

# זילת

לשוויון וזכויות אדם



התנועה לחופש המידע (ע"ר)

الحركة لحرية المعلومات

The Movement for Freedom of Information

## הבטחת חופש המידע

**מאת:**

**אייל לוריא-פרדס**

**עינת עובדיה**

**עו"ד רחלי אדרי-חולתא**

**נייר מדיניות מס' 9**

**ישראל, יולי 2021**

© כל הזכויות שמורות

# תקציר מנהלים

חוק חופש המידע הביא למהפכה בשקיפות השלטונית במדינת ישראל. אחד הסעיפים החשובים בו הוא סעיף 9(א)(3), הקובע כי רשות לא תמסור מידע שיש בו פגיעה בפרטיות, אלא אם הדבר מותר על פי דין. במשך 20 שנה הפרשנות המקובלת הייתה כי כל עוד מדובר במידע שיש בו עניין ציבורי, לממונה על חופש המידע ברשות יש סמכות למסור מידע הגם שיש בגילוי פגיעה בפרטיות. זאת, בהתאם לאיזונים ולהגנות הקבועים בחוק הגנת הפרטיות.

אולם מתחת לרדאר וללא כל דיון ציבורי, החל מאפריל 2019 היועץ המשפטי לממשלה שינה את העמדה הפרשנית הזו וקבע כי נדרשת הכרעה של בית משפט כדי למסור מידע שכזה. השינוי המדובר יוצר פגיעה קשה בזכות הציבור לדעת ופגיעה קשה בחופש העיתונות. הוא חותר תחת הרציונל הבסיסי של חוק חופש המידע, שנועד להקל על זרימת המידע בין רשויות השלטון ובין האזרחים, ויוצר עומס שלא לצורך על ערכאות דיוניות.

על מנת למנוע את התקבעותה של הפרשנות השגויה של היועמ"ש לסעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע, ועל מנת למנוע פגיעה קשה בזכות הציבור לדעת ובחופש העיתונות - 'מכון זולת - לשוויון וזכויות אדם' ו'התנועה לחופש המידע' מציעים תיקון לסעיף 9(א)(3) שיבהיר כי מסירת מידע שיש בו עניין ציבורי, תתברר אצל הממונה על חוק חופש המידע כברירת מחדל, כך שהוא זה שיבצע את האיזון הדרוש בין הזכות לקבלת המידע לבין הפגיעה בפרטיות, ככל שישנה.

אימוץ הסעיף המוצע יביא לשמירתה של הפרשנות שהייתה מקובלת משך 20 שנה, מאז חקיקתו של חוק חופש המידע ועד לאחרונה.

## חוק חופש המידע

חוק חופש המידע, שנחקק בשנת 1998 העניק הגנה חוקית מרחיבה לזכות הציבור לדעת. החוק קבע באופן ברור כי "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה." בכך ניתנה לכל אזרח האפשרות לדרוש מידע מרשויות ציבוריות, אלא אם מדובר במידע אשר יש בו כדי לסכן את ביטחון המדינה ויחסי החוץ, לפגוע בפרטיות של אחר או שהשגתו כרוכה בהשקעת משאבים בלתי-סבירה.

**חוק חופש המידע הוביל לעידן חדש בנגישות של המידע** בנוגע לפעילות הממשלה, גופיה ובעלי התפקידים הבכירים בה. במיוחד היה החוק אפקטיבי בכך שהטיל את האחריות על הטיפול בבקשות חופש המידע על ממונה בכל רשות ציבורית, כפי שעוגן בסעיף 3 לחוק: "דאש רשות ציבורית ימנה, מקרב עובדי הרשות, ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק זה".

כמו כן, סעיפים 8-11 ו-13 לחוק חופש המידע מסדירים את איזון האינטרסים השונים שעשויים לעלות בעת בחינת בקשת חופש המידע על ידי הממונים – ובתוך כך סעיף 9(א)(3) מסדיר את המתח בין זכות הציבור לדעת מצד אחד, ובין הזכות לפרטיותו של אדם.

