

29 בנובמבר 2020

לכבוד  
מר מוניר קזמל  
הממונה על יישום חוק חופש המידע  
משרד התקשורת

בדוא"ל: [hofesh-meida@moc.gov.il](mailto:hofesh-meida@moc.gov.il)

**הנדון: סירובכם לבקשת חופש המידע של איגוד האינטרנט הישראלי בעניין פריסת תשתיות תקשורת**  
סימוכין: בקשת המידע מיום 22.7.2020; המענה לבקשה מיום 17.9.2020 (מספרים: 2021-20-0065);  
תשובותיכם מיום 21.10.2020 ומיום 6.11.2020

שלום רב,

אנו פונים אליכם בשם איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר), ובשיתוף עמו וכן עם הסדנא לידע ציבורי (ע"ר), בעניין בקשת המידע שבכותרת, על מנת לחדד ולפרט את טענותינו בנוגע להחלטתכם שלא למסור את המידע המבוקש בה, ולתת בידיכם אפשרות להיענות להן ללא צו שיפוטי. **יובהר שבכוונתנו לפנות לערכאות שיפוטיות, ללא התראה נוספת, בהיעדר תשובה מספקת מצדכם לאמור במכתבנו זה.**

#### א. רקע עובדתי

##### א.1. על מבקשי המידע

1. איגוד האינטרנט הישראלי הוא עמותה ציבורית רשומה (מס' 580299543), המנהלת שתי תשתיות מרכזיות בפעילות האינטרנט בישראל (רשם שמות המתחם במרחב II ומחלף האינטרנט הפנים-ישראלי IIX), המוגדרות "מערכת ממוחשבת חיונית" לפי חוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998. האיגוד פועל מאז היווסדו בתחילת שנות ה-90, למן שחר כניסתו של האינטרנט לשימוש מסחרי בישראל, למען שמירת אופיו של האינטרנט בארץ כפתוח, נייטרלי, שוויוני, חדשני ובטוח לכלל החברה הישראלית. בתוך כך פועל האיגוד למען פיתוחם של שירותי אינטרנט יעילים, נגישים ושוויוניים לכלל החברה הישראלית.
2. התנועה לחופש המידע היא עמותה ציבורית רשומה (מס' 580425700) שהוקמה בשנת 2004, ופועלת באמצעים משפטיים לקידום שקיפות שלטונית ולעידוד הציבור לעשות שימוש בזכותו למידע.
3. הסדנא לידע ציבורי היא עמותה ציבורית רשומה (מס' 580536878) שנוסדה בשנת 2011, וחרתה על דגלה קידום ממשל פתוח, שקיפות שלטונית ושינוי חברתי חיובי על ידי הנגשת מידע ציבורי באמצעות כלים טכנולוגיים בקוד פתוח באינטרנט.

##### א.2. על בקשות המידע ועל החלטת הדחייה

4. ביום 22.7.2020 פנה אליכם איגוד האינטרנט הישראלי (להלן: "**איגוד האינטרנט**") בבקשה למידע לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "**החוק**"), לקבלת נתונים שונים לגבי פריסת תשתיות האינטרנט בכלל היישובים בישראל, לרבות מידע על אודות מהירות התעבורה והיקף הכיסוי, בחלוקה לפי סוג התשתית ולפי אזורים (רחוב או שכונה), וכן לגבי דיווחים שקיבל משרדכם על תקלות או תלונות כלפי חברות התקשורת, שמהם ניתן ללמוד על ההיצע האפשרי של גישה לאינטרנט מהיר עבור משתמשי האינטרנט בישראל. את כל אלה התבקשתם למסור על בסיס מתעדכן ורציף מדי רבעון (להלן: "**הבקשה**").
5. בנוסף על הנ"ל, התבקש ניתוח כמותי וגיאוגרפי של תרחישי הפריסה העתידיים ששימשו יסוד להערכה שלפיה פריסת תשתית תקשורת של סיבים אופטיים בישראל תסתיים בטווח זמן של 5-10 שנים, ושל רמת הפערים בין אזורים כלכליים ולא כלכליים, ששימשו יסוד לדיווח שלפיו יש הבדל של שנה בין שני האזורים במועד הצפוי להשלמתה של פריסת תשתית כאמור.
6. ביום 17.9.2020 נמסר לאיגוד האינטרנט המענה לבקשה, ולפיו החלטתם לדחות את הבקשה "**בהתאם לחוות דעתם של גורמי הביטחון המוסמכים במשרד**", וזאת "**מאחר והמידע המבוקש הינו מסווג וחשיפתו עלולה לפגוע בביטחון המדינה**". כל זאת בהתאם לחריג 9(א)(1) לחוק ("להלן: "**הסירוב**").

