

הגברת השקיפות והנגישות למידע במוסדות הציוניים

מוגש אל התנועה לחופש המידע

תוכן עניינים

1. מבוא.....	3
2. תקציר מנהלים.....	4
2.1 סקירה נורמטיבית – חקיקה.....	4
2.2 סקירה נורמטיבית – פסיקה.....	4
2.3 סקירת ספרותית.....	4
2.4 סקירה משווה.....	5
2.5 המלצות.....	5
3. רקע.....	6
4. סקירה נורמטיבית – חקיקה.....	8
4.1 מעמדם החוקי של המוסדות.....	8
4.2 חוק חופש המידע וחוק מבקר המדינה.....	9
4.3 פערי השקיפות במוסדות הציוניים.....	10
4.4 חוק יסודות התקציב.....	11
4.5 תקנות חופש המידע (העמדת מידה על איכות הסביבה לעיון הציבור).....	12
4.6 חוק הביקורת הפנימית.....	12
5. סקירה נורמטיבית – פסיקה.....	14
5.1 חשיבותה של זכות הציבור לקבל מידע מהרשויות הציבוריות.....	14
5.2 גופים דו-מהותיים והחובות שחלות עליהם.....	15
5.2.1 הגדרתם של המוסדות הציוניים דו-מהותיים בפסיקה.....	15
6. סקירה ספרותית.....	17
6.1 עקרונות והצדקות לשקיפות במוסדות ציבוריים.....	17
6.2 הקשר בין ניהול תקין, מניעת שחיתות ושקיפות.....	17
6.3 שקיפות בתאגידים פרטיים.....	18

19.....	6.4 האתגרים והחסרונות שבשקיפות מלאה
19.....	6.5 החלת חובת השקיפות על המוסדות הציוניים
22.....	<u>7. סקירה משווה</u>
22.....	7.1 ארצות הברית
22.....	7.1.1 חקיקה
24.....	7.1.2 פסיקה
25.....	7.1.3 יישום מבחני הפסיקה
26.....	7.2 דנמרק
28.....	7.3 הודו
30.....	<u>8. המלצות</u>
30.....	8.1 הרחבת תחולת חוק חופש המידע והכללת המוסדות הציוניים בחוק מבקר המדינה
30.....	8.2 אימוץ המודל הדני
31.....	8.3 הרחבת הפעילות של היחידה הממשלתית לחופש המידע
31.....	8.4 קיום סדנאות והרצאות
32.....	8.5 חיזוק ארגונים לשינוי חברתי
33.....	<u>9. סיכום</u>

1. מבוא

המוסדות הציוניים הינם המוסדות שהקימה התנועה הציונית בתקופה שלפני קום המדינה: קק"ל, הסוכנות היהודית, קרן היסוד ומוסדות ההסתדרות הציונית. גופים אלו ממלאים תפקידים מהותיים בפיתוח החברה הישראלית, בהתיישבות, ובחיזוק הקשר עם יהודי התפוצות. על אף מעמדם הציבורי של גופים אלו, והתמיכה התקציבית הממוסדת להם זוכים, חובת השקיפות המוטלת עליהם נותרה מוגבלת באופן משמעותי, זאת בשל אי תחולתו של חוק חופש המידע על פעילותם הענפה.¹ מצב זה יוצר חוסר איזון בין האינטרס הציבורי לשקיפות ונגישות למידע של גופים מתוקצבים ומשמעותיים, לבין יכולתם של המוסדות לשמור על גמישות תפעולית וכן על אינטרסים פנימיים.

מטרתו של מסמך זה הינה לבחון ולהציג את הפערים בין מעמדם הציבורי של מוסדות אלו לבין הצורך בשקיפות ציבורית רחבה יותר, תוך התמקדות בהשלכות חברתיות, המשפטיות והמעשיות של החרגתם מהחוק. כמו כן, במסמך זה יוצעו מספר המלצות אשר מטרתן להגביר את השקיפות במוסדות הציוניים, תוך התייחסות למכלול השיקולים הרלוונטיים שיוצגו בהמשך.

ראוי לציין כי אופיים ומעמדם הייחודי של מוסדות אלו יצרו אתגר משמעותי בניסיונות לגבש מודל אחיד וכן לבצע היקש מתחומים דומים, הן במישור החקיקתי והן במישור הפסיקתי, וזאת במטרה לחזק את חובת השקיפות ולהבטיח נגישות למידע. לאור זאת, במסמך זה נעשה שימוש בעקרונות משפטיים ומודלים ממקורות מגוונים, תוך ניסיון לבצע התאמה אל גופים ייחודיים אלו.

¹ חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע").

2. תקציר מנהלים

2.1 סקירת נורמטיבית – חקיקה

פרק זה עוסק בבחינת מעמדם של המוסדות הציוניים ובניתוח הפער הקיים בין תפקודם המרכזי כממלאי תפקידים ציבוריים משמעותיים במדינת ישראל לבין אי-תחולתו של חוק חופש המידע על פעילותם. 'החרגה' זו יוצרת פער בין מעמדם הציבורי, לבין חובת השקיפות החלה על גופים ציבוריים אחרים. כמו כן, במסגרת הפרק נסקור את המצב החקיקתי הקיים, תוך התייחסות לחוק חופש המידע, חוק יסודות התקציב² וחוק הביקורת הפנימית,³ בדגש על הזיקה הציבורית של מוסדות אלו, בין היתר בשל קבלת תקציבים מהמדינה. בנוסף, נבחן את ההתנגשות בין האינטרס הציבורי לשקיפות לבין הזכות לפרטיות, לצד דוגמאות מהתקנות הסביבתיות המעידות על הצורך בשקיפות אקטיבית. המסקנה העולה מפרק זה הינה שיש מקום להרחיב את חובת השקיפות והפיקוח על מוסדות אלו בחקיקה, זאת בשל מרכזיותו וחשיבותו הרבה של תפקידם בזירה הציבורית.

2.2 סקירה נורמטיבית – פסיקה

פרק זה מתמקד בניתוח הפסיקה הקיימת אשר מעלה, בין היתר, החלת עקרונות יסוד מהמשפט הציבורי, כדוגמת שקיפות וחובות דיווח, על גופים דו-מהותיים, וכן בחינת הדרכים ליישום עקרונות אלו במסגרת פעילותם של המוסדות הציוניים. מן המוצג בפרק עולה כי ההלכה הפסוקה מכירה במוסדות אלו כבעלי מאפיינים ציבוריים המצדיקים הטלת חובות הנגזרות מהמשפט הציבורי, אף שאינם מוגדרים רשמית כגופים ציבוריים לפי חוק חופש המידע. כך למשל, בפסקי הדין **ל.נ.ע. וימית**,⁴ נקבע כי על קק"ל והסוכנות היהודית חלים כללי ההגיונות והשוויון בשל תפקידם הציבורי, תקצובם הממשלתי ושימושם במשאבים ציבוריים. המסקנה העולה היא כי לאור אופיים הציבורי, התפקידים הציבוריים אותם הם ממלאים והתקצוב הממוסד, ניתן להחיל את הוראות חוק חופש המידע על גופים דו-מהותיים, ובפרט על המוסדות הציוניים, גם בהיעדר חקיקה מפורשת.

2.3 סקירה ספרותית

בפרק זה נעסוק תחילה בעקרונות, ההצדקות והאתגרים שבהחלת חובת השקיפות על מוסדות ציבוריים. נתמקד בגישות לפיהן המידע המצוי בידי מוסדות ציבוריים הוא קניינו האישי של האזרח, ומשכך יש לספק לו גישה למידע ע"פ חוק חופש המידע. נסקור את הקשר בין ניהול תקין ושקיפות וכן נתייחס לאתגרים כגון העלות הגבוהה והתקבעות סטנדרטים נמוכים.

בהמשך, נתייחס לצד השני של המתרחש ונדון בשאלה האם ראוי להחיל חובת שקיפות על מוסדות פרטיים, תוך התייחסות להשפעה הרחבה של תאגידים גדולים על חיי האזרח והמאפיינים

² חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: "חוק יסודות התקציב").

³ חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן: "חוק הביקורת הפנימית").

⁴ ת"א (ירושלים) 1755/96 ל.נ.ע. סחר ועבודות מיוחדות בע"מ נ' קרן קיימת לישראל, פ"מ תשנ"ט(1), 337, 353 (2000); עע"מ 6101/13 ימית א.בטחון (1988) בע"מ נ' הסוכנות היהודית לארץ ישראל, פסי' כג לפסק דינו של השופט רובינשטיין (23.2.2014).

העסקיים של המוסדות הפרטים. יתר על כן, נעסוק בהיותם של המוסדות הציוניים גופים המקיימים דואליות ציבורית ופרטית בהתאם להכרתם כגופים דו-מהותיים, ובשאלה האם ראוי להחיל עליהם את חובת השקיפות.

מאחר ולא אותרו מקורות מידע העוסקים ישירות בהחלת חובת השקיפות על המוסדות הציוניים, נדון בהצדקות להחלת השקיפות בהתאם למאפייני המוסדות, כגון מימון ציבורי, וכן בהצדקות לאי-החלת חובה זו כדוגמת מימון חיצוני וחוסר יעילות.

2.4 משפט משווה

בפרק זה נסקור את חובת השקיפות החלה על גופים הדומים בהגדרתם לגופים ציוניים, תוך בחינת מודלים ממדינות אחרות, אשר במסגרתם מיושמת חובת שקיפות או מעוגנים הסדרים דומים המותאמים למוסדות בעלי מאפיינים מקבילים. הפרק סוקר מודלים של חקיקת חובת השקיפות במדינות שונות, ביניהן ארה"ב, דנמרק והודו, ומציג את ההסדרים שנקבעו עבור גופים בעלי זיקה ציבורית או ממומנים מכספי הציבור. מכלל הדוגמאות עולה כי הן חקיקה מתקדמת והן מבחנים שמקורם בפסיקה מאפשרים את החלת חובת השקיפות על גופים שאינם ממשלתיים, אך ממלאים תפקידים ציבוריים, באופן דומה למוסדות הציוניים בישראל.

2.5 המלצות

הפרק מציע צעדים פרקטיים להרחבת השקיפות במוסדות הציוניים תוך שמירה על איזון עם צורכיהם הייחודיים. ההמלצות כוללות הצעה להרחבת תחולת חוק חופש המידע על מוסדות אלו בהתאם לקריטריונים של מימון ציבורי משמעותי וביצוע פונקציות ציבוריות, וכן הפיכת גופים אלו למבוקרים על ידי הכפפתם לביקורת מבקר המדינה. כמו כן מוצע לאמץ את המודל הדני לפיו גם מוסדות פרטיים המבצעים תפקיד ציבורי מחויבים בשקיפות ציבורית. בנוסף, אנו ממליצים על הרחבת הפעילות של היחידה הממשלתית לחופש המידע האמונה על פיקוח ומעקב אחר מינוי ממונים לחופש המידע בארגונים, הכשרתם ופועלם ביישום החוק, כך שתחול גם על המוסדות הציוניים.

לצד המלצות אלו, אנו ממליצים גם על קיום סדנאות, הרצאות ומפגשים בחסות משרד המשפטים אשר יתמקדו בחשיבות הנגשת המידע לציבור לאור תפקידם הציבורי של המוסדות הציוניים. זאת, במטרה לעודד את המוסדות להנגיש את המידע באופן וולנטרי, גם בהיעדר חקיקה מחייבת. כמו כן, אנו ממליצים על חיזוק ארגונים לשינוי חברתי, הפועלים למען קידום השקיפות, בין היתר על ידי הגשת עתירות לבג"ץ. השקיפות המוגברת צפויה לתרום להעלאת אמון הציבור במוסדות אלו, לשפר את הפיקוח ולחזק את מעמד הציבורי, כל אלו חרף אתגרים פוטנציאליים ביישום, כדוגמת התנגדות המוסדות והצורך בהקצאת משאבים.

3. רקע

המוסדות הציוניים הם המוסדות שהקימה התנועה הציונית טרם הקמת המדינה: קק"ל, הסוכנות היהודית, קרן היסוד ומוסדות ההסתדרות הציונית. מוסדות אלה הוקמו כחלק ממהלך היסטורי של עיצוב מדינת ישראל וביסוסה, ושימשו מאז כמנועים משמעותיים בפיתוח ההתיישבות ובקליטת עלייה. בנוסף, מוסדות אלה עוסקים בפעילויות כגון עידוד וקליטת עלייה, חיזוק הקשר עם התפוצות וייעור הכשרת קרקעות ליישוב. יתר על כן, מעמדם החוקי נובע מחוקים ייעודיים, כדוגמת חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל.⁵

בנוסף למעמדם המרכזי, פעילותם של מוסדות אלה מתקצבת על ידי המדינה בהיקף של כעשרות מיליוני שקלים בשנה, באמצעות קשרים כלכליים, קרי, תקצוב ומימון פרויקטים,⁶ ובאמצעות קשרים משפטיים, קרי, אמנות בין המדינה לבין המוסדות הציוניים,⁷ הסמכויות הבלעדיות המוענקות למוסדות אלה וכן הפטורים שבאמצעותם הם מפיקים רווחים כספיים.⁸

כך למשל, בשנת 2016, מימון ממשלתי לפעילויות שבהן התקשרו משרדי ממשלה עם הסוכנות היהודית הגיע לכ-2.4 מיליארד ש"ח.⁹ בנוסף, נהנית הסוכנות מהתקשרויות עם גופים ממשלתיים בדרך של פטור ממכרז,¹⁰ ככל שזו נעשית למטרות ציבוריות. בשנת 2016 לדוגמא, 25 מתוך 26 מסך ההתקשרויות הללו, נעשו בדרך של פטור ממכרז.¹¹ פטור ממכרז מהווה למעשה הטבה כלכלית בכך שהוא מסיר עבור המוסדות הציוניים חסם פרוצדורלי בהתקשרות חוזית עם המדינה. דוגמא נוספת לקשרים המצויינים לעיל, ניכרת בקשר שבין קק"ל למדינה בניהול קרקעות המדינה. קק"ל מחזיקה בבעלות של 12% מקרקעות המדינה.¹² בין קק"ל למדינה נחתמה אמנה לפיה, יוקמו שני גופים, מינהל מקרקעי ישראל (לימים רמ"י) ומינהל פיתוח קרקע (להלן: מפ"ק) בתוך קק"ל. באמנה הוסכם שבאחריות רמי ניהול כלל קרקעות המדינה ובאחריות מפ"ק יהיו פיתוח, ייעור והכשרה של קרקעות אלה.¹³ בין השנים 2011-2015 הכנסותיה מניהול הקרקעות של רמ"י הגיעו לכ-9.6 מיליארד ש"ח,¹⁴ ובאמצעות הכנסות אלו, קק"ל מממנת פעילות ציבורית בהיקף של מאות מילוני שקלים בשנה.¹⁵ האמנה, ההכנסה מניהול הקרקעות והמימון של פרויקטים ציבוריים ברחבי המדינה מהווים קשר כלכלי ומשפטי בין המדינה לקק"ל.

