

בירושלים

המבקשת

לשכת עורכי הדין בישראל

על-ידי באי-כוחם עו"ד נדאל חאיק ו/או עו"ד רבקה
דב"ש ו/או עו"ד ערן גולן
מרח' 5092 (אלמוטראן), נצרת 16000
טל': 04-6565090 ; פקס: 04-6565089 (להלן: "המבקשת להצטרף")

בעניין

גיא זומר

מרח' שינקין 42, תל אביב
טל: 054-7650202 ;
דוא"ל: zomerg@gmail.com
(להלן: "המערער")

נגד

1. הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים
2. היועץ המשפטי לממשלה
3. משרד המשפטים

ע"י פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29
טל: 02-6466687 ; פקס: 02-6467011 (להלן: "המשיבים")

בקשה להצטרף להליך כידיד בית משפט

בית המשפט הנכבד מתבקש להתיר למבקשת, לשכת עורכי הדין, להצטרף להליך שבכותרת במעמד של ידידת בית משפט. זאת, נוכח המעמד הייחודי של לשכת עורכי הדין, חשיבות פרסומן של הנחיות היוצאות מתחת ידיו של היועץ המשפטי לממשלה ומחלקת הייעוץ והחקיקה לציבור בכלל ולציבור עורכי הדין בפרט, ולנוכח ההשלכות הרחביות של ההליך הנוכחי על היקף ההוראות והמסמכים עליהם חל סעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

1. עמדת לשכת עורכי הדין היא שהנחיות היוצאות מאת היועץ המשפטי לממשלה או מחלקת ייעוץ וחקיקה הפועלת מטעמו, הן "הנחיות מינהליות" לעניין סעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, וככאלו מוטלת חובה על המשיבים לפרסמן באתר האינטרנט של הרשות כנדרש מכח החוק.
2. יצוין, כי כפי שיפורט, המבקשת להצטרף מעוניינת לפרוש בפני בית המשפט הנכבד את הטיעון המשפטי לעניין הכרעה בשאלה המתעוררת במסגרת הערעור המנהלי.

פתח דבר

4. עניינו של הערעור אשר בנדון הוא תחולת הוראות סעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – החוק), המחייב את הרשויות הציבוריות לפרסם הנחיות מנהליות על פיהן הן פועלות ושיש להן נגיעה לציבור או חשיבות ציבורית, על ההוראות היוצאות מפתחה של מחלקת ייעוץ וחקיקה (להלן – המחלקה), הכפופה ליועץ המשפטי לממשלה (להלן – היועץ).
5. לשכת עורכי הדין בישראל (להלן – הלשכה) מבקשת להצטרף לערעור כידיד בית-המשפט.
6. **עמדת לשכת עורכי הדין היא שהנחיות היוצאות מאת היועץ המשפטי לממשלה או מחלקת ייעוץ וחקיקה הפועלת מטעמו, הן "הנחיות מנהליות" לעניין סעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, וככאלו מוטלת חובה על המשיבים לפרסמן באתר האינטרנט של הרשות כנדרש מכח החוק.**
7. עיקרי עמדת הלשכה הן כדלקמן –
 - 7.1 שגה בית המשפט קמא בפרשנותו של סעיף 6 לחוק חופש המידע ובהכרעתו לעניין אי תחולת סעיף זה על מחלקת ייעוץ וחקיקה. בית המשפט קמא שגה עת לא נתן משקל לנסיבות המקימות את החובה בסעיף זה, המתקיימות בהנחיות המנהליות שמעבירה המחלקה לגורמים בממשלה;
 - 7.2 המונח "הנחיות מנהליות" המצוי בסעיף 6 לחוק, מכיל גם הנחיות שמקורן בפרשנותו של הדין, ככל שיש בפרשנות זו כדי להתוות את דרך פעילותה של הרשות הציבורית;
 - 7.3 חשיבות פרסומן של הנחיות המחלקה, במקום בו המשיבים רואים בהנחיות אלו **כמחייבות** את יחידות הממשלה ללא היתר לסטות מהן, אף עולה בקנה אחד עם הרציונלים העומדים בבסיס הוראות החוק, ועם הנחיית היועץ בנושא זה;
 - 7.4 הלשכה סבורה כי העמדה אשר מציגים המשיבים, בה נטען מחד כי הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה הן חוות דעת משפטיות וככאלו **מחייבות** את יחידות הממשלה, ומאידך כי בהיותן "חוות דעת" אין לראותן כהנחיות מנהליות, מהן הרשות יכולה לסטות על פי שיקול דעתה, אינה עמדה קוהרנטית וסבירה;
 - 7.5 לאור מעמדו של היועץ, וחשיבותה של מחלקת ייעוץ וחקיקה, נדרשת שקיפות ביחס להוראות שמעבירה המחלקה ליחידות הממשלה, ככל שיש בהן כדי להנחות אותן בפעילותיה;
 - 7.6 יודגש - ככל שישנו מידע ו/או ניתוח הנלווה לגיבוש ההנחיה מאת המחלקה החוסה תחת סעיף 9 לחוק (כגון סיכום דיון, ניתוח משפטי, תכתובת פנימית או חוות דעת פנימית), לא חלה חובה לפרסם מסמכים אלו, כאמור בסעיף 6(ב) לחוק. חובת הפרסום חלה אך ורק על החלק האופרטיבי של ההנחיה;
 - 7.7 בהתקיים החובה לפרסם את הנחיות המחלקה מכח סעיף 6 לחוק, טענה בדבר משאבים מרובים הנדרשים לפרסום האמור, אינה יכולה לשמש כטענה לאי פרסום ההנחיות המנהליות.
8. **יודגש כי הלשכה אינה מביעה עמדתה ביחס למעמדן של הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה – האם הן בגדר המלצה, כקביעתו של בית המשפט קמא או שהן בגדר הנחייה מחייבת, כעמדתם של המשיבים. לעניין זה מותירה הלשכה את ההחלטה להכרעתו של בית המשפט. מכל מקום הלשכה מודעת לעמדה שנתגבשה הרואה בהנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה הנחיות מחייבות ביחס לגופי הממשלה, ובהתייחס אליה סבורה הלשכה שיש מקום לפרסם את החלקים האופרטיביים של ההנחיות, אלו שלגישת המשיבים הם מחייבים. ומכאן, לבקשה לגופה.**

המבקשת להצטרף עומדת בתנאים לצירוף להליך כ"ידידת בית משפט"

10. הלכה פסוקה היא כי בית המשפט מוסמך לקבל התייחסות צד להליך במעמד של "ידיד בית משפט". זאת, במקרים בהם מתעורר במסגרת הליך פרטני צורך להכריע בסוגיות בעלות השלכות רוחב, ולמבקש ההצטרפות מומחיות או תרומה ייחודיים בהקשר לשאלות המתעוררות, החורגות מעניינם של הצדדים להליך (ראו לדוגמא: מ"ח 7929/96 קוזלי נ' מדינת ישראל, פ"ד נג(1) 529 (1999)).
11. במסגרת התנאים לבחינת בקשת הצטרפות "יש לבחון את מהות הגוף, מומחיותו, ניסיונו והייצוג שהוא מעניק לאינטרס בשמו הוא מבקש להצטרף להליך; סוג ההליך והצדדים לו; ומהות הסוגיה העומדת להכרעה" (רע"ב 7244/09 בושנאק נ' שירות בתי הסוהר (5.10.2009) וראו אסמכתאות שם).
12. סעיף 1 לחוק לשכת עורכי דין, התשכ"א-1961, קובע כי לשכת עורכי הדין מאגדת את עורכי הדין בישראל, ובין התפקידים שהמחוקק הטיל עליה ניתן למנות "תפעל למען הגנה על שלטון החוק, זכויות האדם וערכי היסוד של מדינת ישראל".
13. בפתיח לדברי ההסבר של הצעות חוק חופש המידע (הן של קבוצת חברי-הכנסת והן של הממשלה, ראו פ/1023/13 [הצעת חוק חופש המידע](#), התשנ"ו-1996, ה"ח התשנ"ו 609 ו[הצעת חוק חופש המידע](#) התשנ"ז-1997, ה"ח התשנ"ז 397) נכתב כי –

"הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי ותנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של האדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכבוד זכויות האדם, ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון".
14. חשיבותה של הזכות למידע כחיונית לקיומו ולתפקודו התקין של משטר דמוקרטי הוכרה גם בשורה של פסקי דין בבית-המשפט העליון (ראו לדוגמא: ע"מ 7024/03, גבע נ' ראש עיריית הרצליה (9/6/2006); ע"מ 9135/03, 9738/04, המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ (19/1/2006); ע"מ 8282/02, הוצאת עיתון "הארץ" ואח' נ' מבקר המדינה ואח' (23/11/2003), ואף הוכרה כזכות בעלת אופי חוקתי (ע"מ 3908/11 הנהלת בתי-המשפט נ' עיתון "דה-מרקר" עיתון "הארץ" בע"מ (22/9/2014); ע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' רשות המסים (23/9/2008)).
15. הן בכובעה של הלשכה כמאגדת את עורכי הדין הנדרשים להתדיין מול הרשות המנהלית, והן בכובעה כמי שפועלת להגן על זכויות אדם ושלטון החוק, מתקיימים התנאים לאישור הצטרפות המבקשת להליך כידידת בית המשפט.
16. חשיבות צירופה של לשכת עורכי הדין להליכים מסוג זה רבה במיוחד, בשים לב לכך שהיועץ המשפטי לממשלה, המשמש כמשיב בהליך זה, מצוי בכפילות אינטרסים מוסדית מובנה. מחד גיסא, הוא משמש בכובעו כנאמן הציבור, ומחויב להציג עמדה שעולה בקנה אחד עם פרשנות הוראות החוק ועם טובת הציבור, ומאידך גיסא הנושא הנדון נוגע להטלת חובת שקיפות על מוסד היועץ המשפטי לממשלה מכח חובה שבדין.
17. למותר לציין כי לשכת עורכי הדין צורפה בעבר להליכים בבית המשפט ואף יזמה הליכים מכוח חובתה לפי סעיף 1 לחוק הלשכה, מטעמים אלו, לשורה ארוכה של הליכים, ואף יזמה הליכים, לצורך קידום שלטון החוק וזכויות האדם. (ראו לאחרונה את הצטרפות הלשכה בדנ"פ 1062/21 אוריך נ' מדינת ישראל, דנ"פ 5387/20 רותם נ' מדינת ישראל, בג"ץ 204/21 לשכת עורכי הדין נ' השר לבטחון פנים – בעניין חיסון אסירים וכו').

18. בערעור שלפנינו עולות שאלות כבדות משקל בעלות השלכות רוחב על כלל הציבור, המיוצג ואשר אינו מיוצג, הנוגעות לזכותו של הציבור להיות מודע להוראות ולהנחיות על פיהן פועלת הרשות המנהלית. הדברים אף מקבלים חשיבות מיוחדת עת עסקינן בפרסום הנחיות שמוציא היועץ המשפטי לממשלה והמחלקה הפועלת מטעמו ומהווים, לשיטת המשיבים, הוראות המחייבות את הרשות המנהלית, ללא שיקול דעת עצמאי לסטות מהן.
19. חשיבות הנושא אשר בנדון הועלתה על ידי מערער אשר מייצג את עצמו. עובדה זו אף היא יש בה כדי להטות את הכף לטובת צירוף הלשכה כידיד בית המשפט, וכמי שמייצגת אינטרס ציבורי רחב בנושא הנדון בערעור.

פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים ועמדות הצדדים

20. הערעור אשר בנדון הוגש כנגד פסק דינו של השופט אלכסנדר רון מבית המשפט המחוזי בירושלים בעת"מ 64005-01-20 **זומר נ' הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים ואח'** (14/6/20) (להלן – פסק הדין). בית המשפט קמא דחה את טענת המערער כי הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה הן "הנחיות מנהליות" כמשמעותן בסעיף 6 לחוק חופש המידע, וככאלו, חייבות בפרסום יזום על ידי משרד המשפטים בהיותה "רשות ציבורית" מכח החוק.
21. עוד קבע בית המשפט קמא כי בקשת המערער לעיין במידע תדחה בשל הקצאת משאבים בלתי סבירה, וזאת מכח סעיף 18(1) לחוק.
22. בית המשפט קמא סמך החלטתו לעניין ההנחיות המנהליות על שני טעמים:
- 22.1 **הראשון**, לשון סעיף 6 לחוק הקובעת כי "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור". השופט רון סבר כי המחלקה אינה "פועלת" אלא מעניקה ייעוץ משפטי "ושעיקרו פרשנות יישומית של הדין לסוגיה נתונה המובאת בפני מחלקה זו", ומכאן כי הוראות סעיף 6 אינן חלות עליה (ראו סעיף 5(ג) לפסק הדין);
- 22.2 **השני**, מהטעם שהנחיות המחלקה אינן בעלות תוקף מחייב כלפי הרשויות בממשלה, על פי עמדת השופט בפסק הדין, וזאת להבדיל מהנחיות היועץ. השופט רון קבע כי יש לראות במסמכים היוצאים תחת ידה של המחלקה חוות דעת משפטיות המפרשות את הדין הקיים, ואין בהן בכדי לחייב את רשויות הממשלה. מהטעם האמור חובת פרסום ההנחיות המנהליות מכח החוק חלה על הנחיות היועץ, ולא על הנחיות המחלקה (ראו סעיף 5(ד) לפסק הדין).

עמדת המערער

23. המערער פנה לבית המשפט העליון בבקשה לשנות מהחלטת בית המשפט קמא. המערער סבור כי שגה בית המשפט קמא בהחלטתו הן ביחס לחובת הפרסום של הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה מכח סעיף 6 לחוק, והן ביחס לסירוב למסור את המידע הספציפי שנתבקש על ידו במסגרת חוק חופש המידע.
24. לטענת המערער שגה בית המשפט קמא בקביעתו כי הנחיות המחלקה אינן מחייבות, בהיותה נוגדת את המציאות העובדתית והמשפטית, ובהינתן שאף צד להליך לא העלה את הטענה האמורה.
25. המערער סבור כי שגה בית המשפט קמא בפרשנות סעיף 6, ובמטרתו. לטענתו המחוקק הדגיש בסעיף את חשיבות השקיפות בהנחיות על פיהן פועלת הרשות ושיש להן נגיעה לציבור, מבלי להתייחס לתוקף המחייב שלהן, ועל כן גם אם להנחיות ייעוץ וחקיקה תוקף של המלצה בלבד, סעיף 6 לחוק חל עליהן.

26. עוד סבר המערער כי שגה בית המשפט בפרשנות המונח "פועלת" אשר בסעיף 6 לחוק, וכי החובה לפרסם הנחיות מנהליות חלה גם במקום בו ההנחיות מקורן ברשות מנהלית אחרת שהיא בעלת סמכות לקבוע הנחיות כאמור.

27. לסיום סבור המערער כי בית המשפט קמא שגה לעניין קבלת טענת הקצאת המשאבים הבלתי סבירה, הן מהטעם שהמשיבים לא עמדו בנטל לבסס טענה זו, והן מהטעם שטענה כאמור לא יכולה להיטען ביחס לחובה לפרסום מידע יזום מכח החוק.

עמדת המשיבים

28. המשיבים סבורים כי בית המשפט קמא צדק ביחס לפסיקתו לעניין אי תחולת סעיף 6 לחוק על הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה ולעניין הקצאת המשאבים, ושגה ביחס לקביעתו אודות מעמדן הנורמטיבי של עמדות אלו.

29. לטענת המשיבים הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה הן הנחיות מחייבות את גורמי הממשלה בהיותן שיקוף של הדין. היות והממשלה אינה רשאית לסטות מהדין, עמדת המשיבים היא שהנחיות מחלקת הייעוץ והחקיקה הן "חוות דעת משפטיות" המשרטטות את "גבולות הגזרה" ואינן נתונות לשיקול דעתה של הרשות הציבורית. זאת להבדיל, לשיטתם, מהנחיות מנהליות אליהן כווננו הוראות החוק, לגביהן הרשות נדרשת להפעיל את שיקול דעתה בבואה לקיימן.

30. לטענת המשיבים הנחייה מנהלית היא הנחיה שהרשות קובעת לעצמה או לגורם אחר שהיא מוסמכת להנחות, וזאת על מנת להבנות מראש את שיקול הדעת בפעולת הרשות באופן יעיל, שיווינוי ואחיד. ככזו, ההנחייה היא גמישה וניתן לסטות ממנה וזאת בניגוד, לשיטתם, מחוות הדעת של המחלקה שאינן מהוות "הנחיות מנהליות" כמשמעותן בחוק.

31. כדברי המשיבים :

"עמדת המשיבים היא, כי חוות דעת משפטיות מהסוג שייעוץ וחקיקה מגבשת עבור הממשלה, על יחידותיה ועובדיה, אינן באות בגדר הנחייה מנהלית, תהא כותרת המסמך אשר תהא. זאת, כאמור בסיכום הדיון מטעם היועץ המשפטי לממשלה, גם אם חוות הדעת טומנת בחובה השלכות רוחביות כאלה ואחרות, אם נעשה במסגרתה שימוש בלשון אופרטיבית, או כאשר מסקנתה מובילה לתוצאה יישומית מתחייבת. בהקשר זה נזכיר כי גם בית המשפט קמא קבע כי המבחן לטיבו של כל מסמך הוא מבחן מהותי." (ראו סעיף 30 לסיכומי הטענות מטעם המשיבים) [ההדגשות אינן במקור – ר.ד].

32. על אף עמדתם המשפטית, הציגו המשיבים מכתב מאת היועץ אל המשנים ליועץ, מכתב שאינו מהווה הנחייה מנהלית לשיטת המשיבים, בו היועץ מבקש לפרסם עמדות של המחלקה, בהתאם לקריטריונים שייקבעו על ידו ובהתאם למשאבים וללוחות הזמנים של המחלקה.

33. יצוין עוד כי המשיבים סבורים כי אף הנחיות היועץ המשפטי לממשלה אינן בגדר "הנחייה מנהלית" כמשמעותה בסעיף 6 לחוק, וכי פרסומן נעשה מפאת האינטרס הציבורי (ראו סעיף 39 לטיעוני המשיבים).

עמדת לשכת עורכי הדין

34. לשכת עורכי הדין סבורה כי הנחיות שמוציא היועץ המשפטי לממשלה או מחלקת ייעוץ וחקיקה הפועלת מטעמו, הן "הנחיות מינהליות" לעניין סעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, וכאלו מוטלת חובה על המשיבים לפרסמן באתר האינטרנט של הרשות כנדרש מכח החוק.

סעיף 6 לחוק חופש המידע

35. סעיף 6(א)-(ב) לחוק חופש המידע קובע כי –

6. (א) רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור.
- (ב) הוראות סעיף 9 יחולו, בשינויים המחויבים, על העמדת הנחיות מינהליות לעיון הציבור לפי סעיף זה.

36. מלשון סעיף 6 לחוק עולה כי החובה על פרסום הנחיות מנהליות מתגבשת בהתקיים התנאים הבאים

- 36.1 הרשות נשוא דרישת הפרסום היא "רשות ציבורית" כהגדרתה בחוק ;
- 36.2 ההוראות המונחות בפני הרשות הן "הנחיות מנהליות" (להבדיל, לדוגמא, מהנחייה שמקורה בסמכות שיפוטית או בהנחייה שמקורה בסמכויות הרשות המחקרית);
- 36.3 ההוראות כתובות ;
- 36.4 ההוראות מנחות את הרשות המנהלית בפעילותה ;
- 36.5 להוראות יש נגיעה או חשיבות לציבור.
- בהתקיים כל אלו, מתקיימים נסיבות הסעיף וההוראות הכתובות על פיהן פועלת הרשות, מהוות "הנחיות מנהליות" לעניין סעיף זה. יודגש כי בחינת התקיימות התנאים בסעיף היא בחינה מהותית, ואינה נגזרת מהכותרת או מהסיווג של הרשות אלא על פי מהות המסמך.

מטרת החקיקה וחשיבותה

37. בדברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית, מתחדד הרציונל העומד בבסיס הסעיף המוצע - "הסעיף המוצע קובע כי על הרשות הציבורית להביא לידיעת הציבור מידע על ההנחיות שלפיהן היא פועלת. כיום הנהלים הפנימיים, ההנחיות וההחלטות בדבר מדיניות, הם במקרים רבים בגדר "תורת הנסתר" מפני הציבור, חרף השפעתם הרבה על זכויותיו ועל האופן שבו פועלת הרשות. נהלים פנימיים והנחיות הם למעשה בבחינת דין המחייב את הרשות, ויש הצדקה רבה לכך שהרשות תפעל מיוזמתה לפרסומם ברבים, כפי שפסק גם בית המשפט העליון." [ההדגשות אינן במקור – ר.ד.] ([הצעת חוק חופש המידע](#) התשנ"ז-1997, ה"ח התשנ"ז 397).

38. מנוסח דברי ההסבר עולה כי הרציונל העומד בבסיס ההוראה הקבועה בסעיף 6 לחוק הוא הצורך בשקיפות במקום בו קיימים נהלים, הנחיות או החלטות המחייבות את הרשות, ומשפיעים על זכויותיו של הציבור וזאת על מנת שהחובה החלה על הרשות הציבורית, תהא גלויה גם למי שפועל מולה.

38. על חשיבות פרסומן של הנחיות מנהליות נאמר בע"מ 9187/07 אורי לוזון נ' משרד הפנים (24/7/2008) -

"הפסיקה המשיכה וקבעה, כי על אף שאין חובת פרסום של הנחיות פנימיות ברשומות, הרי שכאשר מדובר בהנחיות פנימיות שיש בהן כדי להשפיע על זכות הפרט, תנאי מוקדם לקביעתן והחלתן הוא בהבאתן לידיעת המעוניינים [בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, 767-769 (1999); בג"ץ 2271/98 עאבד נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 778, 789 (2001) (להלן: פרשת עאבד)]. מלים אחרות, נקבע כי על הרשות לפעול באופן סביר בנסיבות העניין כדי להביא את הנחיותיה הפנימיות לידיעת האזרח [ע"א 4275/94 הבורסה לניירות ערך בתל-אביב בע"מ נ' א' ת' ניהול מאגר הספרות התורנית בע"מ, פ"ד נ(5) 485, 528 (1997)]. החובה שהתגבשה, לפרסם הנחיות מנהליות, מושתתת על מספר טעמים עיקריים: הכרה בזכותו של הפרט לדעת את הנורמות העשויות להשפיע על מהלך חייו; בפרסום הכללים אשר לפיהם פועלת הרשות המנהלית יש כדי להוות מחסום כנגד שרירות לב שלטונית; ובנוסף, פרסומם של הכללים חושף אותם, ובכך גם את הרשות, לביקורת ציבורית ואף שיפוטית, אשר יכולה להוביל לשיפור מתמיד בדרך תפקודה של הרשות [בג"ץ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר, פ"ד נג(5) 193, 199 (1999) (להלן: פרשת נמרודטקס)]. ניתן לבסס את החובה לפרסם הנחיות פנימיות גם על שיקולי יעילות (שם, עמ' 200; מאמרו של דותן, עמ' 485)". [ההדגשות אינן במקור - ר.ד.]