7. בתכתובת דוא"לית שהתקיימה בהמשך לסירוב בין מנכ"ל איגוד האינטרנט ובין דרגים בכירים במשרד התקשורת, ביקש האיגוד שתבחנו את מסירת המידע, אם גם ברזולוציה נמוכה יותר מזו שהתבקשה במקור, מבלי שהדבר יפגע בביטחון המדינה, לעמדתכם. בתגובה מסרתם כי ייתכן שבעתיד "יוחלט לפרסם מהירויות ממוצעות למשל לפי עיר באשר לתשתית הקווית בארץ" (תשובתכם מיום 21.10.2020). בתשובה הבהיר איגוד האינטרנט שהנגשת נתונים ברזולוציה המוגבלת למהירות ממוצעת לפי עיר בלבד, רחוקה מאד מהמטרות שלשמן הוגשה הבקשה, והסתייג מהקביעה שמסירת המידע המבוקש עלולה לפגוע בביטחון. לאחר חילופי דברים נוספים, הוספתם ומסרתם כי "**המידע שהתקבל... סווג ע"י הגורם הביטחוני המוסמך** ואין באפשרותנו לשתף אותו עם גורמים מחוץ למשרד" (תשובתכם מיום 6.11.220).

8. להשלמת התמונה, יצוין שבסעיף 1 למכתב הסירוב מפורט המידע המבוקש בבקשה באמצעות ציטוט של סעיפי הבקשה, אלא שמפירוט זה נשמטו סעיפים 2.2-2.3 לבקשה, שבהם התבקשו הנתונים המפורטים בפסי' 5 לעיל. לפיכך, והיות שבסעיפי הבקשה שנשמטו מבוקש מידע ברזולוציה נמוכה מהמידע המבוקש בסעיפיה המתאימים לרחוב או שכונה, המסקנה היא **המענה לסעיפים 2.2-2.3 לבקשה טרם נמסר**.

9. ביום 26.11.2020 פנו אליכם התנועה לחופש המידע והסדנא לידע ציבורי (להלן: "**התנועה**" ו"**הסדנא**", בהתאמה), בבקשה לפי החוק לקבלת נתונים זהים לאלה שהתבקשו בבקשה של איגוד האינטרנט. בגוף בקשתן הוצג עניינן של המבקשות במידע, ולפיו מטרתן המשותפת היא להנגיש את המידע לציבור הרחב. עוד הובהר שבעניין זה חברו השתיים לאיגוד האינטרנט (להלן ביחד: "**מבקשי המידע**"), שכן התנועה מתמחה בפעילות משפטית לקבלת מידע ציבורי מאת רשויות ציבוריות ולפרסומו ברבים, והסדנא מתמחה בפיתוח כלים טכנולוגיים להנגשת מידע ציבורי ובפרויקטים של מידע פתוח בנושאים שיש בהם עניין ציבורי.

