

23 יוני 2021
י"ג תמוז תשפ"א

לכבוד

עו"ד רז נזרי

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ענייני ניהול ותפקידים מיוחדים וציבורי-חוקתי)

משרד המשפטים

הנדון: תיקון נדרש באתר החקיקה הממשלתי – הכפפה מפורשת של הערות הציבור המוגשות באתר לחוק חופש המידע

בשם לובי 99 (חל"צ) אנו מתכבדות לפנות אליך בבקשה לפעול על מנת להכפיף באופן מפורש את הערות הציבור המוגשות באתר החקיקה הממשלתי להוראות חוק חופש המידע, תשמ"ח-1988 (להלן: "חוק חופש המידע"; "החוק").

כיום, נמנעת השקיפות של תגובותיהם לטיוטות חקיקה של בעלי עניין, להם אינטרסים כלכליים משמעותיים, הפועלים להשפיע על המדיניות ועל גיבוש הרגולציה, וזאת בניגוד לעקרון המעוגן בחוק חופש המידע לפיו לאזרח זכות לקבלת מידע ציבורי.

מבוקש כי בעת הגשת תגובה לטיוטת חקיקה באתר החקיקה הממשלתי, יצוין מפורשות כי אף במקרה בו בוחר המגיש שלא לחשוף את ההערה לציבור, הערה זו כפופה לחוק חופש המידע ובמקרה של הגשת בקשת חופש מידע, העברתה תיבחן בכפוף לאיזונים שתבצע הרשות בין השיקולים השונים, בהתאם להוראות החוק.

כמו כן, מבוקש כי במסמך "תנאי השימוש באתר החקיקה הממשלתי" יצוין מפורשות בפרק הנוגע ל"הגנת הפרטיות ויידוע" כי הערות הציבור כפופות לחוק חופש המידע, וכי הרשות תשקול בכל מקרה לגופו האם יש למסור את הערות הציבור למבקש.

והכל כמפורט להלן:

רקע:

1. לובי 99 הינו הלובי הציבורי הראשון בישראל, ארגון ללא מטרת רווח אשר שם לו למטרה לייצג את הציבור הרחב בנושאים חברתיים וכלכליים. כמיזם מימון ההמונים הגדול בישראל, אלפי חברי הארגון משלמים סכום קבוע על-פי בחירתם, באמצעות הוראת קבע, ובתמורה מקבלים זכות הצבעה בבחירת הנושאים אותם יקדם הארגון (בין הנושאים שנבחרו: שקיפות, רפורמה בבנקאות, מונופולים בייבוא, פנסיה, תחבורה ציבורית, משאבי טבע ועוד).

2. לאחרונה, במסגרת פעילותינו בתחום מיסוי משאבי הטבע, נתקלנו בבעיה נקודתית שהציפה, כך נראה, בעיה רוחבית הנוגעת ליחס בין חוק חופש המידע, תשמ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע") לבין הערות הציבור המתקבלות באתר החקיקה הממשלתית בנוגע לתזכירי חקיקה ולטיוטת תקנות המפורסמות בו.
3. המידע המופיע באתר החקיקה הממשלתי הוא מידע ציבורי כהגדרתו בחוק חופש המידע, ומשכך אמור להיות כפוף לחוק חופש המידע. עם זאת, כפי שנתאר להלן עולה כי סעיפים בתנאי השימוש של אתר החקיקה הממשלתי ואופן היידוע לציבור, מערימים קשיים על יישום חוק חופש המידע, בנוגע למידע שבאתר. משכך, יש לתקן את האתר כפי שיפורט להלן.

