



היחידה הממשלתית
לחופש המידע
משרד המשפטים

מדינת ישראל
משרד המשפטים



דו"ח שנתי

אודות יישום חוק חופש המידע

לשנת 2013



תוכן הענינים

5	הקדמת שרת המשפטים
7	הקדמת מנכ"לית משרד המשפטים
9	מבוא
11	עיקרי הדו"ח
13	סקירת פעילות היחידה
17	רקע על היחידה
18	הקמת אתר אינטרנט מרכזי
20	פרסום רשימת רשויות
21	קביעת קווים מנחים לפרסום מידע יזום
24	קביעת תבניות אחידות
26	נהלים
28	בירור תלונות
33	היחידה כמקד ידע מקצועי
37	הגברת מודעות ציבורית
39	יישום חוק חופש המידע בממשלה
43	יישום חוק חופש המידע בממשלה
44	שינוי משטר האגרות
46	דיווח הממונה
57	דו"ח שנתי
58	תקציב והוצאות המדינה
60	נגישות להנחיות מנהליות
61	העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור
62	עתירות ופסקי דין
71	תוכניות עבודה
75	עמידה בתוכנית עבודה 2013
76	תוכנית עבודה 2014
75	נספחים



הקדמת שרת המשפטים

אני מתכבדת להגיש לממשלה, בפעם השניה, את הדו"ח השנתי של היחידה הממשלתית לחופש המידע אודות מצב יישומו של חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, כמתחייב מהחלטת ממשלה 2950 מיום 6/3/2011.

בשנה החולפת, קידם משרד המשפטים שלל מהלכים בהצלחה רבה, בהן הפחתה דרמטית בעלות האגרות לבקשת חופש מידע, שהפכה את המידע נגיש הרבה יותר לציבור הרחב; העברת החלטת ממשלה המגבירה את השקיפות בהסכמים בין המדינה לגופים פרטיים, כך שהציבור הישראלי יידע מה נעשה במשאבים השייכים לו; הקמת אתר מרכזי לחופש מידע, ועוד מהלכים רבים. השינויים הללו לא קרו מעצמם - הם נובעים מההכרה והאמונה העמוקה בדבר החשיבות של הזכות למידע, ערך דמוקרטי יסודי. הענקת הזכות לאזרחי ותושבי המדינה מחייבת אותנו, כמשרד הממשלתי האמון על קידום זכות זו, לעשות כמיטב יכולתנו על מנת להקל על הציבור בבואו לקבל מידע מאת הרשויות הציבוריות.

עקרונות השקיפות הם עקרונות עכורים אני נלחמת ואותם אני מקדמת באופן נמרץ, בכל התחומים. מעבר ליוזמות ולחקיקים שכבר הצלחנו להעביר, לא אמרתי נואש מהחלת שקיפות גם על הצבעות השרים, ובינתיים מקפידה בעצמי על שקיפות, בין אם מדובר בפרסום הצבעות הפרטיות בוועדת השרים לענייני חקיקה ובין אם בפרסום הלוח"ז האישי שלי באתר המשרד מדי שבוע. המטרה הסופית היא הפיכת השקיפות לנורמה מקובלת בקרב כל נבחרי ועובדי הציבור - ועדויות למאמצים שאנו עושים כדי להפוך מטרה זו למציאות נמצאים גם בדו"ח המובא לפניכם.

מידע הוא נכס. המחזיק במידע יש לו יתרון על פני מי שאינו נגיש לו. לפיכך, חשיבותה של זכות הציבור לקבלת המידע המוחזק בידי הרשויות הציבוריות אינה רק במימוש הזכות עצמה. הגברת השקיפות השלטונית תוביל, כך אני מאמינה, ליצירת מארג מחודש של מערך הכוחות בין הרשויות הציבוריות לציבור, תוך הבנה כי אנו, נבחרי הציבור, פועלים כשליחי ציבור בלבד אשר כל שברשותנו - של הציבור הוא.

אני מתחייבת כי לא נפסיק במאמצים להפוך את השקיפות לערך מרכזי במדינת ישראל: נמשיך להיאבק כדי להחיל שקיפות על קק"ל והחטיבה להתיישבות, גם מול המכשולים שמציבים לנו אינטרסנטים פוליטיים; נמשיך להפציר בנבחרי הציבור כולם לחשוף כמה שיותר מהצבעותיהם והתנהלותם לציבור כולו; ונמשיך גם בהסברה לציבור הרחב, שיתעקש גם הוא על זכותו לדעת.

כולי תקווה כי נשכיל לחזק ולקדם את המחויבות השלטונית כלפי הציבור בתחום זה, תוך צמצום הפערים בין המצב הרצוי למצוי.

בברכה,

ציפי לבני

שרת המשפטים



הקדמת מנכ"לית משרד המשפטים

חוק חופש המידע נוסף לפני חמש עשרה שנים לספר החוקים ועיגן את עקרון השקיפות במשפט הישראלי. החוק מאפשר לציבור לבקש מידע המצוי בידי הרשויות, ללא צורך בהנמקת העילה בגינו מתבקש המידע, ואף מחיל חובות פרסום מידע באופן יזום. מאז נחקק החוק עברנו, הרשויות הציבוריות בכלל והממשלה בפרט, כברת דרך ארוכה. יחד עם זאת, כולנו ערים לצורך בצעדים נוספים לצורך הגברת יישום החוק.

הדו"ח השנתי משקף את פעילות היחידה הממשלתית לחופש המידע ואת מידת יישום הוראות החוק במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. מעיון בדו"ח עולה, כי על אף העשייה הרבה מצדם של הממונים על העמדת מידע לציבור, ולמרות פעילותה הענפה של היחידה הממשלתית, נדרשים צעדים נוספים להטמעת שיטות העבודה והגברת המודעות לעקרונות החוק ברשויות הציבוריות, ובכללן, גם במשרד המשפטים. בהתאם, פעלנו על מנת לשפר את תהליכי העבודה בהקשר זה, ותקוותנו כי הצעדים שננקטו יובילו לשיפור מהותי. באותו אופן, על משרדי הממשלה כולם להתייחס לדוח ככלי לשיקוף המצב הקיים, המהווה פלטפורמה לשינוי ותיקון.

היחידה הממשלתית לחופש המידע הובילה השנה מהלכים רבים שסייעו בקידום השקיפות. בין היתר, קידמה היחידה את החלטת הממשלה בעניין פרסום הסכמים והיתרים, הקימה אתר אינטרנט מרכזי וידידותי, ומיסדה את מעמדם של הממונים על העמדת מידע לציבור. אני מאמינה, כי הזרעים שנזרעו בשנה החולפת ינבטו בשנה הנוכחית, ואת הפירות נקצור בשנים הקרובות. בימים אלו, וכמתחייב מהחלטת הממשלה, בוחן משרד המשפטים כיצד נכון וראוי להמשיך את פעילות היחידה, והאם נדרשים תיקוני חקיקה לצורך עיגון תחומי אחריותה. כל זאת, על בסיס תפישה דמוקרטית, לפיה המידע המצוי בידי הרשויות שייך לציבור כולו.

לסיום, שלוחה תודתי לעובדים, העושים מלאכתם נאמנה, ופועלים כדי להגביר את השקיפות השלטונית: הממונים על העמדת מידע לציבור, היועצים המשפטיים המלווים אותם, וכלל עובדי הציבור אשר במהלך עבודתם יוצרים, אוספים, מעבדים ומוסרים מידע.

אני מקווה ומאמינה, כי הכלים למימוש ערך השקיפות יוסיפו להתפתח, וכי נגישות המידע לציבור תהא עקרון יסוד בעבודת הרשויות הציבוריות.

בברכה,

אמי פלמור

מבוא

בעידן המידע חמש עשרה שנה הן עידן עידנים. אם נפנה את מבטנו אחור לשנת 1998, מועד חקיקת חוק חופש המידע, נגלה כי בעידן "ההוא" לא לכל רשות ציבורית היה אתר אינטרנט ויתר על כן לא ניתן היה באמצעות הטלפון להגיע, בנגיעה קלה על המסך, לכל המידע האצור ברשת האינטרנט.

שינויים אלו, המשפיעים עלינו בתחומי חיים רבים, משנים גם את התפיסה הציבורית בדבר רמת הנגשת המידע הנדרשת מהרשויות הציבוריות. אם בעבר, עת נשלחו הבקשות במעטפות, המתין המבקש לתשובת הרשות 30 יום ויותר בסבלנות, כיום הדרישה (המוצדקת לטעמנו) היא לצמצם את הבירוקרטיה השלטונית למינימום הכרחי. צמצום זה ניתן להשיג, בין היתר, על ידי הגברת המידע שהרשות תפרסם באופן יזום על ידה.

היחידה הממשלתית לחופש המידע החלה לפעול ביוני 2012 במסגרת הסמכויות שהוקנו לה מכח החלטת הממשלה 2950.

השנה החולפת, בה התייצבה היחידה על רגליה, היתה שנה אינטנסיבית לעובדי היחידה כמו גם ליתר העוסקים בתחום. בעניין זה, תודתנו למנכ"ל משרד המשפטים היוצא, ד"ר גיא רוטקופף, אשר תמך וסייע ליחידה לעמוד על רגליה. עם זאת, ככל שנבקש להתאים עצמנו לסטנדרטים המקובלים במדינות המפותחות או ככל שנרצה לצמצם את הפער בין היכולות הטכנולוגיות וציפיות הציבור לבין האופן בו מתממשת הזכות למידע בפועל – דרכנו ארוכה. הצלחת הממשלה בהטמעת עקרונות השקיפות יבואו לידי ביטוי, בסופו של יום, בכך שכמות המידע שתופץ ברבים תגבר; שהמידע שיפורסם יהיה נגיש ונוח לעיבוד; אם מבקש מידע יוכל לקבל בקלות, במהירות ובנוחות את המידע הנדרש לו.

הדו"חות השנתיים שהיחידה מגישה לממשלה כמתחייב מהחלטת הממשלה, נועדו לשקף את המצב הקיים בתחום זה. דו"חות אלו נועדו להציף, בין היתר, את הכשלים הדורשים תיקון כמו גם את העשייה הממשלתית לתיקון הנדרש.

במהלך השנה החולפת נשאלנו, מה יש בה בשקיפות השלטונית המצריך תשומות ייחודיות? מדוע הניסיון להטמיע את עקרונות השקיפות עולה בעדיפותו על עקרונות אחרים שרשות מינהלית צריכה לאמץ לעצמה?

מבלי לטעון לבכורה בחשיבות, שהרי על רשויות ציבוריות מוטלות חובות רבות וחשובות, תפיסתנו היא כי הטמעת השקיפות השלטונית אינה מטרה אלא אמצעי. ככל שהרשויות הציבוריות יטמיעו את הרציונל העומד בבסיסו של עקרון זה המכיר בעובדה הפשוטה כי אין לנו מידע משל עצמנו, אלא כל המוחזק בידנו כעובדי ציבור – של הציבור הוא (כפרפרזה על דברי השופטים ח' כהן ומ' חשין), יופנם מערך הכוחות הראוי בין הציבור, אותו אנו משרתים ובשמו אנו פועלים, לבין עובדי הציבור.

רק מתן מקום ראוי, קבוע ומתמשך לציבור בשמו אנו פועלים, תוך הבנה כי שקיפות וביקורת הן חלק בלתי נפרד להפעלת סמכות שלטונית, תאפשר את החזרת האמון של הציבור במוסדות השלטון וזאת בתנאי שהמאזן החדש שייוצר לא יעשה שימוש בסיסמאות של שקיפות בלבד, אלא ישקף שינוי אמיתי בהתנהלות הרשויות.

שינוי כאמור אינו תהליך חד פעמי. הוא תהליך המחייב אותנו, הרשויות הציבוריות, לשלב בפעילותנו הקבועה אלמנטים של שקיפות. היחידה הממשלתית לחופש המידע בסיוע הממונים על העמדת מידע לציבור, מנסים להוביל את השינוי התודעתי, כמו גם את השינוי בפועל, בתחום זה.

גם השנה הקרובה טומנת בחובה אתגרים לעוסקים בתחום. אחל כי נזכה לפעול בענווה ובאמונה להוביל שינויים אשר יתאימו את הכלים הניתנים בידי העוסקים בתחום לאתגרים המונחים לפתחנו.

בתקווה לשנת פעילות פוריה ומוצלחת,

רבקי דב"ש, עו"ד

ראשת היחידה הממשלתית לחופש המידע

עיקרי הדו"ח

להלן תקציר מנהלים של הדו"ח השנתי של היחידה הממשלתית לחופש המידע המוגש לממשלה על פי הנדרש בהחלטת הממשלה 2950 -

יישום חוק חופש המידע

רקע על היחידה - היחידה הממשלתית לחופש המידע אשר הוקמה מכח החלטת הממשלה, החלה את פעילותה ביוני 2012, ובימים אלו אנו מציינים שנתיים לתחילת פעילותה. עובדה זו רלוונטית במיוחד לאור הקביעה בהחלטת הממשלה כי שנתיים מיום תחילת פעילותה, יגבש משרד המשפטים את עמדתו לעניין המודל הראוי שהיחידה תפעל לפיו, ויבחן תיקוני חקיקה נדרשים. בימים אלו, נבחן הנושא על ידי הנהלת המשרד.

הקמת אתר אינטרנט מרכזי - האתר המרכזי לחופש המידע הוקם על ידי היחידה לחופש המידע באמצעות ממשל זמין ופורסם בסוף חודש ינואר 2014. במועד כתיבת הדו"ח (יוני 2014) האתר כולל מעל 300 רשויות ומכיל כ-180 תשובות מ-20 רשויות. בימים אלו שוקדים ממשל זמין ואנשי היחידה על קידום שלב ב' של האתר אשר יכלול אלפון של כלל הרשויות, נתונים סטטיסטיים אודות יישום החוק בחתכים לבחירת המשתמש ועוד.