אמנם, עת חוקק חוק חופש המידע תפקיד הממונה על חופש המידע ברשויות לא תוקצב. הדבר יצר במהלך השנים עומס לא מבוטל על מי שהחזיקו בתפקיד זה כנוסף על שאר תפקידיהם ברשות, והנושא התגלגל לעיתים קרובות לידי הממונה על פניות הציבור.<sup>2</sup> אך עם הקמתה והתחזקותה של היחידה הממשלתית לחופש המידע, הפך תפקיד הממונה לתפקיד המוגדר בתקן (בחלק מהמשרדים), והממונה הפך לגורם עצמאי ומקצועי המקבל הכשרה וידע מאת היחידה הממשלתית לחופש המידע שבמשרד המשפטים.

בשנת 2017 יצאה הנחיה מפורשת של נציב שירות המדינה בעניין "הסדרת מעמד הממונים על העמדת מידע לציבור במשרדי הממשלה ותפקידם" – הנחיה שעייגנה את עצמאותם, מקצועיותם והכשרתם של הממונים על חופש המידע במשרדים השונים.<sup>3</sup>

---

1 חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998 (להלן יקרא - 'החוק' או חוק חופש המידע).  
2 יונתן ארבל, ד"ר תהילה שורץ אלטשולר, מידע רוצה להיות חופשי: הטמעת חוק חופש המידע בישראל (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008), עמ' 52-54.  
3 הנחיית נציב מס' 1.12 הסדרת מעמד הממונים על העמדת מידע לציבור במשרדי הממשלה ותפקידם (01.05.2017).

## 1. הפרשנות המסורתית של סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע

ענייננו בנייר במדיניות זה הוא באיזון בין זכות הציבור לדעת ובין הזכות לפרטיות. נקודת המוצא של דיוננו היא סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע הקובע כי "רשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה:

"... מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין".

כוונת המחוקק, העולה בבירור מדיוני ועדת המשנה לחקיקת חוק חופש המידע של ועדת החוקה של הכנסת,<sup>4</sup> הייתה שהרשות תהיה רשאית ואף חייבת למסור מידע שגילוי פוגע בפרטיות, אם יש בכך עניין ציבורי.

זאת, משום שכוונת מנסחי החוק הייתה שכאשר מתקיימת ההגנה הקבועה בסעיף 18(3) לחוק הגנת הפרטיות, שחלה כאשר "בפגיעה [בפרטיות] היה ענין ציבורי המצדיק אותה בנסיבות העניין" – המשמעות היא ש"הגילוי מותר על פי דין" לפי סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע, ולכן לא יחול האיסור שנקבע בסעיף על מסירת מידע תוך פגיעה בפרטיות. כך למשל, באחד הדיונים של ועדת המשנה הסביר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד יהושע שופמן, את כוונת הסעיף במלים הבאות:

"אם אנחנו רוצים לראות האם הגילוי מותר לפי דין אנחנו מסתכלים בסעיף 18 ובסעיף 19 (לחוק הגנת הפרטיות)".<sup>5</sup>

זוהי הפרשנות שבה החזיק משרד המשפטים ושהנחתה את הרשויות בישראל במשך קרוב לשני עשורים: בשנת 2003 ניתנה הנחיה מס' 3.1000 של היועץ המשפטי לממשלה בכותרת "חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998", הקובעת שאת סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע יש לקרוא כך שהוא מפנה לחוק הגנת הפרטיות "על כל הגנותיו וסיגיו המפורטים בו" – כולל הגנת "עניין ציבורי".<sup>6</sup> עמדה זו אומצה גם בפסיקה בנושא, בבתי המשפט המחוזיים ובבית המשפט העליון.<sup>7</sup>

4 ריכוז הפרוטוקולים של ועדת המשנה לדיון בהצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו-1996 של ועדת החוקה, חוק ומשפט זמין בלינק זה באתר התנועה לחופש המידע.

5 פרוטוקול ישיבה מס' 5 של ועדת המשנה לדיון בהצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-14, 2-3 (10.11.1997).

6 "חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 3.1000 (2003), בס' 10(ב).

7 ראו למשל: עת"ם (מנהליים י-ם) 8257-10-16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות ניירות ערך (פורסם בנבו, 18.12.2017); עת"ם (מנהליים י-ם) 192/07 התנועה לחופש המידע נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 21.5.2008); פירוט ניתן למצוא בקשת הצטרפות של התנועה לחופש המידע כידידת בית המשפט בדנ"מ 6602/17 בנימין נתניהו נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה (זמין בלינק זה), בפס' 63-61, (להלן: בקשת הצטרפות של התנועה לחופש המידע).