⁵ חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, התשי"ג-1952 (להלן: "חוק המעמד").

⁶ מבקר המדינה שיתופי פעולה של משרדי ממשלה עם הסוכנות היהודית 5 (2017).

⁷ מבקר המדינה הקרן הקיימת לישראל – פעולות לפיתוח מקרקעי ישראל 5 (2017).

⁸ שם; סי' 12 לחוק המעמד, לעיל ה"ש 5.

⁹ מבקר המדינה שיתופי פעולה של משרדי ממשלה עם הסוכנות היהודית, לעיל ה"ש 6.

¹⁰ שם.

¹¹ שם.

¹² מבקר המדינה הקרן הקיימת לישראל – פעולות לפיתוח מקרקעי ישראל 5 (2017).

¹³ שם.

¹⁴ שם.

¹⁵ שם; מבקר המדינה הקרן הקיימת לישראל – הניהול הכספי של פעולות קק"ל במקרקעין שבבעלות המדינה – דוח משלים (2017); "תקציב קק"ל לשנים 2024-2025", אתר קק"ל <https://katzi.net/540fb6>.

חרף כל האמור עד עתה, ולמרות ששקיפות ונגישות למידע הם עקרונות יסוד בממשל דמוקרטי תקין, המגבירים את מידת האחריות והאפשרות לפיקוח על המוסדות הציבוריים,¹⁶ חובת השקיפות המוטלת על מוסדות אלה מוגבלת משמעותית לעומת רשויות ציבוריות אחרות בישראל. חוק חופש המידע המהווה אבן יסוד בעקרון השקיפות הציבורית, אינו חל על מוסדות אלו.¹⁷ הפער שבין היקף הפעילות הציבורית של מוסדות אלו, לבין אי חובות הדיווח והשקיפות שלהם, מעלה קשיים בזמינות המידע לציבור, ביכולת הפיקוח ובשקיפות תהליכי קבלת ההחלטות.¹⁸

¹⁶ דפנה ברק ארז **משפט מנהלי** כרך א פרק 16 (2010).

¹⁷ חוק חופש מידע, לעיל ה"ש 1.

¹⁸ מבקר המדינה **הניהול הכספי** 10, לעיל ה"ש 15.

4. סקירה נורמטיבית – חקיקה

פרק זה יעסוק בחקיקה הקיימת, בפערים הנובעים מהחרגתם של המוסדות הציוניים מחוק חופש המידע, ובטיעונים המצדדים בהרחבת חובת השקיפות החלה עליהם.

4.1 מעמדם החוקי של המוסדות

המוסדות הציוניים הם המוסדות שהקימה התנועה הציונית טרם הקמת המדינה: קק"ל, הסוכנות היהודית, קרן היסוד ומוסדות ההסתדרות הציונית. מוסדות אלה פועלים מתוקף חוקים, אמנות והסכמים היסטוריים המסדירים את מעמדם והם פועלים במגוון תחומים ציבוריים כפי שיוצג להלן:

ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית: ההסתדרות הציונית הוקמה בשנת 1987, ועמדה בראש תנועת העם היהודי להגשמת החזון הציוני.¹⁹ כמו כן, הסוכנות היהודית נוסדה בשנת 1929 כזרוע המבצעת של ההסתדרות הציונית והובילה את פעילותה המדינית של ההסתדרות עוד בטרם הקמת המדינה.²⁰ כיום מעמדן מוסדר בחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל,²¹ המכיר בהן כסוכנויות המוסמכות לפעול בתחומי עידוד וקליטת עלייה, פיתוח הארץ ויישובה ועוד.²²

קק"ל: הקרן הקיימת לישראל הוקמה בשנת 1901 על פי החלטת הקונגרס הציוני של ההסתדרות הציונית העולמית, בכדי לרכוש קרקעות בארץ ישראל באמצעות תרומות העם היהודי.²³ בהמשך, בהתאם לאמנה שנחתמה בין קרן קיימת לישראל לבין המדינה, הוגדר לה ייעוד מרכזי נוסף – הכשרה ופיתוח קרקעות לצורך התיישבות יהודית בארץ.²⁴ כיום מעמדה של קק"ל מוסדר על ידי חוק קרן קיימת לישראל,²⁵ המעגן את מעמדה כחברה פרטית בישראל ובחוות דעת של היועמ"ש ממרץ 2014, נקבע כי הינה במהותה חברה לתועלת הציבור.

קרן היסוד: הוקמה בשנת 1920 כמנגנון לגיוס כספים למען המפעל הציוני, ומעמדה נותר כגוף עצמאי הרשום כחברה לתועלת הציבור.²⁶ מעמדה הוסדר בחוק קרן היסוד,²⁷ לפיו, דינה כדין חברה פרטית.²⁸

לסיכום, מעמדן של **ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית** מעוגן ב"חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל".²⁹ החוק מגדיר אותן כ"רשויות לאומיות" ולא כ"רשויות ציבוריות". כלומר, אינן נחשבות כ"רשות ציבורית" לצורך חוק חופש המידע. **קרן קיימת לישראל** נחשבת לחברה פרטית לתועלת הציבור, ואינה נכללת בהגדרת "רשות ציבורית"

¹⁹ סי' 2 לחוק המעמד, לעיל ה"ש 5.

²⁰ מבקר המדינה **שיתופי פעולה** 5, לעיל ה"ש 6.

²¹ סי' 4 לחוק המעמד, לעיל ה"ש 5.

²² שם.

²³ מבקר המדינה **הקרן הקיימת לישראל** 5, לעיל ה"ש 7.

²⁴ שם.

²⁵ חוק קרן קיימת לישראל, התשי"ד-1953.

²⁶ רן חכים **הקיבוצים בישראל: מבט היסטורי כלכלי** 42 (2009).

²⁷ חוק קרן היסוד, התשט"ז-1956.

²⁸ שם, בס' 3(3).

²⁹ חוק המעמד, לעיל ה"ש 5.

לצורך חוק חופש המידע.³⁰ **קרן היסוד** נחשבת כחברה פרטית לתועלת הציבור, אינה עונה על הגדרת "רשות ציבורית" לצורך חוק חופש המידע.³¹

4.2 חוק חופש המידע וחוק מבקר המדינה

חוק חופש המידע מבטא את זכותו של כל אזרח או תושב במדינת ישראל לקבל מידע הנמצא בידי רשויות ציבוריות לרבות מסמכים, דו"חות תקופתיים ופרוטוקולים. מטרתו של החוק היא לאפשר פיקוח ציבורי על רשויות ציבוריות ולהבטיח שקיפות במידע הנוגע לפעילותם של גופים אלו, באופן שיאפשר לציבור הרחב לתכנן את צעדיו באופן מושכל.³² יצוין שלאור חשיבות חופש המידע לציבור, גם לפני חקיקת החוק, ניתן לראות כי הפסיקה הכירה בחשיבות פרסום המידע לציבור בבג"ץ אפרתי.³³

אולם, ניתן לראות בסעיף 2 לחוק,³⁴ כי הגופים של המוסדות הציונים וביניהם קק"ל, הסוכנות היהודית ומוסדות ההסתדרות הציונים (למעט חטיבת ההתיישבות של ההסתדרות הציונית)³⁵ אינם חלק מהגופים שהחוק חל עליהם. הסיבה לכך נעוצה משני טעמים מרכזיים:

ראשית, ס' 2(9) לחוק חופש המידע³⁶ קובע כי החוק יחול על "תאגיד שהוקם בחוק", אך המוסדות הציוניים לא הוקמו מכוח החוק הישראלי אלא מכוח אמנות והסכמים היסטוריים.³⁷ גופים אלו הינם גופים עצמאיים הפועלים לייצוג העם היהודי כולו ולא דווקא את אזרחי מדינת ישראל. משכך, אינם כפופים לכללי השקיפות המוחלטת המחייבים גופים ציבוריים במדינה. ודוק, חרף קיומם של חוק קרן היסוד וחוק קק"ל הנזכרים לעיל,³⁸ המוסדות האלה אינם נחשבים תאגיד שהוקם בחוק. זאת, בשל קביעת ביהמ"ש שתאגיד יציר החוק הוא תאגיד שהחוק הקימו, הגדיר את מעמדו, סמכויותיו ומרחב פעילותו.³⁹ שני החוקים הנזכרים לעיל אינם מקימים את המוסדות ולא מגדירים את סמכויות המוסדות וכל מטרתם היא להסדיר את מעבר החברות לחברות ישראליות.

שנית, ס' 2(10) לחוק חופש המידע⁴⁰ קובע כי החול יחול על גופים מבוקרים בהתאם לס' 9 לחוק מבקר המדינה.⁴¹ אולם המוסדות הציוניים לא עונים להגדרות הסעיף ומשכך לא מופיעים ברשימת הגופים המבוקרים,⁴² זאת חרף ניסיונות שנכשלו להחלת הביקורת על חלק מהמוסדות.⁴³ כך למשל, בס' 9(8) לחוק מבקר המדינה, נכתב כי החוק יחול על כל מוסד שנתמך במישרין ובעקיפין על ידי הממשלה בדרך

³⁰ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 006201 "רישום קרן קיימת לישראל כחברה לתועלת הציבור" (1.5.2014).

³¹ חכים, לעיל ה"ש 26.

³² מבקר המדינה **שיתופי פעולה**, לעיל ה"ש 6.

³³ בג"ץ 5537/91 **אפרתי נ' אוסטפלד**, פ"ד מו(3) 501, פס" 23 לפסק דינו של השופט חשין (1992).

³⁴ ס' 2 לחוק חופש המידע, לעיל ה"ש 1.

³⁵ ראו ס' 2(9) לחוק חופש המידע, לעיל ה"ש 1.

³⁶ ס' 2(9) לחוק חופש המידע, לעיל ה"ש 1.

³⁷ יצחק זמיר **הסמכות המנהלית** כרך א 234 (2020).

³⁸ חוק קרן יסוד היסוד, לעיל ה"ש 27; חוק קרן קיימת לישראל, לעיל ה"ש 25.

³⁹ ת"א (מחוזי ירושלים) 1755/96 **ל.נ.ע. סחר ועבודות מיוחדות בע"מ נ' קרן קיימת לישראל**, תשנ"ט (1) 337, 345 (2000).

⁴⁰ ס' 2(10) לחוק חופש המידע, לעיל ה"ש 1.

⁴¹ ס' 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן: "**חוק מבקר המדינה**").

⁴² "הגופים המבוקרים" **מבקר המדינה** <https://katr.net/c5e8bd>.

⁴³ מבקר המדינה **הניהול הכספי**, לעיל ה"ש 15, בעמ' 24.

של הקצבה, ערבות ודומיהם.⁴⁴ על כן, במקרים בהם מתקיימת ביקורת של מבקר המדינה על המוסדות,⁴⁵ היא נעשית בנוגע לפעולות ספציפיות הנעשות בשיתוף עם משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות,⁴⁶ ולא מכוח היות המוסדות מוכפפים לחוק מבקר המדינה.

4.3 פערי השקיפות במוסדות הציוניים

לאור העובדה שהמוסדות מבצעים תפקידים ציבוריים בעלי חשיבות מרכזית ומעורבים בפרויקטים בהיקף של מאות מיליוני שקלים,⁴⁷ עולה צורך בשקיפות מצידם. דוגמא לצורך בשקיפות בפעילות גופים אלה, ניתן לראות בדו"ח מבקר המדינה משנת 2017 על התנהלותה של קק"ל.⁴⁸ בדו"ח מתואר מצב לקוי, שבו החלטות לגבי תקציבי עתק מתקבלות ללא קריטריונים ברורים וללא פיקוח מצד המדינה. בנוסף, מועברת ביקורת רבה על התרבות הארגונית בקק"ל, על האיזון בין נושאי המשרה המקצועיים לנושאי המשרה הפוליטיים בה ועל פיקוח המדינה.

יפים הם לעניינו דבריו של מבקר המדינה:

"את ההחלטות לגבי השתתפות קק"ל במאות פרויקטים... שהיקפן הכספי המצטבר הסתכם בעשרות עד מאות מיליוני שקלים מדי שנה בשנה, קיבלו חברי ההנהלה, ובייחוד יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר, לפי הבנתם הם ושיקול דעתם. ההחלטות התקבלו שלא על פי אמות מידה ידועות וברורות, מאחר שלא נקבעו אמות מידה כאלה, וללא השוואה בין חלופות. ישיבות הוועדה לא תועדו, ועל כן לא ניתן לדעת מי השתתף בהן, מה הוצג לגבי הפרויקטים, מה היו השיקולים והנימוקים ומי מחברי ההנהלה היה שותף באישור כל פרויקט" (ההדגשות אינן במקור).