### **ב. טענות מבקשי המידע לגבי נימוקי הסירוב**

#### **1.1. על ההנמקה הנדרשת בעת סירוב על יסוד סעיף 9(א) לחוק**

10. בעע"ם 9135/03 **המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ**, פ"ד ס(4) 217 (2006) נקבעה הלכה שכיום הינה מושרשת היטב, ולפיה רשות ציבורית אינה רשאית להסתפק בסירוב לקוני לבקשה למידע, אלא עליה לנמק ולפרט את טעמי סירובה. זאת, הן כדי שמבקש המידע יוכל לעמוד על טעמים אלה ולשקול את מהלכיו, והן כדי שבית המשפט יוכל להעביר את החלטת הרשות תחת שבט ביקורתו (שם, בפסי' 23).

11. באותו מקרה קבע בית המשפט העליון שמכלול שיקולי הרשות בהחלטותיה לדחות שתי בקשות למידע שהוגשו לפניה, היו צריכים לקבל ביטוי בהחלטות סירוב כנדרש, וכי בחירתה שלא לעשות כן פוגמת בסבירות החלטותיה אלה **ומצדיקה את ביטולן** (שם, בפסי' 25, 28).

12. על יסוד הלכה זו קובע **נוהל מס' 3.1** של היחידה הממשלתית לחופש המידע בעניין "דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע" (2013) (להלן: "**הנוהל**"), כי בעת דחיית בקשה למידע לפי החוק, "**על המענה להיות מנומק ולשקף את מכלול השיקולים בגינם החליטה הרשות הציבורית לדחות את בקשת המידע**" (שם, בעמ' 1, ור' גם סעיף 7(ו) לחוק). הנוהל מוסיף קובע (שם, בעמ' 6) כי מחובת הרשות לכלול במענה הדוחה בקשה למידע לפי החוק – בנוסף לציון סעיף הסייג בחוק שבגיננו נדחתה הבקשה, ולפירוט העילה שבגינה המידע המבוקש חוסה תחת הסייג שצוין – את כל אלה:

12.1 **פירוט האינטרסים השונים שהרשות בחנה ואיזנה טרם קבלת החלטתה**, ובהם גם **האינטרס הציבורי התומך בחשיפת המידע**, בין אם עלה מתוך הבקשה ובין אם עלה מנסיבות העניין;

12.2 **הבהרת ההחלטה מדוע, במכלול השיקולים** (האינטרסים התומכים בחשיפה מול הערך המוגן בחוק – כאן, ביטחון המדינה לפי סעיף 9(א)1), **הוחלט להעדיף את אי-גילוי המידע על פני חשיפתו**;

12.3 **הבהרה מדוע נבצר מהרשות להעביר את המידע לידי המבקש באופן חלקי או בתנאים**.

