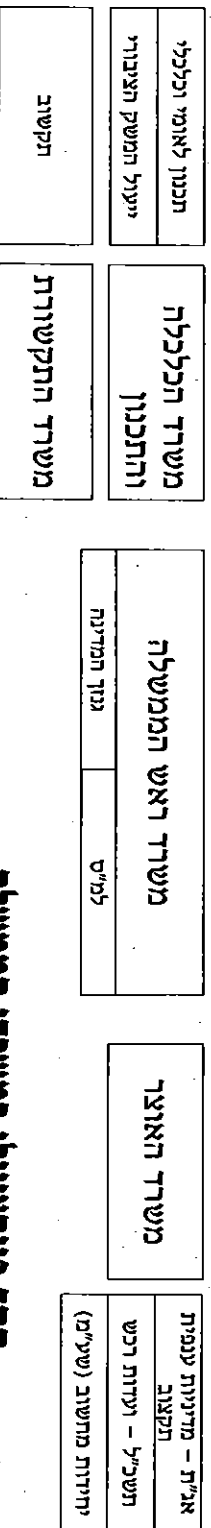
ומחשוב, פרסומים "מטעם" ודוברות.

הרשויות הציבוריות העוסקות במידע

א. השלטון המרכזי

להלן תרשים סכימתי של סביבת המידע במערכת הממשלתית.

גורמים במערכת המידע הממשלתית

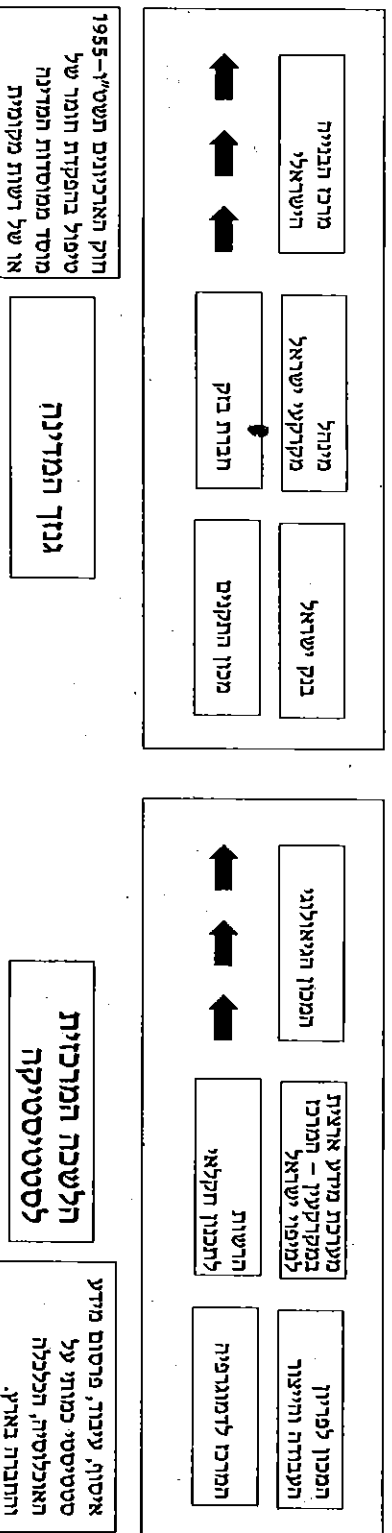


חתך פונקציונלי במשרדי הממשלה

יחידות מטה	יחידות מיוחדות	יחידות מחקר	יחידות מחשוב	דוברות
יחידות שירות	ספריות מיוחדות מאגרי מידע "עודיים"	יחידות מחקר סטטיסטיקה ותכנון	שירותי מחשוב ומידע ע"א	יחידות מחשוב
כלל יחידות המשרד, אשר משתתפות בייצור המידע הן על פי המדרג המקדי והן בעקיפין	דוגמאות מאגרי רשם החברות מאגרי שות' עסקיות (תמ"ש) המועצה הלאומית למחקר ופיתוח	יחידות משרדיות כולל מידען ראשי דוגמאות הרשות לתכנון כ"א מחקר וסטטיסטיקה בחירות	עיבוד נתונים ממוחשב, פיתוח מערכי מידע במשרד ותחזוקת רכש	טיפול בפניות הציבור, דוברות, הסברה, יחסי ציבור, תיאום, תיווך בין ביקוש למידע לגורמים המטפלים
				משרד ראש הממשלה

תאגידים, רשויות וחברות ממשלתיות

גופי מידע ומחקר ממשלתיים בזיקה משרדית



הסימון – משמעותו שקיימים גופים נוספים השייכים לקטגוריה ואינם מופיעים בתרשים.