דוגמא נוספת ניתן לראות בדו"ח מבקר המדינה משנת 2017 על שיתופי הפעולה של משרדי הממשלה עם הסוכנות היהודית.⁴⁹ בדו"ח מתוארות מספר התקשרויות עם משרדי ממשלה בסכומי עתק,⁵⁰ ללא קביעת יעדים, וכן ללא פיקוח או בקרה בכל הקשור לאפקטיביות של התקשרויות אלו. אם נתעלם לרגע מכשלי הפיקוח הממשלתי, אנו סבורים שעולה מהדו"ח צורך בשקיפות ביחס לפעילות הסוכנות, שכן ללא שקיפות לא ניתן יהיה לפקח על אפקטיביות הפעילויות המתוקצבות.

אך גם אילו מבקר המדינה לא היה מעלה קשיים אלו, מצב בו מוסדות האמונים על תפקידים כה מרכזיים, חולשים על תקציבים גדולים ומתנהלים ללא שקיפות, הינו מצב בעייתי. על כן, בהיעדר

⁴⁴ ס' 9(8) לחוק מבקר המדינה, לעיל ה"ש 41.

⁴⁵ מבקר המדינה הניהול הכספי, לעיל ה"ש 15; מבקר המדינה שיתופי פעולה, לעיל ה"ש 6.

⁴⁶ שם.

⁴⁷ מבקר המדינה פעולות לפיתוח, לעיל ה"ש 7.

⁴⁸ מבקר המדינה פעולות לפיתוח, לעיל ה"ש 7.

⁴⁹ מבקר המדינה שיתופי פעולה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 8.

⁵⁰ שם.

שקיפות וכללים ברורים, לא ניתן לבחון את האופן בו ממלאים נושאי משרה את תפקידם,⁵¹ ובחינת פעילות הארגונים נתקלת בקשיים רבים בהיעדר תשתית עובדתית לביצוע בדיקות.⁵²

עד כה נסקרו החוקים המרכזיים מהם עולה הפער המשמעותי ביותר ביחס לשקיפות המוסדות. להלן ייסקרו מספר חוקים נוספים אשר על פניו לא חלים על המוסדות הציוניים לאור מעמדם הייחודי. אולם, ניתן ללמוד מהם על הצורך בשקיפות ביחס למוסדות אלה, ועל דרכי שילובן והתאמתן. ראשית, ייסקרו חוק יסודות התקציב ממנו יעלה הצורך בשקיפות לצורך פיקוחו של שר האוצר. לאחר מכן ייסקרו תקנות חופש המידע, מהם יילמדו עקרונות כלליים של שקיפות המבוטאים בחוק אשר ניתן להקיש מהם לעניין השקיפות במוסדות הציוניים. לבסוף, ייסקרו חוק הביקורת הפנימית המלמד על הצורך בשקיפות לצורך ביקורת והתנהלות תקינה.

4.4 חוק יסודות התקציב

חוק יסודות התקציב נחקק בשנת 1985.⁵³ החוק עוסק בתקציב ובאופן חלוקתו, ונראה כי יש בכוחו של הדרישות בחוק כדי ללמד על רמת הפירוט הנדרשת בכל הנוגע לרשויות.

פרק ד' בחוק התקציב כולל הוראות בנושא תאגידים.⁵⁴ תאגיד לעניין חוק זה,⁵⁵ כולל תאגיד שהוא מוסד של המדינה שהוקם בחוק או מכוח סמכות שר בו, או שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין.⁵⁶ פרק זה כולל "מקרים ותגובות" רבים בנוגע לאופן פעולות השרים השונים בתגובה לפעולות של תאגידים. כך למשל, נקבע בסעיף 25(א) כי במקרה בו ראה שר האוצר שהתאגיד מבצע אחת מהפעולות המנויות בחוק, רשאי השר לנקוט בצעדים לתיקון הליקויים.⁵⁷ הסעיף מונה מספר מקרים ביניהם חריגה מהתקציב שאושר לתאגיד,⁵⁸ ביצוע עבודה שחוצה לעשייתה טעון אישור ומבלי שזה ניתן,⁵⁹ העסקה של יותר עובדים ממה שמוקצה או מותר לו⁶⁰ והלוואת כספים ללא אישור כשזה נצרך.⁶¹ קרי, פעולות התאגיד מפקחות ברובן על ידי גורם ממשלתי שיכול לתקן ולעצב את הנעשה, ואין לתאגיד חופש פעולה מוחלט. לאור העובדה כי המדינה מתקצבת את המוסדות הציוניים,⁶² נראה כי אין סיבה מהותית שלא להחשיב גופים אלה כתאגידים. על כן, נראה כי פרק ד' שעוסק בתאגידים, חל גם על גופים אלה ואיתו גם פעולות השר לתיקון ליקויים. אולם, כל עוד תאגידים מעין המוסדות הציוניים לא יחויבו בשקיפות מלאה, לא ניתן יהיה לפקח ברמה המוצגת בחוק יסודות התקציב.

⁵¹ מבקר המדינה פעולות לפיתוח, לעיל ה"ש 7, בעמ' 11.

⁵² שם.

⁵³ חוק יסודות התקציב, לעיל ה"ש 2.

⁵⁴ חוק יסודות התקציב, לעיל ה"ש 2, בפרק ד'.

⁵⁵ ס' 1(21) לחוק יסודות התקציב, לעיל ה"ש 2.

⁵⁶ ס' 1(21)(א) לחוק יסודות התקציב, לעיל ה"ש 2.

⁵⁷ ס' 25(ב) לחוק יסודות התקציב, לעיל ה"ש 2.

⁵⁸ ס' 25(א)(1) לחוק יסודות התקציב, לעיל ה"ש 2.

⁵⁹ ס' 25(א)(2) לחוק יסודות התקציב, לעיל ה"ש 2.

⁶⁰ ס' 25(א)(3) לחוק יסודות התקציב, לעיל ה"ש 2.

⁶¹ ס' 25(א)(4) לחוק יסודות התקציב, לעיל ה"ש 2.

⁶² מבקר המדינה שיתופי פעולה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 5.

4.5 תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור)

תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), נחקקו בשנת 2009 מתוקף סעיף 6(א) לחוק חופש המידע.⁶³ התקנות מחייבות רשויות ציבוריות לפרסם מידע הנוגע לאיכות הסביבה, כגון נתוני פליטות מזהמים, תוצאות מדידות סביבתיות ודיווחים על אירועי חומרים מסוכנים.⁶⁴ מטרתן להבטיח שהמידע יהיה זמין ונגיש, בין היתר באמצעות פרסומו באתרי אינטרנט ובמשרדי הרשויות, ובכך לאפשר לציבור לעיין בו, להבין את ההשפעות הסביבתיות של פעילויות שונות, ולהגביר את המודעות והמעורבות בנושאי סביבה.

מסקירה שביצענו על התקנות ניתן להבחין במספר עקרונות חשובים בהיבטי שקיפות המתבטאים בהן. ראשית, פרסום מידע תוך שקיפות מלאה. סעיף 2 לתקנות קובע כי על רשות ציבורית להעמיד לעיון הציבור מידע שמקורו בדיווח או באיסוף מידע, ובלבד שהוא נוגע למצבים המפורטים בתקנות ועלול לגרום למפגע סביבתי.⁶⁵ התקנות קובעות את הפרטים שחייבים להיכלל בכל מידע סביבתי שמתפרסם על ידי רשות ציבורית, ככל שהמידע נמצא ברשותה. המטרה היא להעמיד מידע לרשות הציבור, ולספק נתונים ברורים ומפורטים המאפשרים ניתוח ובקרה.⁶⁶ כמו כן, נקבע כי הרשות הציבורית אינה חייבת לעבד את המידע שהגיע אליה, וכי עליה להעמיד אותו לעיון הציבור כפי שדווח לה או כפי שנאסף על ידה.⁶⁷ אולם, במקרה בו הרשות הציבורית החליטה שלא להעמיד את המידע לעיון הציבור, עליה לפרסם הודעה בדבר החלטתה ונימוקה.⁶⁸ עיקרון נוסף הינו חובת הנגשה אקטיבית. פירוש הדבר שהמידע שיפורסם חייב להיות נגיש לציבור באינטרנט באופן שיקל עליו לממש את זכותו לעיין במידע.⁶⁹

כאמור, המוסדות הציוניים אינם חוסים תחת חוק חופש המידע, והם נהנים מחסינות קיום ההוראות החלות בו על אף השיקולים שנמנו לעיל. החרגת הגופים מחקיקה המחייבת שקיפות ככלל, ומתקנות אלו בפרט, מובילה לכך שהם אינם מחויבים בפרסום מידע סביבתי אודות הקרקעות שבניהולם. מדובר במוסדות שפעולותיהם בעלות השפעה סביבתית (כגון ייעור, כריתה, חקלאות או פיתוח) ואי דיווחן באותה מידת שקיפות כמו פעולות גופים ציבוריים אחרים עלולה להוביל לבעייתיות ולפגוע פגיעה רבה בנעשה בארץ בתחום הסביבתי.

4.6 חוק הביקורת הפנימית

חוק הביקורת הפנימית נחקק בשנת 1992 במטרה לחייב גופים ציבוריים בביצוע ביקורת פנימית.⁷⁰ כמו כן, החוק מתווה מדיניות ברורה בנוגע לביקורת שתיערך על ידי המבקר הפנימי.⁷¹ על המבקר הפנימי

⁶³ תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), התשס"ט-2009; ס' 6(א) לחוק חופש המידע, לעיל ה"ש 1.

⁶⁴ שם, בס' 2.

⁶⁵ שם, בס' 2.

⁶⁶ שם, בס' 3(א).

⁶⁷ שם, בס' 3(ב).

⁶⁸ שם, בס' 3(ג).

⁶⁹ שם, בס' 4(א) ובס' 5(א).

⁷⁰ חוק הביקורת הפנימית, לעיל ה"ש 3.

⁷¹ שם, בס' 2(א).

לבדוק מגוון תחומים כגון אם פעולות הגוף הציבורי ונושאי המשרה בו תקינות,⁷² אם ההוראות בהן מחויב הגוף כגוף ציבורי מקוימות בו,⁷³ את דרכי ניהול הנכסים וההתחייבויות של הגוף הציבורי⁷⁴ וכן אם ההחלטות בגוף התקבלו על פי נהלים תקינים.⁷⁵ אם הגוף הציבורי הוא גוף מבוקר על ידי מבקר המדינה, אזי שעל המבקר הפנימי לבחון גם את תיקון הליקויים עליהם הצביע מבקר המדינה.⁷⁶ לאחר ביצוע הביקורת, על המבקר הפנימי להגיש דין וחשבון על הממצאים שהתגלו בבדיקתו למנהל הכללי,⁷⁷ ולאחר מכן יתקיים דיון בהם על ידי הנהלת הגוף הציבורי.⁷⁸

החוק אינו חל על גופים וארגונים אחרים, שנהנים בצורה כלשהי מכספי המדינה, לרבות ההסתדרות הכללית, הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית. אך כאמור, לאור מעורבותם בפעילות ציבורית מרכזית, בנושאים משמעותיים ופעילויות בהיקף של מאות מיליוני שקלים, נראה כי ראוי לחייבם בביקורת פנימית. היעדר ביקורת פנימית עלול ליצור בעיות מהותיות כגון חוסר פיקוח על השימוש בכספים, התנהלות לא יעילה ואף סיכון לפגיעה באמון הציבור, כפי שהוצג לעיל.

מהסקירה המוצגת בפרק עולה תמונה לפיה בשל פערים חקיקתיים שונים, חובתם של המוסדות הציוניים לנהוג בשקיפות מוגבלת ולמעשה לא קיימת ביחס לסטנדרטים המצופים מגופים בעלי מעמד ציבורי כשלם. כפי שניתן יהיה לראות בפרק הפסיקה, קיימות דרכים בהם הפסיקה התמודדה עם פערים מעין אלו, ונבחן זאת גם ביחס למוסדות הציוניים.

⁷² שם, בסי' 4(א)(1).

⁷³ שם, בסי' 4(א)(2).

⁷⁴ שם, בסי' 4(א)(3).

⁷⁵ שם, בסי' 4(א)(4).

⁷⁶ שם, בסי' 4(א)(5).

⁷⁷ שם, בסי' 6(א)(2).

⁷⁸ שם, בסי' 6(א).

5. סקירה נורמטיבית – פסיקה

בפרק זה ייסקרו מספר פסקי דין המראים את דרכי ההתמודדות של הפסיקה עם חוסרים חקיקתיים. כפי שיוצג להלן, בהיעדר חקיקה המחילה חובות שונות על גופים פרטיים הנושאים בתפקידים ציבוריים, בתי המשפט הם שהטילו חובות מן המשפט הציבורי על גופים אלו. טענתנו בפרק זה תהיה, שניתן לבצע הליך דומה גם ביחס למוסדות הציוניים והצורך בשקיפות.

5.1 חשיבותה של זכות הציבור לקבל מידע מהרשויות הציבוריות

הפסיקה מתייחסת בהרחבה לחשיבותה של זכות הציבור לקבלת מידע על פעילותן הן של רשויות ציבוריות והן של גופים בעלי מאפיינים ציבוריים. הזכות לקבלת מידע היא מאבני היסוד של חברה חופשית ותנאי משמעותי לקיומו של משטר דמוקרטי.⁷⁹ זכות זו מבוססת על ההשקפה שהרשות היא נאמן של הציבור ולכן מחויבת לפעול לטובתו במסגרת תפקידה.⁸⁰ שקיפות הפעולות של הרשויות הציבוריות היא כלי מרכזי לפיקוח על תקינות פעילותן ומעניקה לציבור יכולת לבקר את אותן רשויות. בנוסף, השקיפות בנוגע למדיניות והחלטות הרשות הציבורית מתמרצת את הרשות עצמה לשפר את פעולותיה, מתוך ידיעה שהיא נתונה לביקורת ציבורית.⁸¹

טרם חקיקת חוק חופש המידע, בית המשפט קבע שפרסום הנחיות פנימיות של רשויות מנהליות הוא תנאי יסודי והכרחי, כאשר הנחיות אלו משפיעות על זכויות הפרט.⁸² ניתן להסיק על החשיבות שבית המשפט מייחס לחובת השקיפות ולפרסום מידע הנוגע ומשפיע על הציבור, מתוך כך שהוא יצר חובה והטיל אותה על רשות מנהלית גם טרם חקיקת החוק.