בקשת חופש המידע ומענה רשות המיסים

4. ביום 07.01.2021 פורסם באתר החקיקה הממשלתי תזכיר חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע (תיקון), תשפ"א-2021, אליו הגבנו.
5. כנהוג, ניתנה אפשרות להגיב לתזכיר באמצעות העלאת התגובה לאתר החקיקה הממשלתי (להלן: "האתר"), ואכן תגובתנו לתזכיר החוק הוגשה והועלתה לאתר במסגרת הזמנים שנקבעה לכך על ידי משרד האוצר ורשות המיסים.
6. לצערנו, נוכחנו לדעת שיתר התגובות שהוגשו לתזכיר דרך האתר, פרט לתגובה אחת של עמותת אדם טבע ודין, הוגשו באופן שאיננו חשוף לכלל הציבור, אלא למשרדי הממשלה בלבד.
7. מאחר שמדובר בסוגיה בעלת משמעות ציבורית רחבה, הנוגעת למיסים שיתקבלו בקופת המדינה משימוש במשאבי הטבע שלה, אשר צפויה להגיע להתדיינות בוועדות הכנסת בתקופה הקרובה – ביום 16.02.2021 הגשנו לרשות המיסים בקשה על פי חוק חופש המידע, לקבל את תגובות הציבור שהוגשו לתזכיר.
8. ביום 24.05.2021, אחרי מספר הארכות של מועדי התגובה לפי חוק חופש המידע, התקבלה תגובת רשות המיסים. בתגובתה ציינה רשות המיסים כי לאחר קבלת הבקשה פנתה לצדדים אשר הגישו תגובתם לתזכיר, בהתאם להליך לפנייה לצדדים שלישיים המעוגן בחוק חופש המידע. מרבית הצדדים הסכימו להעברת תגובתם אלינו אך שניים מהם סירבו, ואחד מהם ביקש ששמו לא יימסר. למיטב בדיקותינו, מדובר בשתי חברות מרכזיות מאוד בשוקי הגז והמחצבים שרווחיהן יושפעו מהחקיקה.
9. בהמשך להתנגדות זו, החליטה הרשות לדחות את בקשת חופש המידע בכל הנוגע לשני משיבים אלו, על פי סעיף 9(ב)(7) לחוק חופש המידע, הקובע כי הרשות רשאית לדחות את בקשת חופש המידע אם מדובר ב"מידע שהגיע לידי הרשות הציבורית, שאי-גילוי היה תנאי למסירתו, או שגילוי עולול לפגוע בהמשך קבלת המידע";
10. זאת, לפי הרשות, שכן בהליך הגשת הערות הציבור פורסמה הערה לציבור בנושא הגנת הפרטיות, בהתאם למסמך שכותרתו "תנאי שימוש באתר החקיקה הממשלתי" בו מצוין כי "בעת העברת הערה למשד הממשלתי המתאים, יישאל המשתמש האם הוא מעוניין

בפרסום ההערה לציבור, במידה ויהיה מעוניין שלא לחשוף את ההערה לציבור, עליו לבחור באפשרות זו".

11. לעמדת רשות המיסים מדובר בהתחייבות של הרשות שהינה בעלת תוקף משפטי מחייב, והעברת ההערות כנגד רצונם של כותביהן, מהווה הפרת התחייבות.
12. עוד הוסיפה הרשות וטענה כי קיים חשש שפרסום ההערות בנסיבות אלו יוביל ל"אפקט מצנן" שיחבל בשיתוף הציבור בהליכי חקיקה, לפגוע באמינות הרשות ואף לחשוף אותה לתביעות ומשכך נדחתה הבקשה גם על סמך סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע הקובע כי הרשות אינה חייבת למסור מידע "אשר גילויו עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה".

חשיפת הערות הציבור להליך נדרשת על מנת לקיים דיון ציבורי מעמיק

13. חוק חופש המידע קובע זכות לקבלת מידע ציבורי. "הנחת המוצא של חוק חופש המידע היא כי חומר המצוי בידי הרשות – חובה על הרשות לגלותו לציבור"¹.
14. הליך חקיקה הוא הליך בעל חשיבות ציבורית רבה, וככלל נדרש להתנהל בפומבי. כך נאמר בבג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל, סז(1) 177 (2014), בפס' 93 לפסק דינו של כב' הנשיא דאז גרוניס :

"שקיפות בהליך החקיקה ובהליך המנהלי מאפשרת לציבור לבקר את אופן קבלת ההחלטה בזמן אמת ולא לאחר מעשה. בהליך החקיקה בכנסת, השקיפות באה לידי ביטוי באמצעות עקרון הפומביות הנחשב לעיקרון יסוד בהליך חקיקה דמוקרטי. בבג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2005) ציינה השופטת (כתארה אז) בניש כי :

"עקרון הפומביות אף הוא עקרון יסוד בהליך החקיקה במשטרים דמוקרטיים [...]. עיקרון זה אף מעוגן בחוק-יסוד: הכנסת, הקובע בסעיף 27 כי 'הכנסת תשב בפומבי' [...]. עקרון הפומביות בהליך החקיקה נועד להגביר את שקיפות עבודתה של הכנסת בהליך החקיקה ובכך אף להגביר את ה'דיווחיות' (accountability) של חברי הכנסת כלפי בוחריהם. חשיפתם של הצעות החוק ושל הליכי החקיקה בפני הציבור נועדה גם לאפשר לציבור להביע עמדתו בקשר להצעות החוק ולנסות לקחת חלק בהליך החקיקה באמצעות פנייה לנבחריו..."