בחירת ההוצאות הממשלתיות הישירות והעקיפות על מידע מעלה, שסכומים ניכרים מוצאים בנושא הזה. למעלה ממיליארד ש"ח בשנה מוציאה הממשלה על נושא המידע (מחשוב, הסברה, פרסומים, דוברות, מחקרים, תכנון). כרבע מסכום זה מוצא על מחשוב.

מספר המועסקים במשרדי הממשלה בתחומי המחשוב ויצירת המידע וההסברה מגיע לכמה אלפים (על-פי ההערכה כ-2000 מועסקים). מספר המועסקים בסקטור הממלכתי בתחום עיבוד הנתונים (מחשוב) מגיע לכ-600 איש. מספר זה אינו כולל מועסקים שאינם עובדי מדינה, שמשרדי הממשלה מסתייעים בהם. פירוט של מאגרי המידע במשרדים הממשלתיים מופיע בדו"ח המוזכר לעיל.

ב. השלטון המקומי

השלטון המקומי מספק שירותים מקומיים וממלכתיים בתחומי חיים רבים, כולל חינוך, בריאות, רווחה, תכנון ובניין ועוד. ניתן לומר, שהקשר היומיומי של האזרח עם פעולות השלטון המקומי הדוק יותר ומקיף תחומי חיים רבים יותר מהקשר שיש לו עם השלטון המרכזי. משום כך, יש חשיבות מיוחדת לאפשרות לקבל מידע מן הרשות המקומית, הן בתחום השירותים הממלכתיים והן בתחום השירותים המקומיים.

לרשות המקומית יש מאגרי מידע כמעט ככל תחומי פעילותה. עם זאת, יש פער ניכר ביכולת המחשוב של המידע בין הרשויות הגדולות לקטנות. באחדות מן העיריות יכולת המחשוב גבוהה מאוד, אבל ברשויות המקומיות הקטנות היכולת מוגבלת ביותר. מובן שבמקרים אלה השירות האינפורמטיבי לתושב לוקה בחסר.

מרבית הרשויות המקומיות מסתייעות בגופים חיצוניים בהכנת

הדוחות הכספיים ובניהול ענייני השכר של עובדיהן. בהקשר זה יש להזכיר את "החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בישראל בע"מ", המספקת שירותי עיבוד נתונים לרבות מהרשויות המקומיות. החברה מעורבת, ובעלי מניותיה מדינת ישראל, מרכז השלטון המקומי והרשויות המקומיות. ייתכן שחברה זו תוכל לסייע ביישום חוק חופש המידע בשלטון המקומי.

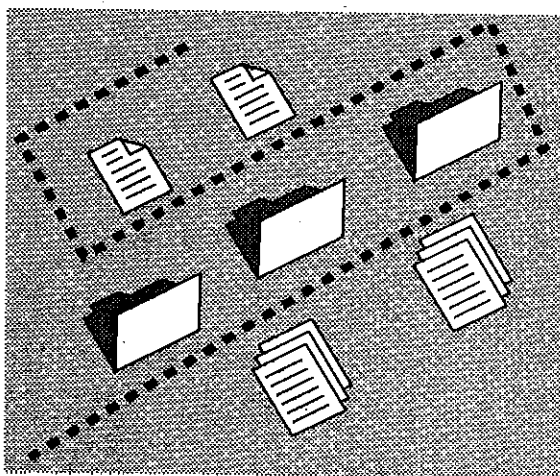
קשה להעריך כשלב זה את היקף ההוצאות של הרשויות המקומיות על נושא המידע. המיון הסטטיסטי המקובל של פעולות הרשויות המקומיות אינו מאפשר לבדוד מרכיב זה מסך הכול. לשם כך יש לבחון בחינה פרטנית את הדוחות הכספיים של

כל רשות בנפרד. עם זאת, ברור, שבעיריות הגדולות ההוצאה לנושא המידע היא הוצאה ניכרת ומקיפה תחומים רבים: יחידות מחשב עצמאיות, מרכזי מידע, ארכיבים פרסומים,

הסברה, דוברות ועוד. כך, למשל, בעיריית תל-אביב-יפו ההוצאה בתחום המידע כוללת הסברה, מרכז תיעוד ודיווח, תלונות הציבור, ארכיב, מרכז למחקר כלכלי חברתי, מיכון ועוד. ההוצאה בתחומים אלה מסתכמת ביותר מ-2% של הוצאות העירייה בשנה.