על חשיבותה של זכות הציבור לקבלת מידע מגופים בעלי אופי ציבורי ניתן ללמוד מהחלת החוק על ההתאחדות לכדורגל בישראל. בשנת 2018 נחקק סעיף 9 לחוק הספורט שהגדיר באילו תנאים התאחדות ספורט תיחשב רשות ציבורית לצורך חוק חופש המידע ותחויב בחובת דיווח ושקיפות עם חריג מסוים בנוגע לחשיפת זהות התורמים.⁸³ חוק זה הכניס לתוך חוק חופש המידע את התאחדויות ואיגודי הספורט שעד אז החוק לא חל עליהם. בעניין **ההתאחדות לכדורגל בישראל** נקבע בבית המשפט המחוזי כי ההתאחדות חייבת למסור מידע כספי וליישם את הוראותיו של חוק חופש המידע.⁸⁴ קביעה זו התבססה על סעיף 9 ועל הרציונל להחיל עליהם את הוראות חוק חופש המידע. גופים אלו הם בעלי אופי ציבורי והם זוכים למימון ציבורי ולכן ראוי לאפשר לציבור לקבל מאותם גופים מידע בכדי לפקח על הנעשה בהם. בערעור לבימה"ש העליון נקבע כי ההתאחדות עומדת בתנאי החריג בסעיף 9 לחוק הספורט הנוגע לזהות התורמים ולכן הערעור התקבל.⁸⁵

⁷⁹ ע"מ 9135/03 **המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ**, פ"ד (4) 217, פס' 8 לפסק דינה של השופטת חיות (2006).
⁸⁰ שם.

⁸¹ ע"מ 398/07 **התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל – רשות המיסים**, פ"ד (סג) 284, פס' 47 לפסק דינה של השופטת ארבל (2008).

⁸² עניין **אפרתי**, לעיל ה"ש 3333, בפס' 21 לפסק דינו של השופט חשין.

⁸³ ס' 9 לחוק הספורט, התשמ"ח-1988.

⁸⁴ ע"מ (תל אביב-יפו) 1550-02-18 **רשת שוקן בע"מ נ' ההתאחדות לכדורגל בישראל**, 37 (13.7.2020).

⁸⁵ ע"מ 6674/20 **ההתאחדות לכדורגל בישראל נ' רשת שוקן בע"מ**, פסקה 45 לפסק דינו של השופט גרוסקופף (21.11.2022).

5.2 גופים דו-מהותיים והחובות שחלות עליהם

גוף דו-מהותי במהותו הוא גוף פרטי בעל מאפיינים ציבוריים מיוחדים המצדיקים לעיתים החלה של נורמות מהמשפט הציבורי.⁸⁶ כך, למשל, נקבע שההתאחדות לכדורגל היא גוף דו-מהותי בשל זיקתה לכספי ציבור ופעילותה הציבורית.⁸⁷ בעניין **און** הובהר כי גם גופים פרטיים שאינם חלק מהמנהל הציבורי עשויים להיחשב דו-מהותיים אם יש להם מהות ציבורית מובהקת.⁸⁸

פסקי דין רבים הכירו בגופים שונים כגופים דו-מהותיים והחילו עליהם "דואליות נורמטיבית", המשלבת הן את כללי המשפט הפרטי והן נורמות מהמשפט הציבורי. לדוגמא, בעניין **קסטנבאום** נקבע שחברת קדישא היא גוף דו-מהותי הכפוף לעקרונות כמו הגינות וסבירות, בהתחשב באופיו ותפקידו.⁸⁹ בעניין **מיקרו דף** נקבע שחברת חשמל, בשל שליטתה במשאב חיוני, כפופה לעקרונות כגון שיוויון, יושר וסבירות.⁹⁰ בדומה לכך, גם בעניין **קפלנסקי** נקבע שחברת ביטוח היא גוף בעל אופי ציבורי או מעין ציבורי שמקור משאביו נובע מכספי הציבור ולכן חלים עליו חובות הוגנות וסבירות.⁹¹ לעומת זאת, במקרה של הטכניון, הפסיקה הכריעה כי אינו נחשב לרשות ציבורית כמשמעותה בחוק חופש המידע, ולכן הוראות החוק לא חלות עליו באופן ישיר למעט ניהול עניינים כספיים.⁹² אולם גם במקרה זה הושאר פתח להחלת נורמות ציבוריות אחרות אם יוכח שלטכניון מאפיינים ציבוריים מתאימים.⁹³

בדומה לגופים שנידונו בפסקי דין אלו, גם המוסדות הציוניים מקבלים מימון מכספי ציבור, בעלי מהות ציבורית מובהקת (התיישבות, קליטת עלייה ועוד), ושליטה על משאב חיוני (קרקעות המדינה שבשליטת קק"ל).

5.2.1 הגדרתם של המוסדות הציוניים כגופים דו-מהותיים בפסיקה

בית המשפט קבע בעבר שהמוסדות הציוניים הם גופים דו-מהותיים לעניין חובות שונות מתחום המשפט הציבורי. בעניין **ל.נ.ע** נפסק כי קק"ל היא לא תאגיד שהוקם בחוק ולכן חוק חובת מכרזים לא חל עליה, אך יש לסווג אותה כגוף דו-מהותי שחלים עליו עקרונות מן המשפט הציבורי לעניין זה.⁹⁴ כלומר, בפסק הדין נקבע שקק"ל מפעילה סמכויות בעלות אופי ציבורי שלטוני, לצד פעילותה במסגרת המשפט הפרטי, בשל יעדיה ופעילותיה ברכישת אדמות והכשרתן, תפקידה ההיסטורי ופעילותה המסגרת המוסדות הלאומיים בטרם הקמת המדינה. עם זאת, אין הכרת הפסיקה בקק"ל כגוף דו-

⁸⁶ אסף הראל **גופים ונושאי משרה דו-מהותיים** 204 (מהדורה שנייה, 2019).

⁸⁷ ה"פ (ת"א) 1027/02 **אביב גלעדי הפקות בע"מ נ' ההתאחדות לכדורגל בישראל**, 13 (7.4.2003); ע"א 4583/03 **התאחדות לכדורגל בישראל נ' אביב גלעדי הפקות בע"מ**, 1 (13.7.2003).

⁸⁸ ע"א 3414/93 **און נ' מפעלי בורסת היהלומים (1965) בע"מ**, פ"ד מט(3) 196, פס' 6 ו-7 לפסק דינו של השופט זמיר (1995).

⁸⁹ ע"א 294/91 **חברת קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום**, פ"ד מו(2) 464, פס' 9 לפסק דינו של השופט אלון ופס' 4 לפסק דינו של השופט ברק (1992).

⁹⁰ בג"ץ 731/86 **מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ**, פ"ד מא(2) 449, פס' 12 לפסק דינו של השופט ברק (1987).

⁹¹ ע"א 4849/06 **קפלנסקי נ' מנורה חברה לביטוח בע"מ**, פסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (25.2.2008).

⁹² עע"מ 7151/04 **הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל נ' דף**, פ"ד נט(6) 433, פסקה 15 לפסק דינו של הנשיא ברק (2005).

⁹³ שם, בפס' 14 לפסק דינו של השופט ברק.

⁹⁴ עניין **ל.נ.ע**, לעיל ה"פ 4, בעמ' 356; חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

מהותי לצורך חוק חובת המכרזים משמעותה הכרה שכזו לצורך חוק חופש המידע.⁹⁵ ההכרת גופים כדו-מהותיים נעשית באופן פרטני לפי המאפיינים הייחודיים של החובות המנהליות.⁹⁶

בעניין **ימית**, בית המשפט העליון קבע שהסוכנות היהודית היא גוף דו-מהותי בדרגה עליונה ולכן חלות עליה חובות שדומות לחובות שמחילה על עצמה המדינה לפי חוק חובת מכרזים,⁹⁷ ביניהן להבטיח חלוקת משאבים וכספי ציבור באופן שוויוני ולהתנהל בשקיפות.⁹⁸ על אף שהסוכנות היהודית היא גוף וולונטרי, בשל מאפייניה הציבוריים נקבע שהיא גוף דו-מהותי בדרגה עליונה, ולכן היא מחויבת לפעול בהתאם לעקרונות היסוד. פסק הדין קבע שהסוכנות היהודית נמצאת ברמה הגבוהה ביותר של גוף שאינו ממשלתי ומקבילה מבחינה מהותית בעניינים רבים לגופי ממשל.

בנוגע להסתדרות הציונית, לא קיימת פסיקה מפורשת שמכירה בהסתדרות כגוף דו-מהותי.⁹⁹ יחד עם זאת, על אופייה הציבורי ניתן ללמוד מחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל,¹⁰⁰ המסדיר את מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית. בחוק נקבע שמדינת ישראל מכירה בהסתדרות הציונית העולמית ובסוכנות היהודית, גופים מוסמכים לפיתוח הארץ, קליטת עולים ולתיאום פעילות מוסדות יהודיים שפועלים באותם תחומים.¹⁰¹ החוק לא מבחין בין ההסתדרות הציונית העולמית לבין הסוכנות היהודית והמדינה מכירה בשתי הסוכנויות הללו באופן משותף. **לכן, אנו סוברים כי ניתן להשליך את הנדון בפסיקה בנוגע לסוכנות היהודית והגדרתה כגוף דו-מהותי לעניין החלתם של חובות שונות מהמשפט הציבורי, גם על ההסתדרות הציונית העולמית.**

לסיכום, על אף החובות השונות של המשפט הציבורי שהוטלו בפסיקה על גופים דו-מהותיים, כל מקרה נבחן אד-הוק. לפיכך, אין די בכך על מנת להחיל את חובות הדיווח והשקיפות לפי חוק חופש המידע. עם זאת, ניתן לשקול החלה ספציפית זו על בסיס הכרת בית המשפט בהחלת כללי ההגיונות והשוויון מהמשפט הציבורי על גופים דו-מהותיים. בפועל, בית המשפט החיל חובת מכרז גם על גופים אלה דרך כללים מהמשפט הציבורי, גם אם באופן פורמלי הם אינם כפופים לחוק חובת מכרזים.¹⁰² על כן, אנו סוברים כי ניתן להשתמש באופן הנמקה זה גם בהינתן ותבצע עתירה לצורך החלת חובת השקיפות על המוסדות הציוניים מכוח חוק חופש המידע.

⁹⁵ עניין **ל.נ.ע.**, לעיל ה"ש 4, בעמ' 365.

⁹⁶ הראל, לעיל ה"ש 86, בעמ' 472.

⁹⁷ חוק חובת המכרזים, לעיל ה"ש 94.

⁹⁸ עניין **ימית**, לעיל ה"ש 4, בפס' לד לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

⁹⁹ בג"ץ 4212/91 **רוז'נסקי נ' הסוכנות היהודית לארץ-ישראל**, פ"ד מז(2) 661, פסקה 18 לפסק דינו של השופט אלון (1993).

¹⁰⁰ חוק המעמד, לעיל ה"ש 5, בס' 4.

¹⁰¹ ע"א 8378/11 **יגל מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' הסוכנות היהודית לארץ ישראל**, פסקה 40 לפסק דינה של השופטת חיות (27.10.2016).

¹⁰² עניין **ל.נ.ע.**, לעיל ה"ש 4, בעמ' 365.

6. סקירת ספרות

6.1 עקרונות והצדקות לשקיפות במוסדות ציבוריים

עיקרון השקיפות הוא נדבך מרכזי בשלטון דמוקרטי, החיוני להבטחת ניהול ציבורי תקין, הוגן ויעיל. שקיפות מאפשרת לציבור לעקוב ולפקח על פעילות הרשויות, מצמצמת את הסיכון לניצול לרעה של סמכויות ומשאבים, ומבטיחה קבלת החלטות מושכלת בהתאם לאינטרס הציבורי.¹⁰³ כמו כן, השקיפות חיונית למשטר דמוקרטי תקין, משום שהיא מאפשרת לאזרחים לקבל החלטות מושכלות, לרבות בעת בחירת נבחר ציבור.¹⁰⁴

ישנה גישה שלפיה המידע המצוי בידי רשויות הציבור שייך לציבור, והרשויות משמשות נאמנות עליו. לכן, עליהן לספק לציבור גישה חופשית למידע, למעט במקרים המצדיקים מניעה כמו הגנה על פרטיות או ביטחון לאומי.¹⁰⁵

6.2 הקשר בין ניהול תקין, מניעת שחיתות ושקיפות

הגישה החופשית למידע השמור בידי רשויות ציבוריות מהווה כלי מהותי להגבלת ריכוז הכוח השלטוני ולשיפור מעמדו של הציבור בתהליך הדמוקרטי.¹⁰⁶

חוקי השקיפות¹⁰⁷ מבססים את תשתית המנהל הציבורי התקין וההוגן. הם לא רק מגנים על זכויות הפרט ביחסיו עם הרשויות, אלא גם יוצרים סביבה המפחיתה את הסיכון לשחיתות מוסדית ואישית. השקיפות מאפשרת ביקורת, הן מצד המערכת השיפוטית והן מצד הציבור הרחב, ומשפרת את אמון האזרחים ברשויות השלטון.¹⁰⁸

היעדר שקיפות עלול להוביל למערכת שלטונית המאפשרת שחיתות ופועלת בניגוד לחוק. שחיתות יכולה להתגלות בממדים אישיים, כאשר נבחר ציבור מנצלים את מעמדם לצורך רווחים פרטיים, או בממדים מוסדיים, כאשר מקבלי החלטות פועלים בניגוד להליכי מכרזים תקינים או מקדמים מינויים מתוך אינטרסים אישיים. התוצאה הישירה של תופעות אלו היא פגיעה באמון הציבור, ערעור הלגיטימציה של השלטון וחזוקת תחושת הניכור של האזרחים כלפי המערכת השלטונית.¹⁰⁹

בעידן המודרני, סמכויות השלטון נוגעות כמעט לכל תחומי החיים – מהגנה על זכויות קניין ועד לניהול מערכות כלכליות ותשתיות חברתיות. בשל מעורבותה הרבה של הרשות הציבורית, תקינות פעולתה ושקיפותה הם תנאי הכרחי לשמירה על זכויות הפרט ועל יכולתו לפעול באופן חופשי במסגרת כלכלית

¹⁰³ דוד שמעוני ואילן ניר "ממשל פתוח: שקיפות המידע ושיתוף הציבור" מרכז ישראלי לקידום צדק חברתי עמ' 2 ו-4 (2013).