13. בפרט, **לגבי סירוב לבקשה על יסוד סייג סעיף 9(א)(1) לחוק**, הנוהל קובע (שם, בעמ' 4) כי **במסגרת ההנמקה, על הרשות להתייחס לתוצאות הצפויות מחשיפת המידע**, לרבות ביחס לרמת הוודאות הנדרשת להתרחשותה של פגיעה באינטרס המוגן, ובענייננו – בביטחון המדינה. בעניין זה נקבע בנוהל, וכן בפסיקה שניתנה אחריו, כי לא ניתן להסתפק בקיומה של אפשרות כלשהי, ולו גם רחוקה, לקיומה של פגיעה כאמור; ובעוד שאין נדרשת ודאות קרובה לקיומה של פגיעה בביטחון המדינה, **על הרשות להראות בנימוקי סירובה כי מתקיים "חשש בעל משקל הנאמד בהתאם לעוצמתו של הסיכון ולהסתברות התממשותו"**.<sup>1</sup>
14. על רקע זה, ברי שהנמקתכם הדלה לסירוב לא מקיימת את דרישות הדין, באשר זו אינה נשענת אלא על טענתכם ש"גורמי הביטחון במשרד" ו/או "הגורם הביטחוני המוסמך" קבעו שהמידע המבוקש הינו מסווג וחשיפתו עלולה לפגוע בביטחון המדינה – הא ותו לא.
15. שהרי, הנמקה זו אינה מלמדת דבר על האופן שבו חשיפת המידע עלולה להביא, לשיטתכם, לפגיעה בביטחון המדינה. בנוסף, מהסירוב נעדרת כל התייחסות לשיקולים נוספים שהובאו בחשבון בעת קבלת החלטת הדחייה, מעבר לכך שהמידע הוגדר כמסווג בנסיבות עלומות. זאת, הגם שלעמדתנו, החשיבות הציבורית במסירת המידע המבוקש עולה מנסיבות העניין, ואף ברורה מאליה (על כך ר' בהרחבה בחלק ב.2 שלהלן).
16. יוטעם שבענייננו, קשה לראות כיצד חשיפת נתונים בעניין היקף הגישה לאינטרנט מהיר ביישובי ישראל, עשויה להוביל לפגיעה בביטחון. זאת במיוחד לעניין המידע המבוקש בסעיפים 2.2-2.3 לבקשה, שהנתונים המבוקשים בהם לא נוגעים לפריסת תשתיות ברזולוציה של רחובות או בתים בתוך יישובים.
17. **זה המקום להבהיר שמבקשי המידע אינם מעוניינים במידע בדבר פריסת תשתיות האינטרנט לגופים או למתקנים ביטחוניים**, ואין להם התנגדות להשמטתו מהמידע שיימסר. **בד בבד, למבקשי המידע יש עניין במידע על פריסת התשתיות ברזולוציה של בניין עירוני ("מבנק"),** שכן מטרתם היא להשתמש בנתונים שיימסרו כדי להקים מפת תשתיות אינטראקטיבית שתאפשר לאזרח לדעת איזו תשתית מגיעה אליו.
18. להסרת הספק, והיות שבתכתובת בין הצדדים מסרתם שהמידע המבוקש "סווג ע"י הגורם הביטחוני המוסמך", יודגש שהפסיקה דחתה בעבר ניסיונות של רשויות ציבוריות לתלות סירוב לבקשה למידע בהנחיה של הגוף האחראי להנחותן לפי החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, וזאת בלבד.
19. כך היה, למשל, בעתירה שעסקה בהחלטת מד"א לדחות בקשה לקבלת נהלים שונים שלה, בין היתר, בנימוק לקוני שלפיו "המדובר בנהלים שקשורים לביטחון המדינה ומונחי רשות הסייבר". השופטת אגמון-גונן הורתה למד"א למסור את חלק הארי של הנהלים המבוקשים, בקובעה שבהתאם לפסיקה הנוהגת, **חשש ביטחוני יש להציג בחוות דעת סדורה מזמן אמת**.<sup>2</sup>
20. מכל מקום, מההנמקה הלקונית שניתנה לסירוב עולה לכאורה שהחלטת הדחייה התקבלה בלא שניתן משקל ראוי לכלל הנתונים והשיקולים שהיה עליכם לבחון ולאזן בנסיבות העניין. בהתאם להלכה הפסוקה, פועל יוצא הוא שהחלטה זו אינה סבירה ודינה להתבטל.

## **ב.2. על האינטרס הציבורי במידע המבוקש**

21. גישה לחיבור מהיר לאינטרנט מוכרת כיום כמצרך חיוני ולחברה ולכלכלה המודרנית, וחשיבותה מורגשת במיוחד בשנת 2020, כשבעטייה של מגפת הקורונה נדרשים רבים להסתגר בביתם.<sup>3</sup>
22. בהתאם, לנתונים בדבר פריסת תשתיות האינטרנט בישראל והשירות הניתן באמצעותן, נודעת חשיבות ציבורית מובהקת: לציבור המשתמשים יש זכות לדעת מהו היצע הגישה האפשרי לאינטרנט מהיר באזור

