

## 1998 – תחיקת חוק חופש המידע

מאת: סגן תום אורבך, עוזר היועצת המשפטית לאגף התקשוב, מחלקת הייעוץ והחקיקה

"אנו פותחים היום פרק חדש ביחסי האזרח ומדינתו". במבט לאחור, טבעי לנו להסכים עם דבריו של חבר-הכנסת דוד צוקר, שנאמרו מעל בימת הכנסת דקות ספורות לפני ההצבעה על אישור חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. פרק חדש זה בדמוקרטיה הישראלית התאפיין בשקיפות הרשויות לציבור, אך הדבר היווה אתגר לזרועות הביטחון. קציני הייעוץ והחקיקה בפרקליטות הצבאית ליוו את תהליך החקיקה וסייעו בהגשמתו הנכונה של האיזון בין האינטרס הציבורי למידע ובין צרכי הביטחון.

### הרקע העובדתי

הכנסת התחבטה במשך תקופה לא קצרה, בקשר ליצירתו של מנגנון שיקבע "חופש מידע" – חוק שיעגן את זכותו של כל אזרח לקבל מידע מרשות ציבורית, באופן שיהיה בו כדי להגשים את האיזון בין זכותם של האזרחים לעיין במידע ציבורי, ובין הגנה על אינטרסים ציבוריים רבי משקל ומשמעות, ובראשם גם השמירה על ביטחון המדינה, הגנת הפרטיות ושמירת מרחב הפעולה התקין של הרשויות המנהליות.

על רקע אותם דיונים, הובאה בפני הכנסת הצעה להסדרים עדינים, שנועדו לקבוע מי רשאי לקבל מידע, אילו סוגי מידע מותר למסור, ומהם הנהלים והסייגים להגשת בקשות לחופש מידע.

עשיית הפרקליטות הצבאית בנוגע להצעת חוק חופש המידע, מרגע שזו נתקבלה לעיונם של קציני הפרקליטות הצבאית, באה לידי ביטוי בהכרה בחשיבותו של החוק ובחשיבות יישומו בצה"ל, בדומה ליישומו בקרב יתר רשויות השלטון והגופים הציבוריים. ברם, ברור היה כי יש להקפיד בניסוחו של החוק על התאמות לפי צרכי צה"ל וצרכי הביטחון. כלומר, נדרש להבטיח מענה להיבטים הביטחוניים באמצעות הטמעת סייגים ביטחוניים מפורטים ומדויקים בנוסח החוק. ראשית, היה צורך בחריג ביטחוני כללי, שיאפשר לצבא להימנע ממסירת מידע בכל מקרה בו קיים חשש לפגיעה בביטחון המדינה. שנית, הרצון היה להחריג מתחולת החוק יחידות מסוימות בצה"ל, כך שכלל לא יהיה ניתן להגיש בקשה לקבלת מידע הקשור אליהן. זאת, עקב הרגישות הביטחונית בעצם המענה או אי-המענה מטעם אותן יחידות. שלישית, נדרש לקבוע רשימת נושאים רגישים, שלא ניתן יהיה לקבל מידע על אודותיהם מאף אחת מיחידות הצבא. בניית מבנה ההגנה "המשולש" הזה נועדה לשמור על אינטרסים חיוניים לפעילות צה"ל במשימתו להגנת המדינה ולשמירה על ביטחונה.

### הליכי החקיקה

הסייגים שעוצבו לפי בקשת הפרקליטות הצבאית אכן נטמעו בהצעת החוק המקורית, ובדברי ההסבר להצעת החוק המקורית, שנוסחה ב-1996, נכתב מלכתחילה, שהסייגים הביטחוניים באים להוסיף זה על זה. אלא שבועדת החוקה, חוק ומשפט, התקשו לקבל את ריבוי הסייגים שעניינם ביטחון המדינה. אלי"ם במילי לירון ליבמן, שהיה בזמנו היועץ המשפטי לחיל המודיעין, השתתף בוועדה והגן על האינטרסים של צה"ל: "אנחנו חושבים שלא מדובר כאן באיזשהו פטור דרקוני", אמר ליבמן בוועדה, "קשה להגיד מהי ודאות קרובה לפגיעה בביטחון המדינה, אלא לאחר מעשה, שאז זה יהיה מאוחר". עוד נטען בוועדה שצה"ל צריך לקבל שוליים רחבים של הגנה, מחשש לביטחון המדינה.



חופש המידע - אילוסטרציה (Wikicommons)

גם תוכן הסייגים עורר התנגדויות. אחד הקשיים בנוסח הראשון של הצעת החוק נגע לסוגיית "ההשמטות". בהצעה הוצע לקבוע כי כאשר הרשות יכולה למסור מידע אך ורק תוך השמטת פרטים מסוימים (מסיבות ביטחוניות) – עליה למסור את המידע תוך ציון העובדה שנעשו השמטות.

