



האוניברסיטה העברית בירושלים
הפקולטה למדעי החברה
בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

הַאֲבָקָה שֶׁל כָּלִי מַדִּינִיּוֹת

דפוס ההקמה של סוכנויות רגולטוריות להגנה על מידע

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית

בהדרכת פרופ' אלון פלד

מגישה : נועה בלומנטל, ת.ז. : 30102933-6

מועד הגשה : 31.12.2014

תקציר

בארבעת העשורים האחרונים, משנת 1973 ועד שנת 2014 הוקמו רשויות להגנה על מידע ב-66 מדינות ברחבי העולם. כיצד ניתן להסביר את המעבר משנת 1973, נקודת המוצא של מחקר זה, שבה כל מדינה יכלה לגבש מדיניות הגנת מידע המתאימה לה (193 הסדרי מדיניות פוטנציאליים מבחינה תיאורטית), למצב שבו כיום, לפחות שליש מהמדינות העצמאיות בעולם משתמשות באותו כלי מדיניות להגנת מידע - סוכנות רגולטורית עצמאית.

המחקר בוחן את התפתחות השימוש בכלי מדיניות זה לצורך הסדרת בעיית המדיניות של הגנת מידע אישי תוך הישענות על התשתית התיאורטית של דיפוזיה של מדיניות. המחקר מאתר את דפוס ההתפשטות של כלי המדיניות בעולם ובודק מהם המאפיינים המקומיים של המדינה המסבירים את אימוץ כלי המדיניות. שלושה מאפיינים מקומיים מרכזיים המופיעים בספרות המחקרית נבחנו - רקע כלכלי-חברתי, רקע גיאוגרפי-תרבותי ורקע מוסדי. דפוס ההתפשטות שאותר החל במדינות מערב אירופה ומדינות מערביות אחרות בשני העשורים הראשונים להופעתו הראשונה של כלי המדיניות, ובעשור השלישי המשיך לעבר מדינות מזרח אירופה. בעשור הרביעי אומץ כלי המדיניות לראשונה באמריקה הלטינית, אסיה ואפריקה ובעשור הנוכחי הוא ממשיך להתפשט למדינות נוספות באותן יבשות.

בהמשך לדפוס שאותר, נמצא כי המאפיין הדומיננטי ביותר המשפיע על אימוץ המדיניות, לכל אורך התקופה הנבחנת, הינו המיקום הגיאוגרפי-תרבותי של המדינה. מדינה הנמצאת בקרבה גיאוגרפית-תרבותית למדינות שאימצו את כלי המדיניות, תיטה יותר להקים רשות להגנת מידע, ותיטה לעשות זאת מוקדם יותר, ממדינות הרחוקות גיאוגרפית-תרבותית ממדינות שאימצו את הכלי. המאפיין השני בחשיבותו הינו רמת הפיתוח הכלכלי-חברתי של המדינה. נמצא כי ככל שרמת הפיתוח הכלכלי-חברתי של המדינה גבוהה יותר, כך היא תיטה להקים רשות להגנת מידע, ותיטה להקים אותה מוקדם יותר. באשר לרקע המוסדי של המדינה, נמצא שהקמה של רשות להגנת מידע אינה מושפעת מהקמה מוקדמת של סוכנויות רגולטוריות באותה מדינה, אלא מהווה חלק מהמגמה הכללית של האצלת סמכויות רגולציה לידי סוכנויות רגולטוריות עצמאיות בשלושת העשורים האחרונים.

תוכן עניינים

7.....	מבוא
9.....	רקע תיאורטי
21.....	השערות המחקר
22.....	שיטת המחקר
22.....	נתונים
26.....	כלים
29.....	ממצאים ודיון
45.....	מסקנות
46.....	מקורות מידע
52.....	נספחים

מבוא

בעשורים האחרונים כמויות המידע הנאסף, נאגר, מעובד ומופץ על אודותינו, גדלות והולכות בקצב מהיר, הן על ידי המגזר הציבורי והן על ידי המגזר העסקי, ובכך מהוות איום על יכולתנו לשלוט במידע. המידע האישי שלנו מייצג במידה רבה את מי שאנחנו ולכן שליטה במידע זה מהווה את המפתח לשמירה על האוטונומיה שלנו. בשנים האחרונות פרשות העוסקות בכמויות המידע הנאספות ונאגרות ובסוג המידע, הן במגזר הציבורי והן במגזר העסקי, הציתו דיונים ציבוריים בוערים בנושא הגנת מידע והפכו את העיסוק בהסדרת מדיניות ההגנה על מידע לחשובה יותר מאי פעם. דוגמאות בולטות מהעת האחרונה כוללות את המאבק בין האיחוד האירופי ו"גוגל" בנוגע לאיסוף מידע (Schechner, 2014); חשיפת פרשת הציתותים בארצות הברית על ידי אדוארד סנודן (Greenwald, 2013); והמאבק הציבורי כנגד הקמת המאגר הביומטרי בישראל (בג"צ 1516/12 נהון נגד הכנסת).

העיסוק בנושא ההגנה על מידע אישי נפוץ בעיקר בתחום המשפטים ומדעי המחשב. גם מחקרים שעסקו בניתוח מדיניות ציבורית בנושא, התמקדו במידה רבה בניתוח חקיקה ופתרונות משפטיים לאומיים ובין-לאומיים מחד ובאיומים ופתרונות טכנולוגיים מאידך. במחקר זה אני מבקשת לחקור את האופן שבו מדינות הסדירו את ההגנה על מידע, במסגרת התיאורטית של מדיניות ציבורית בכלל, ושל דיפוזיה של מדיניות בפרט, תוך התמקדות בדיפוזיה של כלי מדיניות מסויים: סוכנות רגולטורית עצמאית להגנת מידע. שאלת המחקר היא: מהו דפוס ההקמה של סוכנות רגולטורית עצמאית להגנת מידע בקרב מדינות העולם? ממנה אנסה ללמוד גם על מאפייני המדינות המסבירות את דפוס האימוץ.

בספרות המחקרית העוסקת בהתרחבות והתפשטות מדיניות, בתוך המדינה ובין מדינות, משתמשים לרוב בדימוי של דיפוזיה (פעפוע). במובנו המדעי, משמעות דימוי זה היא פיזור של ריכוז מקרים נתון על פני נפח מסוים. במחקר אשען על המסגרת התיאורטית של מחקרי דיפוזיה של מדיניות, אולם אציע דימוי חדש, שלדעתי מיטיב לתאר את התופעה הנחקרת. הדימוי בו אשתמש הוא האַבְּקָה (Pollination), המניח מספר גדל והולך של מקרים (ולא פיזור של ריכוז המקרים) ומצביע על כך שאימוץ המדיניות תלוי בשני גורמים מרכזיים: מנגנון הפצת המדיניות ומאפייני המדינה המאמצת.

המחקר נשען על ממצאים משני תחומי מחקר: הגנה על מידע אישי וסוכנויות רגולטוריות עצמאיות. בתחום ההגנה על מידע, אציג את ממצאיהם של מחקרים קודמים, שכאמור שמו דגש על חקיקה להגנת מידע, ובחנו את הדיפוזיה וההעברה של עקרונות וכלי מדיניות. בתחום של סוכנויות רגולטוריות עצמאיות, אציג את ממצאיהם של מחקרים קודמים שאיתרו דפוס ברור של הקמה מצטברת גדלה והולכת של סוכנויות רגולטוריות עצמאיות. מטרת המחקר לתרום לספרות המחקרית העוסקת בדיפוזיה של מדיניות, כמו גם לספרות בתחום מדיניות ההגנה על מידע.

בחלקה הראשון של העבודה אציג את אתגר המדיניות ואסקור בקצרה את התפתחות המדיניות להגנה על מידע. כמו כן, אבנה את המסגרת התיאורטית שתוארה לעיל ואסקור את הממצאים של מחקרים קודמים שעסקו בדיפוזיה של מדיניות, הגנת מידע אישי וסוכנויות רגולטוריות עצמאיות. בהמשך, אציג את ממצאי המחקר הנוכחי - דפוס ההאבקה של כלי המדיניות של רשות להגנת מידע והמאפיינים המקומיים של המדינה המסבירים את הדפוס שאותר. בהתבסס על מחקרים קודמים, המאפיינים המקומיים שיבחנו הם רקע כלכלי-חברתי, רקע גיאוגרפי-תרבותי ורקע מוסדי. לבסוף, באמצעות ניתוח הממצאים ואיתגור השערות המחקר על ידי שאלות כמו: "למה כאן ולא שם?" או "למה כך כאן ושם אחרת?", אנסה להגיע למסקנות רחבות באשר לגורמים המסבירים את דפוס אימוץ כלי מדיניות.

למחקר זה מספר מגבלות: ראשית, המחקר עוסק במדיניות עצמאיות לפי רשימת האו"ם ולא מתייחס למדיניות ברמה התת-פדרלית. שנית, המחקר בוחן את דפוס אימוץ המדיניות מבלי לעסוק בשאלה האם רשות רגולטורית להגנת מידע היא האמצעי המתאים ביותר להגנת מידע בעידן המידע. שלישית, במחקר זה בחרתי להתמקד בדפוס אימוץ המדיניות ובמאפייני המדינה המאמצת. חקר המנגנונים דרכם מופץ כלי המדיניות דורש מחקר המשך איכותני שיאפשר להבין לעומק את האופן בו הם פועלים.

רקע תיאורטי

מידע הוא סחורה חשובה בכלכלה הפוסט-מודרנית והוא בסיס הכרחי לפעילותו היעילה של השלטון (בירנהק: 2010, 26; Laudon, 1996; Bennett & Raab: 2003, 4; Bennett: 1992, 15). עידן המידע הוא התקופה המאופיינת בהתפתחות מהירה של טכנולוגיות מידע ותקשורת המאפשרות להתגבר על מגבלות זמן ומרחב, ובשיפורים בעיבוד מידע, שבו מידע ממגוון הולך וגדל ומסוט מקורות הולך וגדל, נאסף, מעובד ומופץ ביעילות ובמהירות (Alberts & Papp: 1997, 2; Corliss: 2010, 3). בעידן המידע, חלק הולך וגדל מהמידע על אודותינו - החל מהעדפות הצריכה והתרבות שלנו וכלה במצבנו הרפואי - מתועד, נאגר, נשמר ומעובד, כך שגישה למידע זה מאפשרת להרכיב פרופיל מדויק למדי על כל אחד ואחת מאיתנו (Ahituv & Birnhack: 2013, 6-7). לפיכך, שליטה של אחר (מדינה, חברה עסקית, אדם) במידע על אודות אדם שקולה לשליטה של אותו אחר באדם עצמו (בירנהק: 2010, 90). שליטת הפרט בזרימת המידע על אודותיו מהווה את המפתח לאוטונומיה ולשליטה עצמית והינה חיונית להתפתחות הפרט והחברה (בירנהק: 2010, 90; בג"ץ 6650/04 פלונית נגד בית הדין האזורי נתניה; Laudon: 1996, 93; Busch: 2010, 3; Westin: 1967, 7). אולם השליטה במידע בעידן המידע מאותגרת במידה הולכת וגוברת כתוצאה מהשימוש בהתפתחויות טכנולוגיות לאיסוף ועיבוד מידע אישי מזהה (Bennett & Raab: 2003, 2; Busch: 2010, 2).¹

ניתן לסווג את כלי המדיניות להגנה על מידע לרגולציה עצמית ורגולציה מסורתית (בירנהק, 2010; Bennett & Raab, 2003). ברגולציה עצמית הכוונה לשימוש בכלים וולונטריים במהותם, במובן זה שהם לא מחויבים מכח סטטוטורי כלשהו. ניתן לשפר את הגנת המידע באמצעות יצירת מנגנונים שיגרמו להפנמת הזכות להגנה על מידע אישי בתוך הארגון שאוסף את המידע ומשתמש בו. ראשית, ניתן לעצב את הטכנולוגיה מראש כך שתכלול היבטי הגנה על מידע

¹ בעבודה זו אני מבחינה בין הזכות הרחבה לפרטיות ובין פן מרכזי שלה, אשר בו אתמקד - הגנה על מידע אישי. הבחנה זו נשענת בין היתר על צירטר זכויות היסוד של האיחוד האירופי (Charter of Fundamental Rights of the European Union), המכיר בזכות להגנה על מידע אישי כזכות אנושית נפרדת מהזכות הרחבה יותר לפרטיות (Bygrave: 2010, 182). להרחבה על ההיבטים הפילוסופיים, חברתיים ומשפטיים של הפרטיות בכלל ובעידן המידע בפרט, ראו:

Warren, S. D., and Brandeis, L. D., 1890; Gavison, R., 1980; Posner, R. A., 1984; Cate, F. 1997; Etzioni, A., 2000; Raul, A. C., 2001; Solove, D. J., 2004; Solove, D. J., 2008; מ., 2010.

ותתייחס אליהם (Privacy by Design)² ולפתח טכנולוגיות שמקדמות פרטיות (Privacy Enhancing Technologies). שנית, ניתן לקיים הליכים של הערכת סיכון, בקרה פנימית או חיצונית (Privacy Impact Assessment) על ידי גורמים מומחים שיבדקו את דרך הטיפול של הארגון במידע אישי ויציעו דרכים לייעול ותיקון ככל שנדרש; הטמעת נהלים פנימיים בנוגע להרשאת גישה ואבטחת מידע; מינוי "ממונה פרטיות" בארגון, דהיינו גורם בכיר שיופקד על כל היבטי הפרטיות בארגון, הן כלפי פנים והן כלפי חוץ; או הצטרפות ל"תכניות חותם" שבהן גורם חיצוני אובייקטיבי מפקח על פרקטיקות איסוף המידע והשימוש בו ומעניק חותמת "כשרות" להגנה על המידע (בירנהק: 2010, 257-261; Bennett & Raab: 2003, ch. 6-7).

הרגולציה המסורתית, בה תתמקד עבודה זו, מתייחסת לכלי המדיניות אותם מפעילה המדינה - חקיקה ואכיפתה בדרכים שונות. במהלך ארבעת העשורים האחרונים, מדינות ניסו לעשות רגולציה על האיסוף, שימוש, אחסון והפצה של מידע אישי מזוהה באמצעות חוקים ותקנות שנוגעים לפרטיות במידע ולהגנה על מידע. חוקים ותקנות אלה עוצבו במטרה לתת לפרט שליטה רבה יותר על המידע הנאסף על אודותיו, ולפעול כנגד השחיקה בשליטת הפרט. חוקים אלה יכולים גם לחייב ארגונים שאוספים ומעבדים מידע אישי לקיים אחד או יותר מההליכים שתוארו לעיל תחת רגולציה עצמית.

במהלך שנות ה-70 של המאה הקודמת התפתחו שתי גישות מרכזיות להגנה על מידע אישי בקרב מדינות שגיבשו מדיניות ציבורית בתחום. הגישה הצרה, אותה קידמה ומקדמת גם כיום ארצות הברית, מבוססת על החופש מהתערבות המדינה. גישה זו מתמקדת בהגנה מידע אישי במגזר הציבורי ומותירה את הגנת המידע במגזר הפרטי לידי רגולציה עצמית של התעשייה. הגישה הרחבה התפתחה במערב אירופה ומקודמת על ידה, במסגרתה הפרטיות בכלל וההגנה על מידע בפרט מהוות זכות יסוד שצריכה להיות מוגנת על ידי המדינה. גישה זו באה לידי ביטוי באמצעות חקיקה מקיפה (comprehensive law) המייסדת עקרונות הגנת מידע ופרטיות למגזר הפרטי והציבורי (Bach & Newman: 2007, 833; Drezner: 2007, 104). חלק ניכר מהמדינות הפועלות בראי הגישה הרחבה, מכוננות גם סוכנויות רגולטוריות עצמאיות לשם אכיפת החקיקה - רשויות להגנת מידע (Data Protection Authority, DPA) (Bennett & Raab: 2003, 3; Greenleaf: 2012, 225; Newman: 2008, 1-2). בעבודה זו אחקור את דפוס ההקמה של רשויות רגולטוריות אלה.

² Privacy by Design - <http://www.privacybydesign.ca>, Date of entry - August 8, 2014

החוק הלאומי הראשון להגנת מידע נחקק בשבדיה בשנת 1973, וכוון רשות לפיקוח על מידע שהוקמה עוד באותה שנה בה נחקק החוק.³ מאז ועד היום נחקקו חוקים בלפחות עוד 75 מדינות (Greenleaf: 2012, 225) והוקמו עוד 65 רשויות רגולטוריות להגנה על מידע ברחבי העולם. במסגרת מחקר זה, בניתי מאגר מידע עצמאי על רשויות אלה (ראו הפרק המתודולוגי ונספח 1), ממנו עולה שרובן המכריע של הרשויות להגנה על מידע הן סוכנויות רגולטוריות עצמאיות לגמרי ומיעוטן מוכפפות במידות שונות למשרד ממשלתי (לרוב משרד המשפטים או משרד התקשורת) או לסמכות עליונה אחרת. מטרת כל הרשויות לבצע אכיפה של חוק הגנת המידע במדינה, אולם הן נבדלות במידת עצמאותן, היקף פעילותן, תקציבית, כח האדם שעומד לרשותן, העומד/ת בראש הרשות ועוד. לפיכך, תחומי האחריות של הרשויות מגוונים ותלויים במשתנים שנוכרו לעיל: ישנן רשויות הפועלות במסגרת תפקידן בעיקר כרשם מאגרי מידע ונציב תלונות ציבור בנושא פגיעה בזכויות ההגנה על מידע, ישנן רשויות שמעניקות גם ייעוץ למגזר הציבורי והפרטי, ישנן כאלה העוסקות גם בחינוך והסברה וישנן העוסקות גם בנושא פתיחת מידע לציבור (Information Commissioner).

השימוש הגובר בכלי המדיניות של סוכנות רגולטורית עצמאית (IRA - Independent Regulatory Agency) עבור פעולות הסדרה, פיקוח ואכיפה אינו ייחודי לתחום ההגנה על מידע. סוכנות רגולטורית הינה ארגון ציבורי העוסק בעיקר בהסדרה באמצעות חקיקת משנה ושעשוי להיות אחראי גם על איסוף ממצאים, פיקוח, שיפוט ואכיפה, אולם אינו מהווה חלק אינטגרלי של הממשלה (Levi-Faur: 2011, 11). מידת האוטונומיה ומאפיינים אחרים של סוכנויות רגולטוריות משתנים בין מדינות ובין תחומי מדיניות, אולם המאפיין המשותף לכולן הוא שהן הופרדו במִכּוּן משליטה פוליטית (Gilardi: 2008, 1). מאז שנות ה-90 של המאה הקודמת חלה עליה ניכרת בהיקף התחומים שבהם הוקמה סוכנות רגולטורית עצמאית ובמספר הסוכנויות שהוקמו, בעיקר באירופה אבל גם מחוץ לה (Gilardi: 2008, 2; Levi-Faur, Jordana & Frenández i Marín: 2011, 4).