¹⁰⁴ יורם רבין ורועי פלד "הזכות החוקתית לקבל מידע" ספר דליה דורנר 463, 476 (דורית בייניש, שולמית אלמוג ויעד רותם עורכים 2009).

¹⁰⁵ יונתן ארבל ותהילה שוורץ אלטשולר "מידע רוצה להיות חופשי - הטעמת חוק חופש המידע בישראל" מחקר מדיניות 215, 74 (2008).

¹⁰⁶ שם.

¹⁰⁷ חוק חופש המידע, לעיל ה"ש 1; תקנות חופש המידע, לעיל ה"ש 63.

¹⁰⁸ זמיר הסמכות המנהלית, לעיל ה"ש 3737, בעמ' 20.

¹⁰⁹ יצחק זמיר "על שקיפות ועל שחיתות" שקיפות, שחיתות ומה שביניהן 17, 20-17 (2021).

וחברתית. הפיקוח הציבורי על השלטון, הנובע מהנגישות למידע, הוא אמצעי חיוני למניעת ניצול לרעה של כוח הממשל.¹¹⁰

6.3 שקיפות בתאגידים פרטיים

במאה העשרים ואחת, מוקדי הכוח אינם נחלתן הבלעדית של המדינות. הגלובליזציה הכלכלית וההפרטה יצרו מציאות חדשה, שבה תאגידים פרטיים ובפרט תאגידים בינלאומיים, תופסים מקום מרכזי במערך החברתי והכלכלי העולמי. זאת, עקב העובדה שביכולתם להותיר חותם משמעותי על חייהם של פרטים רבים, בין אם כתוצאה ישירה של פעילותם ובין אם בשל תוצרי הלוואי שלהם. כניסתם של תאגידים לתחום הציבורי הפכה את השפעתם למרכזית בתחום זה.¹¹¹

התלות של החברה במידע המצוי בידי תאגידים גדולים, לצד השפעתם הנרחבת על תחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים, מצדיקה בחינה מחודשת של גבולות האחריות שלהם.¹¹² דווקא הכרה בעוצמתם כגורם המשפיע על רווחתם של פרטים רבים, עשויה לשמש עילה להרחבת חובת השקיפות. הדבר נכון במיוחד כאשר מדובר במניעת שחיתות או בהבטחת תקינות מנהלית, סוגיות שאינן מוגבלות עוד למנהל הציבורי בלבד, אלא מקבלות משנה תוקף גם במישור הפרטי.¹¹³

האיזון הנדרש בין חובת הפיקוח הציבורי לבין עצמאותם הכלכלית של תאגידים אינו פשוט. מחד גיסא, יש להבטיח כי כוחם הרב לא ינוצל לרעה או יגרום נזק לציבור. ומאידך גיסא, עלינו להיזהר מפני פגיעה בחופש הפעולה הכלכלי של תאגידים, המהווה תנאי בסיסי להצלחתם ולתרומתם לכלכלה.¹¹⁴

הצורך בפיקוח ציבורי על תאגידים נובע מהשפעתם הנרחבת, אך יש להכיר גם במגבלותיו. פיקוח ציבורי מוצדק רק כאשר הוא משרת צורך ציבורי מובהק, כגון מניעת פגיעה בזכויות אדם או שמירה על אינטרס חברתי רחב. עם זאת, במקרים של פעילות עסקית טהורה, עדיף להסתמך על כללי השוק החופשי, המסוגלים לתקן כשלים ללא התערבות מנהלית מיותרת. המעורבות המוגזמת של המדינה עלולה לפגוע בתחרות ובגמישות הכלכלית, שהן מאבני היסוד של השוק.¹¹⁵

לנוכח אתגרים אלו, תאגידים פרטיים נבדלים מרשויות ציבוריות בכך שאינם מחויבים באופן בלעדי לאינטרס הציבורי. גופים אלו, הכוללים לעיתים גם גופים דו-מהותיים, נדרשים לאזן בין האינטרסים המסחריים שלהם לבין אחריותם הציבורית. איזון זה מצריך עיצוב של דואליות נורמטיבית שתתחשב הן בצרכים הכלכליים והן בציפיות הציבוריות מהם.¹¹⁶

¹¹⁰ רחל בלומנטל חוק חופש המידע כאמצעי במאבק למנוע שחיתות פוליטית 13-15 (נייר עמדה, אוניברסיטת תל אביב 2007)

¹¹¹ רועי פלד הזכות לחופש מידע מול תאגידים 17-20 (עבודת גמר לקראת התואר "מוסמך במשפטים", אוניברסיטת תל אביב 2009).

¹¹² איל בנבנישתי "תחולת המשפט המינהלי על גופים פרטיים" משפט וממשל ב 11, 16 (1994).

¹¹³ פלד חופש מידע מול תאגידים, לעיל ה"ש 111, בעמ' 50-52.

¹¹⁴ פלד חופש מידע מול תאגידים, לעיל ה"ש 111, בעמ' 25, 68.

¹¹⁵ יצחק זמיר "פיקוח ציבורי על פעילות פרטית" משפט ועסקים ב 67, 75-86 (2005).

¹¹⁶ הראל, לעיל ה"ש 86, בעמ' 203.

6.4 האתגרים והחסרונות שבשקיפות מלאה

לצד היתרונות הברורים הגלומים בחקיקת חוק חופש המידע וביישום עקרון השקיפות, ישנם אתגרים מהותיים המובנים בשימוש בכלי זה במסגרת המאבק בשחיתות. ראשית, **העלות הכלכלית הכרוכה ביישום חוקים אלה עשויה להוביל להסטת משאבים יקרים מתחומים חיוניים אחרים**, ובכך ליצור פערים בתפקוד הציבורי. שנית, במקרים מסוימים **טובת הציבור מחייבת עיכוב או אף הימנעות מגילוי מידע**, בעיקר כאשר מדובר במידע רגיש, כגון סודות ביטחוניים, אסטרטגיות משא ומתן או מידע אישי העלול לפגוע בפרטיותם של יחידים. יתרה מזו, **השקיפות עלולה לפגוע ביעילותו של הדיון הפנימי במוסדות הציבוריים**, שכן פקידים עלולים להימנע מביקורת כנה ואמיתית בשל חשש מתביעות או ביקורת חיצונית. במקרים חמורים יותר, השקיפות עשויה ליצור "מרוץ למטה", שבו סטנדרטים מוסריים נמוכים מתקבעים וגוררים את המערכת הציבורית להתנהגות בלתי הולמת. לפיכך, יש לבחון בקפידה את אופן יישום עקרונות השקיפות ולוודא כי ישנו איזון ראוי בין צורכי הציבור לשיקולי יעילות וניהול תקין.¹¹⁷

לצד זאת, גישת הציבור למידע הנמצא בידי הרשויות נתפסת כחיונית לשם קיום דמוקרטיה מהותית. כאמור, המידע הציבורי אינו אלא רכוש הציבור המוחזק בידי הרשויות בנאמנות, ומשכך זכותו של האזרח לקבל גישה לקניינו. בין היתר, המקור לגישה זו נובע מתשלום המיסים. המיסים שמשלם האזרח מממנים את הרשויות ומשכך, הפרט הוא הבעלים של המידע, אפשרות זו מערימה קשיים של ההכרה בזכות לקבל מידע מתאגיד פרטי, שכן תקציבו לא נובע ממיסי הציבור ועל כן אין לציבור בעלות על המידע שברשות התאגיד.¹¹⁸

אחד האתגרים המרכזיים במאבק לשקיפות בתאגידים פרטיים נוגע למעמדם המשפטי. אף שבית המשפט העליון הכיר בזכות החוקתית של התאגיד לקניין, יש הסבורים כי תאגידים נועדו בראש ובראשונה להפקת רווחים עבור בעליהם. גישה זו מציבה גבול ברור לאחריותם כלפי הציבור ומחזקת את הטענה כי חיוב תאגידים לשקיפות מעבר לדרישות הבסיסיות של דיני התאגידים, חורג מהאינטרסים שעליהם נועדו לשמור.¹¹⁹

6.5 החלת חובת השקיפות על המוסדות הציוניים

החלת חובת השקיפות על המוסדות הציוניים נובעת ממספר עקרונות יסוד, המשלבים את הצורך בשמירה על זכויות האזרח עם המטרות הציבוריות של המוסדות עצמם.¹²⁰ אחד העקרונות המרכזיים הוא **זכות הציבור לגישה למידע כקניינו האישי**. הגישה הזו מבוססת על ההנחה שהציבור, בתור הישות הפוליטית במדינה דמוקרטית, נושא את הזכות לקבל גישה למידע הנוגע לפעילות הגורמים השולטים במוסדות הציבוריים,¹²¹ בעיקר כאשר מדובר במוסדות הנתמכים במידה רבה מכספי ציבור.

¹¹⁷ שם.

¹¹⁸ פלד **חופש מידע מול תאגידים**, לעיל ה"ש 111, בעמ' 25, 44, 56.

¹¹⁹ פלד **חופש מידע מול תאגידים**, לעיל ה"ש 111, בעמ' 68.

¹²⁰ שמעוני וניר, לעיל ה"ש 103, בעמ' 2 ו-4.

¹²¹ רבין ופלד, לעיל ה"ש 104, בעמ' 469.

מוסדות ציוניים, דוגמת קק"ל, מקבלים מימון חלקי מהממשלה ומאזרחי המדינה דרך מערכת המיסים,¹²² ומאחר שכספי המיסים שמקורם מהציבור מממנים את פעולתם של מוסדות אלו, ישנה גישה שטוענת שהציבור הוא למעשה בעל המידע שנאגד ונשמר בידי אותם מוסדות. לפי גישה זו, הציבור זכאי לגישה למידע הזה, בדיוק כפי שזכותו לגשת לרכוש פרטי.¹²³ משכך, אני סוברים כי המידע שהמוסדות הציוניים אוגרים, בין אם מדובר במידע על קרקעות המדינה שבידי קק"ל או נתונים על פעילויות המוסדות, נתפס כקניין ציבורי, ואין סיבה שהציבור לא יוכל להיחשף אליו במידה שהוא נוגע להיבטים ציבוריים של פעילות המוסדות.

הצדקה נוספת להחלת חובת השקיפות מבוססת על המטרות הציבוריות של המוסדות הציוניים. בניגוד לתאגידים פרטיים, שהמטרה המרכזית שלהם היא השאת רווחים לבעליהם, המוסדות הציוניים פועלים להגשים אינטרסים ציבוריים חשובים, כדוגמת התיישבות יהודית, חיזוק הקשר עם התפוצות ופיתוח החברה הישראלית. מאחר והמוסדות הציוניים לא נועדו להפיק רווחים כספיים, אלא לממש מטרות לאומיות וקהילתיות, יש לראות בהם גופים בעלי אינטרס ציבורי.¹²⁴ אינטרסים אלו מחייבים אותם לפעול בשקיפות, מתוך חובה ציבורית לקבל גישה למידע על פעולתם, כך שהציבור יוכל לפקח, לבקר ולהתערב בנוגע להיבטים השונים של פעולתם.¹²⁵

עם זאת, ישנה גישה מנוגדת המובילה את הדיון בשקיפות באור שונה. גישה זו טוענת כי לא כל פעילות ציבורית מחייבת שקיפות מלאה. בעיני תומכי גישה זו, חובת השקיפות אינה תמיד בהכרח חיונית או ראויה, במיוחד כאשר היא עשויה לפגוע ביעילות או לשבש את הפעולה התקינה של המוסדות. מבלי להמעיט במשמעותה של שקיפות, יש המצביעים על חשש שהדרישה לחשיפת מידע תביא להכבדה על תהליך קבלת ההחלטות, במיוחד כאשר מדובר במוסדות ציבוריים וציוניים שפועלים בסביבה מורכבת ואסטרטגית.¹²⁶ עם זאת, אנו סוברים כי לאור היקף הפעולה של המוסדות הציוניים בתחומים אסטרטגיים כגון התיישבות, פיתוח קרקעות ובניית קשרים עם התפוצות, חשיפת המידע מקבלת משנה חשיבות. השקיפות מאפשרת לציבור להיות מעורב בתהליכים המשפיעים על חייו ועל עתיד הדורות הבאים. אם הציבור יכול לגשת למידע הנוגע לפעילותם של מוסדות אלה, הוא יכול להבטיח שפעולתם תהיה בהתאם לאינטרסים הציבוריים, ולא תסתיר פעולות שעלולות להפר את האיזון הציבורי.¹²⁷

ייתכן גם שמוסדות ציוניים, כמו קק"ל, אשר עוסקים בשאלות של קרקעות ותכנון ארוך טווח, ימצאו את עצמם נדרשים לשמור על חלק מהמידע בחשאי, מתוך רצון למנוע פגיעות עתידיות או שימוש לרעה במידע לא נכון. כמו כן, ניתן לטעון כי חלק משמעותי מהמימון של המוסדות הציוניים נובע מתרומות, ובדומה לתאגידים פרטיים שלא מקבלים מימון על ידי המדינה, המידע המצוי במוסדות ציוניים נחשב לקניין המוסד ולא לקניין האזרח.¹²⁸ עם טענה זו התמודדה הפסיקה וקבעה כי גם כספי

¹²² "תקציב קק"ל לשנים 2024-2025", קק"ל <https://katzir.net/540fb6>.

¹²³ פלד חופש מידע מול תאגידים, לעיל ה"ש 111, בעמ' 56.