פרסום רשימת הרשויות הציבוריות - היחידה פרסמה את רשימת הרשויות, הכוללת את שם הממונה ברשות ופרטי ההתקשרות עמו, כמתחייב מכח החוק¹. כמו כן פועלת היחידה לפרסם את הרשימה של כלל הרשויות הציבוריות הכפופות להוראות החוק מעבר לחובה המוטלת עליה לפי החוק והחלטת הממשלה. במועד כתיבת הדו"ח הנגישה היחידה את פרטי ההתקשרות אודות כ-620 רשויות וממשיכה לסייב ולהרחיב את הרשימה.

קביעת קווים מנחים להפצת מידע ייזום - בהחלטת הממשלה נקבע כי היחידה תפעל לקביעת מדיניות של הפצת מידע ייזום. בתחום זה פעלה היחידה בנושאים הבאים -

1. הגברת השקיפות בהתקשרויות של המדינה עם גופים פרטיים על ידי קידום ואישור החלטת הממשלה מספר 1116 שעניינה "פרסום היתרים ומסמכי התקשרות בין רשויות המדינה לגופים פרטיים". מהלך זה קיבל גיבוי בלתי מסויג משרת המשפטים, וכן סיוע מאת הייעוץ המשפטי וממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. ההחלטה נכנסה לתוקף ב-1 ביוני 2014.
2. במסגרת צוות משנה של פורום ממשל פתוח, בראשו עומדת ראשת היחידה, נתגבשה שיטת עבודה למסמך מדיניות להפצת מידע ייזום. מסמך זה, הכולל את החזון ואת העקרונות לפיהן על הרשויות הציבוריות לפעול בבואן לפרסם מידע לציבור, הועבר בימים אלו לפורום הממשל הפתוח לשם דיון אודות מסמך זה.
3. היחידה פנתה לכלל השרים בהצעה שיפרסמו את לוחות הזמנים שלהם לציבור. הרקע לפניה זו הינו העניין של הציבור במידע זה, היקף המשאבים הנדרשים לטיפול בבקשה כאשר פרסום הל"ז לא נעשה כדבר שבשגרה וכן עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה. כיום שתי שרות מפרסמות את הל"ז שלהם באופן ייזום - שרת המשפטים ושרת הבריאות.

קביעת שיטת עבודה סדורה ואחידה בממשלה - היחידה קבעה ופרסמה נהלים ותבניות עבודה אשר נועדו לקדם את האחידות באופן הטיפול הממשלתי ביישום חוק חופש המידע, ולצמצם את הפערים באופן התנהלות הרשויות השונות בתוך הממשלה בסוגיות של מהות ושל פרוצדורה. כמו כן, ביצעה

היחידה מעקב אחר אופן יישום הנחייתה בעניין תצורת דף אינטרנט אשר נועד להורות על תוכן הפרסום באתרי האינטרנט של הממשלה בנושא חופש המידע.

בירור תלונות - היחידה הוסמכה לברר תלונות בעניינים שונים הנוגעים ליישום החוק במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. במהלך 2013 היו עשרות תלונות בלבד. מהתלונות עולה כי מרביתן נוגעות לאי מתן מענה במועד (כ-76%). בכ-64% מהתלונות נמצאה התלונה מוצדקת ובכ-18% נמצאה התלונה מוצדקת חלקית. כמו כן, בכ-74% מהמקרים נעשה שינוי בהתנהלות ברשויות עליהן נסובה התלונה בעקבות בירור היחידה.

היחידה כמוקד ידע מקצועי - בתחום זה פועלת היחידה במספר מישורים -

- קיום הדרכות ברשויות ציבוריות ומחוצה להן בנושאים עליהם אמונה היחידה;
- פיתוח כלי עזר לממונים בעבודתם;
- העברת עדכונים מקצועיים;
- סיוע לממונים ולרשויות בשאלות פרטניות הנוגעות ליישום חוק חופש המידע.

עיגון מעמד הממונה - היחידה פועלת בשיתוף עם נציבות שירות המדינה על מנת להסדיר את מעמדו של הממונה על העמדת מידע לציבור בשירות המדינה. עמדתם של היחידה ונש"מ הועברה בשלהי שנת 2013 לקבלת עמדת משרדי הממשלה ויחידות הסמך. בימים אלו נבחן קיומו של פיילוט בנושא זה בשיתוף עם משרד האוצר.

הגברת מודעות ציבורית - במהלך שנת 2013 פעלה היחידה במספר מישורים על מנת לקדם את העלאת המודעות הציבורית לקיומו של החוק, כפי שהוטל עליה בהחלטת הממשלה -

- תפעול שוטף של אתר אינטרנט יחידתי ושל דף פייסבוק כאמצעי יעיל ונגיש על מנת להציג מידע עדכני לציבור;
- קיום יום חופש מידע בשיתוף עם הכנסת לציון 15 שנה לחקיקת חוק חופש המידע;
- ניהול תחרות כרזות נושאת פרסים שעניינה קידום השקיפות;
- שיתוף פעולה עם הטלוויזיה החינוכית בהצגת תכנים הנוגעים לנושא במהלך שבוע חופש המידע.

יישום חוק חופש המידע

לאור סמכויות היחידה, הנתונים אודות יישום חוק חופש המידע נוגעים לממשלה בלבד (למעט לגבי נתוני העתירות ופסקי הדין), קרי למשרדי הממשלה ויחידות הסמך ולא לכלל הרשויות שהחוק חל עליהן. להלן הנושאים שנבחנו על ידי היחידה במהלך שנת 2013 ונוגעים לאופן יישום הוראות החוק על ידי הממשלה -

שינוי משטר האגרות - במחצית השניה של שנת 2013 קידמו שרת המשפטים ומחלקת ייעוץ וחקיקה שינוי במשטר אגרות חופש המידע. התקנות אושרו בכנסת בדצמבר 2013 ונכנסו לתוקף בסוף מרץ 2014. השינוי כלל - הפחתה משמעותית בסכומי האגרות (כ-80%); הרחבת הפטורים מתשלום אגרת בקשה; אופן חישוב האגרות וחובה על הרשויות לפרסם את אופן תשלום האגרות על מנת להקל על הציבור. הדו"ח נכתב סמוך למועד כניסתן לתוקף של האגרות אך כבר עתה נראה כי השינוי בתקנות הגביר את השימוש שהציבור עושה בזכותו מכח החוק.

דיווח ממונה - על כל ממונה להציג דיווח שנתי אודות כמות הבקשות שהוגשו ברשות בה הוא ממונה וכן הצגת נתונים הנוגעים לטיפול בבקשות כגון, כמות הבקשות שנענו בחיוב ומשך הזמן לטיפול בבקשות. כיום, נוהל של היחידה מחייב את הממונים, במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, להגיש ליחידה את דיווח הממונה עד הראשון באפריל, בפורמט אחיד.

מהנתונים שנאספו עולה התמונה הבאה -

מכלל הרשויות המדווחות (50 במספר) עולה כי בשנת 2013 הוגשו להן 4349 בקשות. מתוכן בכ-72% מהמקרים המידע נמסר למבקש במלואו או בחלקו ובכ-14% הבקשה נדחתה. ביחס לשנה שעברה אחוז הבקשות שנענו בחיוב באופן חלקי או מלא עלה, ואחוז הבקשות שנדחו, ירד.

העילות המרכזיות בגינן נדחו הבקשות לקבלת מידע הן -

1. לא ניתן לאתר את המידע שנתבקש (כ-21%)
2. המידע מצוי או נוצר בידי רשות אחרת (כ-16%)
3. קיים איסור בדיון למסירת המידע (כ-11%)
4. פגיעה בפרטיות (כ-9%)
5. דיונים פנימיים (כ-7%)
6. הקצאת משאבים בלתי סבירה (כ-5%)

מרבית בקשות חופש המידע (65%) נענו בתוך 30 יום. נתון זה דומה לנתוני השנה הקודמת. כ-6% מכלל הבקשות נענו מעבר ל-120 יום (המגבלה המרבית בחוק) בעניין זה קיים שיפור משמעותי מהשנה הקודמת בה 13% מהבקשות חרגו מעבר לזמן המקסימלי.

למעלה מרבע מיליון שקלים נגבו השנה באמצעות אגרות חופש המידע.

דו"ח שנתי - על פי החוק והתקנות כל רשות ציבורית נדרשת לפרסם דו"ח שנתי עד ל-1 ליולי בכל שנה. החל מ-2012, החלה היחידה לעקוב אחר פרסום הדו"ח השנתי באינטרנט. בתמונת מצב שפורסמה לציבור בשלהי 2013 עלה כי 20 משרדי ממשלה פרסמו את הדו"ח השנתי במועד (בשנה הקודמת רק 15 משרדים פרסמו את הדו"ח במועד). נכון למועד כתיבת הדו"ח, שלושה משרדי ממשלה טרם פרסמו את הדו"ח השנתי.

בשל העובדה כי הדו"ח השנתי מוגש לממשלה סמוך למועד האחרון לפרסום דו"חות חופש המידע לשנת 2013, אין באפשרותנו להציג את רמת הציות לחובה זו כעת. עם זאת סמוך לאחר המועד הקובע נפרסם תמונת מצב בנושא זה.

הנחיות מנהליות - החוק מחייב את הרשויות הציבוריות להעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות על פיהן הרשות הציבורית פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור וכן להפנות את הציבור, במסגרת הדו"ח השנתי, לדרכי העיון בהנחיות אלו. מבדיקה שערכה היחידה עלה כי רק 42% ממשרדי הממשלה ו-17% מיחידות הסמך עשו כן.

עתירות מנהליות - בשנת 2013 הוגשו 123 עתירות מנהליות לבתי המשפט לעניינים מנהליים אשר סווגו על ידי הנהלת בתי המשפט כעתירות בתחום חופש המידע. 51% מהעתירות הוגשו על ידי אנשים פרטיים, ו-71% מהעתירות הופנו כנגד משרדי ממשלה. שלושת הגופים הממשלתיים כנגדם הוגשו מרבית העתירות הם: משרד האוצר, משרד המשפטים ומשרד הבריאות.

פסקי דין - במהלך שנת 2013 נסתיימו 50 עתירות מינהליות (לא כולל 3 ערעורים לבית המשפט העליון) אשר סווגו על ידי הנהלת בתי המשפט כהליכים העוסקים בתחום חופש המידע. מתוכן בכ-72% נתקבלה עמדת העותר באופן מלא או חלקי כנגד עמדת הרשות הציבורית². משך זמן הטיפול הממוצע בעתירת חופש מידע עומד על כשמונה וחצי חודשים. ההליך הארוך ביותר נמשך 43 חודשים והקצר ביותר ארך כחודש.

2 מספר פסקי הדין מתייחס לאלו שניתנו על ידי בתי המשפט לעניינים מנהליים ושפורסמו באמצעות מערכת נש המשפט. על אופן ליקוט הנתונים, וההסיה העשויה להיות גלומה בהן, יש לקרוא בהרחבה בפרק הרלוונטי.

בפסקי הדין נפסקו כנגד הרשויות הציבוריות הוצאות בסך 233,000 ₪, מתוכם 175,000 ₪ כנגד משרדי הממשלה ויחידות הסמך. כנגד העותרים נפסקו הוצאות בסך 105,500 ₪ מתוכם נפסקו לטובת משרדי הממשלה ויחידות הסמך 94,500 ₪.

מסקנות מרכזיות

להלן המסקנות המרכזיות של היחידה כפי שהשתקפו מהנתונים שנאספו בדו"ח -

1. **בחינת פעילות היחידה -** בהמשך לסעיף ו' להחלטת הממשלה, ולאור הממצאים שאספה היחידה במהלך שתי שנות פעילותה הראשונות, יש לבחון את המודל הראוי להמשך פעילותה אשר יבטיח ניצול מיטבי של המשאבים שהוקצו לעניין זה לשם הגברת השקיפות בכלל והגברת יישומו של חוק חופש המידע בפרט תוך הבהרת סמכויות היחידה באופן שלא יהיה נתון למחלוקת;
2. **פרסום מידע על ידי הרשויות הציבוריות -** על היחידה לפעול להגביר את המודעות ולהשמיע שיטת עבודה אשר תבטיח כי הרשויות יפעלו להגדיל את כמות המידע המפורסם לציבור כדרך שגרה. כמו כן על היחידה לפעול כי הממונים יקפידו לפרסם מידע שניתן לגביו מענה וזאת באמצעות האתר המרכזי לחופש המידע.
3. **עיגון מעמד הממונים -** על היחידה להמשיך לפעול, בשיתוף עם נציבות שירות המדינה, לעגן את תקינת הממונה בממשלה, ולהסדיר את מערך היחסים בינו לבין הנהלת הרשות בה הוא ממונה ובין כלל עובדי הרשות. כמו כן יש לחתור כי הממונה יהיה אמון גם על העמדת מידע לציבור, כפי שאף מוגדר כתפקידו במסגרת החוק.
4. **תמריצים לממונים -** יש לבחון תמריצים לממונים על העמדת מידע לציבור ותמריצים לרשויות אשר יובילו להגברת יישומו של החוק וזאת בהינתן חוסר קיומו של מנגנון אכיפה אפקטיבי, זולת פניה לביהמ"ש, במצב המשפטי הקיים.

סקירת פעילות היחידה הממשלתית לחופש המידע - 2013



רקע על היחידה

יחידת חופש המידע הוקמה בהחלטת הממשלה על מנת לקדם את יישום הוראות החוק באמצעות הנחיה, הדרכה ובקרה, וכן להגביר את המידע שיפורסם לציבור באופן ייזום.

כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 32950³, על היחידה להוות מוקד ידע מקצועי בתחום חופש המידע ולאסוף מידע רלוונטי לצורך הערכה של מידת עמידת הרשויות בהוראות החוק.

