

חוק חופש המידע והאינטרנט האם הגיעה העת לשינוי חקיקתי?

יובל קרניאל * ועידן שנר**

- א. מבוא
- ב. חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 – המסגרת הנורמטיבית
 - ב1. כללי
 - ב2. הטעמים שבבסיס חוק חופש המידע
 - ב3. טיבה של הזכות לחופש המידע – פסיבית או אקטיבית?
- ג. רשת האינטרנט ומאפייניה הייחודיים
 - ג1. חופש הביטוי באינטרנט
 - ג2. חופש המידע באינטרנט במשפט הישראלי
 - ג3. הקשר בין חופש הביטוי ברשת האינטרנט ובין חופש המידע ברשת האינטרנט
- ד. חופש המידע באינטרנט בארצות הברית – המסגרת הנורמטיבית האמריקנית והמציאות המקוונת
 - ד1. הסדרת המידע בארצות הברית והמעבר לניהול מידע ממוחשב
 - ד2. התיקונים של ה-EFOIA
 - ד3. יישום הוראות החוק – הלכה למעשה
- ה. המסגרת הנורמטיבית להפעלת חוק חופש המידע בסביבה מקוונת
 - ה1. חופש המידע באינטרנט – מחקר אמפירי
 - ה11. הקריטריונים
 - ה21. משרדי ממשלה
 - ה31. רשויות מקומיות
 - ה41. רשויות ציבוריות אחרות
 - ה2. סיכום ומסקנות

* דוקטור למשפטים, מרצה בכיר בבית הספר סמי עופר לתקשורת, המרכז הבינתחומי הרצליה.
** עורך דין בתחום האזרחי-מסחרי. בעל תואר ראשון מבית הספר למשפטים במסלול האקדמי, המכללה למינהל ותואר שני מהפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

א. מבוא

האינטרנט, רשת המחשבים הבינ-לאומית המאפשרת אינטראקציה מקוונת בין פרטים,¹ נמצאת בגידול חסר תקדים בהשוואה לאמצעי תקשורת אחרים מאז הפכה זמינה למשתמש הביתי בראשית שנת 1992. סקר של חברת TIM מגלה כי מספר הגולשים באינטרנט בישראל ממשיך לגדול ועומד, נכון לסוף שנת 2009, על 4.3 מיליון גולשים. מדובר בתוספת של כ-250 אלף גולשים לעומת כ-4.1 מיליון גולשים בתקופה המקבילה אשתקד.²

ההתפתחות הטכנולוגית שאפשרה את קיומה ושגשוגה של הרשת, והגידול הפנומנלי במספר המשתמשים והצרכנים, הביאו עמם שינויים בחיי הפרט והחברה וגם בדרך שבה אנו צורכים מידע ומשתמשים בו. גם על כלי התקשורת המסורתיים כגון הטלוויזיה והרדיו עברו שינויים מרחיקי לכת.³ הרשת אפשרה לראשונה יצירה מסודרת של אינטראקציות בין פרטים מקצווי העולם בעלויות שוליות נמוכות. הרשת אף שינתה את הדרך שבה אנו מבצעים עסקאות כלכליות,⁴ מעסקאות פשוטות כגון קניות בסופר ועד להוצאות גדולות של מאות אלפי שקלים בקניית מכונית חדשה.⁵

1 זו איננה, כמובן, ההגדרה הטכנית של האינטרנט. ההגדרה הטכנית של רשת האינטרנט כפי שאומצה על ידי המועצה לתקשורת פדרלית (FNC או Federal Networking Council) ב-24 באוקטובר 1995 היא זו: "The Federal Networking Council (FNC) agrees that the following language reflects our definition of the term 'Internet'. 'Internet' refers to the global information system that — (i) Is logically linked together by a globally unique address space based on the Internet Protocol (IP) or its subsequent extensions/follow-ons; (ii) is able to support communications using transmission Control Protocol/Internet Protocol (TCP/IP) suite or its subsequent extensions/follow-ons, and/or other IP-Compatible protocols; and (iii) provides, uses or makes accessible, either publicly or privately, high level services layered on the communications and related infrastructure described herein". John Macdonald *The Law of Freedom of Information* (John Macdonald & Clive H. Jones eds., 2003).

2 נועה פרג "סקר TIM: אוכלוסיית הגולשים בישראל — 4.3 מיליון איש" גלובס (12.7.2009) <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000479873> (נבדק ב-30.4.2010).

3 יובל קרניאל "חופש הביטוי באינטרנט" עלי משפט א (תש"ס) 163, 164 (תש"ס). וכן יובל קרניאל וחיים ויסמונסקי "חופש הביטוי, פורנוגרפיה וקהילה באינטרנט" מחקרי משפט כג (תש"ס ז) 259–306.

4 Brian D. Boone "Bullseye!: Why a 'targeting' Approach to Personal Jurisdiction in the E-Commerce Context Makes Sense Internationally" 20 *Emory Int'l L. Rev.* (2006) 241

5 בארצות הברית חלה עלייה של 24% במכירות בתחום הקמעונאות האלקטרונית בשנת 2006, כאשר היקף המכירות עמד על 102.1 מיליארד דולר ארה"ב לעומת 82.3 מיליארד דולר ארה"ב בשנת 2005. בתקופת החגים, שנמנתה מ-1 בנובמבר 2006 ועד 31 בדצמבר 2006, הגיעו המכירות לשיא של 24.6 מיליארד דולר ארה"ב לעומת 19.6 מיליארד דולר בשנת 2005. מדובר בגידול של 26% בהיקף המכירות בתקופת החגים. ראו: Enid Burns "E-Commerce Spending Up for 2007 Holiday and Year" The Clickz Network

הטענה המרכזית שאותה נפרוש לאורך המאמר היא שהרשויות הציבוריות – ובהן הרשויות הממשלתיות, הרשויות המקומיות ושאר הגופים האמונים על מסירת מידע לציבור – אינן רשאיות עוד להתעלם מההתפתחות הטכנולוגית ולהתנער מחובתן למסור מידע זמין לכול ברשת האינטרנט. מסיבות שונות לעמוד עליהן בהמשך, הן נשרכות מאחור בכל הקשור לרתימת ההתפתחות הטכנולוגית לקידום השקיפות וחופש המידע בישראל. עוד נראה שלצורך השגת השינוי המיוחל נחוץ שינוי חקיקתי מקיף, שיכלול את תיקון הוראותיו של חוק חופש המידע, תשנ"ח–1998,⁶ ויתאמו לעידן הטכנולוגי המודרני ולתרבות הפצת המידע וצריכת המידע העכשוויות. למסקנות אלה אנו מגיעים, בין היתר, על סמך מחקר אמפירי של הרשויות ונראה כי למעשה מרביתן אינן עושות די למימוש זכותם של הפרטים, ותחת זאת קופאות על השמרים. הן עושות זאת תוך מלכוד מבקש המידע בסבך בירוקרטי ואנכרוניסטי שבעידן האינטרנט הוא מיותר.⁷

בחלקו הראשון של המאמר נתאר את המסגרת הנורמטיבית של חוק חופש המידע, נעמוד על הטעמים לחוק ונדגיש את החשיבות של הכרה בעקרון חופש המידע בחברה ובשלטון דמוקרטיים. נעמוד על טיבה של הזכות לחופש מידע ועל היקף חובתן של הרשויות הציבוריות לספק מידע. בחלקו השני של המאמר נעמוד על המאפיינים הייחודיים לרשת האינטרנט ובייחוד על ההשפעות שלה על תפיסת הזכויות הקלאסיות של חופש הביטוי וחופש המידע ויישומן בסביבה הווירטואלית. בחלק השלישי נפרט בהרחבה את המודל האמריקני לחופש מידע הכולל הסדרה של סוגיית חופש המידע בסביבה מקוונת. בחלק הרביעי נתווה את המסגרת הנורמטיבית להפעלת חוק חופש

(5.1.2007) <http://www.clickz.com/showPage.html?page=3624408> (נבדק ב-17.4.2010). בדומה, בכריטיניה הנתונים מראים שבחג המולד של שנת 2005 מחצית מן האוכלוסייה הבוגרת רכשה מוצרים באמצעות האינטרנט. ההוצאות עמדו על סכום עתק של 5 ביליון ליש"ט (כ-208 מיליארד דולר) לעומת סכום של 3.3 ביליון ליש"ט בשנת 2004. ראו: <http://www.iabuk.net/en/1/na2006q1ecommercechristmas.mxs> (נבדק ב-17.4.2010).

6 להלן: חוק חופש המידע.
7 במאמר זה אנו מתמקדים בהיבט מסוים של חופש המידע והוא יחסי הפרט עם הרשויות הציבוריות, ובהשפעת רשת האינטרנט על תפיסתנו המשפטית והחברתית את זכות הציבור לדעת. המאמר אף ידון בזכות העיון של הציבור במסמכים ובמידע המאוחסנים אצל הרשויות הציבוריות ובזכות הגישה אליהם. דיון בחופש המידע כמוכח הרחב, הבוחן את מהפכת המידע הכללית שהביאה עמה רשת האינטרנט בלא קשר לתוכנו של המידע ולזהות המפרסם, יישאר מחוץ לגדרו של מאמר זה. דיון מעמיק בהשפעת מהפכת המידע על עתיד החברה ניתן למצוא בספרו של פרופ' ניב אחיטוב. פרופ' אחיטוב, מומחה למחשבים ולטכנולוגיה, סבור כי מהפכת המידע הופכת את העולם למקום שבו ניתן לשמור פחות ופחות על סודות, שבו כל המחשבים קשורים זה לזה ומתקשרים זה עם זה. בספרו הוא מציין כי מרבית המידע בעולם יהפוך לגלוי וכי מדובר בעובדה מוגמרת שעל הגופים השונים – הציבוריים והפרטיים כאחד – ללמוד להתמודד עמה. המחבר מנסה לתאר לקורא כיצד יתנהלו היחסים בין עובד ומעסיק, בין חברות מתחרות, בין האזרח לממשל ואף בין ממשלות, כאשר אין מידע חסוי. ראו: ניב אחיטוב עולם ללא סודות – על חברת המידע הפתוח (2001).

המידע הישראלי בסביבה מקוונת. בחלק החמישי של המאמר נתמקד במחקר אמפירי שמטרתו לשפוך אור על גישתן של הרשויות בישראל לחופש המידע. ולבסוף, סיכום ומסקנות לעתיד.

ב. חוק חופש המידע, תשנ"ח–1998 – המסגרת הנורמטיבית

ב.1. כללי

חוק חופש המידע התקבל בכנסת ב-19 במאי 1998 ונכנס לתוקפו שנה לאחר מכן ב-29 במאי 1999 במטרה לאפשר לרשויות הציבוריות להיערך ליישומן.⁸ החוק מעגן את זכותו של האזרח או התושב לקבל מידע בעל אופי ציבורי מהרשות הציבורית,⁹ לצד סייגים למימושה של הזכות.¹⁰ לפני חקיקתו של החוק, הכירה הפסיקה בזכות הבסיסית לעיין במסמכי הרשות,¹¹ ובחובת הרשות להבטיח את זכותו של כל אדם לעיין במסמכים הנוגעים לו ככל שהיה יכול להצביע על זיקה אישית למידע,¹² וכן בזכות מוגבלת לקבל מידע מהרשויות הציבוריות בנושאים ציבוריים.¹³ אולם בהיעדר חקיקה מסודרת בעניין, הזכות לעיין במסמכים ציבוריים (היינו מסמכים שאינם נוגעים אישית למבקש אלא לציבור בכללותו) נותרה עמומה וחלקית, ולדעתנו הדבר נבע מהחשש של בתי המשפט לכפות על רשויות ציבוריות הסדרים שלא בא זכרם בחקיקה ראשית של הכנסת. בשנת 1995 הוחלט על הקמתה של ועדה ציבורית, וזו המליצה שלא להסתפק בהלכה השיפוטית שהכירה בזכות לחופש מידע, אלא לחוקק מסגרת נורמטיבית ברורה ומקיפה לטיפול בנושא ולמימוש רחב של הזכות לחופש מידע.¹⁴

8 סעיף 21 לחוק חופש המידע.

9 סעיף 1 לחוק חופש המידע.

10 הצעת חוק חופש המידע, תשנ"ז–1997, ה"ח 2630; סעיף 9 לחוק חופש המידע.

11 על זכות העיון במסמכים ראו בג"ץ 42/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כח(1) 325 (1971) (להלן: עניין שפירא); ע"א 6926/93 מספנות ישראל נ' חב' החשמל, פ"ד מח(3) 796, 749 (1994); רע"א 1412/94 הסתדרות מדיציניית הדסה עין כרם נ' גלעד, פ"ד מט(2) 522, 516 (1995).

12 בעניין שפירא סירבה הוועדה המחוזית של לשכת עורכי הדין לבקשתו של העותר לעיין בתשובת הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין לתלונה שהגיש. בית המשפט קיבל את טענתו של העותר כי היה לו אינטרס במידע, שכן הוא שהגיש את התלונה המקורית. סביר להניח שאלמלא היה מצליח העותר להצביע על אינטרס כלשהו בקבלת המידע, לא היה בית המשפט נעתר לבקשתו לחשיפת המידע. ראו והשוו: בג"ץ 143/56 אחגיג' נ' המפקח על התעבורה, פ"ד יא(1) 370 (1956); בג"ץ 337/66 פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון, פ"ד כא(1) 69 (1967).

13 בג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353, 359–361 (1990) (להלן: עניין שליט).

14 דין וחשבון הוועדה הציבורית לעניין חופש המידע, 1995 (להלן: דו"ח ועדת אוסטרובסקי-כהן). הכותב, יובל קרניאל, כיהן כחבר בוועדה ובכמה נושאים היה בדעת מיעוט.

עם חקיקתו של חוק חופש המידע הוכרה במפורש ובהרחבה הזכות לקבל מידע שהוא בעל אופי ציבורי מובהק.¹⁵ כל זאת, אף בלי לדרוש מן המבקש לנמק את הטעמים שבגינם הוא מעוניין במידע.¹⁶ החוק אף מעניק תרופה לאזרח שנדחתה בקשתו לקבל מידע ומאפשר לו להגיש עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים ולערער על החלטת הרשות שבחרה שלא למסור לו את המידע המבוקש או התעלמה מבקשתו.¹⁷

ב. הטעמים שבבסיס חוק חופש המידע

ביסודו של חוק חופש המידע מונחים כמה עקרונות חשובים, שראוי שנעמוד על מהותם והיקפם בקצרה: ראשית, עקרון הנאמנות לפיו הרשות היא נאמן הציבור; שנית, יצירת דמוקרטיה שיתופית; שלישית, הגשמתו של עקרון חופש הביטוי; רביעית, קידום זכויות אדם.¹⁸ נעמוד על כל אחד מאלה, בקצרה.

א. הטעם הראשון – עקרון הנאמנות

אחד העקרונות המרכזיים המוזכרים בהצעת החוק הוא עקרון הנאמנות שמכוחו הרשות פועלת. הטלת חובות נאמנות על הרשויות הציבוריות עולה בקנה אחד עם התובנה שמעמדן נגזר מהיות השיטה הדמוקרטית שיטה ייצוגית (רפרזנטטיבית).¹⁹ שיטה זו רואה את השלטון כנציגו של הציבור, שאינו פועל לקידום האינטרס שלו, אלא להגשמת האינטרס הציבורי.²⁰ הסמכויות הרבות שהופקדו בידי השלטון מעניקות לו גם את הכוח להגביל ולשלול את זכויותיו של הפרט.²¹ חובת הנאמנות נועדה למנוע פגיעה בזכויותיו של הפרט שאין בה כדי לקדם את האינטרס הציבורי.²² הכוח הרב האצור

15 זאב סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (2000) 35–36.

16 סעיף 7(א) לחוק חופש המידע.

17 סעיף 17 לחוק חופש המידע.

18 עקרונות אלו באו לידי ביטוי בהצעת חוק חופש המידע (לעיל הערה 10, בע' 397) שם נכתב כי: "הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. היא תנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של אדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון. הזכות למידע הוכרה למעשה בפסיקה; ואולם בפועל נראה כי לציבור לא ניתנת מידה ראויה של גישה למידע שבידי הרשויות, וכי קשה לשרש את נטיית הרשויות לראות במידע נכס שלהן ולא נכס המוחזק בנאמנות על ידיהן עבור הציבור ומטעמו. גם מבחינה מעשית אין הרשויות ערוכות כיום למסירת מידע לציבור".

19 Kathleen Clark "Do We Have Enough Ethics in Government Yet? An Answer from Fiduciary Theory" 1996 *U. Ill. L. Rev.* (1996) 57, 74.

20 בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 363–364 (1998).

21 שם, שם.

22 שם, בע' 364–365.

בידיו של הריבון יוצר את תלותו של האזרח בו ופותח פתח לניצול הכוח לרעה. לפיכך יש חשיבות יתרה להכרה בחובת הנאמנות, שמכוחה יהיה אפשר לבקר את פעולותיו של השלטון ולפקח עליהן.²³

ב. הטעם השני – שיתוף הציבור בהליך הדמוקרטי ופיקוח ציבורי על מעשי השלטון – דמוקרטיה שיתופית

טעם נוסף ביסוד הרצון להעניק את חופש המידע הוא שיתוף הציבור בהליך הדמוקרטי ובתהליך קבלת ההחלטות. חופש המידע מחייב את הרשויות למסור מידע לציבור ובכך למעשה מהדק את הפיקוח הציבורי על מעשי השלטון ובכך אף תורם למיגור שחיתות ויצירת הרתעה בקרב עובדי ציבור.²⁴ הפיקוח, כך נטען, מחייב את הרשות להיוועץ בציבור בנושאים מסוימים ובכך ניתן לשפר את איכות ההחלטות המתקבלות.²⁵ ההנחה הבסיסית של דמוקרטיה הפועלת על בסיס שיתוף אזרחיה היא שוויון בין חבריה באשר למידע שבידיהם.²⁶ ד"ר דיין אורבך²⁷ מציינת

23 השופט חיים כהן בעניין שפירא, לעיל הערה 11, היה הראשון שהשתית את מערכת היחסים בין הפרט לשלטון על בסיס של חובת נאמנות: "...ראילו זו [הרשות הציבורית] כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות" שם, בע' 331–332. לדברים דומים ראו גם יצחק זמיר הסמכות המנהלית (כרך א, 1996) 35–36. השופט חשין בע"מ 10112/02 אדם, טבע ודין, אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, מחוז ירושלים, פ"ד נח(2) 817 (2003) (להלן: עניין אדם, טבע ודין) הלך צעד נוסף משמעותי קדימה, כאשר הקביל בין יחסי הרשות והאזרח לבין אלה של נאמן ונהנה כמשמעותם בסעיף 1 לחוק הנאמנות, תשל"ט–1979 הקובע כדלקמן: "זיקה לנכס שעל פיה חייב נאמן להחזיק או לפעול בו לטובת נהנה או למטרה אחרת". בהקשר זה מציין השופט חשין כי מידע הוא אכן סוג של נכס השייך לציבור ומופקד בנאמנות אצל הרשויות הציבוריות ומחובתן לפעול בו לטובת הנהנה – הציבור, ולפיכך לתת לציבור דין וחשבון עליו: "...רשויות התכנון אינן עושות בשלהן אלא בשל הציבור, קרא: עושות הן מעשי נאמן בנכסי הזולת, חובה היא המוטלת עליהן להעמיד את מעשיהן לביקורת הציבור, ערב ובוקר בכל יום תמיד. הציבור זכאי שידע על הדרך בה מתנהלים נכסיו, ולענייננו, מה נעשה בנכסי הטבע והנוף השייכים לקהילה כולה. וכשם שנאמן חייב בחובת דיווח לנהנים – ראו: הוראת סעיף 7(ב) לחוק הנאמנות, תשל"ט–1979 – כן הן רשויות התכנון שחייבות הן לדווח לציבור על מהלכי תכנון – בוודאי כך מהלכי תכנון רחבי-היקף – שהן הוגות, מתכננות ומבצעות מעת-לעת. חובה היא המוטלת על הרשויות לפעול בשקיפות, שרק כך יוכלו הנהנים לדעת מה מתכוונות הן לעשות ומה הן תוכניותיהן. לא לאחר מעשה אלא לפני מעשה, שרק כך יוכל הציבור לבקר את פעולותיהן ולהשיא עצות טובות..." שם, בע' 834–835.

24 השופט ברנדייס כתב: "Sunlight is said to be the best Disinfectant" Louis D. Brandeis. *Other People's Money and How the Bankers Use It* (1914) 92. ראו גם דבריו של הנשיא ברק בע"מ 218/96 ישקר בע"מ נ' חברת השקעות דיסקונט בע"מ, תק"על (3)97 (1997) 513.

25 בג"ץ 258/07 גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, תק"על (1)2007 1594 (2007).

26 Helena Catt *Democracy in Practice* (1999) 48–49.

27 אילנה דיין-אורבך "המודל הדמוקרטי של חופש הביטוי" עיוני משפט כ (תשנ"ז) 377.

כי מודל זה מניח שהאזרח במשטר הדמוקרטי מעוניין להיות פעיל וחדור תחושת שירות. לגישתה, הדיאלוג ההשתתפותי משרת תפיסה שוויונית ולפיה דיון ציבורי נמשך וחובק-כול הוא שיטביע את התהליך הדמוקרטי בחותם הלגיטימיות הנחוץ לו כל כך. "האמת הפוליטית", כלומר מדיניות קולקטיבית מושכלת, לא תצמח אלא מן המשא ומתן הנמשך שמייצר הוויכוח הפוליטי.²⁸

המלומד Mason,²⁹ סבור שיש קשר ישיר בין כמות חשיפת המידע לבין המוכנות של הציבור להשתתף בהליך הדמוקרטי. ככל שתעלה החשיפה, כך תעלה המוכנות של הציבור להשתתף בהליך.³⁰ השיתוף הוא חלק מהרעיון של דמוקרטיה מהותית, שבה האזרחים הם הריבון, והם שותפים לתהליכי קבלת ההחלטות לא רק בהצבעה בבחירות פעם בארבע שנים אלא אלא דרך קבע, תוך ניצול יכולות מקצועיות ומתן הזדמנות לשמוע את העמדות הנבדלות והאינטרסים המגוונים הכרוכים בכל החלטה של הרשויות.³¹

ג. הטעם השלישי – עקרון חופש הביטוי כזכות חוקתית והקשר שלה לחופש המידע הצעת החוק עמדה על חשיבות ההכרה בחופש המידע כתנאי בסיסי להגשמתו של

28 שם, בע' 418–419. תימוכין לכך ניתן למצוא בפסיקה בית המשפט בעניין שליט, לעיל הערה 13, בע' 360. שם הודגש כי: "דעת קהל חופשית ומודעות הציבור לנעשה במערכות השלטון, הם חלק אינטגרלי מן המבנה של המשטר הדמוקרטי. משטר דמוקרטי בנוי על שיתוף מתמשך של הציבור במידע על המתהווה בחיים הציבוריים". חזרה על כך השופט חיות בע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, תק"על-2006(1), 697, 703 (2006) (להלן: עניין המועצה להשכלה גבוהה).