<sup>1</sup> ר' למשל עת"ם (מינהליים י-ם) 43552-04-16 העמותה למען מדע מוסרי נ' הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד הבריאות (פורסם בנבו, 11.4.2019), בפס' 94 וההפניות שם.  
<sup>2</sup> עת"ם (מינהליים ת"א) 19-08-2008 מרבר נ' אגודת מגן דוד אדום בישראל, פס' 10(א)-(ב) (פורסם בנבו, 2.7.2019).  
<sup>3</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת **סקירה: תשתיות אינטרנט נייד ומהירות הגלישה באינטרנט ביישובי פריפריה** 1, 6 (1.11.2020).

- מגוריהם, וחשיפת הנתונים המבוקשים **באופן עתי ומתעדכן**, היא תנאי לקיום בקרה ופיקוח ציבוריים על פעילותה של המדינה למען קידום גישה **שוויונית** למצרך חיוני זה.
23. דברים אלה נטענים משנה תוקף בהינתן שבדין הישראלי לא קיימת הגדרה של מהירות גלישה מינימלית שחברות התקשורת מחויבות בה,<sup>4</sup> ולמיטב ידיעתנו, לא מתקיימת רגולטורית פעילות לפיקוח ואכיפה בנושא. זאת, עשה שלקוחות מקבלים בפועל מהירות גלישה נמוכה משמעותית מזו הנמכרת במסגרת חבילת הגלישה המשוקת (לדוגמה: חבילת "100 מגה"), ונוכח טענות בדבר פערים בגישה לאינטרנט מהיר בין יישובים ערביים ליהודיים ובין מרכז לפריפריה.<sup>5</sup>
24. בהקשר זה יוטעם שהשימוש שמבקשי המידע מבקשים לעשות במידע המבוקש, כאמור בפס' 17 לעיל, לא רק מגשים אינטרס ציבורי אלא גם מתיישב עם היעדים שהממשלה התחייבה בהם **בהחלטה מס' 2985** בעניין "שימוש במידע הממשלתי, עיבודו מחדש ופיתוחו על ידי הציבור ולטובת הציבור" (14.3.2011).
25. בד בבד, הדבר יאפשר ללקוחות של חברות התקשורת לעמוד על זכויותיהם כצרכנים, בשונה ממצב הדברים כיום שבו, כפי שהיטיב לנסח באחרונה יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת, ח"כ יעקב מרגי: "בכל סוגית הגלישה ומהירות הגלישה, אנחנו הלקוחות... גולשים בתוך ענן, לא ענן אחסון – ענן ערפל סמיך. לא יודעים, לא מקבלים את האמת שבדבר."<sup>6</sup>
26. יתרה מזאת, מתן פומבי לנתוני הפריסה של תשתיות האינטרנט בישראל ייצור לחץ רצוי וראוי לטובת שיפור המצב הקיים. זאת, הן משום ששקיפות הנתונים תעודד תחרות בין ספקי התשתית השונים, משעה שהציבור ייחשף למהירות הגלישה שביכולתם לספק ללקוח בפועל; והן משום שבכך יינתן בידי הציבור כלי להשוואת מהירות הגלישה הזמינה בין שכונות, יישובים ומדינות, שבתורה תאפשר לזהות אזורים הסובלים מגישה פחותה לאינטרנט מהיר, לפעול להטבת המצב ולהשפיע על תהליכים, מגמות ותעדופים ציבוריים.
27. נוכח כל האמור עד כה, ברי שבמידע המבוקש יש עניין ציבורי מובהק התומך בהיענות לה, ולכל הפחות מהווה שיקול כבד משקל שמחובתכם לתת את הדעת עליו בהתאם לסעיף 10 לחוק, לנוהל ולפסיקה.<sup>7</sup>
28. לסיום, נבקש להביא לתשומת לבכם מספר דוגמאות מהעולם המראות כיצד מידע דומה לזה המבוקש בבקשה, משמש במדינות אחרות להצגת מצב הפריסה של תשתיות הפס הרחב על גבי מפה מתעדכנת – וזאת גם על ידי הרשויות עצמן. ר' למשל את **מפת תשתיות הפס הרחב בארה"ב**, הזמינה באתר האינטרנט של רשות התקשורת הפדרלית (FCC); כן ר' את **מפת הפס הרחב הלאומית** המתפרסמת בארה"ב על ידי ספקי התשתית עצמם, ובה מתעדכנים נתוני גלישה מהירה, זמינות ומחיר ברזולוציה של בניין עירוני; ור' את **מפס הפס הרחב האירופי** שבאתר נציבות האיחוד האירופי.

