

בעידן המדינה האלקטרונית

א. מבוא: מהפכת המחשוב ברשויות

מהפכת המחשוב הביאה לתמורה משמעותית בכל מערכות החיים, לרבות בעולם המשפט¹. לכן חשוב לבחון את השלכותיה גם על פעילותן של הרשויות המנהליות ועל מערכות היחסים שלהן עם ציבור האזרחים. לדיון זה יש מקום משני טעמים עיקריים: ראשית, רשויות מנהליות שונות עושות שימוש גובר והולך במערכות ממוחשבות, לא רק כחלק מן הניהול הפנימי שלהן אלא גם לצורך הקשר שלהן עם הציבור. מגמה זו באה לידי ביטוי בפיתוח של אתרי אינטרנט רשמיים, באפשרות לפנות לרשויות מסוימות באמצעות דואר אלקטרוני, בביצוען של פעולות שונות כמו תשלומים באמצעות מחשב, בדרכי העיון במרשמים הפתוחים בפני הציבור ועוד². שנית, השימוש הגובר במדיום הממוחשב הוא בעל פוטנציאל השפעה על יישומם של עקרונות וכללים מתחום המשפט המנהלי. מטעמים אלה התחום של ממשל מקוון (e-government) זוכה להכרה כעניין בעל חשיבות³, שבשיטות משפט אחרות אף באה לידי ביטוי בדברי חקיקה מיוחדים העוסקים בהתאמת הדינים לפעילותן של הרשויות בפורמט אלקטרוני⁴.

מאמר זה מיועד לבחון את האתגרים שהמעבר לממשל מקוון מציב בפני המשפט המנהלי של ישראל ולהצביע על קווי מתאר ראשוניים להתמודדות עמם⁵. מטרתו העיקרית של המאמר היא לפתוח דיון בנושא. לכן הוא יתמקד בהגדרת השאלות שהוא מעורר ובמפויין, ולא במענה מקיף לכל אחת ואחת מהן. התחום של ממשל מקוון אמנם אינו חדש בזירה הישראלית, והוא נמצא בשלב של פיתוח מתמיד⁶. עם זאת, ההכרעות הערכיות הגלומות בפורומות שהוא מחולל וההיבטים המשפטיים שלהן טרם זכו לדיון.

בהמשך למבוא (בפרק זה), אצביע על ההכרעות הנורמטיביות הגלומות בכל מעבר לשימוש בטכנולוגיה חדשה (פרק ב') ועל האתגרים העיקריים של התאמת המשפט המנהלי למציאות האלקטרונית (פרק ג')⁷. בפרקים הבאים אדון בפירוט בכל אחד מאתגרים אלה: במישור של שירות וקשר עם גורמים מחוץ לרשויות (פרק ד'), במישור הניהול הפנימי של המנהל הציבורי (פרק ה'), במישור של הספקת מידע ושקיפות (פרק ו') ובמישור של שיתוף הציבור (פרק ז'). בהמשך לכך, יידונו השלכותיה של מהפכת המחשוב (לחייב ולשליטה) על נגישותן של הרשויות (פרק ח'), וייבחנו הדרכים האפשריות להנהגת רפורמה בתחום זה (פרק ט'). בסיכום

1 כפי שהסביר יצחק זמיר: "המשפט שנוצר בעקבות הטכנולוגיה פועל בדרך-כלל בשני מישורים: במישור הראשון הוא מסדיר את עצם השימוש בטכנולוגיה החדשה. זהו משפט חדש. במישור השני הוא מסדיר את השפעת הטכנולוגיה על המשפט הקיים בתחומים אחרים. זהו שילוב של משפט חדש במשפט ישן". ראו: יצחק זמיר "חופש הביטוי באינטרנט" **משפט וממשל** ו' 353, 354 (2003). תחומי משפט שבהם הדיון במהפכת המחשוב היה מרכזי הם דיני הקניין הרוחני ודיני הגנת הפרטיות. בתחום המשפט המסחרי הוקדשה מחשבה להיבטים של התקשרות בחוזים אלקטרוניים (למשל, חווי הקש וקבל באינטרנט), אם כי טרם נמצאו תשובות לכל השאלות שהיא מעוררת. תזכיר חוק מסחר אלקטרוני, התשס"ו-2005. הנו ביטוי לניסיון להסדיר סוגיות אלה. שאלות אחרות נסבות על העברת מסמכים באופן אלקטרוני ולחתימה עליהם באמצעים אלקטרוניים. בישראל נחקק בהקשר זה חוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001. בתחום המשפט החוקתי נבחנו השלכותיה של מהפכת המחשוב על היבטים שונים של מימוש הזכות לחופש ביטוי. ראו למשל אסופת המאמרים בנושא "חופש הביטוי באינטרנט" **משפט וממשל** ו' 353-449 (2003). בישראל נבחן בהקשר זה גם יישומן של ההגבלות על תעמולת בחירות במציאות התקשורתית של עידן האינטרנט. ראו למשל: תבי"מ 16/01 ש"ס – **התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה נ' ח"כ אופיר פינס, סגן יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית**, פ"ד (נה) 159 (2001).

2 יזמה מנהלית נוספת הראויה לאכזר, בהקשר זה, היא הכוונה להנפיק תעודות זהות חדשות על בסיס טכנולוגיה של "כרטיס חכם". משרד הפנים אף פרסם מכרז שנוסב על כך, אך זה בוטל בשל פגמים שנפלו בו. ראו: ע"מ 3466/04 **אלקטרוניק דאטה סיסטמס (אי. די.אס) ישראל נ' משרד הפנים** (טרם פורסם, 23.5.04).

3 ראו באופן כללי: SUBHASH C. BHATNAGAR, E-GOVERNMENT: FROM VISION TO IMPLEMENTATION: A PRACTICAL GUIDE WITH CASE STUDIES (2004).

4 לסקירת ההתפתחויות בנושא זה בשיטות משפט אחרות, ראו: E-GOVERNMENT AND ITS IMPLICATIONS FOR ADMINISTRATIVE LAW (J.E.J. Prins ed., 2002) הבדית נחקק בשנת 2002 חוק שנועד להסדיר סוגיות שונות בתחום של ממשל אלקטרוני (Marshall J. E-Government Act 2002 (44 U.S.C § 101) באופן כללי, ראו: Berger, *The Quest for Legitimacy in American Administrative Law* 40 Isr. L. Rev. 72, 103 (2007). למידע נוסף על הממשל האלקטרוני בארצות-הברית, ראו: www.whitehouse.gov/omb/egov. למריקט של ארגון ה-OECD בנושא זה, ראו: www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34129_1_1_1_1_1,00.html.

5 ראו להקדים ולציין כי שימוש במערכות ממוחשבות מעורר גם שאלות משפטיות שאינן מיוחדות להקשר המנהלי – שאלות שעניינן הגנה על מאגרים ממוחשבים (ראו: חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981), אחריות לפריצה למאגרים ממוחשבים (ראו: חוק המחשבים, התשנ"ה-1995), סודיות התקשורת המקוונת (ראו: חוק האונת סתר, התשל"ט-1979) ועוד. המאמר אינו עוסק בשאלות אלה, אלא רק בהיבטים המיוחדים לפעילות מנהלית באמצעות מערכות ממוחשבות.

6 לאתר טכנולוגיות המידע הממשלתי, ראו: www.itpolicy.gov.il. פרויקט תהילה (תשתית הממשלה לעידן האינטרנט, ראו: www.tehila.gov.il/Tehila1/TopNav/Odot) מתמקד בקשר שבין האזרח לשלטון שהיעד המוגדר שלו הוא ממשל זמין. כזוה הוא מהווה מסגרת כוללת לשירותים שונים, כמו פורטל השירותים המידע של הממשלה (ראו: www.gov.il/firstgov). פרויקט נוסף הנמצא בתכנון – "הכספת" – מיועד לאפשר העברת מידע מאובטח, לרבות אישורים רשמיים, מהממשלה לאזרחים ולעסקים. פורטל מרכזייה (מערכת רוחבית כוללת בממשלה, ראו: www.gov.il/FirstGov/BottomNav/MemshalZamin/Mercava) מתמקד בטיפול בתמיכות ובהתקשרויות (ולכן מיועד לשימוש באמצעות כרטיס חכם). בכנסת פועלת ועדת משנה לנושא אינטרנט וטכנולוגיות מידע כזוה של ועדת המדע והטכנולוגיה.

7 דיון זה אינו עומד בניגוד לדרישה המשלימה כי הטכנולוגיה תתאים עצמה למשפט. עם זאת, מאחר שהשימוש בטכנולוגיות מחשב על ידי רשויות מנהליות הוא, בשלב זה, עובדה קיימת, נודעת חשיבות רבה לבחינת ההתאמות הדרושות במשפט המנהלי בהתחשב בכך.

* פרופסור מן המניין, מופקדת הקתדרה למשפט וביטחון ע"ש סטיבארט גוודי קולטון, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב. אני מודה לאלעד אורג, לעמית אשכנזי, למיכאל בירנהק, למייק בלאס, לנמרוד קוזלובסקי וליאיר שניא על הערותיהם.



ביקורת על הרשויות, העשרת הדיון הציבורי ועוד. הגדרת המטרות צריכה ויכולה להשפיע על הבחירות הקונקרטיות שיעצבו את הרפורמה הטכנולוגית.