³ Datainspektionen, Data Inspection Board 1973-2011 - <http://www.datainspektionen.se/om-oss/historik>, Date of entry - July 23, 2014. שבדיה אף הייתה המדינה הראשונה שחוקקה חוק שהעניק לציבור גישה למסמכי הממשלה (בשבדית offentlighetsprincipen), ובכך הייתה לחלוצה גם בנושא חופש המידע (Freedom of Information) (Peled: 2013, 190).

⁴ המחקר של ג'סינט ואח' כלל במדגם את כל מדינות ה-OECD ואת מדינות דרום אמריקה. המחקר של ג'ילרדי כלל במדגם את מדינות מערב אירופה - 15 מדינות של האיחוד האירופי לפני הרחבתו ובנוסף שווייץ ונורווגיה (ג.ב.).

ניתן לחלק את הסוכנויות הרגולטוריות לשני סוגים: סוכנויות כלכליות וסוכנויות חברתיות (Levi-faur: 2011, 12). סוכנויות כלכליות עוסקות בתפקוד השוק ולרוב מטרתן היא שמירה על התחרותיות. סוכנויות חברתיות עוסקות בנושאים של בריאות, בטיחות וסביבה, ומטרתן להגן על האזרח מפני סיכונים פוטנציאליים (Levi-faur: 2011, 13). על אף שמידע נסחר בשווקים ומבחינה זו מהווה סוגיה כלכלית, הרגולציה הנדרשת בנושא היא חברתית. המושג "הגנת מידע" לא מתייחס להגנה על המסחר במידע אלא להגנה על המידע האישי של כל אחת ואחד מאיתנו, מושאי המידע, במטרה להגן על האוטונומיה שלנו כדי שלא ניהפך לנתיני מידע (בירנהק: 2010, 264).

הספרות התיאורטית באמצעותה ניתן לנתח את השימוש הגובר בסוכנויות רגולטוריות עצמאיות עבור התמודדות עם סוגיית המדיניות של הגנה על מידע אישי כוללת שלוש מסגרות ניתוח מרכזיות: האחדה של מדיניות (policy convergence), העברת מדיניות (policy transfer) ודיפוזיה של מדיניות (policy diffusion). על אף הקרבה התיאורטית בין הגישות, ישנם הבדלים בדגשים האנליטיים ובמבני המחקר שלהם.

האחדה של מדיניות מתארת את התוצאה הסופית של תהליך שינוי מדיניות על פני זמן לקראת נקודה משותפת כלשהי, ללא תלות בתהליכים הסיבתיים, ומוגדרת כ: עליה כלשהי בדמיון בין מאפיין אחד או יותר של מדיניות מסוימת (לדוגמא: מטרות המדיניות, כלי המדיניות, קביעות המדיניות), בקרב קבוצה של גופים שיפוטיים-פוליטיים (מוסדות על-לאומיים, מדיניות, אזורים, רשויות מקומיות) על פני תקופת זמן מסוימת (Knill: 2005, 768).

האחדה אינה תיאור של דמיון בין מדינות בנקודת זמן כלשהי אלא התפתחות של דמיון מדיניות לאורך זמן. היא מצביעה על תהליך דינמי שבמסגרתו מדינות נעשות דומות יותר אחת לשנייה ולא מצב סטטי שבו מדינות מסוימות דומות יותר לאחרות לאורך זמן, אולם היא יכולה להיות התוצאה של אירועים מקומיים דומים אך נפרדים (Heichel, Bennett: 1992, 111, 218; Pape, & Sommerer: 2005, 829; Knill: 2005, 767; Unger & Van Waarden: 1995, 3). לעומת זאת, במסגרת תהליך **העברה** של מדיניות יכולים להיות שינויים מהותיים בתוכן וסגנון המדיניות שהועברה כך שהעברת מדיניות לא בהכרח תגרום לתוצאה של האחדת מדיניות (Rose: 1993, 118–142). העברת מדיניות מתייחסת ל:

תהליך לפיו ידע על מדיניות, הסדרים אדמיניסטרטיביים, מוסדות ורעיונות במערכת פוליטית אחת (בעבר או בהווה) משומש בהתפתחות של מדיניות, הסדרים אדמיניסטרטיביים, מוסדות ורעיונות במערכת פוליטית אחרת (Dolowitz & Marsh: 1996, 344; 2000, 5).

לעומת מחקרי האחדה והעברה, מחקרי דיפוזיה של מדיניות מהווים מעין סינתזה תיאורטית שבוחנת את תהליך שינוי המדיניות. מחקרים אלה מתמקדים באיתור והסבר דפוס אימוץ מדיניות על פני זמן (Knill: 2005, 767–8), כאשר דיפוזיה מוגדרת כ:

תהליך במסגרתו מידע על היווצרותם של מוסדות חדשים מתקשרת דרך ערוצים מסוימים לאורך זמן, בין חברים במערכת חברתית, באופן שאינו מתואם, ובו מקרים קודמים של אימוץ החדשנות משפיעים על ההסתברות לאימוץ בקרב חלק מהחברים הנותרים באוכלוסיה שלא אימצו את המוסד (Levi-Faur et al.: 2011, 5).

אם כן, בעוד שמחקרים העוסקים בהעברה של מדיניות מתמקדים במנגנון שבאמצעותו המידע מועבר, מחקרים העוסקים בהאחדה מתמקדים בתוצאה הסופית של דמיון בין מדיניות במדינות, ואילו מחקרים העוסקים בדיפוזיה מתמקדים בתהליך שינוי המדיניות, דהיינו בדפוס אימוץ המדיניות (Gilardi: 2008, 81; Holzinger & Knill: 2005, 768).

במובנה המדעי, דיפוזיה (פעפוע) היא תהליך זרימה של חומר במורד מפל ריכוזים, לרוב מריכוז גבוה שלו לריכוז נמוך, שיוצר פיזור שווה של החומר על פני הנפח העומד לרשותו. הפעפוע נוצר מתנועה אקראית של פרודות החומר עד להיווצרות שוויון במרחק בין כל פרודה (האנציקלופדיה העברית: 1988, 2-1001). אולם מחקרים המשתמשים במסגרת האנליטית של דיפוזיה במדיניות ציבורית מתייחסים לרוב לתהליך של עליה בריכוז החומר על פני נפח מסוים, כלומר עליה במספר המקרים במסגרת הזמן או המרחב שהוגדר, ולא פיזור אחיד יותר של כמות מקרים נתונה. כמו כן, ההנחה היא כי אף על פי שהדיפוזיה אינה מתואמת בין המקרים הנצפים, היא לא אקראית - ישנם גורמים ומנגנונים המשפיעים על תנועת החומר, דהיינו על דפוס התפשטות המקרים.

מחקרים קודמים שניתחו את השימוש הגובר בסוכנויות רגולטוריות עצמאיות השתמשו בתיאוריית דיפוזיה של מדיניות (Gilardi, 2008; Levi-Faur et al., 2011). במחקר זה אשען

במידה רבה על המסגרת האנליטית של דיפוזיה אבל אשתמש בדימוי המדעי של *האבקה* (Pollination) המתאים יותר לדעתי לניתוח התופעה הנחקרת. ההאבקה היא העברת גרגרי אבקה מתא-המין הזכרי של הצמח לתא-המין הנקבי של צמח אחר (ובמקרים יוצאי דופן גם לאותו צמח). מטרת ההאבקה היא הפריה, כלומר התלכדות גרגרי האבקה עם הביצית ויצירת זרע חדש, שיאפשר את המשך הפצת ורביית הצמח (האנציקלופדיה העברית: 1988, 279-285). שימוש בדימוי של האבקה תורם לניתוח דפוס אימוץ המדיניות בכמה מובנים. ראשית, כאמור, כאשר מדובר על אימוץ מדיניות, נצפה לראות מספר גדל והולך של יחידות מאמצות בפיזור גדל והולך (על פני מדינות או על פני מגזרי מדיניות). בניגוד לדיפוזיה, דימוי ההאבקה מניח ריבוי של מספר המקרים ולא פיזור של מספר מקרים נתון. שנית, הדימוי מצביע על כך שההפריה תלויה בשני גורמים מרכזיים: מנגנון הפצת גרגרי האבקה (רוח, מים או בעלי חיים שונים) ומאפייני הצמח אותו מנסים להפרות (רחב, גבוה, צבעוני וכדומה). ובתרגום לעולם המדיניות, אימוץ המדיניות תלוי במנגנון הפצת המדיניות ובמאפייני המדינה אליה מנסים להפיץ את המדיניות.

חסרונו של דימוי זה הוא ההרמוניה שהוא מתאר. כאשר עוסקים ביחסי כוחות לאומיים ובין-לאומיים בכלל ותהליכי עיצוב מדיניות בפרט, הדימוי של חרקים צבעוניים המעופפים ונוחתים ברכות בין הפרחים, ניזונים מהם ומפריים אותם בתהליך הדדי, או של גרגרי אבקה הנישאים על ידי רוח או מים, אינו הדימוי הראשון שעולה בראשו. מנגנוני הפצת מדיניות כוללים לרוב הפעלה של כוח על הגוף המאמץ, גם אם במידות משתנות, במטרה לדחוף לאימוץ מדיניות מסוימת. הפצה של מדיניות מעניקה עוצמה והשפעה לגוף המפיץ ולמדיניות המופצת. עם זאת, לדעתי יתרונות הדימוי, הכולל בתוכו את דפוס ההאבקה המצופה (גידול במספר המקרים), מנגנון הפצת המדיניות ומאפייני המדינה המאמצת, עולים על החיסרון שתואר לעיל ולכן אשתמש בדימוי ובמסגרת ניתוח זו לצורך חקר דפוס אימוץ כלי המדיניות של סוכנויות רגולטוריות להגנת מידע.

בעידן המידע, עיבוד מידע אישי אינו מוגבל לגבולות לאומיים ולכן הצלחת מדיניות ציבורית בתחום ההגנה על מידע במדינה אחת תלויה במדיניות במדינות אחרות (Bennett & Raab: 2003, 1-2). עוצמתה של מדינות להגנה על מידע היא כעוצמתה של חוליית הרגולציה החלשה ביותר בשרשרת העברת המידע, הכוללת את איסוף המידע, עיבודו והפצתו של המידע והעברתו לצדדים שלישיים (בירנהק: 2010, 207). לכן ככל שיותר מדינות יאמצו את כלי המדיניות, כך תתחזק הגנת המידע גם בקרב המדינות שכבר אימצו את המדיניות. יתר על כן, כיוון שמידע מהווה סחורה דומיננטית בכלכלה העולמית, ישנה משמעות כלכלית לאימוץ

המדיניות שממריצה את אותן מדינות שאימצו את המדיניות לקדם אותה גם בקרב מדינות אחרות. מדינה שבחרה באימוץ מדיניות מחמירה להגנת מידע מסתכנת בהעברה של פעילות כלכלית למדינות ללא הגנת מידע או בעלות הגנה חלשה יותר ("data havens") (Bennett: 1992, 130). לפיכך למדינות בעלות משטר מפותח להגנת מידע יש אינטרס כפול לעודד מדינות אחרות לאמץ את המדיניות ולהגיע להרמוניזציה בין-לאומית בתחום הגנת מידע - מחד, לשפר את הגנת המידע על אזרחיהן ומאידך, לצמצם את הסיכוי להפסד כלכלי שעשוי להיווצר כתוצאה מהקשחת רגולציה.

מנגנוני האבקה

דיפוזיה של מדיניות ציבורית יכולה להתרחש דרך מגוון מנגנונים, כמו למשל, למידה, חיקוי, תחרות כלכלית, תחרות רגולטורית, כפיה והרמוניזציה בינלאומית (Bennett, 1988, 1991; Busch & Jörgens, 2005; Dobbin, Simmons, & Garrett, 2007; Drezner, 2005; Heichel et al., 2005; Holzinger & Knill, 2005; Levi-Faur et al., 2011; Knill, 2005; Shipan & Volden, 2008; Simmons & Elkins, 2004). ניתן להציג את הסיווגים השונים של המנגנונים המוצעים בספרות על ציר שבצידו האחד תהליך של כפיית אימוץ מדיניות ובצידו השני אימוץ וולונטרי (Dolowitz & Marsh: 2000, 13). בהתייחס למדיניות הגנה על מידע, ניתן לומר שמנגנונים שונים של האבקה התקיימו במקביל אבל חלקם היו בולטים יותר בתקופות שונות ובקרב מדינות שונות.

מנגנון הלמידה, למשל, היה בולט במיוחד בתחילת תהליך ההאבקה בקרב מדינות מערב אירופה, כאשר מחוקקים מומחים הפיצו את המדיניות בקרב מדינות קרובות גיאוגרפית ותרבותית (Bennett: 1992, 124). בהדרגה התגבשו קבוצות של מומחים בין-לאומיים והתפתחה רשת של אליטה שהתמסדה במסגרת ארגונים בין לאומיים: מועצת אירופה, הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי והאיחוד האירופי. בהמשך, ההסכמים שנוצרו במסגרות אלה,⁵ ובמיוחד הדירקטיבה של האיחוד האירופי משנת 1995, שימשו להרמוניזציה של מדיניות הגנה על מידע,

⁵ OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data (1980); Council of Europe - Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, CETS No.: 108 (1985); EU - Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (1995)

והייתה להם השפעה משמעותית על גיבוש מדיניות הגנת מידע גם בקרב מדינות שאינן חברות בארגונים אלה (בירנהק : 2010, 208-210 ; Bennett: 1992, 130-140).

מחקר זה מתמקד בדפוס ההאבקה והמאפיינים המקומיים המשפיעים על הצלחת הפרית המדיניות. משום האופי המתודולוגי הכמותני של עבודה זו, אין באפשרותי לחקור לעומק את מנגנוני ההאבקה שפעלו אולם הדפוס שנמצא מצביע על המנגנונים בהם כדאי יהיה להתמקד במחקר המשך.

מאפיינים מקומיים

ניתן לנתח את העליה בשימוש בסוכנויות רגולטוריות עצמאיות להגנת מידע בשני מימדים - המימד הלאומי ומימד המדיניות. מימד המדיניות מתייחס למגזר (sector) המדיניות ומדגיש את האופן שבו תהליכי מדיניות מושפעים ממאפייני המדיניות. המימד הלאומי מתייחס לאופן שבו תהליכי מדיניות מעוצבים על ידי המאפיינים המקומיים הייחודיים של המדינה (Levi-Faur et al.: 2011, 6). מחקר זה מתמקד במגזר מדיניות אחד - הגנה על מידע אישי - ולכן לא אוכל לבדוק באופן השוואתי את האופן שבו תהליך אימוץ המדיניות מושפע ממאפייני המדיניות.

בהתייחס למימד הלאומי, שלוש קבוצות של מאפייני המדינה עולות בספרות בהקשר של מאפייני המדינות המסבירים את הסיכוי לאימוץ מדיניות - רקע כלכלי, רקע תרבותי ורקע מוסדי (Lenschow, Liefferink, & Veenman: 2005; Rose: 1993, 14-15). רמת פיתוח כלכלי-חברתי מצביעה על הצורך בטיפול בבעיה כלשהי והאפשרות ליישם כלי מדיניות מסוים (למשל, מדינה עם מדד פיתוח חברתי-כלכלי גבוה לא תצטרך להתמודד עם בעיית היעדר שירותים בתוך בתים כמו בהודו ולחלופין, מדינה עם מדד פיתוח נמוך מאוד לרוב לא תעסוק בבעיה של הזדקנות האוכלוסייה) (Tews: 2005, 69). ראשית, לכל מדיניות ישנה עלות מינימאלית כלשהי. מדינות ברמת פיתוח כלכלית נמוכה לא יוכלו לאמץ תכניות מדיניות מסוימות בשל משאביהן המצומצמים (Rose: 1993, 98, 130). שנית, מנקודת מבט ארוכת-טווח, שינויים במבנה ובהתפתחות הכלכלית עשויים לתרום להופעה של מערכת ערכים חדשה ושינוי תרבותי, שבתורו צפוי להשפיע על הקבלה של רעיונות חדשים. למשל, נמצאה התאמה בין ההופעה של ערכים פוסט-מטריאליים לעליה בביטחון הכלכלי ומודרניזציה (Lenschow et al.: 2005, 805).

עוד נמצא שמדיניות תאומץ יותר ויותר בקלות, בין מדינות בעלות זהות תרבותית משותפת (Lenschow et al.: 2005, 810; Rogers: 2003, 19; Strang & Meyer: 1993, 490).⁶ בחיפוש אחר חלופות מדיניות רלוונטיות, מקבלי החלטות נוטים לבחון את הניסיון של מדינות איתן הם חולקים סט קרוב של קשרים תרבותיים (Strang & Meyer: 1993, 488). סביב כל נושא מדיניות קיים שיח פוליטי כלשהו שכולל את הרעיונות והנרטיבים של המדיניות, המושרשים בתרבות של המדינה. פוליטיקאים, גורמים רשמיים, פעילי ציבור ומומחים פוליטיים - כולם פועלים בתוך המושגים של השיח הפוליטי העכשווי במדינה ברגע נתון, שנותן לגיטימציה לאינטרסים חברתיים מסוימים יותר מאשר לאחרים (Hall: 1993, 289). לפיכך, תרבות מהווה מפתח חשוב להבנה של האופן בו שיח מדיניות מסוים מתפתח, מפורש ומוטמע בהקשר המקומי של עיצוב מדיניות (Lenschow et al.: 2005, 801).