40. ועוד נקבע בע"מ 4014/11 כפאיה אבו עיד נ' משרד הפנים רשות האוכלוסין והגירה ומעברי הגבול (1/1/2014)

"[זאת, למרות ש]כבר נקבע בבית משפט זה כי תנאי מוקדם להחלתן של הנחיות פנימיות האוצלות על זכויות הפרט הוא פרסומן באופן סביר (בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501, 513 (1992)), וכיום דרישה זו מתחייבת אף מהוראתו המפורשת של סעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (ראו עוד: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי א 347-346 (2010) (להלן: ברק-ארז))."

41. אף היועץ המשפטי לממשלה ראה חשיבות בפרסום הנחיות היועץ. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה שמספרה 1.0002 "הנחיות מינהליות" (מיום 1 באפריל 1986) -

"טעמים רבים תומכים בפרסום ההנחיות ודי להזכיר אותם בתכלית הקיצור: הפרסום מאפשר לאזרח לדעת מראש את המדיניות של הרשות, ולתכנן את מעשיו בהתאם למדיניות זאת, ויש בכך חיוב הן מבחינת האזרח והן מבחינת הרשות; כתוצאה מן הפרסום ניתן למנוע, במידה רבה, פניות מיותרות וטורדניות של אזרחים אל הרשות, אם בבקשת מידע ואם בבקשה להפעלת הסמכות; הפרסום

מקל על האזרח לברר אם הרשות נהגה עמו בהגינות וללא הפלייה, ויש בזה כדי לחזק את המינהל התקין וטוהר המידות, להפחית ביקורת והתדיינות מצד האזרח, להגביר את האמינות ולחזק את המעמד של הרשות. באחת, ניתן לומר שבהעדר פרסום נחלשים מאוד היתרונות של ההנחיות המינהליות. על יתרונות אלה ראו לעיל סעיף 3.3.

....

אף כי ניתן להעלות טענות נגד פרסום ההנחיות, שהן במידת רבה טענות נגד עצם קביעתן של ההנחיות, ועיקרן, שפרסום עלול לכבול את הרשות ולשלול ממנה את הגמישות הנדרשת לפעולה תקינה ולהרבות פניות מצד הציבור אל הרשות, טענות אלה דומה שהן מבטאות חשש בלתי-מבוסס (ראו לעיל סעיף 2.3). מכל מקום, אין בהן כדי לגבור על הוראות חוק מפורשות, דוגמת חוק חופש המידע. (סעיף 7 להנחיית היועץ).

42. בשולי הדברים נציין כי בהנחיית היועץ האמורה הובא, **כדוגמא לפרסום הנחיות מכח החוק, פרסום הנחיותיו של היועץ המשפטי לממשלה**. מכאן משתמע כי לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה הנחיותיו הן בגדר "הנחיות מנהליות", וזאת באופן שאינו עולה בקנה אחד עם עמדת היועץ כפי שהובאה בעמדת המשיבים להליך זה. דוגמא זו אף מחדדת את חשיבות פרסומן של הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, וזאת על מנת שתהיה בהירות בדבר הפרשנות המשפטית שהיועץ המשפטי לממשלה דבק בה.

פרשנות הסעיף

43. בקביעת החובה לפרסום הנחיות מנהליות, כיוון המחוקק דעתו לשורה של מסמכים כתובים (כפי שאף עולה מדברי ההסבר ללשון הסעיף), ככל שיש בהם ליצור הנחייה עבור הרשות הציבורית. עוד יודגש, כי לשון החוק אינה עושה שימוש במינוח הנחיות **פנימיות**. במובן זה המחוקק ביקש כי בפני הציבור יובאו בשקיפות, ומכח החובה בחוק, **כל המסמכים הכתובים** שמקורם ברשות מנהלית, שיש בהן כדי להנחות את הרשות בפעילותה אל מול הציבור.

44. המחוקק אף אינו מבחין בדבר "העילה" בשלה הרשות הציבורית נדרשת לפעול על פי ההנחיות. ההנחיה מאת הגורם המנהלי יכול שתהיה בשל פרשנות הדין או בשל ידע וניסיון שנצבר ברשות הציבורית. כל אשר נקבע הוא כי במקום בו מועברות לרשות ציבורית הוראות בכתב שיש בהן כדי להשפיע על פעילותה, ושיש בה נגיעה או חשיבות לציבור, ההוראה מהווה "הנחייה מנהלית" וככזו מחויבת בפרסום מכח החוק.

45. הרציונל העומד בבסיס חשיבות פרסום הנחיות מנהליות שיש בהן "רק" להתוות את פעילות הרשות, תוך הפעלת שיקול דעתה, מתקיים אף ביתר שאת במקום בו ההנחיות האמורות **מחייבות** את הרשות לפעול על פיהן. במובן זה עמדתם של המשיבים תמוהה בעיני הלשכה. הרציונלים העומדים בבסיס הנחייה ממנה הרשות רשאית לסטות, מתעצמים פי כמה במקום בו הרשות **מחויבת** לפעול לפי ההנחייה. **הצורך בשקיפות אל מול הציבור, הן מהטעם של מודעות לזכויותיו והן מהטעם של פיקוח**

ובקרה על הרשות הציבורית, מתקיימים ביתר שאת במקום בו הרשות מחויבת לפעול בהתאם להנחיה של רשות מנהלית אחרת.

46. כפי שנאמר בפתח עמדת הידיד, הלשכה מותירה לשיקול דעתו של בית המשפט את ההכרעה בדבר מעמדה הנורמטיבי של הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה. עם זאת, מקום שפרשנות המשיבים היא שהמדרג הנורמטיבי של הנחיות המחלקה גבוה מזה של הנחיות מנהליות, בהיותן כובלות את שיקול דעתה של הרשות הציבור, אין המשיבים יכולים לטעון בנשימה אחת כי לא חלה על הנחיות אלו חובת הפרסום, והן יתפרסמו רק מכח רצונם של המשיבים, חלף החלטת הוראת הדין הקובעת חובת פרסום קוגנטית.

47. הלשכה מכירה בכך שלהנחיות מנהליות על פיהן פועלת הרשות הציבורית רמות חשיבות שונות ואין לכולן רמת חשיבות אחידה. רמת החשיבות עשויה להיקבע, לדוגמא, על בסיס בכירות הדרג של הגורם המנהלי החתום על ההנחיה וטיב הסמכות שהוקנתה לו להנחות את הרשות. עם זאת לחשיבות כאמור אין נפקא מינה לעניין חובת פרסום ההנחיה מכח החוק. להפך, ככל שנתגבשה הנחיה מנהלית שיש בה כדי לחייב רשות מנהלית, יהא מקורה אשר יהא, על הרשות המנהלית לפרסם את ההנחיה שיצאה מתחת ידיה.

48. לעניין זה, דווקא רום משרתו של היועץ המשפטי לממשלה כמי שאמון על פרשנות הדין לרשות המבצעת ומרכזיות תפקידו בחברה דמוקרטית לעניין השמירה על זכויות אדם והבטחת שלטון החוק (ראו והשוו: בג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ. מועצת מקרקעי ישראל, ניתן ביום 14.11.14), מעידים כי הנחיותיו הן בעלות מדרג גבוה, שהחשיבות בפרסומן גבוה אף הוא. המחלקה פועלת מטעמו של היועץ, ויונקת מכוחו, ממרכזיותו ומרום משרתו. ככזו, אף הנחיות היוצאות מטעמה במטרה לכוון את פעילותה של יחידה מיחידות הממשלה, תהא כותרת המסמך אשר תהא, כפופות להוראות סעיף 6 לחוק.

49. לסיום יוער, וזאת בהתייחס לטענה של המשיבים כי חובת הפרסום חלה על הרשויות אליהן מופנית ההנחיה עם הטמעתה בהנחיות המינהליות הפנימיות, כי למקרא הוראות החוק עולה שחובת הפרסום נולדת מרגע שהתפרסמה הנחיה בכתב המחייבת את הרשות. במובן זה אין בחקיקה הוראה הקובעת כי חובת הפרסום היא מרגע שהרשות הטמיעה את ההנחיה בנהליה הפנימיים (כמשתמע על ידי המשיבות כי חובת הפרסום מוטלת על רשות מנהלית שהטמיעה את עמדות ייעוץ וחקיקה בהנחיה). קבלת טענה כאמור עלולה להוביל, לדוגמא, למסקנה כי כל עוד בית חולים ממשלתי לא הטמיע את הנחיות מנכ"ל הבריאות בנהליו הפנימיים, אין חובה לפרסם את הנחיות המנכ"ל כאמור בסעיף 6 לחוק.

הנחיות המחלקה הן "הנחיות מנהליות" מכח החוק

50. לאור האמור לעיל לשכת עורכי הדין סבורה כי במקום בו יוצאים מתחת ידיה של המחלקה, ועל אחת כמה וכמה תחת ידו של היועץ המשפטי לממשלה, מסמכים שיש בהן כדי להנחות את משרדי הממשלה ויחידות הסמך בפעילותן, על הנחיות אלו חלות הוראות סעיף 6 לחוק, ועל משרד המשפטים לפעול ולפרסמן לציבור מכח הוראות החוק ולא כהחלטה וולנטרית.

51. חלופה (1) בהגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 לחוק חופש המידע קובעת כי "הממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם" הן רשות ציבורית לעניין החוק. מכאן כי היועץ

והמחלקה הן "רשות ציבורית" כהגדרתה בחוק, ועל אף המומחיות המשפטית מכוחה הם פועלים, היועץ והפועלים מטעמו הם חלק מהרשות המבצעת ומהמינהל הציבורי.

52. הרציונל המתקיים בבסיס סעיף 6 לחוק, המבקש להבהיר את דרכי הפעולה של הרשות הציבורית בפני הציבור, כמו גם האפשרות לפקח עליה, מתקיים גם בהנחיות היוצאת מפתחו של היועץ ושל המחלקה.

53. הלשכה סבורה כי בהינתן שהמחוקק לא קבע פטור בחוק מפרסום הנחייה המטמיעה את פרשנותו של המשפט המחייבת את הרשות, אף אין להחריג הנחייה שמקורה בפרשנות מוסמכת של החוק שהועברה על ידי היועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו, ומכאן כי הנחיות היוצאת מתחת ידה של מחלקת ייעוץ וחקיקה, כפופות להוראות סעיף 6 לחוק.

דוגמא במה דברים אמורים

54. להלן דוגמא להנחיה של המחלקה, שמקורה בפרשנות משפטית, אשר שינתה את אופן פעילותה של הרשות הציבורית, וזאת מבלי שההנחייה האמורה פורסמה כראוי. מיותר לציין כי מדובר בדוגמא אחת רק לשם המחשת הקושי בעמדה שהוצגה על ידי המשיבים.

55. מאז נחקק חוק חופש המידע, הפרשנות המקובלת במשרדי הממשלה היתה כי במקום בו מתבקש מידע בבקשת חופש מידע שיש בו פגיעה בפרטיות, רשאית הרשות לבצע איזונים בין הזכות לפרטיות לזכות למידע באמצעות סעיף ההגנות בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. עמדה זו אף קיבלה ביטוי בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה שמספרה 3.1000 בנושא "[חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998](#)" בסעיף 10(א) להנחיה:

"בין המקרים בקטגוריה הראשונה, נמנה גם מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, ולעניין זה מפנה חוק חופש המידע לחוק הגנת הפרטיות התשמ"א - 1981, על כל הגנותיו וסייגיו המפורטים בו."