(פרק י') אחזור ואדון בפוטנציאל הטמון במהפכת המחשוב מבחינת כיווני ההתפתחות של המשפט המנהלי בעתיד ואדרש להשפעותיה האפשריות על הנחות היסוד של המשפט המנהלי.

ג. האתגרים: שירות, ניהול, מידע ושיתוף הציבור

באופן כללי, הדיון באתגרים שמציב המחשוב בפני פעילותה של המדינה המנהלית מחייב הבחנה בין ארבעה מישורים עיקריים של התייחסות (1) שירות לציבור וקשר עם גורמים מחוץ לרשויות – ההשפעה הבולטת ביותר לעין של מהפכת המחשוב מתבטאת בתחום של מתן שירות לציבור. הכוונה היא לאפשרות הפתוחה בפני הרשויות לתת שירותים רבים ביעילות מבלי שהנוגעים בדבר יידרשו להגיע פיזית למשרדיהן וללא מגבלות הזמן המאפיינות את הפנייה למשרדים בשעות העבודה המקובלות. בהקשר זה, אפשר למנות אפשרויות בדרגות תחום שונות – החל בהצגת טפסים (הניתנים להדפסה) באתרי אינטרנט של הרשות וכלה בפנייה לרשויות באמצעות אתריהן במישרין, ללא צורך במילוי טפסים במתכונת הידנית המסורתית, כולל ביצוע פעולות משפטיות כמו חידוש רישיונות, תשלומי קנסות, עדכון פרטים ובקשות למידע. בשינויים המחויבים, דברים אלה אמורים גם לגבי התקשורת של הרשויות עם גורמים נוספים, מלבד הפן של בקשות פרט, כדוגמת ניהול הקשר עם גורמים עסקיים שלהם חוזים עם הרשויות.

ב. המעבר לממשל מקוון כהכרעה נורמטיבית

המאמר מתמקד בהתאמת המשפט המנהלי לשימוש הגובר של הרשויות בטכנולוגיות ממוחשבות. עם זאת, אסור שהשימוש בטכנולוגיות אלה ייחשב כנתון ניטרלי. במקרים רבים, גם ההחלטה על מחשוב המערכת השלטונית והבחירה הנלווית לה בין כמה חלופות טכנולוגיות מגלמות בחובן הכרעות ערכיות (למשל: מה תהיה דרגת הפגיעה בפרטיות הכרוכה בהנהגתה של תעודת זהות "יחכמה"; האם המערכת הממוחשבת תהפוך את האזרח זמין יותר לשלטון או את השלטון זמין יותר לאזרח). על כן, ההחלטות העקרוניות על מעבר לשימוש בטכנולוגיה צריכות להיות בעצמן נושא לדיון ציבורי – ולא להיתפס כעניין ניהולי-פנימי גרידא או עניין טכני השמור לאנשי מקצוע בלבד. החלטות אלה צריכות להתפרסם, על מנת לאפשר דיון וקבלת תגובות מן הציבור לגבי ההכרעות הערכיות שהן מבטאות וההשלכות האפשריות שלהן על זכויות יסוד. במקביל לכך, על הרשויות להקדים ולהגדיר, בכל הקשר והקשר, מהן המטרות שהמעבר הטכנולוגי נועד להשיג – שיפור השירות לאזרח, קידום היעילות השלטונית, הגברת השקיפות השלטונית לצורך

(2) ניהול פנימי של המנהל הציבורי – השימוש בתקשורת אלקטרונית מאפשר לרשויות להיערך באופן שונה גם לניהול הפנימי של עבודתן. קשר בין בעלי תפקידים, העברת מידע ואף תהליכים של קבלת החלטות יכולים להיעשות, ואף נעשים, במקרים רבים, ללא פגישה, שיחה או היכרות, אלא באמצעות מסרים אלקטרוניים.⁸

(3) הספקת מידע ושקיפות מנהלית – פרט לפן של ייעול השירות והניהול של הרשויות, מהפכת המחשוב מאפשרת להעמיד לרשות האזרחים מידע באופן נגיש, זול וזמין בכל עת (לא רק ב"שעות קבלה") באמצעות אתרי האינטרנט של הרשויות. פרט לתועלת הגלומה בכך עבור אזרחים בעלי עניין, יש להצגת המידע בדרך זו גם חשיבות ציבורית רבה מהיבט הביקורת על המנהל הציבורי.

(4) שיתוף הציבור ודמוקרטיה מנהלית – האפשרות לפנות לציבור באמצעות אתרי האינטרנט של הרשויות פותחת את הדלת לאפיקים חדשים של דיון ציבורי באמצעות האינטרנט בסוגיות העומדות על סדר היום הציבורי.

המשך הדברים יוקדש לדיון בהשפעתה של מהפכת המידע על פיתוחו ויישומו של המשפט המנהלי, תוך הבחנה בין מישורי התייחסות אלה, השונים זה מזה במאפייניהם: חלקם נוגעים למערך הפנימי של הניהול ברשויות עצמן ואחרים למערך החיצוני של הקשר בין הרשות לאזרח; לעתים הם מתבטאים בפתיחתם של ערוצי תקשורת המאפשרים זרימת מידע מן האזרח אל הרשות ולעתים בהספקת מידע בכיוון ההפוך – מן הרשות לאזרח. חשוב להדגיש, כי הדיון בהשפעתם של החידושים הטכנולוגיים על הפרקטיקה של רשויות מנהליות אינו מהווה רק יישום, או תמונת ראי, של ההתמודדות עם אתגר זה בתחום המשפט האזרחי. באופן חלקי, יש כמובן תחומי חפיפה בין השאלות המתעוררות בענפי המשפט השונים, למשל כאשר יש להגדיר באילו מצבים מהווים מסרים אלקטרוניים תחליף מלא לשימוש בכתב (היינו, האם הם שקולים לכתב מבחינה פונקציונלית)?⁹ אולם פרט לכך, המעבר להצעת שירותים ומידע לאזרחים באמצעות מערכות ממוחשבות משפיע גם על עיצוב האזרחות ועל מערכת היחסים שבין הפרט לשלטון. השלכות אלה מביאות עמן שיקולים נוספים שיש להביא בחשבון.

ד. אתגר ראשון: שירות לציבור וקשר עם גורמים מחוץ לרשויות

הביטוי הברור והבנאלי ביותר למהפכת המחשוב הוא שכלול השירות שניתן לאזרחים, בעיקר באמצעות אתרי אינטרנט והתכתבות בדואר אלקטרוני (או התכתבות אחרת באמצעות מחשב). חלק מן ההיבטים של הסתייעות במחשבים לשם שיפור רמת השירות לאזרחים מצומצמים לתחום של התייעלות השירות, ואין להם היבטים משפטיים. חלקם האחר מעורר שאלות משפטיות. להלן יוצגו השאלות המרכזיות הנוגעות להסדרת התקשורת בין הפרט לבין הרשות:

(1) פנייה לרשויות וזמן התגובה שלהן – זמן התגובה של הרשויות אמור לבטא את מורכבותו של ההליך הנדרש לשם בירור הפרטים הנוגעים לפנייתו של האזרח. בהתחשב באפשרויות החדשות שפותחת מהפכת

המחשוב בפני הרשויות יש לכאורה מקום לשקול את קיצור זמן התגובה שלהן לפניות של אזרחים. בישראל ההסדר הכללי שחל על פנייה לרשויות מעוגן בחוק מיושן – החוק לתיקון סדרי המנהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958.¹⁰ החוק מגדיר את חובתו של עובד ציבור לענות לפנייה שקיבל "בכתב", תוך ארבעים וחמישה יום. בהקשר הנוכחי, הסדר זה מעורר שאלות בשני מישורים: ראשית, באיזה אופן יש לפרש את המונח "כתב", והאם החובות שבחוק חלות גם על פניות בדואר אלקטרוני; שנית, האם פרק הזמן שנקבע למתן תשובה מתאים למציאות החדשה, שבה התקשורת האלקטרונית מאפשרת לכאורה קיצור של לוחות הזמנים לטיפול בבקשות. התשובות לשאלות אלה אינן חד-משמעיות. לכאורה, יש מקום להתאים את החוק לדרכי הפנייה החדשות לרשויות, גם באמצעים אלקטרוניים, כך שהחובה להשיב במועד לא תחול רק על פנייה "בכתב" במשמעותו הישנה של מונח זה. הצד השני של המטבע הוא החשש שהשוואת מעמדה של הפנייה האלקטרונית לזה של פנייה בכתב יביא להצפה של הרשויות בפניות, מבלי שהמבקש יטרח בעצמו בבירור העניין במידה מספקת, לנוכח הקלות הרבה של משלוח מסר אלקטרוני, בבחינת "אם לא יועיל – לא יזיק". באשר למשך הזמן הדרוש לתשובה, לא למותר להזכיר, כי החוק בנוסחו המקורי קבע כי משך התגובה לפניות של אזרחים אמור להיות שלושה חודשים. בתיקון מאוחר יותר קוצר פרק הזמן לארבעים וחמישה יום, תוך מתן ביטוי לשינויים שחלו באמצעי התקשורת מאז נחקק החוק המקורי. כמו כן חשוב להוסיף, כי גם היום, על פי הוראות התקשי"ר, נדרשים עובדי ציבור שמקבלים פניות להשיב תוך ארבעה-עשר יום, אלא אם כן העניין מחייב בירור נוסף או עבודה פנים-משרדית, ואף במקרה זה עליהם להודיע על כך.¹¹ אפשר אפוא לסכם ולומר, כי ראוי היה להתאים את החקיקה בנושא לפניות אלקטרוניות. גם אם מעמדן של אלה לא ישווה למעמדן של פניות פורמליות בכתב, חשוב להסדיר את ההתייחסות אליהן.¹² הסדרה זו מתבקשת במיוחד בהתחשב בכך שאף פתיחת הליכים