סמכויות היחידה הוגדרו בהחלטת הממשלה, וכוללות סמכויות אל מול משרדי הממשלה ויחידות הסמך כגון: קביעת נהלים, בירור תלונות, מתן הנחיות לתיקון ליקויים בכפוף למתן זכות שימוע ועוד. כמו כן, הוטלו על היחידה מספר תפקידים ביניהם: הקמת אתר מרכזי לכלל הרשויות, עריכת השתלמויות והדרכות בתחום, ריכוז הידע המקצועי בתחום, הגשת דו"ח שנתי לממשלה ועוד.

היחידה החלה את פעילותה ביוני 2012, ובימים אלו אנו מציינים שנתיים לתחילת פעילותה. עובדה זה רלוונטית במיוחד לאור הקביעה בהחלטת הממשלה כי שנתיים מיום תחילת פעילותה, יגבש משרד המשפטים את עמדתו לעניין המודל הראוי שהיחידה תפעל לפיו, ויבחן תיקוני חקיקה נדרשים.

בימים אלו בוחנת הנהלת המשרד את עמדתה בסוגיה זו.

נכון לסוף שנת 2013, מנתה היחידה שישה עובדים כדלקמן -

- ראשת היחידה, עו"ד רבקי דב"ש, האמונה על ניהול היחידה, קביעת תוכניות עבודה, יישום החלטת הממשלה, קידום פרויקטים של הפצת מידע יזום, קידום עיגון מעמד הממונה, ניהול צוות המשנה של ממשל פתוח ועוד;
- סגן ראש היחידה, עו"ד שלמה בילבסקי (החל את תפקידו בחודש יולי) האמון על סיוע לראשת היחידה, התחום המשפטי ביחידה, יצירת ההנחיות והנהלים של היחידה, מתן סיוע לממונים ולרשויות לשם יישום הוראות החוק ועוד.
- מנהלת תחום (ריכוז פרויקטים), גב' דגנית ראוכורגר (אפריל 2013 - פברואר 2014) היתה אמונה על איפיון וניהול אתר האינטרנט המרכזי ומתן סיוע לממונים בשאלות בתחום הטכנולוגי.
- עוזר ראשי, עו"ד מוחמד קדח האמון על בירור התלונות המגיעות ליחידה, ריכוז הידע המקצועי בתחום הפסיקה וקידום עדכונים מקצועיים בתחום זה, מעקב אחר העתירות המוגשות לבימ"ש, סיוע לממונים ולרשויות ביישום הוראות החוק ועוד;
- מרכזת היחידה, גב' גלית עסיס האמונה על ניהול לשכת ראשת היחידה, ריכוז תחום ההדרכה והעלאת המודעות, ניהול אתר האינטרנט והפייסבוק של היחידה, מתן המענה הראשוני לפונים ליחידה ועוד;
- בת שירות לאומי, גב' ורד קסה האמונה, בין היתר, על עיבוי רשימת הרשויות הציבוריות ושמירה על עדכניותו, סיוע בניהול פרויקטים, מענה טלפוני לפונים וסיוע למרכזת בביצוע עבודתה.

הקמת אתר אינטרנט מרכזי

הסעיף הראשון בהחלטת הממשלה מטיל על היחידה להקים אתר אינטרנט מרכזי אשר יכלול את המידע הבא -

- רשימת הרשויות הציבוריות עליהן חל החוק;
- ריכוז פרטי הממונים ברשויות הציבוריות;
- קישורים לדו"חות השנתיים המתפרסמים באינטרנט;
- טפסים לבקשה לקבלת מידע;
- העתק מהדו"ח השנתי המוגש לממשלה על ידי היחידה.

האתר המרכזי לחופש המידע הוקם על ידי היחידה לחופש המידע באמצעות יחידת ממשל זמין ופורסם בסוף חודש ינואר 2014.

כמו כן, עם שינוי משטר האגרות (28/3/2014) נערכו שינויי גרסה באתר המרכזי ובשופס המקוון על מנת להתאימו למשטר האגרות החדש.

השופס המקוון

בשלהי אוגוסט 2013 הועלה שופס מקוון המאפשר הגשת בקשות חופש מידע לכ-350 רשויות ציבוריות כפיילוט טרם עליית האתר המרכזי לאוויר. רשות ציבורית שטרם עליית השופס המקוון לאוויר העבירה לידי היחידה הממשלתית כתובת דוא"ל של הממונה על העמדת מידע לציבור, הוכנסה לרשימת הרשויות אליהן ניתן לשלוח את השופס המקוון ובתנאי שהכתובת הינה כתובת מוסדית.

במהלך ארבעת החודשים בהם היה נגיש השופס לציבור, הועברו באמצעותו 52 בקשות לחופש מידע.

מרבית המשתמשים בשופס (כ-83%) היו אזרחים.

סוג המידע שנתבקש בבקשות שהוגשו התפלג באופן הבא -

- 46% מהבקשות נגעו להנחיות מינהליות - מידע זה פטור מתשלום אגרת בקשה;
- 33% מהבקשות נגעו למידע מגוון אשר נדרש בגינו לשלם אגרת בקשה;
- 21% מהבקשות נגעו למידע אודות המבקש - מידע זה פטור מתשלום אגרת בקשה.

הבקשות הועברו ל-23 רשויות ציבוריות מתוכן 15 רשויות שנעשתה אליהן רק פניה אחת. למשרד הבריאות הוגשה הכמות הגדולה ביותר של בקשות למידע באמצעות השופס (23 בקשות המהוות כ-44% מכלל הבקשות שהוגשו באמצעות השופס).

האתר המרכזי

מטרתו של האתר (foi.gov.il) היא להקל על הציבור בבואו לפנות בבקשות לקבלת מידע, תוך יצירת אחידות באופן הגשת הבקשה בין כלל הרשויות הציבוריות הן לעניין הנוסח והן לעניין תהליך הגשת הבקשה ובכלל זה תשלום האגרה (ככל שנדרש).

נוסף על המידע שנדרשנו לפרסם באתר מכח החלטת הממשלה, החליטה היחידה כי מענה לבקשות אשר כללו מסירת מידע, ובתנאי שהמידע אינו כולל מידע אישי, יועלה לאתר מועד קצר לאחר מתן המענה למבקש. אפשרות זו תאפשר למעוניין בכך לבדוק האם נמסר מידע זה או דומה לבקשתו באופן שייתר את פנייתו לממונה הכרוכה, בדרך כלל, בתשלום אגרה ובהמתנה למתן מענה.

כמו כן, גורמים אשר יהיו מעוניינים להתעדכן במידע המפורסם על ידי הרשויות הציבוריות יוכלו לעיין במידע על פי חתכים שונים ובכלל זה לקבל התראה מידית עם הזנת מידע לאתר.

נכון למועד כתיבת הדו"ח (יוני 2014) האתר מכיל כ-300 רשויות אליהן ניתן לפנות באמצעות האתר. תנאי להוספת רשות ציבורית לאשף (wizard) של האתר המרכזי הוא קיומו של מידע אודות אמצעי התשלום לרשות. פרטי התשלום נדרשים על מנת לאפשר למבקש המעוניין בכך, ככל שהוא אינו פטור מתשלום אגרת בקשה, להעביר את פרטי בקשתו בצירוף אסמכתא אודות תשלום האגרה על מנת להבטיח את תחילת הטיפול בה עם קבלת הבקשה במלואה.

כמו כן הועלו למאגר התשובות כ-180 פריטים מ-20 רשויות.

בימים אלו פועלת היחידה להגביר את המודעות הציבורית, ואת המודעות של הרשויות הציבוריות, לקיומו של האתר ולחשיבות עדכונו.

האתר המרכזי שלב ב'

שלב ב' של האתר המרכזי מיועד לכלול את הנתונים הבאים -

- אלפון הרשויות הציבוריות - יכלול את רשימת כל הרשויות הציבוריות ואת פרטי הממונה על העמדת מידע לציבור ודרכי ההתקשרות עמו כפי שהועברו ליחידה הממשלתית לחופש המידע;
- דיווחי הממונה על העמדת מידע לציבור - אחת לשנה על הממונים להציג את הנתונים אודות כמות בקשות חופש המידע וחתכים הנוגעים לנתונים אלו. האתר יאפשר לעיין בנתונים שפורסמו בחתכים שונים, וכן יאפשרו לקבל את המידע הגולמי כפי שדווח על ידי הממונים;
- פסקי דין ועתירות חופש מידע - האתר יאפשר שאיבת נתונים אודות סטטיסטיקות הנוגעות לפסקי דין שניתנו ופסקי דין שהוגשו בהתבסס על חוק חופש המידע;
- דף שאלות ותשובות;
- דף צור קשר עם היחידה.

על פי תוכנית העבודה של ממשל זמין, שלב ב' צפוי להסתיים לקראת סוף שנת 2014.

פרסום רשימת רשויות

לפי סעיף 4 לחוק חופש המידע, על הממשלה להעמיד לרשות הציבור רשימה של הרשויות הציבוריות שהן משרדי ממשלה ויחידות הסמך שלהן וכן של התאגידים הסטוטוריים עליהן חל החוק (כ-130 רשויות). על הרשימה לכלול מידע תמציתי אודות פעילות הרשות וכן דרכי ההתקשרות עם הממונה על יישום הוראות החוק באותה רשות.

רשימה זו צריכה להתפרסם באתר אינטרנט ממשלתי וכן להיות מופצת בעותקים פיזיים למספר מקומות כגון בתי דואר וספריות ציבוריות.

על פי החלטת הממשלה⁴, החובה להפקת חוברת הרשויות הציבוריות הוטלה על היחידה הממשלתית לחופש המידע. בשנת 2013 פעלה היחידה להוציא את חוברת הרשויות השנייה.

מאז פרסומה, גילתה היחידה את חשיבות הרשימה האמורה לגופים רבים מהממשלה ומחוצה לה, הנסמכים על המידע הקיים בה על מנת לבחון את מעמדם של גופים ציבוריים וזאת מעבר לצורך להתקשר עם ממונה על העמדת מידע לציבור.

בחוברת שפורסמה לציבור בינואר 2014 הורחבו הרשויות אליהן התייחסה החוברת גם לחברות ממשלתיות, מוסדות להשכלה גבוהה, קופות חולים, רשויות מקומיות ומועצות דתיות. רשויות שהעבירו את פרטי הממונה שלהן הופיעו בחוברת עם הפרטים המלאים בחלוקה לפי סוג הרשות. בנוסף, ועל מנת להקל על הציבור, הוסף בסיום החוברת אינדקס של כלל הרשויות בקטגוריות שנמנו וזאת אף אם פרטי הממונה לא הועברו לידי היחידה. מטרת האינדקס להקל על מי שידע מה שם הרשות אך אינו יודע את סיווגה. כמו כן, הדבר איפשר להכניס את כלל הרשויות בקטגוריות שנמנו באופן שיאפשר למבקשים לדעת האם הגוף אליו רצו להגיש מידע כפוף להוראות החוק.

החוברת מנתה כ-500 ממונים (תוספת של 25% מהחוברת דאשתקד), בנוסף להם כ-150 רשויות בהן לא היו בידי היחידה פרטי הממונים עם פרסום הרשימה.

היחידה פועלת על מנת שחוברת הרשויות הבאה תמנה את כלל הרשויות הציבוריות עליהן חל החוק (כ-1100 רשויות). נכון למועד כתיבת הדו"ח פרסמה היחידה באתר האינטרנט שלה מידע אודות כ-620 רשויות ציבוריות הכפופות להוראות החוק.

יצוין כי עם פיתוח שלב ב' של האתר המרכזי, תועבר הרשימה האמורה לאתר המרכזי.

קביעת קווים מנחים להפצת מידע יזום

החלטת הממשלה 1116 - פרסום התקשרויות והיתרים

במהלך 2013 פעלה היחידה להגביר את השקיפות בהתקשרויות של המדינה עם גופים פרטיים על ידי קידום ואישור החלטת הממשלה מספר 1116⁵ שעניינה "פרסום היתרים ומסמכי התקשרות בין רשויות המדינה לגופים פרטיים". מהלך זה קיבל גיבוי בלתי מסויג משרת המשפטים, וכן סיוע מאת הייעוץ המשפטי וממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

הרציונל המרכזי אשר בבסיס הצעת ההחלטה מקורו בעליה במספר ההתקשרויות של המדינה עם גורמים פרטיים עסקיים, שאינם כפופים לחוק חופש המידע, באמצעותם מועברים שירותים או משאבים ציבוריים לגורמים אלו. חוזים אלה מאופיינים בהיקפים רחבים מבחינת גודל הפרויקט וכן משך הזמן הארוך שבו יופעל הפרויקט לאחר בנייתו על ידי הזכיין הפרטי.

זרימה חופשית של מידע הנוגע לרשויות הציבוריות, במיוחד במקום בו הרשויות מעבירות את אחריותן או משאבי הציבור לידיים פרטיות, מאפשרת בקרה על פעילותן, ומתמרצת את הגורמים הציבוריים לפעול ביעילות ובנאמנות, לטובת הציבור.

חובת הפרסום אודות התקשרויות של המדינה נדונה במספר פסקי דין ביניהם ע"א 6576/01 **החברה לייזום נ' מינהל מקרקעי ישראל**⁶, שם קבע בית המשפט העליון כי הציבור זכאי לקבל מידע על תנאי התקשרות חוזית בין רשות ציבורית לבין גורם עסקי-פרטי. עקרון השקיפות בתנאי ההתקשרות בין רשות ציבורית לגוף פרטי זכה לביטוי גם בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1000 (סעיף 4 להנחיה).

עם זאת, בחקיקה, אין הוראת חוק כללית המחייבת פרסום יזום של מסמכים מסוג זה למעט הוראות בודדות⁷. הוראות אלה אינן מחייבות פרסום ההתקשרות הסופית החתומה.