56. במסגרת דנ"מ 6602/17 **ראש הממשלה נ' הממונה על חופש המידע במשרד ראש הממשלה ואח'**, הגישה המדינה עמדה הנוגעת, בין היתר, בהתנגשות שבין הזכות לפרטיות לזכות למידע. בעמדה זו, החליט היועץ המשפטי לממשלה לשנות את הפרשנות המשפטית שהיתה נהוגה בממשלה עד לאותה עת, והודיע לבית המשפט כי לשיטתו הסמכות לאזן בין הגנת הפרטיות לחופש המידע **מסורה לבית המשפט בלבד**.

57. הבקשה לדיון הנוסף נמחקה על ידי המבקש, ולא ניתנה הכרעה שיפוטית ביחס לפרשנות הראויה בנושא זה. על אף זאת, מאותו מועד, ראו במחלקת ייעוץ וחקיקה את העמדה המשפטית החדשה כעמדה המחייבת, **וזאת על אף שעד למועד כתיבת עמדת ידיד זו, נוסח הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לא שונה**.

58. יודגש כי הלשכה פנתה בנושא ליועץ ביום 18/10/2020, ונוסף על טענותיה לגופה של העמדה, התריאה כי "כל עוד לא שונתה הנחיית היועץ 3.1000, היא בעלת התוקף המחייב." (סעיף 28 למכתב הלשכה המצ"ב כנספח א' לעמדה).

59. במענה קצר ולאקונומי השיבו עורכי הדין איל זנדברג ועדית נחמן, עובדי מחלקת ייעוץ וחקיקה כדלהלן: "כידוע, עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה באשר ליחס שבין חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 הוצגה בהרחבה בפני בית המשפט העליון במסגרת השלמת הטיעון מטעם המדינה בהליך דנ"מ 6602/17 רה"מ נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה, שהסתיים. **משעה שהפרשנות שהוצגה בה, אשר גובשה במסגרת תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת, לא נסתרה על ידי בית המשפט העליון, הרי שהיא המחייבת את הממשלה.**" [ההדגשות אינן במקור – ר.ד.] (המענה לפנייה מצ"ב כנספח ב' לעמדה).

60. מהמענה של אנשי המחלקה עולה כי לשיטתם די בעמדה שהוצגה בפני בית משפט, גם אם אינה נגישה לציבור ובית המשפט בחר שלא לדון בה לגופו של עניין. עוד עולה כי לשיטתם **גם אם קיימת הנחיית יועץ מפורשת אחרת** ניתן לשנותה, וזאת ללא פרסום כנדרש, ועל אף השלכת השינוי האמור על אופן מימושה של הזכות למידע המעוגנת בחוק חופש המידע.

61. למען הסר ספק יודגש כי השינוי האמור בפרשנות החוק, הובילה לשינוי הפרקטיקה **בפועל**. על פי נתוני הדוחות השנתיים של היחידה הממשלתית לחופש המידע, עולה כי עד לשנת 2019, היקף הדחיות בבקשות חופש מידע בשל פגיעה בפרטיות עמד על כ-8% (בשנת 2016 – 8%; בשנת 2017 – 8.2%; בשנת 2018 – 8.7%). החל משנת 2019 אנו עדים לעליה דרמטית בהיקף הדחיות מטעמים של פגיעה בפרטיות (בשנת 2019 – 25.3%; בשנת 2020 – 27.6%). בדו"ח לשנת 2020, בהקדמת מ"מ ראש היחידה הדברים אף נכתבים במפורש " עוד ניכרת המשך מגמת עלייה בדחיית בקשות למידע בשל עילת הפגיעה בפרטיות, אותה ניתן לשייך לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, לפיה הרשות איננה מוסמכת לאזן בין הזכות למידע לבין הזכות לפרטיות אלא בית המשפט בלבד – עמדה המהווה שינוי לעמדה הנוהגת בעבר." (העתק מהעמודים הרלוונטיים בדוחות השנתיים מצ"ב כנספח ג' לעמדה).

62. מבלי להתייחס לגופה של עמדה, הדוגמא האמורה הובאה בכדי להמחיש את הכשל שבעמדת המשיבים הסבורים כי ניתן לשנות מהנחיות היועץ והמחלקה תוך השפעה על אופן שינוי זכויותיו של הציבור לקבל מידע מרשות ציבורית, **וזאת ללא שנעשה פרסום כראוי על שינוי העמדה האמורה.** יתר על כן, בהחלטת המחלקה שלא לשנות מהנחיית היועץ, יש בה אף **להטעות את ציבור עורכי הדין ואת הציבור בכללותו** ביחס לאופן בו פועלות רשויות הממשלה בבואן לבחון בקשה לחופש מידע שיש בה גם מידע החוסה תחת חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

התייחסות לטיעונים נוספים בעמדת המשיבים

54. לסיום להלן מספר הערות של לשכת עורכי הדין ביחס לטיעונים נוספים, הנלווים לטיעון המרכזי, שעלו מעמדת המשיבים –

55. המשיבים מביעים חשש מגילוי מידע אודות דיונים פנימיים וחוות דעת פנימיות. עמדת הלשכה היא כי חשש זה אין לו על מה להשען. סעיף 6 לחוק קובע במפורש כי פרסום ההנחיות בכפוף לסייגים המנויים בסעיף 9 לחוק. מכאן כי במקום בו ההנחיה כוללת מידע מדיונים פנימיים, רשאים המשיבים שלא לפרסם חלקים אלו. לשכת עורכי הדין סבורה כי חובת פרסום מכח סעיף 6 נוגעת אך ורק לחלק האופרטיבי המנחה שבמסמכים היוצאים מאת המחלקה והיועץ. ככל שקיים מסמך רקע מקדים או נוסף שעזר לגיבוש ההנחיה, או חלק מקדמי אשר מפרט את המידע והנימוקים שהביאו לגיבוש ההנחה

- בין בעמדות שהוגשו למחלקה, בין בהיוועצות ובין אם בדיון פנימי - אין חלקים אלו, לשיטת הלשכה, מהווים את "ההנחיה המנהלית" כמשמעה בסעיף 6 לחוק, עליה יחולו הוראות החוק.

56. עמדת היועץ כפי שהובעה במכתבו למשנים ליועמ"ש ביום 5 באוגוסט 2021 בעניין "אמות מידה לפרסום יזום של חוות דעת משפטית" אינה מקובלת על הלשכה היות ופרסום הנחיות מנהליות **היא חובה מכח החוק**, בכפוף לסייגים המנויים בסעיף 9 לחוק, ואין להותיר חובה זו לשיקול דעתה של רשות מנהלית בכירה ככל שתהיה.

57. לעניין הקצאת המשאבים לפרסום הנחיות המחלקה - סעיף 6 לחוק כפוף להוראות סעיף 9 לחוק **ולא לסעיף 8 בו**. יש להניח כי החשש של המחוקק הוא כי רשויות יבחרו שלא לפרסם את ההנחיות המנהליות על פיהן הן עובדות בשל טיעונים טכניים ובהם הקצאת משאבים בלתי סבירה המנויה סעיף 18(1) לחוק. מכאן כי ככל שבית המשפט מקבל את עמדת המערער ועמדת הלשכה, טענות להקצאת משאבים אינה ממין העניין.

58. לעניין זה משאירה הלשכה לשיקול דעתו של בית המשפט את אופן החלת הוראות החוק על הנחיות מנהליות שיצאו מאת מחלקת ייעוץ וחקיקה. מכל מקום, יש חשיבות כי החל מרגע מתן פסק הדין, וככל שעמדת הלשכה תתקבל, תחל מחלקת הייעוץ והחקיקה לפרסם הנחיות מנהליות מכאן ולהבא באופן שהציבור, כמו גם כלל הרשויות הציבוריות, יוכלו להכיר את ההנחיות והפרשנות המשפיעה על אופן מימוש זכויותיהם אל מול הרשויות הציבוריות, כמו גם יכולתו של הציבור לבקר הנחיות אלו. ושוב יודגש כי האמור אינו נוגע לכל מסמך היוצא מאת המחלקה או היועץ **אלא רק אלו שיש בהן להתוות את פעולת רשויות הממשלה בין אם כהנחיה להפעלת שיקול הדעת והן כהנחיה מחייבת היונקת מהיות היועץ המשפטי לממשלה הפרשן המוסמך של החוק**.

לאור האמור לעיל מתכבדת הלשכה לבקש צירופה להליך במעמד ידיד בית המשפט. כן, מתכבדת הלשכה לבקש מבית המשפט הנכבד לפרש את הוראות חוק חופש המידע כך שהוראות היוצאות מאת היועץ המשפטי לממשלה ומחלקת ייעוץ וחקיקה הפועלת מטעמו, המורות לממשלה על יחידותיה השונות כיצד לפעול, הן בגדר "הנחיות מנהליות" כמשמעותן בסעיף 6 לחוק, וככאלו על הרשות הציבורית לפעול לפרסומן באתר האינטרנט שהיא מפעילה.



ערן גולן, עו"ד
משנה לראש הלשכה
וממונה על הליכים משפטיים

נדאל חאיק, עו"ד

רבקה דב"ש, עו"ד

ב"כ המבקשת

10 אוקטובר, 2021

רשימת נספחים

עוֹתֵק מִפְּנִיית לִשְׁכַת עוֹרְכֵי הַדִּין לְיוֹעֵץ הַמִּשְׁפָּטִי לִמְמַשְׁלָה מִיּוֹם 18.10.20		<u>נִסְפָח א'</u>
עוֹתֵק מִתְּשׁוּבַת מַחֲלֶקֶת יִיעוֹץ וַחֲקִיקָה בַּמַּעֲנָה לִפְנִיית הַלִּשְׁכָּה מִיּוֹם 08.03.21		<u>נִסְפָח ב'</u>
עוֹתֵק מֵהַעֲמוּדִים הָרְלוּוֹנְטִיִּים בְּדוּחוֹת הַשָּׁנָתִיִּים שֶׁל הַיַּחֲדָה הַמִּמְשָׁלִּית לְחוּפֵשׁ הַמִּידָע		<u>נִסְפָח ג'</u>

נספח א'

**עותק מפניית לשכת עורכי הדין ליועץ
המשפטי לממשלה מיום 18.10.20**



לשכת עורכי הדין בישראל
ISRAEL BAR ASSOCIATION
نقابة المحامين في إسرائيل

ועדת חופש המידע ומנהל תקין ברשויות ציבוריות

יו"ר הוועדה:
עו"ד רבקי דב"ש

ת"א, ל' בחשון התשפ"א
18/10/2020
MG387004

לכבוד

ד"ר אביחי מנדלבלית, עו"ד

היועץ המשפטי לממשלה

משרד המשפטים

מכובדי שלום רב,

הנדון: שינוי עמדת היועץ ביחס למסירת מידע פרטי בעל חשיבות ציבורית מכח

חוק חופש המידע

1. אנו מבקשים להביא בפניך את עמדת ועדת חופש המידע והמנהל התקין ברשויות הציבוריות של לשכת עורכי הדין בנוגע לשינוי עמדת היועץ ביחס לפרשנות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – "החוק"), במקום בו גילוי המידע מהווה "פגיעה בפרטיות" כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן – "חוק הגנת הפרטיות") ויש עניין במסירתו או בפרסומו בציבור, כפי שעלה מעמדת המדינה שהוגשה בדנ"מ 6002/17 **ראש הממשלה נ' הממונה על חופש המידע במשרד ראש הממשלה ואח'** (להלן – "הדיון הנוסף").