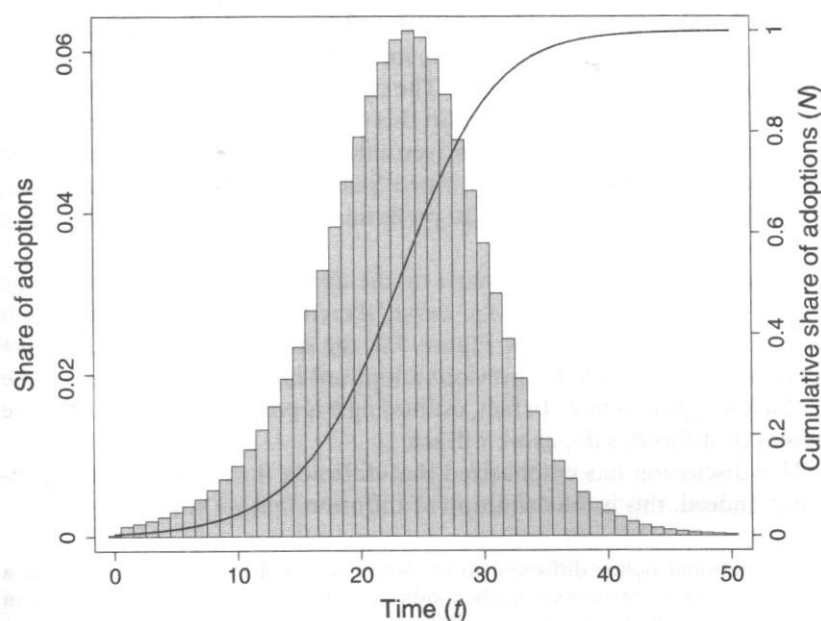
בהתייחס לרקע המוסדי, מדיניות מועברת ומוטמעת כראוי רק כל עוד היא מתאימה להסדרים המוסדיים הקיימים (Knill: 2005, 770; Rose: 1993, 122–126). נמצא שיש מיתאם חיובי בין ההסתברות להקמת סוכנות רגולטורית (אימוץ כלי המדיניות) לבין קיום קודם של סוכנויות רגולטוריות אחרות באותה מדינה. כך, ההחלטה להקים סוכנות רגולטורית בזמן t קשורה למספר הסוכנויות שהוקמו במדינה בזמן t-1. ככל שמספר הסוכנויות ש כבר הוקמו גדול יותר, כך יש סיכוי שתוקם סוכנות רגולטורית נוספת (Levi-Faur et al., 2011).

דפוס האבקה מצופה

מאפיין בולט של תהליכי דיפוזיה הוא שסכום מספר מקרי אימוץ המדיניות לאורך זמן יוצר עקומה בצורת S כפי שניתן לראות בתרשים להלן (Gilardi: 2008, 75; Rogers: 2003, 11). עקומה זו מצביעה על תהליך שבתחילתו יש מספר מקרי אימוץ מועטים, לאחר מכן ישנה עליה משמעותית במספר המאמצים ובסופו ישנה ירידה במספר מקרי האימוץ אבל המשך עליה (מתונה יותר) בסכום הכולל של המקרים.

⁶ רוג'רס, שחקר את הדיפוזיה של חדשנויות (Innovations), טוען שדיפוזיה נפוצה יותר בקרב יחידות דומות במערכת החברתית ובהן אינדיבידואלים, קבוצות, ארגונים ו/או תת-מערכות (Rogers, 2003, p. 23). בהתבסס על מחקרי דיפוזיה אחרים, אני משתמשת בהנחה זו גם עבור ניתוח ההחלטות של מדינות במערכת הבין-לאומית (ג.ב.).

תרשים 1: עקומת דיפוזיה בצורת S



התרשים לקוח מתוך: (Gilardi: 2008, 75)

כמו כן, העקומה מעידה על כך שמדינות משפיעות זו על זו והחלטות אימוץ מדיניות נעשות בתלות-הדדית. מחקרי דיפוזיה קלאסיים מציעים מודל סף (threshold) לפיו ההחלטה לאמץ מדיניות תלויה בשני גורמים: סף כללי וסף אינדיבידואלי. הסף הכללי הוא שיעור השחקנים שכבר אימצו את המדיניות והסף האינדיבידואלי הוא שיעור השחקנים הדרוש עבור אותו שחקן על מנת לאמץ את המדיניות. סף זה מוגדר באופן אינדיבידואלי בהתאם למאפייני השחקן (Gilardi: 2008, 74). כלומר, החלטה של מדינה מסוימת לאמץ מדיניות תלויה בהחלטות של מדינות אחרות (לאמץ או לא לאמץ את המדיניות) ובמאפייני המדינה, כפי שתואר לעיל (Ibid, 75).

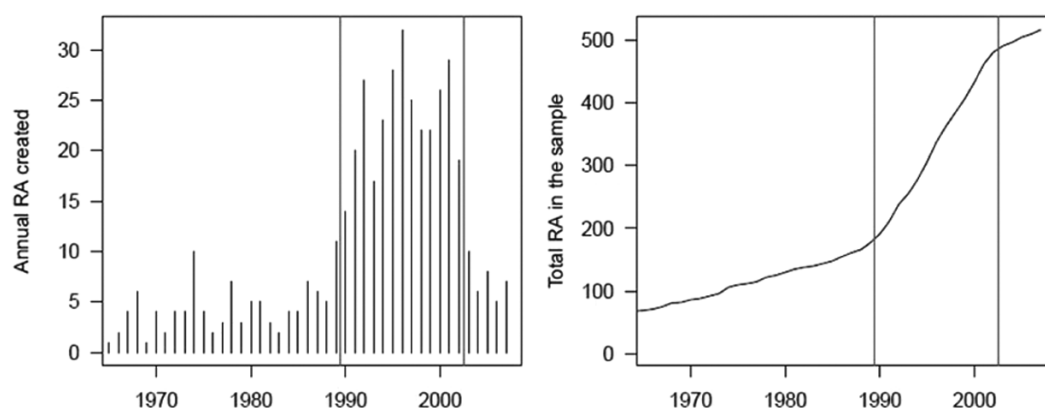
מחקרים שעסקו בתהליך התפתחות כלי המדיניות בתחום הגנת המידע ברחבי העולם התמקדו עד כה בעיקר בחקיקה. בתחילת שנות ה-2000 נמצא שהתקיים דפוס גלובלי של עליה מתונה כלשהי בחקיקה להגנת מידע שהושפעה באופן משמעותי על ידי הדירקטיבה של האיחוד האירופי שהתפרסמה בשנת 1995 ונכנסה לתוקף בשנת 1998 (Bennett & Raab, 2003). כעשור לאחר מכן, נמצא דפוס ברור יותר לעבר חקיקה רבה ומקיפה יותר בתחום הגנת מידע. מאז שנת

1973, בה נחקק החוק הראשון להגנה על מידע בשבדיה, 76 מדינות חוקקו חוקים דומים. דפוס העליה במספר המדינות שאימצו חקיקה בנושא היה ליניארי: 7 (שנות ה-70 של המאה הקודמת), 10 (שנות ה-80), 19 (שנות ה-90), 31 (שנות ה-2000) ו-8 (בשנה וחצי של העשור השני) (Greenleaf: 2012, 225).

מבחינה גיאוגרפית, בעוד שבשנות ה-1970 וה-1980 חוקים להגנה על המידע היו תופעה מערב-אירופית, בשנות ה-1990 החלה האצה בהתפשטות החקיקה בקרב מרבית מדינות מערב אירופה הנותרות, ואף מעבר לאירופה. החוקים הראשונים מחוץ לאירופה הופיעו בדרום אמריקה (צ'ילה) ובאסיה/פסיפיק (ניו-זילנד, הונג-קונג וטייוואן). בשנות ה-2000 האצה בהתפשטות החקיקה המשיכה במרכז ומזרח אירופה. מחוץ לאירופה ההתפשטות התעצמה באזור אסיה והפסיפיק, דרום אמריקה וצפון אמריקה. התפתחות מהירה התרחשה גם באפריקה. כיום, כמעט שני שליש מחוקי הגנה על המידע הם במדינות אירופיות (48/76), כאשר מדינות האיחוד האירופי מהוות מעט יותר משליש (27/76) (Greenleaf: 2011, 2). המדינות המשמעותיות ביותר שאין בהן חקיקה להגנה על מידע נכון להיום הן ארצות הברית, סין וברזיל (Ibid, 3). חקיקה הינה תנאי הכרחי, אך לא מספיק, לצורך הגנה על מידע. לשם השלמת ההגנה יש צורך לאכוף את החקיקה. לפיכך ברצוני לבחון מהו דפוס הפצת כלי המדיניות של סוכנות רגולטורית להגנת מידע שאמונה על אכיפת החקיקה.

סקר של הקמת סוכנויות רגולטוריות ב-15 סקטורים שונים, ב-48 מדינות, לאורך 42 שנים (1966-2007) מצא תהליך ברור של רה-רגולציה באמצעות הקמה של סוכנויות רגולטוריות עצמאיות (Levi-Faur et al., 2011). התרשימים מטה מצביעים על מספר הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו בכל שנה (Ibid, 3). הדפוס שאותר כלל שלושה שלבים מרכזיים, המתאימים לדפוס האימוץ הכללי שתואר לעיל. השלב הראשון הוא שלב הדגירה, שבו קצב האימוץ איטי מאוד; השלב השני הוא שלב הזינוק, שבו קצב האימוץ עולה באופן משמעותי; והשלב השלישי הוא שלב הרוויה, שבו קצב האימוץ יורד אבל מספר מקרי האימוץ עדיין עולה (Ibid, 7).

תרשים 2 : דפוס ההקמה של סוכנויות רגולטוריות עצמאיות 1966-2007



התרשים לקוח מתוך: Levi-Faur et al.: 2011, 3

בהתייחס למאפייני המדינה, כפי שתוארו בתת-הפרק של המאפיינים המקומיים לעיל, נמצא שההסתברות לאימוץ כלי המדיניות קשורה (חיובית) להקמה של סוכנויות רגולטוריות באותה מדינה. כלומר, הסף האינדיבידואלי של מדינה להקים סוכנות רגולטורית בתחום חדש מושפע ממספר הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו בה. בהתייחס לסף הכללי, נמצא שלאימוץ הכמותי של מדיניות על ידי מדינות אחרות ישנה השפעה חיובית כך שככל שמספר המדינות המאמצות מדיניות מסוימת גדול יותר, כך תיטה הדעה לטובת המדיניות המסוימת. משמע, ההחלטה של מדינה להקים סוכנות רגולטורית חדשה בזמן t קשורה לעובדה שמדינות אחרות כבר הקימו סוכנויות כאלה בזמן $t-1$ (Ibid).

אם כן, השאלה העולה מהסקירה עד כה היא: מהו דפוס ההאבקה של רשויות רגולטוריות להגנת מידע? משאלה זו נגזרות מספר שאלות משנה: מהם המאפיינים המקומיים המסבירים את דפוס ההאבקה? כיצד מאפייני המדינה שתוארו לעיל - מסורת מוסדית-רגולטורית, רמת פיתוח כלכלי-חברתי ומיקום גיאוגרפי-תרבותי - מסבירים את אימוץ כלי המדיניות של הקמת סוכנות רגולטורית להגנה על מידע? האם מדינות בעלות מאפיינים מסוימים יטו יותר לאימוץ המדיניות או לאימוץ מוקדם יותר של המדיניות מאשר מדינות אחרות?

השערות המחקר

על פי הממצאים שתוארו בפרק התיאורטי, ובהמשך לשאלת המחקר שהוגדרה לעיל, השערות המחקר יתייחסו לדפוס ההאבקה המצופה ולמאפייני המדינה המשפיעים על הצלחת ההפריה, דהיינו על אימוץ כלי המדיניות.

דפוס ההאבקה

השערה 1: דפוס ההאבקה יהיה בצורת S, כך שההתפשטות תחל בתקופת דגירה, לאחר סף מסוים של מקרי אימוץ יהיה זינוק בהתפשטות ובשלב השלישי תהיה רוויה.

מאפייני המדינה

גיאוגרפי-תרבותי

השערה 2: מדינות בעלות קרבה גיאוגרפית-תרבותית למדינות שאימצו את המדיניות, יטו לאמץ אותה מוקדם יותר ממדינות המרוחקות גיאוגרפית-תרבותית מהמדינות שאימצו. כלומר, מדינות בעלות קרבה גיאוגרפית-תרבותית למדינות שהקימו רשות להגנה על מידע, יטו להקים רשות מוקדם יותר מאחרות.

כלכלי-חברתי

השערה 3: מדינות בעלות רמת פיתוח כלכלי-חברתי גבוהה צפויות לאמץ את כלי המדיניות מוקדם יותר מאחרות.

מוסדי

השערה 4: ככל שכלי המדיניות מתאים יותר למבנה המוסדי של המדינה, כך היא תיטה לאמץ אותו. כלומר, ככל שהוקמו יותר סוכנויות רגולטוריות במדינה, כך גדל הסיכוי שתקים רשות רגולטורית להגנה על מידע.

שיטת המחקר

על מנת לבחון את השערות המחקר שצוינו לעיל יש לבחון את דפוס ההקמה של רשויות להגנת מידע לאורך זמן ועל פני מרחב. בחלק זה אערוך ניתוח של דפוס הקמת סוכנויות רגולטוריות להגנה על מידע בקרב כל מדינות העולם, לאורך ארבעה עשורים - החל משנת 1973, שבה הוקמה הסוכנות הרגולטורית הראשונה להגנה על מידע, ועד היום - על מנת לנסות לענות על שאלת המחקר: מהו דפוס האימוץ של כלי המדיניות של רשות להגנה על מידע בקרב מדינות בעולם?

לאחר גישוש איכותני בנוגע למדינות בהן הוקמה רשות להגנה על מידע, התברר שעל מנת לערוך מחקר איכותני מעמיק, יש צורך לגלות את דפוס אימוץ המדיניות, ובאמצעותו יתבהר הכיוון מחקרי שבו כדאי להתמקד בהמשך. לפיכך, במחקר זה החלטתי להשתמש בניתוח כמותי של כלל מדינות העולם לצורך איתור דפוס ההקמה של רשויות להגנת מידע. בשלב הראשון אערוך ניתוחים סטטיסטיים וגרפיים במטרה למצוא אישוש להשערות המחקר. בשלב השני, אבחן את השערות המחקר כנגד "outliers", דהיינו, אותן יחידות חריגות במדגם הסטטיסטי המרוחקות באופן משמעותי מיחידות אחרות במדגם (Grubbs, 1969, p. 1). המקרים החריגים עשויים להצביע על הצורך לעדכן או לחדד את השערות המחקר או להציע כיוונים להשערות מחקר חדשות.

נתונים

על מנת לבחון את דפוס ההאבקה יש צורך ברשימת מדינות שהקימו מדיניות להגנה על מידע ושנת ההקמה שלהן, כמו גם מידע לגבי שלושת מאפייני המדינה המשוערים כמסבירים את הסיכוי להפריה, דהיינו לאימוץ כלי המדיניות - המיקום הגיאוגרפי של המדינה, מספר הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו בה עד להקמת רשות להגנת מידע (במקרה שהוקמה) ורמת הפיתוח הכלכלי-חברתי שלה.

כיוון שיש מספר מקרים מועט יחסית עבור המשתנה התלוי (הקמה של רשות להגנה על מידע), אתמקד במספר מצומצם של משתנים בלתי-תלויים. ראשית, החלטתי להתמקד בשלושת הגורמים המרכזיים שצוינו בספרות כמשפיעים על אימוץ כלי המדיניות - רקע תרבותי, רקע כלכלי ורקע מוסדי. שנית, החלטתי להשתמש בהגדרה אופרציונלית אחת עבור כל אחד מגורמים אלה כאמור לעיל.

לדעתי אפשר לתמצת את המשתנים הבלתי-תלויים, שעשויים להסביר את דפוס אימוץ המדיניות, באמצעות שלושה קריטריונים: מיקומה הגיאוגרפי של המדינה, מספר הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו במדינה עד לשנת אימוץ המדיניות (או בכלל במידה והמדיניות לא אומצה), ודירוגה במדד הפיתוח האנושי (HDI). המיקום הגיאוגרפי מצביע לרוב על קשרים תרבותיים וכלכליים בין מדינות שכנות וחברות בקהילות מדיניות אזוריות משותפות ולכן בחרתי בו עבור האופרציונליזציה למשתנה התרבותי (Simmons & Elkins: 2004, 181–2). במחקר שערכו לוי-פאור ואח' נמצא שמספר הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו במדינה בסקטורים אחרים משפיע על הסיכוי להקים סוכנות רגולטורית חדשה ולכן בחרתי בו עבור האופרציונליזציה של הגורם המוסדי (Levi-Faur et al., 2011). מדד הפיתוח האנושי מעיד על המשאבים הכלכליים והחברתיים העומדים לרשות המדינה, ובכך מצביע הן על הצורך בטיפול בבעיית מדיניות כלשהי והן על האפשרות להשתמש בכלי מדיניות מסוים. שלושת מדדים אלה יחדיו קרובים למצות את שלושת מאפייני המדינה שנמצאו בספרות כמשפיעים על אימוץ המדיניות (רקע כלכלי, רקע תרבותי ורקע מוסדי).

המשתנה התלוי הוא הקמה של רשות להגנה על מידע. ניתן לעשות סיווג מעמיק של הרשויות לפי קריטריונים שונים, כך שבסופו יהיה לנו סולם רציף של הרשויות - מהרשות ה"חלשה" ביותר לרשות ה"חזקה" ביותר. שימוש במשתנה רציף מסוג זה מאפשר לזהות שונות במשתנה התלוי ולבחון את עיצוב וכיול כלי המדיניות בכל מדינה בה הוא מאומץ. אולם לשם מטרת המחקר - איתור דפוס ההאבקה - נרצה לבחור קריטריון שיאפשר לראות את דפוס ההאבקה של המדיניות בבהירות ובפשטות, ולפיכך נבחרה גישה דיכוטומית (Huntington: 1991, 11–12). בשלב הראשון נתייחס למשתנה התלוי כמשתנה בינארי - הרשות הוקמה (1) או לא הוקמה (0). רשות תוגדר ככל סוכנות רגולטורית שמטרתה או שאחת ממטרותיה המרכזיות היא הגנה על מידע ושניתנו לה סמכויות רגולטוריות בנושא זה במסגרת חוק להגנת מידע. בקרב אותן מדינות שבהן הוקמה הרשות, נבחן באיזו שנה הוקמה.