ג. גופים ממשלתיים אחרים

בנוסף למשרדי הממשלה וליחידות הסמך ממשלתיות מעורב השלטון המרכזי בניהולם ובפעילותם של גופים שונים, חברות ממשלתיות ורשויות על-פי חוק, יש הטרוגניות רבה בתחומי פעילותם של הגופים האלה ובדרך ניהולם. חלקם עוסקים בפעילות מסחרית לכל דבר בזיקה מעטה לציבור (חברת כימיקלים לישראל בע"מ) וחלקם מספקים שירותים לציבור על בסיס עסקי (חברת בנק). לחלק מן החברות יש מונופול בכל מיני תחומי תשתית, ואילו חברות אחרות מספקות שירותי פיתוח, חינוך ותרבות.



יש גופים גדולים נוספים, שהממשלה מעורבת בתקצובם ובניהולם, למשל בנקים מסחריים, קופת חולים הכללית, תמיכות במגזר החקלאי ועוד.

מאגרי מידע שבידי רשויות השלטון

מרבית המידע ברשויות הציבוריות מאורגן בחלקו בקובצי מידע ממוינים ומסווגים, שחלקם מוחשב. על-פי ההערכה, קיימים כיום ברשויות כמה אלפי קיבצי מידע, כ-500 עד 1,000 מהם ממוחשבים. רמת המחשוב אינה אחידה. בחלק מן המקרים המידע ניתן לאיחזור ולעיבוד ברמה גבוהה. התפתחות יכולת המחשוב בשנים שעברו הביאה לפיתוח שירותים מקוונים וליכולת ניהול בסיסי נתונים. לרשויות ציבוריות מסוימות יש קושי ארגוני לקלוט טכנולוגיות מידע חדישות וליישמן.

יחידת התקשוב במשרד התקשורת ביצעה בזמן האחרון סקר מאגרי מידע ממשלתיים. לפי נתוני משרד התקשורת נמנו 163 מאגרי מידע עיקריים במשרדי הממשלה. לפי נתוני רשם מאגרי המידע נמנו 225 מאגרי מידע ממשלתיים.

יצוין, שמאגרים המידע החייבים רישום אצל רשם מאגרי המידע הם רק חלק מהמאגרים. משרד התקשורת כלל בקובץ המאגרים רק חלק מן המאגרים הקיימים. על-פי הנתונים לעיל

קשה להעריך ולאפיין במסגרת זו את ההוצאה לגופים האלה על

נושא מידע. ראוי לציין בהקשר זה:

- * חלק מן הגופים הם בעצם ורוע שלטונית, משום שהמדינה היא גורם דומיננטי בתקציבם, בניהולם, במדיניות הפיתוח שלהם ובקביעת תעריפי השירותים שהם נותנים.
- * חלק מגופים אלה מספקים שירותים חיוניים לציבור.
- * לחלק מן הגופים יש יכולת טכנולוגית גבוהה, וניתן לצפות מהם שיישמו את הטכנולוגיות המתקדמות במתן שירותי מידע לציבור.

- * הגופים האלה כפופים לכל מיני חוקים, למשל פקודת החברות וחוק החברות הממשלתיות. בחוקים האלה יש התייחסות למסירת מידע לבעלים או לרשויות מסוימות, אך לא לציבור.

20

- * בתהליך ההפרטה של חלק מן הגופים נמסר מידע בתשקיפים. המידע הוא כללי, ניתן על בסיס חד-פעמי או תקופתי ואינו מספק את הצורך במידע שבידי החברות האלה.