רקע

2. חוק חופש המידע הוביל לשינוי מהותי בזכות הציבור לדעת בישראל, ובכך חיזק משמעותית זכות חוקתית זו. החוק הכיר במידע המצוי בידיה של רשות ציבורית כמידע המוחזק על ידיה בנאמנות עבור הציבור, וככזה הציבור רשאי לעיין בו. השקיפות השלטונית מאפשרת הכרות עם אופן פעולתה של הרשות, וכן פיקוח ובקרה על פעילותה באופן המוחזק את המינהל התקין ברשויות הציבוריות.

3. ככל זכות חוקתית הזכות לקבלת מידע אינה זכות מוחלטת, והחוק קבע סייגים רבים למסירת המידע מכוחו. בין היתר נקבע כי מידע שגילוי מהווה "פגיעה בפרטיות" כמשמעותה בחוק



לשכת עורכי הדין בישראל
ISRAEL BAR ASSOCIATION
نقابة المحامين في إسرائيل

הגנת הפרטיות, הרשות לא תמסור את המידע המבוקש אלא אם הגילוי מותר על פי דין (סעיף 9(א)(3) לחוק).

4. מהדיונים בוועדת המשנה לוועדת החוקה, חוק ומשפט אשר הכינה את הצעת החוק הממשלתית לקריאה שניה ושלישית בשנים 1997-1998, עולה במפורש כי כוונת הממשלה דאז, אשר קיבלה תימוכין בכנסת, הייתה לבצע איזונים בין הזכות לפרטיות לזכות למידע באמצעות **סעיף ההגנות** בחוק הגנת הפרטיות. הדברים באים לידי ביטוי בבירור בדבריו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כתוארו דאז, מר יהושע שופמן, האומר בישיבה החמישית שהתקיימה ביום 10 בנובמבר 1997, את הדברים הבאים:

"חוק הגנת הפרטיות קובע הגדרות ומקרים שבהם יש פגיעה בפרטיות. בצד רשימת הפגיעות יש רשימה של הגנות. אנחנו לא רוצים להקריב את פרטיותו של אדם לטובת חופש המידע. יש לאזן בין השניים, וחוק הגנת הפרטיות קובע את האיזונים האלה באמצעות ההגנות."

5. עמדה זו אף קיבלה ביטוי בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה שמספרה 3.1000 בנושא "חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998" בסעיף 10(א) להנחיה:

"בין המקרים בקטגוריה הראשונה, נמנה גם מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, ולעניין זה מפנה חוק חופש המידע לחוק הגנת הפרטיות התשמ"א - 1981, על כל הגנותיו וסייגיו המפורטים בו."

6. כך נהגה המדינה מזה למעלה משני עשורים, ואף אם טרם נקבעה הלכה כאמור בבית המשפט העליון, הדברים קיבלו את אישור בתי המשפט המחוזיים בפסיקתם, ראו לדוגמה עת"מ (ירושלים) 192/07 **התנועה לחופש המידע נ' כנסת ישראל** (21.5.2008) ועת"מ (ירושלים) 8257-10-16 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות ניירות ערך** (18.12.2017).

7. בזכות עמדה זו התאפשר לחשוף את הוצאות המדינה, הסדרי ניגוד עניינים, הקצאות והטבות שניתנו לחקלאים, שמות רופאים שפעלו בפרקטיקה פרטית במקביל לזו הציבורית ועוד. חשיבותו של מידע זה לציבור, וכן תרומתו לאכיפת כללי המינהל התקין, מדברות בעד עצמן.

הדיון הנוסף

8. על קיום הדיון הנוסף בפני בית המשפט העליון הוחלט בניגוד לעמדת המדינה אשר סברה כי אין בקביעת בית המשפט העליון בדיון המקורי כדי לשנות מהנהגה הקיימת. במובן זה אישרה המדינה - בהתנגדותה לבקשה לדיון נוסף - כי הפרקטיקה שהייתה נהוגה, בה הרשות הציבורית היא השוקלת ומכריעה במקום בו נתבקש מידע החוסה תחת חוק הגנת הפרטיות, בכפוף לביקורת שיפוטית, היא המבטאת את הפרשנות הראויה של החוק.



לשכת עורכי הדין בישראל
ISRAEL BAR ASSOCIATION
نقابة المحامين في إسرائيل

9. עמדה זו של המדינה השתנתה עת ניתן האישור לקיום דיון נוסף. במובן זה פתחה עמדת היועץ המשפטי לממשלה בדיון הנוסף סוגיה שכלל לא הועלתה מלכתחילה על ידי ראש הממשלה, אשר ביקש להכיר בעליונות הזכות לפרטיות באופן מוחלט, ובכך לכבול גם את ידי בית המשפט (ולא רק את ידי הרשות) במקום בו גילוי המידע הפרטי הוא בעל אינטרס ציבורי.

10. בסופו של יום, ובלחץ בית המשפט, החליט ראש הממשלה למשוך בקשתו לדיון נוסף, ולפיכך לא ניתנה הכרעה שיפוטית בנושא זה. פועל יוצא הוא כי לעת הזו יש לנו הנחיית יועץ המשמרת את המצב הנהוג מאז נחקק החוק, וכנגדה עמדה של היועץ שהובעה בתיק בפני בית המשפט העליון המשנה את מציאות יישומו של חוק חופש המידע בפועל. השינוי בעמדת היועץ, מובילה לכך כי רשויות ציבוריות, אשר בעבר היו מכריעות בבקשות למידע גם במקום בו המידע כלל מידע אישי, דוחות את הבקשות למידע, ומותרות את ההכרעה הראשונית באיזון שבין חוק חופש המידע לחוק הגנת הפרטיות – לבתי המשפט.

11. על תוצאות מצב דברים זה אנו מדווחים יום יום. לדוגמא, בקשות למידע בנושאים הבאים אינן נענות עוד בחיוב: מידע אודות הסדרי ניגוד עניינים של חברי מועצה, חוזה התקשרות של רשות ציבורית עם נותן שירות פרטי, טיסות בתפקיד לחו"ל של עובדים במשרדי ממשלה, שמות מנהלי בתי ספר במינוי זמני לשנה, עובדי מדינה ובפרט רופאים שקיבלו היתר לעבודה פרטית, מועדי הגשת הצהרות הון על פי דין של עובדי מדינה בדרג מנכ"ל ועוד. מידע זה אשר נמסר בעבר בקלות, ומהווה ליבה של פעילות ציבורית שפרסומו מבטיח שקיפות ובקרה ציבורית על מעשי הרשות, אינו נגיש כעת לציבור באותה המידה.

12. כמו כן, מהדו"ח השנתי האחרון של היחידה הממשלתית לחופש המידע עולה כי עילת הסירוב השכיחה ביותר, העומדת על כ-25% מכלל עילות הסירוב, היא בשל פגיעה בפרטיות. לשם השוואה נציין כי בשנתיים שקדמו לדו"ח זה (שנים 2017 ו-2018) שיעור הדחיות מטעמים של פרטיות עמד על כ-8% בלבד לשנה. מכאן, אין לנו אלא להסיק כי לעמדת היועץ כפי שהובעה בדיון הנוסף היה אפקט מצנן על גילוי מידע שיש עניין ציבורי בפרסומו העולה על הפגיעה בפרטיות.

מבט משווה

13. מבחינה של המצב במספר מדינות עולה כי בכולן קיים הסדר בחוק חופש המידע המקומי המגן על הפרטיות אולם בד בבד מאפשר מסירת המידע, על בסיס שיקול דעת של הרשות, מקום בו



לשכת עורכי הדין בישראל
ISRAEL BAR ASSOCIATION
نقابة المحامين في إسرائيل

קיים אינטרס ציבורי הגובר על הזכות לפרטיות של האדם שלגביו נתבקש המידע. כך הדבר בארה"ב,¹ בקנדה,² באוסטרליה,³ באירלנד⁴ ובמדינות נוספות.

14. למען הסר ספק כל ההסדרים הללו מאפשרים לבצע איזון בין הזכות למידע לזכות לפרטיות, גם על ידי הרשות המנהלית ולא רק על ידי הערכאה השיפוטית.

עמדת הוועדה

15. אנו, חברי ועדת חופש המידע של לשכת עורכי הדין תומכים בהותרת הפרשנות המשפטית הקודמת של המדינה בסוגיה זו.

16. אנו סבורים כי, בכל הכבוד הראוי, שגה היועץ המשפטי לממשלה בפרשנות שניתנה לחוק חופש המידע ולחוק הגנת הפרטיות, אשר אינה עולה בקנה אחד עם המטרות והתכליות של חוקים אלו ועם האיזונים שנקבעו בהם.

17. חוק הגנת הפרטיות קובע את האיסור לפגוע בפרטיותו של אדם ללא הסכמתו (סעיף 1 לחוק הגנת הפרטיות). סעיף 2 לחוק זה מונה רשימה של מקרים שהם בגדר "פגיעה בפרטיות" כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות. בין היתר, נמנית בסעיף 2(9) החלופה בה מסירת מידע אודות "ענייניו הפרטיים של אדם" שלא למטרה שלשמה נמסר המידע, מהווה פגיעה בפרטיות.

18. "ענייניו הפרטיים של אדם" הוא מונח רחב שאינו מוגדר בחקיקה. כל מידע הנוגע לאדם, משמו ומקום עבודתו ועד לצנעת חייו והרגליו המיניים, עשוי להיכנס תחת סעיף 2(9) ללא אבחנה בדבר עוצמת "הפרטיות" שבמידע והאם הוא מצוי בליבת הזכות לפרטיות או בשוליה.

19. הקושי ביישום דווקני כזה של הוראות חוק הגנת הפרטיות, היה נהיר גם למחוקק. בשל כך קבע המחוקק מספר סעיפים מאזנים המאפשרים לציבור, כמו גם לרשויות, להעביר מידע שהוא בגדר "ענייניו הפרטיים" של אדם, מבלי שייחשבו כמפרי הוראות החוק, ובהם סעיף 6 העוסק בפגיעה בפרטיות "שאין בה ממש", סעיף 18 העוסק בהגנות מכח החוק, וסעיף 19(א) שמעניק פטור מאחריות על מעשה שאדם הוסמך לעשותו על פי דין.

¹ [Department of Justice Guide to the Freedom of Information Act](#) about Exemption 6 (2 5 U.S.C. § 552(b)(6))

² Access to Information Act 1985, S19(2)(c) & Privacy Act 1985, S.8(2)(m)

³ Freedom of Information Act, 1982, S.47F

⁴ Freedom of Information Act, 2014, S.37(5)



לשכת עורכי הדין בישראל
ISRAEL BAR ASSOCIATION
نقابة المحامين في إسرائيل

20. מקריאת דברי ההסבר להצעת חוק הגנת הפרטיות, התש"ס-1980 שפורסמו בה"ח תש"ס-1980, בעמ' 206, עולה כי אף מגבשי ההצעה ראו בסעיף ההגנות את הכלי המתאים ליצירת האיזון הראוי בין הזכות לפרטיות ולזכויות ועקרונות אחרים. בדברי ההסבר נכתב -
"הבעיה העיקרית שהתלבטה בה ועדת כהן היא מציאת האיזון המתאים בין הזכות לפרטיות לבין הזכות של אמצעי התקשורת לאסוף ולפרסם ידיעות, וההכרח לנקיטת פעולות מסוימות בידי זרועות השלטון. הועדה נתנה דעתה לבעיה זו והציעה פתרון בקביעת מערכת של הגנות. הרעיון הטמון בהצעה האמורה אומץ בהצעת חוק זו."
(עמ' 206 להצעה, ההדגשות שלנו).