כלומר, לפי הפרשנות ששלטה עד לשנת 2019, הרשות הציבורית רשאית וחייבת לבחון בעצמה בקשה למידע שכרוכה בפגיעה בפרטיות, לערוך את האיזון הדרוש בין האינטרסים המתנגשים לפי נסיבות המקרים המסוים, ולהחליט אם למסור את המידע הגם שיש בכך פגיעה בפרטיות או לסרב למסור אותו, בשים לב לעוצמת הפגיעה בפרטיות, מזה, ולעוצמת העניין הציבורי במידע, מזה.

באופן זה, כל עוד בקשת חופש מידע הייתה נוגעת בעניין ציבורי משמעותי דיו והפגיעה בפרטיות לא הייתה קשה או חריפה מאוד, הרשות הייתה מספקת את המידע למבקש - וזאת בהתאם לשיקול דעתו של הממונה. זאת, במיוחד במקרים בהם הפגיעה הייתה בפרטיותו של בעל תפקיד בכיר או נבחר ציבור ברשות השלטונית, שהדין מעניק לפרטיותם הגנה מצומצמת מזו שנתונה לאדם מן השורה.

## 2. הפרשנות החדשה של היועמ"ש

עמדה זו שלטה בכלל הפורומים המשפטיים עד לאחרונה, כאשר עמדת היועמ"ש נמסרה לקראת דיון בדנ"מ 6602/17 בנימין נתניהו נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה, ללא כל דיון ציבורי. הדיון הנדון הוא דיון נוסף בפסק דין של בית המשפט העליון שקבע כי על ראש הממשלה להעביר לעיתונאי רביב דרוקר תיעוד של מועדי שיחות הטלפון שנערכו בינו ובין שלדון אדלסון ז"ל (בעלי עיתון ישראל היום) ועמוס רגב (העורך הראשי של ישראל היום דאז) בין השנים 2012-2015. בפסק הדין קבע בית המשפט העליון כי יש למסור את המידע שכן הפגיעה בפרטיות של נתניהו ושל בני שיחו היא שולית, בעוד שהאינטרס הציבורי בחשיפת המידע הוא בעל משקל משמעותי.<sup>8</sup>

לאחר שמשרד ראש הממשלה העביר את פירוט מועדי השיחות, נתניהו ביקש מביהמ"ש העליון לקיים דיון נוסף בשאלה עקרונית ובהרכב מורחב, כדי לדון באיזון הנכון בין זכות הציבור לדעת ובין הזכות הפרטיות של נבחר ציבור. ואז, לקראת הדיון הנוסף ובמסגרת עיקרי הטיעון הוגשה עמדת היועמ"ש החדשה, שלמעשה הופכת את ברירת המחדל שהייתה שלטת עד לאותה נקודה; בעמדתו, היועמ"ש ביקש לקבוע כי אם יש חשש שבבקשת חופש המידע מבוקש מידע הנחזה כ"פרטי", מיד חל הרשות איסור גורף למסרו, ורק בית המשפט יהיה מוסמך לרשות למסרו.

למעשה, היועמ"ש בעמדתו מפרש את סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע, באופן שונה מהנהוג בשני העשורים מאז חקיקת החוק, וטוען כי אין לרשות שיקול דעת בנושא. זאת, לאור רישא סעיף 9(א)(3), שנפתח ב"רשות ציבורית לא תמסור". בכך, נשלל שיקול הדעת של ממוני חופש המידע ברשויות הציבוריות השונות בנוגע למידע שגילוי מעורר כל חשש לפגיעה בפרטיות, מבלי להתייחס לפרמטרים כמו מידת הפגיעה או אם המידע נמסר למשל בעבר, ולמעשה שיקול הדעת בסוגיה נותר רק בידי בתי המשפט.

8 חן מענית כשרה"מ והיועמ"ש עושים יד אחת נגד האינטרס הציבורי לחשיפת מידע (גלובס, 03.07.2020); עע"מ 7678/16 דרוקר נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה (נבו, 7.8.2017).