ניתן לצפות מגופים אלה, שחיוניות שירותיהם לציבור גדולה ושהממשלה מעורבת במישרין או בעקיפין בניהולם ובפעילותם, שהם ימסרו מידע לציבור. מה גם שלחלקם יש כבר יכולת טכנולוגית המאפשרת מתן שירותי מידע לציבור.

ד. גופים חוץ שלטוניים

יש מספר גדול של גופים חוץ שלטוניים, שרשויות השלטון מעורבות בתקצובם או בניהולם. ניתן למנות עם גופים אלה כל מיני עמותות בנושאי חינוך, תרבות ודת, מוזיאונים, אגודות מים, מכוני מחקר ועוד. אף שמרביתם נתונים לביקורת משרד מבקר המדינה, כמעט שאינם משתפים את הציבור במידע על פעילותם, והמידע הקיים אצל רשויות השלטון בנוגע להם מועט.

אפשר לראות, שיש במשרדי הממשלה לפחות 300 מאגרי מידע. על-פי בדיקה בשטח אפשר להעריך שהמספר גדול מזה. כך למשל במשרד לאיכות הסביבה, משרד ממשלתי קטן, נמנו 14 מאגרי מידע (לעומת 9 מאגרים על-פי נתוני משרד התקשורת).

מספר מאגרי המידע ברשויות המקומיות גדול אף הוא. לעיריית ירושלים 32 מאגרי מידע הרשומים אצל רשם מאגרי המידע, ולעיריית תל-אביב-יפו 39 מאגרי מידע רשומים. על-פי הבדיקה טרם נרשמו אצל רוב מאגרי המידע כל המאגרים החייבים ברישום, וגם הם רק חלק ממאגרי המידע ברשויות המקומיות. על-פי הערכה, יש ברשויות המקומיות למעלה מ-100 סוגים של מאגרי מידע – כלל המאגרים בכל הרשויות יכול להגיע לכמה אלפים.

ברשויות ציבוריות אחרות יש מספר גדול של מאגרי מידע, אך קשה להעריך את מספרם הכולל.

ברור אפוא, שיישום החוק מחייב היערכות למתן המידע מאלפי מאגרי מידע. חלק מהמאגרים האלה מספק גם היום מידע לציבור, אבל ההיערכות צריכה לכלול גם אותם, משום שהמידע שהם מספקים היום הוא חלקי בלבד (על-פי סוג השירות או היכולת הטכנית). לפיכך, גם במאגרים הקיימים תכלול ההיערכות הרחבת בסיס הנתונים על-פי הצורך, פיתוח שירות שאלתות וקליטת תוכנה וחומרה.

מאגרי מידע ממשלתיים

העומדים לרשות האזרח

לרשות האזרח, הנוקק למידע מרשות כלשהי, עומד הדובר. הדובר אינו נושא באחריות כלשהיא לאספקת המידע. בדרך כלל הוא טרוד בהסברה, אינו פנוי לטפל בפניות האזרח ואין ברשותו האמצעים לכך. לכל היותר הדובר הוא מתווך, המפנה את הבקשה הלאה. פניות הציבור לקבלת מידע ממשרדי הממשלה מופנות

לרוב ליחידות המטפלות או ליחידות המחשוב המנהלות את בסיסי הנתונים.

כיום, מאגר המידע הממשלתי העיקרי שעומד לרשות הציבור הוא הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס). פרסומי הלשכה מקיפים אמנם, ואולם גם כאן נשאלת השאלה באיזו מידה הנתונים וצורת הצגתם מתאימים לצורכי הציבור וניתנים בזמן, ומה בנוגע למידע שאינו סטטיסטי באופיו (החלטות, נהלים, כללים, אישורים, תהליכים וכד'?) עוד חיסרון הוא, שיכולתה של הלמ"ס ליצור את המידע מוגבלת. הפרסומים השוטפים מתבססים על מידע ציבורי קיים, ואילו נושאי הפרסומים המיוחדים המתייחסים למידע חדש נקבעים על-ידי הלשכה עצמה.

על אף חשיבותו הרבה של מוסד זה, אין בו מענה הולם לצורכי הציבור.