29 Anthony Mason "The Relationship between Freedom of Expression and Freedom of Information" *Freedom of Expression and Freedom of Information* (J. Beatson & Y. Cripps eds., 2000) 225.

30 שם, בע' 231.

31 וכך מציין השופט חשין בעניין אדם, טבע ודין, לעיל הערה 23, בע' 837–838: "דמוקרטיה במונחה המהותי לא תספק עצמה בהליך של בחירות מידי שנים מספר. מתוך כך שדמוקרטיה ישירה לא תסכון בימינו ובתנאי חיינו – נאלצים אנו, בטובתנו ושלא בטובתנו, להסתפק בדמוקרטיה עקיפה, דמוקרטיה של נציגים – יש וראוי למצוא דרכים חלופיות לשיתופו של הציבור בהליכי השלטון ובהחלטות המשפיעות במישורין ובעקיפין על היחיד ועל הכלל. דרכים חלופיות אלו יכולות ללבוש פנים מפנים שונות. כך, למשל, על דרך התייעצות, בשמיעת התנגדויות לתוכניות אלו ואחרות ועוד... גם אם אין המחזיקים בסמכויות חייבים לקבל את דעתו של היחיד, למיצער ישמעו את שיש בפיו להשמיע. ומי יודע, אפשר אף יושפעו מדברים שישמעו. מכל מקום, שמיעת הציבור תגוון את מקורות המידע של המינהל ויהיה בה אף כדי לרענן את המחשבה. על דרך זו, למותר לומר, תגבר הסולידריות החברתית וייקל על היחיד להזדהות עם מעשי המימשל והחלטותיו. כך יהיה במקום שהציבור יחוש כי דעתו נשמעת ונשקלת בלב פתוח ובנפש חפצה לעת קבלת החלטות המשפיעות במישורין ובעקיפין על איכות חייו. שיתופו של הציבור לא יהיה בכל עניין ועניין, שלו כך היה לא יכול היה המינהל לתפקד. ואולם בנושאים מהותיים שיש בהם כדי להשפיע על החיים ועל איכות החיים, ראוי לו לשלטון ולמינהל כי ישמע את דעתו של 'הרוכ הדומם'. דרכי הנהגה ראויים אלה לשלטון ולמינהל ממצים עצמם בעקרון-תשתית המדריך אותנו בכל אשר נלך". על תהליך קבלת ההחלטות בדמוקרטיה באופן כללי ראו: Carl Cohen *Democracy* (1971) 61.

חופש הביטוי. הצעת החוק אינה מפרטת את טיב הקשר הזה ונראה כי על פי הניסוח המופיע בה, מדובר לכאורה בקשר חד-כיווני. אולם הדעה הרווחת בפסיקה ובספרות היא שמדובר בקשר של הזנה הדדית.

בע"א 4463/94 גולן נ' שירות בתי הסוהר,³² קבע השופט מצא כי חופש הביטוי נמנה עם חירויות היסוד של האדם בישראל וההכרה במעמדו של חופש הביטוי זכות יסוד הושרשה בשיטת המשפט הישראלית זמן רב לפני חקיקתו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.³³ אכן, עד ימינו אלה אין עיגון מפורש של הזכות לחופש ביטוי בחוקי היסוד וישנן דעות אחדות באשר למקור אחיזתו במשפט הישראלי. מחד גיסא, קיימת הדעה שחופש הביטוי הוא נגזרת של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ומאידך גיסא, ישנה דעה כי מדובר בזכות חוקתית העומדת על רגליה שלה באופן עצמאי. לגישה הראשונה יש תימוכין בפסיקתו של השופט ברק בבג"ץ 2481/93 דיין נ' מפקד מחוז ירושלים,³⁴ שקבע כי:

"כיום ניתן לגזור זכות זו מחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, המעמיד על בסיס חוקתי חקוק את זכותו של אדם לכבוד ולחירות. החופש להתבטא – במלים בלבד או במעשים מבטאים – הוא ביטוי מובהק לכבוד האדם ולחירותו".³⁵

המצדדים בגישה שמדובר בזכות עצמאית תומכים דעתם בהיעדר עיגון לשוני בחוק היסוד לכך שחופש הביטוי נכלל בו. ודוק, בין שמדובר בזכות מכוח חוק היסוד ובין לאו, אליבא דכולי עלמא שעקרון חופש הביטוי הוא במעמד של זכות חוקתית.³⁶ מעיון בטעמים הבסיסיים ובהצדקות המסורתיות לחופש הביטוי³⁷ ניתן להיווכח בנקל כי אותם טעמים בדיוק עומדים בבסיס העיקרון של חופש המידע, כלומר טיעוני

32 פ"ד נ(4) 136.

33 שם, בע' 157–158. ראו גם דברים שנכתבו על ידי השופט לנדוי בבג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי, פ"ד טז 2407 (1962) (להלן עניין אולפני הסרטה בישראל). בפסק דינו ציין השופט לנדוי כי מדובר בזכות מ"זכויות יסוד שאינן כתובות עלי ספר", אלא הן נובעות במישרין מאפיה של מדינה כמדינה דמוקרטית השוחרת חופש" (שם, בע' 2415). השופט שמגר בע"א 723/74 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' חברת החשמל בע"מ, פ"ד לא(2) 281 (1977), הביע את הדעה כי אופיו של חופש הביטוי "כזכות בין זכויות היסוד מעניק לו מעמד על משפטי". שם, בע' 295. ראו גם ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ' בן משה, פ"ד כב(2) 427 (1968) בו ראו בחופש הביטוי את "ציפור נפשה של הדמוקרטיה". שם, בע' 435.

34 פ"ד מח(2) 456 (1994).

35 שם, בע' 467; רע"א 10520/03 בן-גביר נ' דנקנר, תק-על 2006(4) 1410, 1415 (2006); ראו גם: אהרון ברק פרשנות במשפט: כרך ג – פרשנות חוקתית (1994), בעמ' 427–428.

36 הדיון בשאלה אם חופש הביטוי הוא חלק מכבוד האדם או שמא מדובר בזכות עצמאית העומדת על רגליה חורג מגדריו של מאמר זה, ולהרחבה בעניין ראו: בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, רשות השידור, הרשות השנייה, lawdata (20.8.2008) בע' 24 ואילך לתדפיס והאסמכתאות המצוטטות שם.

37 בבג"ץ 399/85 כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255, 273–274 (1987) (להלן: עניין כהנא) עמד השופט ברק על כמה אדנים לחופש הביטוי. בעיקר מדובר בשלושה: האדן הראשון הוא האינטרס החברתי לחשוף את העובדות ולגלות את האמת. טיעון זה מתבסס

חשיפת העובדות וגילוי האמת, הגשמה עצמית והבטחת המשך קיומו של המשטר הדמוקרטי הם העומדים גם בבסיס עקרון חופש המידע. הפסיקה הישראלית התייחסה לכך במפורש ובהרחבה גם בבג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים,³⁸ שקבע כי כיבוד של זכות הציבור לדעת מהווה תנאי להגשמתו של חופש הביטוי.³⁹ חופש הביטוי מניח את קיומו של חופש המידע. הטעמים לקיומן של שתי הזכויות הם שווים כמעט לחלוטין. ביסוד חופש הביטוי עומד, בין השאר, האינטרס החברתי בחשיפת העובדות וגילוי האמת. הנחת היסוד של חופש הביטוי היא למעשה קיומו של מידע, שכן בהיעדרו לא יהיה אפשר לחשוף את העובדות ולברר את האמת. הכיצד נוכל לקבל החלטה מושכלת בלא מידע? מחסור במידע יוצר מצב של שיווי משקל (Equilibrium) בין שלל האפשרויות בלא דרך מושכלת להחליט ביניהן אלא אם כן נפיל פור מוצלח. כפי שהודגש לעיל, חופש הביטוי מבטיח החלפה של דעות ומידע בין הפרטים בחברה, ובכך מאפשר להם לגבש עמדות בנושאים העומדים על סדר היום הלאומי.⁴⁰ כך מעצבת החברה את השלטון ומפקחת עליו.⁴¹

על תיאוריית ה"שוק החופשי של רעיונות" הגורסת כי יש להבטיח את חופש הביטוי כדי לאפשר להשקפות ולרעיונות שונים ומגוונים להתחרות אלו באלו, ומתחרות זו – ולא מהכתבה שלטונית של "אמת" אחת ויחידה – תצוץ ותעלה האמת, שכן סופה של האמת, כך נטען, לנצח במאבק הרעיוני. האדן השני הוא הגשמה עצמית ואוטונומיה של הפרט. בשמירת חופש הביטוי ניתן להביא לידי הגשמה עצמית זו. בלא לאפשר חופש להשמיע או לשמוע, לכתוב או לקרוא, להתבטא או לשתוק, נפגמת אישיותו של האדם, אשר התפתחותו הרוחנית והאינטלקטואלית מבוססת על יכולתו לגבש באופן חופשי את השקפת עולמו. האדן השלישי הוא הבטחת המשך קיומו של המשטר הדמוקרטי. חופש הביטוי מבטיח החלפה של דעות ומידע בין הפרטים בציבור (הן בהיבט הפוליטי והן בהיבט החברתי), ובכך מאפשר להם לגבש את עמדתם בנושאים העומדים על סדר היום הלאומי. כך ניתן לעצב את השלטון, לפקח עליו ולהחליפו. ראו גם דייין-אורבך, לעיל הערה 27, בע' 379–381.

38 פ"ד מח(1) 661 (1993) (להלן עניין ציטרין).

39 "זכות הציבור לדעת הינה אחד מנגזרי המרכזיים והחשובים של חופש הביטוי... אכן, בלא היכולת להחליף דעות, להפיץ ולקבל ידיעות, אין חופש הביטוי יכול להתממש... וכשם שהשמירה על חופש הביטוי מהווה ערובה ראשונה במעלה לקיומו של התהליך הדמוקרטי ולהבטחתן של זכויות יסוד אחרות, כך אף כיבוד של זכות הציבור לדעת מהווה תנאי להגשמתו של חופש הביטוי." שם, בע' 673–675. ראו גם דבריו של השופט לנדוי בעניין אולפני הסרטה בישראל, לעיל הערה 33, בע' 2415: "לזכות האזרח להפיץ ולקבל ידיעות על המתרחש מסביבו, בתוך גבולות המדינה, בה הוא חי, ומחוצה לה. זכות זו קשורה קשר אמיץ עם הזכות לחופש הביטוי..."

40 עניין כהנא, לעיל הערה 37, בע' 267–268.

41 השופטת חיות בעניין המועצה להשכלה גבוהה, לעיל הערה 28, בע' 703, הזכירה אף היא את הנאמר בעניין ציטרין, לעיל הערה 38, והיא מציינת כי הקשר בין חופש המידע לחופש הביטוי הוא אכן הדדי: "הזכות לקבלת מידע על פעילותן של רשויות ציבוריות היא מאבני היסוד של חברה חופשית. היא נוגעת לעצם קיומו של המשטר הדמוקרטי, היא מזינה את חירות הביטוי וניזונה ממנה והיא משקפת את התפיסה המשפטית לפיה הרשות כנאמן הציבור מחויבת לדאוג לציבור ולא לעצמה במילוי תפקידיה". ראו גם באופן כללי: Alexander Meiklejohn *Political Freedom: The Constitutional Powers of the People* (1965); Frederick Schauer *Free Speech: A Philosophical Inquiry* (1982) 35–46.

הנה כי כן, שיקולי המדיניות והפסיקה הקיימת מלמדים כי עסקינן במצב של הזנה הדדית ולא חד-סיטרית מאחר שישנה חפיפה מלאה בין הזכויות והאחת מהווה תנאי בלעדיו אין להגשמת השנייה. אין חופש ביטוי בלא מידע ואין מידע בלא חופש ביטוי.

ד. הטעם הרביעי – חופש המידע כזכות אדם והגשמה של דיני זכויות האדם הכלליים הזכות לחופש מידע, מלבד היותה קשורה קשר הדוק כאמור לחופש הביטוי, הרי היא קשורה בקשר הדוק לא פחות לדיני זכויות האדם הכלליים ומהווה ערוץ ישיר להגשמתם. במישור הבין-לאומי, הזכות לחופש המידע מעוגנת באמנות לזכויות אדם.⁴² אמנות אלו מציינות את הזכות לחופש מידע באותה נשימה עם חופש הביטוי. כך, למשל, סעיף 19 לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (International Covenant on Civil and Political Rights) דן בחופש המידע ובחופש הביטוי יחדיו:

“Article 19 — Freedom of Opinion, Expression and Information

1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference
2. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.”⁴³

ההגדרה שבסעיף 19(2) מדגישה גם את הזכות לחופש ביטוי, וגם את הזכות לחפש, לקבל ולשדר מידע ורעיונות מכל הסוגים בהתעלם מגבולות וממגבלות צורניות כלשהן. אולם סעיף 19(3) מאפשר להטיל הגבלות על השימוש בזכויות הללו. ההגבלות מעוגנות בחוק ומותרות בשני מקרים בלבד: הראשון, כיבוד זכויותיהם של אחרים ומוניטין (ראו למשל, חקיקה האוסרת הוצאת לשון הרע),⁴⁴ והשני, משיקולים של הגנה על הביטחון והסדר הציבורי (לדוגמה, הסתה לאלימות, גזענות או טרור).⁴⁵ הוראה דומה, קיימת גם בסעיף 10 לאמנה האירופית בדבר זכויות האדם (The European Convention On Human Rights).⁴⁶

Stephen Sedley “Information as a Human Right” *Freedom of Expression and Freedom of Information* (J. Beatson & Y. Cripps Eds., 2000) 239

43 אמנה בינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כתבי אמנה 31, 1040.

44 ראו חוק איסור לשון הרע, תשכ”ה–1965.

45 ראו סעיפים 144א–144ה לחוק העונשין, תשל”ז–1977 (להלן: חוק העונשין).

46 The European Convention on Human Rights ETS. No. 5 (ECHR) (1950) (להלן: ECHR).

סעיף 10 ל ECHR קובע: I. Everyone has the right to freedom of expression. This right

לסעיף 10, קדמה ההצהרה של ועדת השרים במועצת אירופה משנת 1982.⁴⁷ ועדת השרים הדגישה את החשיבות של מידע פתוח בסקטור הציבורי:⁴⁸

“the pursuit of an open information policy in the public sector, including access to information, in order to enhance the individual’s understanding of, and his ability to discuss freely political, social, economic and cultural matters”;

במבט ראשון עולה מניסוחן של האמנות, כי חופש המידע נגזר מהזכות לחופש ביטוי, אולם הנציבות לזכויות אזרחיות, פוליטיות ומדיניות הדגישה כי מדובר בזכות העומדת על רגליה שלה:⁴⁹

“...the Special Rapporteur wishes to state again that the right to seek, receive and impart information is not merely a corollary of freedom of opinion and expression; it is a right in and of itself... public bodies have an obligation to disclose information and every member of the public has a corresponding right to receive information; ‘information’

shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema 2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or the rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority

and impartiality of the judiciary

יצוין כי סעיף 10 לאמנה האירופית נוסח בצורה מעט שונה מסעיף 19(2) לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות. כך, למשל, הסעיף משמיט את המילה “לחפש” (search) ולכן על פני הדברים אינו מעניק הגנה גם לחיפוש מידע. בולט גם היעדר הגנה למידע בלא קשר לצורתו הפיזית. הסיבות להשמטות אלו אינן ברורות, אך נראה שההשמטה אינה גוררת עמה פגיעה משמעותית כלשהי בזכות למידע. ראו Sedley, לעיל הערה 42, בע' 241. על כל פנים, סעיף 10 לאמנה האירופית מדגיש את הזכות לחופש ביטוי באותה נשימה עם הזכות לקבל ולשרר מידע.

ניתן לעיין בנוסח המלא של האמנה באתר של נציבות ה-ECHR בכתובת: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CL=ENG> (נבדק ב-17.4.2010).

[http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/CM/Dec\(1982\)FreedomExpr_en](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/CM/Dec(1982)FreedomExpr_en). (נבדק ב-17.4.2010).

asp

שם, בסעיף 8(II)(C).

Commission of Human Rights, Civil and Political Rights UN ESC, 56th Session, UN Doc. E/CN.4/2000/63 (18 January 2000)

includes all records held by a public body, regardless of the form in which it is stored..."⁵⁰

על כן המקור הראשוני שממנו ניתן ללמוד על הקשר בין חופש הביטוי לבין חופש המידע הוא דיני זכויות האדם והמשפט הבין-לאומי, הרואים קשר זה כהכרחי לשם ניהול משטר דמוקרטי שיתופי.⁵¹ בישראל, כמו במדינות נוספות, חופש המידע הוא חלק מעקרון חופש הביטוי. אולם בחלק מן החוקות של מדינות העולם ניתן למצוא אזכור מפורש גם לזכות לחופש מידע.⁵²

3.3. טיבה של הזכות לחופש מידע – פסיבית או אקטיבית?

לאחר שביססנו את הזכות לחופש מידע כזכות יסוד וכחלק בלתי נפרד מהזכות לחופש ביטוי, עלינו לעמוד על טיבה של הזכות. לצורך כך נבחין הבחנה גסה בין שני סוגים של חובות המוטלות על הרשות הציבורית: האחת, חובה פסיבית של המדינה שלא להפריע או להכשיל את זכותו של האזרח לחופש מידע. השנייה, חובה אקטיבית, "חובת עשה" לנקוט צעדים לשם הבטחת מימושה של הזכות למידע.

אשר לחובה הפסיבית של הרשות המנהלית – החובה להימנע מלהתערב בזכות למסור ולקבל מידע, הסעיפים בדיני זכויות האדם ובאמנות הרלוונטיות שציטטנו לעיל הם בעלי אופי שלילי. הם מחייבים את המדינה שלא להתערב בזכותו של האזרח לחפש, לקבל או לחלוק מידע עם אחרים. אולם שתיקתם של הסעיפים (סעיף 19(2) וסעיף 10) באמנות באשר לחובת המדינה לספק מידע איננה מעידה על הסדר שלילי שלפיו אין על המדינה חובה אקטיבית כזו אלא להפך, שהרי חובתה של המדינה לסייע לאזרחיה במימוש חירויותיהם וזכויותיהם. ההסדר שקבע המחוקק הישראלי בסעיף 1 לחוק חופש המידע מצהיר במפורש כי מוקנית לכל אזרח ישראלי או תושב

50 שם, בפסקאות 42–44.

51 זהו תרגום חופשי למונח "Participatory Democracy". השימוש במונח זה נועד, כאמור, לתאר משטר דמוקרטי שמעודד את הציבור להשתתף בהליך קבלת ההחלטות. ראו: Mason, לעיל הערה 29, בע' 230; דיין-אורבך, לעיל הערה 27, בע' 418–419.

52 ראו לדוגמה: חוקת אלבניה – Constitution of Albania, 1998, §23; חוקת אוסטריה – Austrian Federal Constitutional Laws, 1987, §20; חוקת בלגיה – Belgium, Amended 1993, §32; חוקת בולגריה – Bulgarian Constitution, 1991, §41; חוקת קולומביה – Constitution of Colombia, 1991 revised 2001, §74; חוקת אסטוניה – Constitution of Estonia, 2000, Sec.12; חוקת פינלנד – Constitution of Finland, 2000, Sec.12; חוקת גרמניה – Constitution of Greece, §10(3); חוקת הונגריה – Constitution of Hungary, §61(1); חוקת לטביה – Constitution of Latvia; חוקת מדינת הונגריה – Constitution of the Republic of Hungary, §61(1); חוקת מקסיקו – Constitution of Mexico, 1997, §6; חוקת 100, 104, 115; חוקת נידרלנד – Constitution of the Netherlands, 1983, §110; חוקת פולין – Constitution of Poland; חוקת דרום אפריקה – Constitution of the Republic of South Africa, Act 108 of 1996, §32; חוקת ספרד – Constitution of Spain, 1978, §105.

הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית.⁵³ כפי שעיינו רואות, החוק מסדיר בעיקר את החובה הפסיבית של הרשות למסור מידע לידי האזרח בעקבות בקשות שהוגשו.⁵⁴ עולה השאלה אם כיום, בעידן של טכנולוגיית מידע מתקדמת המסייעת להעברת מידע בקלות ובעלויות נמוכות, אין מקום לחייב את הרשות לקיים הלכה למעשה את הזכות למידע ולהרחיב את היקפה ותחולתה באופן שתחול על הרשות גם אם לא נדרשה לכך על ידי האזרח.⁵⁵

חוק חופש המידע כולל כיום כמה הוראות המטילות חובות פרסום אקטיביות על הרשות הציבורית, כגון פרסום הדו"ח השנתי,⁵⁶ חוקי עזר והנחיות מנהליות שהרשות פועלת מכוחן⁵⁷ ולאחרונה גם מידע בנושאי איכות הסביבה.⁵⁸ אולם עדיין

53 במדינות דמוקרטיות רבות ניתן למצוא סעיף המצהיר על הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית. כך, למשל, החוק במדינת אלבניה – Law on Right to Information for Official Documents, Federal Freedom of Information Act, §3 & §4 (1999); אוסטרליה – No. 8503, §1 & §3 (1999) Access to Information Act, §2 & §4 (1983) – קנדה – Access to Information Act, §2 & §4 (1983) – דנמרק – Act on the Openness of Public Administration Files Act, §4 & §5 (1985); אירלנד – Government Activities Promotion of Access Act, §6 (2002); אירלנד – 9991(3 §); דרום אפריקה – Access to Information Act, §6 (2002); ג'מייקה – Access to Information Act, §6 (2002); בטורקיה, חוק חופש המידע הוא דוגמה מובהקת להבלטת הזכות למידע כזכות עצמאית. ניתן להיווכח מכותרת החוק – Law on the Right to Information, the Right to Information, 2003 וכן מסעיף 4 לחוק הקובע: "Everyone has the Right to Information" בלי להטיל הגבלות על הזכות (למעט סייג כלפי זרים המבקשים מידע. שם הזכות היא יחסית).