במחקר קודם נאסף מידע על שנת החקיקה של חוקים להגנה על מידע ברחבי העולם עד לשנת 2011. כמו כן, לגבי אותן מדינות בהן נחקק חוק הגנת מידע, צוין אם יש להן רשות להגנת מידע ואת שמה (Greenleaf, 2012). אולם נתונים אלה חלקיים מכמה סיבות: ראשית, וחשוב מכל, הנתונים אינם כוללים את שנת ההקמה של הרשות וזהו קריטריון מרכזי לצורך איתור דפוס ההאבקה. מימד הזמן הוא האינדיקציה לכך שהתקיים דפוס של אימוץ מדיניות והוא המאפשר

לנו לעקוב אחר הדפוס. שנית, המדגם במחקרו של גרינליף כולל רק את אותן 76 מדינות שחוקקו חוק להגנה על מידע. על מנת להגדיל את המדגם, יש צורך לוודא שאכן ביתר מדינות העולם אין רשות להגנה על מידע. שלישית, הנתונים נכונים לשנת 2011 והיה צורך לערוך עדכון עבור אותן מדינות שהקימו רשות בשלוש השנים האחרונות.

מחקרם של לוי-פאור ואח' העוסק בערוצי הדיפוזיציה של המדיניות כולל נתונים לגבי הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו ושנת הקמתן, בקרב 48 מדינות ו-15 סקטורים לאורך 42 שנים (1966-2007) באירופה ואמריקה הלטינית.⁷ כיוון שאיסוף נתונים לגבי יתר המדינות במדגם של המחקר הנוכחי לא היה אפשרי במסגרת היקפו, המאפיין המוסדי ייבחנו באופן חלקי, רק עבור אותן 48 מדינות במאגר המידע של המחקר.

לפיכך, לצורך המחקר נבנה מאגר נתונים אשר כלל את הקריטריונים שצינו לעיל - רשימת המדינות, האם הוקמה בהן רשות להגנת מידע ומתי, מיקומן הגיאוגרפי-תרבותי, רמת הפיתוח הכלכלי-חברתי שלהן ומספר הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו בהן (ראו נספח 1).

עבור רשימת המדינות ושמותיהן השתמשתי ברשימת המדינות החברות באו"ם, הכוללת 193 מדינות עצמאיות.⁸ יצוין כי ישנן כמה רשויות להגנה על מידע גם במדינות החברות בפדרציה (למשל, במדינות קנדה וגרמניה) וגם בישויות אוטונומיות אחרות (כגון הונג-קונג ומקאו), אבל בשל מגבלת הזמן והאפשרות הטכנית לאסוף נתונים גם על מדינות החברות בפדרציה (כמו למשל ארצות הברית, ארגנטינה, ניגריה, גרמניה, הודו ועוד), לא נאספו נתונים על טריטוריות פדרליות או ישויות אוטונומיות אחרות שאינן מדינות. מחקרים נוספים יוכלו להרחיב את היריעה גם למדינות אלה.

מידע על קיומה של רשות להגנה על מידע ושנת הקמתה (במידה והוקמה) נאסף באופן עצמאי, באמצעות אתרי האינטרנט של רשויות להגנה על המידע על ידי חיפוש שיטתי של רשויות אלה בכל מדינה באמצעות שימוש במילות החיפוש הבאות בצירוף שם המדינה במנוע החיפוש של Google : Privacy/Data Protection Regulation, Privacy/Data Protection Commission, Privacy/Data Protection Authority, Personal Data Protection. מילות חיפוש אלה נבחרו

⁷ נתונים אלה זמינים ופתוחים לשימוש באתר הפרויקט : Jordana, Jacint, Levi-Faur, David & Fernandez-i-Marin, Xavier (2011): The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion, Comparative Political Studies 44(10). Data and codebook available at: <http://globalreg-project.net/cps-2011>.

⁸ Member States of the United Nations - <http://www.un.org/en/members/index.shtml>, Date of entry - Nov. 16, 2014

מתוך מדגם ראשוני של 37 רשויות להגנה על המידע.⁹ לצורך גישה למידע באתרים השונים, אשר לרוב מופיע בשפה המקומית, נעזרתי ב-Google Translate. בשלב השני, במקרים שבהם לא נמצא מידע (ברור או בכלל) באתר, נעשתה פניה לרשויות באמצעות דוא"ל. במהלך חודש אוגוסט 2014 פניתי לכ-25 רשויות שלא נמצא עליהן מידע. מדינות אשר לגביהן לא נמצא אתר אינטרנט המאושש את קיומן ולא נמצא מידע מהימן ממקור אחר (מסמך/הצהרה וכדומה), ושלא התקבלה לגביהן תשובה בדוא"ל, סומנו ככאלה שאין להן רשות הגנה על מידע.

האופרציונליזציה של הרקע התרבותי של המדינה נעשתה כאמור באמצעות המיקום הגיאוגרפי. בחרתי להשתמש בחלוקת האו"ם להצבעה,¹⁰ כיוון שהיא משקפת חלוקה גיאוגרפית-תרבותית הכוללת את המדינות האנגלוסקסיות (ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה וניו-זילנד) המפותחות יחד עם אירופה. יתר על כן, חלוקה לתתי-אזורים (למשל באפריקה - צפון אפריקה, מערב אפריקה, מזרח אפריקה, דרום אפריקה ומרכז אפריקה)¹¹ לא נתנה תוצאות שונות משמעותית מהחלוקה ה"גסה" יותר של האו"ם להצבעה. חוקרים נוספים הציעו להשתמש גם בדת משותפת או במורשת קולוניאלית משותפת כמשתנה בלתי-תלוי המבטא את הדמיון התרבותי בין מדינות (Simmons & Elkins, 2004, p. 180), אולם לאחר בדיקת השערות אלה על נתוני המחקר גיליתי שהם לא משפיעים באופן משמעותי על הקמת רשות להגנת מידע במדינות שונות.

כאינדיקטור לרמת פיתוח כלכלי משתמשים לרוב בספרות בתמ"ג לנפש במונחי שוויון כוח קניה (GDP Purchasing Power Parity Per Capita). במחקר זה אשתמש במדד הפיתוח העולמי (HDI, Human Development Index), אשר מהווה אלטרנטיבה למדידה לפי תמ"ג (Human Development Report 2014, 27). המדד משקלל את הישגי המדינה הכלכליים והחברתיים גם יחד באמצעות שלושה מדדים יסודיים של התפתחות אנושית: תוחלת החיים, כפי שנמדדת בתוחלת החיים בלידה; רמת ההשכלה, הנמדדת לפי ממוצע שנות השכלה בפועל וצפי שנות השכלה; ורמת ההכנסה, כפי שנמדדת בהכנסה לאומית גולמית (GNI) לנפש (Human Development Report, Technical notes, 2).

⁹ International Conference of Privacy and Data Protection Authorities - Accredited Authorities (as of the 29th Conference held in Montreal, Canada - September 25-28, 2007

¹⁰ UN, Members of the General Assembly arranged in current regional groups - http://www.un.int/wcm/webdav/site/gmun/shared/documents/GA_regionalgrps_Web.pdf

¹¹ United Nations Statistics Division, Composition of macro geographical (continental) regions, geographical sub-regions, and selected economic and other groupings - <http://millenniumindicators.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>

והרווחה של אזרחי המדינה בפועל, ולכן מתאים למחקר העוסק בשאלות של מדיניות חברתית כגון הגנה על מידע.

מדד ה-HDI מעניק ציון משוקלל לרמת הפיתוח של המדינה בין 0 ל-1, ברמה של שלוש נקודות אחרי האפס (למשל 0.668), ולאחר מכן מדרג את המדינות בסדר יורד כך שהמדינה הכי מפותחת מדורגת במקום הראשון והמדינה הכי פחות מפותחת במקום האחרון. כמו כן, המדינות מחולקות לארבע קבוצות: קבוצה 1 - רמת פיתוח גבוהה מאוד (0.800 ומעלה), קבוצה 2 - רמת פיתוח גבוהה (0.700 ומעלה), קבוצה 3 - רמת פיתוח בינונית (0.550 ומעלה), וקבוצה 4 - רמת פיתוח נמוכה (עד 0.549) (Human Development Report, 2014, 160-3). מדד זה מתפרסם החל משנת 1990 ומוודד 187 מדינות.¹² לאורך השנים הייתה עליה בציון המשוקלל המבטא את רמת הפיתוח של מדינות, אולם למעט כמה יוצאות דופן מרבית המדינות לא שינו את מיקומן היחסי באופן משמעותי ולכן לצורך בדיקת המתאם אשתמש בדירוג המדד לשנת 2013 (Ibid 164-6).

כלים

כפי שתואר בתחילת העבודה, האבקה הינה תהליך דינמי שבמסגרתו אנו מצפים לראות מספר מקרים גדל והולך של אימוץ מדיניות. לפיכך, על מנת לאתר האבקה עלינו לבחון את התהליך לאורך זמן ולבחון את ההבדל במספר המדינות המאמצות. מחקר זה מתפרש על פני 42 שנים (1973-2014) ולכן יחידת הזמן הרלוונטית לבדיקה היא שנה. המדידה הראשונה של מספר המדינות המאמצות תהיה בשנת הופעת המדיניות לראשונה (1973) ולאחריה תתקיים מדידה בכל שנה עד לשנת סיום המחקר (2014). מחקרי דיפוזיה של מדיניות בוחנים את הצטברות המקרים בכל נקודת זמן ומצפים למצוא עקומה של מקרי אימוץ מדיניות בצורת S (Gilardi: 2008, 74-76; Simmons & Elkins: 2004, 174).

היקף ההאבקה עולה ככל שעולה מספר המדינות המאמצות את המדיניות. בחלק מהמחקרים נעשה ניתוח מרחבי של אימוץ מדיניות באמצעות בחינת פערים מרחביים (Spatial Lag). מודלים אלה מתייחסים לתלות מרחבית באותו אופן שבו מודלים של סדרת זמן מתייחסים לקורלציה סדרתית. במקום שהפער של המשתנה התלוי יהיה יחידה אחת של זמן, הפער הוא יחידה אחת במרחב (Simmons & Elkins: 2004, 178). יתרונו של ניתוח כזה הוא יכולתו לאתר

¹² המדינות שאין לגביהן מידע הן סן מרינו, מונקו, איי מרשל, נאורו, סומליה, דרום סודאן, טובלו והרפובליקה העממית הדמוקרטית של קוריאה. המדד כולל גם את הונג-קונג שאינה חברה באו"ם ולכן לא נכללה במחקר זה.

התאמה סטטיסטית, ולפיכך גם אולי מהימנה יותר, לגבי ההשפעה של מדינות על שכנותיהן. חסרונן הוא שנדרש עבורו מאגר נתונים לגבי המרחקים הגיאוגרפיים בין המדינות, שבנייתו לא הייתה אפשרית במסגרת מחקר זה. מחקרים אחרים בתחום ההגנה על מידע השתמשו בטבלאות על מנת להציג את ההתפשטות הגיאוגרפית של המדינות. מחקר אחד יצר רשימה של המדינות בסדר אלפביתי וציין את האזור הגיאוגרפי לצד שנת חקיקת חוק להגנת מידע (Greenleaf: 2012, 22–24) ובמחקר אחר הוצגה רשימת המדינות ושנת חקיקת החוק לפי עשור ובהתאם לאזור הגיאוגרפי (Bennett & Raab: 2003, 102). במחקר זה, ההתאמה בין הקמת רשות להגנת מידע ושנת הקמתה ובין מיקום גיאוגרפי תיבחן באמצעות שני כלים ויזואליים וניתוחם. ראשית, במטרה להמחיש את דפוס ההאבקה במרחב, תוצג התפשטות המדיניות באופן מצטבר על גבי מפת העולם על פני ארבעה וחצי עשורים, משנת ההקמה של הרשות הראשונה ועד היום - 1970-1979, 1980-1989, 1990-1999, 2000-2009, וחצי העשור עד לשנה הנוכחית 2010-2014. שנית, במטרה להבליט את המקרים יוצאי הדופן יבנה תרשים מגמה לאורך שנות המחקר, כאשר כל נקודה על קו המגמה תבטא הקמה של רשות במדינה מסוימת, בהתאם לשנת הקמתה, ומיקומה הגיאוגרפי-תרבותי של המדינה יבוטא באמצעות מתן צבע שונה לנקודות בכל אזור גיאוגרפי-תרבותי.

ההתאמה בין הקמת רשות רגולטורית להגנה על מידע ובין רמת הפיתוח של המדינה תימדד באמצעות מקדם המתאם של פירסון (מסומן באמצעות האות R). ערכי המדד של פירסון נעים בין (-1) לבין (+1) והוא מספק לנו מידע בשני מישורים: עוצמת הקשר בין המשתנים - ככל שהערך קרוב יותר ל-1 או ל-1+, כך הקשר בין המשתנים חזק יותר; וכיוון הקשר בין המשתנים - ערך חיובי פירושו קשר חיובי (ככל שמשתנה X עולה, משתנה Y עולה, ולהפך) ואילו ערך שלילי פירושו קשר שלילי בין המשתנים (ככל שמשתנה X עולה, משתנה Y יורד, או להפך).

ההשפעה של המבנה המוסדי של המדינה על ההחלטה להקים סוכנות רגולטורית חדשה נמדדה אצל לוי-פאור ואח' באמצעות ניתוח הישרדות אקונומטרי (survival analysis). הקמה של סוכנויות רגולטוריות במגזרים אחרים במדינה ובמדינות אחרות מוגדרת כ"אירוע" ומטרת הניתוח היא להעריך את ההשפעה של אירועים קודמים על אירוע עתידי (הקמת סוכנות נוספת) (Levi-Faur et al.: 2011, 5). בשל מספר המקרים המוגבל (48 מדינות בלבד) וכיוון שבמחקר זה נתמקד במגזר אחד בלבד (הגנת מידע), אשתמש גם כאן במתאם פשוט על מנת לראות האם יש התאמה בין מספר הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו במדינה ובין הקמת רשות להגנת מידע. יש

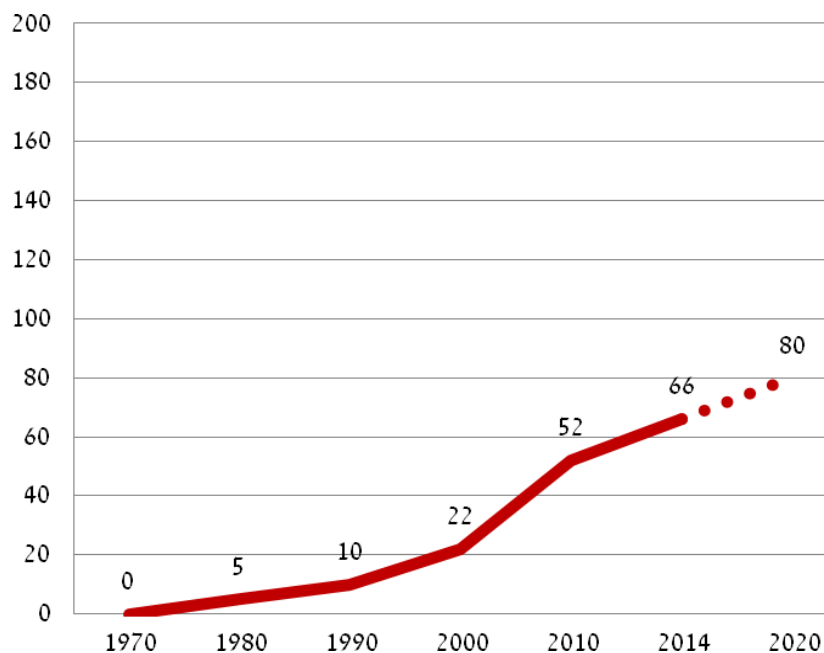
לציין כי מספר מקרים גדול יותר היה מאפשר לבחון את המתאם ברמה יותר גבוהה, אולם במסגרת מחקר זה לא ניתן היה לאסוף מידע על מקרים נוספים.

לוי-פאור ואח' מוסיפים מימד חשוב נוסף לבחינת המתאם - הן בנוגע לרמת הפיתוח הכלכלית-חברתית של המדינה והן בנוגע למבנה המוסדי שלה. מחקרים שעוסקים בדיפוזיה של מדיניות בוחנים לרוב את תהליך הדיפוזיה באמצעות שימוש במודל סטטיסטי יחיד שאותו הם מפעילים על המדגם כולו. לוי-פאור ואח' בוחנים את המתאם הסטטיסטי על קטעים נפרדים של המדגם, דהיינו בשלבים שונים של תהליך הדיפוזיה ובכך מאתרים מתאם וסיבתיות שונה בשלבים שונים של תהליך הדיפוזיה (Ibid, 3). הדבר נכון גם למחקר זה, העוסק בתהליך ההאבקה של מדיניות להגנת מידע, ולכן נבחן את המתאם הסטטיסטי על שלבים שונים של התהליך. ייתכן שמאפיינים שונים של המדינה משחקים תפקיד שונה בתקופות שונות של תהליך ההתפתחות. למשל, ייתכן שרמת ההתפתחות הכלכלית-חברתית הייתה הגורם המסביר המרכזי בתקופה הראשונה של האחדת המדיניות ואילו בשלב יותר מתקדם היה זה דווקא המבנה המוסדי של המדינה.

ממצאים ודיון

בארבעים השנים האחרונות, מאז הוקמה הרשות הראשונה להגנת מידע בשבדיה בשנת 1973,¹³ הוקמו 66 רשויות להגנה על מידע (Data Protection Authorities) בכל העולם. בעשור הראשון (1970-1979) הוקמו 5 רשויות, כך גם בעשור השני (1980-1989). בעשור השלישי (1990-1999) הוקמו 12 רשויות, פי שתיים וחצי ממספר הרשויות שהוקמו בעשור הראשון ובשני. גם בעשור הרביעי (2000-2009) מספר הרשויות שהוקמו היה פי שתיים וחצי מאשר בעשור הקודם, כך שהוקמו 30 רשויות חדשות. בעשור הנוכחי ממשיכה העליה במספר הרשויות, אולם ישנה האטה קלה באחוז העליה כך שעד למחצית העשור (שנת 2014) הוקמו 14 רשויות. בהנחה שקצב הקמה זה ישמר עד סוף העשור (שנת 2019) יוקמו עוד 14 רשויות ובסך הכל בעשור החמישי יוקמו 28 רשויות, בדומה למספר הרשויות שהוקמו בעשור הרביעי. יש לציין שבשלב מסוים נצפה לראות האטה טבעית הדרגתית בשיעור ההקמה של רשויות הנובעת מהמספר המוגבל של המדינות העצמאיות הקיימות (193), אולם ייתכן שבשלב מאוחר יותר המגמה תתפשט לרמה התת-פדרלית.

תרשים 3 : מספר הרשויות שהוקמו (מצטבר), לפי עשור, ביחס לכלל המדגם



¹³ בהמשך לפרק המתודולוגי, במחקר זה אתמקד רק במדינות עצמאיות לפי רשימת המדינות של האו"ם ולכן מדינת הסן בגרמניה, שהקימה רשות בשנת 1970 לא נכללה במדגם (נ.ב.).