¹²⁴ זמיר "על שקיפות ועל שחיתות", לעיל ה"ש 109, בעמ' 86.

¹²⁵ בלומנטל, לעיל ה"ש 110, בעמ' 13.

¹²⁶ בלומנטל, לעיל ה"ש 110, בעמ' 14.

¹²⁷ דפנה ברק-ארז "משפט ציבורי ומשפט הפרטה – תחומי גבול והשפעת גומלין" משפט וממשל (ה) 95, 97-98 (1999).

¹²⁸ פלד חופש מידע מול תאגידים, לעיל ה"ש 111, בעמ' 56.

תרומות מיועדים למטרות ציבוריות לאומיות ומשכך אופן מימון זה לא סותר את האופי הציבורי של המוסדות.¹²⁹

לסיכום, חובת השקיפות על המוסדות הציוניים אינה רק דרישה למנהל תקין, אלא גם זכות יסוד של הציבור להיחשף למידע שמנוהל על ידי הגורמים הפועלים בשם טובת הציבור. השקיפות מאפשרת לאזרחים להימנע משחיתות, מפגיעות בזכויותיהם וממצבים של ניצול כוח.¹³⁰ במוסדות ציוניים, בהם מטרות ציבוריות כמו התיישבות וחיזוק קשרים עם התפוצות עומדות בראש סדר העדיפויות, השקיפות חיונית לא רק לשמירה על אמון הציבור אלא גם להגשמת המטרות הציוניות בצורה הוגנת, נאותה ופתוחה. לעומת זאת, חשוב להכיר גם בהשלכות המעשיות של דרישה לשקיפות מלאה, ולעיתים ייתכן שיהיה מקום לשקול את הצורך בהגבלות חשיפה במקרים שבהם זו עשויה לפגוע במטרות ארוכות טווח או בעבודת המוסדות.

¹²⁹ עניין ל.ג.ע, לעיל ה"ש 4, בעמ' 356.
¹³⁰ זמיר "על שקיפות ועל שחיתות", לעיל ה"ש 109.

7. סקירה משווה

מדינות שונות ברחבי העולם, כגון מדינות שונות בארה"ב, דנמרק והודו, מייצגות גישות מגוונות בנוגע לשקיפות של מוסדות המקבלים מימון ציבורי. ניתוח זה יעמוד על השוני באסדרה בין מדינות אלו, זהות הגופים שעליהם חלה חובת השקיפות ובפרט על המקור הנורמטיבי שבו עוגנה החובה (חקיקה, תקנות או פסיקה רלוונטית).

7.1. ארצות הברית

7.1.1 חקיקה

חוק חופש המידע (FOIA)¹³¹ מהווה אחד מעמודי התווך של חובת השקיפות בארה"ב. עוגן לראשונה באופן חלקי במסגרת סעיף 3 לחוק הפרוצדורה המנהלית, ולאחר מכן נחקק בשנת 1966 כחוק פדרלי עצמאי שמטרתו העיקרית לקדם שקיפות ולהסדיר את סדרי הפרסום בממשל.¹³² החוק מחייב גופים ממשלתיים לספק מידע לציבור על פי בקשה, ומקנה לבית המשפט סמכות להורות על גילוי מסמכים במקרה של סירוב בלתי חוקי. במצבים כאלה, נטל ההוכחה מוטל על הגוף המסרב, ובתי המשפט נדרשים לבחון את הסוגייה מחדש ("de novo").¹³³¹³⁴

החוק חל רק על רשויות ממשלתיות, אך במדינות שונות בארצות הברית נחקקו חוקים דומים המשמשים מודל להחלת חובת שקיפות על סוכנויות מדינה וגופים מקומיים אשר מבצעים תפקיד ציבורי או בעלי מעמד ציבורי ואינם משתייכים לגופי ממשל פדרליים.¹³⁵ זאת ובהשלכה, בדומה למוסדות הציוניים בישראל.

ברוב המקרים, החוקים כוללים את רשויות המדינה הכפופות לבקשות לרישומים ציבוריים. עם זאת, לפחות ב-19 מדינות נקבעו הנחיות סטטוטוריות המחייבות במפורש גופים מעין-ממשלתיים, גופים בחסות ממשלתית ורשויות מעין לא ממשלתיות.¹³⁶ לעמוד בדרישות שקיפות ולספק מידע ציבורי.¹³⁷ גופים מעין-ממשלתיים דומים במאפייניהם לגופים דו-מהותיים. מדובר בארגונים הפועלים באופן עצמאי אך עם סמכויות או מימון משמעותי מהמדינה, כמו מועצות ציבוריות או קרנות מיוחדות. גופים בחסות ממשלתית כוללים מוסדות הנתמכים או מוקמים בידי הממשלה, כמו מוסדות תרבות או

¹³¹ Freedom of Info. Act, 5 U.S.C. § 552 (2016).

¹³² Benjamin M. Barczewski, *The Freedom of Information Act (FOIA): A legal overview*, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (June. 27, 2024) <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46238>

¹³³ בחינה *de novo* מחייבת את בית המשפט לבדוק את המקרה מחדש ללא תלות בהחלטות קודמות של אותו גוף.
¹³⁴ Barczewski, לעיל ה"ש 132, בעמ' 47.

¹³⁵ Barczewski, לעיל ה"ש 132, בעמ' 3.

¹³⁶ תרגום לעברית לביטוי quasi-governmental organizations מתורגם לרוב כ: ארגונים מעין-ממשלתיים או גופים מעין-ממשלתיים.

¹³⁷ Valerie Newberg, *Nongovernment Entities' Inclusion in Public Records Law*, THE COUNCIL OF STATE GOV'T (להלן: "CSG"), (Apr. 19, 2023).

מוסדות חינוך ציבוריים. סוכנויות מעין לא ממשלתיות הן גופים פרטיים בעלי מעמד משפטי עצמאי, אך עם תפקידים ציבוריים מוגדרים, כמו חברות פרטיות המבצעות שירותים במימון ציבורי.¹³⁸ חוקים אלו מרחיבים את חובת השקיפות מעבר לממשלה הפורמלית ומבטיחים פיקוח ציבורי גם על ארגונים הפועלים בממשק שבין הציבורי לפרטי.

בנוסף, לפחות ב-12 מדינות נקבעו קריטריונים באמצעות פסיקות בתי משפט המחייבים גופים שאינם ממשלתיים לספק רישומים מתבקשים, הכוללים את כלל המידע למעט מידע שעשוי להוות פגיעה בפרטיות עבור מוסדות כמו בתי חולים, גופי אכיפת חוק ובתי ספר, סודות מסחריים, מפות מבנים, נהלי חירום ורשומות כלי נשק.¹³⁹ גופים אלה מוגדרים בדרך כלל כגופים פרטיים, כגון מלכ"רים, חברות למטרות רווח, מחוזות מס וסוכנויות ממשלתיות מופרטות, הנהנים באופן חלקי ממימון ציבורי, משתמשים במשאבים ממשלתיים או מבצעים חלק מתפקידי המדינה.¹⁴⁰ לדוגמה, **חוקת השקיפות בטקסס** כוללת הוראות מקיפות בנוגע לגישה למידע ציבורי.¹⁴¹ החוק מגדיר "מידע ציבורי" כמידע המתייחס לפעילות ממשלתית, הנוצר או נשמר על ידי רשויות ממשלתיות, גופים פרטיים, או גופים מעין-ממשלתיים שממלאים תפקידים ציבוריים או נתמכים במימון ציבורי. החוק חל גם על גופים פרטיים בעלי זיקה לפעילות ציבורית, כגון ספקי שירותי מים וביוב הפועלים לפי חוק המים, וכן גופים האחראים לניהול ולשימור אתרים וקרקעות בעלי חשיבות היסטורית, דוגמת האלמו.¹⁴² ניתן למצוא דמיון בין גופים אלה לגופים הציוניים בארץ המבצעים תפקידים ציבוריים דומים, כמו ניהול קרקעות ומשאבים או שימור אתרים בעלי ערך היסטורי ולאומי.

הקריטריונים הכלכליים להכללת החוק על גופים משתנים, ונעים מדרישות כלליות כמו קבלת מימון כלשהו, ועד קריטריונים ספציפיים יותר כגון קבלת כספים ציבוריים העולים על שווי השוק ההוגן של סחורות או שירותים שניתנים בתמורה, בין אם באמצעות מענקים, דמי חבר, עמלות או תשלומים אחרים, כפי שניתן לראות בצפון דקוטה.¹⁴³ יש גם דרישות קפדניות יותר, כגון קבלת שליש מהתקציב התפעולי הכללי של אותו גוף ממימון ציבורי, כפי שקיים בג'ורג'יה.¹⁴⁴

באשר להנחיות המבוססות על אופי הפעילות, מספר מדינות קובעות קריטריונים ספציפיים להכללת גוף תחת חוקי חופש המידע. כך, **חוק השמש של מיזורי** מגדיר גוף ציבורי כגוף המבצע פונקציה ממשלתית או מקיים הסכמים עם הממשלה, והמונח "גוף ממשלתי מעין-ציבורי" מתייחס לאדם, תאגיד או שותפות המאורגנים או מורשים לפעול במדינה על פי ההוראות בחוק.¹⁴⁵ גוף כזה יכול להיות בעל מטרת עיקרית של התקשרות בחוזים עם גופים ממשלתיים ציבוריים או עיסוק בעיקר בפעילויות

¹³⁸ הראל, לעיל ה"ש 8686, בשער שלישי.

¹³⁹ CSG, לעיל ה"ש 137137.

¹⁴⁰ CSG, לעיל ה"ש 137.

¹⁴¹ Tex. Gov't. Code § 552.002.

¹⁴² The Texas Public Information Act – Requests, THE ALAMO, [https://www.thealamo.org/contact/tpia-](https://www.thealamo.org/contact/tpia-requests/faqs)

[requests/faqs](https://www.thealamo.org/contact/tpia-requests/faqs) (last visited Feb. 02, 2025).

¹⁴³ N.D. Cent. Code § 44-04.

¹⁴⁴ Ga. Code Ann. § 50-18-70.

¹⁴⁵ Mo. Rev. Stat. § 610.010(4).

שמבוצעות בהסכמים עם גופים אלה.¹⁴⁶ בנוסף, כל עמותה המקבלת הקצאת כספים מגוף ממשלתי ציבורי עשויה להיחשב גוף מעין-ציבורי, בכפוף למילוי תנאים מסוימים.¹⁴⁷ במובנים רבים, הגדרה זו מזכירה את ההגדרה הישראלית של גוף דו-מהותי, המתאר גופים הפועלים בממשק שבין הציבורי לפרטי ונושאים חובות משפטיות מוגברות בשל מעורבותם בפעילות בעלת אופי ציבורי.

כמו כן, מדינות כמו דלאוור משלבות את הקריטריונים הללו, ומגדירות ישויות לא ממשלתיות ככאלו המקבלות או מפזרות מימון ציבורי, או מייעצות ומתקשרות עם סוכנויות ממשלתיות רשמיות.¹⁴⁸ דא עקא, במקרים רבים ישנן מדינות שבהן הגדרה של גוף ציבורי או ישות ציבורית בחוק אינה ברורה ואינה כוללת במפורש ארגונים פרטיים, ולכן בתי המשפט נאלצו לפסוק במחלוקות הנוגעות להכללתם.¹⁴⁹

7.1.2 פסיקה

בפסיקה הנוגעת למחלוקת בנוגע להכללת ארגונים פרטיים בחוק, ניתן למצוא מגוון מבחנים בהם נעשה שימוש במדינות שונות בארה"ב. כל מדינה מיישמת קריטריונים להבחנה בין גופים ממשלתיים ולא ממשלתיים, בהתאם להיבטים של פונקציות ממשלתיות, מימון, רגולציה ומעורבות הממשלה.¹⁵⁰ רוב המבחנים דומים במרכיביהם המרכזיים, אך מדינות שונות מוסיפות קריטריונים ייחודיים לצורך קביעת ההגדרה המתאימה.

להלן סקירה של חלק מהמבחנים הללו:¹⁵¹

חמש מדינות ובהן קונטיקט, אוהיו, טנסי, ורמונט וושינגטון, משתמשות במבחן בן ארבעה חלקים להגדרת סוכנויות שאינן ממשלתיות:

- (1) האם הגוף מבצע פונקציה ממשלתית.
- (2) רמת המימון הממשלתית.
- (3) היקף המעורבות או הרגולציה הממשלתית.
- (4) האם הגוף הוקם על ידי הממשלה.

במערב וירגיניה הבחינה כוללת קריטריונים הנוגעים בבחינת:

- (1) הרכב מועצת המנהלים של הגוף.
- (2) אם הוא פועל ברמה הארצית.

אורגון כוללת את בחינת:

¹⁴⁶ שם.

¹⁴⁷ שם.

¹⁴⁸ *Del. Code Ann. tit. 29, § 10002*.

¹⁴⁹ CSG, לעיל ה"ש 137.

¹⁵⁰ CSG, לעיל ה"ש 137.

¹⁵¹ שם.

- (1) יכולת הגוף לקבל החלטות מחייבות עבור הממשלה.
- (2) סטטוס העובדים – כעובדי ממשלה או כעובדים שאינם ממשלתיים.

קולורדו, פלורידה וניו מקסיקו משתמשות במבחן הכולל גם קריטריונים הבוחנים :

- (1) אם הגוף מערבב כספים עם הממשלה באמצעות שימוש באוצר המדינה.
- (2) אם הגוף עוסק בעסקים על נכסי ציבור.
- (3) האם יש לממשלה "אינטרס פיננסי משמעותי" בגוף.

בהמשך למוצג לעיל, בתי משפט במדינות אחרות, כמו ארקנסו, נוקטים במבחנים שונים, המאפשרים לסוכנויות פרטיות שמקבלות כספים ציבוריים להיות נתונות לבקשות מידע.¹⁵²

המבחנים השונים שנקבעו במדינות ארה"ב להגדרת גוף הנכלל תחת החוק, משקפים גישה רב-ממדית, המתחשבת במימון, ברגולציה ובמעורבות הממשלתית, תוך התאמה לצרכים והמאפיינים הייחודיים של כל מדינה.