שקיפות ההליך הפוליטי היא תנאי בסיסי לשם שיתוף הציבור בהליך הדמוקרטי. היא מבקשת שהכרעות עקרוניות לא רק תשקפנה את עמדת רוב הבוחרים, אלא גם את הדרישה שהנושאים העיקריים הנדונים יידונו ברצינות גם בידי הציבור בטרם ההכרעה עצמה".

15. על מנת שניתן יהיה לקיים דיון ציבורי מעמיק, יש לעמדתנו חשיבות רבה בחשיפה, ככלל, של הערות הציבור לתזכירי החוק וטיוטות התקנות. זאת, על מנת שניתן יהיה למפות מיהם בעלי העניין שפועלים להשפיע על גיבוש החקיקה, ועל מנת להתמודד עם טענות המובאות באותן ההערות ועם נתונים המוגשים לקובעי המדיניות וניתוחם.

¹ עע"מ 6013/04 מדינת ישראל, משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60.

16. פרסום התגובות, עשוי להרתיע חברות מלהציג לממשלה טענות או נתונים לא מדויקים, שכן הבקרה על תגובותיהם תהיה משמעותית יותר.
17. מדובר בתנאי לקיומו של דיון ציבורי מעמיק ואפקטיבי, שבתורו יאפשר יצירת תשתית ראייתית מבוססת יותר לשם גיבוש חקיקה יעילה ומדויקת.

פרסום הערות הציבור בהתאם לבקשת חופש מידע מהווה איזון ראוי

18. אף כי הזכות לקבל מידע ציבורי הינה זכות חשובה ביותר, זכות זו, כמובן, איננה מוחלטת, ויש לאזנה אל מול אינטרסים אחרים המעוגנים בסייגים הקבועים בחוק.
19. הסייגים אליהן הפנתה רשות המיסים בתשובתה, נוגעים לשני עולמות תוכן:
- א. **הפרת הבטחה שלטונית** – מאחר שאתר החקיקה הממשלתי מאפשר הגשת עמדות באופן שאיננו פומבי, פרסומן לאחר מכן במסגרת חוק חופש מידע מהווה לשיטת הרשות הפרת הבטחה שלטונית.
- ב. **חשש מ"אפקט מצנן"** – חשש כי פרסום העמדות של הצדדים המסרבים לכך, וייתכן ואף חשש כי פרסום של הערות הצדדים להליכי חקיקה באופן כללי, יפגעו בשיתוף הציבור בהליכי חקיקה בהמשך.
20. כפי שנתאר מיד, אנו סבורים כי ניתן למצוא מודל שייתן מענה לחששות האמורים, ויוביל, ככלל, לחשיפת הערות הציבור תוך צמצום פגיעה אפשרית בצדדים שלישיים או בהליך החקיקה.
21. לעמדתנו יש שתי נקודות זמן שונות בהן צריכות להיות תוצאות שונות בנוגע לשקיפות הערות הציבור לתזכיר חוק:
- א. **מועד הגשת ההערה עצמה באתר החקיקה הממשלתי** – ייתכן כי בשלב זה, בו מוגשות עמדות הציבור באופן וולונטרי ו"פתוח", אכן יש לאפשר הגשת עמדות באופן שאיננו פומבי, על מנת לשמור על אינטרסים שונים של מגישי ההערות, כגון: פרטיות; סודות מסחריים וכיוצ"ב.
- ב. **מועד קבלת בקשה על פי חוק חופש המידע לקבל את הערות הציבור לתזכיר חוק** – בשעה שהערות הציבור מתבקשות במסגרת של בקשת חופש מידע, חוק חופש המידע עצמו קובע כי הרשות תבצע איזונים בין האינטרס שבחשיפת המידע, לבין הסייגים השונים. כך, למשל, יכול להיות שאכן העמדה שמוגשת כוללת פרט שעלול לפגוע בפרטיות והרשות הממשלתית מחליטה שאף על פי כן, האינטרס שבחשיפת המידע גובר². לחילופין, הרשות עשויה להחליט להשחיר פרט זה הפוגע בפרטיות, ולהעביר את שאר העמדה למבקש³.
22. לאור האמור אנו מציעים לכלול באתר החקיקה הממשלתי הערה ליידוע הציבור, בה ייכתב במפורש כי ניתן להעלות עמדה שאיננה תתפרסם לציבור במעמד הגשת ההערה, אך תהיה כפופה להוראות חוק חופש המידע, בהתאם לאיזונים שהרשות הציבורית תמצא לנכון.