8 השימוש באמצעים אלקטרוניים לצרכים פנימיים של הרשות הוא בעל משמעות גם בהקשר של יחסי העבודה שבין הרשות לעובדיה, אך היבט זה של הדברים חורג ממסגרת המאמר.
9 גם אם נקודת המוצא צריכה להיות שאיפה להשוואת מעמד של דרכי תקשורת שונות, השאלה אינה מיותרת, בהתחשב בכמה היבטים של שוני בין מסמך כתוב לבין מסר אלקטרוני, כדוגמת הצורך לתעד את המסר באופן הניתן לאחזור גם בחלוף הזמן (לאחר שחל שינוי בתוכנות שבהן נעשה שימוש).
10 החוק מכונה, על פי רוב, על דרך הקיצור: "חוק ההנמקות", וכך הוא יוזכר גם להלן.
11 ראו הוראת 61.32 לתקשי"ר (מתן תשובה על פנייה בכתב). לפי תת-סעיף 61.32: "ניתקבלה פנייה מוגרת כלשהו (לרבות משרד או יחידה ממשלתית), חייב העובד, שעליו מוטל לטפל בנושא, לתת תשובה עניינית בכתב תוך 14 יום לכל המאוחר מיום קבלתה או תוך פרק זמן קצר יותר שיקבע המנהל הכללי של המשרד". תת-סעיף 61.32 מונה את החריגים לכלל זה, שבהם יש לתת "תשובת ביניים, בציון הזמן המשווער למתן תשובה עניינית".
12 בהודמנות זו, יהיה מקום להידרש גם לשאלות משנה, כגון: האם צריך להשלים את הפנייה באמצעות דואר אלקטרוני גם במסמך מודפס על גבי נייר. חשוב להדגיש כי התשובה לשאלה מה ייחשב תחליף הולם לדרישת הכתב יכולה להשתנות בהתאם להקשר, ובמיוחד בהתאם לתכלית החקיקתית של דרישת הכתב (תכלית ראייתית או תכלית מהותית שעניינה הרתעה מפני פעולה מהירה ללא שיקול דעת). בארצות-הברית נפסק כי דואר אלקטרוני יכול לשמש תחליף לדרישת הכתב, אך פסיקה זו ניתנה בהקשר של דרישת כתב חוזית-ראייתית. ראו: Bazak International Corp. v. Tarrant Apparel Group, 378 F. Supp. 2d 377 (S.D.N.Y. 2005).

(4) שמיעה על ידי הרשויות – בהקשרים שונים מוטלת על הרשות חובה לשמוע גורמים מחוץ לה – אזרח שצפוי להיפגע מהחלטתה ועומדת לו זכות טיעון או גורם אחר שקיימת חובה סטטוטורית להיוועץ בו. במצבים אלה מתעוררת הסוגיה של מתכונת השמיעה או ההיוועצות, ובין השאר, נשאלת השאלה אם זו חייבת להיות בעל פה או יכולה להיעשות גם בכתב. העיקרון הבסיסי שנקבע בפסיקה הוא שהבחירה במתכונת הטיעון או ההיוועצות תלויה במכלול נסיבות העניין (מורכבות הנושא, השלכותיו וכולי)²¹. על כן, ברור שהרשות לא תוכל להנהיג כלל גורף של שמיעה או היוועצות באמצעות החלפת מסרים אלקטרוניים. עם זאת, באותם מקרים שבהם אפשר להסתפק בקבלת תגובה בכתב, לכאורה אין פסול בכך שהחלפת מסרים אלקטרוניים תשמש תחליף להתכתבות.

ה. אתגר שני: ניהול פנימי של המנהל הציבורי

השימוש האינטנסיבי בתקשורת מחשבים מאפשר לפקדי ציבור לקיים פעילות מנהלית ענפה ממקום עבודתם – מבלי לבוא בקשר בלתי אמצעי עם בעלי תפקידים אחרים. ככל שהדברים נוגעים להעברת מידע בעילות, אפשרויות אלה הן מבורכות. עם זאת, העבודה המתקיימת ברשויות מבוססת לעתים גם על קיום התייעצויות ואף על החלטות משותפות²². במסגרת המתכונת המסורתית של הפעילות המנהלית, קבלת החלטות נעשית באמצעות מפגש עבודה, שבו הנוגעים בדבר מחליפים דעות, משכנעים זה את זה ומגיעים לכלל החלטה. השימוש בטלפון ובפקס צמצם את הצורך להיפגש, אך לא פגע במעמדה של הפגישה האישית כפורום המרכזי לקבלת החלטות. לעומת זאת, בעידן התקשורת האלקטרונית, נוח מאוד לקבל החלטות בהליך של התייעצות מהירה וגיבוש עמדות באמצעות תקשורת אלקטרונית. מציאות חדשה זו היא מבורכת במקרים רבים, אך לעתים קרובות מעוררת שאלות חדשות. ראשית, היא מצמצמת במידה מסוימת את תהליך הליבון והשכנוע ההדדי הקודם לקבלת החלטות²³. שנית, היא יוצרת "אפקט מצנן" מפני העלאת שיקולים שעובדי ציבור חוששים להעלות על הכתב (גם אם אינם שיקולים פסולים, אלא רק שיקולים לא "פופולריים")²⁴. בנסיבות אלה, יש לבחון את האפשרות של קביעת כללים באשר לסוגי החלטות שיש לקבל במתכונת המסורתית של דיון והחלטה. ככלל, נראה שדיון ממוחשב מתאים ביותר להחלטות סטנדרטיות. לעומת זאת, הוא אינו מתאים להכרעות בעלות אופי עקרוני, ראשוני ומורכב, שבהן נודעת חשיבות לשיח בלתי אמצעי ורב-שלבי²⁵.

ו. אתגר שלישי: הספקת מידע ושקיפות מנהלית

מהפכת המחשוב מאפשרת לרשויות להעמיד לעיון מידע רב באמצעות האינטרנט. רשויות רבות אכן השתמשו באמצעי זה והעמידו כן לרשות הציבור מידע רב, לרבות נהלים פנימיים. עם זאת, לפי שעה, היקף המידע שהרשויות מעמידות לרשות האזרחים באמצעים אלקטרוניים נתון לשיקול דעתן ולמדיניותן. בתנאים הנוכחיים של מהפכת המידע ההתייחסות לנושא זה כעניין של מדיניות שוב אינה מתאימה. במילים אחרות, היכולת

משפטיים יכולה להיעשות כיום במתכונת אלקטרונית, בכפוף לתנאים ולסייגים שנקבעו בתקנות¹³.

(2) התקשורויות של רשויות – הסתייעות במערכות ממוחשבות נראית מתאימה במיוחד לניהול ההתקשורויות החוזיות של הרשויות, בעיקר בכל הנוגע לשלב התחרותי של בחירה בין המועמדים להתקשרות. אולם, לפי שעה, החקיקה העוסקת בתחום דיני המכרזים אינה נוגעת באפשרות זו כלל (להבדיל מן הפרסום הראשוני אודות המכרז גם באתר אינטרנט)¹⁴. כידוע, שיטת המכרזים נועדה לאפשר לרשויות ניהול תחרות למען ייעול מנגנון ההתקשרות שלהן אך גם כדי להבטיח שוויון ולמנוע שחיתות. ניהול המכרזים באמצעות מערכות ממוחשבות יכול למנוע חלק מן התקלות המלוות באופן מסורתי את מערך המכרזים של הרשויות הציבוריות בישראל. הדוגמאות הן רבות. כך למשל, לעתים, נסבו התדיינויות בתחום המכרזים על הגשת הצעות באיחור קל¹⁵. תקלה זו יכולה להימנע, בדרך כלל, באמצעות הסתייעות בהגשה אלקטרונית, שצפויה פחות להיתקל בעיכובים טכניים (למעט במקרים שבהם קיים כשל במערכת הממוחשבת עצמה). חשוב אפוא לתקן את התקנות השונות בתחום המכרזים כך שיתאימו גם לאפשרות של ניהול מכרזים אלקטרוניים, לפחות לגבי חלק מסוגי ההתקשרויות. אכן, ככל שהדברים נוגעים לניהול הפנימי של הטיפול במכרזים ברשויות, אין מניעה כי גם ללא הסדרים מיוחדים הן תעשייה שימוש באמצעי תקשורת אלקטרוניים (בכפוף להגבלות על העברת מידע בין רשויות לפי דיני הגנת הפרטיות). אולם, ההוראות הקיימות אינן מאפשרות לנהל את המנגנון של הגשת ההצעות עצמן והבחירה ביניהן באמצעות תקשורת אלקטרונית¹⁶. ההכרה באפשרות של מכרזים אלקטרוניים תוכל לשפר גם את האפשרות לקיים מכרזים קטנים לצורך רכישות דחופות או קטנות¹⁷, וכן לשפר את הפיקוח על סדרי העבודה בניהול מכרזים (בין השאר, לצורך מניעת שחיתות), בהתחשב בתיעוד של הפעילות הממוחשבת¹⁸. ניהול אלקטרוני של מכרזים יכול גם לפתוח פתח למתכונת של "מכירה פומבית", המאפשרת להמשיך את התחרות תוך הגשת הצעות מחיר חדשות באמצעות מחשב¹⁹. בשלב זה של התפתחות השימוש בתקשורת אלקטרונית, הצעות אלה הן כנראה בבחינת המובן מאליו, כך שתיקון התקנות בתחום המכרזים הוא רק שאלה של זמן. הצעה לתיקון תקנות חובת המכרזים שהוכנה במשרד המשפטים כוללת, בין השאר, רפורמות בתחום זה, לרבות הוספת הגדרה למונח "מכרז ממוכן", ביטול של ההתייחסות ל"מעטפות המכרז" והוספת הוראות מיוחדות לגבי "מכרז ממוכן" ו"מכרז ממוכן מתפתח" (במתכונת של מכירה פומבית)²⁰.