עוד אפשרות לקבל מידע היא בגנוך

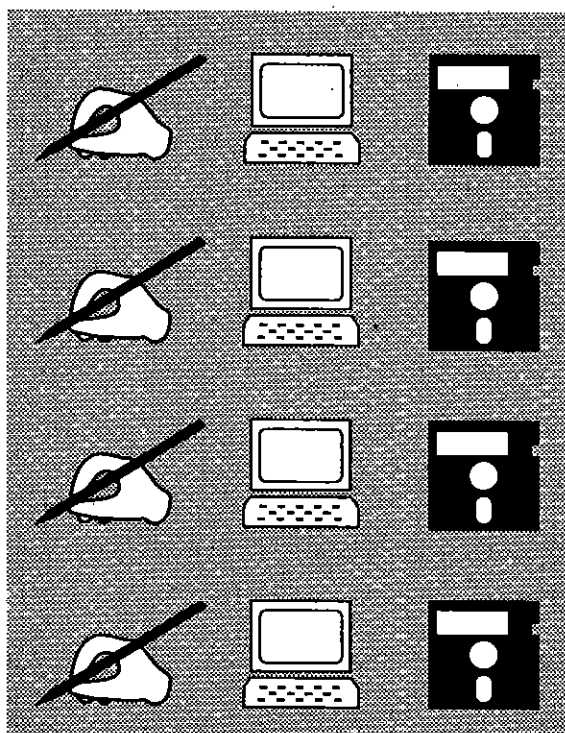
המדינה. ואולם הגנוך אינו דואג שהמידע יועבר אליו כנדרש בחוק, ואם המידע מגיע, הגנוך רואה בדבר סוף פסוק. המידע ממזין ו"מאוגד", והציבור המעוניין יפשפש וימצא את מבוקשו. מחשוב, מסד נתונים, עיון במיקרופילם – כל אלה זרים לגנוך. והעיקר, המידע אינו עדכני ולרוב אינו רלוונטי לאורח הפשוט.

הערכת העלות של יישום

חוק חופש מידע בישראל

עד כה עסקנו בהיבטים טרומיים למצב המידע שבידי רשויות השלטון. נציג להלן כמה היבטים ארגוניים וכלכליים לאפשרויות יישום החוק.

יישומו של עקרון חופש המידע מחייב תפיסה חדשה והגדרה חדשה של המידע. היכולת לאפיין, לסווג וליצור מידע איכותי מותנית ביכולת מקצועית של היחידות יצרניות המידע. אם יכולת זו אינה קיימת במלואה, יש צורך בתגבור מקצועי



כנדרש, בין ששירות ביחידות ובין שבאמצעות מטה מקצועי לעניין.

הערכת העלות המפורטת להלן מתבססת על כל מיני מרכיבי עלות: עבודת שטח במשרדי הממשלה, נתונים קיימים על עלות והערכות על פיתוח מערכות מידע.

יש אי-ודאות ניכרת בנוגע לביקוש. אי-אפשר להסיק שהניסיון שנצבר בחו"ל בנושא הזה הוא מודל מתאים לצריכת המידע בארץ. ייתכן שיהיה שוני בהיקף הפניות, בנושאים המבוקשים, בסוגי הפונים וברמת המידע המבוקש.

יש גם אי-ודאות בנוגע לרמת היישום בקליטת המידע ובנוגע לאמצעים (תוכנה, חומרה, תקשורת וכד'). יש נתונים על מערכות מידע, הפוטנציאל שלהן ועלותן, אבל להגדרת "מידע" בחוק ולטיב השירות תהיה השפעה ניכרת על מרכיבי העלות.

22

7. המודל אינו כולל הערכת עלות יישום החוק בגופים חוץ שלטוניים (שאינם במסגרת השלטון המרכזי או המקומי).
8. לגוף מרכזי לטיפול בתחומי מידע מסוימים יהיו יתרונות יחסיים, בעיקר בנושא רמת השירות לציבור. היתרון היחסי בתחום ייצור המידע הוא שולי.