² על הרשות לבצע איזון בין האינטרסים, כקבוע בסעיף 10 לחוק חופש המידע.
³ הרשות רשאית להעביר מידע חלקי או בתנאים, כקבוע בסעיף 11 לחוק חופש המידע.

23. כמו כן, מבוקש כי במסמך "תנאי השימוש באתר החקיקה הממשלתי" יצוין מפורשות בפרק הנוגע ל"הגנת הפרטיות ויידוע" כי הערות הציבור כפופות לחוק חופש המידע, וכי הרשות תשקול בכל מקרה לגופו האם יש למסור את הערות הציבור למבקש, בכפוף לסייגים ולאיוונים הנדרשים בהתאם להוראות חוק חופש המידע.
24. עוד ניתן לציין באתר כי ככלל, עמדות של יחידים שפרסומן עלול לעלות כדי פגיעה בפרטיות, צפויות לחסות תחת הסייגים הקבועים בחוק חופש המידע, ולהימסר באופן חלקי שאיננו מאפשר את זיהוי מגיש התגובה או לא להימסר כלל, בהתאם למקרה הנדון.
25. בדרך זו – מגישי ההערות ידעו כי במקרה שאצל הרשות תתקבל פניה לקבל את העמדה, הרשות תבצע איוונים, ככל מקרה אחר של בקשת מידע ציבורי, ותחליט האם להעביר את המידע. עוד ידעו כי עמדות של יחידים הכוללות מידע אישי, סיפור אישי, או פרטי מידע פרטיים אחרים, צפויות להיות "מוגנות" במסגרת סייג הגנת הפרטיות ולא יועברו או יועברו באופן חלקי וערוך שלא יאפשר זיהוי השולח.
26. עוד ייאמר כי ממילא חוק חופש המידע קובע סעיף הנוגע לפניה לצד ג' ולאפשרות של צד ג' להתנגד מקום בו הרשות בוחרת לחשוף מידע שעלול לפגוע בו. כך, במקרה בו אכן הערת הציבור שהרשות מבקשת לחשוף, עלולה לפגוע באופן ממשי בצד ג' כלשהו, היא תהיה חייבת לפנות אליו והוא יוכל להתנגד להעברת המידע, כמעוגן בחוק⁴.

סיכום

27. לאור האמור – אף שאנו חלילה לא מעוניינים להוביל לתוצאה של הפרת הבטחה שלטונית ושל פגיעה בהשתתפות הציבור בהליכי חקיקה – ישנה אפשרות למצוא מודל להעברת מידע כאמור, שתמצם את החשש מפגיעה כאמור.
28. עיגון הערה ליידוע הציבור, לפיה הערות הציבור המוגשות כפופות להוראות חוק חופש המידע, והרשות תבחן את העברתן למבקש במסגרת האיוונים אותם נדרשת לבצע בחוק חופש המידע, ותוך דגש על הגנת הפרטיות לעמדות של יחידים שיש בפרסומן בכדי לפגוע בפרטיות, תעקר את החשש מפני הפרת הבטחה שלטונית וכן תצמצם באופן משמעותי את החשש מ"אפקט מצנן" שימנע מהציבור להשתתף בהליכי החקיקה.
29. חשיפת המידע תאפשר קיומו של דיון ציבורי מעמיק, שייטיב את הליך החקיקה ויאפשר לרשות לעגן חקיקה המבוססת על תשתית ראייתית מספקת.
30. נשמח להרחיב על עמדתנו בפניכם.
31. לתשובתכם בהקדם, נודה.

בברכה,

מרב דוד
סמנכ"לית

עו"ד זהר אלטמן-רפאל
לוביסטית ציבורית

⁴ סעיף 13 לחוק חופש המידע.