ואולם, לפעמים – כשעונים שמהו לא נמצא, לעיתים אפשר להבין את מהותו. למשל, במענה לשאלה אם יש לצה"ל יכולות צבאיות מסוימות, בעצם הבחירה שלא לענות, ולהשמיט מידע, עלולים להבין שהתשובה היא חיובית. לכן, נערכו מאמצים בוועדה כדי להסביר את הקושי.

במקביל, במישור הפנימי-צבאי, לבקשת הפרקליטות הצבאית נערכה עבודת מטה בנושא.

גורמי המקצוע בצה"ל נתבקשו לגבש רשימת מצבים בהם ניתן יהיה למסור מידע עם השמטות מסוימות, אך ביטחון המדינה ייפגע אם תצוין העובדה שנערכו השמטות כאמור.

לבסוף, הוועדה החליטה לאמץ את עמדת הפרקליטות הצבאית ונקבע שהנוסח האידיאלי בחוק יהיה כזה שיאסור על רשויות ציבור למסור מידע באותם מצבים בעייתיים. נקבע כי שר הביטחון ייקבע בצו את הנושאים, ושנה לאחר מכן, אכן גובש צו כאמור.

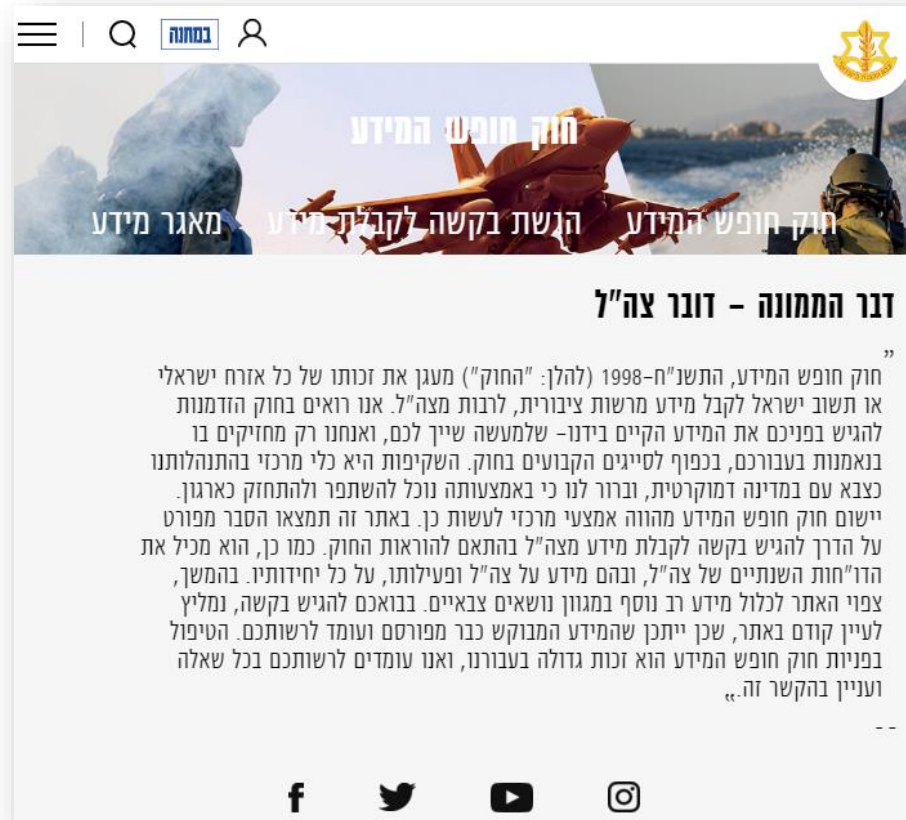
לבסוף, גם הקושי של ריבוי הסייגים נפתר – ההגנה המשולשת נשמרה ונותרה בעינה. כך, הוחרגו מתחולת החוק מערך המודיעין והמשטרה הצבאית החוקרת; נקבע ששר הביטחון יפרסם בצו רשימת נושאים שלא ניתן לבקש מידע לגביהם כאמור; וכן נותר הסייג הביטחוני הכללי שמאפשר לרשות ציבורית שלא להשיב לפנייה מחשש לפגיעה בביטחון המדינה.

ואולם, אף לאחר שההצעה הונחה על שולחן הכנסת לקריאה השנייה והשלישית, נשמעו התנגדויות לסייגים הביטחוניים. במליאת הכנסת אמר חבר-הכנסת עזמי בשארה: "לדעתי היה פחד אצל המחוקק, [...] כמעט שאין מקום שהוא לא שם את הסייג הביטחוני. [...] חוזרים על הסייג הביטחוני בכל כך הרבה מקומות, שלדעתי הוא כבר בלתי אפשרי". חבר-הכנסת בשארה טען שהסייגים הביטחוניים הרבים חוזרים אחד על השני ומקנים הגנה מקיפה יתר-על-המידה לכוחות הביטחון. התנגדויות אלה לא הובילו לשינוי בנוסח הצעת החוק, אשר אושרה על-ידי הכנסת.