דפוס ההאבקה

הממצאים שתוארו לעיל, לפיהם מספר הסוכנויות הרגולטוריות עולה בכל עשור, מתיישבים גם עם מחקרים קודמים שמצאו תהליך של עליה בהקמה של סוכנויות רגולטוריות עצמאיות בקרב מדינות אירופה ואמריקה הלטינית (Gilardi, 2008; Levi-Faur et al., 2011). באשר להשערה הראשונה, לפיה דפוס ההאבקה יהיה בצורת S ויכלול שלוש תקופות: דגירה, זינוק ורוויה, נמצא כי כאשר בוחנים את דפוס ההאבקה של רשויות להגנת מידע לכלל המדינות במדגם (193 מדינות עצמאיות), אנו נמצאים כיום בנקודה כלשהי בשלב הזינוק. ייתכן שאנחנו באמצע שלב הזינוק ומגמת ההקמה של רשויות להגנת מידע תמשיך ואף תתעצם, וייתכן שאנו בסיומו ומכאן ואילך יחל שלב רוויה שבו נראה ירידה במספר המדינות שיקימו רשות בכל שנה. שלב הדגירה, שבו קצב האימוץ איטי למדי, התקיים בין השנים 1970-1989; ושלב הזינוק, שבו קצב האימוץ עלה באופן משמעותי היה בין השנים 1990-2014.

בעמודים הבאים יוצג דפוס ההקמה של רשויות להגנת מידע באמצעות מפות גיאוגרפיות לפי עשור כך שניתן יהיה לראות במקביל את תוצאות ההאבקה בזמן ובמרחב. בעשור הראשון והשני להקמת רשויות רגולטוריות להגנת מידע (1970-1989) אומץ כלי המדיניות בקרב המדינות המערביות בלבד, במערב אירופה (שבדיה, קנדה, צרפת, גרמניה, אוסטריה, נורווגיה, בריטניה, פינלנד, איסלנד, אירלנד) ובקנדה, שהייתה המדינה השנייה בעולם שהקימה רשות להגנה על מידע.

מפה 1: דפוס הקמת רשויות רגולטוריות להגנת מידע, 1970-1979



מפה 2 : דפוס הקמת רשויות רגולטוריות להגנת מידע, 1970-1989



בעשור השלישי (1990-1999) מרבית המדינות שאימצו את כלי המדיניות היו מערביות - מערב אירופה (שווייץ, ספרד, פורטוגל, סן מרינו, יוון, איטליה ומונקו), ניו זילנד ואוסטרליה, אולם לראשונה גם מדינות במזרח אירופה הקימו רשות להגנת מידע (ליטא, פולין ואסטוניה).

מפה 3 : דפוס הקמת רשויות רגולטוריות להגנת מידע, 1970-1999



בעשור הרביעי (2000-2009) חל שינוי דרמטי בדפוס הקמת הרשויות. ראשית, יתר מדינות מערב אירופה אימצו את המדיניות (דנמרק, הולנד, ליכטנשטיין, לוקסמבורג, מלטה, בלגיה, אנדורה וישראל) ובכך הושלם האימוץ בקרב כל מדינות המערב, להוציא את טורקיה וארצות הברית. שנית, בנוסף אליהן, ארבע-עשר מדינות במזרח אירופה הקימו רשות (צ'כיה, לטביה, סלובניה, בולגריה, סלובקיה, קרואטיה, רומניה, מקדוניה, בוסניה והרצגובינה, רוסיה, אלבניה, מולדובה, מונטנגרו וסרביה). לא רק זאת, אלא שלראשונה הוקמו רשויות גם בדרום אמריקה (ארגנטינה, איי הבהאמה, קולומביה ואורוגוואי), אסיה (קפריסין) ואפריקה (בורקינה פאסו, מאוריציוס ותוניס).

מפה 4: דפוס הקמת רשויות רגולטוריות להגנת מידע, 1970-2009



בעשור הנוכחי (2010-2014) ממשיכה המגמה של התפשטות המדיניות מחוץ לגבולות אירופה. מדינות מזרח אירופה הנותרות הקימו רשויות (אוקראינה, הונגריה וגאורגיה) ובכך נותרו רק בלרוס, ארמניה ואזרבייג'אן המדינות היחידות באירופה כולה ללא רשות להגנה על מידע. במקביל, מדינות נוספות בדרום אמריקה (מקסיקו, קוסטה ריקה, פרו), אסיה (קוריאה, סינגפור ויפן) ואפריקה (מרוקו, בנין, גבון, גאנה וסנגל), הקימו רשות.



ממצאים אלה דומים לדפוס ההתפשטות שנמצא במחקרו של גרינליף שבחן את החקיקה בתחום
הגנת המידע (Greenleaf, 2012).

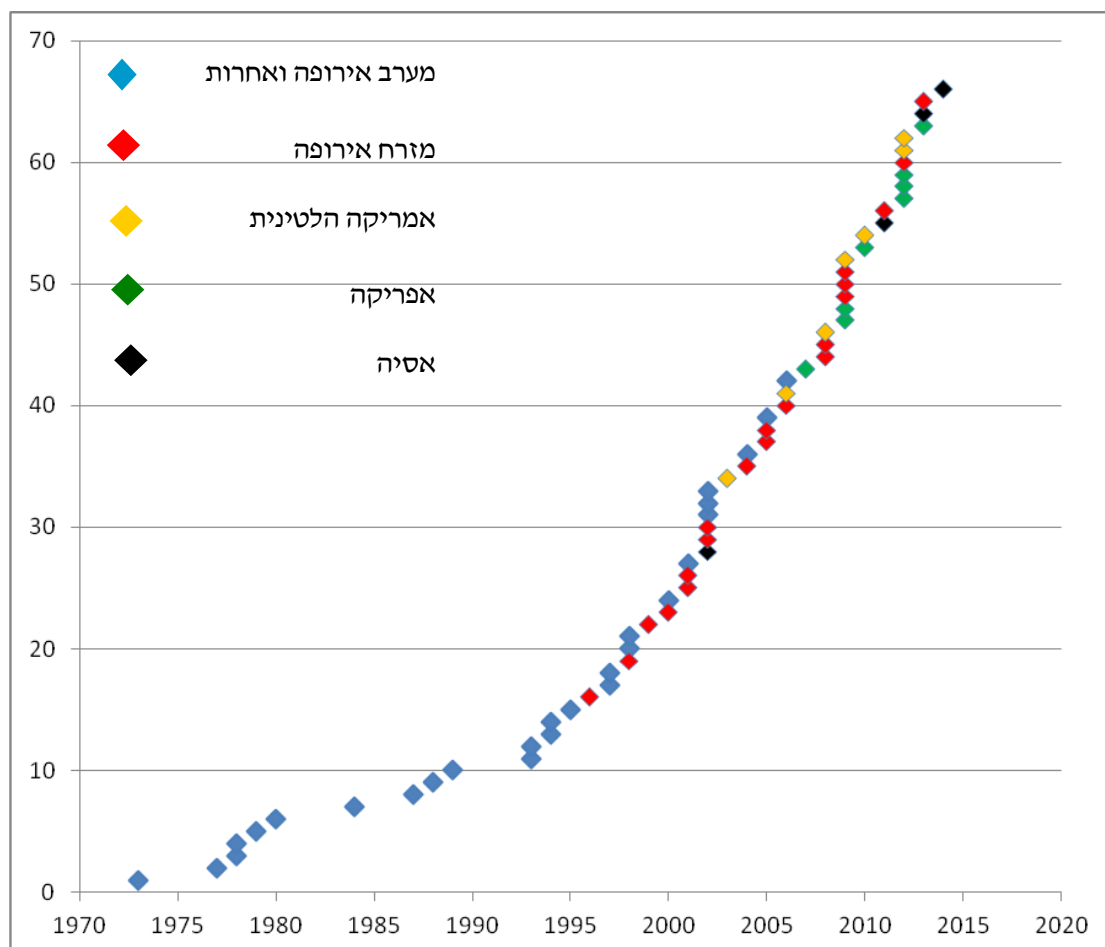
מאפייני המדינה

מיקום גיאוגרפי-תרבותי

בהתאם למפות שהוצגו לעיל, ההשערה השניה, לפיה מדינות בעלות קרבה גיאוגרפית-תרבותית
למדינות שהקימו רשות להגנה על מידע, יטו להקים רשות מוקדם יותר מאחרות, אוששה. נמצא
כי מדינות הנמצאות בקרבה גיאוגרפית למדינות שכבר אימצו את המדיניות, יטו לאמץ את
המדיניות מוקדם יותר ממדינות אחרות. ההשערה מתיישבת עם ממצאים במחקרי דיפוזיה
קודמים שמצאו שמדיניות תופץ מהר יותר בין מדינות בעלות קרבה תרבותית (Hall, 1993; Levi-Faur et al., 2011; Lenschow et al., 2005; Strang & Meyer, 1993). בתרשים 5'
להלן ניתן לראות שההקמה של רשות להגנת מידע במדינה אחת ביבשת חדשה, משפיעה על
ההקמה של רשות במדינה אחרת ביבשת יותר מאשר הקמתן של רשויות במספר מדינות ביבשת
אחרת. במילים אחרות, הסף הנדרש לאימוץ כלי המדיניות תלוי יותר במיקום המדינות
המאמצות מאשר במספר המדינות הכולל שאימץ את המדיניות. מרגע הצגת המדיניות ביבשת
חדשה, עולה הסיכוי שמדינות נוספות באותה יבשת יאמצו אותה. מדינות מאמצות מחוץ ליבשת

אירופה היוו זרז ומובילות שינוי עבור שכנותיהן. על המרחק בין המדינה הראשונה שהקימה רשות להגנת מידע באסיה ובין המדינה הבאה שהקימה רשות באסיה, אפרט בהמשך בתת-פרק שיעסוק במקרים יוצאי דופן.

תרשים 4א': מספר הרשויות שהוקמו (מצטבר), לפי עשור ומיקום גיאוגרפי

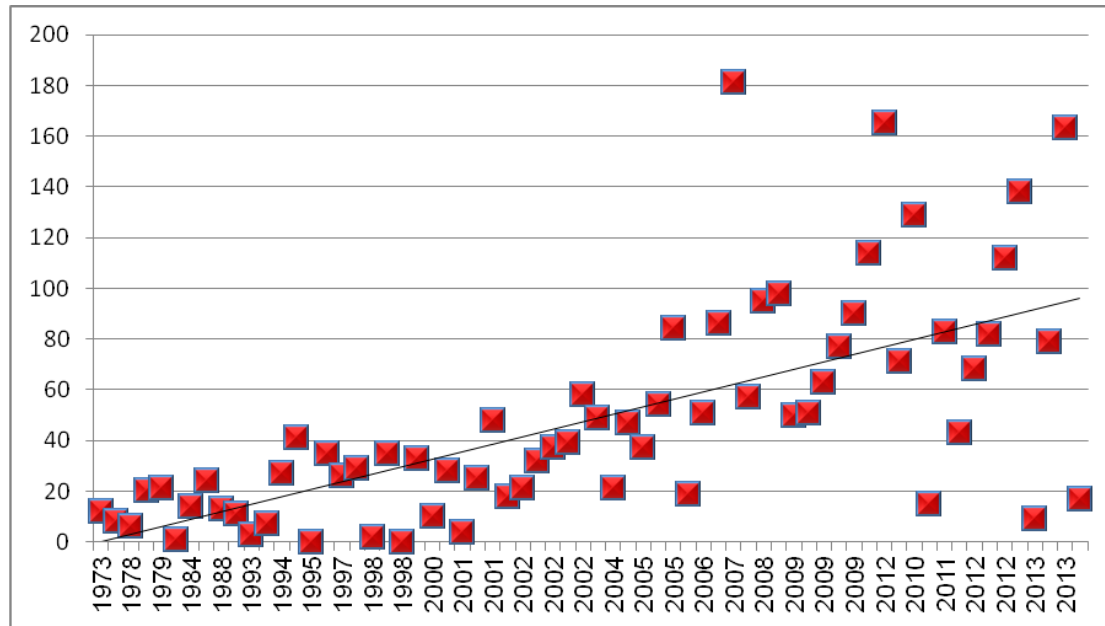


רמת פיתוח כלכלי-חברתי

גם ההשערה השלישית, לפיה מדינות בעלות רמה כלכלית-חברתית גבוהה יותר צפויות לאמץ את המדיניות מוקדם יותר מאחרות, אוששה במידה רבה. נמצא שקיים מתאם של -0.59 בין רמת הפיתוח הכלכלי-חברתי של המדינה ובין עצם קיומה של רשות להגנת מידע. משמע, ישנו מתאם חיובי ברמה בינונית-גבוהה כך שככל שרמת הפיתוח גבוהה יותר, כך גבוה הסיכוי שתהיה לה רשות להגנה על המידע, במידה בינונית-גבוהה. עוד נמצא כי ההתאמה בין רמת הפיתוח ובין שנת ההקמה של רשות להגנה על המידע, במקרים שבהם הוקמה רשות, היא 0.59 . כלומר, ישנו מתאם

חיובי ברמה בינונית-גבוהה, בין רמת הפיתוח ובין שנת הקמתה של הרשות כך שכל שרמת הפיתוח גבוהה יותר (וציון ה-HDI נמוך יותר), כך שנת ההקמה מוקדמת יותר, במידה בינונית-גבוהה.

תרשים א'5: מתאם בין דירוג מדינה לפי מדד HDI ובין שנת הקמת רשות להגנת מידע



כמו כן, נמצא שבקרב מדינות בעלות רמת פיתוח כלכלי-חברתי גבוהה מאוד, ל-39 מתוך 49 מדינות יש רשות להגנה על מידע. בקרב מדינות בעלות רמת פיתוח כלכלי-חברתי גבוהה, ל-18 מתוך 52 מדינות יש רשות להגנה על מידע. אולם רק ל-4 מדינות מתוך 41 מדינות בעלות רמת פיתוח כלכלי-חברתי בינונית יש רשות להגנת מידע ורק ל-3 מתוך 43 מדינות בעלות רמת פיתוח כלכלי-חברתי נמוכה יש רשות כזו.

בהמשך לגישתם של לוי-פאור ואח', אבחן את הממצאים על פני שלבים שונים של התהליך, בהתאם לתרשים מספר 3. ניתן לראות שסטיית התקן והמתאם שונים בתקופות שונות. בתקופת הדגירה (1970-1989), ניתן לראות מתאם נמוך אבל עם סטיית תקן נמוכה. בתקופת הזינוק (1990-2014) נמצא מתאם גבוה, אבל סטיית התקן גדלה בשיעור ניכר.

טבלה 1 : הקמת רשויות לפי רמת פיתוח כלכלי-חברתי, מתאם וסטיית תקן לפי תקופה

תקופה	מתאם	סטיית תקן
1970-1989 (דגירה)	0.22	7.13
1990-2014 (זינוק)	0.57	43

את תוצאות הניתוח הסטטיסטי של התקופה הראשונה יש לקחת בעירבון מוגבל כיוון שהם התבצעו על עשרה מקרים. מאידך, אישוש לממצאים אלה ניתן לראות בתרשים 5' לעיל. בגרף נראה פיזור קטן סביב ציר המתאם בתקופה הראשונה שהולך וגדל, במיוחד החל משנת 2010. נמצא כי מידת ההתאמה בין רמת הפיתוח הכלכלי-חברתי של המדינה ובין אימוץ המדיניות השתנתה בשלבים שונים של תהליך האבקת המדיניות. בשלב הדגירה מדינות בעלות רמת התפתחות גבוהה יותר היו הראשונות לאמץ את המדיניות ובשלב הזינוק השפעה זו פחתה. ממצאים אלה מתחברים לממצאים באשר להשפעה של המיקום הגיאוגרפי-תרבותי. נמצא כי בשלב הדגירה המדיניות אומצה בקרב מדינות מערב אירופה ומדינות מערביות אחרות בלבד. בשלב הזינוק, הושלם האימוץ בכל מדינות מערב אירופה והמדיניות התפשטה בקרב מרבית מדינות מזרח אירופה, כמו גם לאמריקה הלטינית, אסיה ואפריקה. נראה שההתפשטות אל מעבר לגבולות מערב אירופה, בעיקר לעבר מזרח אירופה, אפריקה ואמריקה הלטינית, היא שהובילה לשונות הגדולה יותר במתאם בין הרמה הכלכלית-חברתית של המדינה ובין אימוץ המדיניות. אם כן, ניתוח הממצאים מעלה כי העליה בשונות והירידה במתאם נובעת בעיקר מההקמה של רשויות במדינות בעלות רמת פיתוח כלכלי-חברתי נמוכה באפריקה מחד ומההקמה ה"מאוחרת", בניגוד להשערת המחקר שאוששה, של מדינות בעלות רמת פיתוח כלכלי-חברתי גבוהה מאוד באסיה. על מקרים יוצאי דופן אלה ארחיב בהמשך הפרק.

רקע מוסדי

ההשערה הרביעית, לפיה ככל שכלי המדיניות מתאים יותר למבנה המוסדי של המדינה, כך היא תיטה לאמץ אותו, זכתה לאישוש חלקי בלבד. לא נמצאה התאמה בין מספר כלל הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו במדינה (בכל התחומים - פיננסי, תחרות, חברתי ושירותים ציבוריים) ובין הסיכוי להקים סוכנות רגולטורית להגנה על מידע. מידת ההתאמה בין מספר הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו במדינה ובין עצם הקמת רשות להגנה על מידע היא 0.09-. המשמעות היא

שבמידה נמוכה מאוד, ככל שהוקמו יותר סוכנויות רגולטוריות, כך הסיכוי של מדינה להקים רשות להגנה על מידע קטן. מידת ההתאמה בין מספר הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו ובין שנת הקמת הרשות (במקרה שהוקמה) הוא 0.68, ומשמעותה היא שככל שיש יותר רשויות כך מדינה מקימה את הרשות מאוחר יותר.

מידת ההתאמה בין מספר הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו בתחום החברתי ובין הקמת רשות להגנה על מידע (כן/לא) הוא 0.12, כלומר, התאמה נמוכה למדי בין מספר הסוכנויות הרגולטוריות בתחום החברתי שהוקמו במדינה ובין עצם הקמת רשות להגנת מידע. מידת ההתאמה בין מספר הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו בתחום החברתי ובין שנת הקמת הרשות הוא 0.38. דהיינו, ככל שמספר הסוכנויות שהוקמו בתחום זה עד לשנת הקמת הרשות גבוה יותר, כך היה סיכוי רב יותר למדינה להקים רשות להגנה על מידע בשלב מוקדם יותר, אולם במידה בינונית בלבד.