(3) מילוי חובות סטטוטוריות ופניות אחרות בעלות משמעות משפטית – חוץ מפניות יזומות של פרטים לרשויות, יש הקשרים שבהם אזרחים נדרשים להגיש דיווחים לרשויות (מכוח דיני המס, למשל) או צריכים להגיש בקשה שיש לה משמעות משפטית מיוחדת (כמו למשל להנפקת דרכון). במצבים אלה, אין די בפנייה לרשויות "בכתב" אלא נדרשת גם "חתימה" או אף התייצבות אישית של הנוגע בדבר. צריך יהיה לקבוע באילו ממצבים אלה יתאפשר, אם בכלל, שירות אלקטרוני. שאלה דומה מתעוררת באשר למקרים שבהם נדרשים אזרחים לצרף לפנייה לרשות מסמכים מקוריים שונים (כמו בתחום המיסוי).

לאחסן כמויות גדולות של מידע ולאחזר אותן צריכה לשמש בסיס לחיזוק ההכרה בזכות למידע.

(1) פרסום אודות חוקים, תקנות ונהלים באתרי אינטרנט רשמיים – יש לעגן בחקיקה את החובה לפרסם באתר האינטרנט של כל רשות את החוקים, התקנות ונהלים המסדירים את פעילותה. לפי שעה, מידע זה אמנם מפורסם (חוקים ותקנות²⁶) או פתוח לעיון (נהלים), אך אין חובה להביאו באופן מסודר באתר האינטרנט של הרשות הנוגעת בדבר. כאשר נחקק חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע"), הוא צפה את השימוש במערכות ממוחשבות (בכך שחל גם על מידע המוחזק בידי הרשות במתכונת ממוחשבת)²⁷, אך לא נדרש כלל להספקת מידע באינטרנט באופן יזום על ידי הרשות. ההתייחסות היחידה הקיימת בחוק חופש המידע לאתרי האינטרנט של רשויות (שנוספה בתיקון מאוחר יותר) נוגעת לחובת הפרסום של מידע בנושא איכות הסביבה באתרים אלה²⁸. התקנות שהוצאו מכוח החוק נוגעות לפרסום הדו"חות השנתיים של רשויות באתרי האינטרנט שלהן, אך לא כוללות חובות נוספות בנוגע למידע שיש לספק בהם²⁹. בנסיבות אלה, ההרחבה של מסגרת המידע הנגיש באמצעות אתרי האינטרנט של הרשויות נעשית עדיין כעניין של מדיניות, ומסורה לשיקול דעתן. זהו מצב שאינו מניח את הדעת. חשוב להדגיש, כי הרחבת האתרים של הרשויות צפויה לייתר את הפנייה הפרטנית לקבלת מידע בנושאים שונים, שנידונה בהמשך (וכרוכה בעלויות). חשיבות מיוחדת נודעת לפרסום באינטרנט של כלל הנחיות הפנימיות של הרשויות. בעבר, קבע בית המשפט העליון בפסיקתו כי על הרשות להביא לידיעת הציבור הנחיות פנימיות שאוצלות על זכות הפרט³⁰. כעת, יש להוסיף ולקבוע, כנורמת מינימום, כי כל הנחיות הפנימיות של הרשויות (למעט הנחיות שיש אינטרס ציבורי חשוב התומך באי-גילוי) יעמדו לעיון הציבור באמצעות אתרי האינטרנט של כל אחת ואחת מהן. חוק חופש המידע מחייב להעמיד את הנחיות לרשות האזרחים, אך אינו מזכיר דרך מסוימת לעשות כן³¹. לפי שעה, התקנות שהוצאו מכוחו נוגעות רק להעמדת הנחיות לעיון הציבור במשרדיהן של הרשויות³². בפועל, יש אמנם רשויות שכבר העמידו את הנחיותיהן לעיון באתרי האינטרנט שלהן³³, אך זו אינה פרקטיקה מחייבת. פעולה בכיוון של הרחבת החשיפה של הנחיות פנימיות באתרי הרשויות היא חיונית, וחשוב להקצות לה

17 כיום, לפי תקנה 113 לתקנות חובת המכרזים, ניתן פטור מהתקשרות ששוויה אינו עולה על 25,000 שקלים חדשים; לפי תקנה 213 (2) ניתן פטור מהתקשרות לגבי "התקשרות הנדרשת בדחיפות למניעת נזק של ממש". חשוב להבהיר, כי פרסום אלקטרוני של מכרז מהיר אינו מהווה מענה לצורך להכין את מפרט ההתקשרות. עם זאת, כאשר העבודה המבקשת היא סטנדרטית, קושי זה אינו מתעורר, משום שהרשות יכולה לבצע פנייה למתקשרים פוטנציאליים באמצעות "מכרז מדף" הכולל את תנאי ההתקשרות הבסיסיים הנהגים בה.

18 אפשר, למשל, לחשוב על כך שבקשת הבהרות וקבלתן ייעשו באמצעות מסרים אלקטרוניים שיתועדו (ולא באמצעות שיחות לא-פורמליות בעל-פה). לתפקידו החשוב של המשפט המנהלי בהקשר של מניעת שחיתות, ראו: דפנה ברק-ארוז "המשפט המינהלי והמאבק בשחיתות השלטונית" משפטים 667 (תשס"ז).

19 במקרה זה, המחירים שמציעים המתמודדים השונים חשופים לעין כול, אך זה אינו חיסרון, משום שאין להם אינטרס לגיטימי בשמירה על סודיות היבט זה של הצעותיהם. החשיבות הנובעת לשמירה על סודיות הצעות במסגרת המכרז המסורתי נבעה מכך שגילוי תוכנה של הצעה שהוגשה (לפני תום התקופה שנקבעה להגשת הצעות) היה מעניק יתרון בלתי הוגן למציע מאוחר יותר. בעיה זו נעלמת בהקשר של מכירה פומבית, שבה אפשר לחזור ולהגיש הצעות מתוקנות.

20 ראו טיוטת תקנות חובת המכרזים (תיקון), התשס"ז-2007.

21 ראו למשל: בג"ץ 161/84 חברת ווינדמיל הוטל בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד מנ(1) 793, 796 (1984).

22 שאלות אחרות הנוגעות להעברת מידע בין הרשויות וההגבלות עליה לפי דיני הגנת הפרטיות חורגות ממסגרתו של המאמר הנוכחי (כמוסבר לעיל בהערה 5).

23 לחשיבות הנובעת לתהליך זה, ראו למשל בג"ץ 4733/94 נאות נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד מט(5) 111 (1996).

24 אפקט זה יישאר בעינו גם אם מבחינה פורמלית הדיונים באמצעות מסרים אלקטרוניים ייחשבו לדיונים פנימיים, שאין חובה ללגותם, במיוחד בהתחשב בקלות הרבה של הפצת מסרים אלה לצדדים שלישיים.

25 ההסתברות נוגעת בעיקר לשימוש בהתכתבות בדואר אלקטרוני כתחליף לדיון עקרוני, ומבלי להוציא מכלל אפשרות העיונות בטכנולוגיות אחרות, במידת הצורך (כמו למשל שיחת ועידה בידיוא). אפשר להוסיף, כי בבג"ץ 7120/07 אסיף ינוב גידולים בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל (טרם פורסם, 23.10.07). נמתחה ביקורת על כך שמועצת הרבנות הראשית קיבלה החלטה בעלת אופי עקרוני (שינוי המדיניות ההיסטורית בנושא מצוות השמיטה) בדרך של משאל טלפוני. השופט רובינשטיין הוסיף וציין כי אם אין מנוס מדיון טלפוני, נכון להסדיר במקרה כזה שיחת ועידה (שם, פסי כ"ז). בהקשר זה, הוא הפנה, על דרך ההשוואה, לסי' 101 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 המורה כי "הדירקטוריון רשאי לקיים ישיבות באמצעות שימוש בכל אמצעי תקשורת, ובלבד שכל הדירקטורים המשתתפים יכולים לשמוע זה את זה בו זמנית, אלא אם כן נשללה רשות זו בתקנון".

26 בנושא זה ראו פסקה (3) לפרק זה להלן.

27 סי' 2 לחוק חופש המידע מגדיר את המושג "מידע" כ"כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב" ואת המושג "קבלת מידע" באמצעות המשפט המרחיב "לרבות עיון, צפייה, האזנה, העתקה, צילום, קבלת פלט מחשב או קבלת מידע בכל דרך אחרת בהתאם לסוג המידע וצורת החזקתו".