21. בדברי ההסבר על סעיפי ההגנות, המרחיבים את הדברים האמורים בפתיח דברי ההסבר, ישנה אף התייחסות מיוחדת ל"דמות ציבורית" -
"בפסקה (2)(ה) מוצע כי תינתן הגנה לפגיעה בפרטיות שהיה בה ענין ציבורי המצדיק אותה בנסיבות הענין. הגנה זו דרושה בעיקר לאמצעי התקשורת והיא מבוססת על העקרון המקובל שאדם שהוא "דמות ציבורית" לא יוכל לקבול על כך אם עניניו הפרטיים ייחשפו במידה מסוימת לציבור ופרטיותו תיפגע."
(עמ' 209 להצעת החוק).

22. קרי, כבר מעצבי חוק הגנת הפרטיות ראו בסעיפי ההגנות חלק אינהרנטי מנוסחת האיזון שנועדו לאפשר לאדם - לרבות לרשות ציבורית - לשקול כיצד עליהם לנהוג במידע פרטי שנמצא בידיהם ושהם מבקשים לפרסם או למוסרם לאחר שביקש אותו. המחוקק ראה בסעיפי ההגנות כלי לעדן את הקביעה המוחלטת כביכול המגנה על פרטיותו של אדם אל מול עקרונות חשובים לא פחות, שאחד המרכזיים שבהם הוא "זכות הציבור לדעת".

23. את האיזונים הללו הטמיע המחוקק במודע גם בנוסח חוק חופש המידע, אשר קבע במפורש כי האיסור למסור מידע שיש בו פגיעה בפרטיות לא יחול במקום בו הפגיעה מותרת "על פי דין" (סייפא סעיף 9(א)(3) לחוק). חוק הגנת הפרטיות, כפי שאף עולה בבירור מדברי ההסבר להצעת החוק, התיר בסעיף 18(3) לכל אדם - וממילא גם לרשות הציבורית - לפרסם או למסור מידע פרטי שיש בו עניין לציבור המצדיק פגיעה זאת, ובלבד שלא היה כוזב. מכאן, כי אף הרשויות המתבקשות למסור מידע כאמור מכח חוק חופש המידע, רשאיות ונדרשות לבצע את האיזון בין הזכות לפרטיות לזכות למידע ציבורי, כפי שאיזון זה מגולם בשני החוקים האמורים.

24. פסיקתו של בית המשפט שבה נדון היחס בין סעיפים 9(א) ו-17(ד) לחוק חופש המידע לבין הוראות סודיות הפזורות בחוקים שונים, מלמדת כי לא כל הוראת סודיות, ולא כל הוראה המגבילה את מסירת המידע, שוללת את סמכות הרשות למסור מידע שחלות עליו הוראות כאלה, ואת סמכות בית המשפט להורות על מסירת מידע כאמור. הכל תלוי בהוראת הסודיות



לשכת עורכי הדין בישראל
ISRAEL BAR ASSOCIATION
نقابة المحامين في إسرائيل

עצמה. במקרים בהם ישנם חריגים לחובת הסודיות, הרי שיש לבחון את מסירת המידע בהתאם לחריגים אלה, וכאשר החריגים מאפשרים מסירה של המידע, תוך הפניה כללית לסמכות למוסרו על-פי דין, הרי שבגדרי הדין המתיר מסירה נכלל גם חוק חופש המידע. הסיפא לסעיף 17(ד) אינה שוללת סמכות זו.⁵

25. כמו כן, בתי משפט לעניינים מנהליים נוהגים דווקא לאזן בין הפגיעה בפרטיות לבין האינטרס הציבורי ולהורות על מסירת המידע שיש במסירתו משום פגיעה בפרטיות, וזאת לא רק בהסכמה של מי שפרטיותו תיפגע.⁶

26. נוסף ונאמר כי עמדת היועץ, אשר אינה מכירה בסעיף ההגנות ככלי המאפשר איזון פנימי בתוך חוק הגנת הפרטיות, עלולה להיות בעלת השלכות מרחיקות הרבה מעבר ליישום הוראות חוק חופש המידע. אם תתקבל פרשנות זו, נתקשה למצוא את מקור הסמכות החוקי של רשויות ציבוריות למסור מידע באופן יזום, באין הסמכה מפורשת בחקיקה. לדוגמא, דוברות רשויות האכיפה לא יוכלו עוד להישען על חשיבות פרסום המידע מטעמים של העניין הציבורי במידע גם כאשר המידע נוגע לניהול חקירות או הגשת כתבי אישום שיש חשיבות בפרסומם. במובן זה, תמצא עמדת היועץ פוגעת בזכות הציבור לדעת במעגלים רחבים אף יותר מההקשר המצומצם שניתן לה בעמדת היועץ בדיון הנוסף.

27. נפקות נוספת אם תתקבל הפרשנות שלפיה רשות ציבורית אינה רשאית לאזן בין האינטרסים של חוק חופש המידע לבין אלו של חוק הגנת הפרטיות היא שגם במקרים בהם תיגרם פגיעה קלה בשולי הזכות או האינטרסים הרלוונטים, למשל בזכות לפרטיות, ואף כאשר אל מול הזכות עומד אינטרס חיוני מן הסוג המפורט בסעיף 10 לחוק (בריאות הציבור, בטחונו או שמירה על איכות הסביבה או אינטרסים וזכויות כבדי משקל אחרים), הרשות תהיה חייבת לסרב למסור את המידע. מעבר לכך, ההליך גוזל משאבים רבים כאשר במקרים רבים, למרות שהרשות תהא סבורה שהעניין שבמסירת המידע מגשים אינטרס ציבורי חיוני וגובר על הנוק שבמסירתו, המידע לא ימסר משום שבפרקטיקה המבקש לא יפנה אל בית המשפט, למרות ההצדקה למוסרו בהוראת בית המשפט לפי ס' 17(ד) לחוק.

⁵ עע"מ 5089/16 התנועה למען איכות השלטון נ' בנק ישראל (30.05.18); עע"מ 2416/18 בריגע נ' המועצה המקומית ירוחם (12.02.19).

⁶ ראו עת"מ (נצ') 30204-11-14 עורכי דין לקידום מינהל תקין נ' המועצה המקומית דבוריה (1.9.15) ועת"מ (י-ם) 192/07 התנועה לחופש מידע נ' כנסת ישראל (21.5.08).



לשכת עורכי הדין בישראל
ISRAEL BAR ASSOCIATION
نقابة المحامين في إسرائيل

לסיכום

28. כל עוד לא שונתה הנחיית היועץ 3.1000, היא בעלת התוקף המחייב. עם זאת, אנו עדים לנזק שנגרם כבר עתה מהגשת עמדת היועץ בדיון הנוסף, ואנו קוראים לך לפעול על מנת לתקן את הנזק שכבר נגרם מפרסום עמדה זו.

29. מכל מקום, ככל שבכוונתך לשנות את ההנחייה האמורה ברוח עמדת היועץ שהובעה בדיון הנוסף, נבקש כי הדבר יבוצע בשיח ציבורי שקוף וענייני המאפשר לגורמים השונים, לרבות לשכת עורכי הדין ועורכי דין הפעילים בתחום, כלי התקשורת וארגונים חברתיים, להביע עמדתם באשר לפרשנות הוראות החוק והשלכותיה באופן פתוח ובלתי-אמצעי להשמיע וגם לשמוע, ועדיף בדיון פנים אל פנים, אם גם באמצעים מקוונים. הצורך בדיון שקוף חשוב במיוחד בעת עיסוק בפרשנות חוק חופש המידע - שכל מטרתו היא הגברת השקיפות - על מנת ליישם את עקרונות החוק כהויתם.

30. למען הסר ספק נציין כי אין באמור למצות את עמדתנו ביחס לנושא זה, אלא לעורר את הצורך בבחינה מחודשת של עמדה זו באופן שיאפשר גם לגורמים מחוץ לשירות המדינה להביע עמדתם בסוגיה החשובה והמהותית שנדונה לעיל.

בכבוד רב,

עו"ד עייל דבורכי

יו"ר ועדת חופש המידע ומנהל תקין
ברשויות ציבוריות

העתקים:

עו"ד רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי), משרד המשפטים.

עו"ד אבי חימי, ראש לשכת עורכי הדין.

מר אורי אלפרסי, מנכ"ל לשכת עורכי הדין.

עו"ד דוד יצחק, יועמ"ש לשכת עורכי הדין.

חברי ועדת חופש המידע ומנהל תקין ברשויות ציבוריות.

חברי ועדת הגנת הפרטיות.

עו"ד שמעון לפיד, מנהל הוועדות המקצועיות, לשכת עורכי הדין.

עו"ד שרה אליהו- יצחקוב, ממונת ועדת חופש המידע ומנהל תקין ברשויות ציבוריות, לשכת עורכי הדין.

נספח ב'

**עותק מתשובת מחלקת ייעוץ וחקיקה
במענה לפניית הלשכה מיום 08.03.21**

מאת:
נשלח:
אל:
עותק:
נושא:

<Idit Nachmann <IditNa@justice.gov.il
יום שני 08 מרץ 2021 17:20
rivkidFW
Eyal Zandberg
מענה לפנייתך

רבקי שלום,

אנו מתנצלים על העיכוב במענה למכתבך, שנבע ברובו מהעיסוק הבלתי פוסק במצב החירום הבריאותי שפרד את ישראל.

כידוע, עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה באשר ליחס שבין חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 הוצגה בהרחבה בפני בית המשפט העליון במסגרת השלמת הטיעון מטעם המדינה בהליך דנ"מ 6602/17 רה"מ נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה, שהסתיים. משעה שהפרשנות שהוצגה בה, אשר גובשה במסגרת תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת, לא נסתרה על ידי בית המשפט העליון, הרי שהיא המחייבת את הממשלה.

מבלי לגרוע מן האמור, מאחר שאנו רואים חשיבות בשמיעתן של עמדות ותובנות מצד ארגונים וגופים הפעילים בתחומים אלה, והגם שעמדתך ועמדת הוועדה שבראשותך מוכרת לנו ואף הוצגה בכתב על גבי הפנייה, ככל שזו בקשתכם, נוכל לקיים פגישה שבה תוכלו להציג עמדתכם, בהשתתפותך ובהשתתפות נציגים נוספים מוועדת חופש המידע ומנהל תקן ברשויות ציבוריות בלשכת עורכי הדין.

אנא עדכנו אותנו אם ברצונכם לתאם מועד לפגישה כאמור.