ראשית, יש לציין שהשערה זו נבדקה רק על 48 מדינות ולא על כל המדגם בשל היעדר נתונים על כלל המדינות בעולם. שנית, קשה להניח סיבתיות מהמתאם שנמצא. כפי שמחקרם של לוי-פאור ואח' מוצא, החל משנות ה-90 של המאה הקודמת אנו עדים לתהליך שבמסגרתו מוקמות יותר ויותר סוכנויות רגולטוריות עצמאיות. לכן, ברי שככל שרשות להגנה על מידע הוקמה מאוחר יותר, כך גדל הסיכוי שבאותה מדינה הוקמו יותר סוכנויות רגולטוריות ולא בהכרח להפך. כלומר, הקמה של רשות להגנה על מידע אינה בהכרח מושפעת מהקמת סוכנויות רגולטוריות באותה מדינה, אלא מהווה חלק מהמגמה הכללית לרה-רגולציה בשלושת העשורים האחרונים.

גם כאשר מנתחים את הנתונים בחלוקה לתקופות (ראו טבלה 2 להלן), הממצאים אינם מסייעים לאישוש ההשערה לפיה ככל שהוקמו יותר סוכנויות רגולטוריות במדינה, כך גדל הסיכוי שתקים רשות רגולטורית להגנת מידע.

טבלה 2 : הקמת רשויות להגנת מידע, לפי מספר סוכנויות רגולטוריות שהוקמו במדינה

מס' סוכנויות רגולטוריות + חברתיות + הקמת רשות הגנת מידע	מס' סוכנויות רגולטוריות + חברתיות + הקמת רשות הגנת מידע	מס' סוכנויות רגולטוריות + חברתיות + הקמת רשות הגנת מידע	מס' סוכנויות רגולטוריות + חברתיות + הקמת רשות הגנת מידע	תקופה/מתאם
0.38	0.12	0.68	-0.09	1970-2014 (סה"כ)
-0.33		-0.35		1970-1989 (דגירה)
0.48		0.64		1990-2014 (זינוק)

בשלב הדגירה ההתאמה בין מספר הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו ובין שנת ההקמה הינה -0.35 ובשלב הזינוק היא 0.64. כלומר, בשלב הדגירה ככל שהוקמו פחות סוכנויות רגולטוריות במדינה מסוימת, כך היא הקימה רשות הגנת מידע מוקדם יותר. בשלב הזינוק, ככל שהוקמו יותר סוכנויות רגולטוריות במדינה, כך היא הקימה רשות להגנת מידע מוקדם יותר במידה בינונית-גבוהה.

בהתייחס להתאמה בין מספר הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו בתחום החברתי ובין שנת ההקמה - בשלב הדגירה ההתאמה היא -0.33 ובשלב הזינוק היא 0.48. כלומר, בשלב הדגירה ההתאמה נמוכה ואם ניתן לייחס לה משמעות הרי היא שככל שהוקמו פחות סוכנויות רגולטוריות חברתיות במדינה, כך היא הקימה רשות להגנת מידע מאוחר יותר במידה חלשה מאוד. בשלב הזינוק ישנה התאמה חיובית בינונית שמשמעותה שככל שהוקמו יותר סוכנויות רגולטוריות חברתיות במדינה, כך היא הקימה רשות להגנת מידע מאוחר יותר. מהתבוננות בטבלה 3 להלן נראה שההתאמה רק מתארת את העובדה שיותר סוכנויות רגולטוריות הוקמו בשנות ה-90 של המאה הקודמת ותחילת שנות ה-2000, ובהן גם רשויות להגנת מידע.

טבלה 3 : הקמת רשויות להגנת מידע, לפי מספר סוכנויות רגולטוריות שהוקמו במדינה

מדינה	שנת הקמת רשות להגנת מידע	מס' סוכנויות רגולטוריות שהוקמו עד לאותה שנה (או בכלל, במידה ולא הוקמה רשות)	מס' סוכנויות רגולטוריות חברתיות שהוקמו עד לאותה שנה (או בכלל)
שבדיה	1973	7	5
קנדה	1977	6	0
צרפת	1978	2	0
גרמניה	1978	6	3
נורווגיה	1980	9	4
אוסטריה	1987	1	1
פינלנד	1987	1	0
איסלנד	1988	5	3
אירלנד	1989	3	1
אנגליה	1989	8	2
שוויץ	1993	3	2
ניו זילנד	1993	6	2
ספרד	1994	3	0
פורטוגל	1994	7	3
יוון	1997	5	1
איטליה	1997	9	1
פולין	1998	9	3
אוסטרליה	1998	12	4
צ'כיה	2000	9	1
דנמרק	2000	13	5
הולנד	2001	11	3
לוקסמבורג	2002	10	3
סלובקיה	2002	12	3
ארגנטינה	2003	14	5
בלגיה	2004	12	3
קולומביה	2008	12	4
אורוגוואי	2009	10	1
מקסיקו	2010	13	5
קוריאה	2011	11	5
קוסטה ריקה	2012	11	3
פרו	2012	11	3
הונגריה	2012	13	6
יפן	2012	10	3
קובה		4	2
גואטמלה		4	0
אקוודור		6	1
פרגוואי		6	1
אל סלבדור		7	1
טורקיה		7	1
הונדורס		8	1
ניקרואה		9	1
פנמה		9	1
הרפובליקה הדומיניקאנית		10	3
ונצואלה		10	2
בוליביה		11	3
ברזיל		13	5
צ'ילה		13	5
ארצות הברית		13	4

ניתוח מקרים יוצאי-דופן

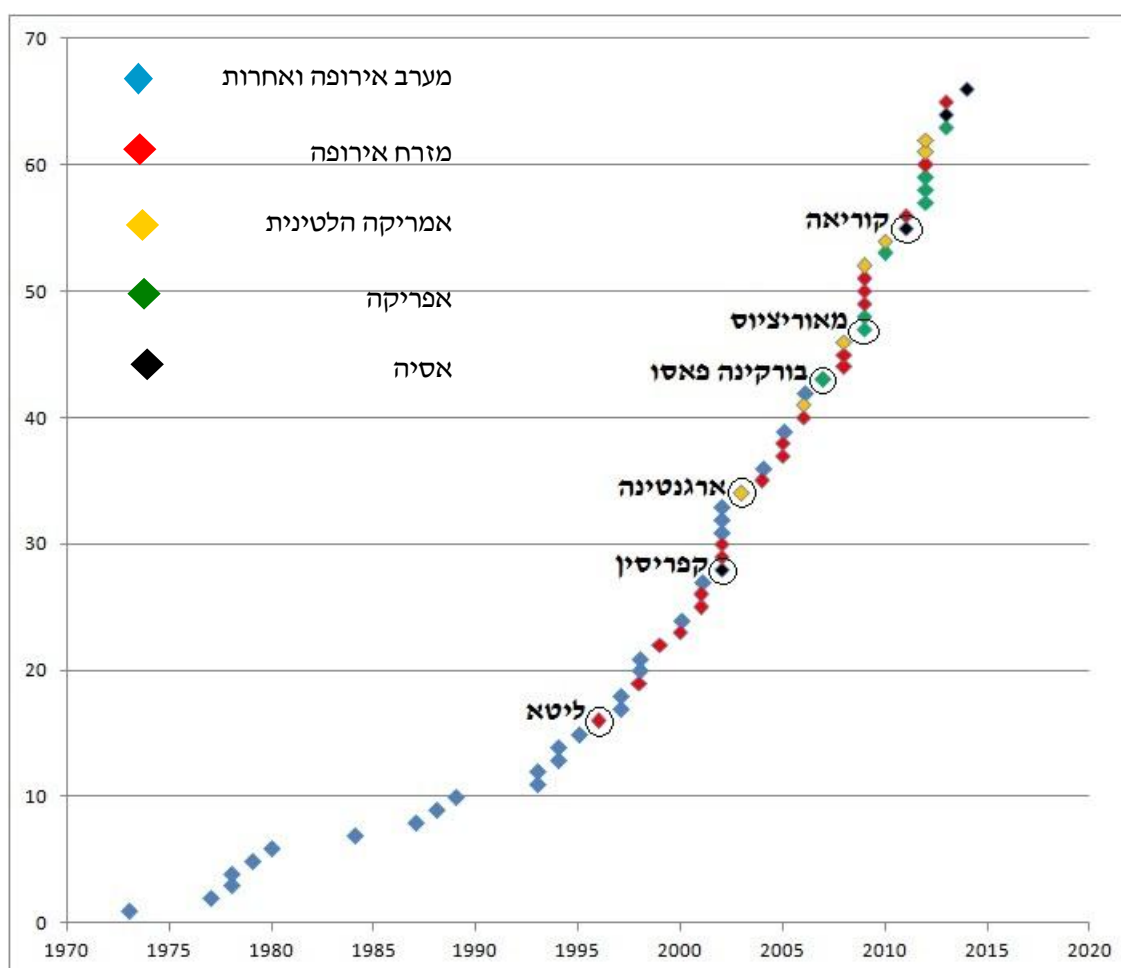
ניתן לסכם ולומר שנמצא שההשפעה של המבנה המוסדי של המדינה, דהיינו מספר הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו בה, מועטת. כמו כן, נמצא מתאם בינוני-חזק בין רמת פיתוח כלכלי-חברתי ובין שנת ההקמה של הרשות. עוד נמצא שמדינות הנמצאות בקרבה גיאוגרפית למדינות שכבר אימצו את המדיניות, יטו לאמץ את המדיניות מוקדם יותר ממדינות אחרות. ממצאים אלה מעלים שתי שאלות מרכזיות - ראשית, תוך שימוש בדימוי ההאבקה, מדוע מדינה בעלת סיכויים נמוכים להפריה, הופרתה? כלומר, מדוע מדינה בעלת רמת פיתוח כלכלי-חברתי נמוכה ו/או מרוחקת גיאוגרפית-תרבותית אימצה את כלי המדיניות? שנית, מדוע מדינות בעלות סיכויים גבוהים להפריה, דהיינו מדינות בעלות רמת פיתוח כלכלי-חברתי גבוהה ו/או קרבה גיאוגרפית-תרבותית למדינות שהקימו רשות, לא אימצו את כלי המדיניות? בחלק זה ננתח שתי קבוצות של מקרים יוצאי דופן מתוך הממצאים שתוארו לעיל. תחילה ננתח את הקבוצה הראשונה הכוללת מדינות שבהתאם לממצאים לא היינו מצפים שיקימו רשות אבל הקימו רשות. לאחר מכן ננתח את הקבוצה השנייה הכוללת מדינות שבהתאם לממצאים היינו מצפים שיקימו רשות להגנה על מידע, אבל לא הקימו.

כלי המדיניות עשה "קפיצה" גיאוגרפית-תרבותית אל מעבר לגבולות מערב אירופה והמדינות המערביות בכמה מקרים: ליטא (1996), קפריסין (2002), ארגנטינה (2003), בורקינה פאסו (2006), מאוריציוס (2009) וקוריאה (2011) (ר' תרשים ב'5). על אף שקפריסין וקוריאה, כמו גם בורקינה פאסו ומאוריציוס, נמצאות באותו מרחב גיאוגרפי-תרבותי (אסיה ואפריקה בהתאמה), הן ממוקמות בריחוק כמעט מרבי זו מזו בתוך אותו מרחב (ראו מפה 5) ולכן גם קוריאה ומאוריציוס נחשבות בעיני יוצאות דופן. יתר על כן, קפריסין אמנם מהווה חלק מיבשת אסיה לפי חלוקת האו"ם אבל יש לציין שהיא חברה באיחוד האירופי מאז שנת 2004 ובכך קרובה יותר לאזור הגיאוגרפי-תרבותי של אירופה מאשר לאסיה.

את המעבר הגיאוגרפי-תרבותי ניתן להסביר במידה רבה באמצעות רמת הפיתוח הכלכלי-חברתי של המדינות. למעט בורקינה פאסו, המדורגת כאחת המדינות הכי פחות מפותחות בעולם מבחינה כלכלית-חברתית (HDI - 181), יתר המדינות הראשונות שאימצו את כלי המדיניות מחוץ למערב אירופה והמדינות המערביות, מדורגות כבעלות רמת פיתוח כלכלי-חברתי גבוהה - מאוריציוס (HDI - 63) או גבוהה מאוד - ליטא (35), קפריסין (32), ארגנטינה (49) וקוריאה (15). ממצא זה מאשש את חשיבות רמת הפיתוח הכלכלי-חברתי כמשתנה המשפיע במידה רבה על אימוץ מדיניות.

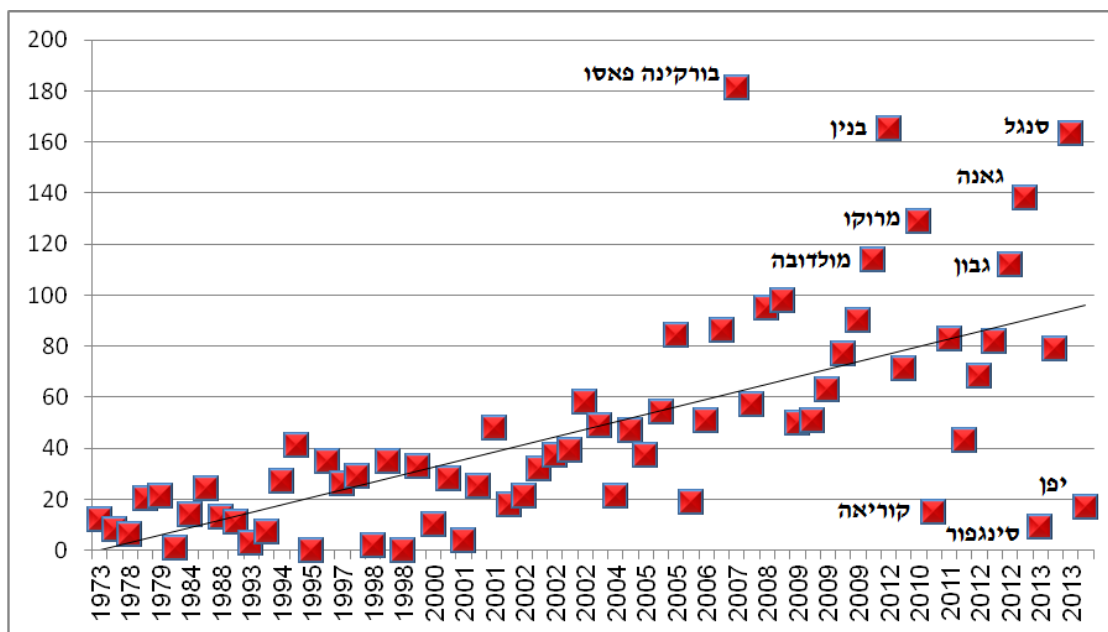
תרשים 4ב': מקרים יוצאי דופן - מספר הרשויות שהוקמו (מצטבר),

לפי עשור ואזור גיאוגרפי-תרבותי



כמו כן, כלי המדיניות עשה "דילוג" כלכלי למדינות בעלות רמת פיתוח כלכלי-חברתי בינונית: מולדובה (2009, 114), מרוקו (2010, 129), גבון (2012, 112) וגאנה (2012, 138), וקפיצה של ממש למדינות בעלות רמת פיתוח כלכלי-חברתי נמוכה מאוד בכמה מקרים: בורקינה פאסו (2007, HDI - 181), בנין (2012, 165), וסנגל (2013, 163) (ראו תרשים 5ב' למטה).

תרשים 5ב': מקרים יוצאי דופן - מתאם בין דירוג לפי HDI ובין שנת הקמת רשות להגנת מידע



את המעבר הכלכלי-חברתי ניתן להסביר במידה רבה על ידי המיקום הגיאוגרפי-תרבותי. גבון, בנין, גאנה וסנגל, ובמידה מסוימת גם מרוקו ותוניס, כולן שכנות למדינה האפריקאית הראשונה שהקימה רשות להגנת מידע - בורקינה פאסו. יתר על כן, ממסמכים נמצא שבורקינה פאסו אכן רואה בעצמה ומהווה הלכה למעשה מפיצת בשורה בקרב מדינות מערב אפריקה.¹⁴ כלומר, נמצא אישוש לכך שהמיקום הגיאוגרפי-תרבותי של המדינה מהווה אף הוא משתנה מסביר לאימוץ מדיניות. ככל שמדינה קרובה יותר גיאוגרפית-תרבותית למדינות שאימצו את כלי המדיניות, כך גדל הסיכוי שתאמץ אותו גם כן. שאלה שעודנה נותרת פתוחה היא מה היה המנגנון שנשא את זרעי המדיניות על פני המרחק גיאוגרפי-תרבותי והכלכלי-חברתי עד לבורקינה-פאסו. שאלה זו תוכל לשמש מחקרים עתידיים בנושא שיעסקו במנגנוני ההאבקה של המדיניות.

כעת אפנה להציג ביתר פירוט את הקבוצה השנייה של המקרים יוצאי הדופן שעלתה מהממצאים - מדינות שבהתאם לממצאים היינו מצפים שיקימו רשות להגנה על מידע, אבל עדיין לא הקימו. בהמשך לממצאים שתוארו לעיל, ישנן תשע מדינות באשכול המדינות בעלות רמת פיתוח כלכלי-חברתי גבוהה מאוד שלא אימצו את כלי המדיניות של רשות להגנת מידע. מדינות אלה הן: איחוד האמירויות הערביות, בחריין, כוית, קטאר, ערב הסעודית, ברוניי דארוסלאם,

¹⁴ <http://www.cil.bf/?p=304> - "...the institution has had to share its experience with countries like Chad, Mali and Lebanon". "...As a pioneer in Africa and as the authority for the protection of personal data, we have some experience that we intend to share with neighboring countries and the continent".