במצב המשפטי הקיים עד לכניסה לתוקף של החלטת הממשלה, המבקש לקבל מידע אודות תכני ההתקשרות נאלץ לפעול במסלול הקבוע בחוק חופש המידע. מסלול זה מקשה על המבקש, וכן על הרשות אשר צריכה לבוא בדין ודברים עם הגוף הפרטי המתקשר כצד ג' להתקשרות.

החלטת הממשלה 1116, קובעת חובה על משרדי הממשלה ויחידות הסמך, לפרסם באופן יזום את ההסכמים וההיתרים עליהן חלה ההחלטה. יודגש כי הקבוע בהחלטה הינו דרישת הסף המינימלית וראוי כי הרשויות הציבוריות יבחנו פרסום של מידע נוסף הנוגע להתקשרויות שהמדינה הינה צד להן.

עיקרי ההחלטה

להלן עיקרי ההחלטה המצורפת כנספח ב' לדו"ח זה -

משרדי הממשלה ויחידות הסמך יפרסמו התקשרויות או היתרים עם גופים פרטיים שעניינם אחד מאלה:
1. שימוש של הגוף הפרטי במשאב ציבורי שהוא תשתית תחבורתית או מים, מחצב, משאב טבע ונפט כאשר הוא מופק בישראל⁸.

5 אושרה בממשלה ב-29/12/2013. ההחלטה מצורפת כנספח ב' לדו"ח זה.

6 פורסם בפ"ד נו(5), 817

7 כגון, סע' 59ב(ז) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 המורה על פרסום ברשומות של הודעה על חברה שניתנה לגביה החלטת הפרטה ועל משלוח החלטת ההפרטה לגורמים שונים; תקנה 17(ב)(3) לתקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993 המורה על פרסום נוסח החוזה במסגרת דיני המכרזים ביחד עם מסמכי המכרז.

8 דוגמאות: נמלים פרטיים, שאיבת מים מבארות, מחצבות, הפקת מינרלים וכו'.

2. שירות לציבור הניתן באמצעות הגוף פרטי בתחום התחבורה, הבריאות, החינוך, הרווחה או שירות הניתן לציבור באמצעות משאב ציבורי או המספק לציבור את המשאב הציבורי או חלקים ממנו.

ככלל, ההתקשרויות וההיתרים שייחתמו או יוענקו החל מהראשון ביוני 2014, יפורסמו בנוסחם המלא תוך חודש מיום חתימתם או הענקתם. הנוסח יועלה לאתר המרכזי לחופש המידע שכתובתו foi.gov.il.

נוסף על ההתקשרות או ההיתר המקורי יפורסם תקציר אשר יכלול את -

1. הצדדים להתקשרות ולגבי היתר - הגורם המוסמך להענקת ההיתר ומקבל ההיתר;
2. שווי ההתקשרות, ולעניין היתר - מקור הסמכות להענקתו;
3. משך זמן ההתקשרות ולעניין היתר - תקופת תוקפו;
4. השירות לציבור או המשאב הציבורי שהם עילת ההתקשרות או ההיתר.

במקרים שבהם קיים חריג לפרסום, יפורסמו הנתונים שאין מניעה לפרסומם, תוך ציון הנתונים שלא פורסמו והעילה לאי פרסומם.

שנה מיום כניסת ההחלטה לתוקף, תדווח שרת המשפטים לממשלה על יישומה של החלטה זו.

על מנת לסייע בהיערכות הרשויות להטמעת החלטת הממשלה עם כניסתה לתוקף, פנתה היחידה הממשלתית ליועצים המשפטיים על מנת להבהיר את הוראות ההחלטה ולהמליץ על אופן יישומה.

מסמך חזון ועקרונות להפצת מידע יזום

פורום ממשל פתוח, אשר הוקם מכח החלטת הממשלה 4515 הקים צוותי משנה לצורך קידום פעילותו. בין היתר, הוקם צוות לדון בקידום השקיפות השלטונית בראשותה של עו"ד רבקי דב"ש, ראשת היחידה הממשלתית לחופש המידע. בצוות חברים (לפי סדר אלפביתי) -

ד"ר תהילה אלטשולר-שוורץ, המכון הישראלי לדמוקרטיה

עו"ד שלומי בילבסקי, סגן ראשת היחידה

עו"ד אלונה וינוגרד, מנכ"לית התנועה לחופש המידע

עו"ד עדי ליברוס, מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה)

עו"ד אבנר פינצ'וק, האגודה לזכויות האזרח

עו"ד רועי פלד, המכללה למינהל

עו"ד גליה שגיא, מנכ"לית ארגון שבי"ל

לאור לוחות הזמנים של כלל משתתפי הצוות, מרבית העבודה של הצוות נערכה בהתכתבות. במהלך שנת 2013 נפגש הצוות פעמיים. הפרוטוקולים של הצוות מפורסמים באתר האינטרנט של היחידה.

המשימה הראשונה שהצוות בחר לטפל בה היא גיבוש מסמך מדיניות להפצת מידע יזום. מסמך זה, הכולל את החזון ואת העקרונות לפיהן על הרשויות הציבוריות לפעול בבואן לפרסם מידע לציבור, הועבר בימים אלו לפורום הממשל הפתוח לשם דיון אודות המסמך האמור. לכשתגבש ההסכמה בעניינים אלו, תפעל היחידה על מנת לקבוע מדריך מעשי שיקבע דפוסי פעולה למימוש החזון האמור.

פרסום לו"ז שרים

במהלך חודש יוני ובמקביל להחלטת שרת המשפטים לפרסם את לוח הזמנים שלה, פנתה היחידה לכלל השרים בהצעה שיפרסמו את לוחות הזמנים שלהם לציבור.

פנייתנו לשרים התייחסה לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, כפי שנשמעה בעבר, כי בקשה לקבלת מידע אודות לו"ז שר תענה ככלל בחיוב, בכפוף לסייגים קונקרטיים. בפועל, תהליך הטיפול בבקשה לפרסום לו"ז השר במשרדים רבים היה כרוך במשאבים רבים וארך זמן רב יותר מהזמנים שהחוק מתיר.

בהתחשב בעניין הציבורי בלו"ז השרים, כפי שהשתקף במספר בקשות חופש המידע שהוגשו בעבר בנושא, ולאור מגמה הקיימת בחו"ל של נבחרי ציבור לחשוף את פעילותם בפני הציבור, פנינו בהצעה לשרי הממשלה לפרסם באופן יזום את לוח הזמנים שלהם.

הסטנדרטים שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה קובעים כי פרסום הלו"ז אינו חייב לכלול תכנים של פגישות אישיות, פוליטיות או פגישות שיש מניעה מלפרסמן בשל ערכים המוגנים בחוק חופש המידע כגון פגיעה בפרטיות, בטחון המדינה וכד'.

בפועל כיום שתי שרות מפרסמות את הלו"ז שלהן לציבור באופן יזום ועל בסיס קבוע - שרת המשפטים ושרת הבריאות.

לתפיסתנו, פרסום לו"ז שר יש בו הצהרה בדבר הפנמת הרציונל העומד בבסיס חופש המידע והוא כי נבחרי ציבור פועלים עבור הציבור וככל שאין מניעה מלפרסם את האופן בו הם פועלים, יש לעשות כן.

קביעת תבניות אחידות

סעיף ב(4) להחלטת הממשלה מסמך את היחידה לפעול על מנת לקבוע תבניות אחידות לממשלה בנושאים הנוגעים ליישום לחוק. להלן התבניות שהיחידה קבעה בשנת 2013 -

נוהל כתיבת דו"ח שנתי

ביום 5/2/2013 פרסמה היחידה נהל כתיבת דין וחשבון שנתי במשרדי הממשלה (להלן - נהל דו"ח שנתי). טיוטת הנהל נשלחה לקבלת הערותיהם של מספר גורמים רלוונטיים. לאחר ההחלטה על הנוסח הסופי, פורסם הנהל באתר האינטרנט של היחידה והופץ לכלל הממונים במשרדי הממשלה. כמו כן, הופץ הנהל למספר רב של ממונים ברשויות הציבוריות האחרות אשר הנהל לא חל עליהן, וזאת מתוך תקווה כי הנהל יהווה להן ככלי עזר בעניין זה.

הנהל נועד לתת קווים מנחים וקביעת תבניות אחידות להכנת הדו"ח השנתי על ידי משרדי הממשלה ויחידות הסמך בהתאם לסעיף 5(א) לחוק. הסעיף הנ"ל קובע, כי על כל רשות ציבורית לפרסם דו"ח שנתי שיכלול מידע על אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה.

בתקנה 5 לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999 נקבע, כי הדו"ח השנתי יפורסם לא יאוחר מהראשון ביולי בכל שנה. תקנה 6 לתקנות מפרטת את הנושאים שייכללו בדו"ח השנתי.

במשך השנים שחלפו מאז חקיקת החוק, פורסמו דו"חות שנתיים על ידי חלק מהרשויות בפורמטים לא אחידים ובחלקם לא הייתה התייחסות לכל הנושאים הנדרשים בתקנות. אי לכך, נקבע נהל זה שנועד להקל על הממונים ביישום הוראות התקנות, ואשר קובע קווים מנחים בהכנת הדו"ח השנתי.

בין היתר, ניתנו בנהל הוראות מפורטות בדבר הנושאים אשר אמורים להיכלל בדו"ח, סדרי הופעתם, הצורך בכתיבת דו"ח קל לקריאה, הוראות בדבר זמינות הדו"ח באתר האינטרנט ובפורמט יעיל, הכללת תוכן עניינים מפורט ועוד.

תבנית דף אינטרנט - מעקב

ב-30/7/2012 פרסמה היחידה נהל בנושא תצורת דף אינטרנט. הנהל נועד להורות על חובת פרסום ועל תוכן הפרסום באתרי האינטרנט של הממשלה על מנת שהמידע המינימלי הנוגע לפרטי ההתקשרות אודות הממונה וקישורים למידע רלוונטי יהיה נגיש לציבור.

הנהל קובע כי על כל משרד ממשלתי או יחידת סמך לצור דף חופש מידע באתר האינטרנט המרכזי של הרשות. יש ליצור קישור לדף בסרגל התחתון (footer).

דף חופש המידע יכלול את הנתונים הבאים -

- הסבר אודות החוק והתקנות מכוחו בהתייחס לזכותו של האדם למידע ולתהליך לקבלת מידע;
- פרטי הממונה ודרכי ההתקשרות עמו - שם, כתובת, כתובת דוא"ל, מספר טלפון ופקס;
- פירוט סוגי האגרות וסכומיהן המעודכנים (אגרת בקשה, אגרת טיפול ואגרת הפקה);
- פירוט דרכי תשלום האגרה¹⁰;
- דיווח הממונה על העמדת מידע לציבור;
- דו"ח שנתי של הרשות מכוח חוק חופש המידע;
- קישור להנחיות מנהליות שעל פיהן פועלת הרשות ככל שקיימות באתר או מקום הימצאותן וזמני העיון בהן;
- קישור למידע סביבתי שפורסם על ידי הרשות מכוח סעיף 6א לחוק.

10 לעניין זה נציין כי החל מה-28/3/2014 חלה חובה על הרשויות הציבוריות לפרסם את דרכי תשלום האגרה מכח תקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999

על מנת לאפשר לממונים הערכות כראוי ליישום הנוהל נקבע כי הנוהל ייכנס לתוקפו ב-1 בפברואר 2013.

משרדי הממשלה

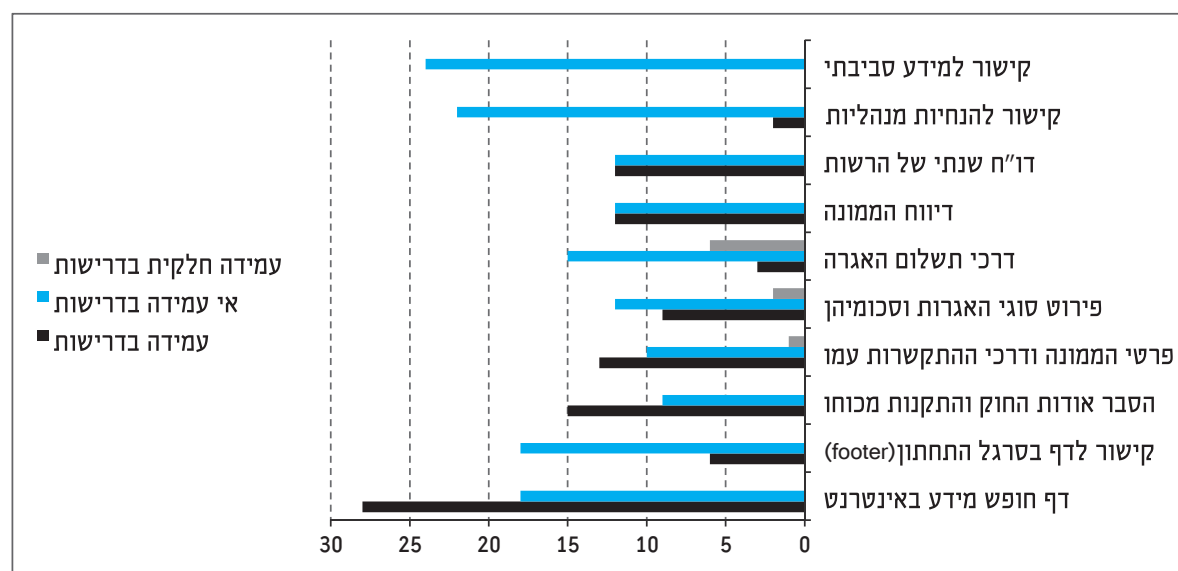
להלן הממצאים שנמצאו בבחינת עמידת משרדי הממשלה בנוהל זה -

- משרד האנרגיה והמים, משרד הבריאות, משרד התקשורת¹¹ ומשרד החוץ¹² עמדו בכל הדרישות של ההנחיה.
- המשרדים בהם נערך השיפור המשמעותי ביותר מאז נכנסה ההנחיה לתוקף הם המשרד לאזרחים ותיקים, המשרד לבטחון פנים, משרד החוץ ומשרד המדע והטכנולוגיה.
- המשרד לפיתוח הנגב והגליל והמשרד לשיתוף פעולה אזורי הינו המשרד היחיד שטרם יצר דף ייעודי לנושא חופש מידע.
- משרד המשפטים ומשרד ראש הממשלה קיבלו את הציון הנמוך ביותר לעניין עמידה בדרישות ההנחיה.
- התייחסות למידע סביבתי נמצא רק ב-4 דפי חופש מידע.
- על אף חשיבותן של ההנחיות המינהליות, רק ב-8 משרדי ממשלה¹³ ישנה התייחסות לנושא זה. יצוין כי מדובר בהכפלה של כמות משרדי הממשלה המתייחסים להנחיות מינהליות בהשוואה למצב שקדם לכניסת ההנחיה לתוקף, אולם עדיין המצב רחוק מלהשביע רצון.