התנועה לחופש המידע הגישה עמדת ידיד עקרונית לקראת הדיון, המפרטת בהרחבה מדוע שגויה פרשנות היועמ"ש ואת התוצאות המעשיות החמורות שלהן תוביל, אם תתקבל.<sup>9</sup>

בתוך כך, התריעה התנועה לחופש המידע שעמדת היועמ"ש תאלץ את האזרח הפשוט לפנות לערכאות בכל התנגשות עם הזכות לפרטיות, אילוץ שיהווה חסם משמעותי בפני מימוש הזכות למידע, בין היתר לאור עלויות בלתי מבוטלות הכרוכות בפניה כזו. בעמדתה, צינה התנועה לחופש המידע כי מדובר בחסם קיצוני שבהכרח יוביל לצמצום דרמטי של היקף המידע הציבורי שייחשף לעין הציבור.

עוד צינה בעמדתה התנועה לחופש המידע את משך ההליך המשפטי שעלול לעקר את השפעתו של המידע שייחשף על הדיון הציבורי במועד רלוונטי; את הפגיעה במעמד ממוני חופש המידע ברשויות השונות ואת הפגיעה במעמד היחידה הממשלתית לחופש המידע; ואת החשש מפני הפיכת הזכות לפרטיות ל"מפלטו של הנבל", במקרה שעמדת היועמ"ש תפתח פתח לשימוש לרעה בעילת הפגיעה בפרטיות לשם הסתרת תהליכי קבלת החלטות או מידע שחשיפתו אינה נוחה לרשויות או לנבחרי הציבור.

בסופו של יום, באוגוסט 2020 חזר בו ראש הממשלה לשעבר נתניהו מהבקשה לקיים דיון נוסף, ולמעשה עד היום לא ניתנה הכרעה שיפוטית לגבי תוקפה של עמדתו החדשה של היועמ"ש.

על אף שהדיון לא התקיים, עמדת היועמ"ש בנוגע לשינוי ברירת המחדל הפכה להיות עמדתה החדשה של המדינה ביחס לפרשנות סעיף 9(א)3, והבסיס למדיניות הנוהגת במשרדי הממשלה כאשר מתבקש מידע שבמסירתו יש חשש לפגיעה בפרטיות. גישה זו הובילה לעלייה חדה במספר בקשות חופש המידע שנדחות מכוח סעיף 9(א)3(3) ותוך שימוש בטענת הפרטיות,<sup>10</sup> כולל במקרים שבהם מידע זה נמסר למבקשיו בעבר ללא קושי. בהתאם, על מבקשי המידע נוצר נטל עצום של הגשת עתירות מנהליות בבתי המשפט, אם ברצונם לממש את זכותם לקבל את המידע.

---

9 ראו בקשת הצטרפות של התנועה לחופש המידע.  
10 בשנת 2019, פגיעה בפרטיות הייתה עילת הדחייה המובילה של בקשות מידע שטופלו במשרדי הממשלה – כאשר 25.3% מהבקשות שנדחו, נדחו בעילה זו (היחידה הממשלתית לחופש המידע [דוח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע 2019](#) (16.8.2020), בעמ' 6) לעומת 8.7% ב-2018, 8.2% ב-2017 ו-8% ב-2016.

# מיכוי הזכויות הנפגעות

## 1. זכות הציבור לדעת

זכות הציבור לדעת נועדה להגן על הציבור מפני הסתרת מידע מצד גורמים שלטוניים ולאפשר לאזרחים גישה למידע ממשלתי וציבורי.

מהספרות האקדמית בנושא עולים שני טעמים מרכזיים להגנה על זכות זו במשטרים דמוקרטיים: הראשון הוא שזכות הציבור לדעת היא נגזרת של **חופש הביטוי** במובנו החיובי. כלומר, על מנת שאזרחי ואזרחיות המדינה יוכלו להנות מזכותם לחופש הביטוי ולנסות ולשכנע אחרים בדעותיהם, על המדינה לספק להם תשתית להשגת המידע. אם האזרחים לא מקבלים את האינפורמציה, נשללת מהם היכולת דה-פקטו להשתמש במטריית ההגנה של הזכות החוקתית לחופש ביטוי במלואה. באופן זה, זכות הציבור למידע, היא תנאי לקיומו של משטר פוליטי-דמוקרטי תקין.<sup>11</sup>