28 לפי סי' 6א(א) לחוק חופש המידע: "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה שיש ברשותה, באתר האינטרנט של הרשות הציבורית, אם קיים אתר כאמור, ובדרכים נוספות שיקבע השר לאיכות הסביבה".

29 לפי תק' 118 לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999: "רשות ציבורית שהיא משרד ממשלתי הממשלה הפרסם עותק של הדין וחשבון השנתי באתר האינטרנט של המשרד; רשות ציבורית אחרת, שיש לה אתר אינטרנט, תפרסם עותק של הדין וחשבון השנתי באתר בתוך שנה מיום הפעלתו של האתר". בנוסף לכך, כפי שכבר צוין, קיימת הוראה ספציפית לגבי פרסום אודות מכרזים באתרי אינטרנט השווה לעיל הי"ש 14.

30 ראו: בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501, 513 (1992).

31 לפי סי' 6א(א) לחוק חופש המידע: "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את הנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור".

32 לפי תקנה 3 לתקנות חופש המידע: "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את הנחיות המינהליות הכתובות כאמור בסי' 6א(א) לחוק, כפי שיעודכנו מוזמן לזמן, במשרד הראשי, וכן במשרדיה המחוזיים, אם קיימים, אלא אם כן קבעה הרשות מקומות עיון אחרים שבהם תתאפשר גישה נוחה לציבור".

33 כך למשל באתר משרד המשפטים הועמד לעיון הציבור הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. ראו: www.justice.gov.il/MOJHeb/YoezMespati/HanchayotNew.

13 ראו: פרקים ט"ז ו-ט"ח לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, המאפשרים להגיש "תובענה ממוכנת" ויכתב בידין אלקטרוני (תקנות 215א-215ב). מעניין לשים לב, כי אף הסדר מתקדם זה קובע, כי ההודעה על בתי המשפט שאפשר להגיש להם או לקבל מהם כתבי בידין אלקטרוניים תפורסם ברשויות (מבלי להתייחס לפרסומה של ההודעה גם באתר אינטרנט מתאים) (תקנה 215א(א)).

14 תקנה 15א(א) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ק"ת 5523 (להלן: "תקנות חובת המכרזים") קובעת: "רצה משרד להתקשר בחוזה הטעון מכרז פומבי, תפרסם ועדת המכרזים הודעה על כך בעיתון יומי היוצא לאור בישראל בשפה העברית ובאתר האינטרנט. כתובת אתר האינטרנט תפורסם בנישים משולשת העיתונים הנמוצים בישראל".

15 ראו למשל: עע"ם 2696/06 מדינת ישראל נ' חרכוש (טרם פורסם, 25.7.06).

16 לעת עתה, התקנות נוגעות באופן מפורש למתכונת ניהול שאינה אלקטרונית. כך למשל: תקנה 18 לתקנות חובת המכרזים עוסקת בהגשת הצעה חתומה ב"מעטפה" ותקנה 19 עוסקת בשמירת המעטפות "בתוך תיבה נעולה".

ז. אתגר רביעי: שיתוף הציבור ודמוקרטיה מנהלית

מהפכת המחשוב יכולה לשפר את מנגנוני ההזנה של השלטון לגבי עמדות של הציבור בנושאים שבהן הרשויות עוסקות. המשפט המנהלי המסורתי הכיר תמיד בזכות הטיעון, היינו בזכותו של אדם להגיב על החלטה שעלולה לפגוע בו. לעומת זאת, ההכרה בחובתה של הרשות לפנות אל הציבור על מנת לקבל תגובות או הערות למדיניות הייתה מסויגת יותר, בעיקר מטעמים של יעילות מנהלית. כבר צוין, כי לפי שעה אין חובה לפרסם הצעות להתקנת תקנות. הצד השני של המטבע היה אי-הכרה בזכות טיעון במסגרת הליכים של התקנת תקנות. כלומר, זכות הטיעון סויגה בנוגע למצבים שבהם כלל האזרחים הם בעלי עניין באופן פוטנציאלי. זאת, מלבד בהקשרים מסוימים שבהם אומצה גישה אחרת – מכוח הסדר חקיקתי (למשל באשר להתנגדויות⁴⁴ או לחובות היועצות) או מכוח הלכה ספציפית (למשל בכל הנוגע לחלוקה של משאבים ציבוריים⁴⁵). עמדה זו זכתה לביקורת בספרות המשפטית⁴⁶, ולעיתים גם בפסיקה⁴⁷, אך בסופו של דבר נותרה ללא שינוי. היא אף זכתה לאישור מחדש כאשר הועלו טענות של פגיעה בזכות טיעון כנגד החלטת הממשלה בעניין תכנית ההתנתקות⁴⁸.

האפשרויות החדשות שפותחת התקשורת הממוחשבת מהוות הזדמנות להערכה מחדש של העמדות המסורתיות של המשפט המנהלי בנושא של שיתוף הציבור. לכאורה, מציאות זו משמשת בסיס לתביעה להכיר בזכותו של כל אזרח לשלוח התנגדויות ועמדות בנוגע לכל הצעת תקנות או יזמה בעלת חשיבות ציבורית. ייתכן שבלתי אפשרי לשמוע באופן אישי את כלל המתנגדים, אך בהחלט אפשר לקבל התנגדויות באופן אלקטרוני⁴⁹. במקביל, יש לזכור כי המודעות לאפשרויות הפנייה החדשות לרשות אינה מהווה פתרון קסם לסוגיה של התנגדויות מן הציבור. "הצפת" הרשויות בהתנגדויות רבות עלולה להיות בלתי אפקטיבית בפועל וליצור אפקט של "עודף מידע" שלא יוכל לזכות להתייחסות ממשית מצד הרשות. ליבון ההסדרים החדשים בתחום זה צריך להיות אפוא זיהוי ומבוסס על פתיחת הדרך גם לערוץ האלקטרוני, מבלי להפוך אותו לערוץ היחיד של הצגת עמדות בפני הרשויות. המנגנון הפשוט ביותר שבאמצעותו אפשר לקבל תגובות של הציבור ליוזמות שלטוניות הוא התאמת אתרי האינטרנט של הרשויות לא רק להעברת מידע לציבור, אלא גם למשלוח תגובות של הציבור למידע הניתן בהם⁵⁰. כמו כן, אפשר לשפר את איכותו של הדיון ביוזמות מנהליות באמצעות פרסום מוקדם שינצל את יתרונותיו של המדיום האלקטרוני, כמו שימוש בקישורים לחומרי רקע רלבנטיים (למשל, החוק המסמך כאשר מדובר בתקנות).

ח. שאלת הנגישות: אורות וצללים

המעבר לשימוש במערכות ממוחשבות צפוי להשפיע על היבטים של נגישות לשירותים ומידע – הן לחיוב והן לשלילה. גם פן זה של מהפכת המחשוב מחייב דיון.

(1) הגברת הנגישות של שירותים – המעבר למתן שירותים מנהליים באמצעות מערכות ממוחשבות מאפשר שיפור משמעותי ברף הנגישות של

משאבים, וכן לעגן אותה בהמשך כחובה סטטוטורית³⁴. כמוכן, המימוש של פרסום כלל הנהלים יכול להיות הדרגתי³⁵. בהמשך, אפשר לחשוב על הוספת מידע חשוב נוסף באתרי האינטרנט של הרשויות, באופן שיתרום לחיזוק הביקורת הציבורית על השלטון (למשל, פרסום הקריטריונים לתמיכה במוסדות ציבור כשהוא שלוב בקישורים למידע רלוונטי: הסעיף בחוק התקציב שהתמיכה באה ממנו, דיווח על ההקצאות בתחום זה בשנים קודמות ועוד).

(2) פניות אזרחים לעיון במסמכים שבידי רשויות – הפעלתו של חוק חופש המידע מבוססת על הגשת בקשות לרשויות על ידי אזרחים. יש לאפשר פניות לפי חוק זה גם באמצעים מקוונים, על מנת להקל את הגישה למידע³⁶. לשם כך יש לקבוע הסדרים מתאימים בחוק חופש המידע ובתקנות שהותקנו על פיו. בהקשר זה, ייתכן שתידרש הבחנה (לפחות בתחילת הדרך) בין סוגים שונים של מסמכים, למשל בין מסמכים שיצרה הרשות עצמה, ולכן קיימים גם בפורמט אלקטרוני, לבין מסמכים שנשלחו אליה, ולכן נמצאים בידי הרשות בפורמט פיזי בלבד (משום שטרם נסרקו ונשמרו כך גם במערכת הממוחשבת). לפי שעה, ההיערכות של הרשויות לעיון בעידן חופש המידע היא מוגבלת ביותר³⁷.

(3) פרסום חקיקה, הצעות חוק, חקיקת משנה והודעות רשמיות – רפורמה נוספת נדרשת בכל הנוגע לפרסום של חקיקה, הצעות חוק, חקיקת משנה והודעות רשמיות³⁸. על פי הוראת סעיף 17 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת הפרשנות"), תקנות בנות פועל תחקיקתי צריכות להתפרסם ברשומות בלבד. מעבר לכך, כעניין של מדיניות, הוחל בפרסום של ספר החוקים, הצעות החוק וקובץ התקנות גם באינטרנט³⁹. ראוי לקבוע פרסום זה כחובה (באמצעות תיקון מתאים של החקיקה הנוגעת בדבר) וכן לעדכן הסדרים חקיקתיים נוספים הכוללים הוראות שעניינן פרסום ברשומות כך שיתייחסו גם לפרסום באתרי אינטרנט רשמיים⁴⁰.