7.1.3 יישום מבחני הפסיקה

בכדי להמחיש את מידת היישום של מבחנים אלו בפסיקה נתייחס לפסק הדין **Schwartzman** דן בית המשפט בסוגיית זכותו של עיתונאי חוקר לגשת למסמכים של מחלקת מתנדבים לשירותי כיבוי אש.¹⁵³ מדובר במחלוקת שבה התבקש בית המשפט להחליט אם מחלקת מתנדבים לשירותי כיבוי אש, שהיא תאגיד ללא מטרות רווח, נחשבת ל"סוכנות ציבורית" על פי חוק רישום המסמכים הציבוריים במדינת פלורידה.¹⁵⁴ בית המשפט קבע כי למרות שהמחלקה מבצעת פעילויות התנדבותיות וכוללת ארגון חסות פרטי, היא נחשבת ל"סוכנות" משום שהיא פועלת בשם גוף ציבורי וממומנת בחלקה מכספי ציבור. בנוסף, בית המשפט קבע כי כל מסמכי המחלקה הם "מסמכים ציבוריים" ונתונים לגישה לציבור במסגרת חוק חופש המידע.

ראייה נוספת הינו פסק הדין **Gannon** משנת 2005,¹⁵⁵ במסגרתו הפך בית המשפט העליון של איוהו את החלטת בית משפט קמא וקבע כי מיקור חוץ של פונקציה ציבורית לגוף פרטי אינו מוביל להפרטת הרשומות של אותו גוף פרטי. בית המשפט כתב: "בערעור זה עלינו להכריע בשאלה האם גוף ממשלתי רשאי להעביר אחת מפעולות הליבה שלו לחברה פרטית, באופן שהופך חלק זה של פעילותו ללא-

¹⁵² החובה המחייבת גופים ציבוריים ולעיתים גם גופים פרטיים לחשוף מסמכים, נתונים ומידע לציבור הרחב, במטרה להבטיח שקיפות, פיקוח ציבורי ואחריותיות בפעולותיהם.

¹⁵³ (1978) 352 So. 2d 1230, 1231-32 (Fla. Dist. Ct. App. 1978). *Schwartzman v. Merritt Island Vol.*

¹⁵⁴ Fla. Stat. § 119.01 (2022).

¹⁵⁵ (2005) 131 / 03-1658, 2005 WL 238742 (Iowa Feb. 4, 2005). *Gannon v. Bd. of Regents*.

ממשלתי ואינו כפוף לביקורת ציבורית. אנו קובעים כי קרן אוניברסיטת המדינה של איווה, המקבלת שירותי מיקור חוץ כאמור, מבצעת תפקיד ממשלתי, ולכן רשומותיה כפופות לגילוי¹⁵⁶."

המגמה של מעורבות גופים שאינם ממשלתיים בבקשות למידע מרשומות ציבוריות צוברת חשיבות גוברת, במיוחד כאשר מדינות שואפות להפריט תוכניות ורשויות מסוימות במטרה לצמצם עלויות תפעול ולהפחית סיכונים. דינמיקה זו מעלה שאלות דומות גם לגבי המוסדות הציוניים, כמו קק"ל, הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית, שמקבלים מימון משמעותי מהמדינה אך אינם כפופים לחוק חופש המידע. במדינות אחרות, פסקי דין ומודלים משפטיים הוחלו כדי להכריע במעמדם של גופים מעין-ציבוריים ולהסדיר את חובת השקיפות שלהם. דוגמה לכך ניתן למצוא בפסיקות בארצות הברית המתמקדות בבחינת תפקידי הגוף, מידת המימון הציבורי שהוא מקבל, ומידת הפיקוח הממשלתי עליו. בישראל, ניתן להחיל מבחנים דומים, שיוכלו לשמש בסיס לדיון על המעמד המשפטי של המוסדות הציוניים. אם ניישם מבחנים אלו על המוסדות הציוניים, עשויות לעלות מסקנות המצביעות על כך שהם פועלים בממשק שבין הציבורי לפרטי ונושאים באחריות ציבורית מוגברת. מסקנה זו מובילה להצעת החלת עקרונות השקיפות והבקרה הציבורית גם על מוסדות אלו, ובכך להגביר את אמון הציבור במערכת.

7.2. דנמרק

לדנמרק מסורת ארוכה של מתן גישה לציבור למידע. כבר בשנת 1866 הוקנתה זכות מוגבלת של גישה למידע לגורמים המעורבים בתיקים מנהליים. כמו כן, בשנת 1970 נחקק חוק הרשומות הציבוריות, שהרחיב את הזכות והעניק לציבור גישה למסמכים רשמיים של רשויות ציבוריות, לנתונים הנוגעים להחלטות מנהליות, ולמסמכים הנוגעים לאופן אספקת שירותים ציבוריים ותכנון.¹⁵⁷

בשנת 1987 התקבל בפרלמנט הדני חוק הגישה לתיקי המנהל הציבורי,¹⁵⁸ שביטל את חוק הרשומות הציבוריות משנת 1970, והסדיר מחדש את זכות הציבור לגישה לרשומות ממשלתיות. החוק עבר חיזוק משמעותי עם כניסתה לתוקף של גרסה מעודכנת בינואר 2014, שזכתה לדיונים נרחבים ולביקורת.¹⁵⁹ התיקון הרחיב את הגישה למידע כך שתכלול גם מסמכים הנמצאים בידי גורמים פרטיים שמבצעים פעולות מטעמה של רשות ציבורית, דרש פרסום רחב יותר של מסמכים הנוגעים לתהליכי קבלת החלטות ברשויות ציבוריות, חידד את סוג המסמכים המוחרגים מתכולת החוק כגון מסמכים הנוגעים לתהליכים משפטיים, יצר מנגנונים נוספים לפיקוח על יישום החוק וחיזק את הדרישה מהרשויות לפרסם באופן יזום מידע תקציבי ומידע הנוגע לפעילויות עתידיות.¹⁶⁰

¹⁵⁶ שם.

¹⁵⁷ Lov om aktindsigt i offentlige administrative dokumenter, LOV nr. 280, af juni 1970 (Den.).

¹⁵⁸ Lov om offentlig forvaltning, LOV nr. 571, af december 1985 (Den.).

¹⁵⁹ Lov om offentlighed i forvaltningen, LOV nr. 606, af juni 2013 (Den.).

¹⁶⁰ שם.

ראוי לציין כי בשיטה החוקתית הדנית, זכות הציבור למידע אינה מעוגנת בחוקה או בכל מקור נורמטיבי חוקתי עליון.¹⁶¹ למרות זאת, דנמרק בחרה לקדם ולהרחיב את הנגישות למידע ממשלתי באמצעות חקיקה מתקדמת.¹⁶²

להלן נבחן מספר סעיפים מרכזיים בחוק הדני, המדגישים את תחולתו על גופים פרטיים וציבוריים המבצעים משימות בעלות אופי ציבורי או נהנים מתמיכה ממשלתית משמעותית.

סעיף 3 מגדיר שהחוק חל על מוסדות ועמותות בבעלות עצמית שהוקמו בחוק או על בסיס פרטי ומבצעות פעולות ציבוריות בפיקוח, וכן על חברות לאספקת חשמל, גז טבעי, ומערכות חום קולקטיביות בקיבולת גבוהה.¹⁶³

יתר על כן, סעיף 4 עוסק בתחולת החוק על חברות פרטיות במימון ציבורי.¹⁶⁴ החוק חל על פעולות המתבצעות על ידי חברות, כאשר למעלה מ-75% ממניותיהן נמצאות בבעלות הרשויות הציבוריות בדנמרק. עם זאת, החרגה נקבעה לגבי חברות הציבוריות הנסחרות בבורסה וכן על חברות הבנות שלהן. בנוסף, סעיף 5 לחוק קובע כי תחולת החוק מתפרשת גם על חברות, מוסדות, עמותות, וחברות בבעלות פרטית, במידה שניתנה להן סמכות, מכוח חוק או בהתאם לו, לקבל החלטות בשם המדינה, האזור או הרשות המקומית.¹⁶⁵

ניכר כי סעיפים 4 ו-5 מדגישים את תחולת החוק על גופים פרטיים שמבצעים משימות ציבוריות או מקבלים מימון ממשלתי משמעותי. סעיפים אלו רלוונטיים במיוחד בהקשר של המוסדות הציבוריים, שכן הם מדגישים את הצורך בהגברת השקיפות גם כאשר מדובר בגופים הפועלים באזור האפור שבין המגזר הציבורי והפרטי.

כמו כן, סעיף 6 מבהיר כי כאשר חברה, מוסד או גוף אחר שאינם נכללים תחת סעיפים 3-5 מופקדים על ביצוע משימות הנתונות לאחריות הציבור על פי חוק, חלה חובה על הרשות המנהלית הממונה לפקח על פעילותם.¹⁶⁶ במסגרת זו, על החברה או הגוף לספק מידע שוטף לרשות המנהלית לגבי אופן מילוי המשימות שהוטלו עליהם. מידע זה כפוף לזכות הגישה של הרשות למסמכים הרלוונטיים, בהתאם להוראות הכלליות של החוק.

החוק מעניק לשר הממונה, בהתייעצות עם שר המשפטים, סמכות לקבוע חריגים לסעיפים 4 ו-5, בין אם בביטול חובת מסירת המידע ובין אם בהרחבת תחולת החוק על גופים פרטיים שרוב תקציבם מגיע מממון ציבורי.¹⁶⁷ גמישות זו מאפשרת תגובה מותאמת למורכבות ולשונות בין גופים שונים, במיוחד

Helle Krunke, *Freedom of Information and Open Government in Denmark: Progress or Deterioration?*, 2 ¹⁶¹ INTE'L J. OPEN GOV'T (IMODEV) (2015).

¹⁶² Lov om offentliggjort i forvaltningen, LOV nr. 606 (Den.) ("Lov").

¹⁶³ שם, בס' 3.

¹⁶⁴ שם, בס' 4.

¹⁶⁵ שם, בס' 5.

¹⁶⁶ שם, בס' 6.

¹⁶⁷ שם, בס' 4 פסקה 2 וס' 5 פסקאות 2-3.

כאלו המצויים באזור האפור שבין המגזר הפרטי והציבורי. הדבר מאפשר לנבחרי הציבור להפעיל שיקול דעת רחב ולהבטיח יישום מיטבי של החוק בהתאם לנסיבות.

7.3. הודו

הודו מדורגת במקום 9 במדד ה-RTI שהוא הכלי הגלובלי המוביל להערכת עוצמתן של מסגרות משפטיות בינלאומיות לגישה למידע הנמצא ברשות רשויות ציבוריות (הזכות למידע).¹⁶⁸

החוק לזכות למידע (RTI) הינו חקיקה של פרלמנט הודו ואספת המחוקקים של דלהי, שמטרתו להסדיר את כללי הגישה של אזרחי הודו למידע ציבורי.¹⁶⁹ החוק חל על כל שטחה של הודו, והוא מתייחס לא רק לגופי שלטון כמו הרשות המבצעת, המחוקקת והשופטת, אלא גם לכל מוסד או גוף שהוקם על ידי חוק פרלמנט או חקיקה מדינתית. החוק כולל גופים שהוקמו על פי צו ממשלתי, גופים שהם בבעלות, בשליטה או במימון ממשלתי, וכן גופים לא-ממשלתיים שממומנים באופן משמעותי על ידי הממשלה.¹⁷⁰ גופים פרטיים אינם כפופים ישירות לחוק.

כמו כן, בכל הקשור לפסיקה, בעקבות פסק דין של בית המשפט העליון בפרשת **Sarbajit Roy** נקבע כי חברות תשתית פרטיות המספקות שירותים ציבוריים נופלות תחת תחום החוק.¹⁷¹ מגמה נוספת מתבררת מאז 2014, לפיה כל ארגון פרטי או עמותה שמקבלים יותר מ-95% מהמימון מהממשלה, נחשבים לרשויות ציבוריות ונתונים לחוק הזכות למידע.¹⁷²

פסק הדין **Dhara Singh Girls**¹⁷³ עסק בשאלה האם מוסד חינוך פרטי הנתמך כספית באופן משמעותי על ידי המדינה נכנס תחת ההגדרה של "רשות ציבורית" לפי סעיף 2(ח) לחוק זכות המידע ההודי משנת 2005.¹⁷⁴ העותר, בית ספר פרטי המוכר על ידי מועצת החינוך הממשלתית ומקבל סיוע כספי מהממשלה לתשלום שכר המורים, טען כי אינו מחויב לספק מידע שהתבקש במסגרת החוק, משום שאינו "רשות ציבורית" כהגדרתה. העותרים הסתמכו על צווים זמניים שניתנו במקרים דומים בעבר, בהם נפסק כי מוסדות פרטיים כאלה אינם נחשבים לרשות ציבורית. בית המשפט קבע כי המוסד עונה להגדרה של רשות ציבורית לפי החוק, מאחר שהוא ממומן באופן משמעותי על ידי כספי ציבור. לכן, הוא כפוף לדרישות החוק לשקיפות ואחריותיות, לרבות החובה לספק מידע על היבטים מנהליים וכלכליים לפי בקשת אזרחים. לפי המגמה בפסיקה, מוסד כפוף לדרישות בחוק גם במידה והזיקה לשליטה ומימון בין רשות ציבורית למוסד הפרטי היא מזערית.¹⁷⁵ יש לפרש את הוראות החוק בהרמוניה עם מטרותיו

¹⁶⁸ *The RTI Rating*, Ctr. for L. and Democracy, <https://www.rti-rating.org/> (last visited Feb. 02, 2025).

¹⁶⁹ The Right To Information Act, 2005 (India).

¹⁷⁰ Fredrick Noronha & Jeremy Malcolm, *Access to Knowledge: A Guide for Everyone*, CONSUMERS INT'L, 2010, at 96.

¹⁷¹ Sarbajit Roy vs Delhi Electricity Regulatory Commission, CIC (2006) (India).