54 סעיף 7 לחוק חופש המידע. החובה של הרשות כוללת גם נקיטת צעדים אקטיביים למימוש זכותו של האזרח לקבל מידע. כפי שמציין פרופ' סגל, לעיל הערה 15, בע' 11: "החובה המוטלת על הרשות היא חובה אקטיבית לספק את המידע המבוקש. לצורך מימוש הזכות, אין די בכך שהרשות תימנע מלהפריע לאדם להפיץ דעה או מידע שברשותו. הכרה ב'חופש הביטוי' במובנו הכללי... לא יהיה בה כדי להביא למימוש הזכות, הלכה למעשה. קיום חובתה הפאסיבית של המדינה – חובה שהיא שלילית ביסודה – שלא למנוע מהפרט להפיץ דעה ומידע המצוי בידו, באין טעם מצדיק לכך, לא תקיים את הזכות לדעת. לחיותה של הזכות חייבת הרשות הציבורית לפעול באופן אקטיבי. זכות (Right) לקבל מידע ציבורי תקום לפרט רק אם לרשות הציבורית תהא מוטלת החובה (Duty) לפעול".

55 ראו אהרון ברק "חופש המידע ובית המשפט" קריית המשפט ג (תשס"ג) 95: "עם המעבר המהיר של רשויות הציבור לשימוש באינטרנט, חלקים רבים של המידע הנתון בנאמנות על-ידי רשויות הציבור, יעמדו לרשות הכלל באמצעות האינטרנט... אני צופה, כי גדר המחלוקת בעתיד שוב לא יהא האם יש לציבור זכות לדעת, אלא אם דרוש הוא כי לשם קבלת מידע יפנה הפרט לרשויות השלטון או שמא חובתן של אלה היא לספק מידע מיוזמתן שלהן... מכאן קצרה הדרך לבחינת השאלה – מחוץ לגדריו של החוק וכחלק מן המשפט המנהלי הכללי – אם אין זה ראוי שהרשות הציבורית תעמיד מידע נוסף, מיוזמתה היא, לעיון הציבור. עקרון השקיפות ההולך ומשתרש, בוודאי תומך בגישה זו. חובת הנאמנות שחב השלטון לפרט מובילה אף היא לאותו הכיוון. כך גם שיקולים של דמוקרטיה וחופש הביטוי".

56 סעיף 5 לחוק חופש המידע.

57 סעיף 6 לחוק חופש המידע.

58 סעיפים 6 ו-6א לחוק חופש המידע.

מדובר בהוראות בודדות היוצרות, במקרה הטוב, איים קטנים של מידע בתוך ים אפל של מחסור במידע, שאינו מתמלא אלא בעקבות בקשה או דיון משפטי ממושך. לגישתנו, היקף החובה של הרשות לפרסם מידע, בייחוד לאחר חקיקתו של חוק חופש המידע, אינו צריך להיות מוגבל אך ורק להמצאת מידע על פי דרישה. גישה פרשנית נכונה, העולה בקנה אחד עם ערכיה של המדינה כמדינה דמוקרטית, עם חוקי היסוד ועם תכליתו של חוק חופש המידע, מחייבת אותנו להכיר בחובה של המדינה לפרסם מידע לידיעת האזרחים ובכך לאפשר להם להגשים את הזכויות המוקנות להם, בעיקר הזכות לחופש ביטוי, אך גם זכויות נוספות כגון זכות הבעלות בקניין. הרי זהו מידע ציבורי שמחזיקה הרשות בנאמנות עבורם. גישה זו עולה גם מהצעת החוק עצמה, שבנקל ניתן לזהות בה את הרעיון של חינוך הרשות לראות במידע שברשותה נכס השייך לציבור. הדבר אף עולה מדו"ח ועדת אוסטרובסקי-כהן, המדגיש את הצורך להסיר מחסומים בדרך לפרסום המידע, בין היתר באמצעות ביטול הוראות חוק פליליות המונעות מסירת מידע.⁵⁹

פרופ' סגל סבור כי החוק הוא תולדה מתבקשת מעידן המידע החופשי, שבו הולכת ומתגבשת, "חברת המידע החופשי" (Open Information Society). פרופ' ניב אחיטוב,⁶⁰ שטבע את המונח, סבור כי העולם מתקדם לכיוון של חשיפת מידע, שבו רב הגלוי על הנסתר. לגישתו, הגישה החברתית לחשיפת מידע תשתנה כאשר החברה תהפוך במרוצת הזמן לחברה פתוחה יותר. בעתיד הלא רחוק מחיר הגנת המידע יהיה כה גבוה עד שגופים יוותרו במקרים רבים על מאמציהם למנוע את פרסום המידע שבידיהם.⁶¹ אכן, האפשרות למנוע את הפצתו של מידע מצומצמת בעידן "אוטוסטרדת המידע", ונראה כי המידע הנמצא כיום בידיהן של הרשויות, או בידיהם של אזרחים שברשותם אמצעים מיוחדים להגיע למידע, יהיה פתוח לכולם בעתיד. פרופ' אחיטוב מציין כי במצב הנוכחי אי-פרסום מידע ברבים יוצר הפליה בין בעלי אמצעים למי שאינם בעלי אמצעים.⁶² בעלי האמצעים יכולים להעסיק חוקרים פרטיים ומומחים טכנולוגיים לצורך חשיפת מידע, ואילו רוב הציבור, שאינו בעל אמצעים, אינו יכול להביא לחשיפת המידע בכוחות עצמו.

על כן הזכות לחופש המידע איננה זכות בעלת אופי פסיבי בלבד, כלומר זכות שהשלטון צריך רק להימנע מלהגבילה. לחופש המידע גם מאפיינים אקטיביים: ראשית, על המדינה להעמיד לרשות האזרח את הכלים הנדרשים להגשמת הערכים

59 ראו למשל, סעיף 117 לחוק העונשין ואת המלצות הוועדה בדו"ח ועדת אוסטרובסקי-כהן, לעיל הערה 14.

60 אחיטוב, לעיל הערה 7, בע' 14.

61 סגל, לעיל הערה 15, בע' 70-71 וכן המאמר "Next Stop on the Information Superhighway: The open Information Society" Working Conference Electronic Commerce in the Framework of Mediterranean Countries Development (M. Bosco & D. Fotiadis eds., 1997) 49.

62 אחיטוב, לעיל הערה 7, בע' 183; Catt; לעיל הערה 26, בע' 48.

שבבסיס עקרון חופש המידע. שנית, עליה להסיר חסמים המונעים את האפשרות להעביר מידע לציבור, כגון סעיף 117 לחוק העונשין, תשל"ז–1977 והוראות התקשי"ר של עובדי הציבור האוסרות על עובדי הציבור להעביר מידע לציבור.⁶³ שלישית, הרשות מחויבת להזין את הציבור במידע מיוזמתה. ככל שלמידע תהיה חשיבות ציבורית גדולה יותר, כך גם תוגבר חובתה של המדינה לפרסם מידע לידיעת הציבור ביוזמתה ולאפשר לאזרח לבסס את דעותיו ואת תפיסת עולמו בהסתמך על מידע מעודכן ומדויק באשר לפעולותיה של הרשות הציבורית ובכל הנוגע לנתונים הנמצאים ברשותה.

ג. רשת האינטרנט ומאפייניה הייחודיים

לרשת האינטרנט מאפיינים ייחודיים ותכונות ייחודיות לעומת כל אמצעי השידור והתקשורת האחרים. למאפיינים אלה יש השפעות מרחיקות לכת בכל הנוגע לדרך שבה רשת האינטרנט מעצבת את החברה, התרבות והתקשורת לרבות החיים האומיים של המדינה והתרבות השלטונית הנוהגת בה, ומשפיעה עליהן. בחלק זה של המאמר נעמוד בהרחבה על המאפיינים של חופש הביטוי בסביבה המקוונת וכד בבד נבסס את התשתית התיאורטית לקיומו של חופש המידע באינטרנט, כרכיב נוסף וחשוב של חופש הביטוי באינטרנט. גם כאן אנו טוענים כי קיים קשר הדדי – דו-כיווני – בין חופש הביטוי לבין חופש המידע. חופש המידע באינטרנט הוא חלק מחופש הביטוי, הוא תנאי לקיומו של חופש ביטוי ותוצאה ישירה של החלת עקרון חופש הביטוי בעידן המידע.

1.1. חופש הביטוי באינטרנט

כפי שצינו, רשת האינטרנט מזמינה אותנו לחשוב בדרך חדשנית ושונה על עקרון חופש הביטוי ומחייבת את עולם המשפט לבחון מחדש את עקרון חופש הביטוי ומגבלותיו. האפקטיביות של הפיקוח על חופש הביטוי בסביבה הווירטואלית מוטלת כיום, במידת מה, בספק. כך, למשל, ניתן לתהות על עתידם של מוסדות הצנזורה (בצבא, בקולנוע וכיוצא באלה). לא נראה כי יהיה מרחיק לכת לטעון כי הפסיקה השיפוטית במרוצת השנים החלישה את כוחם של מוסדות הצנזורה ואף פקפקה במידה מסוימת ברציונלים שבבסיס קיומה.⁶⁴ התפיסה השיפוטית של צמצום הפיקוח

⁶³ דו"ח ועדת אוסטרובסקי-כהן, לעיל הערה 14, בע' 44.

⁶⁴ מורת הרוח של בית המשפט מפעילות הצנזורה באה לידי ביטוי בהקשרים מגוונים. כך, למשל, בהקשר של צנזורה של סרטים ומחזות: בג"ץ 316/03 בכרי נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, תק"על 2003 (3) 353 (2003); בג"ץ 4804/94 חברת סטיישן פילם בע"מ נ' המועצה לביקורת

הרגולטורי על ביטויים כוחה יפה גם לרשת האינטרנט. רשת האינטרנט, במתכונתה הנוכחית, נעדרת גוף ריכוזי בעל סמכות לצנזר מידע העובר דרך הרשת. ניתן לומר כי גם במדינות שבהן קיימות הגבלות של ממש על ביטויים באינטרנט, יש קושי רב לנקוט סנקציות כלפי המפרים.⁶⁵

לצד הטעמים הפרקטיים לקשיי האכיפה, ישנם כמה שיקולי מדיניות שבגינם לא מוצדק לאכוף רגולציה על רשת האינטרנט: היעדר ריכוזיות ומונופול, עלויות עסקה נמוכות והיעדר קהל שבו. נעמוד על כל אחד מאלה בקצרה.

א. היעדר ריכוזיות

ישנן סיבות רבות להיווצרותם של מונופולין או ריכוזיות בשוק, והעיקרית שבהן היא קבלת בלעדיות על משאב מוגבל (למשל הפקת גז או ייצור חשמל). בעולם הלא וירטואלי, כאשר גופים זוכים בריכוזיות או במונופולין כאלה, הם עשויים לתמחר את שירותיהם במחיר גבוה שאינו משקף את המחיר האמיתי שצרכנים היו מוכנים לשלם עבור המוצר ("תמחור טורפני"), או לספק שירות ברמה נמוכה. בנסיבות אלה עשויים להיווצר כשל שוק ופגיעה בצרכנים. פתרון אפשרי הוא הטלת הגבלות על חופש הפעולה של גופים אלה, בדרך כלל על ידי נקיטת משטר של פיקוח –

סרטים ומחזות, פ"ד נ(5) 661 (1997); בג"ץ 806/88 *Universal City Studios* נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מג(2) 22 (1989). כך גם בהקשר של צנזורה מטעמים של שמירה על ביטחון המדינה בג"ץ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב(4) 617 (1989).
 65 דיון מקיף בסוגיה זו חורג מעניינו של מאמר זה אך ראוי להקדיש לו מילים מספר. בעיית האכיפה ופערי החקיקה בין המדינות בנושאים של הטלת הגבלות על רשת האינטרנט עלו לדיון בעניין *Yahoo!, Inc. v. La Ligue Contre Le Racisme et L'Antisemitisme*, 379 F.3d 1120 (9th Cir. 2004). חברת יאהו, אחת מספקיות האינטרנט הגדולות בעולם ובעלת אחד ממנועי החיפוש הגדולים והפופולריים ביותר ברשת, מספקת באתר הבית של החברה שלל אפשרויות לחיפוש מידע בנושאים מגוונים ובהם חדשות, ביקורות, בידור, קניות ועוד. פעילויות האתר כוללות גם מכירות פומביות. באחת מן המכירות הללו הוצעו למכירה מזכרות ממלחמת העולם השנייה ומתקופת הרייך השלישי. המכירה העלתה את חמתן של שתי קבוצות פעילים נגד גזענות הפועלות בצרפת (LICRA וה-UEJF) שהגישו תביעה נגד יאהו בטענה שהמכירות הפומביות שבאתר נוגדות את החוק הצרפתי האוסר מכירה, החלפה או תצוגה של חפצים מתקופת הרייך השלישי. חברת יאהו התגוננה, בין השאר, בטענה כי המכירות הפומביות התנהלו על גבי שרת הממוקם פיזית בארצות הברית ומכאן שבית המשפט הצרפתי משולל סמכות לדון בעניין. בית המשפט הצרפתי קיבל את טענת התובעות, הסכים להוציא צו מניעה נגד יאהו וקבע כי החברה ידעה שהתוכן יהיה זמין לאזרחים צרפתים תוך הפרת הדין הצרפתי ולכן היה עליה לנקוט צעדים להסרתו או לחסימתו בפני אזרחי צרפת. חברת יאהו סירבה לציית לצו והגישה בקשה לבית המשפט בארצות הברית למתן פסק דין הצהרתי שיאסור על הרשויות בצרפת לנקוט צעדים לאכיפת ההחלטה שניתנה נגדה, לרבות הטלת קנסות. בית המשפט האמריקני נעתר לבקשה וקבע כי בית המשפט לא ייתן יד לאכיפת פסק דין או החלטה זרים שיש בהם הפרה של התיקון הראשון לחוקה הקובע בין השאר את הזכות לחופש ביטוי. לדיון נרחב בסוגיה ובמשמעויותיה ראו: Elissa A. Okoniewski "Notes And Comments: *Yahoo! Inc. v. LICRA*: The French Challenge to Free Expression on the Internet" 18 Am. U. Intl L. Rev. (2002) 295.

רגולציה. הפיקוח הוא למעשה הסדרה ממשלתית המעניקה למפקח או לרגולטור את הסמכות לנקוט צעדים כדי להבטיח שאותם גופים לא ינצלו את כוחם המונופוליסטי לרעה. הרגולטור רשאי, למשל, להציב גבול עליון למחיר שאותו יהיה אפשר לדרוש מן הצרכן או לאסור מיזוגים או עסקאות עם גופים אחרים וכן לאסור ניצול כוח מונופוליסטי בדרך אחרת שעניינה פגיעה באיכות המוצר או השירות, או קיפוח והפליה בין לקוחות.⁶⁶ כך גם אמצעי התקשורת בישראל, היינו רשות השידור, זכייני ערוץ 2 וערוץ 10, מפעילי הרישיון לכבלים וללוויין ושידורי הרדיו⁶⁷ – בכל אלה ניכר החשש ששוק התקשורת, במדיה או באזור מסוים, ירוכז אצל גוף אחד שיטיל על הצרכנים עלויות גבוהות או יספק מוצר נחות. העובדה שהזכייני או המפעיל שקיבל את הזכות לשדר באותו תדר מקבל בלעדיות לשדר על התדר הזה או באזור מוגדר או בטכנולוגיה ייחודית, מונעת מאחרים לעשות בו שימוש דומה ומצדיקה הטלת הגבלות על אותו מפעיל. המחוקק היה ער לסכנות אלה ולכן חוקק שורה של הגבלות העוסקות בחובת קבלת רישיון או זיכיון לשידור.⁶⁸ כן נחקקו הוראות מפורטות בנוגע לפיקוח על השידורים של בעלי הזיכיון והרישיון. נוסף על כך הודגשו האיסורים לבצע בעלויות צולבות ואף לשתף פעולה עם הגופים נוספים הפועלים בתחום התקשורת, במטרה למנוע "קרטליזציה" של שוק התקשורת ופגיעה בצרכנים ובאזרחים.⁶⁹

ההגבלות הרבות שהטיל המחוקק על אמצעי התקשורת ותנאי הזיכיון הנוקשים שקבע עוררו ביקורת, שכן פתיחת שוק התקשורת בשנים האחרונות גם לשידורים רב ערוציים – הכבלים והלוויין – מצמצמת את החשש מפני ריכוזיות. התשתיות שעליהן מועברים שידורי הטלוויזיה בכבלים ושידורי הלוויין מאפשרות לנו לצרף שחקנים רבים יותר שישתמשו בתשתית הקיימת לצורכי שידור. זה, כמובן, כאין וכאפס לעומת המהפכה הטמונה בהתפתחות השידור בווידיאו באמצעות האינטרנט. התפתחויות טכנולוגיות בתחום תשתיות האינטרנט מאפשרות כיום למידע מכל סוג, לרבות טקסט, אודיו ווידאו, להגיע לכל מקום באמצעות רשת האינטרנט. עיתונאות מקוונת ושידור מקוון פותחים את שוק התקשורת למפעילים רבים, ומצמצמים את

66 דייוויד גילה ואורי מורד "הגבלים עסקיים – מושגי יסוד" רואה החשבון נב (2003) 7. פרופ' אחיטוב סבור שכדי להתמודד עם התופעות הללו בחברת המידע הפתוח צריך ליצור הסדרים משפטיים מתאימים כגון חקיקה שתאסור על מונופולים, שיש להם שליטה בלעדית או נתח שוק מכריע במידע מסוים, לנצל את כוחם לרעה ולתמחר את המידע במחירים טורפניים. ראו: אחיטוב, לעיל הערה 7, בע' 183–184.

67 עבור הערוץ הראשון – חוק רשות השידור, תשכ"ה–1965; ערוצים 2 ו-10 – חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן–1990, והכללים המותקנים מכוחו; ערוצי הכבלים והלוויין – פרקים ב'1 ו-ב'2 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב–1982, (להלן: חוק התקשורת).

68 לזיכיון שידורי הערוצים המסחריים ראו: פרק ג' לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו; לשידורי כבלים ראו: סימן ג' לחוק התקשורת; לשידורי לוויין ראו: פרק 2 לחוק התקשורת. ראו גם יובל קרניאל דיני התקשורת המסחרית (2003) 41–42.

69 ראו סעיפים 41(ב) ו-1 – (2) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, וכן סעיף 4ח6 לחוק התקשורת.

החשש מפני מונופולים וקרטליזציה בענף. ירידת החשש מפני המונופול מפחיתה את הצורך ברגולציה של תכנים ומגבירה את הדרישה לחופש ביטוי רחב ברשת האינטרנט.⁷⁰

ב. עלויות עסקה

האינטרנט שינה את מבנה השוק הכלכלי ואת החשיבה על עסקאות כלכליות מסורתיות. בשוק התקשורת הלא וירטואלי עלויות העסקה הן גבוהות במיוחד ובדרך כלל משדר זקוק להון ראשוני כדי לבסס את עצמו בשוק. בכלל עלויות העסקה בשוק כזה יש גם עלויות קבועות (Fixed Costs) הנקבעות לפי מיקום העסק ואופיו. לעתים העלויות גבוהות כל כך עד שנוצרים באותו פלח שוק מונופולין או ריכוזיות, כפי שהוסבר לעיל. טלו לדוגמה את הרישיון לשידורי לוויין⁷¹ שהוענק לבסוף לחברת YES. לפי תקנות המכרז, מתן רישיון לשידורי לוויין מחייב את המבקש לשלם בעד רישיון השידור סך של 30 מיליון שקלים חדשים,⁷² אולם רשת האינטרנט יצרה מהפכה של ממש בכך שהיא העמידה את תשתיות השידור שלה לכל אדם החפץ בכך בלי להטיל על אותו אדם הגבלות או תנאים כלשהם כגון התחייבות לשדר לפי לוח זמנים או דרישות ציבוריות אחרות. עלויות העסקה הנמוכות ברשת האינטרנט מגבירות את הנגישות של כל גוף או אדם לתשתיות, ומרחיבות את חופש הביטוי לממדים חדשים.⁷³ הטלת פיקוח והגבלת זכות השידור באינטרנט תגרום ליצירת מחסומי כניסה גבוהים למדי שיעוררו רתיעה ויביאו לירידה בהיצע של השוק.

ג. קהל שבוי

באמצעי התקשורת המסורתיים והמונופוליסטיים, כאשר גורם מסוים מחזיק בזכות לשדר באפיק שידור מרכזי, או ברישיון להוציא לאור עיתון יומי גדול, קהל הצופים או הקוראים ניצב בפני עובדה מוגמרת באשר לתכנים המשודרים באותו אמצעי תקשורת והוא חסר יכולת להשפיע במישרין על התכנים המשודרים בו. כאשר מדובר בשוק מצומצם שבו יש מספר קטן של אמצעי תקשורת מרכזיים, הציבור הופך לקהל שבוי של אותם אמצעי תקשורת מרכזיים. לכאורה, הוא יכול לבחור אם להיחשף לתכנית זו או אחרת, אך קשה וכמעט בלתי אפשרי להימנע כליל מהתכנים באפיקים

70 ראו באופן כללי: Debra M. Keiser "Regulating The Internet: A Critique of Reno v. ACLU" 62 *Alb. L. Rev.* (1998) 769; Kim L. Rappaport "Notes & Comments: In the Wake of Reno v. ACLU: The Continued Struggle in western Constitutional Democracies with Internet Censorship and Freedom of Speech Online" 13 *Am. U. Int'l L. Rev.* (1998) 765.

71 על הרישיון לשידור ראו קרניאל, לעיל הערה 68, בע' 41–42.

72 תקנה 2 לתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (שידורי טלוויזיה באמצעות לוויין) (דמי רישיון ותמלוגים), תשנ"ט–1999 ק"ת 5948.