(4) פרסום של הצעות לחקיקת משנה – בניגוד לעמדה המסורתית של המשפט המנהלי לפיה לא נדרש פרסום מוקדם של הצעות לחקיקת משנה, כעת יש מקום להעמיד לעיון הציבור גם הצעות להתקנת תקנות. הטעמים המסורתיים לאי-הכרה בזכות לעיון מוקדם בנוסח של חקיקת משנה מעולם לא היו טעמים עקרוניים. הא ראייה – הצעות לחקיקה ראשית זוכות לפרסום מוקדם ברשומות, ובפועל הן מתפרסמות גם באמצעות האינטרנט⁴¹. גם אם בכל הנוגע להצעות לחקיקת משנה הנטל הכרוך בפרסום ברשומות הוא כבד מדי, ראוי לאמץ כלל של פרסום הצעות כאלה, לכל הפחות, באינטרנט⁴².

(5) פנקסים הפתוחים לעיון הציבור – דברי חקיקה שונים מאפשרים עיון במידע שבידי הרשויות – מרשם האוכלוסין, מרשם המקרקעין ועוד. יש לאפשר עיון במידע זה גם באמצעות פנייה אלקטרונית, ובכך לחסוך טרחה – הן של האזרחים והן של הרשויות הנוגעות בדבר. לפי שעה, המעבר לעיון אלקטרוני הוא חלקי, ולא תמיד מעוגן בחקיקה⁴³.



החלטה באופן שוטף, ואף יומיומי. כך למשל כתבים אלקטרוני וולצברג: "Imagine that every morning we were asked to vote on several policy issues, and the various motions could pass only by consensual support or by a super-majority [...] Policy makers may efficiently collect public comments on bills posted on the internet. The low cost of communication and information processing enables governments not only to consult the public but also to delegate to the NIVA ELKIN-KOREN & ELI M. public the actual decision-making powers" SALZBERGER LAW, ECONOMICS AND CYBERSPACE — THE EFFECTS OF CYBERSPACE ON THE ECONOMIC ANALYSIS OF LAW 154 (2004). גם אם אין מרחיקים לכת עד כדי שיוני כה דרסטי בפרקטיקה המנהלית, אין ספק שהקלות הרבה יותר של הפנייה לציבור הופכת את אתר השיתוף למשמעותי מאי פעם.

הכתיבה המשפטית בארצות-הביית משקפת מחלוקות רבות באשר למידת התועלת הלוויית לשיתוף הציבור במתכונת אלקטרונית, כמו גם באשר למידת ההכבדה שכרוכה בה. בשלב זה, קשה להצביע על ממצאים ברורים או על עמדה מקובלת. עם זאת, נראה כי כל הכותבים בתחום מודעים לכך ששימוש במדיום האלקטרוני חייב להיעשות באופן מושכל. קריאה למשלוח דואר אלקטרוני לרשות, כשלעצמה, אינה צפויה להרים תרומה משמעותית לדיון הציבורי או לליבוני איכותי של יזמות העומדות על הפרק. אולם ההכרה בכך אינה צריכה לחסום ערוץ פנייה זה. במקביל, חשוב לפתח מתכונות משוכללות יותר של שיתוף, כמו למשל משלוח תגובות באמצעות אתר הרשות, באופן שהתגובות עצמן יהיו גלויות ויוכלו לשמש בסיס להתייחסות. לדיון בסוגיית השיתוף האלקטרוני, ראו למשל: Beth Simone Noveck, *The Electronic Revolution in Rulemaking* 53 EMORY L.J. 433 (2004); Beth Simon Noveck, *The Future of Citizen Participation in the Electronic State* 1 J. OF L. & POLICY FOR THE INFORMATION SOCIETY 1 (2005); Cary Coglianese, *The Internet and Citizen Participation in Rulemaking* 1 J. OF L. & POLICY FOR THE INFORMATION SOCIETY 33 (2005); Stuart W. Shulman, *The Internet Still Might (But Probably Won't Change Everything)* 1 J. OF L. & POLICY FOR THE INFORMATION SOCIETY 111 (2005); Stuart Minor Benjamin, *Evaluating E-Rulemaking: Public Participation and Political Institutions* 55 DUKE L.J. 893 (2006); Cary Coglianese, *Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present, and Future* 55 DUKE L.J. 943 (2006).

34 בפרק ז' להלן מוסבר כי אתרי אינטרנט מתקדמים של הרשויות יכולים לשרת לא רק את המטרה של אספקת מידע לציבור, אלא גם לשמש מסגרת להעברת תגובות מן האזרחים לרשויות (כך שיהוו ערוץ דו-כיווני של תקשורת).

35 בחלק מן ההקשרים, המעבר לפרסום באינטרנט נעשה במתכונת של "מענה ואילוף". כך למשל, החלטות הממשלה מפורסמות באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה משנת 2004. בהתייחס להחלטות קודמות, אומצה מדיניות של היענות לבקשות עיון ללא צורך בבקשה פורמלית, הכרוכה בתשלום אגרה, לפי חוק חופש המידע, בעקבות פנייה של האגודה לזכויות האזרח (כמפורט בהיענות המשפטית למשרד ראש הממשלה, תיק: 47694-23, מיום 27 מרץ 2006).

36 ככל הנראה, פעולה בכיוון זה תחייב עריכת הסדרים עם החברות המנפיקות כרטיסי אשראי, על מנת לאפשר את תשלום האגרה, לרבות התחייבות לתשלום הוצאות על הטיפול בבקשה. ראו לציין, כי שאלה בפני עצמה היא, באיזו מידה ראוי לחייב בתשלום אגרה תמורת עיון במידע הנמצא בידי הרשות. האגרה מהווה לעתים מחסום משמעותי למימוש הזכות לחופש המידע.

37 לפירוט נוסף ראו: יובל קרניאל ועידן שניר "חופש המידע והאינטרנט – האם הגיעה העת לשינוי חקיקתי?" (טרם פורסם, עותק שמור במערכת).

38 הסדרה של הפרסום באינטרנט תצטרך לכלול גם התייחסות לעדכון של הפרסום הראשוני, בהתאם להחלטות שהתקבלו בהמשך, כדי למנוע הטעיה של הציבור.

39 ראו באתר הכנסת: www.knesset.gov.il.

40 כך למשל סי' 28 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957 קובע את החובה לפרסם צווי הרחבה ברשומות. הפרסום בדרך זו בלבד אינו אפקטיבי דיו מבחינת העלאת המודעות של עובדים ומעסיקים לקיומם של הצווים ולחובות והזכויות הנובעות מהם. בפועל, בדיקה שנערכה מטעם הפרורם לאכיפת זכויות עובדים העלתה כי רק פחות ממחצית מצווי ההרחבה שניתנו במהלך השנים מפורסמים באתר האינטרנט של משרד התמ"מ. הפרורם פנה בעניין זה למשרד בבקשה לפרסם את כלל הצווים באתר שלו (פנייה מיום 22.8.07).

41 ראו סקסטס נלווה להיש" 39 לעיל. חשוב להדגיש את ההבדל בין הצעות חוק להצעות שעניינן חקיקת משנה – הצעות חוק זכו מאז ומתמיד לפרסום ברשומות, והחידוש שהונהג בנוגע אליהן היה פרסומן גם באינטרנט. לעומת זאת, הצעות לחקיקת משנה אינן זוכות לפרסום כלל.

42 שאלה נפרדת היא אם יש מקום לעכב את תהליך ההתקנה על מנת לאפשר לציבור להגיב על הצעות לחקיקת משנה. בהמשך נבחנות השלכותיה של מהפכת המחשוב גם על הרחבת מתכונות השיתוף של הציבור. ראו בפרק ז' להלן. אולם, גם אם לא תתקבל ההצעה להזמין את הציבור להגיב על הצעות תקנות כעניין שבשורה, יש ערך לפרסום מוקדם של טיוטות תקנות, כך שלפחות אזרחים בעלי עניין מיוחד בתחום המוסדר יוכלו לזווג פנייה לרשות או ביקורת על הצעותיה במישור הציבורי.

43 כך למשל תקנה 87 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התשי"ל-1969 העוסקת בקבלת נסח אינה דנה במפורש באפשרות של קבלת השירות באופן מקוון. עם זאת בפועל, לפי המידע באתר האינטרנט של משרד המשפטים, קיימת אפשרות לקבל נסח רישום באינטרנט. ראו: www.israel.gov.il/FirstGov/TopNav/OfficesAndAuthorities/OAFList/OAJJustice/OAJMekarkein; www.ecom.gov.il/tabucounter.

לעומת זאת, חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 כולל הוראה מפורשת המקנה "לכל בעל זכות בחירה לקבל באינטרנט, בתקופה המתחילה לכל המאוחר בתום שלושה ימים מיום כניסת פנקס הבחורים לתוקף ועד יום הבחירות, מידע בדבר מספר הקלפי שבה הוא זכאי להצביע, מקום הקלפי ומספרו הסיידורי של בעל הזכות הבחירה ברשימת הבחורים הרשאים להצביע באותה קלפי" (סי' 26(ה)(1)).