יחידות הסמך

היחידה בדקה 52 יחידות סמך. מתוכן, רק ל-28 רשויות היה דף חופש מידע ייעודי כנדרש. מבחינת עמידת יחידות הסמך אשר פרסמו דף חופש מידע עלה כי לא נמצאה אף יחידה אשר עמדה בכלל דרישות הנוהל. הטלוויזיה החינוכית ורשות החברות היו בעלות רמת העמידה הגבוהה ביותר לדרישות ההנחיה¹⁴.

ככלל, רמת יישומה של ההנחיה ביחידות הסמך היה נמוך באופן משמעותי, כפי שניתן לראות בתרשים הבא -



11 למעט לעניין התייחסות למידע סביבתי

12 למעט לעניין הקישור לדף ב-footer

13 משרד האנרגיה והמים, משרד הבטחון, משרד הבריאות, משרד החוץ, משרד החינוך, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל ומשרד התקשורת

14 הטלוויזיה החינוכית עמדה ב-8 מדדים מתוך 10 ורשות החברות הממשלתיות ב-7 מדדים.

נהלים

סעיף ב(5) להחלטת הממשלה קובע כי היחידה תקבע "נוהל לתהליך הטיפול בבקשות חופש מידע". לאור ריבוי השאלות בנוגע לתהליך הטיפול בבקשה, הוחלט כי היחידה תקדם פרסום נהלים בסוגיות עקרוניות דחופות, אשר לימים ירוכזו כנוהל אחד אשר יעסוק בכלל ההיבטים של טיפול בסוגיות מתחום חופש המידע.

יצוין כי קביעת ניהול בנוסחו הסופי מתבצעת רק לאחר שתיטח מהנוהל מפורסמת לציבור. היחידה בוחנת את ההערות שמתקבלות ומשנה את הנוסח, ככל שנדרש.

במהלך שנת 2013 פורסמו שני נהלים ונוהל אחד תוקן. להלן תקציר אודות כל אחד מן הנהלים האמורים.

פניה לצד ג'

ביום 6/2/2013 פרסמה היחידה הממשלתית לחופש המידע, ניהול פניה לצד שלישי לפי סעיף 13 לחוק. שיטת הניהול נשלחה לגורמים שונים לצורך קבלת הערותיהם לסוגיות אשר הועלו בו.

הנוהל נועד להבהיר סוגיות הנוגעות לפניית משרדי הממשלה ויחידות הסמך אל הצד שלישי לפי סעיף 13 לחוק. סעיף זה קובע, כי במקום בו שוקלת הרשות הציבורית למסור מידע העלול לפגוע בצד ג', עליה ליתן לו הזדמנות לשעון את טענותיו בדרך של הגשת התנגדות מנומקת לבקשה לקבלת מידע שהוגשה, וזאת בתוך 21 ימים.

הנוהל דן במספר סוגיות, כגון:

- ❑ מתי קמה החובה לפנות לצד ג' ובאילו מקרים אין לבצע פניה כזו;
- ❑ התייחסות למקרה שבו חלק מהמידע עלול לפגוע בצד ג', בעוד שלחלק האחר אין חשש כזה;
- ❑ סוגיות הקשורות להיות הרשות הציבורית כצד ג', במקרים מסוימים;
- ❑ חוסר יכולת לאתר את צד ג' וכיצד לפעול במקרה זה;
- ❑ תוכן הפניה לצד ג' ובאילו מקרים יש לצרף את המידע שהתבקש לפניה. במקביל, פירוש סוג ההודעות שיש לשלוח למבקש המידע;
- ❑ סוגיות העולות כאשר צד ג' מבקש לעיין בבקשה לקבלת מידע;
- ❑ סוגיות הקשורות במועדים הקבועים בסעיף 13 לחוק.

אנו רואים בניהול כלי חשוב בידי הממונה או המערך שמסביבו בבואם לספל בבקשה לקבלת מידע המוגשת לפי החוק והמסדיר בפניהם את תהליך הטיפול בבקשה בהיבטים הקשורים לצד ג'. יצוין כי הנוהל פורסם באתר היחידה והופץ לכלל הממונים במשרדי הממשלה וכן לממונים ברשויות הציבוריות האחרות על מנת שהנוהל יהיה להם לעזר אף אם רשויות אלו אינן כפופות להנחיות היחידה.

ביום 23/6/2013, בוצע שינוי קל בנוהל פניה לצד ג'. השינוי התבטא בהשמטת משפט אשר התייחס לאפשרות של היפוך מנגנון הפניה לצד ג' כפי שנעשה הדבר על ידי בית המשפט העליון בע"מ 1386/07 עיריית חדרה נ' שניר. זאת, בעקבות בקשה מטעם המשנה ליועץ המשפטי (חקיקה).

נוהל צורת (פורמט) המידע הנמסר

ביום 23/6/2013 פרסמה היחידה ניהול צורת מסירת מידע. ניהול זה נועד להבהיר בפני משרדי הממשלה את הצורה והפורמט המתאים למסירת מידע המתבקש בבקשות לקבלת מידע לפי החוק. שיטת הניהול נשלחה למספר רב של גורמים, לצורך קבלת הערותיהם לאמור בו. הנוהל פורסם באתר האינטרנט של

היחידה והופץ לכלל הממונים במשרדי הממשלה ולמספר רב של ממונים ברשויות ציבוריות אחרות.

הצורך בקביעת הנוהל, עלה בין היתר, לשם התאמת הדרך שבה נמסר המידע לעידן העכשווי ושיפור אופן התועלת שתופק מהמידע כאשר הוא נמסר בפורמט פתוח נוח ויעיל המאפשר עיבוד ושליפה של נתונים באופן ממוחשב. לעניין אחרון זה התייחסו החלטות ממשלה מס' 4515 ומס' 2985, שבהן הובעה מחויבות הממשלה לפרסם סדרות נתונים והוכרה האפשרות למסירת מידע שניתן להפיק ממנו תועלת לטובת כלל הציבור.

בנוהל נקבע כי ככל שהמידע מצוי בידי הרשות בפורמט פתוח לעיבוד ממוחשב (Word, Excel וכד'), על הרשות למסור את המידע בצורה זו. שכן, אין זה סביר כי בעידן של היום יהיה צורך בהפקת המידע על נייר ושליחתו, מקום שהוא קיים בפורמט דיגיטלי.

בנוהל, נקבעה הוראה חשובה בדבר חובת הרשות לנמק את החלטה, מקום שאין היא מתכוונת למסור את המידע בפורמט פתוח במידה וזה קיים אצלה בצורה זו. בעניין זה נקבע, כי במקום בו הרשות סבורה שיש מניעה ממסירת המידע בפורמט פתוח, למרות שהמידע מצוי בידה בצורה זו, יראו את החלטה למסירת המידע בצורה אחרת כדחיה חלקית של הבקשה לקבלת מידע למעט אם המבקש, משיקוליו הוא, ביקש לקבל את המידע בצורה זו. בהתאם לכך, דחיה חלקית של הבקשה צריכה להתבסס על הסייגים הקבועים בחוק, תוך פירוש נימוקי הרשות בהתאם לנוהל "דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע".

יצוין כי בהמלצת היחידה הוכנסה תקנה 3א לתקנות האגרות, תשנ"ט-1999, המעגנת בחקיקה את חלק מהעקרון האמור בנוהל והוא כי במקום בו ניתן להוֹזִיל למבקש את עלויות ההפקה (קרי, להעביר לידי המבקש את המידע באופן דיגיטלי), על הרשות לעשות כן אלא אם המבקש ביקש לקבל את המידע באופן אחר.

עדכון נוהל סיווג בקשות חופש מידע

נוהל סיווג בקשות חופש מידע נועד לקבוע את הניתוב הראוי לטיפול בבקשות לקבלת מידע וזאת לצורך יצירת אחידות בין כלל הרשויות.

הנוהל מתייחס לדרך בחינת הבקשות לקבלת מידע על פי סוג המידע המבוקש ולפי סוג המבקש, מתוך מטרה כי ככל שיש נתיב מובנה, מהיר וזול יותר אשר יאפשר את קבלת המידע, תפעל הרשות לנתב אותו למסלול הראוי ולא תכביד על המבקש במקום בו לא נדרש לעשות כן. כמו כן, נעשתה אבחנה בין מידע כהגדרתו בסעיף 2 חוק, לבין "ידע" שאינו נכנס תחת ההגדרה הנ"ל.

ביום 26/8/2013 פירסמה היחידה תיקון לנוהל האמור, באופן שהתווספו הוראות לעניין אופן הטיפול בבקשות שבהן מתבקש מידע כהגדרתו בחוק והן ידע שאינו מתחייב מכוח החוק. בנוסף, הוספו הבהרות שונות ונעשתה חלוקה שונה להוראות הנוהל באופן שיקל על הממונים ליישום הוראותיו.

יוער, כי בסרם ביצוע התיקון נשלחה שיוטת התיקון להערוותיהם של גורמים שונים וכן פורסמה שיוטת התיקון להערוות הציבור באתר האינטרנט של היחידה. בעקבות קבלת הערות כאמור, פורסם הנוהל המתוקן באתר האינטרנט של היחידה והופץ לכלל הממונים במשרדי הממשלה ולמספר רב של ממונים ברשויות ציבוריות אחרות.

בירור תלונות

על פי סעיף ב(7) להחלטת הממשלה, היחידה הוסמכה לברר תלונות אודות הממשלה במספר נושאים כגון אי מתן מענה במועד, אגרות, מתן מענה ללא הנמקה ועוד.

הפניות המגיעות ליחידה מסווגות למספר סוגים -

- 1. פניות כלליות** - פניות המעלות שאלות או תלונות כלליות אשר אינן דורשות בירור מול הנילון. פניות אלו אינן נמדדות;
- 2. תלונות במסגרת סמכות היחידה לבירור תלונות** - תלונות אלו משופלות על ידי היחידה תמיד. שיקוף של התלונות האמורות מצוי באתר האינטרנט של היחידה;
- 3. תלונות נוספות** - תלונות אלו נוגעות לרשויות ציבוריות שאינן הממשלה או לנושאים שאינם בסמכות היחידה.

תלונות בסמכות היחידה

במהלך שנת 2013, הועברו ליחידה 41 תלונות שבסמכות היחידה, מתוכן מוצה בירור עילת התלונה ב-39 תלונות. הבירור בנוגע ל-2 תלונות הופסק¹⁵. יצוין כי על אף שאנו עדים לעליה מתמשכת בכמות הפניות ליחידה¹⁶, עדיין כמות התלונות הינה נמוכה ביותר. אנו סבורים כי מספרן הנמוך של הפניות ליחידה אינו משקף את שביעות הרצון של הציבור ממצב יישומן של הוראות החוק, אלא את חוסר המודעות הקיימת לזכויותיו של המבקש בכלל, ולמודעות לקיומה של היחידה בפרט. כמו כן, חלק מהפונים העדיפו שלא להגיש תלונות לאחר שביררו מהן סמכויות היחידה (המתרכזות סביב הפרוצדורה לטיפול בבקשת חופש מידע), מהטעם שאין בסמכות היחידה להתערב בצדקת החלטת משרדי הממשלה והיעדר היכולת לחייב אותן במסירת מידע.

להלן מספר נתונים אודות פילוח תלונות אלו -

עילות התלונה¹⁷

השנה, באופן מובהק אף יותר מקודמתה, עיקר התלונות (כ-76%) התייחסו לאי מתן מענה של הרשות לפניית המבקש. על פי החוק, המענה לבקשה צריך להינתן בתוך 30 יום וגם במקום בו הרשות נדרשת להאריך את המועד בהתאם לסמכותה מכח סעיף 7 לחוק, עליה להודיע על כך למבקש במכתב מנומק.

יצוין עוד, כי בשנת 2012 הנושא השני לגביו היו תלונות היה נושא האגרות (כ-31%), ואילו בשנת 2013 היו רק 2 תלונות בנושא זה, בעוד לגבי פרסום הדו"ח השנתי היו בשנה הנוכחית 6 תלונות המהוות כ-14% מסך התלונות שהוגשו ליחידה.

שנה	מענה במועד	דו"ח שנתי	אגרות	הנמקה	נהלים	סה"כ
2012	13	1	9	4	2	29
	45%	3%	31%	14%	7%	100%
2013	32	6	2	1	1	*42
	76%	14%	5%	2.5%	2.5%	100%

* כמות העילות עולה על כמות התלונות מהטעם כי קיימות תלונות הנוגעות ליותר מעילה אחת

¹⁵ הפסקת הטיפול נבעה במקרה אחד בשל הגשת עתירה לביהמ"ש בנושא התלונה, ובתלונה השנייה בהיותה מוקדמת.