73 Dawn C. Nunziato "Freedom of Expression, Democratic Norms, and Internet Governance" 52 *Emory L.J.* (2003) 187, 194.

המרכזיים, כמו גם מתכנים של פרסומות המשודרות בכמה אפיקים בלא התראה מראש ובלי ידיעה של הצופה על התכנים שלהם הוא צפוי להיחשף. האינטרנט, שלא כאמצעי התקשורת המסורתיים, אינו כופה את תכניו על המשתמשים, אינו חודר הישר לסלון הבית בזמן צפייה משפחתית, מאופיין בהיעדר ריכוזיות, ואף יכול להיות נתון לסינון תכנים לא רצויים באמצעות תוכנות מתאימות.⁷⁴ בשנים האחרונות ישנן אמירות בפסיקה המטילות ספק רב בכוח המשיכה של הטיעון של קהל שבוי למטרות הטלת צנזורה על ביטויים ומידע, אך גם אומרי אמירות אלה עדיין מכירים בקיומה של התופעה.⁷⁵

הטיעון בדבר "קהל שבוי" הולך והופך אפוא למשכנע פחות במרוצת השנים. ככל ששוק התקשורת הופך למבוזר יותר, וככל שהשימוש ברשת האינטרנט הולך וגובר, כך גם פוחת הצורך להתחשב בטיעון זה. עם זאת, הטעמים שבבסיס הרגולציה הם עדיין טעמים טובים ותקפים להטלת הגבלות על התקשורת המשודרת ואמצעי התקשורת המסורתיים. במאמר אחר⁷⁶ הטלנו ספק בתקפותם של הטיעונים בדבר מונופול, משאב ציבורי וקהל שבוי בכל הנוגע לרשת האינטרנט. כידוע, לרשת האינטרנט אין מו"ל או מפעיל יחיד ואין מונופול לדובר אחד או לקבוצת דוברים. המבנה הבסיסי של האינטרנט מצמצם את החשש למונופול ולריכוז השליטה בידי גורם אחד בלבד. אין גבולות טריטוריאליים, והציבור הרחב בכל רחבי העולם הוא המעביר והצרכן של המידע בעת ובעונה אחת. מאפיינים אלה הופכים את הרשת למקום שבו ניתן להגשים במלואו את רעיון חופש הביטוי, ויש נסיבות מועטות בלבד להתערב ולנסות להגביל את השיח המגוון והעצום.⁷⁷ הדגשנו גם את הזכות של כל אדם לקבל את המידע שהוא מעוניין בו. הגיוון הרב בתכנים, זכות הגישה המלאה, היעדרה של שליטה ריכוזית, והטכנולוגיה המאפשרת שיחה ובחירה אינטראקטיבית, אך אינה כופה תכנים על המשתמש, כל אלה מהווים בסיס להכרה בחופש ביטוי מרבי ברשת, הכפוף אך ורק

74 Kelly M. Doherty "www.obscurity.com: An Analysis of Obscenity and Indecency Regulation on the Internet" 32 *Akron. L. Rev.* (1999) 259, 259-295.

75 כך, למשל, בבג"ץ 6226/01 אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, תק"על 1077 (1)2003, ציין השופט ריבלין כי הטענה מאבדת במרוצת הזמן את יציבותה: "כשלעצמי, נראה לי כי משקלה של הטענה בדבר היות הציבור, במקרים מסוימים, 'קהל שבוי' של הביטוי, פוחת עם חלוף העיתים. בעולם המודרני מקורות המידע הם בלתי-נדלים. תפוצתם חובקת כל. מרבית בני האדם נחשפים, מדי יום ביומו, לשטף של מידע. בביתו פנימה ובכל אשר ילך, צפוי אדם להיות שותף – מי יותר ומי פחות – ב'תעשיית המידע' הסובבת אותו ואשר במידה מסוימת הוא 'שבוי' שלה. 'במצאות חיינו' – כך ציינה השופטת דורנר – 'ההאזנה לרדיו היא אקראית וההנחה חייבת להיות כי לאוזני המאזין מגיע כל אשר משודר' (עניין קידום, בע' 16). הוא הדין גם לגבי דרכים אחרות להפצת מידע, שהן מגוונות ורבות מספור. די אם נציין את אמצעי התקשורת האלקטרוניים והכתובים, את האינטרנט ואת הפרסומים הזועקים מכל קיר".

76 קרניאל, לעיל הערה 3.

77 שם, בעמ' 185-186.

לחוקים הכלליים, אך דוחה כל התערבות נוספת ופיקוח ציבורי מטעם השלטון.⁷⁸ גם הפסיקה האמריקנית ראתה בטיעון הקהל השבוי שיקול שולי ביותר ככל שאנו עוסקים במידע העובר ברשת האינטרנט.⁷⁹

הפסיקה הישראלית הכירה אף היא בחופש ביטוי רחב מיוחד במרחב הממוחשב. כך, למשל, פסק בית המשפט בתב"מ 16/01 סיעת ש"ס נ' סגן יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית ברוח זו.⁸⁰ העותרים ביקשו מבית המשפט צו מניעה נגד סגן יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, חבר הכנסת אופיר פינס, שיורה לו להימנע מלהופיע בצ'אט באינטרנט עם גולשים של העיתון 'מעריב' (מוכר היום כאתר NRG). נטען כי בהשתתפותו של חבר הכנסת פינס יש משום תעמולה אסורה כהגדרתה בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959. השופט חשין דחה את העתירה לאחר שעמד על המאפיינים הייחודיים של רשת האינטרנט.⁸¹ השופט חשין הסביר כי אין להטיל

78 שם, בעמ' 186–187.

79 בפסק הדין בעניין *Reno v. ACLU*, 521 U.S. 844 (1997) נידונה טענת הקהל השבוי בהקשר של תכנים פורנוגרפיים ברשת האינטרנט. שם, בע' 863, ציין בית המשפט כי: "Though such material is widely available, users seldom encounter such content accidentally. A document's title or a description of the document will usually appear before the document itself and in many cases the user will receive detailed information about a site's content before he or she need take the step to access the document. Almost all sexually explicit images are preceded by warnings as to the content. For that reason, the 'odds are slim' that a user would enter a sexually explicit site by accident. Unlike communications received by radio or television, the receipt of information on the Internet requires a series of affirmative steps more deliberate and directed than merely turning a dial. A child requires some sophistication and some ability to read to retrieve material and thereby to use the Internet unattended"

80 פ"ד נה(3) 159 (2001).

81 וכך הוא מנמק זאת: "רשת האינטרנט, שלא כרדיו וטלוויזיה, פותחת פתח רחב לפני היחיד לקחת חלק בשיח הפוליטי ולומר את דברו במישרין. אם עד-כֹּה לא היה היחיד יכול להשמיע את קולו אל רבים, אלא אם אמצעי תקשורת מקובל... הרדיו או הטלוויזיה — הואיל בטובו לאפשר לו להשמיע את קולו, הנה כיום נפתחה הבימה בפני הכול, והיחיד יכול שיהיה גם מאזין גם דובר. יהיו אף מי שיאמרו כי זוהי הדמוקרטיה בגאונה: שכל יחיד יוכל לומר את דברו ולהשפיע על חברו ועל מי שאינו חברו". שם, בעמ' 167. ראו גם דברים דומים של השופטת ד"ר אגמון-גונן בבש"א 4995/05 פלונית נ' בוק בינלאומי תק"ש 2006 (1) 11480 (2006). בפרשה זו נידונה סוגיית פרסום לשון הרע באמצעות רשת האינטרנט, ונכתב ש"הרשת היא אפוא זירה טבעית להתפתחות שיח מבוזר, המאפשר למשתתפים רבים להתבטא באופן עצמאי וישיר במעין הייד פארק וירטואלי. לכך קיימת חשיבות עליונה, וכעת יכול אדם לממש בפועל את חופש הביטוי, שבעידן הטרור אינטרנט, היה נתון לו כמעט באופן תיאורטי בלבד. מימושו של פוטנציאל זה תלוי בגורמים נוספים, המצויים אל מחוץ לרשת עצמה, ובשל כך יש להיזהר בהטלת נורמות משפטיות חזקות מידי. הטלת מגבלות חזקות מידי עלולה להוביל ליצירה של מוקדי כוח ושליטה ברשת, ולהכשיל את מגמות הביזור, בהן טמון יתרונה של הרשת לקידום השיח הציבורי". שם, בעמ' 11487. פרופ' אלקין-קורן חולקת על נקודת מוצא זו שלפיה באינטרנט כל אחד יכול להיות דובר. לגישתה מדובר במיתוס בלבד. ראו: ניבה אלקין-קורן "המתווכים החדשים בכיכר השוק הווירטואלית" משפט וממשל ו (תשס"ג) 381.

הגבלות על רשת האינטרנט בדרך של היקש משני טעמים: הראשון, משום שהמחוקק נמנע מהכללת האינטרנט בגדר המדיומים שבהם חל איסור תעמולה מפלגתית ובית המשפט לא יעשה את מה שהמחוקק נמנע מלעשות; ושנית, היעדר ריכוזיות או מונופולין. לאור שני אלה, הוחלט שאין מקום להוציא צו זמני שימנע את השתתפותו של חבר הכנסת פינס בצ'אט עם הגולשים ברשת, ושאיך להקיש מהוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), לעניין רשת האינטרנט.

לסיכום נקודה זו, חופש הביטוי באינטרנט זכאי להגנה רחבה ומקיפה יותר מהגנת חופש הביטוי בכלי התקשורת המסורתיים. חופש הביטוי בכלי התקשורת המסורתיים חייב להיות מוגבל לנוכח המאפיינים שפורטו בהרחבה לעיל. עם זאת יש להדגיש כי רשת האינטרנט איננה שטח הפקר שבו איש הישר בעיניו יעשה, אלא שיש לאמץ מדיניות גמישה יותר בכל הקשור לחופש הביטוי באינטרנט.

2.2. חופש המידע באינטרנט במשפט הישראלי

בית המשפט העליון, בפסק דינו של השופט ריבלין בעע"ם 6013/04 משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית,⁸² הכיר לאחרונה בקשר בין עקרונות חופש המידע לבין הטכנולוגיה המודרנית של עידן המידע:

"...התפיסה המשתקפת בחוק, של חופש המידע ושל נגישות למידע, משתלבת היטב בעולם המודרני. אכן, בימינו מקורות המידע הם בלתי נדלים, ותפוצתם חובקת כל. מרבית בני האדם נחשפים, מדי יום ביומו, לשטף של מידע... הרצון לדעת הוא טבע האדם, זהו רצון חובק כל ואין לו גבולות מדיניים, חברתיים וגיאוגרפיים. הטכנולוגיה המתפתחת משרתת את השאיפה הזו. האינטרנט החופשי מכול מוסרות – יוכיח".⁸³

חופש המידע כתורם לאמינות המידע.⁸⁴ המאפיינים של רשת האינטרנט, ובהם האופי הלא ריכוזי של הרשת (היעדר יד מכוונת מרכזית והיעדר מונופול), הפכו את הרשת לדומה לשוק התכנים החומרי. העלויות הנמוכות יחסית של הפקת המידע והעברתו, הצמצום המתמיד של מחסומי הכניסה לרשת (עלות חיבור לרשת האינטרנט עומד כיום על כמה עשרות שקלים, ומחיר הציוד הולך ויורד בשנים האחרונות) והמגוון העצום של התכנים ברשת האינטרנט מעודדים גיוון בשוק המידע ומגשימים, הלכה למעשה, את השוק החופשי של הרעיונות שעליו דיבר השופט הולמס. נשאלת השאלה מה קורה כאשר ריבוי התכנים הופך להצפת מידע. במקרה כזה הצרכן חייב להתמודד עם אימות

82 פ"ד ס(4) 60 (להלן: עניין משרד התחבורה).

83 שם, בפסקה 10 לפסק דינו של השופט ריבלין.

84 ראו: Niva Elikin-Koren & Eli M. Salzberger *Law, Economics and Cyberspace: the Effects of Cyberspace on the Economic Analysis of Law* (2004) 68–70

המידע לנוכח המספר העצום של גרסאות ונקודות ראות בנוגע לאותו מידע. הבעיה כמובן מחריפה כאשר מדובר בגרסאות סותרות ובכמויות אדירות של עובדות, מידע וידע, שקשה להעריך את איכותם ואמינותם.⁸⁵ הצורך להתמודד עם כמויות המידע העצומות הביא לפיתוחם של מנועי החיפוש שהפכו לגורם המרכזי והחשוב ביותר בעולם הווירטואלי.⁸⁶

לזהותו של מפרסם המידע תהיה לעתים השפעה מכרעת על ההחלטה איזה מן התכנים אמין יותר. פרסום תכנים ביוזמתה של המדינה עשוי לחסוך לאזרח היתקלות במקורות מידע שאמינותם מפקפקת. ניתן להניח שבאופן כללי המידע שמסופק מטעמה של המדינה הוא אמין יותר ממידע שנדלה מאתר אינטרנט נידח שלעתים אף אינו מציין את המקורות שעליהם הוא מסתמך. יש להודות שהפתרון במקרה כזה הוא חלקי בלבד, שכן גם אם המידע הגיע מטעמה של המדינה, אין זו ראייה חלוטה לאמינותו. למדינה יש לעתים אינטרס למסור מידע חלקי בלבד (אם בכלל) ולא תמיד שיקוליה ענייניים. אין האזרח פטור אפוא מהחובה לבדוק גם מידע שהגיע לכאורה ממקור זה, ולשקול בדעתו את אמינותו ואף להשוותו למקורות נוספים לשם אימות המידע, כגון אתרי אינטרנט הידועים כמקורות מידע מהימנים.⁸⁷

85 בעיית "היצף המידע" (Information Overload) מדגישה שההנחה שככל שהשיח הציבורי יהיה רווי מידע רב יותר, כן ייטב, היא הנחה בעייתית. צרכני מידע המצוידים במידע העובר בכמותו נקודת "רוויה" מסוימת, עלולים להתקשות בעיבוד המידע כשהם מוצפים בנתונים רבים מדי. לדיון בבעיית "היצף המידע" וכן בביקורות האפשריות שניתן למתוח עליה ראו דיין-אורבך, לעיל הערה 27, בע' 408. נציין כי יש הגורסים כי קבלת החלטות פוליטיות על בסיס מידע מוגבל עשויה להיות רצויה (בתנאים מסוימים). ראו: Michael A. Fitts "Can Ignorance be Bliss? Imperfect Information as a Positive Influence in Political Institutions" 88 *MICH. L. REV.* 917 (1990); לבעיית היצף המידע ברשת האינטרנט ראו: אלקין-קורן, לעיל הערה 81, בע' 406.

86 מנועי חיפוש הם תוכנות מחשב המאפשרות לגולש ברשת האינטרנט לאתר תוכן בסביבה הווירטואלית לפי קריטריונים שהוגדרו מראש. המלומדת פרופ' אלקין-קורן סבורה שתוצאות החיפוש יגדירו במקרים רבים למשתמש את מרחב הבחירה וכך למעשה ישפיעו על החלטותיו. מנועי החיפוש משמשים לגישתה, לפחות במובן מסוים, כ"שומרי סף" וירטואליים שיש בכוחם לקבוע במידה רבה לאילו אתרים יגיעו הגולשים ברשת. יתרה מזו, בעוד כללי המשפט והאתיקה מסדירים את המבנה של מתווכי המידע המסורתיים, הם אינם מסדירים באופן דומה את מנועי החיפוש. ראו: אלקין-קורן, שם, בע' 407-409. ראו באופן כללי גם: Niva Elkin-Koren "Let the Crawlers Crawl: On Virtual Gatekeepers and the Right to Exclude Indexing" 62 *Dayton L. Rev.* (2001) 179; Gregory F. Lastowka "Search Engines, HTML, and Trademarks: What's the Meta For?" 86 *Va. L. Rev.* (2000) 835.

87 דברים ברוח זו כתב הנשיא ברק, לעיל הערה 55, בע' 105-106, במאמרו על חופש המידע ובית המשפט: "...הסודיות וחוסר השקיפות שאפפה חלקים רבים של הפעילות השלטונית יוחלפו במסירת מידע אמין לפרט הפונה. מכוחו של החוק תשתחרר ישראל מ'פחד השקיפות'... קיימת האפשרות – ויש שייראו בכך חשש – כי במהירות רבה נרחק מהבעיות הקלאסיות של הכרה בזכות לקבל מידע ומגבלותיה, ונתקרב במהירות לבעיות פוסט-מודרניות של חשש משיטפון מידע אשר עשוי להטביע את הפרטיות שלנו וכבודנו כבני-אדם. נצטרך להתמודד עם תכליות חדשות, פרי המציאות החדשה; נצטרך להכיר בנוסחאות איון חדשות, פרי הטכנולוגיה החדשה. במסגרתם של אלה עשויה המדינה – שעד כה נתפסה כיריב – להיתפס כעוגן הצלה להגנת

עלויות עסקה גבוהות מעוררות חשש לאי־בקשת מידע. עלויות העסקה הקבועות בחוק חופש המידע מחייבות את הצרכן או האזרח לשלם בעד המידע המבוקש. אגרת חופש המידע היא התשלום הבסיסי שעל האזרח לשלם אך ישנם היטלים נוספים המוטלים לפי היקף החומר הנדרש, עלות הדפסתו ושעות כוח אדם.⁸⁸ במקרה כזה, ככל שהרשות משתמשת במשאבים רבים יותר כדי לגבש ולמסור את המידע הנדרש, כך עלות העסקה מתייקרת. בהנחה שהצרכנים פועלים לפי התחשיב הבסיסי ביותר של עלות מול תועלת, הם יסכימו לשלם בעד המידע רק אם התועלת האישית שהם מפיקים עולה על עלות הפקת המידע. עלות גבוהה מדי תרתיע את הציבור מלדרוש מידע. כאן, למעשה, טמונה גם הבעיה המרכזית בחוק חופש המידע. החוק מאפשר לדרוש מהרשויות מידע שהוא בעל אופי ציבורי. לעתים לא תצמח "תועלת אישית" לאותו אדם המבקש את המידע אלא התועלת היא למען הציבור. תועלת כזו אינה שקולה כלל וכלל לתועלת אישית, ועל כן עלויות עסקה גבוהות מדי עלולות ליצור אפקט מצנן לביקוש מידע בקרב הציבור. הדרך האידאלית לפתור את הבעיה היא על ידי צמצום עלויות, בייחוד כאשר מדובר במידע בעל אופי ציבורי וחשיבות ציבורית, ובהשגתו דרך של האינטרנט המאפשר חיסכון בעלויות הדפסה, משלוח המידע וכדומה. הרשות תהיה מחויבת לאמץ דרכים מתחכמות יותר וזולות יותר לשליחת מידע לדרוש המידע. כך, למשל, אם המידע זמין במחשבי הרשות, היא תוכל להשתמש בדואר אלקטרוני כדי לשלוח לפונה את המידע המבוקש. יתרה מזו, המצב שתואר לעיל מדגים את חיוניות שיתוף הפעולה של הרשות ביישום הוראות חוק חופש המידע מיוזמתה. אם הרשות תפרסם מידע בקביעות ברשת, עלויות העסקה ירדו במידה ניכרת, ואולי ייעלמו כליל, שכן צרכני המידע לא יאלצו לדרוש מן הרשות את המידע ולשלם עבורו, אלא הוא יהיה זמין לכול דרך הרשת בעלויות אפסיות.

ג3. הקשר בין חופש הביטוי ברשת האינטרנט ובין חופש המידע ברשת האינטרנט

יש כאמור קשר הדוק והדדי בין חופש המידע לחופש הביטוי. חופש המידע מזין את חופש הביטוי ומגשים את הרציונלים שבבסיס חופש הביטוי בדבר שוק חופשי של רעיונות והחלפת דעות ומיצוי חקר האמת. חופש המידע הוא חלק בלתי נפרד מחופש הביטוי ומגשים גם את הרציונל הדמוקרטי של חופש הביטוי. יתרה מזו, חופש הביטוי, הכולל גם את זכות הציבור לדעת, בא לידי ביטוי מובהק בזכותו של הציבור לקבל מידע אמין ומוסמך על מעשי השלטון והרשויות הנעשים בשמו ועבורו. צוין לעיל כי חופש הביטוי ברשת האינטרנט ראוי כיום להגנה גדולה יותר

הפרט מפני שפע המידע העשוי לפגוע בו... אכן, במהירות רבה עשויה נקודת המוצא להשתנות. לא עוד מאבק ליבראלי כנגד ניסיונותיו של השלטון להימנע מלמסור מידע חשוב לציבור, אלא מאבק ליבראלי כנגד שטף המידע הפוגע בחירותו של הפרט".

88 ראו תקנות חופש המידע (אגרות), תשנ"ט-1999, ק"ת 5976 (להלן: תקנות האגרות).

מההגנה הניתנת לחופש הביטוי באמצעי התקשורת המסורתיים – עיתונות כתובה, טלוויזיה ורדיו. הטענות בדבר עלויות כניסה נמוכות, היעדר מונופול והיעדר קהל שבוי הם הטעמים שהובאו לכך. בהתבסס על הקשר ההדוק האמור בין חופש המידע לחופש הביטוי, אנו טוענים כי חופש המידע באינטרנט הוא תנאי בלעדיו אין למימוש חופש הביטוי ברשת האינטרנט. אי-כיבוד או פגיעה בזכות אחת, משפיעים במישרין על הזכות האחרת. במילים אחרות פגיעה בחופש המידע באינטרנט גוררת בהכרח לפגיעה בחופש הביטוי ברשת.

אנו טוענים שהרשות הציבורית מחויבת לכבד את חופש הביטוי באינטרנט ולכן, מקל וחומר, תהיה מחויבת לכבד את חופש המידע באינטרנט ולפעול למענו. הואיל והאינטרנט הוא הזירה המרכזית והחשובה ביותר בעידן המידע למימוש מלא של עקרון חופש הביטוי, יש להביא לזירה זו גם את המימוש המובהק של עקרון חופש המידע. חופש ביטוי ראוי באינטרנט שלוב בזכות לקבל מידע מהרשויות הציבוריות באותו מדיום – מידע זמין, מידי, בלי עלויות וכלי מחסומים בירוקרטיים או כלכליים.

נעמוד להלן על המסגרת התיאורטית של חוק חופש המידע הפדרלי בארצות הברית. לדעתנו, טוב יעשה המחוקק הישראלי אם ילמד מהניסיון שנצבר שם ומההסדרים החקיקתיים הקבועים שם כיום. לאחר שנעמוד בהרחבה על ההסדרה של סוגיית האינטרנט בחוק זה, נעבור לבחינת ההסדר הישראלי בסוגיית חופש המידע באינטרנט ולמחקר האמפירי.