¹⁷² Nayak, N. Dinesh, *Private institutions, NGOs now come under RTI Act: Information Commissioner*, THE HINDU (Dec. 13, 2014), <https://shorturl.at/fy9Cl>

¹⁷³ Dhara Singh Girls High School, Ghaziabad v. State of Uttar Pradesh & Ors, AIR 2008 CIC 92 (per Rakesh Tiwari, J) (India).

¹⁷⁴ סי' 22 לחוק חופש המידע ההודי, לעיל ה"ש 169.

¹⁷⁵ לעיל ה"ש 173.

ועם הנימוקים שעמדו בבסיס חקיקתו, ולהעניק להן פרשנות רחבה ביותר, כדי למנוע מהמוסדות לנצל פטור להסתרת פעילות או מעשים בלתי חוקיים.¹⁷⁶

¹⁷⁶ ש.ם.

8. המלצות

פרק זה מציע צעדים פרקטיים להרחבת תחולת חוק חופש המידע והרחבת יישום חובת השקיפות גם בהיעדר חקיקה במוסדות הציוניים תוך שמירה על איזון בין חובת השקיפות לבין הצרכים הייחודיים של גופים אלה.

8.1 הרחבת תחולת חוק חופש המידע והכללת המוסדות הציוניים בתוך הגופים המבוקרים לפי חוק

מבקר המדינה

על מנת להכיל את חוק חופש המידע על המוסדות הציוניים באמצעות החקיקה ישנו צורך בשינוי מדורג. ראשית, יש להחיל את חוק מבקר המדינה על המוסדות הציוניים. על הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת להחליט על כך ולאחר מכן לאשר את ההחלטה במליאת הכנסת, כפי שניסתה הוועדה לעשות בעבר.¹⁷⁷ לאחר מכן, על מנת להחיל את חוק חופש המידע על מוסדות מבוקרים, שר המשפטים וועדת חוק, חוקה ומשפט של הכנסת צריכים לקבוע אילו מוסדות מתוך המוסדות המבוקרים יכללו בחוק.¹⁷⁸ משכך, אנו רואים שתי חלופות אפשריות: האחת, ששר המשפטים וועדת חוק חוקה ומשפט של הכנסת יקבעו שהמוסדות הציוניים נכללים תחת החוק. השנייה, לשנות את ברירת המחדל, כך שבמקום ששר המשפטים יקבע אילו מוסדות יכללו בחוק, שר המשפטים יוכל להחריג מוסדות מן החוק. על מנת לעשות זאת אנו מציעים לתקן את חוק חופש המידע כך שבסעיף 10, במקום המילים "שקבע שר משפטים", יופיעו המילים "אלא אם קבע שר המשפטים אחרת".¹⁷⁹ במידה ויבחרו שר המשפטים וועדת חוק חוקה ומשפט של הכנסת להחריג את המוסדות הציוניים, הם יהיו מחויבים לנמק את החלטתם בפני הציבור.

8.2 אימוץ המודל הדני

בהתאם לסעיף 3 לחוק הגישה לתיקי המנהל הציבורי הדני,¹⁸⁰ יש להוסיף לסעיף 2¹⁸¹ הגדרה נוספת הכוללת מוסדות ועמותות פרטיות המבצעות פעולות ציבוריות בפיקוח. יש להדגיש כי הצעה זו רלוונטית רק כאשר מיישמים גם את הצעתנו הקודמת להכליל את המוסדות הציוניים תחת חוק מבקר המדינה ובכך להפוך את המוסדות הציוניים לגופים מפקחים.

בניגוד למדינות שבהן חובת השקיפות על גופים פרטיים או מעין-ממשלתיים נקבעת בחקיקה ישירה או באמצעות קריטריונים ברורים הקבועים בחוק או בפסיקה, המודל הדני מאפשר התאמה לצרכים של גופים פרטיים בעלי זיקה ציבורית או כאלו המצויים במחלוקת משפטית. מאפיין זה עשוי להיות רלוונטי במיוחד בהקשר של המוסדות הציוניים, המתאפיינים במורכבות מבנית ותפקודית, המשלבת פעילות ציבורית לצד אופי פרטי-אוטונומי.

¹⁷⁷ פרוטוקול ישיבה 265 של ועדת מבקר המדינה, הכנסת ה-20 (9.8.2017).

¹⁷⁸ חוק חופש המידע, לעיל ה"ש 1, בס' 10; דברי הסבר להצעת חוק חופש המידע התשנ"ח-1998, ה"ח 2630, 368.

¹⁷⁹ ס' 10 לחוק חופש המידע, לעיל ה"ש 1.

¹⁸⁰ Lov, לעיל ה"ש 162, בס' 3.

¹⁸¹ חוק חופש המידע, לעיל ה"ש 1.

המודל הדני, המאפשר התאמות פרטניות ושימוש בשיקול דעת רחב מצד המחוקק והמבצעים, יכול לתת מענה לצרכים המיוחדים של מוסדות אלו. לדוגמה, ניתן ליישם את הגישה הדנית כדי לקבוע חובת שקיפות מדורגת, המותאמת לרמת המימון הציבורי ולתפקידי המוסד. כך, מוסדות כמו קק"ל או הסוכנות היהודית, אשר נהנים מתקציבים ציבוריים משמעותיים ופועלים במרחב הציבורי, יוכלו תחת רגולציה מתקדמת המתאימה למאפייניהם הייחודיים.

8.3 הרחבת הפעילות של היחידה הממשלתית לחופש המידע

היחידה הממשלתית לחופש המידע, אשר הוקמה בכוח החלטת ממשלה מס' 2950, נועדה להבטיח את יישום חוק חופש המידע ולחזק את השקיפות הציבורית בישראל. היחידה פועלת כמוקד ידע מקצועי בתחומה, ואמונה על הנחיה, הדרכה ובקרה של משרדי ממשלה ויחידות הסמך. תפקידה כולל טיפול בתלונות ציבור בנוגע להתנהלות הממונים על חופש המידע, הנחיית גופים ציבוריים בדבר יישום החוק, תיקון ליקויים שנגלו בעבודת הרשויות, ופרסום דו"חות שנתיים המסמכים את ממצאי פעילותה. כמו כן, היא יוזמת פרויקטים להפצת מידע יזום, מפצה רשימות מעודכנות של רשויות ציבוריות, ומנהלת אתר מרכזי לשיפור נגישות המידע לציבור.¹⁸²

על אף פעילותה, מוסדות ציוניים בעלי מאפיינים ציבוריים מובהקים אינם נכללים תחת הוראות החוק, אף כי חלקם מפעילים סמכויות שלטוניות ומקבלים תקציבים ציבוריים. לאור זאת, אנו ממליצים כי היחידה הממשלתית לחופש המידע תרחיב את תחום פעילותה גם למוסדות אלו, אף בהיעדר חקיקה ישירה. הדבר יוכל להתבצע באמצעות ייזום פרויקטים המעודדים שקיפות וולנטרית, פיתוח כלים ייעודיים להגברת הנגישות למידע, והענקת הכשרה, הנחיה ותמיכה מקצועית למוסדות הציוניים. יוזמות אלו יקדמו את עקרונות השקיפות והאחריות בקרב גופים נוספים ויחזקו את אמון הציבור בהם.¹⁸³

8.4 קיום סדנאות והרצאות

אנו ממליצים כי משרד המשפטים יקיים סדנאות, עיונים והשתלמויות ייעודיות למוסדות הציוניים. על אף שאינם חוסים תחת חוק חופש המידע, ניתן לראות במידע המוחזק על ידי המוסדות כקניין הציבור וזאת בשל המימון שמקבלים המוסדות מכספי ציבור והחזקתם בקרקעות המדינה. משכך, עליו להיות נגיש ושקוף כברירת מחדל, אלא אם קיימים נימוקים מיוחדים המצדיקים את מניעת הגישה למידע כגון מניעה בטחונית. הסדנאות יעסקו בעקרונות המנחים של שקיפות ציבורית, הפרשנות המשפטית הראויה להוראות החוק ובפרוצדורות להתמודדות עם מצבים מורכבים ובעיות חוזרות ביישום חובת השקיפות. במידה וחוק חופש המידע יוחל על המוסדות הציוניים, קיום ההרצאות והסדנאות חשובות ביותר, שכן במשך עשרות שנים הצטברו במוסדות פרקטיקות יצוקות שיש לשנותן, והצורך להכשיר את המוסדות לפרקטיקות של שקיפות הינו מהותי. הרצאות וסדנאות יאפשרו להעביר את המוסדות הציוניים שינוי מהותי אשר לא יהיה רק עלי ספר.

¹⁸² החלטה 2950 של הממשלה ה-32 "יישום חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998: הגברת השקיפות ברשויות ציבוריות" (6.3.2011).

¹⁸³ ארבל ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 105, בעמ' 220.

לצד זאת, אנו מאמינים שגם במצב של היעדר חקיקה, ייתכן וסדנאות אלו יעודדו הנגשה וולנטרית של המידע על ידי המוסדות הציוניים. כדי לעודד גישה וולנטרית זו, אנו ממליצים להזמין למפגשים אלו גורמים המשתמשים באופן תדיר בזכות לחופש המידע כגון עיתונאים ואקדמאים, וקיום דיון פתוח ומעשי על חשיבות השקיפות ועל האתגרים הכרוכים בהנגשת המידע. יוזמה זו עשויה לעודד מוסדות ציוניים לאמץ מיוזמתם סטנדרטים של שקיפות, ובכך לחזק את אמון הציבור בהם, להדק את זיקתם למטרות הציבוריות ולהתקרב לערכי היסוד של מנהל תקין.¹⁸⁴

8.5 חיזוק ארגונים לשינוי חברתי

המוסדות הציוניים ממלאים תפקידים ציבוריים מרכזיים במדינת ישראל, אך החרגתם מחוק חופש המידע יוצרת פער משמעותי בין מעמדם הציבורי לבין חובת השקיפות המצופה מהם. המספר הנמוך של בקשות לקבלת מידע מאת המוסדות הללו מעיד על היעדר מודעות ציבורית לזכויות המידע, ואף על חוסר ההכרה בתועלת שניתן להפיק מנגישות למידע המצוי בידיהם. בהיעדר חקיקה ראינו כי פסיקת בית המשפט יכולה להחיל עקרונות מהמשפט הציבורי על גופים דו-מהותיים, אך אין מדובר בהחלה גורפת של כל עקרונות המשפט המנהלי וכל עקרון נבחן בנפרד.¹⁸⁵ ארגונים לשינוי חברתי ממלאים תפקיד חשוב בקידום השקיפות הציבורית. ארגונים כגון האגודה לזכויות האזרח, שבי"ל והתנועה לחופש המידע פועלים להביא לידיעת הציבור את זכותו למידע ואת החשיבות שבפיקוח. לאור זאת, יש לעודד את המשך פעילותם של ארגונים אלו להעלאת מודעות הציבור לקבלת מידע ולהפעיל לחץ ציבורי ומשפטי להחלת עקרונות השקיפות על גופים אלה. העצמת גופים אלו על ידי הגברת חשיפתם לציבור וחינוך הציבור לסטנדרטים של שקיפות, עשויה להגדיל את מימונם ואת כוח האדם בהם.¹⁸⁶

¹⁸⁴ ליאת גולן "חוק חופש המידע: עקרונות, מגמות ביצוע, שפיטה והיבט סביבתי" מכון ירושלים לחקר ישראל המרכז למדיניות סביבתית 40 (2007).

¹⁸⁵ בנבנישתי, לעיל ה"ש 112, בעמ' 19.

¹⁸⁶ בלומנטל, לעיל ה"ש 110, בעמ' 32.

9. סיכום

המוסדות הציוניים, כגון קק"ל, הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית, ממלאים תפקידים מרכזיים בעלי חשיבות ציבורית רבה בישראל, אך אינם כפופים לחוק חופש המידע. מצב זה יוצר פער בין מעמדם הציבורי לבין רמת השקיפות המצופה מהם. סקירה נורמטיבית זו מלמדת כי למרות ההחרגה הקיימת בחוק, ישנה הצדקה להחיל על מוסדות אלו עקרונות של המשפט הציבורי, בדומה למה שנעשה ביחס לגופים דו-מהותיים.

בהשוואה בינלאומית, ניתן לראות כי במדינות כגון ארצות הברית, דנמרק והודו קיימת חקיקה המחילה חובת שקיפות על גופים פרטיים או מעין-ציבוריים הנהנים ממימון ציבורי או המבצעים פונקציות ציבוריות. יישום מודלים אלו בישראל יוכל לשפר את רמת הפיקוח על המוסדות הציוניים ולהתאימם לצרכים ולכלים של המציאות המודרנית, תוך שמירה על האיזון בין חובת השקיפות לבין הצרכים הייחודיים של המוסדות, כגון שמירה על אינטרסים ביטחוניים ותפעוליים.

שקיפות אינה רק ערך בפני עצמו, אלא כלי חיוני לשיפור הניהול, למניעת שחיתות, ולחיזוק אמון הציבור במוסדות הציוניים. צעדים מעשיים להרחבת השקיפות עשויים לכלול החלת חוק חופש המידע באופן מדורג, פיתוח מנגנוני פיקוח מותאמים, והגברת המודעות הציבורית לזכות למידע. יישום המלצות אלו יאפשר למוסדות הציוניים להמשיך למלא את תפקידם הציבורי, תוך עמידה בסטנדרטים מודרניים של ניהול תקין ואחריות ציבורית.

מסמך זה נכתב על ידי: האנליסטים – רעות הר הנוי, חן צוקר, נועה דובי, מאי ברגר וארי בניוביץ.

בליווי: חברת צוות מחקר – אילנה מלמד.

נערך על ידי: ראשי הצוות – יובל קוראני וטל וולמרק.

נבדק על ידי: ראש סניף 'עומק' בר אילן – עמית נחמיאס.

אושר לפרסום על ידי: סמנכ"ל 'עומק' – נדב מילר.

בברכה,

מרכז 'עומק' – עיצוב מדיניות וחקיקה.