¹⁶ בשנת 2012 הועברו ליחידה 26 תלונות ועל כן כמות התלונות בשנת 2013 מהווה עליה של 58% בכמות הפניות. בנוסף, ברבעון הראשון של שנת 2014 הוגשו 23 תלונות המהוות כבר 56% מכלל התלונות שהוגשו ליחידה בכל שנת 2014

¹⁷ כמות העילות עולה על כמות התלונות מהטעם כי קיימות תלונות הנוגעות ליותר מעילה אחת

תוצאות השיפול

ב-39 התלונות שהבירור בעניינן הסתיים, התוצאות העלו כי -

- ב-25 מקרים נמצאה התלונה מוצדקת במלואה;
- ב-7 מקרים נמצאה התלונה מוצדקת באופן חלקי;
- ב-7 מקרים נמצאה התלונה כבלתי מוצדקת.

ב-29 מבין כלל המקרים שהוזכרו לעיל (כ-74%), נעשה שינוי בתשובת הרשות או באופן התנהלותה בעקבות בירור התלונה או שניתנה תשובה לבקשה בעקבות בירור התלונה¹⁸.

מתלוננים

מבחינת זהות המתלוננים כנגד הממשלה או רואים שונות מובהקת בסוג הפונים ביחס לשנה הקודמת. אם במהלך שנת 2012 הפונים נחלקו באופן שווה בין עמותות לאנשים פרטיים, בשנת 2013 מרבית הפונים היו אנשים פרטיים.

כמו כן יצוין כי מבין המתלוננים 9 הם מתלוננים חוזרים (שפנו ליחידה בתלונה יותר מפעם אחת), מתוכם חמישה אזרחים וארבע עמותות. נתון חשוב זה מלמד, לטעמנו, את הבעת האמון של המתלוננים בדבר האופן בו אנו פועלים וביכולתנו לסייע להם.

להלן התפלגות המתלוננים בשנת 2013 -

פרטיים	עמותות	אחר	סה"כ
28	11	2	41
68%	27%	5%	100%

נילונים

להלן רשימת הנילונים כנגדם התבררו התלונות. את מספר התלונות אנו משווים אל מול היקף הבקשות לפי החוק שהוגשו באותה שנה לנילון היות ואחוז התלונות מכלל הבקשות שהוגשו לרשות הינו נתון היכול להצביע מקום בו קיימת בעיה שיש לתת עליה את הדעת.

יצוין כי עוד במהלך השנה, עם הצטברות התלונות כנגד משרד המשפטים, הועברה פניה לידי מנכ"ל משרד המשפטים דאז, על מנת להצביע על המגמה. על מנת לתקן את המצב החליט המנכ"ל לנקוט בשני צעדים -

1. כל מנהל יחידה נדרש למנות רפרנט חופש מידע שיהיה הגורם האמון לרכז את הנושא ביחידתו מול הממונה על חופש המידע של המשרד;
 2. הוחלט כי כל בקשה להארכת מועד מעבר ל-60 יום תועבר לאישור המנכ"ל באופן מנומק על ידי מנהל היחידה ממנה נתבקש המידע ולא על ידי הממונה, וזאת תוך התייחסות לנימוקים הנוגעים להיקף המידע או למורכבותו הדורשים את ההארכה המבוקשת.
- עו"ד אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים הנכנסת, הביעה עמדתה הנחרצת בדבר חשיבות העמידה בהוראות החוק ובמחויבותה לנושא. נכון למועד זה (תחילת חודש יוני), לא הוגשו תלונות חדשות כנגד משרד המשפטים.

¹⁸ יוער כי לעתים, גם אם התלונה נמצאה מוצדקת אין מקום לשינוי בהתנהלות הרשות היות וההפרה אינה בת תיקון כגון ככל שהמענה ניתן לאחר המועד הנדרש. מתן מענה מחדש מהווה שינוי אך אינו מרפא את עילת התלונה.

אנו נמשיך לעקוב אחר יישום הוראות החוק בתוך משרד המשפטים.

שם הרשות	מס' התלונות	סה"כ הבקשות (2013)	% התלונות מכלל הבקשות
משרד המשפטים	9	70	13%
משרד הבריאות	4	582	0.7%
משרד התקשורת	*3	57	5.25%
משרד התחבורה	3	403	0.75%
יחידת מתאם פעולות הממשלה בשטחים	2	14	14.3%
משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים	2	39	5%
משרד הביטחון	2	60	3.33%
משרד החינוך	2	247	0.8%
המשרד לשירותי דת	2	-	
רשות האכיפה והגביה	1	8	12.5%
משרד ראש הממשלה	1	64	1.56%
משרד האוצר	1	70	1.43%
צה"ל	1	93	1.08%
משטרת ישראל	1	325	0.30%
משרד הכלכלה	1	466	0.21%
הרשות הממשלתית למים וביוב	1	-	

* שלושת התלונות כנגד משרד התקשורת הוגשו על ידי אותו מתלונן

משך זמן הטיפול

משך זמן הטיפול של היחידה בתלונה במהלך שנת 2013 התארך. אם במהלך שנת 2012 כמחצית התלונות (כ-48%) נתרברו תוך 30 יום, בשנת 2013 רק כ-11% מהתלונות הטיפול בהן הסתיים בפרק זמן זה. עניין זה נבע, בין היתר, מהמורכבות היחסית של התלונות שהוגשו בשנת 2012 לעומת שנת 2013, פרקי הזמן שניתנו לממונים לצורך קבלת התייחסותם לתלונות ולשיוטת ההחלטה בתלונות וכן ממידת שיתוף הפעולה של הממונים בעניין לרבות מתן הזדמנות לרשות לתקן את הליקוי.

לאור החשיבות שאנו רואים בצורך במתן מענה מהיר למתלונן ולצורך לשמש דוגמא לממונים במתן מענה מהיר, אנו פועלים לשפר את הקיים.

על מנת לקצר את זמני המענה של היחידה, הוחלט על קיצור משך הזמן המוקצב לשם קבלת התייחסויות הממונים לתלונות והקפדה על הזמנים המוקצים לרשויות בהתייחסותם לתלונות. בעניין זה, פירסמה היחידה ביום 6/4/2014 את ההנחיה המינהלית הפנימית שלה הקובעת לוחות זמנים, שיש בדעתנו להקפיד עליה, בנוגע לבירור תלונות מול הנילונים.

זמני הטיפול בתלונות על ידי היחידה הממשלתית לחופש המידע -

סה"כ	מל 120 יום	61-120 יום	31-60 יום	16-30 יום	1-15 יום
39	1	17	17	2	2
100%	2.6%	43.6%	43.6%	5.1%	5.1%

תלונות לדוגמא

על מנת לסבר את האוזן להלן מספר דוגמאות אודות תלונות שהיו בבירור היחידה, ותוצאות הטיפול בהן -

פלוני נ' משרד התקשורת

ביום 11/5/2013 התקבלה ביחידה תלונה כנגד משרד התקשורת. התלונה התייחסה לאי קבלת מענה בזמן לבקשה לקבלת דו"ח ביקורת פנימית הנוגע ללשכה המשפטית אצל משרד התקשורת.

הבירורים העלו כי לא ננקט הליך הארכת מועד לפי סעיף 7(ב) לחוק, וזאת בחלוף 30 הימים הקבועים למתן החלטה. כמו כן, בעת הגשת התלונה חלפה כבר התקופה המקסימלית הקבועה בחוק לשם מתן תשובה, בהנחה שהיה נעשה הליך הארכה כמתחייב.

היחידה הגיעה למסקנה, כי התלונה מוצדקת וכי על משרד התקשורת לתת החלטה בבקשת המתלונן לאלתר. לאחר שהתקבלה החלטת היחידה בעניין תלונה זו, נמשך הטיפול עוד מספר חודשים במהלכם נעשתה פניה לצד ג', לאור כוונת הנילון להעביר את המידע, וכן נערכו התייעצויות בין הנילון למחלקת ייעוץ וחקיקה בנושא שבנדון. בסיכומו של יום, וזמן רב לאחר סיום המועד הקבוע בחוק, הועבר המידע למתלונן.

יצוין, כי 3 התלונות שהוגשו בשנת 2013 נגד משרד התקשורת, הוגשו על ידי אותו מתלונן.

פלונית נ' משרד המשפטים

ביום 1/7/2013 התקבלה תלונה כנגד משרד המשפטים, ובה טענות כנגד אי פרסום הדו"ח השנתי לפי החוק והאמור להתפרסם באתר האינטרנט לכל המאוחר עד ליום 1/7/2013.

הבירורים העלו, כי מפאת סיבות טכניות לא הועלה הדו"ח לאתר האינטרנט עד ליום 1/7/2013, והוא התפרסם באתר ביום 23/7/2013.

התלונה נמצאה מוצדקת בעניין אי פרסום הדו"ח במועדו, ומשרד המשפטים הבהיר, כי לעתיד, יפעל לפרסם את הדו"ח במועדו. כמו כן, בעקבות התלונה, הוחלט לערוך שינוי במבנה הדו"ח ובתוכנו על מנת להתאימו באופן ראוי יותר לתקנות.

עמותת גישה נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים

ביום 23/7/2013 התקבלה תלונה כנגד יחידת מתאם פעולות הממשלה בשטחים (להלן - המתפ"ש). בתלונה נטען, כי המתפ"ש אינו עומד בחובה לפרסם את נהליו כמתחייב מהוראות סעיף 6(א) לחוק.

התלונה נמצאה מוצדקת. הבירור העלה שלא כל הנהלים מפורסמים על ידי המתפ"ש באתר האינטרנט. המתפ"ש הודיע כי לאחרונה החל הליך של ארגון מחדש של אתר האינטרנט, במסגרתו יפורסמו הנהלים. לדברי המתפ"ש, חלק מהנהלים כבר הועלו לאתר.

נכון למועד זה, קיימת מחלוקת בין המתפ"ש לעמותת גישה בדבר מילוי ההתחייבות בנושא זה. היחידה עוקבת אחר נושא פרסום הנהלים.

תלונות נוספות

בדו"ח הקודם סקרה היחידה תלונות שהגיעו לידיה ואשר לא היו בסמכותה לטפל. כפי שנכתב בדו"ח דאשתקד, הנוהג היה כי היחידה עדכנה את הפונה בדבר חוסר סמכותה לדון בתלונה, והפנתה אותו למבקר המדינה או להגשת עתירה. עם זאת, במקום בו היחידה סברה כי יש בידיה לסייע לפונה, בין אם בשל אופי הפניה ובין אם בשל הכרות היחידה עם העוסקים בתחום באותה רשות, ולאחר שהובהר לפונה מה המסגרת בה היחידה פועלת, ניסתה היחידה לסייע בתיקון הנדרש.

בעקבות פרסום הדו"ח התקבלה פנייתו של מבקר המדינה אשר הפנה את תשומת לב היחידה לבעייתיות שעשויה להיווצר מהאופן בו הוצג הנושא על ידי בדו"ח, ועל כן הוחלט כי מעתה והלאה, גם אם יש בידי היחידה לסייע מעבר לסמכויותיה הפורמליות, היא לא תעשה כן.

היחידה כמוקד ידע מקצועי

בסעיף ב(10) להחלטת הממשלה נקבע כי בין תפקידי היחידה תפעל היחידה ל"ריכוז ידע מקצועי בתחום חופש המידע, סיוע לממונים על חופש המידע ולרשויות ציבוריות ביישום החוק ובמסירת מידע של הרשות הציבורית לפי כל דין, הדרכת הממונים, עריכת השתלמויות בעניין חופש מידע לממונים על חופש המידע וכן עריכת השתלמויות בעניין יישום מדיניות חופש מידע לעובדים במשרדי ממשלה, ועריכת פרסומים בענייני חופש המידע";

על מנת לממש מטרה זו, פעלה היחידה הממשלתית לחופש המידע בשנת 2013 במספר מישורים: הדרכות, פיתוח כלים לסייע בידי העוסקים בתחום, הפצת מידע מקצועי וסיוע במקרים פרשניים. להלן פירוט פעילותה של היחידה בתחום זה -

הדרכות

היחידה הממשלתית לחופש המידע, כמוקד ידע בתחום חופש המידע, קיימה במהלך השנה החולפת שלושה ימי עיון -

□ ב-19/5/2013 קיימה היחידה הממשלתית, בשיתוף עם כנסת ישראל, יום עיון בכנסת לציון 15 שנה לחקיקת חוק חופש המידע. ביום זה, שנפתח על ידי יו"ר הכנסת ושרת המשפטים, השתתפו כ-150 אנשים מרשויות שונות, עמותות ומכלל הציבור. לו"ז היום, מצגות הדוברים וכן תמלול של הדברים שנאמרו, מפורסמים באתר האינטרנט של היחידה.

□ ביום 6/6/2013 נערך יום עיון לדוברים ברשויות מקומיות בשיתוף עם מפעם¹⁹ - עמק יזרעאל. יום העיון היה זהה, בשינויים קלים, ליום עיון שנערך לדוברים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך במהלך שנת 2012. ביום זה השתתפו כ-20 דוברים מרשויות מקומיות שונות.

□ ביום 24/7/2013 נערך יום עיון לממונים בחברות ממשלתיות, מוסדות להשכלה גבוהה, רשויות מקומיות ומועצות דתיות. ליום העיון נרשמו כ-50 ממונים מ-34 רשויות שונות.

כמו כן, במהלך השנה החולפת התקיימו הרצאות של היחידה בפני גורמים שונים. ההרצאות ניתנו בפני מגוון רחב של רשויות וכן של נושאי תפקידים. בין היתר נערכו הרצאות בפני ראשי רשויות מקומיות, פורום מנכ"ל של משרדים שונים, חוקרים פרטיים ועוד. יצוין כי ההרצאות הותאמו לפי הצורך ודרישת הקהל.