בברכה,
איל זנדברג ועדית נחמן

נספח ג'

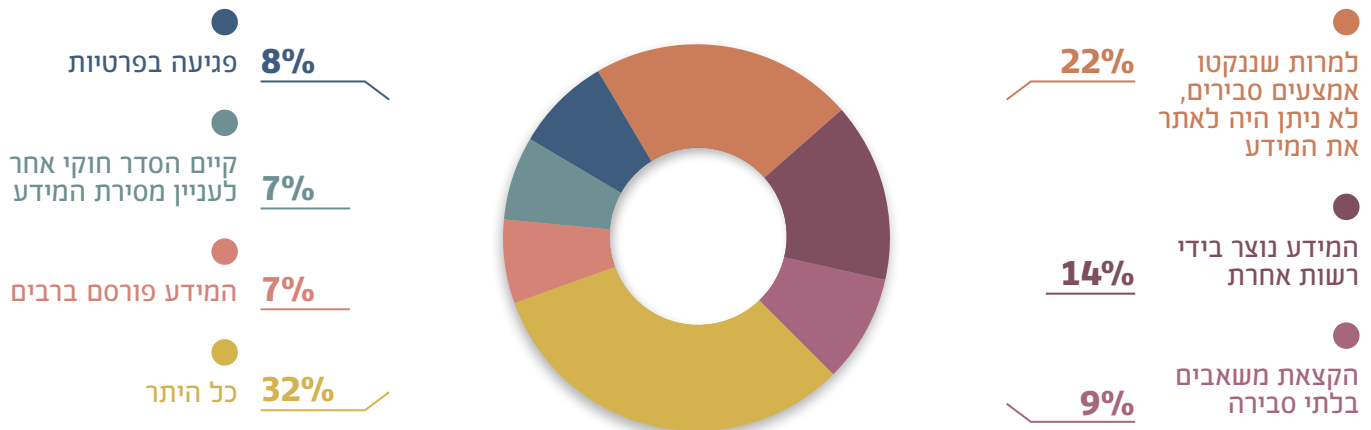
**עותק מהעמודים הרלוונטיים בדוחות
השנתיים של היחידה הממשלתית לחופש
המידע**

תקציר מנהלים

עילות דחיה



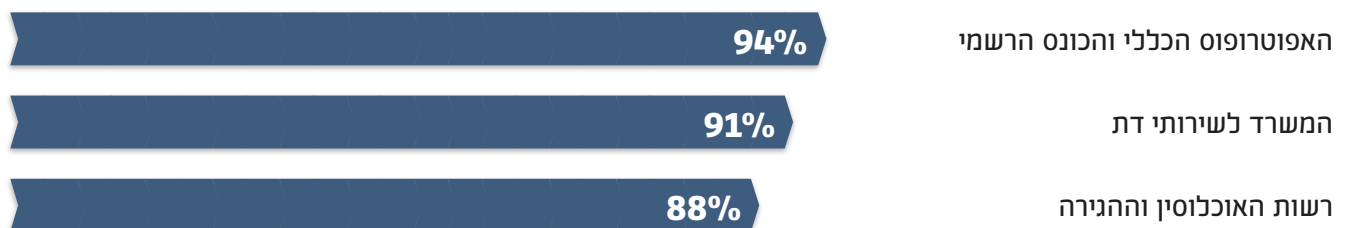
מבין עילות הדחיה הובילו (מתוך מקבץ הנתונים של הרשויות)



עמידה בזמנים



מבין הרשויות בעלות היקף פעילות רב יותר בלטו לטובה (מענה עד 30 יום)



לעומתן מבין הרשויות בעלות היקף פעילות רב בלטו לשלילה



תלונות ועתירות



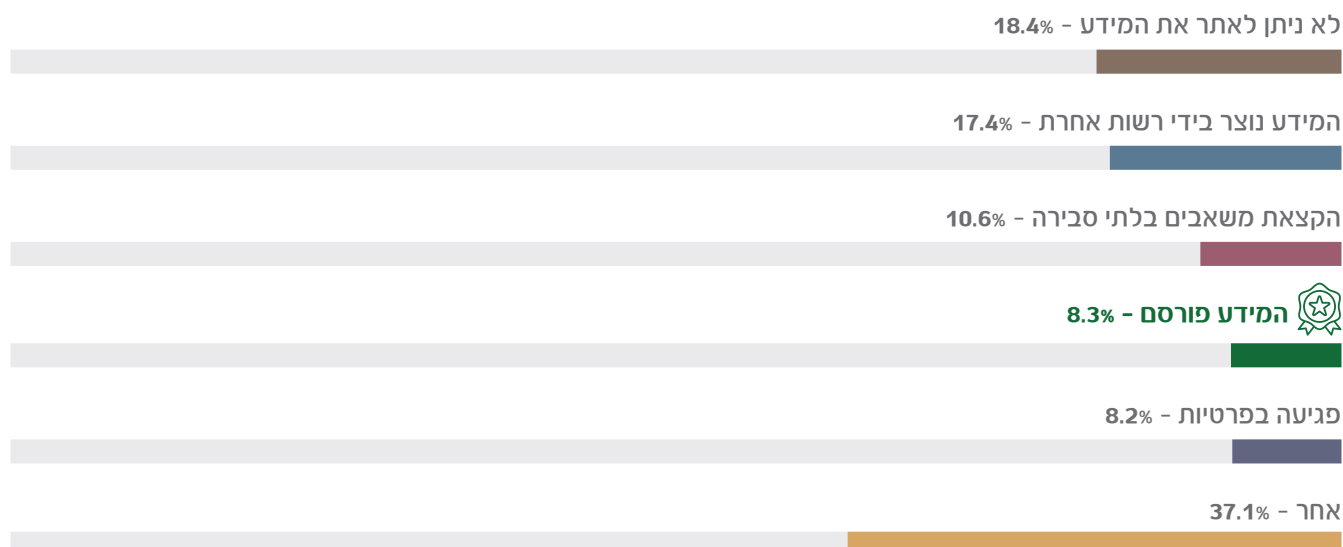
ליחידה הגיעו השנה 202 תלונות. מדובר בעליה של 55% ביחס לשנה קודמת.



גם השנה אחוז התלונות על אי מתן מענה היה הגבוה ביותר - 86% מכלל התלונות היו בנושא זה.

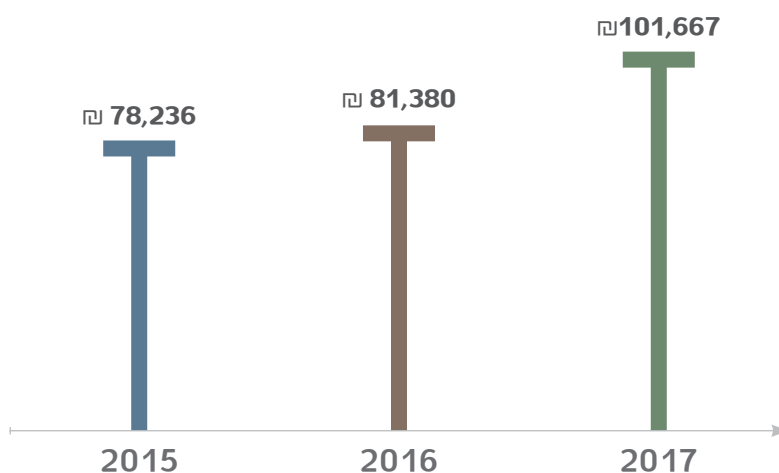
עילות דחייה

כאשר אנו דנים בסיבות בגינן נדחות בקשות למידע, יש לתת את הדעת כי עילת דחייה אחת מסמנת מגמה חיובית. כאשר בקשה נדחית מהטעם שהמידע פורסם לציבור, יש בכך להעיד כי המידע נגיש לציבור באופן אחר (לעתים גם בכפוף לתשלום), ולא נדרש להשתמש במסלול חופש המידע.



אגרות

סך האגרות שנגבו מכח החוק:



זמן טיפול



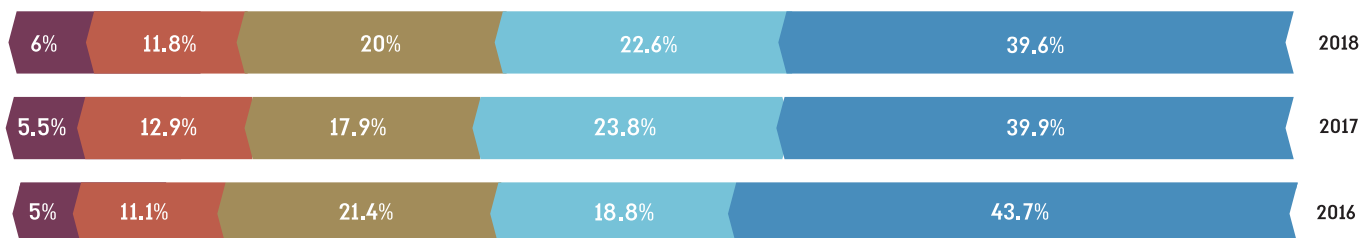
מעל 120 ●

61-120 ●

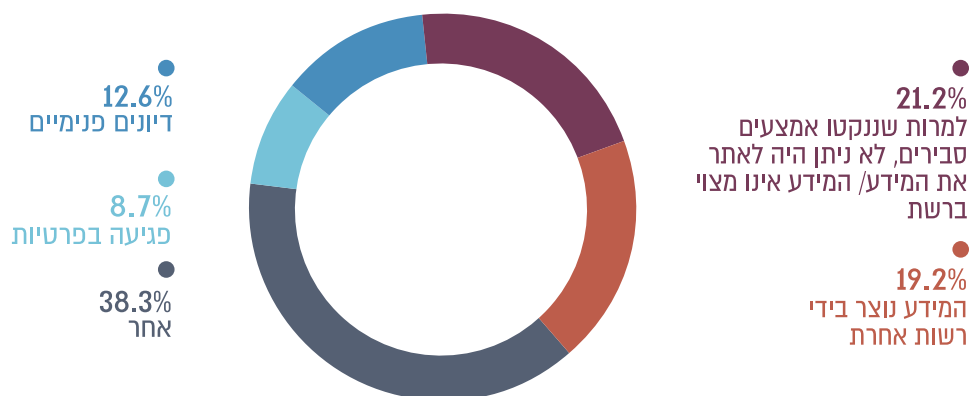
31-60 ●

15-30 ●

עד 14 יום ●



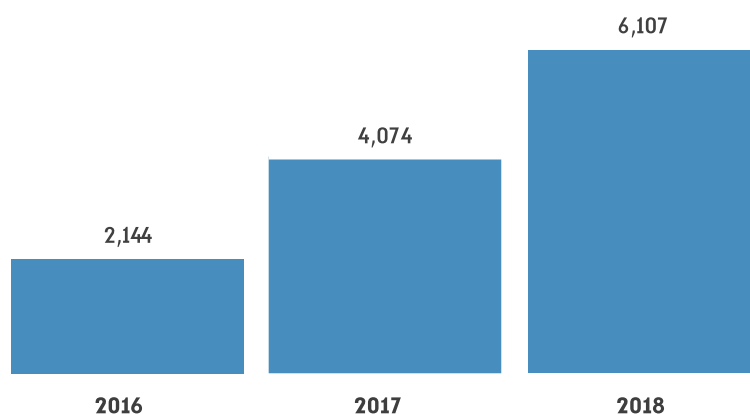
עילות דחיה



טופס מקוון להגשת בקשה למידע



היחידה הממשלתית לחופש המידע פיתחה, בשיתוף עם רשות התקשוב, טופס מקוון להגשת בקשה למידע. בשנים האחרונות אנו רואים עליה במספר האזרחים שבוחרים להגיש בקשה באופן מקוון.



שלוש העמותות שהגישו את מספר הבקשות המקוונות הרב ביותר: התנועה לחופש המידע, עמותת הצלחה, עמותת אזרחים למען הסביבה

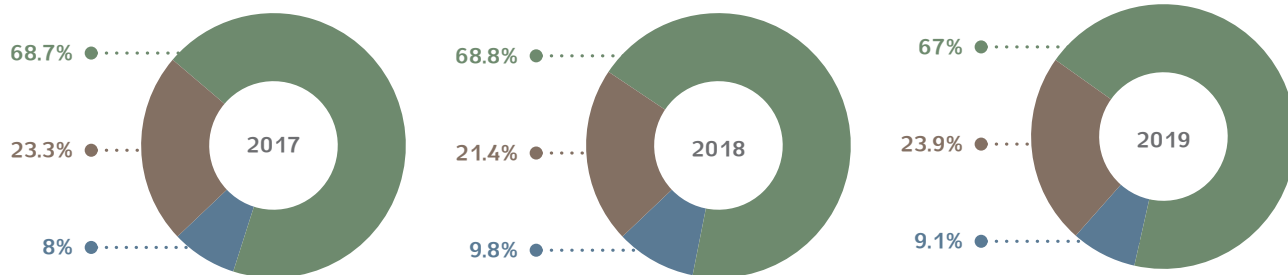
מענה לבקשות

במהלך השנה הסתיים הטיפול ב-90.9% מהבקשות שהוגשו. 61.1% מהבקשות שהוגשו נענו תוך 30 יום.