### חשיבות החוק

ניתן ללמוד מדבריו של חבר-הכנסת דוד צוקר במהלך הקריאה השנייה של החוק הכנסת על חשיבות הטמעתו של חוק חופש המידע בצה"ל, באופן מלא, תוך הטמעת סייגים הנדרשים לשמירה על צרכי הביטחון: "התופעה המעניינת ביותר הייתה – ואני רואה אותה כבר במהלך כמה שנים – עמדתו של צה"ל במהלך חקיקת חוק מן הסוג הזה והנכונות של הצבא להחיל על עצמו אמות מידה אזרחיות ודמוקרטיות.

אני חושב, שהצבא עשה צעד גדול מאוד, בכל מה שקשור ליחס הצבא כלפי האזרחים, שהם הקליינטורה הגדולה של הצבא. למעט עניינים ביטחוניים מובהקים, צה"ל ייפתח כפי שלא נפתח מעולם בפני האזרחים. צה"ל לא עשה זאת כמי שכפאו שד ולא כמי שנאנס."



**דובר הממונה - דובר צה"ל**

” חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק") מעגן את זכותו של כל אזרח ישראלי או תושב ישראל לקבל מידע מרשות ציבורית, לרבות מצה"ל. אנו רואים בחוק הזדמנות להגיש בפניכם את המידע הקיים בידנו- שלמעשה שייך לכם, ואנחנו רק מחזיקים בו בנאמנות בעבורכם, בכפוף לסייגים הקבועים בחוק. השקיפות היא כלי מרכזי בהתנהלותנו כצבא עם במדינה דמוקרטית, וברור לנו כי באמצעותה נוכל להשתפר ולהתחזק כארגון. יישום חוק חופש המידע מהווה אמצעי מרכזי לעשות כן. באתר זה תמצאו הסבר מפורט על הדרך להגיש בקשה לקבלת מידע מצה"ל בהתאם להוראות החוק. כמו כן, הוא מכיל את הדו"חות השנתיים של צה"ל, ובהם מידע על צה"ל ופעילותו, על כל יחידותיו. בהמשך, צפוי האתר לכלול מידע רב נוסף במגוון נושאים צבאיים. בבואכם להגיש בקשה, נמליץ לעיין קודם באתר, שכן ייתכן שהמידע המבוקש כבר מפורסם ועומד לרשותכם. הטיפול בפניות חוק חופש המידע הוא זכות גדולה בעברוננו, ואנו עומדים לרשותכם בכל שאלה ועניין בהקשר זה.”

עמוד חופש המידע באתר דובר צה"ל

### מדוע בחרתי בנושא?

שקיפות היא אחד הערכים הכי חשובים עבורי, ואני שמח לבחון כל אינטרס ואיזון הקשור לעניין זה. במסגרת פעילות התנדבותית שבה נטלתי חלק לפני השירות הצבאי, עסקתי במידת העמידה של ארגונים בסטדרנטים בין-לאומיים בנושא השקיפות. במובנים רבים, חוק חופש המידע אינו פוגע בביטחונה של המדינה, אלא דווקא מחזק את חוסנה ויכולתה להתמודד עם אתגרי הביטחוניים. לצד זאת, חשובים הסייגים שהוטמעו בחוק לשם שמירה על הבטחון. כשם שקציני הפרקליטות הצבאית שעסקו בנושא לפני כשני עשורים פעלו כדי להטמיע סייגים אלה, הרי שכדי שצה"ל יוכל לאמץ ולקיים את הוראות החוק, בהתאמות הנדרשות מצרכי הבטחון - כך עלינו, ממשכי דרכם, האחריות ליישם את הסייגים שנקבעו בצורה מאוזנת.

**להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:**

- חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 ;
- צו חופש המידע (נושאים שרשות ציבורית לא תמסור מידע לגביהם), התשנ"ט-1999 ;
- הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו-1996 (פורסמה בקובץ הצעות חוק 2524 מתאריך 7 במרץ 1996) ;
- פרוטוקול מס' 4 משיבת ועדת המשנה לדיון בהצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו-1996 ;
- פרוטוקול ישיבה מס' 205 של הכנסת ה-14 (19 במאי 1998), במסגרתה החוק עבר בקריאה שנייה ושלישית ;
- סקירת חוק חופש המידע, כפי שנשלחה לרמטכ"ל ובכירים נוספים בצבא בשנת 1998, מאת תא"ל במיל' אורי שהם (הפצ"ר באותה תקופה) ;
- קטע מתוך עלון - "מעט קציני הייעוץ", יולי 1998, כתב עת של קציני הייעוץ והחקיקה בפרקליטות הצבאית.