ד. חופש המידע באינטרנט בארצות הברית – המסגרת הנורמטיבית האמריקנית והמציאות המקוונת

11. הסדרת המידע בארצות הברית והמעבר לניהול מידע ממוחשב.

בשנת 1966 חוקקה ארצות הברית את חוק חופש המידע Freedom of Information Act (להלן: FOIA). היא הייתה המדינה הראשונה בעולם שעגינה בחוק את זכותו של הציבור לדעת ואת הזכות של הציבור לפקח על מעשיהן של הרשויות. נקודת המוצא של החוק היא חובת גילוי מלאה, והפטור ממסירת מידע הוא החרגי. החוק אף מטיל על הרשות את החובה להוכיח קיום פטור מגילוי המידע.⁸⁹ המבנה של

Martin E. Halstuk "Bits, Bytes, and the Right to Know: How the Electronic Freedom of Information Act Holds the Key to Public Access to a Wealth of Useful Government Databases" 15 *Santa Clara Computer & High Tech. L. J.* (1999) 73, 76-77
 רבות על ההיסטוריה החקיקתית של התיקונים לחוק חופש המידע משנת 1996. ניכר שהצעת החוק אכן התכוונה לקבע את עקרון השקיפות כנקודת המוצא של החוק ואילו את אי-הגילוי – כחריג.

חוק חופש המידע האמריקני משרת שתי מטרות עיקריות.⁹⁰ ראשית, הגדרת חובתה של הרשות לספק לאזרח מידע ולספק גישה לרשומות המוחזקות בידי רשויות פדרליות, ושנית, הטלת חובת פרסום אקטיבית של מידע מסוים. ההתפתחות הטכנולוגית של השנים האחרונות חוללה מהפכה של ממש בדרך שבה הרשות מעבדת מידע וההשפעות שלה ניכרות מאוד גם על יישום מטרותיו של החוק.

חוק חופש המידע הפדרלי הקדים את זמנו והפך למודל זמן רב קודם שחשבו על הרעיון של מחשבים אישיים ורשת מקוונת. במהלך השנים תוקן חוק חופש המידע פעמים מספר – בשנת 1974, 1976, 1986, 1996 וגם בשנת 2000. המשותף לכל התיקונים הוא רצונו של המחוקק להבהיר כי נקודת המוצא של החוק היא שקיפות מלאה ואילו סעיפי הפטור הם החריגים.⁹¹ ב-2 באוקטובר 1996, שלושים שנה לאחר צאתו של חוק חופש המידע לאוויר העולם, אישר הקונגרס את כניסתו לתוקף של החוק לתיקון חוק חופש המידע. תיקונים אלה ידועים גם כ-*Electronic Freedom of Information Act* (להלן: EFOIA).⁹² התיקונים לחוק, כפי שמסביר הסנטור פטריק ליהי, מיוזמי התיקונים, נועדו להתאים את חוק חופש המידע למציאות הטכנולוגית העכשווית.⁹³ הם אושרו חרף התנגדויות נמרצות מצד הרשויות שסברו שהתיקונים החדשים יטילו עליהן עומס עבודה ויפריעו למהלך העבודה התקין. מטרות החקיקה המתקנת הוסברו בהצעת החוק כדלקמן:⁹⁴

(1) להבטיח שמידע המאוחסן בדרך אלקטרונית על ידי רשויות פדרליות ויחידות הסמך שלהן יהיה זמין לציבור בדיוק כמו מידע כתוב המודפס על נייר. מדובר במטרה חינוכית שתעזור לחזק את הדמוקרטיה ותציב לרשויות סטנדרט

90 Martin .E. Halstuk "Speed Bumps on the Information Superhighway: A study of Federal Agency Compliance with the Electronic of Information Act of 1996" 5 *Comm. L. & Pol'y* (2000) 423, 425

91 טלו לדוגמה את התיקון לחוק משנת 1976. זהו אחד התיקונים המשמעותיים ביותר לחוק חופש המידע, ובו נעשה תיקון מקיף לסעיפי הפטור מגילוי מידע בעקבות הפרשנות המרחיבה שנתנו הרשויות לסעיפי הפטור, פרשנויות שסתרו את מטרת המחוקק לקיים שקיפות מלאה. נוסף לכך גם אגרות מנופחות בעד שכפול המידע או העתקתו שנדרשו ממבקשי המידע, עיכובים בהמצאתו וכן שימוש מופרז של הרשויות בסעיפי הפטור שבחוק, במקרים של אי-אפשרות לאתר את המידע המבוקש (Halstuk, לעיל הערה 89, בע' 77) או במקרים שהמידע "מסווג", "סודי ביותר" או ששחרורו "עשוי לפגוע בביטחון המדינה", Nathan Slegers "De Novo Review Under the Freedom of Information Act: The Case Against Judicial Deference to Agency Decisions to Withhold Information" 43 *San Diego L. Rev.* (2006) 209, 210

92 Freedom of Information Act 5 U.S.C. §552 (1996) (להלן: FOIA).

93 סנטור ליהי פרסם מאמר בנושא ודן שם בהיסטוריה החקיקתית ובהיבטי התיקונים למיניהם, Patrick Leahy "Recent Developments: Electronic Freedom of Information Act, The Electronic FOIA Amendments of 1996: Reformatting The FOIA for Online Access" 50 *Admin L. Rev.* (1998) 339

94 *Electronic Freedom of Information Act Amendments P.L. 104-231*, §2, 011 Stat. 304 (1996) (להלן: EFOIA).

שלפיו עליהן לראות במידע המאוחסן אצלן מידע ציבורי השייך לציבור ואין כל שוני בינו לבין מידע מודפס בכל הקשור לבעלות הציבורית עליו. ניתנה גם הדעת על כך שהרשות הפדרלית בארצות הברית היא אספנית המידע הגדולה ביותר ועל כן המידע שברשותה הופך למצרך יקר ערך שיש אינטרס ציבורי מובהק להעמידו לרשות הציבור.⁹⁵

(2) להפוך את הליך קבלת המידע על ידי הרשות הפדרלית, הכולל מידע אלקטרוני, למהיר יותר וקל יותר. זמינות המידע ברשת האינטרנט תעבור את מחסום האדישות של הציבור שעד כה היה צריך לכתת רגליו לשם הגשת הבקשות ואיתור מידע. טיעון זה מקבל משנה תוקף כאשר מדובר במידע שאי-אפשר לשכפלו (למשל, ספרי רישום ישנים שהצילום שלהם עשוי לגרום להם נזק), או ששכפולו יקר מדי (מידע הפרוש על אלפי עמודים).

(3) להבטיח שהרשויות יעמדו בזמנים המנויים בחוק למענה על בקשות לקבלת מידע.

(4) למקסם את היעילות של הרשויות הפדרליות באיסוף מידע, שמירתו והפצתו.⁹⁶

עניינים אלה, שעסקו בדרך חיפוש המידע על ידי הרשות ובהיקף חוק חופש המידע, באו על פתרונום, לפחות באופן תיאורטי, בתיקוני ה- EFOIA שיידונו להלן. דבר חקיקה נוסף שראוי לציין, ואשר תרם אף הוא תרומה גדולה להפכת המידע ברשויות הציבוריות בארצות הברית, הוא ה- Paperwork Reduction Act משנת 1980.⁹⁷ החוק חייב את הרשויות הפדרליות לצמצם את כמות הניירת למינימום ההכרחי ובכך לייעל את פעולות הרשות באיסוף מידע, ארגונו והפצתו,⁹⁸ ובתוך כך גם להגביר

⁹⁵ ראו, למשל, חוזר מטעם ה- OMB (Office of Management and Budget) האחראי לתקצוב ולפיקוח על הרשויות הפדרליות. OMB Circular No. A-130 § 7(a). ניתן לעיין בחוזר המלא בכתובת <http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a130/a130trans4.html>.

⁹⁶ התיקונים לחוק נועדו גם ליצור אחידות בין פסיקות סותרות של בתי המשפט שחלקן קבעו כי החוק, לפני התיקונים, חל גם על רשומות אלקטרוניות, וכי הרשות אינה רשאית לפטור עצמה מאיתור מידע מבוקש אך ורק משום שהרשומה מאוכסנת בדרך אלקטרונית, ראו, לדוגמה: *Yeager v. Drug Enforcement Admin.*, 678 F.2d 315, 321 (D.C. Cir. 1982); *Dismukes v. Department of the Interior*, 603 F.Supp 760 (D.C. 1984) ואילו חלקן קבעו בדיוק ההפך. כך, למשל, בית המשפט בעניין *SDC Dev. Corp v. Mathews*, 542 F.2d 1116 (9th Cir. 1976) פסק שמאגר רפואי ממוחשב שאוחסן במחשבי הספרייה הלאומית לרפואה אינו נכלל בגדר המונח "רשומה מוסדית".

⁹⁷ Paperwork Reduction Act of 1980 44 U.S.C §§3501 (1980) (להלן: PRA).

⁹⁸ "ensure the greatest possible public benefit from and maximize the utility of information created, collected, maintained, used, shared and disseminated by or for the Federal Government". ראו: PRA §3501 sec.(2).

את השקיפות השלטונית.⁹⁹ החוק תוקן תיקון משמעותי בשנת 1995, והוספו בו סעיפים המחייבים את הרשות לאמת את המידע הנמצא ברשותה על ידי שימוש בטכנולוגיה ממוחשבת (Information Technology), ולוודא שהמידע שהיא משחררת לציבור יהיה אמין ומדויק.¹⁰⁰ אין ספק שתיקונים אלה מגבירים עשרת מונים את יעילותה של הרשות בחיפוש מידע ובאיתורו ובכך גם מצמצמים עלויות וחוסכים זמן יקר. לא למותר לציין גם את ההשפעות החיוביות שיש לתיקונים אלה על איכות הסביבה עקב צמצום כמות פסולת הנייר.¹⁰¹

ד2. התיקונים של ה-EFOIA

התיקונים לחוק חופש המידע מחזקים את התפיסה של שקיפות וממשל פתוח תוך שימוש בטכנולוגיה דיגיטלית המתאימה לעידן המידע. ה-EFOIA מעגן למעשה שתי קטגוריות עיקריות:

- (1) נגישות למידע המאוחסן בדרך אלקטרונית.
 - (2) שינויים פרוצדורליים ואדמיניסטרטיביים שמטרתם לייעל עיכובים בזמן התגובה של הרשויות לבקשות על פי חוק חופש המידע. מדובר בתיקונים לחוק כגון הארכת פרק הזמן למתן תגובת הרשות לבקשות,¹⁰² וחיוב הרשות להחזיק רשומות גם בדרך ממוחשבת (רשומות שנערכו לאחר 1 בנובמבר 1997).¹⁰³
- הקטגוריה הראשונה עוסקת כאמור בנגישות למידע המאוחסן בדרך אלקטרונית וגם אותה ניתן לחלק לשני סוגים של חובות: האחת עוסקת בחובתה הפסיבית של הרשות לספק מידע על פי דרישה, כלומר בזמינותה של הרשות ובביסוס זכות הגישה של הציבור למידע המאוחסן בדרך אלקטרונית באמצעות בקשות לפי חוק חופש המידע. השנייה עוסקת בחובתה האקטיבית של הרשות להפיץ מידע באמצעות רשתות מחשבים מקוונות – רשת האינטרנט.¹⁰⁴ בעניין חובתה הפסיבית של הרשות למסור מידע, החוק לתיקון חוק חופש המידע הכניס את התיקונים האלה:
- א. הגדרת המונח "רשומה".¹⁰⁵ התיקון לחוק הבהיר כי המונח "רשומה" כולל גם רשומות שנקלטו אצל הרשות בדרך אלקטרונית. המחוקק לא ראה בעין יפה את

⁹⁹ "improve the quality and use of Federal information to strengthen decisionmaking, accountability, and openness in Government and society" PRA §3501 sec.(4). ראו:

¹⁰⁰ Paperwork Reduction Act Amendments Codified at 44 U.S.C. §§ 3506 Art. (b)(1)(c), Art.(c)(2)(A)(iii); Tammy P. Tideswell "The Information Quality Act: An Environmental Primer" 51 *Naval L. Rev.* (2005) 91

¹⁰¹ שם, שם.

¹⁰² FOIA §(a)(6)(A)(i).

¹⁰³ FOIA §(a)(2)(E).

¹⁰⁴ ראו דיון לעיל בטקסט נלווה להערות 53–63.

¹⁰⁵ FOIA §(a)(2)(D).

ההתחמקות של הרשויות ממסירת מידע בטיעון שהחוק אינו מחייב אותן במפורש למסור מידע אלקטרוני. לפני התיקון גם בתי המשפט קיבלו את פרשנותה של הרשות למונח "רשומה" ופסקו שהוא אינו כולל רשומות אלקטרוניות. התיקון בא אפוא בראש וראשונה ליתן מענה הולם למציאות החדשה של רשויות שהחלו לאחסן כמיות אדירות של מידע באמצעים אלקטרוניים. החוק לאחר התיקון מבהיר בדרך חד-משמעית שצורת האחסון של הרשומה איננה רלוונטית – copies of all records, regardless of form or format¹⁰⁶.

ב. כיבוד זכותו של המבקש לקבל את המידע בצורה שביקש.¹⁰⁷ לפני חקיקתו של התיקון, המידע נמסר למבקש אך ורק על נייר מודפס. עלויות הבקשות לפי חוק חופש המידע הרקיעו שחקים, והדבר יצר אפקט מצנן על ביקוש מידע בקרב הציבור. בעקבות התיקונים, הרשות חייבת למסור את המידע המבוקש בפורמט שביקש מבקש המידע, כלומר על גבי נייר, דיסקט, תקליטור וכו' אם המידע שמור אצל הרשות באופן המאפשר את שכפולו. התיקון אף מחייב את הרשות לשמור את המידע כדבר שבשגרה, ובמאמצים סבירים, גם באופן שיאפשר את שכפולו. מכאן שחשיבות התיקון עולה ככל שמדובר ברשומות שנוצרו לאחר שהרשויות החלו לעשות שימוש מסיבי במחשבים לשם אחסנת מידע.¹⁰⁸ רשומות ישנות שנוצרו על ידי הרשות לפני עידן המחשבים עדיין יסופקו על גבי נייר. לדעתנו, טוב תעשה רשות אם תסרוק מסמכים ישנים העשויים להתכלות במרוצת הזמן.¹⁰⁹

ג. הטלת חובה על הרשות לאתר את המידע גם באמצעות המחשב.¹¹⁰ בעבר הייתה הרשות יוצאת ידי חובת איתור המידע כאשר ערכה חיפוש במאגרים המודפסים שברשותה, ובחלק מן המקרים מבקש המידע נתקל בסירוב של הרשות לערוך

106 FOIA §(a)(2)(D). בישראל חוק חופש המידע כולל כל מידע אצל הרשות הציבורית, בין שהוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב (סעיף 2 לחוק חופש המידע). חוקי חופש מידע נוספים שבדקנו אף הם מגדירים את המונח "רשומה" ככולל מידע ממוחשב. כך, למשל, חוק חופש המידע הקנדי מגדיר רשומה כ: "Any Correspondence... Machine Readable Record, and any other documentary material, regardless of physical form or characteristics, and any copy thereof" Access to Information Act 1982 Art. 3.

107 FOIA §(a)(3)(B).

108 גם חוק חופש המידע של ניו-זילנד מחייב את הרשות למסור את המידע המבוקש באופן שביקש מבקש המידע למעט מצבים חריגים שבהם היענות לבקשה תפגע ביכולתה של הרשות למלא את תפקידיה. ראו: (1982) §16(2) New-Zealand Official Information Act.

109 במאמר מוסגר יצוין כי זהו השיקול שעמד לנגד עיניה של חברת Google העולמית בעלת מנוע החיפוש הפופולרי ביותר בעולם. לפני מספר שנים החלה חברת Google בפרויקט שאפתני לסרוק מספר אדיר של ספרים ומסמכים לעיון חופשי של הגולשים ברשת האינטרנט. זהו למעשה החזון האוטופי של חופש מידע – הן מבחינת כמות המידע שהחברה שאפה לפרסם והן מבחינת הזמינות שלו. למרבה הצער הפרויקט הופסק בשל דרישת חברות ההוצאה לאור לחדול מהפעילות בטענה שמדובר בהפרה של זכויות יוצרים.

110 FOIA §§(a)(3)(C)-(D).

חיפוש במאגרי המידע הממוחשבים. בעקבות התיקון הובהר כי חובת החיפוש חלה גם כאשר החומר מאוחסן בדרך אלקטרונית.

ד. הארכת פרק הזמן שעומד לרשותה של הרשות להגיב לבקשות.¹¹¹ זמן התגובה שהוקצה לרשות הוגדל מ-10 ימים ל-20 ימים מיום קבלת הבקשה.¹¹²

EFOIA יצר כאמור גם חובת מסירת מידע אקטיבית בכך שהוא חייב את הרשות לפרסם סוגים מסוימים של מידע גם אם לא התקבלו בקשות לפרסמו. מדובר בסוגי המידע האלה:¹¹³

א. תיאור מפורט של המבנה ושיטות הפעולה של הרשות, לרבות מידע על עובדי הרשות.

ב. כללים פרוצדורליים, תיאור של טפסים רלוונטיים ודרך השגתם, והנחיות מנהליות הכוללות הצהרות על מדיניות וחוזרים פנימיים שהופנו לצוות המנהלי.

ג. כל מידע אחר שהתבקש בעבר בבקשות לפי חוק חופש המידע ותיקונו. החוק כעת מחייב את הרשות, בכל פעם שהיא נענית לבקשה למסירת מידע, לבדוק אם יש סיכוי שהמידע יתבקש גם בעתיד. אם הרשות מגיעה לכלל מסקנה שהמידע עשוי לעניין מבקשים נוספים, היא חייבת להעמידו לעיון של הציבור ביוזמתה. לפני חקיקתם של התיקונים, חויבה הרשות בפרסום סוגי מידע מסוימים רק ב-Federal Register ואת סוגי המידע האחרים נדרשה להעמיד לעיונו של הציבור בחדרי עיון ייעודיים (Reading Rooms). כיום, בעקבות התיקונים לחוק, מוטלת על הרשות הפדרלית חובה כפולה: ליצור תשתית שתאפשר עיון בתכנים הללו באמצעות אתרי אינטרנט, ולהעלות את התכנים לאתר. המחוקק חייב אפוא את הרשות ליצור "חדרי עיון אלקטרוניים" (Electronic Reading Rooms). זוהי התרומה העיקרית של החקיקה לחופש המידע באינטרנט וגלומה בה מהפכה של ממש בתחום המידע. זהו שלב חשוב בדרך לשקיפות מלאה של פעולות השלטון והרשויות, שקיפות שהיא אפשרית כיום גם במובנה הטכני ולא רק במובנה ההצהרתי, הערכי או הנורמטיבי.

111 FOIA §(a)(6)(A)(i).

112 הסיבה להארכת זמני התגובה היא טענת הרשויות שהזמן שהוקצב להן במקור אינו ריאלי וכי הן אינן עומדות בלוח הזמנים הקבוע בחוק. הכפלת פרקי הזמן שהוקצו לרשות תצמצם בהכרח את מידת ההתחשבות באיחורי הרשות בעתיד. גם לאחר הארכת המועדים מ-10 ימים ל-20 יום, הם עדיין קצרים מפרק הזמן שהוקצה לרשויות הציבוריות בישראל. חוק חופש המידע הישראלי העניק לרשויות 30 יום לתת את החלטתן בבקשה. בנסיבות מצדיקות, רשאי ראש הרשות הציבורית או מי שהוסמך לכך על ידיו להאריך את המועד להחלטה בבקשה ב-30 יום נוספים. אם נמצא כי יש להיעתר לבקשת המידע, יש לרשות 15 יום נוספים כדי להמציא את המידע המבוקש. ראו: סעיף 7 לחוק חופש המידע.

113 FOIA §§(a)(1)-(2).

3. יישום הוראות החוק – הלכה למעשה

כפי שצינו לעיל, התיקונים לחוק חופש המידע הפדרלי נחקקו כדי לאפשר לכל אזרח או תושב לקבל מידע, ויהיו סוג המידע המבוקש והאופן שבו הוא מוחזק או מבוקש אשר יהיו. דא עקא, שמחקרים אמפיריים שנערכו סמוך לאחר חקיקת החוק הראו תמונת מצב עגומה בעניין יישום החוק בקרב הרשויות הפדרליות. חלק מהן הראו נכונות אמיתית ליישם את החוק ונקטו צעדים אקטיביים להקמת אתרי אינטרנט מסודרים ובהם חלון מיוחד לענייני חופש מידע ובו מידע עדכני על פעולות הרשות, הצהרות מדיניות, מדריכים מפורטים להגשת הבקשה וטפסים להורדה.¹¹⁴ לעומת זאת רשויות אחרות נהגו כבת יענה וטמנו את ראשן בחול, תוך התעלמות מוחלטת מהוראות החוק. בתגובה על כך קמה תנועה ציבורית בשם OMB Watch שבין שאר פעולותיה¹¹⁵ מפקחת על משרד הניהול והתקציב הפדרלי (Office of Management and Budget). הארגון בחן בבדיקה מדוקדקת את יישום הוראות חוק חופש המידע על ידי 57 רשויות פדרליות. בדו"ח שפרסמה התנועה ב-31 בינואר 1998,¹¹⁶ שנה לאחר כניסת התיקונים לתוקף, היה ברור כי אין מנוס מן המסקנה שאף אחת מן הרשויות שנבדקו לא מילאה את הדרישות של התיקונים. הדו"ח בדק את הרשויות לפי ארבע אמות מידה:

1. פרסום רשומות מוסדיות, ובהן הודעות של ה-Federal Register.
2. פרסום אינדקס מפורט של כל מערכות המידע הגדולות הנמצאות ברשות, ובכלל זה רשימת מלאי של המידע המאוחסן אצלה.
3. פרסום מדריך המסביר את אופן הגשת הבקשות לרשות.
4. קיומו של "חדר עיון אלקטרוני" – לפי אמת מידה זו נבדק ארגון המידע באתר, יכולת איתור המידע והריכוזיות שלו במקום אחד. בכלל זה נבחנו זמינות המידע לציבור בחדרי העיון המסורתיים ובאופן מקוון, ופרסום מידע שהתבקש בבקשות חוזרות ונשנות.