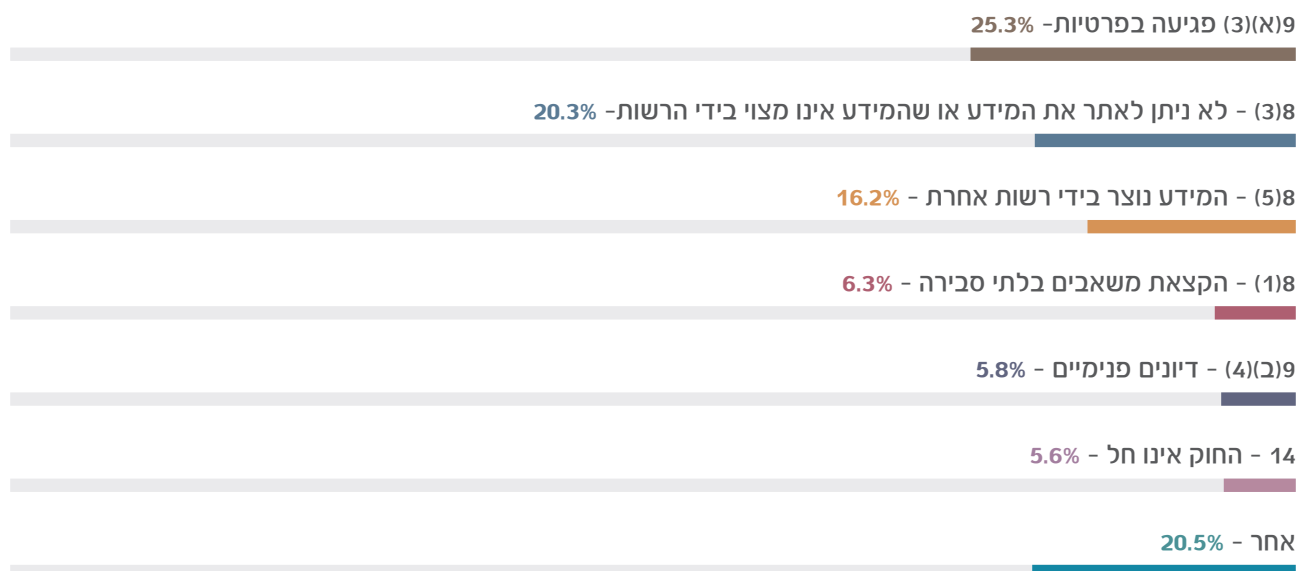
טרם הסתיים

הבקשה נדחתה / הטיפול בה הופסק

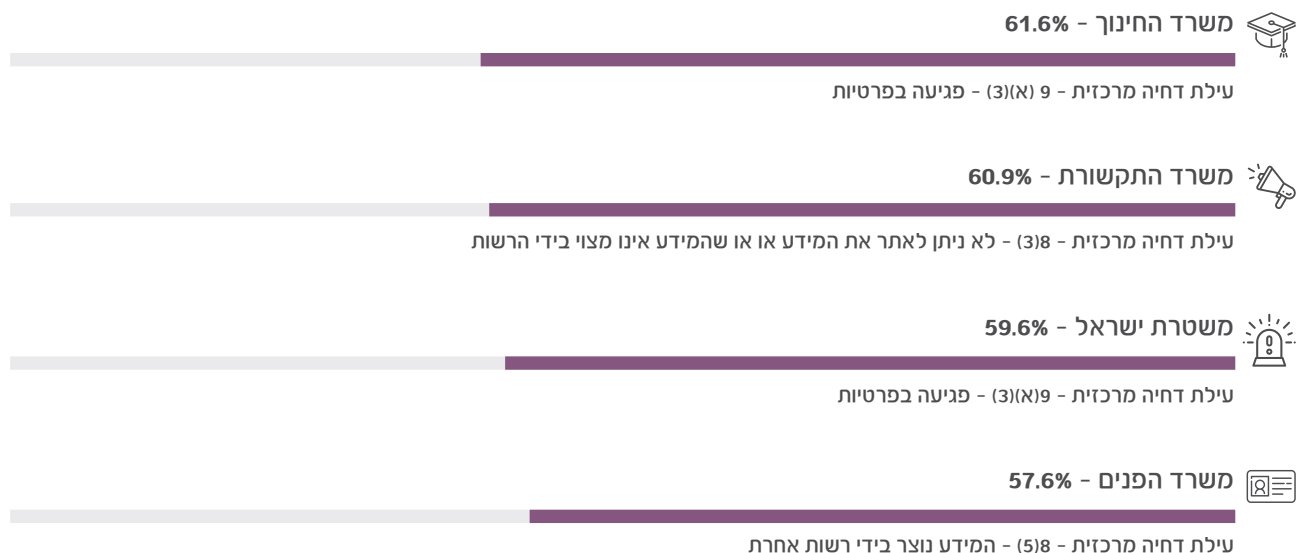
המידע נמסר



עילות הדחייה המרכזיות בהן נעשה שימוש:



המשרדים שדחו את האחוז הרב ביותר של בקשות למידע





מבוא לדו"ח השנתי

אנו מתכבדים להגיש לשר המשפטים את הדו"ח השנתי על יישום חוק חופש המידע לשנת 2020.

מגפת הקורונה, שהכתה במדינת ישראל בשנת 2020, חידדה את הצורך בשקיפות מנגנוני השלטון במדינת ישראל - שקיפות שאיננה יכולה להיות מושגת אך ורק באמצעות מתן מענה לבקשות למידע. מן הראוי היה לשקף לציבור באופן יזום, קרוב ככל הניתן לזמן אמת, את תהליכי קבלת ההחלטות בנושא ההתמודדות עם הנגיף ואת הנתונים ששימשו לצורך קבלת ההחלטות. אלו נעשו בצורה חלקית בלבד ובלתי מספקת והיוו מקור לביקור רת רבה על גופי השלטון. עמד על כך כב' נשיא המדינה באיגרת ששיגר ליחידה לרגל יום חופש המידע.

הלך שיש ללמוד הוא, אגב לקחים רבים שמגפת הקורונה הביאה בקרבה, הוא שעל מקבלי ההחלטות לקחת בחשבון את אינטרס השקיפות כבר בעת תהליכי קבלת ההחלטות ולהקצות את המשאבים המתאימים על מנת לשחרר את המידע בסמוך ככל הניתן לאירועים. אסטרטגיה זו, אסטרטגיה של שקיפות, יש בכוחה לחזק את אמון הציבור במערכת באופן אמיתי. לקח זה, למותר לציין, נכון גם לימי שגרה ולא רק לימי חירום בלבד. הדבר מצריך שינוי תודעתי מצד מקבלי ההחלטות והעת בשלה לכך.

נתוני שנת 2020 מראים על המשך העלייה במספר הבקשות המוגשות לממשלה, אם כי עלייה מתונה יותר יחסית לשנים הקודמות (6%). עוד ניכרת המשך מגמת עלייה בדחיית בקשות למידע בשל עילת הפגיעה בפרטיות, אותה ניתן לשייך לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, לפיה הרשות איננה מוסמכת לאזן בין הזכות למידע לבין הזכות לפרטיות אלא בית המשפט בלבד - עמדה המהווה שינוי לעמדה הנוהגת בעבר.

הוספנו השנה פרק נוסף לדו"ח השנתי, העוסק ביישום חוק חופש המידע בערים הנמנות על פורום ה-15, פורום הערים העצמאיות בישראל. לפורום זה מוגשות כשליש ממספר הבקשות הכולל המוגשות לשלטון המקומי, וסברנו שמן הראוי להעניק לכך תשומת לב נפרדת ולאפשר השוואה למשרדי הממשלה. בכוונתנו לפרסם את הדו"ח המלא על הרשויות המקומיות בהמשך.

אנו מאחלים קריאה מהנה ומלמדת בדו"ח.

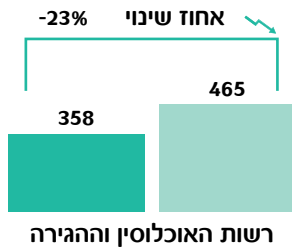
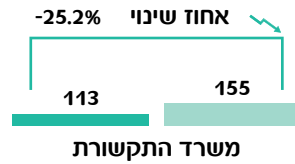
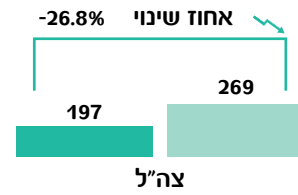
עו"ד שלומי בילבסקי

מ"מ ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע

הרשויות בהן היתה ירידה המשמעותית ביותר בכמות הבקשות



2020 2019

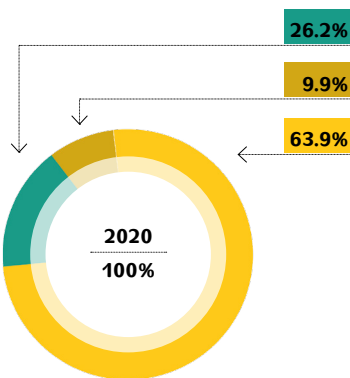
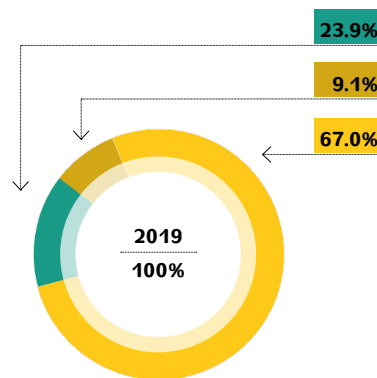
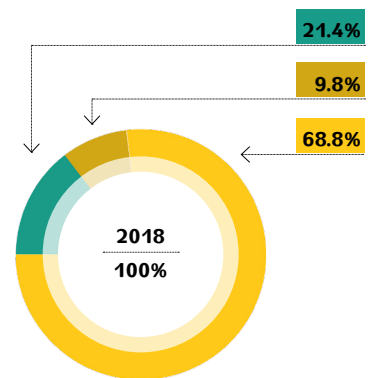


מענה לבקשות



במהלך השנה הסתיים הטיפול בכ-90% מהבקשות שהוגשו. 60% מהבקשות שהוגשו נענו תוך 30 יום.

המידע נמסר המידע נמסר הבקשה נדחתה/ טרם הסתיים הטיפול בה הופסק

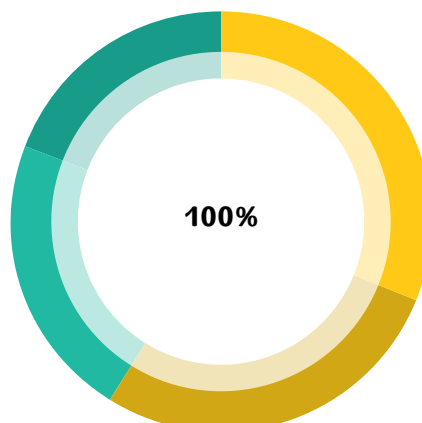


עילות הדחייה המרכזיות בהן נעשה שימוש¹



19.5% רשות אחרת (5)8 - המידע נוצר בידי

16.7% 14 - החוק אינו חל



27.6% 9(א)3 - פגיעה בפרטיות

24.4% (3)8 - לא ניתן לאתר את הרשות / המידע אינו בידי

¹ אחוז מכלל עילות הדחייה שעשו בהן שימוש, לרבות מקרים שבהם בקשה נדחתה מכמה עילות