44 סי' 100 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 מקנה זכות להגשת התנגדות ליכיל מעוניין בקרקע, בבנין או בכל פרט תכנוני אחר הרואה את עצמו נפגע. הוראה זו אמנם מוגבלת לכאורה למי שהוא צד מעוניין, אך מבחינה מעשית מבוססת על העיקרון של פרסום לציבור בכללותו.

45 בגיץ' 3638/99 **בלומנטל נ' עיריית רחובות**, פ"ד (נד) 220 (2000).

46 ראו למשל: ברוך ברכה "לקראת פתיחת בחליכי התקנת תקנות" **ספר שמגר – מאמרים** חלק א' 127 (תשס"ג).

47 רע"א 3577/93 **הפניקס הישראלי חברה לביטוח בע"מ נ' מוריאו**, פ"ד (מח) 470 (1994).

48 בגיץ' 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל**, פ"ד (נט) 481, 719–723 (2005).

49 ברמה אוטופית יותר, יש המתייחסים לאפשרות של בקשת תגובות של אזרחים להצעות

ניהול ההתקשרויות בין הרשויות לגורמים עסקיים (שבו החיוב לפעול במתכונת טכנולוגית ייחשב לסביר בדרך כלל). אפשר להוסיף כי בעידן הנוכחי של הפרטה של שירותים ציבוריים, בעיית הנגישות שתוארה נוגעת לא רק לקשר שבין האזרח לרשות, אלא גם לשירות שמציעים הקבלנים הנכנסים בנעליהן של הרשויות בהקשרים שונים. היבט אחר (אם כי שולי יותר) של שאלת הנגישות נוגע לשאלה באיזו מידה שירותי המחשוב הממשלתיים מחייבים שימוש בתוכנות נפוצות של מונופולים טכנולוגיים, להבדיל מתוכנות של קוד פתוח.

(4) ביורוקרטיזציה של הנגישות – השימוש הגובר בערוץ האלקטרוני צפוי לצמצם את המגע הישיר בין פקידים לבין אזרחים הנזקקים לשירותיהם. פרט להיבטים של נגישות פורמלית (למשל, האם לפונה יכולת להזיקק לשירותי מחשוב), עובדה זו גם מעוררת שאלות בעניין אופי השירות. ניתוב הקשר בין האזרח לרשות למתכונת בלתי אישית בעליל, שהפך האישי בה הוא אף פחות מזה שבא לידי ביטוי בשיחת טלפון, מאיים למחוק כמעט לחלוטין את המרחב – הקטן, אך הקיים – של הפעלת שיקול דעת באשר למקרים המצריכים טיפול "לפנים משורת הדין". מפרספקטיבה זו, יש מקום לחשוב על התאמת השימוש באמצעי הקשר האלקטרוני לסוג השירות המנהלי (ולצמצם אותו בהקשרים שבהם הפנייה לרשות נעשית לשם מימוש זכויות אישיות בתחומים חיוניים כמו רווחה וחינוך, למשל). לא יהיה מיותר להזכיר בנקודה זו את החשיבות הנודעת להדרכה האישית של מקבלי שירותים בתחום הרווחה באשר לזכויותיהם.⁵⁷

ט. הדרך לרפורמה: הלכה למעשה

הצורך לתת מענה לאתגרים החדשים של מהפכת המחשוב מעורר גם שאלות אופרטיביות לגבי הדרך ליישומן של הרפורמות הדרושות.

(1) בין חקיקה לפסיקה – השאלה הראשונה שיש להציג נוגעת לבחירה בין הנהגות של רפורמות באמצעות חידושים פסיקטיים לבין חקיקה שתסדיר את ההתייחסות לאופן הפעילות המצופה מן הרשויות בעידן המחשוב. באופן בסיסי, חלק גדול מן הרפורמות המוצעות נדרש לחקיקה (ראשית או משנית). הדברים אמורים במיוחד בנוגע לעניינים המוסדרים כיום בחקיקה שאינה עדכנית – חוק ההנמקות (שאינו מתייחס להיבטים של פנייה אלקטרונית), תקנות חובת המכרזים (שאינן כוללות הסדרים מפורשים לגבי מכרזים אלקטרוניים) ופקודת הפרשנות (שמתייחסת לחובת הפרסום של דברי חקיקה רק ברשומות). עם זאת, לפחות חלק מן הרפורמות שהוצעו ניתנות לביצוע גם באמצעות הפסיקה, כאשר הן אינן כרוכות בעלויות תקציביות משמעותיות או בהקמתן של מערכות מנהליות חדשות. כך למשל, החובה העקרונית להביא לידיעת הציבור את ההנחיות הפנימיות של הרשויות נקבעה בפסיקה. פסיקה חדשה יכולה להוסיף ולהבהיר כי יישומה של חובה זו כולל, בין השאר, פרסום באתר האינטרנט של הרשות הנוגעת בדבר. כמו כן, מכיוון שאי-ההכרה בזכות טיעון בהליכים של התקנת תקנות נובעת מן הפסיקה, בית המשפט העליון יכול להסיר מגבלה זו, בכפוף להבהרה שיישומה של החובה לשמוע יכול להתחשב בהיקפו של הציבור המעוניין, וכי על כן תיתכן שמייעה באמצעות הודעות מקוונות.

הרשויות בכמה מישורים. מישור ראשון הוא זה של הנגישות הפיזית. שירותים ממוחשבים מקלים על אנשים חולים או אנשים בעלי מוגבלויות פיזיות את הגישה לשירותים ציבוריים.⁵¹ הוא אף חוסך את הזמן הכרוך בדרך כלל בהגעה למשרדי הרשויות ובהמתנה לשירות בהם.⁵² מישור שני הוא זה של הנגישות השפתית. לעת עתה, הנגישות של שירותים ציבוריים בישראל למי שאינם דוברי עברית על בריה היא מוגבלת. הדברים אמורים גם ביחס לשירותים בשפה הערבית, שמבחינה משפטית הינה שפה רשמית.⁵³ בנוסף לשאיפה לשפר את הנגישות השפתית של השירותים ברשויות השונות, ובעיקר בשפה הערבית, השימוש במערכות ממוחשבות יכול להקל על מתן שירותים בשפות נוספות (אם אכן יש הצדקה עניינית לאפשר את השימוש בהן בפנייה לרשויות).⁵⁴ כך למשל, גם אם אי-אפשר לאייש כל סניף של משרד הפנים בדובר ערבית, ניתן לאפשר הגשת פניות אלקטרוניות בערבית, ואלה יועברו באמצעות מחשב לטיפולם של פקידים דוברי השפה.

(2) מודעות לחוק ולזכויות – הנגישות לדברי חקיקה, להחלטות מנהליות ולהנחיות מנהליות באתרי האינטרנט של הרשויות תורמת להגברת המודעות של אזרחים לזכויותיהם, ולכן מחזקת בעקיפין גם את ההגנה עליהן. נגישות זו מאפשרת לאנשים ללמוד מהן זכויותיהם ולתמוך את פניותיהם לרשויות באסמכתאות, מבלי שיצטרכו לכתת רגליהם לספריות ציבוריות גדולות או להיות בעלי השכלה פורמלית בתחומים הרלוונטיים. זאת, בכפוף לכך שלעתים המידע הזמין יוצר רק אשליה של ידע. המידע הזמין הוא בדרך כלל גולמי, והבנה מלאה שלו עשויה לחייב ידע מוקדם או השכלה רלוונטית. כמו כן, לעתים יש בעיה של היצף מידע, באופן שמקשה על אזרחים לקבל תמונה מדויקת של הנושא שבו הם מתעניינים.

(3) פגיעה בנגישות והפער הדיגיטלי – התפתחותן של מערכות ממוחשבות מעוררת את השאלה אם הרשויות מאפשרות פנייה אליהן גם תוך שימוש באמצעים אלקטרוניים (ובכך יוזמות את הגברת הנגישות אליהן) או מחייבות לפנות אליהן בדרך זו, כך שערופ הפנייה המסורתית שוב אינו קיים. בישראל שאלה זו טרם התעוררה באופן חזיתי בנוגע לשירותים שמספקות רשויות ציבוריות. עם זאת, היא צפויה לעלות ככל שהרשויות ישכללו את השימושים שלהן באמצעים ממוחשבים ויבקשו לעשות בהם שימוש לשם חיסכון בכוח אדם. כך למשל, מתבצע מעבר הדרגתי לרישום לבתי ספר באמצעות מערכות ממוחשבות. השאלה אם זה צריך להיות הערוץ היחיד הפתוח בפני אזרחים אינה שאלה שהתשובה לה נמצאת בתחום הניהול, אלא שאלה שראוי היה לקיים בה דיון ציבורי עקרוני. כמו כן, יש לתת את הדעת על השפעתו של השימוש במחשבים על אוכלוסיות בעלות ייחוד (למשל אוכלוסיית העיוורים). במישור המשפטי, הביטוי של שאלה זו יהיה אם הגבלת הפנייה לרשויות לערוץ הממוחשב היא פעולה סבירה. ככל הנראה, כלל גורף בתחום זה ייחשב כהעדפה בלתי סבירה של שיקולים תקציביים, על פני שיקולים אחרים.⁵⁵ (תוך התעלמות מנתוני רקע שונים של הפונים בכל הנוגע לנגישות למחשבים, לאוריינות טכנולוגית או להשכלת רקע מתאימה).⁵⁶ התשובה לשאלה אף עשויה להשתנות בהתאם להקשר, ויש לכאורה טעם בהבחנה אפשרית בין שירותים הניתנים לאזרחים (שבהם צריך יהיה לשמור גם על ערוץ פנייה לא טכנולוגי) לבין