### ג. סוף דבר

29. לאור כל האמור לעיל, אנו סבורים שעליכם להיענות לבקשה ולמסור למבקשי המידע את כלל המידע המבוקש, ולמצער – להציג הנמקה מלאה ומפורטת כדין להחלטתכם לדחות את הבקשה לקבלו.
30. בנוסף, נבקש לקבל מענה לגבי המבוקש בסעיפים 2.3-2 לבקשה, בשים לב לאמור בפס' 8 לעיל.
31. **אנו שבים ומפנים אתכם לאמור בפתח מכתב זה באשר לכוונתנו לפנות לערכאות בהיעדר תשובה מספקת מצדכם, ולו חלקית ובצירוף לוח זמנים סביר למסירת המידע.**


<sup>4</sup> שם, בעמ' 12-13.  
<sup>5</sup> שם, בעמ' 7-10; ור' גם דברי ח"כ עידיר כמאל מריח בישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת שהוקדשה לדיון בנושא: "ישראל בסגר, רוב האנשים בבית ומהירות גלישת האינטרנט נמוכה מאוד ורחוקה ממה שמובטח ללקוחות עליו הם משלמים" (**פרוטוקול ישיבה מס' 105 של ועדת הכלכלה**, הכנסת ה-23, 3 (2.11.2020)).  
<sup>6</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 105 של ועדת הכלכלה של הכנסת, שם, בעמ' 15.  
<sup>7</sup> ר' למשל ע"מ 7024/03 **גבע נ' גרמן**, פס' 18 לפסק דינה של השופטת ארבל (פורסם בנבו, 6.9.2006); ע"מ 2416/18 **בריגע נ' המועצה המקומית ירוחם**, פס' 13 לפסק דינו של השופט מזוז (פורסם בנבו, 12.2.2019).



**התנועה לחופש המידע** (ע"ר)  
الحركة لحرية المعلومات  
The Movement for Freedom of Information

32. יובהר שאין באמור כדי למצות את טענותיהם של מבקשי המידע במקרה שלא תיוותר להם כל ברירה זולת פנייה לערכאות שיפוטיות. הדברים נכתבים בבחינת ניסיון אחרון להימנע מכך, ואין לראות בהם משום שיהוי מצדם בהגשת עתירה, אם חלילה ייאלצו לבסוף לעשות כן.

בתודה ובברכה,

  
איה מרקביץ, עו"ד  
התנועה לחופש המידע

#### העתקים:

ח"כ יועז הנדל, שר התקשורת  
עו"ד לירן אבישר בן-חורין, מנכ"לית משרד התקשורת  
מר מימון (מוני) שמילה, המשנה למנכ"ל ומנהל מינהל ההנדסה, משרד התקשורת  
ח"כ יעקב מרגי, יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת  
עו"ד רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי – חוקתי, ניהול ותפקידים מיוחדים)  
עו"ד אייל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי-חוקתי, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים  
הוועד המנהל של איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר)  
הוועד המנהל של הסדנא לידע ציבורי (ע"ר)  
עו"ד יורם הכהן, מנכ"ל איגוד האינטרנט הישראלי  
הגב' דורית חיזי, מנכ"לית הסדנא לידע ציבורי