עלויות שנתיות ממוצעות

בהתאם להנחות שפורטו לעיל, ניתן להעריך את העלויות השנתיות הממוצעות (שוטפות ופיתוח) של יישום החוק. ההערכה מתייחסת ל-10 שנים ראשונות של יישום החוק בתהליך הדרגתי, בו בשלב ראשון מוקמות המסגרות הארגוניות המתאימות ומתבצעות השקעות בתחום המיחשוב, בשלב השני מושם דגש מיוחד על קלט נתונים ופיתוח "מוצרי מידע" ובשלב השלישי והאחרון מתוגבר כוח האדם המקצועי ויכולת אספקת המידע לציבור. נבחנו מספר חלופות. להלן מוצגות חלופות, המתייחסות להערכת עלויות ב"גופים שלטוניים" עם או ללא גוף מרכזי

פיתוח מודל הערכת העלות מתבסס על

ההנחות האלה:

1. הדרגתיות בפיתוח המערכת: תחולת המערכת, ההיערכות הארגונית, הביקוש למידע, הניסיון המצטבר ביישום החוק וטכנולוגיות המידע הקיימות.
2. התפתחות הדרגתית של ביקושים.
3. עלויות קלט הנתונים (כולל הסבת נתונים שאינם ממוחשבים לנתונים ממוחשבים).
4. רמות מלאי מינימליות (אם בכלל) של פרסומים. השירות יינתן על סמך פניות.
5. הערכת העלות מתייחסת ל"מרכיבים תוספתיים" למצב קיים או לתוכניות קיימות בתחום.
6. ריכוזיות - מבנה השירות יהיה ריכוזי ככל האפשר. בתחום השלטון המקומי מניח המודל פתרון ריכוזי במסגרת מרכז השלטון המקומי.

לטיפול במידע. חלופות אלו מייצגות, להערכתנו, חלופות
 ישימות ברמת עלויות נמוכה יחסית. הערכת העלות מציגה תחומי
 מינימום/מכסימום, המתייחסים להערכת אי־ודאות של מרכיבים
 שונים. יצויין, שההערכה מתייחסת לפיתוח ולתפעול בהיקף
 המינימלי המתחייב לשם קיום רמת שירות בסיסית.

עלויות שנתיות ממוצעות

(מיליוני ש"ח במחירים קבועים של שנת 1994)

הערכת עלות	ללא גוף מרכזי	עם גוף מרכזי
מינימום	18.6	19.1
מכסימום	29.0	37.8

התפלגות תוספת משרות מוערכת בכל אחת מן החלופות לפי סיווג
 ה"רשות הציבורית" כלהלן:

23

הערכת התפלגות תוספת מישרות, לפי סוג הרשות הציבורית

ללא מרכז		
	מינימום	מכסימום
ממשלה	50	89
שלטון מקומי	25	62
חברות/רשויות	20	64
סה"כ	95	215
עם מרכז		
	מינימום	מכסימום
ממשלה	40	70
שלטון מקומי	20	50
חברות/רשויות	20	50
מרכז	30	50
סה"כ	110	220

הקואליציה לחופש המידע

רשימת ארגונים חבריים

אבי" - אגודה בינלאומית לזכויות הילד

אגודת הארבעים

אגודת הגליל למחקר ושירותי בריאות

אדם, טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה

איגוד מרכזי סיוע לנפגעות תקיפה מינית

אמיתי - אזרחים למען מנהל תקין וטוהר המידות

אק"ם - אגודה לקימום מפגרים

אשה לאשה - מרכז פמיניסטי חיפה

בצלם - מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם

דיני איכות הסביבה

האגודה לזכויות האזרח בישראל

האגודה הערבית לזכויות האדם

האגודה לסיוע והגנה על זכויות הכדואים בישראל

הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל

המועצה הלאומית לשלום הילד

המרכז לפלורליזם יהודי

העמותה לקידמה חברתית - חיפה

הקרן החדשה לישראל

התאחדות עולי אמריקה וקנדה בישראל

התנועה למען איכות השלטון

התנועה לשינוי שיטת הממשל בישראל

חוקה לישראל

נעמ"ת - תנועת נשים עובדות ומתנדבים

סיכוי - העמותה לקידום שיוויון הזדמנויות

עוגן - העמותה לעקירת השחיתות במגזר העסקי והציבורי בישראל

קו לעובד - הגנה על זכויות עובדים

שדולת הנשים בישראל

שוחרי גילית

שחר - תנועה לשיוויון וחרות האדם

שת"ל - שרותי תמיכה וייעוץ לארגוני מתנדבים - פרויקט של הקרן החדשה לישראל