(2) בין חקיקה ניטרלית מבחינה טכנולוגית לחקיקה מותאמת טכנולוגיה – כאשר תעמוד על הפרק השאלה של עדכון החקיקה, תתחייב בחירה בין שתי מתכונות אפשריות לניסוח שלה: חקיקה ניטרלית מבחינה טכנולוגית וחקיקה מותאמת טכנולוגיה. חקיקה ניטרלית מבחינה טכנולוגית היא חקיקה המאמצת ניסוחים כלליים שאינם נוגעים למדיום מסוים. כך למשל, חוק הנוגע לפנייה לרשות באופן כללי הוא ניטרלי לחלוטין מבחינה טכנולוגית, משום שהוא אינו מוגבל לצורת פנייה מסוימת. חקיקה מותאמת טכנולוגיה היא חקיקה המאמצת נוסח המבהיר באופן ספציפי על אלו טכנולוגיות היא חלה. אלה הם פני הדברים כאשר החקיקה מבהירה ש"פנייה" היא "לרבות פנייה באמצעות דואר אלקטרוני" או ש"פרסום" הוא גם "פרסום באמצעות אתר האינטרנט של הרשות"⁵⁸. התשובה לשאלה איזו מתכונת של חקיקה עדיפה אינה תמיד אחידה. לכאורה, נודעת עדיפות לחקיקה ניטרלית, אשר מותאמת מראש לתנאים של טכנולוגיה המשתנה באופן תדיר⁵⁹. אולם במקרים רבים, הוודאות המשפטית מחייבת להבהיר את תחומי התחולה של ההסדר החקוק. כך למשל, בתחום דיני המכרזים, ייתכן שיש מקום לקביעת הסדרים מפורטים לגבי מכרזים המתנהלים באמצעות המערכת הממוחשבת ולכן שונים ממכרזים אחרים. כמו כן, גם חקיקה שנועדה להיות בעלת אופי ניטרלי עשויה להתברר בהמשך כבעלת הטיה טכנולוגית.

1. סיכום: המדינה המנהלית בתנאים של טכנולוגיה משתנה

האפשרויות החדשות שמעמידה מהפכת המחשוב בפני הרשויות משפיעה בפועל על פעולותיהן. המשפט המנהלי אינו יכול לעמוד מנגד ולהשאיר להכרעתן של הרשויות את מידת ההתאמה של פעילותן לטכנולוגיה החדשה. את פרטי הביצוע יקבעו הרשויות, אך אלה צריכים לנבוע מעקרונות ומכללי מסגרת שיגבילו וינחו אותן. התאמת המדינה המנהלית לתקשורת ולניהול מערכות מידע במתכונת אלקטרונית מעוררת לא רק שאלות יישומיות-פרקטיות, אלא גם שאלות בסיסיות יותר באשר למערכת היחסים שבין הפרט לשלטון. התשובות שיינתנו להן צפויות להשפיע על עיצוב האזרחות. כך למשל, השאלה אם לספק שירותים מסוימים באופן מקוון וכן השאלה אם השירות המקוון יהיה בלעדי הן בעלות השפעה מכרעת על זמינות השירותים המנהליים והנגישות להם. באופן חלקי, מתעוררת גם השאלה מהם סדרי העדיפויות של היוזמות בתחום של ממשל מקוון – האם הן מכוונות בעיקר לקידום היעילות הביורוקרטית, החשובה כשלעצמה (למשל, בתחום של גבייה), או מיועדות גם לשפר את הנגישות לשירותים ואת השקיפות השלטונית. באופן כללי יותר, אפשר לומר, כי השפעתן של הרפורמות צפויה לפעול בכיוונים שונים. מצד אחד, השימוש במחשוב יכול לחזק את מעמדו של הפרט הנוקק לשירותיה של הרשות, בניסיונות שבהן יותר מידע זמין באמצעות האינטרנט וכאשר היכולת לפנות לרשות היא "מסביב לשעון". מצד אחר, השימוש במחשבים עלול לחזק מגמות ביורוקרטיות, תוך פגיעה באזרח הקטן. מבחינות רבות, מה שלא קיים במחשב עשוי שלא להיות אפשרי

כלל – ללא מרחב שיקול הדעת שהיה שמור, מבחינה מעשית, לפקידות בעידן הישן של תיקי הנייר. על רקע שניות זו, מהפכת המחשוב תחייב לחזור ולהעריך מחדש גם את הנחות היסוד של המשפט המנהלי באשר ליחסי הכוחות שבין הפרט לרשות.

- 51 מבחינה זו, הנגישות לשירותים ממוחשבים מקדמת את מטרותיו של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.
- 52 בהקשר זה, אפשר לציין את בניין 661/07 עיריית פתח תקוה נ' משרד האוצר (טרם פורסם, 16.9.07), שבו נידונו עתירות של עיריית פתח תקוה וועד מחוז תל-אביב והמרכז של לשכת עורכי הדין כנגד ההחלטה לסגור את שלוחת מיסוי מקרקעין של רשות המיסים בעיר פתח תקוה. העתירה התמקדה בפגיעה הצפויה בתושבי פתח תקוה ובעורכי הדין הפועלים באזור בשל הצורך לנסוע למשרדי הרשות בתל-אביב. בית המשפט העליון דחה את העתירה בקבעו, כי "ההחלטה היכן למקם את משרדה של הרשות המוסמכת על פני מפת הארץ היא ענין מינהלי פנימי, הכרוך בשיקולים של יעילות, תקציב וכוח אדם. החלטה זו נתונה להכרעתה של הרשות המוסמכת". שם, פסי' 10.
- 53 ראו למשל: בניין 2203/01 אב"י – האגודה הבינלאומית לזכויות הילד די.סי.אי. – ישראל נ' המוסד לביטוח לאומי (תלוי ועומדת).
- 54 שאלה זו נוגעת בעיקר לשפות רוסית ואמהרית, שהן השפות שדוברים עולים רבים, שאינם שולטים בשפה העברית.
- 55 על פי פסיקתו של בית המשפט העליון, התחשבות בשיקולים תקציביים היא מותרת, אך כפופה לעקרונות הסבירות. ראו: בניין 3472/92 ברנד נ' שר התקשורת, פ"ד מז(3) 143 (1993).
- 56 מכיוון שהפער הדיגיטלי נובע גם ממחסור בדק השכלתי מתאים נודעת חשיבות ליוזמות שתכליתן הרחבת המידע בתחום השימוש במחשבים בקרב האוכלוסייה הכללית. בשנת 2001 הוחלט על פרויקט להביא (לצמצום הפערים הדיגיטליים בחברה הישראלית) המכשיר מבוגרים וילדים באזורים מעוטי יכולת להכרת המחשב והאינטרנט (ראו: <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Yesodi/Hadshaniyot/Digitali/ProyektiLahaba.htm>). אולם פרויקט זה אינו מספק מענה רחב לבעיית הפער הדיגיטלי. חשוב להוסיף, כי הפער אינו נובע רק מהיעדר הכשרה מתאימה לשימוש במחשבים, אלא גם מהיעדר נגישות נוחה לשירותי אינטרנט.
- 57 פסיקתו של בית הדין לעבודה הדגישה, בכמה הזדמנויות, את חובתם של נותני השירותים בתחום הרווחה להעמיד את הנוגעים בדבר על זכויותיהם, באופן אקטיבי. כך למשל בעב"ל 1365/04 ארוש נ' המוסד לביטוח לאומי (טרם פורסם, 18.10.06). הסבירה השופטת ברק-אוסוסקין, כי "אין די באזכור על גבי הטפסים כי על המבוטח להגיש תביעה לניידות. אין המוסד יוצא ידי חובתו באזור הצורך להגיש תביעה בהערה כללית בטפסים בלבד אלא עליו להביא לידיעת המבוטח את ההליכים הנדרשים בכדי למצות את זכויותיו ולוודא כי הוא אכן מבין מה עליו לעשות בכדי שלא יפסיד את זכויותיו. לא כל מבוטח מודע לזכויותיו ובדי יכולת להבין מהטפסים מה עליו לעשות".
- 58 בדומה לכך, התעוררה שאלת עדכונם של חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 באופן שיבהיר את מידת תחולתו על שידורים באמצעות מערכות תקשורת חדשות. בהתאם לכך, הוכן תזכיר הצעת חוק לתיקון של החוק העיקרי המתייחס להרחבת ההגדרה הקיימת של המונח "השידורים" בס' 1, באופן שמבהיר, בין השאר, את תחולתו על "הענדה של שידורים באמצעים אחרים, ובכלל זה באמצעות רשת האינטרנט ובאמצעות מערכת רדיו טלפון נייד כמשמעותה בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982" (תזכיר הצעת חוק שהופק על-ידי משרד ראש הממשלה, תיק: 39-58667, 10 ספטמבר 2007).
- 59 אפשר להוסיף, שכאשר ההתייחסות לטכנולוגיות ספציפיות מופיעה במתכונת של דוגמה (למשל באמצעות המילה "לרבות") הסכנה של התיישנות החקיקה מצטמצמת.