צ'ילה, קובה וארצות הברית. צ'ילה החלה לתכנן לאחרונה (דצמבר 2014) הקמת רשות להגנת מידע,¹⁵ וארצות הברית מחזיקה בגישה צרה להגנת מידע, כפי שתואר בפרק התיאורטי, ולפיכך גם לא צפויה בעתיד הקרוב להקים רשות להגנת מידע. באשר ליתר המדינות, ניתן להעלות שתי השערות שיסבירו מדוע, בניגוד לממצאי מחקר זה שמצביעים על כך שיש להן מאפיינים מקומיים מוצלחים להפריה, הן לא הופרו. ראשית, שבע מתוך תשע המדינות אינן דמוקרטיות - בחריין, כווית, קטאר, ערב הסעודית וברוניי דרוסלאם הן מונרכיות וקובה בעלת שלטון קומוניסטי. ייתכן שמשום כך ערכים ליברליים כמו הזכות לפרטיות בכלל והגנה על מידע אישי בפרט, אינם מקבלים התייחסות במדיניות הציבורית במדינות אלה. שנית, שבע מתוך תשע המדינות עשירות בנפט (איחוד האמירויות הערביות, בחריין, כווית, קטאר, ערב הסעודית וברוניי דרוסלאם). הדירוג הכלכלי-חברתי של מדינה, כפי שפורט בפרק המתודולוגי, מורכב משלושה משתנים: תוחלת חיים, השכלה והכנסה. שבע מדינות אלה הן בעלות הציונים הנמוכים ביותר בממוצע שנות ההשכלה בקרב המדינות באשכול רמת הפיתוח הגבוהה ביותר. אימוץ מדיניות תלוי גם במידת הדרישה הפוליטית-חברתית למציאת פתרון לבעיה מסוימת (Kern, Jörgens & Jänicke.: 2001, 7). ייתכן שעל אף שיש למדינות אלה את האמצעים הכלכליים ליישם את כלי המדיניות, עצם הגדרתה של בעיית הגנה על מידע והדרישה לפתרונה, המושפעת בין היתר מרמת ההשכלה במדינה, עדיין לא התעוררה. סוגיה זו מהווה נושא מעניין למחקר המשך.

שבע המדינות שצינו לעיל הן מוסלמיות, אולם בתהליך הגישוש האמפירי במחקר זה נבדק גם משתנה הדת וההתאמה שנמצאה לא הייתה חזקה במיוחד בניכוי המיקום הגיאוגרפי-תרבותי של המדינה. מרביתן המכריע של מדינות המערב ומדינות מזרח אירופה הן נוצריות ובמקביל, אכן נמצא שבמרבית מדינות אלה קיימת רשות להגנת מידע. מחוץ לאירופה 12 רשויות הוקמו במדינות נוצריות (שבע מתוכן באמריקה הלטינית), ארבע במדינות מוסלמיות (בורקינה פאסו, מרוקו, תוניס וסנגל), אחת במדינה הינדואיסטית (מאוריציוס) ואחת במדינה בודהיסטית (סינגפור). נראה שהתפוצה ה"דתית" קשורה בעיקר לתפוצה הגיאוגרפית - שבע מתוך המדינות הנוצריות בהן הוקמה רשות מחוץ לאירופה נמצאות באמריקה הלטינית, שם נצפתה עליה במספר הרשויות שהוקמו בעשור האחרון, מאז ארגנטינה הקימה את הרשות שלה בשנת 2003, וארבע המדינות המוסלמיות נמצאות באפריקה, גם שם נצפתה התעוררות בנושא הגנת המידע מאז ההקמה של רשות הגנת מידע בבורקינה פאסו בשנת 2007. מחקרי המשך יוכלו להתמקד

¹⁵ Chilean Government Introduce Bill to Establish Data Protection Authority - <http://www.bna.com/chilean-government-introduce-n17179918953>, Date of entry - Dec. 21, 2014.

בהשערות אלה ואחרות שיסייעו לפתח הסבר לכך שעשר המדינות באשכול הפיתוח הכלכלי-חברתי הגבוה שצוינו לעיל לא הקימו רשות להגנת מידע.

בהמשך לסקירה של המדינות יוצאות הדופן שלא הקימו רשות, על אף שממצאי מחקר זה מצביעים על כך שמאפייניהם מתאימים להצלחת ההפריה, נפנה למשתנה הגיאוגרפי-תרבותי. מבחינה זו, בקרב מדינות מערב אירופה ומדינות מערביות אחרות, רק טורקיה וארצות הברית לא הקימו רשות. בקרב מדינות מזרח אירופה שלוש מדינות לא הקימו רשות להגנת מידע - ארמניה, אזרבייג'אן ובלרוס. לארצות הברית התייחסתי לעיל, ובאשר ליתר המדינות - טורקיה, ארמניה, אזרבייג'אן ובלרוס - כולן מדורגות ברמת פיתוח כלכלי-חברתי גבוהה - מדד ה-HDI של טורקיה הוא 69, של בלרוס 53, ארמניה - 87, ואזרבייג'אן - 76, ולכן לא ניתן לתלות את אי-ההקמה ברמת פיתוח כלכלי-חברתי נמוכה.

אם כן, נמצאו חמישה מקרים יוצאי דופן שלא נמצא להם הסבר במסגרת מחקר זה, וניתן יהיה לחקור אותם במחקרי המשך באמצעות ניתוח עומק איכותני. בורקניה פאסו אימצה את כלי המדיניות והייתה חלוצה בקרב המדינות הקרובות אליה, הן מבחינת רמת פיתוח כלכלי-חברתי והן מבחינת המיקום הגיאוגרפי-תרבותי שלה. מנגד, לטורקיה, ארמניה, אזרבייג'אן ובלרוס יש את המאפיינים המתאימים, הן מבחינת רמת הפיתוח והן מבחינת המיקום שלהן, ולמרות זאת לא אימצו את כלי המדיניות.

לסיכום, דפוס ההאבקה שנמצא הראה שעל אף שבתחילה היו רשויות רגולטוריות להגנת מידע תופעה מערב אירופית, לאורך השנים הוקמו רשויות בכמעט כל המדינות המערביות ומדינות מזרח אירופה ובעשר השנים האחרונות לערך רשויות הוקמו גם באמריקה הלטינית, אסיה ואפריקה. הדפוס העלה ששני מאפיינים מקומיים המסבירים את אימוץ כלי המדיניות: רמת הפיתוח הכלכלי-חברתי והמיקום הגיאוגרפי-תרבותי של המדינה. נמצא מתאם בינוני-חזק בין רמת הפיתוח הכלכלי-חברתי של המדינה ובין הקמה של רשות להגנת מידע וכן מתאם בינוני-חזק בין רמת הפיתוח ושנת ההקמה של הרשות בקרב המדינות בהן הוקמה. בהתייחס למיקום הגיאוגרפי-תרבותי, נמצא מתאם בין מיקום המדינה ובין הקמה של רשות להגנת מידע. הקמת רשות אחת באזור גיאוגרפי-תרבותי חדש השפיעה על אימוץ המדיניות בקרב מדינות אחרות באותו אזור מאשר הקמה של מספר רשויות באזורים גיאוגרפיים-תרבותיים אחרים בעולם. על אף שלא נמצאה התאמה בין המבנה המוסדי של המדינה ובין הקמה של רשות להגנת מידע, נראה שהקמת רשויות רגולטוריות להגנת מידע היוו חלק מהתעצמות המגמה הכללית לעבר רה-רגולציה החל מסוף שנות ה-90 של המאה הקודמת.

מסקנות

בעבודה זו חקרתי את דפוס ההאבקה של רשויות רגולטוריות להגנת מידע. לאורך השנים, כלי המדיניות אומץ על ידי 66 מדינות, המהוות שליש ממדינות העולם, עד שכיום אפשר לומר כי אנו נמצאים בשלבים הראשונים של התפתחותו של משטר גלובלי של הגנת מידע, בראי הגישה הרחבה להגנת מידע, המזוהה עם אירופה (בירנהק : 2010, 3 ; Bennett & Raab: 2003, 89).

בחרתי בדימוי ההאבקה לניתוח דפוס ההקמה של סוכנויות רגולטוריות להגנת מידע כיוון שהוא מניח מספר גדל והולך של מקרים וכן כיוון שהוא מצביע על שני מרכיבים מרכזיים בתהליך אימוץ המדיניות: מנגנון הפצת המדיניות ומאפייני המדינה המאמצת. לאחר ניתוח הממצאים התברר שדימוי זה מיטיב לתאר גם את ההשפעה של המיקום הגיאוגרפי-תרבותי של המדינה על הסיכוי לאימוץ מדיניות. כמו בהאבקה, גם דפוס אימוץ הרשויות הרגולטוריות תלוי בקיום גרגירי המדיניות בקרבה למדינה המופרית. מחקרי המשך יוכלו להיעזר בדימוי ההאבקה לתחומי מדיניות ורגולציה אחרים.

בהמשך לממצאים לעיל, המלצת המדיניות למדינות ולארגונים בינלאומיים המעוניינים לקדם את המדיניות שלהם בקרב מדינות אחרות, היא לעשות "האבקה מלאכותית" של המדיניות ביבשות אחרות שכן מרגע שהמדיניות אומצה על ידי מדינה אחת ביבשת חדשה, מדינות שכנות יטו להצטרף מהר יותר מאשר אם אומצה ביבשת אחרת, גם אם על ידי מספר משמעותי של מדינות.

מחקרי המשך יוכלו לתת מענה למגבלות מחקר זה. ראשית, יש לבחון אם אמנם רשות רגולטורית להגנת מידע מספקת יותר הגנה על המידע. כמו כן, ניתן לחקור את תוצאות ההאבקה בהבחנה דקה יותר ולשאול איזה חלקים ובאיזו מידה אימצו מדינות את דגם המוסד המקורי מבחינת מבנה הרשות, תחומי האחריות ואופי הפעילות שלה. שנית, מחקר איכותני יוכל להעמיק בנוגע למנגנוני ההאבקה שפעלו ולהשפעה שהייתה להם. ייתכן שמחקר מסוג זה יוכל לתת מענה למקרים יוצאי הדופן שנמצאו במחקר הנוכחי. ולבסוף, איסוף מידע על הקמה של מדינות גם ברמה התת-פדרלית יאפשר להפעיל את מערך המחקר על מדגם גדול יותר ובכך יוכל לחזק או להחליש את תוצאות מחקר זה.

מקורות מידע

- בג"ץ 6650/04 פלונית נגד בית הדין האזורי נתניה. אוחר מתוך :
<http://www.cwj.org.il/orc/189>
- בג"ץ 1516/12 נהון נגד הכנסת. אוחר מתוך : <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/02/hit1516.pdf>
- בירנהק, מיכאל, (2010), **מרחב פרטי: הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה**, הוצאת אוניברסיטת בר-אילן : רמת גן.
- פעפוע, 1988, בתוך : **האנציקלופדיה העברית: כללית, יהודית וארצישראלית** (כרך 27, עמ' 2-1001), ספרית פועלים : ירושלים.
- האבקה, 1988, בתוך : **האנציקלופדיה העברית: כללית, יהודית וארצישראלית** (כרך 13, עמ' 279-285), ספרית פועלים : ירושלים.
- Ahituv, N., & Birnhack, M. (2013). *Privacy – Appraising Challenges to Technologies and Ethics Project, D6.3 - Privacy implications of emerging technologies for stakeholders: Research summary and policy recommendations.*
- Alberts, D. S., & Papp, D. S. (Eds.). (1997). *The Information Age: An Anthology on Its Impacts and Consequences (Information Age Anthology, Volume I - The Information and Communication Revolution)*. National Defense University Center for Advanced Concepts and Technology (ACT). NDU Press Book: USA.
- Azzopardi T. (2014, December 11). Chilean Government Introduce Bill to Establish Data Protection Authority. *Bloomberg BNA*. Retrieved from <http://www.bna.com/chilean-government-introduce-n17179918953>.
- Bach, D., & Newman, A. L. (2007). "The European regulatory state and global public policy: micro-institutions, macro-influence." *Journal of European Public Policy*, 14(6), 827–846.
- Bennett, C. J. (1988). "Different Processes, One Result: The Convergence of Data Protection Policy in Europe and the United States." *Governance*, 1(4), 415–441.
- Bennett, C. J. (1991). "Review Article: What Is Policy Convergence and What Causes It?" *British Journal of Political Science*, 21(2), 215–233.

- Bennett, C. J. (1992). *Regulating privacy: data protection and public policy in Europe and the United States*. Cornell University Press: USA.
- Bennett, C. J., & Raab, C. D. (2003). *The Governance of Privacy: Policy Instruments in Global Perspective*. Ashgate: UK.
- Busch, A. (2010). *The Regulation of Privacy*, Jerusalem Papers in Regulation & Governance, No. 26, The Hebrew University: Jerusalem.
- Busch, P., & Jörgens, H. (2005). "The international sources of policy convergence: explaining the spread of environmental policy innovations." *Journal of European Public Policy*, 12(5), 860–884.
- Bygrave, L. A. (2010). "Privacy and Data Protection in an International Perspective." *Scandinavian Studies in Law*, 56, 165–200.
- Cate, F. (1997). *Privacy in the Information Age*. Brookings Institution: Washington, D.C..
- Commission de l'informatique et des libertes (Burkina Faso) (2014, March 12). *Les commissions de régulation du Sénégal et du Burkina partagent leurs expériences*. Retrieved from <http://www.cil.bf/?p=304>.
- Corliss, M. (2010). *The Use of Information: How New Technology is changing Discussions of Privacy* (Master's thesis). Georgetown University: Washington.
- Council of Europe. (1985). *Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data*, CETS No.: 108.
- Datainspektionen, (nd). *Data Inspection Board 1973-2011*. Retrieved from <http://www.datainspektionen.se/om-oss/historik>.
- Dobbin, F., Simmons, B., & Garrett, G. (2007). "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?" *Annual Review of Sociology*, 33(1), 449–472.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature." *Political Studies*, 343–357.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (2000). "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance*, 13(1), 5–24.

- Drezner, D. W. (2005). "Globalization, harmonization, and competition: the different pathways to policy convergence." *Journal of European Public Policy*, 12(5), 841–859
- Drezner, D. W. (2007). *All politics is global : explaining international regulatory regimes*, Princeton University Press: New Jersey.
- Etzioni, A., (2000). *The Limits of Privacy*, Basic Books: New York.
- European Union, (1995). *Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data*. Retrieved from http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/data_protection/114012_en.htm
- Gavison, R. (1980), "Privacy and the Limits of the Law", *The Yale Law Journal*, 89(3), 421-471.
- Gilardi, F. (2008). *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA
- Greenleaf, G. (2011). "76 Global Data Privacy Laws." *Privacy Laws & Business* (special report), 1-7.
- Greenleaf, G. (2012). "Data protection in a globalised network," in I. Brown (ed.), *Research Handbook on Governance of the Internet*, Edward Elgar: UK, 221-259.
- Greenwald G., (2013, June 6). NSA collecting phone records of millions of Verizon customers daily, *The Guardian*. Retrieved from - <http://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/nsa-phone-records-verizon-court-order>
- Grubbs, F. E. (1969). "Procedures for Detecting Outlying Observations in Samples." *American Statistical Association and American Society for Quality*, 11(1), 1–21.
- Hall, P. A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.

- Heichel, S., Pape, J., & Sommerer, T. (2005). "Is there convergence in convergence research? an overview of empirical studies on policy convergence." *Journal of European Public Policy*, 12(5), 817–840.
- Holzinger, K., & Knill, C. (2005). "Causes and conditions of cross-national policy convergence." *Journal of European Public Policy*, 12(5), 775–796.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave*. University of Oklahoma Press: Norman and London.
- International Conference of Privacy and Data Protection Authorities, (2007). *Accredited Authorities (as of the 29th Conference held in Montreal, Canada - September 25-28, 2007)*. Retrieved from http://www.privacyconference2007.gc.ca/accredited_dpas_e.pdf
- Knill, C. (2005). "Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors." *Journal of European Public Policy*, 12(5), 764-774.
- Lenschow, A., Liefferink, D., & Veenman, S. (2005). "When the birds sing. A framework for analysing domestic factors behind policy convergence." *Journal of European Public Policy*, 12(5), 797–816.
- Levi-Faur, D., Jacint, J., & Fernández i Marín, X. (2011). "The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion." *Comparative Political Studies*, 44(10), 1343–1369
- Levi-faur, D. (2011). Regulation and regulatory governance. In D. Levi-faur (Ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*. Edward Elgar Publishing: Cheltenham, UK, 1–24.
- Newman, A. L. (2008). *Protectors of privacy: regulating personal data in the global economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- OECD, (1980). *Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal*. Retrieved from <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/oecdguidelinesonthe protectionofprivacy andtransborderflowsofpersonaldata.htm>
- Peled, A. (2013). "Re-Designing Open Data 2.0," *eJournal of eDemocracy & Open Government (JeDEM)* 5(2), 187-199.

- Posner, Richard A. (1984). "An economic theory of privacy." in F. D. Schoeman (ed.) ***Philosophical dimensions of privacy: an anthology***. Cambridge University Press: UK, 333-345.
- Raul, A. C., (2001). ***Privacy and the digital State: Balancing public information and personal privacy***, Kluwer Academic Publishers: USA.
- Rogers, E. M. (2003). ***Diffusion of innovations*** (5th ed.). Free Press: USA.
- Rose, R. (1993). ***Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space***. Chatham House Publishers: New Jersey.
- Schechner S. (2014, September 25). EU Privacy Watchdogs Warn Google About Its Policy, *The Wall Street Journal*. Retrieved from <http://www.wsj.com/articles/eu-privacy-watchdogs-warn-google-about-its-policy-1411666047>
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2008). "The Mechanisms of Policy Diffusion." ***American Journal of Political Science***, 52(4), 840–857.
- Simmons, B. a., & Elkins, Z. (2004). "The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy." ***American Political Science Review***, 98(01).
- Solove, D. J., (2004). ***The Digital Person: Technology And Privacy In The Information Age***, NYC Press: USA.
- Solove, D. J., (2008). ***Understanding Privacy***. Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts.
- Strang, D., & Meyer, J. W. (1993). "Institutional Conditions for Diffusion." ***Theory and Society***, 22(4), 487–511.
- Tews, K. (2005). "The diffusion of environmental policy innovations: cornerstones of an analytical framework." ***European Environment***, 15(2), 63–79.
- Unger & Van Waarden, F. (1995). "Introduction: an interdisciplinary approach to convergence." In B. Unger & F. Van Waarden (Eds.), ***Convergence or Diversity? internationalization and economic policy response***. Aldershot: Avebury, 1–18.
- United Nations, (nd). *Member States*. Retrieved from <http://www.un.org/en/members/index.shtml>

United Nations Development Programme, (2014). *Human Development Report 2014 - sustaining human progress: reducing vulnerabilities and building resilience*.