לפי אמות מידה אלה ציונו לשבח כמה רשויות כגון משרד ההגנה ומשרד התחבורה, ואילו רשויות אחרות ספגו קיטונות של ביקורת על כך שאינן ממלאות את חובותיהן. מהדו"ח עולה כי מקרב הרשויות שנבדקו, 13 רשויות התעלמו בבוטות מהוראות החוק, ואילו 44 הרשויות האחרות יישמו אותן בחלקן בלבד. אי-מילוי ההוראות הוגדר בדו"ח כהתעלמות לפחות מאחת (או יותר) מארבע אמות המידה שפורטו

114 כן, למשל, נהגו משרד ההגנה ומשרד התחבורה שהקימו "חדרי עיון אלקטרוניים" (Electronic Reading Rooms) ובהם מולאו מרבית הדרישות של חוק חופש המידע.

115 מטרת הארגון, כפי שהיא מצוינת באתר האינטרנט שלו: "OMB Watch exists to increase government transparency and accountability; to ensure sound, equitable regulatory and budgetary processes and policies; and to protect and promote active citizen participation in our democracy." (נבדק ב-17.4.2010). <http://www.ombwatch.org/article/archive/250>

116 OMB Circular No. A-130 §7(a). ניתן לעיין בחזור המלא בכתובת: <http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a130/a130trans4.html> (נבדק ב-17.4.2010).

- לעיל. בלט לעין במיוחד אי-מילוי ההוראות להקמת "חדרי עיון אלקטרוניים". צרכני המידע נאלצו אפוא להשקיע מאמצים בלתי סבירים לאתר את המידע אשר לא היה מרוכז במקום אחד אלא מפוזר ברחבי האתר.¹¹⁷ כדי לפתור את בעיית איתור המידע ובעיות אי-הציות להוראות החוק, הוצעו בדו"ח של הארגון כמה פתרונות:¹¹⁸
- א. משרד התקציב והניהול הפדרלי יפרסם הנחיות מפורטות לרשויות ויגדיר עבורן במפורט מה מהווה "רשומה מבוקשת" ("repeatedly requested record"). תיחום שיקול הדעת של הרשות בעזרת ההנחיות יביא, כך ניתן לקוות, לזרימת מידע חופשית יותר לרשת וכן יתרום לאחידות. תוצאת לוואי היא גם חיסכון בזמן שיפוטי יקר המבוצע על עתירות מנהליות לבית המשפט עקב סירובה של הרשות לשחרר לאינטרנט מידע שהתבקש בבקשות קודמות.
 - ב. יאורגן מחדש המידע הקיים באתרי האינטרנט של הרשות וירוכז באופן שעיון בו ואיתורו יהיו "ידידותיים למשתמש". בייחוד יש לתת את הדעת על סימון האינדקסים באתר בבירור ועל מיקומם המדויק. כך יוכל מבקש המידע לדעת לאיזו מן הרשויות עליו לפנות בבקשה לקבלת מידע.
 - ג. יבוסס מנגנון ענישה אפקטיבי של רשויות שאינן מציינות להוראות החוק. בהיעדרו של מנגנון כזה, רשויות יכולות להמשיך שלא לציית להוראות כאוות נפשן.

ה. המסגרת הנורמטיבית להפעלת חוק חופש המידע בסביבה מקוונת

חוק חופש המידע בישראל, במתכונתו הנוכחית, אינו מסדיר בשיטתיות את סוגיית האינטרנט ואת החובה של הרשות לפרסם מידע באמצעותו. הסיבות לכך אינן ברורות כלל ועיקר. בעת שהצעת החוק הייתה מונחת על שולחן הכנסת, לחלק גדול מהמשפחות במדינת ישראל כבר הייתה גישה לרשת האינטרנט.¹¹⁹ החוק, במתכונתו הנוכחית, מסדיר מנגנון מיושן שמקשה מאוד את היישום של חוק חופש המידע בעידן הטכנולוגי.

עם צמיחתה של רשת האינטרנט והפיכתה למדיום התקשורתי הגדול ביותר מסוגו בעולם כיום, צריך להבטיח שהרשויות הציבוריות לא יישרכו מאחור.¹²⁰ יש לדאוג

117 Halstuk, לעיל הערה 90, בע' 434.

118 שם, בע' 434-435.

119 עם זאת חשוב לציין כי חוק חופש המידע התבסס כאמור על דו"ח ועדת אוסטורובסקי שסיימה את עבודתה לפני שתיקוני ה-EFOIA נכנסו לתוקף בארצות הברית.

120 כך סבורה למשל פרופ' ברק-ארוז במאמרה "המשפט המינהלי בעידן המדינה האלקטרונית". פרופ' ברק ארוז מבהירה כי בעידן שבו הרשויות עושות שימוש הולך וגובר במערכות ממוחשבות, גוברת גם החשיבות של הממשל המקוון (E-government). המאמר סוקר את ההתפתחויות הללו ומציג את התזה שיש להתאים את הדינים הקיימים למציאות הטכנולוגית, בעיקר על ידי

לכך שהרשות המנהלית תהפוך משחקן פסיבי שתפקידו להעניק מידע רק כאשר הוא מתבקש לכך, לשחקן אקטיבי באוטוסטרדת המידע. אקטיביות פירושה תרומה של הרשות לשוק המידע. זהו לדעתנו השלב הבא והמתבקש של חוק חופש המידע. ככלל, כעניין של מדיניות שלטונית ראויה, ראוי להכיר ב"חובת פרסום מוגברת" מצד הרשות ולפיה כל אימת שמדובר במידע שהוא בעל חשיבות ציבורית או עניין ציבורי, יהיה על המדינה לפרסם את המידע ביוזמתה. כפי שצוין לעיל,¹²¹ החובה של המדינה לפרסם מידע קיימת ושרירה גם אם המידע אינו נדרש ממנה, וכיחוד במציאות המודרנית, כאשר הטכנולוגיה מאפשרת לרשות למסור מידע לציבור הרחב בדרך יעילה, מהירה וזולה.

הרשות יכולה לממש את חובת הפרסום האקטיבית בדרך הזולה והמהירה ביותר על ידי הקמת אתר אינטרנט. נקודת המוצא היא שהקמה של אתר אינטרנט היא דרישה אלמנטרית וייתכן שאף מובנת מאליה. הבדיקות האמפיריות, שאת ממצאיהן נפרט להלן, מעלות כי כל הרשויות הציבוריות בישראל מפעילות אתר אינטרנט גם בלא הסדר נורמטיבי המחייב אותן לעשות זאת. במרבית האתרים ניתן למצוא מידע רב במגוון נושאים, אך בסוגיית חופש המידע אין האתרים הללו מצטיינים במיוחד. הצעתנו היא לחייב את הרשויות להפעיל אתרי אינטרנט בעלי מאפיינים מיוחדים לפי כמה קריטריונים שנוציע בהמשך והמבוססים בעיקרם על המודל האמריקני. השינויים המוצעים מחייבים שינוי חקיקה, הן מטעמים של אחידות בדרישות והן משום שהתברר לנו כי בלא התערבות ברורה ואמירה מפורשת מצדו של המחוקק, הרשויות הציבוריות אינן עושות זאת מיוזמתן.

עיון בתקנות חופש המידע,¹²² שהותקנו מכוח חוק חופש המידע על ידי שר המשפטים, מעלה כי יש בהן התייחסות מצומצמת ביותר לסוגיית אתרי האינטרנט של הרשויות הציבוריות. תקנה 8 מסדירה באופן כללי את הדרך והאופן שבו הרשות חייבת לפרסם את הדו"ח השנתי שלה. סעיף קטן (ד) קובע כי: "רשות ציבורית שהיא משרד ממשלתי הממשלה תפרסם עותק של הדין וחשבון השנתי באתר האינטרנט של המשרד וכל רשות ציבורית אחרת, שיש לה אתר אינטרנט, תפרסם עותק של הדין וחשבון השנתי באתר בתוך שנה מיום הפעלתו של האתר".¹²³ המחוקק, מסיבה שאינה ברורה לנו, חייב רק את הרשות הציבורית שהיא משרד ממשלתי לפרסם את הדו"ח השנתי באתר ואילו

יצירת נגישות של האזרחים למנהל באמצעות רשת האינטרנט והכלים הטכנולוגיים החדשים כגון הדואר האלקטרוני. ראו דפנה ברק-ארוז "המשפט המינהלי בעידן המדינה האלקטרונית" המשפט 26 (2007) בע' 56.

121 ראו לעיל טקסט נלווה להערות 53–63.

122 תקנות חופש המידע, תשנ"ט–1999 (להלן: תקנות חופש המידע).

123 תקנה 8(ד) לתקנות חופש המידע. במהלך כתיבת המאמר הופתענו לגלות כי בשנת 2008 תיקן המחוקק את פקודת העיריות [נוסח חדש] וחוקק את סעיף 248ב' לפקודת העיריות אשר מחייב את כל העיריות המנויות בתוספת הראשונה לחוק להקים אתר אינטרנט. וכך מורה סעיף 248ב' לפקודת העיריות:

"עיריה תקים ותפעיל אתר אינטרנט נגיש לציבור ללא תשלום, שבו תפרסם, בין השאר –

אצל כל שאר הרשויות הפרסום מותנה בכך שהן יקימו אתר אינטרנט כזה. ההסדר הזה אינו מניח את הדעת וקשה מאוד לרדת לסוף דעתו של המחוקק בסוגיה. מדוע לא חייב המחוקק את כל הרשויות הציבוריות, כהגדרתן בחוק חופש המידע, להקים אתר אינטרנט כזה ולפרסם בו את הדו"ח השנתי? כפי שנראה בהמשך, אף בדרישה מינימלית זו הרשויות אינן עומדות. אף שלכל הרשויות הציבוריות יש אתר אינטרנט שפרסום הדו"ח באמצעותו הוא פעולה פשוטה שכל שנדרש בעבודה הוא לחיצת כפתור, וחרף החובה הקבועה בתקנות חופש המידע, מרביתן לא נקטו את הפעולות הנדרשות. חלק לא קטן מהרשויות הציבוריות, עד היום, לא טרחו כלל לפרסם את הדו"ח השנתי שדורש חוק חופש המידע באתר האינטרנט.

בשנת 2005 עשה המחוקק צעד נוסף בכיוון הטלת חובה אקטיבית לפרסם מידע בעל חשיבות ציבורית ותיקן את חוק חופש המידע על ידי הוספת סעיף 6א' לחוק. הסעיף קובע כי:

"רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה שיש ברשותה, באתר האינטרנט של הרשות הציבורית, אם קיים אתר כאמור, ובדרכים נוספות שיקבע השר לאיכות הסביבה..."¹²⁴

(1) מידע שעליה לפרסם וכן מידע בנוגע אליה ששר הפנים פרסם בהתאם להודעת העירייה, לאחר שהשר פרסמו; בפסקה זו, "פרסום" – פרסום על פי דין ברשומות או בעיתון;
 (2) פרוטוקולים של ישיבות המועצה בדלתיים פתוחות, לא יאוחר משני ימי עבודה מיום אישורם במועצה, והקלטות או תמלילים של ישיבות כאמור.
 בד בבד תיקן המחוקק גם את פקודת המועצות המקומיות וחוקק את סעיף 13' לפקודה אשר קובע כי סעיף 248ב' לפקודת העיריות יחול גם על מועצה מקומית אשר הוקמה בצו כינון אשר הוצא על ידי שר הפנים (ראו: חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 110), תשס"ח(2) ס"ח 2124 עמ' 100). התיקון לפקודת העיריות שבמסגרתו נוסף סעיף 248ב' נכנס לתוקפו ב-18 בינואר 2008 והוא הטיל חובה על כל עירייה (ועם חקיקת סעיף 13' לפקודת המועצות המקומיות – גם על כל מועצה מקומית) להקים אתר אינטרנט בתוך פרק זמן שלא יעלה על שנה וחצי מיום פרסומו, כלומר עד לחודש יולי 2009. דא עקא, שבתחילת שנת 2010 התברר כי מספר רב של עיריות ומועצות מקומיות לא מילאו את החובה הזו ולא הקימו אתר אינטרנט כנדרש תוך התעלמות בוטה מהוראות החוק שבאותו מועד כבר היו בתוקף. עקב כך, הגישה התנועה לאיכות השלטון בישראל עתירה מנהלית נגד הרשויות הסוררות במסגרת עת"מ 326/09 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' עיריית בית שאן (פורסם בנבו מיום 8.3.2010) וביקשה לחייב את הרשויות שטרם צייתו להוראת פקודת העיריות או פקודת המועצות המקומיות להקים אתר אינטרנט. העתירה שהוגשה הסתיימה בפשרה בין הצדדים (אשר הוצעה על ידי בית המשפט) ולפיה כל הרשויות והמועצות המקומיות – המשיבות בעתירה – יקימו אתר אינטרנט בתוך 120 ימים.

124 סעיף 6א(א) לחוק חופש המידע. בשנת 2009 התקין השר להגנת הסביבה מכוח סמכותו הקבועה בסעיף 6א' לחוק חופש המידע את תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), תשס"ט–2009. מדובר בתקנות מיוחדות המחייבות את הרשויות המקומיות לפרסם מידע בנושאי איכות סביבה המפורטים בתוספת הראשונה לתקנות. תקנה 4 לתקנות מחייבת את משרדי הממשלה ואת הרשויות הציבוריות המפורטות בתוספת השנייה לתקנות לפרסם באתר האינטרנט מידע בנושאים סביבתיים. בעת כתיבת המאמר התקנות טרם נכנסו לתוקפן והן עתידות להיכנס לתוקף רק ב-4 בספטמבר 2010.

גם כאן מסיבה שאינה ברורה נמנע המחוקק מלחייב את הרשויות להקים אתר אינטרנט, וכלל לא ברור מדוע בחר המחוקק להתמקד בנושאי איכות סביבה דווקא ולא בנושאים אחרים. על כל פנים, בדיקה אמפירית שערכנו מעלה כי מרבית הרשויות הציבוריות אינן מצייתות גם להוראת חוק זו, למעט המשרד להגנת הסביבה, שאתר האינטרנט שלו הוא המתקדם ביותר מאתרי הרשויות הציבוריות, הן בנושאי איכות הסביבה והן במידע כללי.¹²⁵ בהצעת החוק צוין כי משרד האוצר הביע תחילה התנגדות לתיקון בטענה שהתיקון יעלה לקופת המדינה "סכום עתק" של 27 מיליון ש"ח.¹²⁶ הצעת החוק אינה מפרטת את דרך החישוב של משרד האוצר ונראה לנו כי בפועל מדובר בסכום נמוך בהרבה.

הסבר תיאורטי אפשרי למיעוט השימוש של השלטון ברשת האינטרנט הוא החשש של הריבון מערעור סמכותו או מאיום על עצם קיומו.¹²⁷ אופייה המהפכני של רשת האינטרנט עשוי להיתפס על ידי השלטון כגורם מאיים. השופט ריבלין הגדיר את רשת האינטרנט בעניין משרד התחבורה כ"חופשית מכול מוסרות".¹²⁸ ראיית הרשת כמדיום חוצה גבולות ויבשות – בלא הגבלות גיאוגרפיות כלשהן, מעוררת חשש בקרב רבים שהאינטרנט יהפוך לשטח הפקר שבו לחוק ולכללים אין כל דריסת רגל. ההתפתחות הפנומנלית של רשת האינטרנט בשנים האחרונות צמצמה ואף תמשיך לצמצם, במידה מסוימת את תלותו של האזרח במידע המסופק לו על ידי המדינה (למעט, כמובן, במקרים שבהם למדינה יש מונופולין על המידע). דוגמה מובהקת לכך היא איבוד השליטה של הריבון על מוסד הצנזורה, ובייחוד הצנזורה הצבאית. כך, למשל, במלחמת המפרץ הראשונה בשנת 1991 היה לשלטון כוח רב כלפי אמצעי התקשורת, ויש הטוענים – כוח רב מדי.¹²⁹ האזרח היה תלוי לחלוטין בדיווחים שזרמו מטעם דובר צה"ל. רשת האינטרנט שינתה את יחסי הכוחות במידה ניכרת. אם בעבר התלות הייתה מוחלטת, הרי כיום אנו חיים בעידן שבו שוק התקשורת רווי שחקנים המדווחים בזמן אמת על אירועים ומסקפים עדכונים שוטפים בכל שעות היממה. ביטוי מובהק לכך ראינו לאחרונה במלחמת לבנון השנייה, שבמהלכה שידורים ישירים באמצעות האינטרנט ובלוויינים שמו ללעג כל ניסיון של הצנזורה להגביל את העברת המידע משדה הקרב ומרחובות ביירות או חיפה אל הצופים ברחבי העולם.¹³⁰ אין ספק שמגמה זו הצליחה

125 ראו את אתר הבית של המשרד להגנת הסביבה בכתובת: <http://www.sviva.gov.il/bin/en.jsp?enPage=HomePage> (נבדק ב-17.4.2010).

126 הצעת חוק חופש המידע (תיקון מס' 3) (מידע על איכות הסביבה), תשס"ה–2005, ה"ח 87.

127 Henry H. Peritt Jr. "The Internet as a Threat to Sovereignty? Thoughts on the Internet's Role in Strengthening National and Global Governance" 5 *Ind. J. Global Legal Stud.* (1998) 423, 423–425.

128 עניין משרד התחבורה, לעיל הערה 82.

129 משה נגבי חופש העיתונות בישראל: ערכים בעיני המשפט (1995) 158. הכוח העיקרי של הצנזורה נשאב מתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 האוסרות על אדם לפרסם מידע שלא עבר בדיקה של הצנזור הצבאי. ראו, למשל: תקנה 97 לתקנות ההגנה.

130 הצנזורה הצבאית פנתה למפעילי האתר "תפוז" (www.tapuz.co.il) (נבדק ב-17.4.2010).

לערער במידת מה את מערכת היחסים התלותית שהייתה קיימת בעבר בין הפרט לשלטון. אף שתלות זו לא פסה לחלוטין מן העולם, וישנם תחומים שבהם עדיין קיימים יחסי תלות בקבלת מידע ממקורות השלטון, הרי היא הוחלשה במידה רבה. קישור רשת האינטרנט עם ערעור מעמדו של השלטון מקשה על השלטון לעשות שימוש מושכל ברשת האינטרנט כדי לשפר את הקשר ואת השירות שהוא מעניק לאזרח.

המשטרים הטוטליטריים זיהו את הסכנה שברשת אינטרנט חופשית ממוסרות וחששו מפניה. חלקם פעלו להקמת חומות אש (Firewalls) שכל מטרתן היא לפקח על העברת המידע אל המדינה וממנה ולסנן תכנים הנראים בעיני השלטונות כ"בלתי רצויים". טלו לדוגמה את שלטונות סין שדאגו לרכז את השליטה בספקיות האינטרנט, ובאמצעותן הם מציפים את הרשת באופן אקטיבי בתכנים שעברו אישור ממשלתי.¹³¹ ישנם לא מעט אתרים בסין המהללים ומפארים את המסורת של מפלגת השלטון הקומוניסטית וכן את פעולותיה וגבורתה למען העם הסיני. אין חולק ששחרור מידע לרשת לאחר שעבר את רשת הפיקוח השלטונית אינו יכול להיחשב ליישום של חופש המידע.¹³² לאור הקשר ההדוק בין חופש המידע לחופש הביטוי, צנזור מידע ברשת האינטרנט מהווה בהכרח גם פגיעה בחופש הביטוי. אם כן, לא פלא שסתימת צינורות מידע ופיקוח עליהם מתרחשים בדרך כלל במשטרים לא דמוקרטיים שאף פוגעים בזכויות אדם כגון חופש הביטוי וחופש ההתאגדות. המדינה אינה יוצאת אפוא ידי חובתה רק כאשר היא משחררת מידע מטעמה אלא בד בבד היא חייבת להימנע מלהפריע לתושבים לפרסם מידע מטעמם שעשוי לסתור את המידע שסופק על ידי הרשות.¹³³ במילים אחרות, יש יחס ישר בין צנזורה של האינטרנט לבין אי-כיבוד

בעקבות מידע על נפילת טילים שפורסם על ידי הגולשים באתר, וביקשה ממנו לסנן מידע הזורם אליו המכיל מידע דומה. לטענת הצנזורה, פרסום המידע על ידי הגולשים שימש גם את החיזבאללה באימות מקומות הפגיעה, בזמן אמת, ובכך אפשר להם לכוון את הטילים ביתר דיוק. מנהלי האתר ציינו בתשובה לפנייה כי הם אינם שולטים בתכנים שהגולשים מפרסמים ועל כן הם לא יצנזרו את התכנים אלא יציגו כתובית בדפי האינטרנט ולפיה אין לציין במדויק את מקום הטילים. ההנחיה הזו של מפעילי האתר כובדה באופן חלקי בלבד על ידי הגולשים. ראו: גל מור "הצנזורה הצבאית: לסנן תכנים בפורומים" *Ynet* (24.07.06) <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3280675,00.html> (נבדק ב-17.4.2010). בארצות הברית נתקלו בתופעה דומה למדי כאשר אנשי צבא, שהוצבו כלוחמים בעיראק, החלו לפרסם כתבות ותכנים משלהם על המלחמה בעיראק בבלוגים באינטרנט תוך עקיפת מוסד הצנזורה ובלי שיושגו עליהם סנקציות ממשיות. ראו: Michelle Rosengarten "Notes & Recent Developments: All Quiet on the Middle Eastern Front? Proposed Legislation to Regulate Milblogs and Effectuate the First Amendment in the Combat Zone" 24 *Cardozo Arts & Ent. L. J.* (2007) 1925

Kristina M. Reed "From the Great Firewall of China to the Berlin Firewall: The Cost of Content Regulation on Internet Commerce" 13 *Transnat'l Law* (2000) 451, 461-463 131

לדברים דומים ראו Sedley, לעיל הערה 42, בע' 239. 132

ראו לעיל טקסט נלווה להערות 92-101 דיון בנוגע ל-FOIA ול-PRA, ובדבר חובת הרשויות לפרסם מידע אמין ומדויק. 133

העיקרון של חופש המידע. אולם אין לבלבל בין החשש של השלטון הסיני מפני אבדן השליטה לבין "טכנופוביה", מאחר שהמטר הסיני זיהה את הפוטנציאל התעמולתי של רשת האינטרנט ומנצלה לטובתו.¹³⁴ חשוב אפוא להדגיש את ההבדל בין שלטון המשתמש באינטרנט כדי לשרת את עקרון חופש המידע, ומעביר מידע שיש בו עניין לאזרחים, לבין שלטון שמשתמש באתרי אינטרנט שברשותו כדי לשרת את האינטרסים של השלטון למטרות תעמולה, יחסי ציבור והעברת מסרים שמטרתם "חינוך" או ניהול הציבור.¹³⁵

במדינות הדמוקרטיות, ניתן לטעון כי רשת האינטרנט מהווה איום מסוים על סמכותן מאחר שהעברת מידע חופשית ברשת האינטרנט מאפשרת, לצד דברי שבח והלל, גם מתיחת ביקורת חריפה על ההתנהלות השלטונית והעומדים בראשה, שעשויה להיות צורמת ביותר. יש לזכור שהשלטון והריבונות הם מושגים מופשטים אך מאחוריהם עומדים האורגנים המרכיבים את הריבון. האורגנים הם בני אנוש, בשר ודם, הנוטים לחולשות, פחדים, יהירות ושאר תכונות אופייניות שאינן מתיישבות עם ביקורת אישית. עם זאת, הביקורת מחזקת את מעמדו של הריבון הדמוקרטי בעיני הציבור בכך שהיא מקדמת ערכים של שלטון החוק וזכויות האזרח שמהם הוא יונק את חיותו. היא אף משפרת את איכות ההחלטות המתקבלות.¹³⁶

134 בשנים האחרונות התפרסמו כמה כתבות בנושא השליטה של השלטונות הסיניים בתעבורת הרשת בסין. אולם למרבה הפלא, השלטונות הסיניים מכחישים את קיומם של מנגנוני צנזורה חרף הראיות החד-משמעיות שהוצגו. ראו: סוכנות הידיעות "סיין": צנזורה באינטרנט? אין דבר כזה" Ynet (1.11.06). <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3322327,00.html> (נבדק ב-17.4.10). ראו גם שוקי גלילי "האם חומת האש הסינית תשרוד?" Ynet (16.10.06) <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3315230,00.html> (נבדק ב-17.4.2010).