הטעם השני הוא **קנייני**. כלומר, היות שהעם הוא הבעלים של השלטון, המידע בו מחזיקות רשויות המדינה שייך לציבור ונועד עבורו, והממשלה מחזיקה בו כנאמנה בלבד. אי לכך, **על הממשלה להבטיח כי לציבור תהיה גישה למידע זה, השייך לו מלכתחילה.**<sup>12</sup>

במהלך המחצית השנייה של המאה העשרים, זכות הציבור לדעת הוכרה ברמה החוקתית או החוקית במדינות דמוקרטיות רבות, כמו גם באמנות בינלאומיות.<sup>13</sup> בהשוואה שנערכה בשנת 2005 בין 54 מדינות במועצת אירופה או בעלות מעמד משקיף במועצה, נמצא כי ב-36 מדינות היה עיגון בחוקה לזכות הציבור לדעת. במרבית האחרות הייתה הגנה פסיקתית או חוקית אחרת לזכות זו.<sup>14</sup>

במדינת ישראל, בית המשפט העליון הכיר בזכות הציבור לדעת, עוד בטרם חקיקת חוק חופש המידע, למשל בעניין **שליט נ' פרס**.<sup>15</sup>

**הפרשנות החדשה של סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע** שמציע היועמ"ש, המקבלת אחיזה גוברת במוסדות הממשלתיים, **פוגעת בזכות הציבור לדעת במספר מובנים**, כפי שגם הדגישה התנועה לחופש המידע בעמדת הידיד שלה (וראו הרחבה לעיל):

ראשית, פרשנות היועמ"ש מהווה **חסם משמעותי למימוש** זכות הציבור לדעת. לאור הפרשנות האמורה, בכל מקרה בו יהיה עימות כלשהו בין זכות הציבור לדעת לזכות הפרטיות – על הפונים יהיה לפנות לערכאות משפטיות על מנת לקבל אישור שיפוטי למסירת המידע. זאת, במקום שיקול הדעת שהיה

11 יורם רבין ורועי פלד "הזכות החוקתית לקבל מידע" **ספר דליה דורנר** 463, 467 (דורית ביניש, שולמית אלמוג ויעד רותם, עורכים, 2009) (להלן: רבין ופלד "הזכות החוקתית לקבל מידע").

12 ד"ר הלל סומר, דן אדר ועמית אלימן, **מסמך רקע בנושא: הזכות החוקתית לחופש המידע**. (2005)

13 רבין ופלד "הזכות החוקתית לקבל מידע", בעמ' 483-484.

14 שם, בעמ' 475; במאמרם של רבין ופלד מפורט כי דווקא במרבית הדמוקרטיות הותיקות הזכות לא כתובה באופן מפורש בחוקה, בעוד שבמדינות שכוננו את חוקותיהן בשלב מאוחר יחסית במאה ה-20, המודעות לחשיבות הזכות כבר הייתה ידועה ועל כן קיבלה עיגון מפורש.

15 בג"ץ 1601/90 **שליט נ' פרס**, פ"ד מד (3) 365, 353.

נתון לממוני חופש המידע ביחידות הממשלתיות השונות. חסם זה בא לידי ביטוי כבר בנתונים משנת 2019 בהם ניתן לראות עלייה חדה בשיעור הבקשות שנדחו על רקע סעיף 9(א)(3): מ-9% מכלל הדחיות בשנת 2018 ל-25% בשנת 2019.<sup>16</sup> בכך, סעיף 9(א)(3) הפך לעילה המובילה לדחיית בקשות חופש מידע.

שנית, שינוי המדיניות יוצר נטל כלכלי כבד על הפונים לקבלת מידע. המנגנון שנקבע ויושם לאורך שנים, שבו בקשה לקבלת מידע נעשית בקלות ובעלות נמוכה מאוד היה אבן יסוד מרכזית באפקטיביות של חוק חופש המידע. פרשנותו הנוכחית של היועמ"ש תחייב כלח משמעותי מקרב הפונים לפנות לערכאות שיפוטיות כדי לממש את זכותם לקבלת מידע – מידע שבעבר ניתן ללא מאמצים גדולים.