במהלך שנת 2014 יושם דגש ביחידה על הכשרות יסודיות יותר עבור הממונים על העמדת מידע לציבור. ברבעון הראשון של השנה התקיים קורס ממונים ברשויות המקומיות וכלל חמישה מפגשים. בימים אלו, נפתחת הסמכת הממונים על העמדת המידע בשירות המדינה בשיתוף עם נציבות שירות המדינה. הקורס האמור הינו בהיקף של 13 מפגשים ויאפשר לממונים להתמקצע בתפקידם זה.

כמו כן, במהלך חודש מאי קיימה היחידה סמינר taix בשיתוף עם האיחוד האירופי במסגרתו יגיעו מומחים מטעם האיחוד ליום עיון ולסדנאות.

על פעילויות אלו ידווח בדו"ח השנתי הבא.

19 המפעמים הם מרכזים שהוקמו במשרד הפנים, בשיתוף עם הרשויות המקומיות ומשרתם, כפי שמתואר באתר האינטרנט של משרד הפנים, לסייע "בקידום ובהובלת תהליכי ההתמקצעות, הניהול והתהליכים הארגוניים ברשויות המקומיות."

כלים שנועדו לסייע לעוסקים בתחום

תבניות עזר

ביום 11/3/2013 הפיצה היחידה תבניות בסיסיות לדוגמה לטיפול בבקשות לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע. במסמך שהופץ, הובהר כי התבניות אינן מחייבות שימוש דווקני בטקסט הכתוב בהן ושניתן להוסיף, לגרוע ולהתאים אותן לצרכי כל רשות. בין התבניות שהופצו: טופס הגשת בקשה, דרישות בענייני אגרות, הודעות על הארכת מועד, פניה לצד ג' ועוד.

מלבד האחדת אופן הטיפול בבקשות במשרדים השונים, התבניות נועדו להוות כלי עזר לממונים בביצוע עבודתם ולהקל עליהם בעת טיפולם בבקשות לקבלת מידע.

יצוין, כי התבניות מבוססות על האמור בדברי החקיקה והנהלים של היחידה לרבות ובמיוחד בענייני הפרוצדורה לטיפול בבקשה. בטרם עריכת התבניות, שמנו לב, כי בחלק מהטפסים שנעשה בהם שימוש על ידי רשויות שונות, קיימות טעויות באופן יישום החוק. הפצת התבניות המבוססות על החוק כאמור, ככל שהממונים עושים בהם שימוש, תרמה להפחתת טעויות.

הפצת ערכונים מקצועיים

היחידה הממשלתית לחופש המידע דואגת להפיץ ערכונים מקצועיים לעוסקים בתחום בשני ערוצים עיקריים - ערוץ פנימי לכלל הרשויות הציבוריות וערוץ חיצוני לכלל הציבור.

הפצה פנימית

על מנת שהממונים על חופש המידע יהיו מעודכנים במצב המשפטי הקיים, דואגת היחידה להעביר לכל הממונים שיש להם כתובת דוא"ל (כ-620 ממונים נכון ליוני 2014) עדכוני פסיקה העוסקים בחופש המידע ובסוגיות של שקיפות, סמוך למועד פרסומם. העדכונים כוללים תמצית רלוונטית של הפסיקה והפניה לפסקי הדין עצמם.

לבקשת מספר יועצים משפטיים, יצרנו רשימה של משפטים אשר ביקשו להצטרף לרשימת התפוצה של העדכונים המשפטיים. נכון ליוני 2014 הרשימה מונה כ-70 יועצים משפטיים ופרקליטים ממגוון רשויות ציבוריות.

בשנת 2013 הפיצה היחידה 12 עדכוני פסיקה לממונים ולמשפטים שברשימת התפוצה.

הפצה חיצונית - ידיעוני חופש המידע

על מנת להגביר את המודעות לסוגיות מתחום חופש המידע, היחידה מפרסמת ידיעוני חופש מידע אשר משרתם לעדכן את הקורא בפעילות היחידה, בחידושים בתחום חופש המידע בארץ ובעולם ועוד. כל המעוניין יכול להרשם לרשימת תפוצת הידיעונים דרך אתר משרד המשפטים. נכון לתחילת 2014 מנתה רשימת התפוצה החיצונית כ-175 מנויים.

בשנת 2013 הפיצה היחידה שבעה ידיעונים השמורים כדפים באתר האינטרנט של היחידה.

סיוע בשאלות פרטניות הנוגעות ליישום החוק

במסגרת הסיוע לממונים ולרשויות ביישום החוק, כאמור בסעיף ב(10) להחלטה, פנו רשויות ציבוריות בשאלות פרטניות בנוגע לאופן יישום החוק. הפניות נעשו אל היחידה באופן שלפוני או באמצעות הדוא"ל. היחידה נתנה מענה לשאלות שהועלו במסגרת זמנים קצרה ביותר. לשיחות שלפוניות ניתן מענה מידי ואילו לפניות בדוא"ל ניתן מענה במסגרת זמן של יומיים, למעט במקרים חריגים כגון חופשות, מקרים המצריכים בירור מעמיק וכו'. היחידה רואה חשיבות רבה בהענקת הסיוע הנדרש ביישום הוראות החוק

במסגרת זמנים קצרה, זאת בשים לב ללוח הזמנים שנקבע בחוק ושהרשויות הציבוריות חייבות לעמוד בו. בשנת 2013 נעשו מאות פניות ליחידה בדרכים השונות. הנושאים המרכזיים שבגינם נעשו הפניות היו סיווג פניות, אגרות, פניות אל צד ג', מועדים, הפצת מידע יזום ושאלות נוספות הנוגעות ליישום פרטני של חריגים מתוך החוק.

מקום בו הרשות שפנתה ליחידה כפופה להנחיות היועץ, והסיוע שנתבקש נגע לאחד המקרים בהם מתבקשת עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה כאמור בהנחיית היועץ 9.100, הפנתה היחידה את המבקש למחלקת ייעוץ וחקיקה על פי הנחיות היועץ, בין אם לאחר מתן עמדה מקצועית ובין אם ללא הבעת עמדתה כאמור.

עיגון מעמד הממונים

במהלך שנת 2013 המשיכה היחידה בקידום עיגון מעמד הממונה על העמדת מידע לציבור בשיתוף עם שירות המדינה.

על מעמד הממונים על העמדת מידע לציבור, המכונים ככלל הממונים על חופש המידע (וקיימת חשיבות לתיאור התפקיד על מנת להבהיר את היקף התפקיד ואחריותם), נכתב בהרחבה בדו"ח הקודם שהוגש לממשלה²⁰.

כיום, אין עיגון או הסדרה אחידה לתפקידו של הממונה על העמדת מידע לציבור המתמנה לפי סעיף 3 לחוק. מרבית הממונים המכהנים בתפקיד זה, ממלאים את תפקידם בנוסף לעיסוק מרכזי אחר ללא קבלת תגמול נוסף ומבלי שהוגדרו תנאי סף למילוי התפקיד. על אף שמדובר בתפקיד רוחב, לא ניתנה הדעת ליצירת אחידות בתפקיד ובדרישות מהעובד הממלא תפקיד זה. בפועל, כל ממונה מפתח כלים אירגוניים ומקצועיים למיטב שיפוטו והבנתו על מנת לממש את חובותיו.

אי הסדרת מעמד הממונים והגדרת תפקידם באופן אחיד, יוצרת, מטבע הדברים, שונות רבה באופן יישום החוק במשרדים השונים. בנוסף, ללא הגדרת כפיפותו ומיקומו של הממונה בארגון באופן מתאים, מתקשה הממונה לגייס שיתוף פעולה של הגורמים המקצועיים בתוך הרשות הציבורית, הנדרשים לצורך מילוי תפקידיו. ממצאים אלה עלו בפני היחידה הממשלתית לחופש המידע במסגרת ימי עיון, פורומים ופגישות אישיות עם הממונים ברשויות הציבוריות השונות. לאור ממצאים אלה, החלה היחידה לפעול בשיתוף נציבות שירות המדינה להסדרת מעמד הממונה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.

ביום 14/8/2013 נעשתה פנייה משותפת, בנושא זה, לסמנכ"לים במשרדי הממשלה. בפניה זו, הוצגה תפיסת היחידה ונציבות שירות המדינה בדבר הגדרת התפקיד של הממונה על העמדת מידע לציבור להערוטיהם של המשרדים ויחידות הסמך. כמו כן, נשאלו הרשויות שאלות הנוגעות לתקינה הרצויה כגון היקף המשרה הנדרש, השכלה וניסיון הנדרשים למילוי התפקיד, מיקום וכפיפות אירגונית וכד'. על הפניה השיבו שמונה משרדי ממשלה ושלוש יחידות סמך.

בימים אלו בוחנים משרד המשפטים, האוצר ונציבות שירות המדינה, כיצד לקדם פתרון הולם לעיגון, ובכך לחיזוק, מעמד הממונה על העמדת מידע לציבור.

אינדקס פסיקה

במהלך שנת 2013 העלתה היחידה לאתר האינטרנט אינדקס פסיקה. האינדקס כולל נתונים תמציתיים אודות פסקי הדין, שניתנו בבית המשפט העליון ובית הדין הארצי לעבודה בענייני חופש המידע מאז נחקק החוק, וכן לפסקי דין שניתנו בערכאות אחרות החל מחודש ינואר 2012. האינדקס כולל תמצית של המחלוקת ושל החלטת בית המשפט ומתעדכן סמוך למתן פסקי הדין על ידי בתי המשפט.

באינדקס ניתן לערוך חיפוש לפי שמות צדדים, מספר הליך, ערכאה, סעיף בחוק ושוווח תאריכים. המטרה מאחורי פרסום האינדקס באתר ובפורמט כאמור, הינה להנגיש את הפסיקה הרלוונטית לעוסקים בתחום וכן לכלל הציבור המעוניין בכך.

הגברת מודעות ציבורית

בסעיף ב(11) להחלטת הממשלה נקבע כי על היחידה הממשלתית לחופש המידע לפעול להגברת המודעות בקרב הציבור לזכויותיו לפי החוק. היחידה פעלה להגביר את המודעות לחוק במישורים שונים.

אתר אינטרנט יחידתי

שימוש באינטרנט כפלטפורמה להעלאת מודעות מתבקש מאליו, במיוחד ביחידה שתחום עיסוקה הוא נגישות לציבור. כבר בתחילת הדרך הקימה היחידה אתר אשר לצד הסברים אודות החוק, סמכויות היחידה וכד', מנסה לשקף את המידע המצוי בידי היחידה ושיש בו עניין ציבורי.

האתר, במתכונת חדשה, עלה לאור בשלהי חודש אפריל 2013.

באתר קיים מידע אודות החוק לרבות מסמכים הנוגעים לרקע לחקיקתו ודברי הסבר אודות החוק בשפה פשוטה, וכן מידע אודות היחידה לרבות נהלי היחידה והצגת התלונות אשר בטיפול היחידה לרבות תוצאות הבדיקה של היחידה.

בנוסף, אתר היחידה מכיל את רשימת הממונים ברשויות הציבוריות ודרכי ההתקשרות עימם עד אשר תפותח פלטפורמה מתאימה באתר המרכזי לחופש המידע.

כמו כן, על מנת להרחיב את המודעות לקיומו של החוק לקהלים נוספים תורגמו מספר דפים לשפה האנגלית, וכן הוקם אתר עשיר יותר בשפה הערבית.

להלן מספר נתונים בנוגע לאתר היחידה הנתונים מתייחסים למחצית השניה של השנה (יולי - דצמבר 2013) -

- בתקופה זו נכנסו לאתר האינטרנט כ- 12,000 איש מתוכם 57% מבקרים חוזרים.
- בתקופה זו נצפו באתר מעל ל-37,000 דפים²¹.
- הדפים הפופולריים ביותר, מלבד דף הבית, לפי מספר ההצגות הם - אינדקס הפסיקה, צור קשר עם היחידה ואיתור ממונים.

פעילות היחידה בפייסבוק

במקביל לעדכון הציבור באתר הרשמי של היחידה הממשלתית לחופש המידע, פתחה היחידה דף פייסבוק בינואר 2013.

היתרונות המרכזיים של פלטפורמה זו היא האפשרות הניתנת לציבור ליצור קשר בלתי אמצעי עם היחידה, וכן מתן אפשרות ליחידה לעדכן את הציבור בפעילות הרלוונטית לתחום עיסוקה בקלות ובמהירות יחסית. מיותר לציין כי שימוש בפלטפורמה זו על ידי רשות ציבורית צריך להבחן כראוי. לדוגמא, איננו מאפשרים להציג מידע אשר עשוי לפגוע בפרטיותו של מאן דהוא. במהלך השנה שהפעילה היחידה את דף הפייסבוק שלה, נתחדדו שאלות רבות בעניין זה. ואנו ממשיכים ללמוד את השימוש הראוי, הן לציבור והן לנו, ברשת חברתית זו.

במהלך השנה הועלו 164 ידיעות (פוסטים) על ידי היחידה. לידיעות אלו היתה תפוצה של מעל ל-78,000 משתמשים.

21 הנתון מתייחס למספר הצגות דפים שהיו באתר בתקופה האמורה. כלומר, זהו המספר הכולל של דפים שנצפו באתר (הערך סופר גם הצגות חוזרות של דף יחיד).

יום חופש המידע

ב-21/5/2013 התקיים יום חופש המידע לציון 15 שנה לחקיקת חוק חופש המידע. יום העיון התקיים בשיתוף פעולה עם הכנסת, שם הוא נערך.