135 ההבחנה בין תעמולה (propaganda) לבין חינוך (education) היא אבחנה מקובלת. המלומד Doob מגדיר את החינוך כ: "The Imparting of knowledge or skill considered to be scientific or to have survival value in a society at a particular time" המוגדרת, לגישתו, באופן הזה: "The attempt to affect the personalities and to control the behavior of individuals toward ends considered unscientific or of doubtful value in a society at a particular time". Leonard W. Doob *Public Opinion and Propaganda* (1949) 232–240. מלבד ההבדל בהגדרות, המחבר מציין גם הבדלים מהותיים והם: החינוך שואף לעצמאות והפעלת שיקול דעת. התעמולה מציעה דעות לעוסות לעדר הבלתי חושב; החינוך והתעמולה מנוגדים זה לזה, גם במטרה וגם בשיטה. מטרת החינוך היא לשאוף ליצירה של הליך אטי של התפתחות ואילו התעמולה מכוונת להשגת תוצאות מהירות; חינוך שואף ללמד אנשים איך לחשוב, ואילו התעמולה שואפת להגיד לאנשים מה הם צריכים לחשוב. החינוך פונה אל האינדיווידואל ומדגיש את החשיבות של האחריות האישית, לעומת התעמולה הנפסדת שפונה להמונים. החינוך בכלל והמחנך בפרט נכשלו בתפקידם אם לא הצליחו להשיג את המטרה של פתיחת המחשבה אצל האינדיווידואל, אולם התעמולה שואפת ליצור את היפוכו של דבר ולהביא לנעילת המחשבה וצרות אופקים. שם, בע' 242. ראוי לציין כי המחבר עצמו מדגיש שאין מדובר בהבחנה נקייה ולעתים ההבחנה בין השניים תלויה בנסיבות הספציפיות ובחברה ובזמנים נתונים. שם, בע' 245.

136 כפי שצינה השופטת חיות בעניין המועצה להשכלה גבוהה, לעיל הערה 28, בע' 703: "הנגישות

1. חופש המידע באינטרנט – מחקר אמפירי

11. הקריטריונים

לאחר הדיון בפן התיאורטי של חופש המידע באינטרנט ובהצדקות להבטחתו אנו עוברים למחקר אמפירי שערכנו בסוגיה של חופש המידע באינטרנט. בחלק זה נציע כמה הצעות אופרטיביות ליישום חוק חופש המידע ברשת האינטרנט על ידי הרשויות הציבוריות. חלק זה בנוי בחלקו על המודל האמריקני לחופש המידע שאותו תיארו בהרחבה לעיל. תחילה נפרט את הקריטריונים שלאורם מדדנו את מידת יישום חופש המידע באינטרנט ולאחר מכן נשטח את ממצאי הבדיקה האמפירית שערכנו לרשויות הציבוריות בישראל בכל הנוגע ליישום כל אחד מן הקריטריונים הללו. ואלה הם שבעת הקריטריונים שבדקנו:

1. הדו"ח השנתי

סעיף 5 לחוק חופש המידע, מחייב את הרשות הציבורית:

"לפרסם דין וחשבון שנתי שיכלול מידע על אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה; הדין וחשבון יכלול גם דיווח של הממונה על הפעלת חוק זה ברשות הציבורית, ואולם רשאי הוא לפרסם דיווח זה בנפרד".¹³⁷

מתכונתו של הדו"ח ודרך פרסומו נקבעו על ידי שר המשפטים בתקנות חוק חופש המידע, תשנ"ט–1999.¹³⁸ בתקנות אלה ניתן למצוא דברים קצרים על פרסום מידע דרך האינטרנט. תקנה 4 לתקנות מחייבת את הממשלה לפרסם דרך קבע, באתר האינטרנט של הממשלה, את רשימת הרשויות הציבוריות כאמור בסעיף 4(א) לחוק חופש המידע.¹³⁹ תקנה 6 לתקנות, מפרטת את תוכנו של הדו"ח השנתי.¹⁴⁰ תקנה 8 לתקנות מסדירה באופן כללי את הדרך והאופן שבו הרשות חייבת לפרסם

למידע, להבדיל מחיסוי המידע ושמירתו בסוד, מקרכת בין הפרט לרשות ומגבירה את אמונו בהחלטות השלטוניות".

137 סעיף 5 לחוק חופש המידע.

138 תקנות 5–8 לתקנות חופש המידע.

139 תקנה 4 לתקנות חופש המידע.

140 תקנה 6 לתקנות חופש המידע קובעת: דין וחשבון שנתי של רשות ציבורית יכלול, בין השאר (1) פירוט מבנה הרשות, אגפיה, יחידותיה ויחידות הסמך שלה; שמות בעלי תפקידים בכירים, העומדים בראש אגפים, יחידות ויחידות סמך של הרשות; (2) תיאור תחומי האחריות של הרשות הציבורית; (3) מענה של הרשות הציבורית ודרכי ההתקשרות עמה, לרבות מעניהם של הממונה לפי סעיף 3 לחוק ושל בעלי תפקידים אחרים שתפקידם לטפל בפניות הציבור, ודרכי ההתקשרות עמם;

את הדרו"ח השנתי שלה. סעיף קטן (ד) קובע: "רשות ציבורית שהיא משרד ממשלתי מממשלה תפרסם עותק של הדין וחשבון השנתי באתר האינטרנט של המשרד וכל רשות ציבורית אחרת, שיש לה אתר אינטרנט, תפרסם עותק של הדין וחשבון השנתי באתר בתוך שנה מיום הפעלתו של האתר".¹⁴¹

2. תשלום אגרות וסליקת כרטיסי חיוב מקוונות

ברשת האינטרנט יש כיום כמה מנגנוני סליקה או שירותי תשלום מקוונים המאפשרים תשלום באמצעות כרטיסי אשראי. בחלק לא מבוטל מהרשויות יש תשתית המאפשרת לשלם עשרות סוגים של תשלומים כגון אגרות, רישיונות לסוגיהם, קנסות משטרה, ארנונה, ביוב, מים, קנסות חנייה וכד'. האגרות שיש לשלם בעד בקשת מידע מוסדרות בסעיפים 18 ו-19 לחוק חופש המידע¹⁴² וכן בתקנות האגרות. אולם בהוראות אלה אין הסדר של הדרך שבה ניתן לשלם את סכומי האגרות. בפועל, הפרוצדורה לתשלום אגרה היא כדלקמן: הרשות מחויבת לפרסם את מספר החשבון שלה בבנק הדואר וכל תושב או אזרח המעוניינים לקבל מידע מחויבים בתשלום האגרה המיועדת לתשלומי חוק חופש מידע, ורק לאחר מכן תתחיל הרשות לטפל בבקשה.¹⁴³ לעתים הרשות מאפשרת למבקש להתחייב לשלם את האגרה אם וכאשר יוחלט לטפל בבקשתו (עד סכום מסוים שמתעדכן מפעם לפעם).¹⁴⁴ כיום, עם הקמתו של שער הממשלה – פרויקט האינטרנט

(4) בכל הנוגע ליחידות ברשות הציבורית הנותנות שירות לאזרח – פרישתן הגיאוגרפית, מענים ודרכי ההתקשרות עם כל סניפי היחידות;

(5) סקירת עיקרי פעילות הרשות הציבורית בשנה החולפת;

(6) סקירת עיקרי הפעולות המתוכננות לשנה הנוכחית;

(7) תקציב הרשות הציבורית בשנה החולפת;

(8) פירוט הוצאותיה של הרשות הציבורית בשנה החולפת לפי סעיפי התקציב;

(9) תקציב הרשות הציבורית לשנה הנוכחית;

(10) רשימת חוברות ועלוני מידע לציבור שהרשות הציבורית פרסמה בשנה החולפת;

(11) המקומות והמועדים שבהם ניתן לעיין בהנחיות המנהליות הכתובות שלפיהן פועלת הרשות הציבורית כאמור בסעיף 6 לחוק;

(12) תיאור ומטרות של מאגרי המידע של הרשות הציבורית, הרשומים לפי חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981;

(13) קרנות ומלגות שבמימון הרשות הציבורית;

(14) תמיכות שנתנה הרשות הציבורית למוסדות ציבור בשנה החולפת, לרבות פירוט שמותיהם של המוסדות והיקף התמיכה שניתן לכל אחד מהם;

(15) ברשות ציבורית שהיא משרד ממשלה – רשימת החוקים שהשר העומד בראש המשרד ממונה על ביצועם, וכן פירוט הרשויות הציבוריות והתאגידים שהמשרד אחראי לתחומי פעילותם;

(16) ברשויות מקומיות – המקומות והמועדים שבהם ניתן לעיין בחוקי העזר שלה.

141 תקנה 8(ד) לתקנות חופש המידע.

142 סעיפים 18-19 לחוק חופש המידע.

143 נכון להיום, האגרה עומדת על סכום של 93 שקלים חדשים. ראו תקנה 2 לתקנות האגרות.

144 תקנה 4 לתקנות האגרות.

הממשלתי – ניתן לשלם מגוון של תשלומים באינטרנט במהירות ובקלות, גם אגרות של חוק חופש המידע. אין ספק שמדובר במהלך שיש לברך עליו, שכן הוא חוסך לאזרח את הצורך לבקר בבנק הדואר, אולם כפי שנראה, מהמחקר שערכנו עולה שרק בחלק מהרשויות הציבוריות ניתן לשלם את אגרת חוק חופש המידע באמצעות האינטרנט.¹⁴⁵ לעניין שיעור האגרה, יש לזכור כי אחסון מידע בדרך מקוונת יאפשר חיסכון רב, שכן שיעור האגרה נקבע לפי מאמציה של הרשות לאתר, לטפל, למיין ולהפיק את המידע המבוקש. כך, למשל, לפי התקנות, אגרה בעד איתור ומיין של המידע המבוקש תחושב לפי שעת עבודה מהשעה השלישית.¹⁴⁶ תקנה 3 לתקנות האגרות דנה גם בעלויות ההפקה.¹⁴⁷ בסיטואציות רבות, כאשר המידע נמצא בידי הרשות רק על הנייר ואינו מאוחסן באמצעים אלקטרוניים הניתנים לשכפול, האגרה להפקת המידע תעלה למבקש ביוקר רב ועלולה להרתיעו. לדעתנו, על המחוקק לקבוע עדיפות לאחסון מידע בדרך אלקטרונית ולחייב את הרשות למסור את המידע המבוקש בפורמט שציין המבקש,¹⁴⁸ ועל ידי כך יתרום לצמצום עלויות האגרה במידה ניכרת.

3. פרטים על הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור
אתרי האינטרנט של משרדי הממשלה ושאר גופים ציבוריים שעליהם חל החוק אמורים לדעתנו לכלול פרטים מזהים על הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור. עניין זה נחוץ משום שהדו"ח השנתי אינו נמצא ברשת על אף הגדרש בתקנות חופש המידע, תשנ"ט–1999, שם מחייבת תקנה 6(3) ציון "מענה של הרשות הציבורית ודרכי ההתקשרות עימה, לרבות מעניהם של הממונה לפי סעיף 3 לחוק ושל בעלי תפקידים אחרים שתפקידם טיפול בפניות הציבור, ודרכי ההתקשרות עימם". יש לציין שלדעתנו אין לקשור את החובה לפרסם באתר האינטרנט את פרטי הממונה והאחראים האחרים לטיפול בפניות הציבור עם פרסומו של הדו"ח השנתי ויש להכיר בה כחובה נפרדת.

4. הנחיות מנהליות וחוקי עזר
סעיף 6 לחוק חופש המידע מחייב את הרשות הציבורית להעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות

¹⁴⁵ חשוב לציין שישנם שני אתרים, שהם בבעלות פרטית, המאפשרים תשלומי אגרות באמצעות האינטרנט. האתר MyBills.co.il, מאפשר לשלם אגרות בתחומים מגוונים לעשרות גופים ציבוריים ובהם משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ותאגידים ממשלתיים. האתר השני, Citypay.co.il, מאפשר גם הוא תשלומים מקוונים לעשרות רשויות מקומיות בתחומים כגון ארנונה, מים, ביוב, דו"חות חנייה ועוד. דא עקא, שגם שני אתרים אלה אינם מאפשרים תשלום של אגרה לפי חוק חופש המידע.

¹⁴⁶ תקנה 2 לתקנות האגרות.

¹⁴⁷ תקנה 3 לתקנות האגרות.

¹⁴⁸ ראה דיון בחוק חופש המידע הפדרלי בארצות הברית לעיל טקסט נלווה להערות 89–118.

לציבור, למעט מידע שאסור לרשות למוסרו או שאין חובה למוסרו.¹⁴⁹ הסעיף מחייב את הרשות המקומית להעמיד לעיון הציבור גם את חוקי העזר שלה. לדעתנו, אין שום סיבה שההנחיות המנהליות וחוקי העזר לא יופיעו באתר האינטרנט של הרשות. מדוע לחייב אדם להגיע פיזית לספרייה הציבורית או למקום מושבה של הרשות המקומית כדי לעיין בהנחיות או בחוקי העזר?

5. אפשרות למלא טופס בקשה לקבלת מידע באמצעות האינטרנט דרישה זו נראית כיום מובנת מאליה לאור ההתפתחות של שירותי הדואר האלקטרוני ואמצעי תקשורת אחרים באתרי האינטרנט עצמם המאפשרים תכתובת מהירה יותר והגשת בקשות קלה למדי בעזרתם. מרבית המשרדים מאפשרים משלוח בקשות גם באמצעות פקסימיליה או בדואר רשום, שאף הם מאפשרים קבלת תשובה מהירה, אולם אין ספק שהדרך המהירה, היעילה והזולה ביותר היא הקשר הישיר באמצעות האתר או באמצעות דואר אלקטרוני.

6. פרטים על חוק חופש המידע, התקנות שהותקנו מכוחו, ופרסום מדריך למשתמש ובו "שאלות נפוצות"

בין שאר הדרישות שהצבנו, ראוי שאתר האינטרנט יכלול גם את חוק חופש המידע והתקנות שהותקנו מכוחו או לפחות קישור ממוחשב לחוק (Link). הרשות חייבת להניח שקהל היעד שאליו מופנה חוק חופש המידע הוא האזרחים והתושבים ולא ציבור עורכי הדין.¹⁵⁰ להדיוטות בדרך כלל אין כל גישה למאגרי מידע משפטיים כגון דברי חקיקה וספרות משפטית והם אינם בקיאים בפרשנות החוק ובהוראותיו. אנו מציעים שהמדריך יכלול תמצית של פסיקה משפטית רלוונטית או לפחות הפניות לפסיקה.¹⁵¹

7. ארגונו של המידע באתר

על פי קריטריון זה, ניסינו לבדוק את הנגישות של המשתמש הסביר למידע שנמצא באתר ובדקנו אם הוא מאורגן בצורה הנחשבת לידידותית למשתמש. בשימוש בהגדרה "אתר ידידותי למשתמש" כוונתנו לריכוזיות המידע בחלק מיוחד של האתר. לשם כך

149 סעיף 6(ב) לחוק חופש המידע מפנה להוראות סעיף 9 לחוק בדבר הסייגים לקבלת מידע.
150 וראו בעניין זה את סעיף 1 לחוק חופש המידע הקובע: "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה".

151 טלו לדוגמה את אתר האינטרנט של משרד המשפטים בארצות הברית. ניתן למצוא באתר את החוק והתקנות וההנחיות שהותקנו מכוחו, וכן האתר מאפשר למשתמש להוריד מדריך שלם ומקיף על אופן הגשת בקשה מכוח החוק, על סעיפי הפטור ממסירת מידע והסברים מפורטים עליהם וכן הנחיות בדבר אגרות ובקשות לפטור מאגרה.
http://www.usdoj.gov/oip/04_1.html (נבדק ב-17.4.2010). לא למותר לציין כי האתר מתעדכן תכופות והמדריך עודכן לאחרונה בחודש ינואר 2010.

נקטנו כל אותן פעולות שאדם מן היישוב היה נוקט לצורך מציאת המידע. בין השאר נעזרנו במנועי החיפוש של האתר ככל שהיו.

2.1. משרדי ממשלה

לקחנו לבדיקה מדגמית עשרה משרדי ממשלה: המשרד להגנת הסביבה;¹⁵² המשרד לביטחון פנים;¹⁵³ המשרד לקליטת עלייה;¹⁵⁴ משרד האוצר;¹⁵⁵ משרד הביטחון;¹⁵⁶ משרד הבינוי והשיכון;¹⁵⁷ משרד המשפטים;¹⁵⁸ משרד החקלאות;¹⁵⁹ משרד התחבורה;¹⁶⁰ והמשרד לתשתיות לאומיות.¹⁶¹ ואלה תוצאות הבדיקה האמפירית לפי הקריטריונים שפורטו לעיל:

1. הדו"ח השנתי

כפי שציינו לעיל, פרסום הדו"ח השנתי הוא חובה סטטוטורית. מתוך עשרת המשרדים שנבדקו, רק חמישה משרדים צייתו לתקנה 5 לתקנות חופש המידע,¹⁶² המציינת במפורש שהדו"ח יתפרסם לא יאוחר מ-1 ביולי בכל שנה, ואכן פרסמו את הדו"ח השנתי באתר האינטרנט במועד. להלן המשרדים אשר לא צייתו להוראת התקנה במלואה: המשרד להגנת הסביבה, המשרד לביטחון פנים, משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון ומשרד המשפטים. באתר האינטרנט של משרדים אלה מופיע רק הדו"ח של שנת 2008 ואין דו"ח מעודכן לשנת 2009 (שכאמור היה צריך להתפרסם עד 1 בספטמבר 2009).

2. תשלום אגרות וסליקת כרטיסי חיוב בדרך מקוונת

בכל הקשור לתשלום אגרות יש לציין לשבח את משרדי הממשלה. כמעט כל משרדי הממשלה מאפשרים לשלם אגרות לפי חופש מידע באינטרנט באמצעות שירות התשלומים הממשלתי, פרט למשרד הביטחון שמשום מה אינו מאפשר תשלום אגרה מקוונת.

152	http://www.sviva.gov.il/bin/en.jsp?enPage=HomePage (נבדק ב-17.4.2010).
153	http://www.mops.gov.il/bp/ (נבדק ב-17.4.2010).
154	http://www.moia.gov.il/Moia_he/ (נבדק ב-17.4.2010).
155	http://www.mof.gov.il/ (נבדק ב-17.4.2010).
156	http://www.mod.gov.il/ (נבדק ב-17.4.2010).
157	http://www.moch.gov.il/Moch/default.htm (נבדק ב-17.4.2010).
158	http://www.justice.gov.il/MOJHeb/default.htm (נבדק ב-17.4.2010).
159	http://www.moag.gov.il/agri (נבדק ב-17.4.2010).
160	http://www.mot.gov.il/wps/portal/Default.jsp (נבדק ב-17.4.2010).
161	http://www.mni.gov.il/mni/he-il (נבדק ב-17.4.2010).
162	תקנה 5 לתקנות חופש המידע.

3. פרטים על הממונה על העמדת המידע לרשות הציבור

במרבית האתרים היינו עדים לתופעה חוזרת ונשנית: היחידה האחראית לטיפול בפניות הציבור היא גם האחראית לענייני חופש המידע. לכאורה, אין כל בעיה, שכן אין ניגוד עניינים בין התפקידים (להבדיל למשל, מהטלת התפקיד על הדובר של אותה יחידה).¹⁶³ אולם הבעיה היא שהשתמש הביתי צריך לנחש שהיחידה לפניות הציבור היא גם הממונה על העמדת המידע לרשות הציבור. ראוי היה, לדעתנו, לציין זאת במפורש.

את התוצאות שהתקבלו חילקנו לשתי קטגוריות: בקטגוריה הראשונה כללנו את כל אותם אתרים שציינו את כל הפרטים על הממונה ושאיטורם לא דרש מאמצים משמעותיים. מצאנו כי שמונה משרדים – המשרד לביטחון פנים, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לקליטת עלייה, משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, משרד המשפטים¹⁶⁴ והמשרד התשתיות הלאומיות – כללו את כל הפרטים של הממונה באותו משרד. בקטגוריה השנייה כללנו את המשרדים שבאתריהם צוינו פרטים חלקיים על הממונה או שהיה לנו קשה לאתר את פרטיו שכן הם צוינו בקטגוריה נפרדת או במקום אחר כגון פניות הציבור בלא אזכור חופש מידע. מדובר באתרים של משרד החקלאות ומשרד התחבורה.

4. הנחיות מנהליות וחוקי עזר.