שלישית, הארכת ההליך לקבלת מידע, נוכח הצורך לפנות לערכאות שיפוטיות, עשויה לעקר את השפעתו החיובית של המידע בעיתוי שבו ייחשף לציבור. כלומר, לאור הצורך לפנות לערכאות שיפוטיות ולאור היעדר האפשרות לקבל את המידע מהממונה ברשות השלטונית הרלוונטית בתוך מסגרת הזמן הקבועה בחוק – גם אם תאושר העברת המידע לבסוף, הדבר עלול לקחת זמן ארוך ביותר. דבר זה חותר תחת המהות של זכות הציבור לדעת ומחליש את היכולת לבנות על בסיסה פיקוח ציבורי אפקטיבי על הממשלה ושאר רשויות השלטון.

## 2. חופש העיתונות

זכות נוספת שנפגעת מהפרשנות החדשה של היועמ"ש היא הזכות לעיתונות חופשית וחופש העיתונות, שהן נגזרות של זכות היסוד החוקתית – חופש הביטוי. הקשר האינהרנטי בין חופש הביטוי לחופש העיתונות בא לידי ביטוי כבר בפסק הדין קול העם (1953), שבו השופט (כתוארו דאז) אגרנט קבע שחופש הביטוי הוא "ציפור נפשה של הדמוקרטיה".<sup>17</sup> העיתונות היא האמצעי העיקרי לקידום האינטרסים הציבוריים העומדים בבסיס חופש הביטוי.<sup>18</sup> גם השופט זמיר קבע, בעניין ידיעות אחרונות, כי "עיתונות חופשית היא לא רק תוצאה הכרחית של דמוקרטיה, אלא היא גם תנאי הכרחי לדמוקרטיה".<sup>19</sup>

למרות הפסיקה בנושא, חשוב להדגיש כי היעדר מגילת זכויות אדם וחוקה כתובה הביא לכך שאין בישראל הגנה חוקתית וחוקית רחבה על חופש הביטוי בכלל, וחופש העיתונות בפרט, כפי שקיים במדינות דמוקרטיות אחרות.<sup>20</sup> לא זו בלבד, אלא שישנם שורה של חוקים דרקוניים, שמקור חלקם עוד בתקופת המנדט, אשר מגבילים משמעותית את עבודת העיתונאי, והבולטת בהן היא פקודת העיתונות

16 דו"ח היחידה הממשלתית לחופש המידע לשנת 2019, עמ' 6 (זמין בלינק זה); דוח היחידה הממשלתית לחופש המידע לשנת 2018, בעמ' 15 (זמין בלינק זה).

17 בג"ץ 73/53 קול העם נ' שר הפנים (ניתן ב-22.04.1953).

18 ברק מדינה דיני זכויות אדם (נבו, 2016) בעמ' 592 (להלן: מדינה זכויות אדם); גיא פסח, "מעמדה המשפטי של העיתונות", משפטים לא(4) (2001), בעמ' 984 (להלן: פסח "מעמד העיתונות").

19 ידיעות אחרונות נ' קראוס, עמ' 53.

20 מדינה זכויות אדם, בעמ' 438.



מ-1933<sup>21</sup> אשר העיתונות נתפסת בה כגורם מסוכן שעל השלטון לפקח עליו מקרוב.<sup>22</sup> כלומר: במדינת ישראל היום, ככלל, חופש העיתונות אינו מוגן בחוק אלא מצומצם על ידו.

כחלק מתפקידה של העיתונות להיות אמצעי מרכזי להעברת מידע לאזרחים במדינה דמוקרטית, היא נשענת על הצורך להשיג ולאסוף את המידע.<sup>23</sup> מסיבה זו נקבעה בפסיקה הגנה חזקה על החיסיון העיתונאי, כך שעיתונאי לא יהיה חייב למסור מידע על מקורותיו.<sup>24</sup>

בענייננו, שינוי המדיניות של היועמ"ש ביחס לבקשות חופש מידע שכרוכות בפגיעה בפרטיות, עשוי להשפיע באופן ישיר על יכולתם של גופי העיתונות לממש את תפקידם הבסיסי בחברה הדמוקרטית. דבר זה בולט במיוחד בהקשר של הארכת הזמן לקבלת המידע כתוצאה מהצורך לפנות לערכאות משפטיות, כדי שהן אלו שישקלו את האיזון בין הזכות לחופש מידע לזכות לפרטיות - דבר שעד כה היה בסמכות הממונים על חופש המידע בגופי השלטון.