Retrieved from: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

United Nations Statistics Division, (nd). *Composition of macro geographical (continental) regions, geographical sub-regions, and selected economic and other groupings*. Retrieved from

<http://millenniumindicators.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>

United Nations, (nd). Members of the general assembly arranged in current regional groups - Retrieved from

http://www.un.int/wcm/webdav/site/gmun/shared/documents/GA_regionalgrps_Web.pdf

Warren, S. D., and Brandeis, L. D. (1890). "The Right To Privacy," *Harvard Law Review*, 4(5), 193-220.

ՀԱՅԿ Ի - ԱՆՎԼ ԼՇԿՐԷՐ

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Afghanistan	169	4	AS					
Albania	95	2	EE			2008	The Commissioner for Personal Data Protection	
Algeria	93	2	AF					
Andorra	37	1	WEO			2005	The Andorran Data Protection Agency	https://www.apda.ad/

* State - name of state according to the United Nations Member States - <http://www.un.org/en/members/index.shtml>

* HDI (0-187) - rank according to the 2013 Human Development Index, a composite index measuring average achievement in three basic dimensions of human development: a long and healthy life, knowledge and a decent standard of living. Human Development Report, United Nations Development Programme - <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> (160-163)

* HDI Group Rank (1-4) - division to 4 development groups: 1 - very high human development; 2 - high human development; 3 - medium human development; 4 - low human development (Ibid).

development; 4 - low human development (Ibid).

* Regional Group - Members of the United Nations general assembly, arranged in regional groups

(http://www.un.int/wcm/webdav/site/gmun/shared/documents/GAregionalgrpsWeb.pdf)

* No. of RA until est of DPA - number of regulatory agencies established until the establishment of a Data Protection Authority (Levi-Faur et al., 2011. Data and codebook available at: <http://globalreg-project.net/cps-2011>.)

2011. Data and codebook available at: <http://globalreg-project.net/cps-2011>.)

* No. of *Social* RA until est. of DPA - number of social regulatory agencies established until the establishment of a Data Protection Authority (Ibid)

* Year of the DPA est. - year of Data Protection Authority establishment

*Name of Data Protection Authority - as appears on official website or other official publications.

* Main website link - Data Protection Authority main website link

[illegible]

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of RA until est. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Angola	149	4	AF					
Antigua and Barbuda	61	2	LAC					
Argentina	49	1	LAC	14	5	2003	National Directorate for Personal Data Protection (DNPPD)	http://www.jus.gob.ar/datos-personales.aspx
Armenia	87	2	EE					
Australia	2	1	WEO	12	4	1998	The Office of the Australian Information Commissioner - Privacy Commissioner and FOI Commissioner	http://www.privacy.gov.au/
Austria	21	1	WEO	1	1	1979	Data Protection Authority (+Data Processing Register)	http://www.dsb.gv.at/
Azerbaijan	76	2	EE					
Bahamas	51	2	LAC			2006	Office of the Data Protection Commissioner	http://bit.ly/1xdpddl
Bahrain	44	1	AS					
Bangladesh	142	3	AS					

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Barbados	59	2	LAC					
Belarus	53	2	EE					
Belgium	21	1	WEO	12	3	2004	Commission for the Protection of Privacy (CPP) (Commission de la vie privée)	http://www.privacycommission.be/
Belize	84	2	LAC					
Benin	165	4	AF			2009	National Commission on Informatics and Liberties (CNIL)	http://forum.cnilbenin.bj/
Bhutan	136	3	AS					
Bolivia (Plurinational State of)	113	3	LAC	11	3			
Bosnia and Herzegovina	86	2	EE			2006	Personal Data Protection Agency	http://www.azlp.gov.ba/Default.aspx?langTag=en-US&template_id=147&pageIndex=1
Botswana	109	3	AF					
Brazil	79	2	LAC	13	5			
Brunei	30	1	AS					

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Bulgaria	58	2	EE			2002	Commission for Personal Data Protection	https://www.cpdp.bg/
Burkina Faso	181	4	AF			2006	Data Processing and Liberties Commission (Commission de l'Informatique et des libertés)	http://www.cil.bf/
Burundi	180	4	AF					
Cabo Verde	123	3	AF					
Cambodia	136	3	AS					
Cameroon	152	4	AF					
Canada	8	1	WEO	6	0	1977	Privacy Commissioner of Canada (Commissariat à la protection de la vie privée du Canada)	http://www.priv.gc.ca/
Central African Republic	185	4	AF					
Chad	184	4	AF					
Chile	41	1	LAC	13	5			
China	91	2	AS					
Colombia	98	2	LAC	12	4	2008	Superintendency of Industry and Commerce ("SIC")	http://www.sic.gov.co/dropal/proteccion-datos-personales?page=2

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Comoros	159	4	AF					
Congo	140	3	AF					
Costa Rica	68	2	LAC	11	3	2012	The Data Protection Agency of Inhabitants (La Agencia de Protección de Datos de los Habitantes - PRODHAB)	http://www.prodhab.go.cr/
Côte D'Ivoire	171	4	AF					
Croatia	47	1	EE			2004	Croatian Agency for Protection of Personal Data	http://www.azop.hr/default.aspx
Cuba	44	1	LAC	4	2			
Cyprus	32	1	AS			2002	Personal Data Protection Commissioner	http://www.dataprotection.gov.cy/dataprotection.nsf/index.gr?OpenDocument
Czech Republic	28	1	EE	9	1	2000	Office for Personal Data Protection (Úrad Pro Ochrannu Osobních Údajů)	http://www.uoou.cz/

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Democratic People's Republic of Korea	na		AS					
Democratic Republic of the Congo	186	4	AF					
Denmark	10	1	WEO	13	5	2000	Data Protection Agency (Datailsynet)	http://www.datailsynet.dk/
Djibouti	170	4	AF					
Dominica	93	2	LAC					
Dominican Republic	102	2	LAC	10	3			
Ecuador	98	2	LAC	6	1			
Egypt	110	3	AF					
El Salvador	115	3	LAC	7	1			
Equatorial Guinea	144	3	AF					
Eritrea	182	4	AF					
Estonia	33	1	EE			1999	Data Protection Inspectorate (Andmekaitse Inspektsioon)	http://www.aki.ee/en
Ethiopia	173	4	AF					
Fiji	88	2	AS					

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of RA until est. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Finland	24	1	WEO	1	0	1987	Data Protection Ombudsman (Tietosuojavaltuutun (Töimistö))	http://www.tietosuoja.fi/fi/
France	20	1	WEO	2	0	1978	Nationale de l'Informatique et des Libertés (Commission Data Protection)	http://www.cnil.fr/
Gabon	112	3	AF			2012	National Commission for the Protection of Personal Data (CNPCDP)	No website
Gambia	172	4	AF					
Georgia	79	2	EE			2013	Office of Personal Data Protection Inspector	http://personaldata.ge/en/home
Germany	6	1	WEO	6	3	1978	Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit)	http://www.bfdi.bund.de/Vorschaltseite_DE_node.html ; http://www.datenschutz-berlin.de/

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Ghana	138	3	AF			2012	Data Protection Commission	
Greece	29	1	WEO	5	1	1997	Hellenic Data Protection Authority (APXH IΠOYTAXIΔIΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ IΠOΣΩTIKΩY XAPAKTHPA)	http://www.dpa.gr/porta/page? pageid=33,15048& dad=portal& sc hema=PORTAL
Grenada	79	2	LAC					
Guatemala	125	3	LAC	4	0			
Guinea	179	4	AF					
Guinea Bissau	177	4	AF					
Guyana	121	3	LAC					
Haiti	168	4	LAC					
Honduras	129	3	LAC	8	1			
Hungary	43	1	EE	13	6	2012	Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information	http://www.naih.hu/
Iceland	13	1	WEO	5	3	1988	Data Protection Authority	http://www.dataprotecti on.is/viewdoc.asp?Doc ID=4
India	135	3	AS					

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of RA until est. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Indonesia	108	3	AS					
Iran (Islamic Republic of)	75	2	AS					
Iraq	120	3	AS					
Ireland	11	1	WEO	3	1	1989	Data Protection Commissioner (An Coimisinéir Cosanta Sonraí)	http://www.dataprotection.ie/viewdoc.asp?DocID=4
Israel	19	1	WEO			2006	The Israeli Law, Information and Technology Authority	http://www.justice.gov.il/MOJEng/ILITA/
Italy	26	1	WEO	9	1	1997	Italian Data Protection Authority/commission (Garante per la protezione dei dati personali)	http://www.garanteprivacy.it/
Jamaica	96	2	LAC					
Japan	17	1	AS	10	3	2014	Specific Personal Information Protection Commission	None
Jordan	77	2	AS					
Kazakhstan	70	2	AS					
Kenya	147	4	AF					
Kiribati	133	3						

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of RA until est. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Kuwait	46	1	AS					
Kyrgyzstan	125	3	AS					
Lao People's Democratic Republic	139	3	AS					
Latvia	48	1	EE			2001	State Data Inspectorate (Datu Valsts Inspekcija)	http://www.dvi.gov.lv/v/
Lebanon	65	2	AS					
Lesotho	162	4	AF					
Liberia	175	4	AF					
Libya	55	2	AF					
Liechtenstein	18	1	WEO			2002	Data Protection Office of the Liechtenstein National Administration	http://www.liv.li/#/175/g/datenschutzstelle
Lithuania	35	1	EE			1996	State Data Protection Inspectorate (Valstybine Duomenų Apaugos Inspekcija)	https://www.ada.lt/
Luxembourg	21	1	WEO	10	3	2002	National Data Protection Commission (Commission nationale pour la protection des données)	http://www.cnpd.public.lu/fr/index.html
Madagascar	155	4	AF					

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Malawi	174	4	AF					
Malaysia	62	2	AS					
Maldives	103	3	AS					
Mali	176	4	AF					
Malta	39	1	WEO			2002	Data Protection Commissioner	http://www.dataprotection.gov.mt/
Marshall Islands	na		AS					
Mauritania	161	4	AF					
Mauritius	63	2	AF			2009	Data Protection Office	http://dataprotection.gov.mu/English/AboutUs/Pages/About-the-Office.aspx
Mexico	71	2	LAC	13	5	2010	Federal Institute for Access to Information and Data Protection	http://inicio.ifi.ai.org.mx/catalogs/masterpage/ifi.ai.aspx
Micronesia (Federated States of)	124	3	AS					
Monaco	na		WEO			1998	Control Commission for Personal Information (La Commission de Contrôle des Informations Nominatives)	http://www.ccin.mc/

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Mongolia	103	3	AS					
Montenegro	51	2	EE			2009	Personal Data Protection Agency	None
Morocco	129	3	AF			2010	National Control Commission for the Protection of Personal Data (Commission Nationale de contrôle de la protection des Données à caractère Personnel (CNDP))	http://www.cndp.ma/
Mozambique	178	4	AF					
Myanmar	150	4	AS					
Namibia	127	3	AF					
Nauru	na		AS					
Nepal	145	4	AS					
Netherlands	4	1	WEO	11	3	2001	Dutch Privacy Protection Authority	http://www.cbppweb.nl/Pages/home.aspx ; http://www.mijnprivacy.nl/Pages/Home.aspx

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of RA until est. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
New Zealand	7	1	WEO	6	2	1993	Privacy Commissioner	http://privacy.org.nz/
Nicaragua	132	3	LAC	9	1			
Niger	187	4	AF					
Nigeria	152	4	AF					
Norway	1	1	WEO	9	4	1980	The Data Inspectorate (<i>Datilsynet</i>)	http://www.datatilsynet.no/
Oman	56	2	AS					
Pakistan	146	4	AS					
Palau	60	2	AS					
Panama	65	2	LAC	9	1			
Papua New Guinea	157	4	AS					
Paraguay	111	3	LAC	6	1			
Pernu	82	2	LAC	11	3	2012	The Directorate General for Personal Data Protection (Autoridad nacional de protección de datos personales)	http://www.minjusb.gob.pe/proteccion-de-datos-personales/
Philippines	117	3	AS					
Poland	35	1	EE	9	3	1998	Inspector General for Personal Data Protection (Generalny Inspektor Ochrony Danych - GIODO)	http://www.giodo.gov.pl/

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of RA until est. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Portugal	41	1	WEO	7	3	1994	National Data Protection Commission (Comissão Nacional de Protecção de Dados)	http://www.cnpd.pt/
Qatar	31	1	AS					
Republic of Korea	15	1	AS	11	5	2011	Personal Information Protection Commission	http://www.pipc.go.kr/
Republic of Moldova	114	3	EE			2009	National Center for Personal Data Protection	http://www.datepersoana.md/en/start/
Romania	54	2	EE			2005	The National Supervisory Authority For Personal Data Processing	http://www.dataprotection.ro/
Russian Federation	57	2	EE			2008	Federal Service for Supervision of Communications, Information Technologies and Mass Media (Roskomnadzor)	http://eng.rkn.gov.ru/personal_data/
Rwanda	151	4	AF					
Saint Kitts and Nevis	73	2	LAC					

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Saint Lucia	97	2	LAC					
Saint Vincent and the Grenadines	91	2	LAC					
Samoa	106	3	AS					
San Marino	na		WEO			1995	Guarantor for the Protection of Confidential and Personal Data	
Sao Tome and Principe	142	3	AF					
Saudi Arabia	34	1	AS					
Senegal	163	4	AF			2013	Commission of Personal Data (CDP)	http://www.cdp.sn/
Serbia	77	2	EE			2009	The Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection	http://www.poverenik.rs/en.html
Seychelles	71	2	AF					
Sierra Leone	183	4	AF					
Singapore	9	1	AS			2013	Personal Data Protection Commission (PDPC)	http://www.pdpc.gov.sg/home

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of RA until est. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Slovakia	37	1	EE	12	3	2002	Inspection Unit for the Protection of Personal Data	http://www.dataprotection.gov.sk/uoou/
Slovenia	25	1	EE			2001	Information Commissioner of the Republic of Slovenia (Informacijski Pooblaščenec) □	https://www.ips.si/?id=195
Solomon Islands	157	4	AS					
Somalia	na		AF					
South Africa	118	3	AF					
South Sudan	na		AF					
Spain	27	1	WEO	3	0	1994	Spanish Data Protection Agency (Agencia Española de Protección de Datos) (AEPD)	https://www.agpd.es/portaIwebAGPD/index-ides-idp.php
Sri Lanka	73	2	AS					
Sudan	166	4	AF					
Suriname	100	2	LAC					
Swaziland	148	4	AF					
Sweden	12	1	WEO	7	5	1973	Data Inspection Board (Datainspektionen)	http://www.datainspektionen.se/
Switzerland	3	1	WEO	3	2	1993	Federal Data Protection Commissioner (FDPIC - Préposé fédéral à la protection des données)	http://www.edoeb.admin.ch/index.html?lang=en

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of RA until est. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Syrian Arab Republic	118	3	AS					
Tajikistan	133	3	AS					
Thailand	89	2	AS					
The former Yugoslav Republic of Macedonia	84	2	EE			2005	Directorate of Personal Data Protection of the Republic of Macedonia (Direkcija za zastita na licniti podatoci na Republika Makedonija)	http://www.dzlp.mk/
Timor-Leste	128	3	AS					
Togo	166	4	AF					
Tonga	100	2	AS					
Trinidad and Tobago	64	2	LAC					
Tunisia	90	2	AF			2009	The National Authority for the Protection of Personal Data (L'Instance Nationale de Protection des données à caractère Personnel)	http://www.inpdp.nat.tn/version-francaise/accueil.html
Turkey	69	2	WEO	7	1			
Turkmenistan	103	3	AS					
Tuvalu	na		AS					

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of RA until est. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Uganda	164	4	AF					
Ukraine	83	2	EE			2011	Ukrainian Parliament Commission for Human Rights	http://zpd.gov.ua/dszpdp/en/index
United Arab Emirates	40	1	AS					
United Kingdom and Northern Ireland	14	1	WEO	8	2	1984	Information Commissioner's office	http://ico.org.uk/
United Republic of Tanzania	159	4	AF					
United States of America	5	1	WEO	13	4			
Uruguay	50	2	LAC	10	1	2009	Unit for the Regulation and Control of Personal Data (Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales - URCDP)	http://www.datospersonales.gub.uy/
Uzbekistan	116	3	AS					
Vanuatu	131	3	AS					

State	HDI Rank (0-187)	HDI Group Rank (1-4)	Regional Group	No. of RA until est. of DPA	No. of Social RA until est. of DPA	Year of the DPA est.	Name of Data Protection Authority	Main website link
Venezuela (Bolivarian Republic of)	67	2	LAC	10	2			
VietNam	121	3	AS					
Yemen	154	4	AS					
Zambia	141	3	AF					
Zimbabwe	156	4	AF					

נספח 2 - שנת הקמת הרשויות, לפי עשור ואזור גיאוגרפי

	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2014
Western Europe and others	Sweden (1973)	Norway (1980)	New Zealand (1993)	Denmark (2000)	
	Canada (1977)	UK (1984)	Switzerland (1993)	Netherlands (2001)	
	France (1978)	Finland (1987)	Spain (1994)	Liechtenstein (2002)	
	Germany (1978)	Iceland (1988)	Portugal (1994)	Luxembourg (2002)	
	Austria (1979)	Ireland (1989)	San Marino (1995)	Malta (2002)	
			Greece (1997)	Belgium (2004)	
			Italy (1997)	Andorra (2005)	
			Australia (1998)	Israel (2006)	
			Monaco (1998)		
Eastern Europe			Lithuania (1996)	Czech Republic (2000)	Ukraine (2011)
			Poland (1998)	Latvia (2001)	Hungary (2012)
			Estonia (1999)	Slovenia (2001)	Georgia (2013)
				Bulgaria (2002)	
				Slovakia (2002)	
				Croatia (2004)	
				Romania (2005)	
				Albania (2008)	
				Bosnia and Herzegovina (2006)	
				Russian Federation (2008)	
				Albania (2008)	
				Republic of Moldova (2009)	
				Montenegro (2009)	
				Serbia (2009)	
Latin America and the Caribbean				Argentina (2003)	Mexico (2010)
				Bahamas (2006)	Costa Rica (2012)
				Colombia (2008)	Peru (2012)
				Uruguay (2009)	
Asia				Cyprus (2002)	Republic of Korea (2011)
					Singapore (2013)
					Japan (2014)
Africa				Burkina Faso (2006)	Morocco (2010)
				Mauritius (2009)	Benin (2012)
				Tunisia (2009)	Gabon (2012)
					Ghana (2012)
					Senegal (2013)