רק בארבעה מתוך עשרה משרדי הממשלה שבדקנו היה אפשר למצוא את ההנחיות המנהליות והחוקים הרלוונטיים של אותה רשות. כך, למשל, באתר של המשרד להגנת הסביבה היה אפשר לעיין בכ-240 חוקים ובפסיקה רלוונטית. כן פרסם המשרד להגנת הסביבה את נוהל חופש המידע שהוא למעשה וריאציה של הדו"ח השנתי. באתר של משרד המשפטים היה אפשר לעיין בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה וכן בהנחיות פרקליט המדינה אולם לא ברור היכן נמצאות ההנחיות של משרד המשפטים עצמו. תוצאות דומות היה אפשר למצוא גם באתרים של משרד הבינוי והשיכון והמשרד לתשתיות לאומיות. חרף מאמצינו, לא היה אפשר למצוא הנחיות מנהליות או חוקים

163 סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" המשפט ח (תשס"ג) 435, 442. סומר מסביר במאמרו כי אחד התפקידים המרכזיים של הדובר הוא לצייר תמונה טובה ככל האפשר של הגוף שבשמו הוא מדבר. לעומת זאת, תפקידו של הממונה על פי חוק חופש המידע הוא להקל את דרכו של מבקש המידע בקבלת מידע שהוא זכאי לו, ואין הוא אמור לשקול כלל אם פרסומו של המידע יש בו כדי להביך את הרשות הציבורית שהמידע נוגע לה. ולכן דובר שהוא גם הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור עשוי למנוע מהציבור מידע שהציבור זכאי לו מכוח חוק חופש המידע כדי לשמור על תדמיתה של אותה רשות.

164 בכל הנוגע למשרד המשפטים, לא ברור לנו מי הממונה על פי חוק חופש המידע שכן באתר הראשי של משרד המשפטים נכתב כי הממונה על פי חוק חופש המידע הוא עורכת דין בשם מיכל טנא ממשרד המשפטים בירושלים, אולם כאשר ניסינו למלא טופס בקשה לקבלת מידע לפי החוק, במסמך נכתב כי הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור הוא עו"ד צבי קויש מהאפוטרופוס הכללי בבאר שבע.

רלוונטיים באתרים של המשרדים האלה: משרד החקלאות, המשרד לקליטת עלייה והמשרד לביטחון פנים. אתרי האינטרנט של משרד הביטחון והאוצר כללו מידע חלקי. אתר האינטרנט של משרד הביטחון פרסם נהלים אך לא הצלחנו לאתר חוקים הרלוונטיים למשרד. באתר משרד האוצר היה אפשר למצוא חקיקה ענפה אבל בעיקר של יחידות הסמך – אגף שוק ההון, מנהל הכנסות המדינה וכדומה.

5. אפשרות למלא בקשה באמצעות האינטרנט

לעניין הגשת בקשה לקבלת מידע באמצעות האינטרנט, מצאנו כי המשרד לתשתיות לאומיות ומשרד האוצר לא אפשרו למלא טופס מקוון ולשלוח אותו באמצעות האינטרנט. המשרד לביטחון פנים פרסם קישורית באתר "בקשה לקבלת מידע באתר שירות התשלומים הממשלתי", אולם לחיצה על הקישורית הובילה אותנו הישר לשרת התשלומים הממשלתי לתשלום אגרה. יתר הרשויות אפשרו להדפיס טופס או למלא פרטי בקשה באמצעות טופס וורד ורק לאחר מכן לשלוח אותו באמצעות דואר אלקטרוני. בעת כתיבת המאמר התבררנו כי פורטל הממשלה, בכתובת www.gov.il, מעניק למשתמש גישה לשלל טפסים מקוונים. חלק מן הטפסים ניתנים למילוי ולשליחה ישירה באמצעות האתר, ואילו חלק אחר ניתנים להדפסה ושליחה דינית בלבד (בפקס או בדואר רגיל). מבדיקה שערכנו עולה כי אי־אפשר למלא טפסים מקוונים על פי חוק חופש מידע באמצעות אתר זה, למעט טופס אחד של רשם ההקדשות במשרד המשפטים.¹⁶⁵

6. פרטים על חוק חופש המידע, התקנות שהותקנו מכוחו, ופרסום מדריך למשתמש ובו "שאלות נפוצות"

כל משרדי הממשלה שבדקנו אפשרו לעיין בחוק חופש המידע (בדרך כלל באמצעות קישורית לחוק באתר הכנסת), אולם פרט למשרד להגנת הסביבה אף משרד לא אפשר לעיין בתקנות המותקנות מכוח חוק חופש המידע – לא בתקנות חופש המידע ולא בתקנות האגרות.¹⁶⁶ באשר לסוגיית ה"מדריך למשתמש", המשרד להגנת הסביבה פרסם נוהל אשר מתקיימים בו מאפיינים של מדריך כזה. משרד הבינוי והשיכון אמנם פרסם "מדריך שירותים" הניתן להורדה, אך ההסבר בו על חופש המידע לקוני ביותר ואינו ברור. טוב היו עושים יתר המשרדים לו היו מפרסמים נהלים מפורטים משלהם.

¹⁶⁵ ראו בכתובת: www.gov.il תחת לשונית "טפסים" (נבדק ב-17.4.2010). חשוב להדגיש כי הבדיקה הראשונית נעשתה בשנת 2007, וכיום, שלוש שנים מאוחר יותר, כאשר שבנו ובדקנו את האתר, גילינו שבעניין זה לא נעשה כל שינוי.

¹⁶⁶ כאן המקום להבהיר כי באתרי הממשלה ייחדו מקום לטבלה ובה פירוט שיעורי האגרות (אגרת טיפול, אגרת הפקה ועוד) והדבר, בכל הכבוד, יוצר תחושה כאילו מה שחשוב מבחינת הרשות הוא האגרה ואילו שאר התקנות אינן חשובות.

7. ארגונו של המידע באתרים

בכל האתרים, בלא יוצא מן הכלל, היה חוסר סדר משווע בארגון הפרטים על חופש המידע באתר. רק במספר מועט של אתרים רוכז כל המידע תחת לשונית או תחת קישורית בולטת ואילו ברוב האתרים היה מדובר במידע חלקי, לא מאורגן, שאינו מרוכז במקום אחד.¹⁶⁷ נתקלנו בקושי מיוחד לאתר את פרטי הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור ומשום מה חלק מן המשרדים הניחו כהנחת יסוד שהשתמש ידע שאת התפקיד ממלא הממונה על פניות הציבור. בעיה נוספת שהיה אפשר להבחין בה היא מנועי חיפוש שלעתיים לא הניבו תוצאות או נתנו תוצאות לא רלוונטיות כלל. כך, למשל, בעיה חוזרת ונשנית במרבית האתרים היא בסוגיית האגרות: בחלק מן האתרים לא היה אפשר לשלם את האגרות לפי חוק חופש המידע אלא רק באמצעות שער הממשלה. אנו מפקקים ביעילותו של הסדר זה.

8. סיכום לעניין משרדי הממשלה

האכזבה הגדולה ביותר הייתה דווקא מאתר האינטרנט של משרד המשפטים. משרד המשפטים הוא המשרד שהחוק נתון באחריותו והוא גם הגורם האמון על התקנת התקנות. היה אפשר לצפות שהמשרד ישמש דוגמה לכל שאר משרדי הממשלה. אי־אפשר להסביר איך ייתכן שהדו"ח השנתי המופיע באתר עוסק בשנת 2008 וטרם פורסם כאמור הדו"ח לשנת 2009 וכן לא ברור מדוע אי־אפשר להגיש בקשה לקבלת מידע באמצעות אתר האינטרנט או לעיין בתקנות חופש המידע וכן מדוע אין מדריך מפורט למשתמש. נזכיר כי באתר של משרד המשפטים הפדרלי בארצות הברית היה אפשר למצוא מידע רב בנושאי חופש מידע – לרבות מדריך מפורט ועיון בהוראות החוק.

מכל משרדי הממשלה שבדקנו, יש לציין לשבח את המשרד להגנת הסביבה. המשרד הצטיין כמעט בכל הקריטריונים שהצבנו, ובכלל זה ארגון המידע וריכוזו במקום אחד הנושא תווית בדף הבית שתאפשר למשתמש למצוא במהירות וביעילות את כל המידע בנושא באתר.

¹⁶⁷ המשרד להגנת הסביבה היה הבולט ביותר מבחינת הארגון והתוכן. המשרד לביטחון הפנים, המשרד לקליטת עלייה, משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לתשתיות לאומיות ומשרד המשפטים יחדו קישורית לנושא חופש המידע במקום בולט יחסית. יתר המשרדים (משרד האוצר, משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד התחבורה) לא שמו תווית בדף הבית שתאפשר למשתמש למצוא את כל המידע באתר במקום אחד והיה צריך לנווט בתפריטים שבאתר או להשתמש במנועי החיפוש.

31. רשויות מקומיות

לצורך מחקרנו לקחנו לבדיקה מדגמית¹⁶⁸ גם עשר רשויות מקומיות: חיפה,¹⁶⁹ תל אביב-יפו,¹⁷⁰ ראשון-לציון,¹⁷¹ באר-שבע,¹⁷² אילת,¹⁷³ ירושלים,¹⁷⁴ רמת-גן,¹⁷⁵ רעננה,¹⁷⁶ רחובות,¹⁷⁷ ואשקלון.¹⁷⁸

1. הדו"ח השנתי

רוב הרשויות המקומיות שבדקנו מתעלמות לחלוטין, למרבה הצער, מהוראת תקנה 8(ד) הקובעת כאמור כי כל רשות ציבורית אשר אינה רשות ממשלתית מחויבת לפרסם את הדו"ח השנתי שלה באינטרנט. מבדיקה שערכנו עולה כי מתוך עשר הרשויות המקומיות שנבדקו, רק עיריית באר שבע ועיריית חיפה אפשרו לעיין בדו"ח השנתי לפי חוק חופש המידע בדרך מקוונת.¹⁷⁹

2. תשלום אגרות וסליקת כרטיסי חיוב בדרך מקוונת

אין כל אפשרות לשלם אגרה לפי חוק חופש מידע באמצעות האינטרנט אף לא באחת מן הרשויות. לא מצאנו כל סיבה המצדיקה אי-מתן אפשרות לשלם אגרות אלה באמצעות האינטרנט, בייחוד בהתחשב בכך שהרשויות המקומיות מאפשרות תשלומים אחרים משלל סוגים כגון תשלומי ארנונה, מים, ביוב וקנסות חנייה.

3. פרטים על הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור

מתוך עשר רשויות מקומיות, רק לארבע היו פרטים על הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור: עיריית רעננה, עיריית רמת-גן (אמנם בלא ציון שם הממונה), עיריית

168 בטרם ניגש לפירוט תוצאות הבדיקה ברצוננו להעיר על הקשיים הלא מבוטלים שנתקלנו בהם במהלך הבדיקה של אתרי הרשויות המקומיות. היה קשה מאוד לבחון את האתרים הללו ולא אחת, כפי שנראה להלן, היה קשה מאוד לאתר בהם מידע – בין שמדובר באתר הדו"ח השנתי על פי חוק חופש המידע ובין שמדובר בבירור פרטי הממונה.

169 <http://www.haifa.muni.il/haifa/Pages/haifa.aspx> (נבדק ב-17.4.2010)

170 <http://www.tel-aviv.gov.il/Hebrew/> (נבדק ב-17.4.2010)

171 <http://www.rishonlezion.muni.il/Pages/default.aspx> (נבדק ב-17.4.2010)

172 <http://www.beer-sheva.muni.il/openning.asp?Lang=1> (נבדק ב-17.4.2010)

173 <http://www.eilat.muni.il/html/?lang=he> (נבדק ב-17.4.2010)

174 http://www.jerusalem.muni.il/jer_main/defaultnew.asp?lng=1 (נבדק ב-17.4.2010)

175 <http://www.ramat-gan.muni.il/> (נבדק ב-17.4.2010)

176 <http://www.raanana.muni.il/> (נבדק ב-17.4.2010)

177 <http://www.rehovot.muni.il/> (נבדק ב-17.4.2010)

178 <http://www.ashkelon.muni.il/> (נבדק ב-17.4.2010)

179 נבקש לציין כי נתקלנו בקשיים לא מבוטלים לאתר את הדו"ח השנתי באתר של עיריית חיפה ולעומת הדו"ח של עיריית באר-שבע, הדו"ח מעודכן לשנת 2008 ואי-אפשר לעיין בדו"חות משנים קודמות.

תל-אביב יפו ועיריית אילת.¹⁸⁰ כל שאר הרשויות המקומיות לא כללו את הפרטים הרלוונטיים.

4. הנחיות מנהליות וחוקי עזר

בכל הרשויות היה אפשר לאתר את חוקי העזר, אולם רק במחיצת האתרים היה אפשר לעיין בהנחיות המנהליות (עיריית חיפה, עיריית תל-אביב יפו, עיריית אילת, עיריית ירושלים ועיריית רמת-גן). יתר העיריות לא אפשרו עיון בהנחיות המנהליות או שאפשרו עיון רק בחלק מועט ביותר מהן.

5. אפשרות למלא בקשה ולשלוח אותה באמצעות האינטרנט

רוב הרשויות שנבדקו לא אפשרו למלא בקשה ולשלוח אותה באמצעות האינטרנט לא במישרין וגם לא באמצעות דואר אלקטרוני. אולם הרשויות המקומיות שאפשרו זאת, אפשרו משלוח הבקשה דרך פניות הציבור בלי לציין שיחידה זו אמונה גם על נושאים של חופש המידע. היה ראוי, לדעתנו, לציין זאת במפורש.

6. פרטים על חוק חופש המידע, התקנות שהותקנו מכוחו, ופרסום מדריך למשתמש ובו "שאלות נפוצות"

בדיקתנו העלתה כי מרבית הרשויות לא טרחו לפרסם קישור לחוק חופש המידע או לתקנות שהותקנו על פיו. הרשויות היחידות שהשכילו לכתוב כמה מילים על חוק חופש המידע בשפה שתהיה מובנת לאזרח הן עיריית אילת, עיריית תל-אביב יפו, עיריית באר-שבע, עיריית רמת-גן ועיריית ירושלים. יצוין כי עיריית ירושלים הגדילה לעשות ופרסמה נוהל מפורט ביותר בנושא חוק חופש המידע ויש בו מידע רב ומועיל (בדומה למשרד להגנת הסביבה).

7. ארגונו של המידע באתרים

כפי שצינו בתחילה, היה לנו קשה מאוד לבחון את סוגיית חופש המידע באינטרנט ברשויות המקומיות. הקושי המתודולוגי מקורו דווקא בחוסר סדר משווע השולט באתרים של הרשויות המקומיות בסוגיה זו ובהיעדר הידידותיות למשתמש. פרט לאתרים של עיריית ראשון-לציון ועיריית רעננה, אשר מיקמו בדף הבית במקום בולט קישור לתחום חופש המידע, רוב הרשויות לא עשו כך והיה צריך להשתמש במנועי החיפוש (שלא תמיד הניבו תוצאות כגון האתר של עיריית אשקלון שמנוע החיפוש שלו החזיר תוצאה של שגיאה).

180 האתר של עיריית באר שבע נותר לא ברור – מהדו"ח למדנו את זהות הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור אולם מהאתר עצמו היה אפשר להסיק שמדובר בלשכה המשפטית.

4. רשויות ציבוריות אחרות

כוונתנו לרשויות ציבוריות אחרות כהגדרתן בסעיף 2 לחוק חופש המידע והן כל אחד מאלה: נשיא המדינה, הכנסת, מבקר המדינה, הרשות השופטת ויחידות הקשורות אליה, תאגיד שבשליטת רשות מקומית, תאגידים סטטוטוריים, חברות ממשלתיות או חברות בת ממשלתיות כהגדרתן בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה–1975 וכן גוף המבוקר על ידי מבקר המדינה. כאן בדקנו באקראי כמה גופים מרכזיים כדלקמן: כנסת ישראל,¹⁸¹ נשיא המדינה,¹⁸² מבקר המדינה,¹⁸³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,¹⁸⁴ הטלוויזיה החינוכית הישראלית,¹⁸⁵ המכון הגאולוגי,¹⁸⁶ המדפיס הממשלתי,¹⁸⁷ נציבות שירות המדינה¹⁸⁸ וחברת החשמל.¹⁸⁹

להבדיל משרדי הממשלה ומהרשויות המקומיות, בבדיקה זו אין ממצאים של ממש לדווח עליהם. למעט האתרים של הכנסת, משרד מבקר המדינה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחברת החשמל, בכל שאר האתרים שנבדקו לא הייתה כל התייחסות לסוגיית חופש המידע. האתרים של הכנסת ושל חברת החשמל כללו את המידע הרב ביותר. באתר מבקר המדינה פורסם הדו"ח השנתי וכן היה אפשר להגיש פנייה לממונה על העמדת מידע באמצעות האתר. גם המיקום של הלשונית "בקשות לקבלת מידע" היה במקום בולט לעין בדף פתיחת האתר. בשאר האתרים שבדקנו (לרבות אלה של משרדי הממשלה) היעדר הריכוזיות של המידע גרם לכלבול ולחוסר התמצאות באתר.

ז. סיכום ומסקנות

כיום אין חולק על חשיבותו של עקרון חופש המידע ועל נחיצותם של הסדרים חוקיים למימוש הזכות לחופש מידע. לעיקרון ולהסדרים חשיבות עליונה במדינת ישראל המבקשת להיות דמוקרטית, חופשית, נאמנה לערכי חופש הביטוי, לזכויות האדם ולזכות הציבור לדעת.

שנתיו הראשונות של חוק המעניק זכויות הן קריטיות. בתקופה זו מתברר אם החוק מיושם או הופך לאות מתה, ואם הוא משרת את המטרות שהוצבו בשעת חקיקתו. בחלוף

181 <http://www.knesset.gov.il/index.html> (נבדק ב־17.4.2010)

182 <http://www.president.gov.il/> (נבדק ב־17.4.2010)

183 <http://www.mevaker.gov.il/serve/default.asp> (נבדק ב־17.4.2010)

184 <http://www1.cbs.gov.il/reader> (נבדק ב־17.4.2010)

185 <http://www.ietv.gov.il/ietv/bin/en.jsp?enPage=HomePage> (נבדק ב־17.4.2010)

186 <http://www.gsi.gov.il/> (נבדק ב־17.4.2010)

187 <http://www.gp.gov.il/index.htm> (נבדק ב־17.4.2010)

188 <http://www.civil-service.gov.il/> (נבדק ב־17.4.2010)

189 <http://www.israel-electric.co.il/> (נבדק ב־17.4.2010)

התקופה הראשונית, ניתן להעריך אם החוק יצר שינוי של ממש במציאות החברתית והמשפטית.¹⁹⁰ קשה עד מאוד, כך מתברר, לעקור מן השורש את תפיסת הרשויות שהמידע המוחזק בידיהן שייך להן בלבד ולא לציבור הרחב. "תקופת ההסתגלות" של הרשויות נמשכת כבר כ-12 שנים ובקצב הזה תדעך הלהבה של חוק חופש המידע והוא אף עשוי להצטרף לשורה של חוקים בספר החוקים שאין להם שימוש.

לשם הצלת החוק נדרשות פעולות החיאה, והכוונה בעיקר לפעולות אשר יעודדו את הציבור להיזקק לו יותר. חופש המידע באינטרנט הוא פרי המציאות הטכנולוגית של העידן המודרני ורשת האינטרנט מציבה לפנינו אתגרים חדשים. בעידן הטכנולוגי, תלותם של האזרחים ברשת האינטרנט הולכת וגוברת ובהתאם, נכונותם לכתת רגליהם פוחתת. הפתרון לקשיים ביישום חוק חופש המידע טמון, כפי שהראינו במאמר זה, בשימוש ראוי בטכנולוגיות המידע בכלל ובאינטרנט בפרט. האינטרנט הוא המדיום המתאים שיכול לאפשר לרשויות הציבוריות לקיים, סוף כל סוף, את עקרונות חופש המידע, ולהעמיד לרשות הציבור את כל המידע החשוב, המעניין והרלוונטי לאינטרסים, לאיכות החיים ולמימוש זכויותיהם, לרבות זכותם לדעת על מעשי השלטון ולבקדם. טכנולוגיית המידע מאפשרת, בעלויות נמוכות ובמהירות רבה, להעביר כמויות גדולות של מידע מן הרשויות אל המרחב הציבורי ואל הציבור הרחב. זהו מימוש ראוי ומלא של עקרון חופש הביטוי בעידן המידע, השלוב בערכי חופש המידע.

להגשמת רוח החוק היינו מציעים תיקון מסיבי של הוראות חוק חופש המידע. אנו סבורים כי הסדר חקיקתי ראוי יהיה הסדר שבו יהיה דיון מפורש במידע שעל הרשות לפרסם באתר האינטרנט שלה – הן מבחינת התוכן והן מבחינת ארגון המידע באתר. התיקונים לחוק צריכים להיפטר מהמנגנונים הישנים כגון תשלום אגרת בקשה לקבלת מידע בבנק הדואר במקום באמצעות האינטרנט, תשלום אגרה מופרזת, עיון בדר"ח בספרייה הציבורית במקום מהמחשב בבית וכדומה.

מהמחקר האמפירי שערכנו עולה כי מדינת ישראל וחלק מרשויותיה מזלזלות זלזול חמור בחוק חופש המידע ומפרות את הוראותיו. יש בהתנהלותן זלזול חמור באזרח ובזכותו לקבל מידע. אתרי האינטרנט כיום הם לא יותר ממודעות הסברה ואמצעי לאפשר לציבור להעביר כסף לשלטון (וראיה ניצחת לכך היא העובדה שכמעט שום רשות ציבורית לא שכחה להסביר לאזרח כי הוא צריך לשלם אגרה בעד הבקשה לקבל מידע) במקום להוות כלי לשירות האזרח שיתן בידיו כלים לבקר את השלטון. הרשויות קיבלו ציון נמוך ביותר בכל אחד מן הקריטריונים שנבדקו. שיפור המצב הקיים מחייב הקמת מנגנון פיקוח מסודר שיפקח על מידת יישום הוראות חוק ופש המידע ותקנותיו על ידי הרשויות הציבוריות ואשר יוכל, במקרים מתאימים, להטיל סנקציות על רשויות ציבוריות אשר בעקיבות אינן מצייתות להוראות החוק.

190 סומר, לעיל הערה 163.