---

21 שם, בעמ' 594-593.

22 שם, בעמ' 595.

23 פסח "מעמד העיתונות", בעמ' 942.

24 מדינה זכויות אדם, בעמ' 478.

## המלצה אופרטיבית

על מנת למנוע את התקבעות הפרשנות השגויה של היועמ"ש לסעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע, ועל מנת למנוע פגיעה קשה בזכות הציבור לדעת ובחופש העיתונות – 'מכון זולת - לשוויון וזכויות אדם', ו'התנועה לחופש המידע', מציעים תיקון לסעיף 9(א)(3), שיבהיר כי הכוונה בחריג לו – "אלא אם הגילוי מותר על פי דין" – היא לאיזון הקיים בסעיף 18 לחוק הפרטיות, על ידי הכוונה מפורשת בלשון החוק. זאת, על ידי הוספת המשפט "או מוגן לפי סעיף 18(3) לחוק הגנת הפרטיות." לסוף הסעיף הקיים.

התיקון המוצע ימנע את המשך השימוש בפרשנות החדשה של היועץ המשפטי לממשלה ויעצור את המגמה בה סעיף 9(א)(3) הופך לעילה המובילה לדחיות של בקשות חופש מידע. כך, נוכל להחזיר את הסטטוס-קוו באיזון בין זכות הציבור לדעת ובין הזכות לפרטיות תוך שמירה על הרציונל הבסיסי של חוק חופש המידע.

התיקון המוצע יבטיח כי ברירת המחדל בחוק היא חשיפתו של מידע אשר יש בו עניין ציבורי – ללא צורך בפנייה לערכאות שיפוטיות, ותוך מתן הסמכות להפעלת שיקול הדעת לממוני על חופש המידע ברשויות. דבר זה ימנע את הפגיעות הקשות שנדונו בנייר מדיניות זה, בזכות הציבור לדעת ובחופש העיתונות – ויגן על ההישגים המשמעותיים שהוצגו ביחס לשקיפות השלטון בישראל לאור חוק חופש המידע.

## נספח א'

### הכנסת העשרים וארבע

#### הצעת חוק חופש המידע (פגיעה בפרטיות לטובת עניין ציבורי), התשפ"א–2020

1. תיקון חוק חופש המידע, תשנ"ח–1988, בסעיף 9(א)(3) לאחר "אלא אם כן הגילוי מותר המידע, תשנ"ח–1988 על פי דין" יבוא:  
"או מוגן לפי סעיף 18(3) לחוק הגנת הפרטיות".

### דברי הסבר

הצעת חוק זו, שהוכנה בשיתוף 'מכון זולת' – לשוויון וזכויות אדם' ו'התנועה לחופש המידע', מבקשת לעגן בחוק את הפרשנות המקובלת לאיזון בין זכות הציבור לדעת לזכות לפרטיות ביחס לסעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע.

העמדה שהייתה נהוגה עד לאחרונה ביחס לסעיף האמור, שהייתה מקובלת עוד במהלך הליך החקיקה של חוק חופש המידע, היא כי הרשות תוכל למסור מידע, גם אם הדבר פוגע בפרטיות, ככל שיש בו עניין ציבורי המצדיק את הפגיעה בנסיבות העניין. זאת, לאורו של סעיף 18(3) לחוק הגנת הפרטיות, המספק את ההיתר החוקי הנדרש לפגיעה בזכות לפרטיות, והקובע כי ניתן לפגוע בזכות לפרטיות אם ישנו "עניין ציבורי המצדיק אותה בנסיבות העניין".

עמדה זו שלטה בכלל הפורומים המשפטיים עד לאחרונה, כאשר ללא דיון ציבורי, נמסרה עמדת היועמ"ש לקראת דיון בדנ"מ 6602/17 בנימין נתניהו נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה שבו היועמ"ש הציג עמדה חדשה שהופכת על פיה את ברירת המחדל ביחס לחשיפת מידע שיש בו עניין לציבור. למעשה, מתחת לרדאר וללא כל דיון ציבורי, ביקש היועמ"ש לקבוע כי ככל שישנו חשד שבבקשת חופש המידע קיימת דרישה לקבל מידע הנחזה לפרטי, יש איסור גורף למסרו, אלא אם נקבע אחרת על ידי בית המשפט. והכל, גם במקרים בהם ניצב במוקד עניין ציבורי משמעותי.

בכך, היועמ"ש יצר צורך לפנות לערכאות משפטיות על מנת לממש בקשות חופש מידע, בקשות שהיו מאושרות קודם לכן ברמת הממונה על חופש המידע ברשויות הציבוריות. דבר זה יוצר נטל כבד על אנשים פרטיים לממש את זכות הציבור לדעת, באופן שחותר תחת הרציונל הבסיסי של חוק חופש המידע.

באוגוסט 2020 ראש הממשלה נתניהו חזר בו מהבקשה לדיון נוסף, והתיק נסגר. אך עמדת היועמ"ש בנוגע לשינוי ברירת המחדל הפכה להיות הבסיס למדיניות הנוהגת במשרדי הממשלה. דבר זה הוביל לעלייה חדה במספר בקשות חופש המידע שנדחות על רקע סעיף 9(א)(3) וטענת הפרטיות: מ-8% מכלל הדחיות בשנת 2018 ל-25% בשנת 2019.<sup>25</sup> בכך, במקום להגן על חופש המידע, זכות הציבור לדעת, וחופש העיתונות, הפך סעיף 9(א)(3) הפך לגורם הנפוץ ביותר לדחייתן של בקשות חופש מידע.

אם כן, הפרשנות החדשה של היועמ"ש פוגעת באופן קשה בזכות הציבור לדעת ובחופש העיתונות, אשר הוכרו בפסיקה זה מכבר כנגזרות של עקרון חופש הביטוי. לכן אנו - 'מכון זולת' - לשוויון וזכויות אדם' ו'התנועה לחופש המידע' - מציעים לקבע בחקיקה את הפרשנות שהייתה נהוגה משך 20 שנה - ושצריכה להיות נהוגה גם כיום - ביחס לסעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע - ולהכפיף את הדרישה למקור חוקי לפגיעה לפרטיות גם לסעיף 18(3) לחוק הגנת הפרטיות, שמאפשר חשיפת מידע במקרה שיש בו עניין לציבור.

---

<sup>25</sup> דו"ח היחידה הממשלתית לחופש המידע לשנת 2019, עמ' 6 (זמין בלינק זה).

**זולת לשוויון וזכויות-אדם הושק במאי 2020.** זהו מכון ייחודי המשלב מחקר וניתוח יחד עם פעילות ברשתות החברתיות ובתקשורת הממוסדת, וממצב את עצמו כגשר בין הזירה הפוליטית לחברה האזרחית. המחקרים של זולת בוחנים את מציאות הפוליטית והציבורית, אבל העבודה שלנו מסתכמת לא רק בזה. כמכון מחקר, אנחנו נאבקים באמצעות הצגת סדר יום אלטרנטיבי, עיצוב השיח הציבורי וקידום מדיניות וחקיקה שתקדם את ערכי הדמוקרטיה וזכויות אדם. אנחנו מייצגים תפיסה רחבה של זכויות-אדם, המתייחסת אל זכויות אוניברסליות, זכויות אזרחיות פרטיות וקולקטיביות, וזכויות חברתיות - כמכלול. לגישתנו, הזכויות השונות תלויות זו בזו ומחייבות זו את זו.

[קראו עוד בעמוד 'המטרה שלנו' באתר זולת](#)

התנועה לחופש המידע היא עמותה שהוקמה בשנת 2004, ביוזמתם של אנשי תקשורת ומשפט. במטרה לקדם את חופש המידע ובאופן ספציפי להביא ליישומה המלא של חוק חופש המידע, שנחקק בשנת 1998. התנועה פועלת לקידום שקיפות במוסדות ציבוריים, להגברת הפיקוח על פעילותן של רשויות ציבוריות, ולעידוד הציבור לעשות שימוש בזכותו למידע – מתוך אמונה והבנה כי קידומן של מטרות אלה יוביל ליצירתה של חברה פתוחה, דמוקרטית וצודקת יותר בישראל.

## מכון זולת לשוויון וזכויות אדם

**נשיאה:** זהבה גלאון

**מנכ"לית:** עינת עובדיה

[ליצירת קשר](#)

לאתר זולת: [zulat.org.il](http://zulat.org.il)

[תרמו לזולת](#)