בתחילת היום, נערכו שתי ישיבות בוועדות הכנסת - הראשונה בוועדת החוקה, חוק ומשפט בה דנו בדו"ח השנתי שהגישה היחידה הממשלתית לחופש המידע; והשנייה בוועדת המדע והטכנולוגיה אשר דנה בשימוש בטכנולוגיות ככלי מרכזי להפצת מידע על ידי הרשויות.

לאחר הדיון בוועדות התקיים יום עיון בנושא חופש המידע. את יום העיון פתחו שרת המשפטים, חה"כ ציפי לבני ויו"ר הכנסת, חה"כ יולי אדלשטיין. פתיחה זו נתנה הצצה לתפיסות שונות של שקיפות והיותה פתיח מכובד ומרתק ליום העיון.

יום העיון כלל את הדוברים הבאים -

מר דן לנדאו, לשעבר מנכ"ל הכנסת, סקר את פעילות הכנסת כרשות המתנהלת בשקיפות מרבית על היתרונות והקשיים שפעילות זו מעלה;

עו"ד מייק בלס, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי (ייעוץ), סקר את האתגרים העומדים לשיטתו להתאמת חוק חופש המידע ועקרונותיו לעידן הנוכחי;

עו"ד רבקי דב"ש, ראשת היחידה, הציגה את האתגרים העומדים לפתח היחידה והכיוונים אליהם היא חותרת;

בפאנל שניהלה עו"ד תהילה אלטשולר-שוורץ מהמכון הישראלי לדמוקרטיה, נשמעו דעותיהם של גורמים שונים העוסקים בתחום בדבר תפיסתם את המצב הקיים ואת המצב הראוי. בפאנל השתתפו חה"כ מיכאל איתן (לשעבר השר לשיפור השירות לאזרח), חה"כ מיקי רוזנטל (יו"ר השדולה לשקיפות וממשל פתוח), גב' כרמלה אבנר (ראש מטה התקשוב דאז), עו"ד אלונה וינוגרד (מנכ"לית התנועה לחופש המידע) ועו"ד פז מוזר (המייצג את עיתון הארץ).

במהלך היום הוענקו הפרסים לזוכות בתחרות הכרזות (ראו פירוש להלן).

תחרות הכרזות

על מנת להגיע לקהלי יעד נוספים ולנסות להעביר את המסר על חשיבות השימוש בחוק חופש המידע, החליטה היחידה לקיים תחרות כרזות אשר ייעודה לסטודנטים במכללות לעיצוב. לתחרות הוגשו 20 כרזות.

במקביל להליך הבחירה של שלוש הכרזות הזוכות על ידי חבר שופטים בראשות מנכ"ל משרד המשפטים דאז, דר' גיא רושקופף ובהשתתפות גב' גלית גאון, האוצרת הראשית של מוזיאון העיצוב ועו"ד אלונה וינוגרד, מנכ"לית התנועה לחופש המידע, הועמדו הכרזות לבחירת הקהל באמצעות הפייסבוק של היחידה. לבחירת הציבור היה משקל של 25% בבחירת הכרזות הזוכות. במסע הפרסום בפייסבוק היו מעל 42,000 צפיות.

בפרס הראשון זכתה הסטודנטית - נשלי מרום

בפרס השני זכתה הסטודנטית - דנה וילנסקי

בפרס השלישי זכתה הסטודנטית - גבריאלה רושמן

בנוסף, הופיע אייטם ב"הכל תרבות" בטלוויזיה החינוכית אשר סקר את התחרות וראיין את הזוכה במקום הראשון.

שבוע חופש המידע בטלויזיה החינוכית

במהלך שבוע חופש המידע שנערך בחודש מאי 2013, נעשה שיתוף פעולה פורה עם הטלויזיה החינוכית. שיתוף פעולה זה היה פרי יוזמתה של גב' רחלי חיים, הממונה על חופש המידע בטלויזיה החינוכית. במסגרת שבוע זה, נסקרו נושאים הקשורים בחוק חופש המידע בתוכניות הבאות -

- עושים סדר חדש - ראיון עם עו"ד מוחמד קדח מהיחידה הממשלתית לחופש המידע
- חוצה ישראל - ראיון עם רביב דרוקר, יושב ראש התנועה לחופש המידע
- הכל תרבות - סקירת תחרות הכרזות וראיון עם הזוכה, הגב' נטלי מרום
- ערב חדש

יישום חוק חופש המידע בממשלה



יישום חוק חופש המידע בממשלה

על פי החלטת הממשלה נדרשת היחידה לדווח אודות יישום החוק בממשלה, ולכך יוקדשו הפרקים הבאים של הדו"ח לבחינת יישומו של חוק חופש המידע.

חוק חופש המידע, מטיל על כל רשות ציבורית את החובות הבאות -

- מינוי ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור האמון על טיפול בבקשות חופש מידע ועל יישום הוראות חוק זה (סעיף 3 לחוק);
- פרסום דו"ח שנתי של הרשות אודות פעילותה ותחומי אחריותה, בהתאם לנושאים שנקבעו בתקנות חופש המידע (סעיף 5 לחוק);
- פרסום דיווח הממונה על העמדת מידע לציבור אשר יכול להתפרסם במסגרת הדו"ח השנתי או בנפרד ממנו (סעיף 5(א) לחוק);
- העמדת ההנחיות המנהליות הכתובות על פיהן הרשות הציבורית פועלת לעיון הציבור (סעיף 6 לחוק);
- העמדת מידע לעיון הציבור הנוגע לאיכות הסביבה בהתאם לאמור בתקנות (סעיף 6א לחוק);
- טיפול בבקשות חופש מידע על פי הפרוצדורה והמהות שנקבעו בחוק (סעיפים 11-7, וסעיפים 13-18 לחוק).

כמו כן, החוק מטיל על הממשלה את החובה לפרסם את רשימת הרשויות הציבוריות אחת לשנה (סעיף 4 לחוק).

אנו רואים חשיבות רבה בהארת המצב הקיים, ויתר על כן באיתור נקודות בהן ניתן לערוך שינויים על מנת לשפר את רמת יישומן של הוראות החוק לשם הגברת השקיפות השלטונית בכלל.

בתחילת פרק זה החלטנו לסקור את השינוי במשטר האגרות שהובילה שרת המשפטים ואשר נכנס לתוקפו ב-28/3/2014. בדו"ח של שנת 2014 ננסה להציף את המגמות ששינוי זה הוביל, מדד שקשה להעריכו בשים לב כי השינוי נכנס לתוקף כחודש לפני כתיבת הדו"ח השנתי.

שינוי משטר האגרות

במהלך שבוע חופש המידע דאשתקד, הודיעה שרת המשפטים על כוונתה להוריד את אגרות חופש המידע באופן משמעותי. שינוי החקיקה האמורה קודם על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה), בראשה עומדת עו"ד אורית קורן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה). השינוי כלל גם תיקונים שהוצעו על ידי היחידה וזאת בשים לב לניסיון שנצבר אצלה בעת ליווי הרשויות ביישומן של החוק. תיקון האגרות אושר בכנסת ביום 25/12/2013 ונכנס לתוקף ביום 28/3/2014. התיקון כלל מספר שינויים -

הפחתת סכומי האגרות

התיקון כלל הפחתה משמעותית של סכומי האגרות כדלקמן -

- אגרת בקשה הופחתה ל- 20 ₪ במקום 101 ₪;
- אגרת טיפול הופחתה ל-30 ₪ לשעה (החל מהשעה הרביעית) במקום 54 ₪ לשעה (החל מהשעה השלישית);
- אגרת ההפקה הופחתה כך שהאגרה העדכנית היא -
 - לכל עמוד צילום או עמוד פלט מחשב - 0.2 ₪ במקום 1.35 ₪
 - לתקליטור מחשב - 2.5 ₪ במקום 5.34 ₪
- סכום הבסיס לקבלת התחייבות עומד על 150 ₪ במקום 270 ₪ לפני התיקון.

אופן חישוב וחייב האגרות

גם בעניין אופן החישוב והחייב נערכו שינויים, כמפורט להלן -

- אגרת הטיפול עבור הבקשות תיגבה החל מהשעה הרביעית, וזאת במקום ההסדר הקודם בו הגביה החלה מהשעה השלישית;
- עוגנה האפשרות לגבות אגרת טיפול עבור בחינת אפשרות מסירת המידע והכנתו לקראת מסירה, זאת לצד פעולות איתור המידע, מיון והטיפול בו. לדוגמה, ניתן לחייב בגין הזמן שהושקע במתן הייעוץ המתבקש בעניין הבקשה או הזמן המושקע בעריכת המידע לקראת מסירתו. יצוין כי מדובר רק בהבהרת לשון התקנה לאור שאלות שהועלו בעניין זה בעבר.
- במידה והמידע מאוחסן על גבי מדיה דיגיטלית נתיקה²², להוציא תקליטור אשר נקבע לו מחיר נפרד, יישא המבקש בעלויות ההעתקה הריאליות שבהן נושאת הרשות וזאת בדומה למידע מוקלט, מוסרט או מצולם.
- על הרשות לפעול על מנת למסור את המידע באמצעי המוזיל במידה המרבית את עלויות ההפקה למבקש, למעט אם מתקיים אחד מהשניים -
 1. יש בכך הכבדה בלתי סבירה על עבודת הרשות²³;
 2. המבקש הביע התנגדותו למסירת המידע בדרך המוזילה את עלויות ההפקה.
- אין לגבות אגרת הפקה אם סכומה אינו עולה על 10 ₪.

22 כגון דיסק און קי, כרטיס זיכרון וכד'

23 לדוגמה, כאשר המידע קיים על גבי נייר, כעקרון יש לסרוק אותו ולשלוח בדואר אלקטרוני. אך, אם הדבר יהיה כרוך בהשקעת משאבים רבים (למשל בשל כמות רבה מאוד של נייר וחוסר באמצעים טכנולוגיים המאפשרים את סריקתו המהירה), תהיה בכך הכבדה בלתי סבירה וניתן יהיה שלא לבצע את הסריקה הנ"ל.

❑ רשות, אשר לא שיפלה בבקשה לקבלת מידע לפי המועדים הקבועים בחוק, לרבות אם לא האריכה את המועדים כנדרש לפי סעיף 7 לחוק, לא תגבה אגרות שיפול והפקה.

פסורים

נוסף על השינויים הנוגעים לגובה האגרות ולאופן חישובם, החליטה שרת המשפטים להרחיב באופן משמעותי את הפסורים הניתנים מכח סמכותה המעוגנת בחוק. עד לתיקון האמור הפסורים מתשלום אגרת בקשה כללו פטור לאדם המבקש מידע אודות עצמו או לאדם המבקש מידע אודות ההנחיות המינהליות של הרשות.

בתיקון נוספו קטגוריות הפטור הבאות -

❑ עמותה רשומה²⁴ או חברה לתועלת הציבור²⁵ הפועלות לקידום מטרה ציבורית;

❑ אדם המבקש את המידע לצורך מחקר אקדמי;

❑ אדם שאין ביכולתו לשלם את האגרה והוא מקבל אחת מהגמלאות המנויות בתקנות²⁶.

כמו כן נקבע כי נוסף על הפטור מאגרת בקשה שעוגן בתקנות, יחול גם פטור מאגרת שיפול בעד 4 שעות עבודה החל מהשעה הרביעית (במקום החל מהשעה השלישית כפי שהיה קודם). קרי, החיוב באגרת שיפול, עבור הזכאים לפטור, יתאפשר רק החל מהשעה השמינית לטיפול בבקשה כאמור.

פרסום דרכי תשלום האגרות

למען הסר ספק, ולאור ניסיון היחידה מול מספר רשויות ציבוריות, ביקשה היחידה לעגן את חובתה של הרשות לפרסם במשרדיה ובאתר האינטרנט שלה את דרכי תשלום האגרות וכך נעשה. כמו כן נקבע כי הרשות הציבורית תאפשר למבקש המידע לשלם אגרת בקשה במועד הגשת הבקשה או לפניו.

יצוין כי אנו רואים חשיבות בהוראה זו על מנת למנוע מקרים בהם הרשות סירבה למסור למבקש את דרכי תשלום האגרות מסיבות שונות. מצב דברים זה גרם לכך כי נבצר מהמבקש להשלים את בקשתו ולעקוב אחר עמידת הרשות בזמנים שקצב החוק.

24 כמשמעותה בחוק העמותות, התש"ס-1980

25 כהגדרתה בחוק החברות, התשנ"ט-1999

26 גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (אישור מבטל"א); תשלום לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972 (אישור מבטל"א); תגמול לפי הכנסה לפי סעיף 134 לחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 או לפי סעיף 74 לחוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954 (אישור מהרשות לזכויות ניצולי השואה, משרד האוצר); תשלום לפי סעיף 11 לחוק תגמולים לאסירי ציון ובני משפחותיהם, תשנ"ב-1992 (אישור מבטל"א); קצבה חודשית מלאה לפי פרק ט לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, שניתנת לנכה זכאי אשר דרגת אי כושר השתכרותו היא בשיעור 75 אחוזים ומעלה (אישור מבטל"א).

דיווח ממונה

מבוא

לפי סעיף 5(א) לחוק, על הממונה על העמדת מידע לציבור להגיש אחת לשנה דיווח על פעילותו. דיווח הממונה יכול להתפרסם במסגרת דו"ח חופש המידע השנתי, ויכול להתפרסם בנפרד ממנו.

תקנה 7 לתקנות מפרטת את הנושאים שצריכים להכלל בדיווח הממונה -

1. מספר הבקשות למידע שהוגשו במהלך השנה החולפת לפרסום הדיווח;
 2. מספר הבקשות שנענו בשנה החולפת, תוך חלוקה על פי סוג המענה (בחייב, שלילה או באופן חלקי);
 3. מספר הבקשות שנדחו בשנה החולפת, תוך חלוקה לפי העילות המפורשות בחוק לדחיית הבקשה למתן המידע;
 4. שיעור הבקשות שנענו על פי הזמנים השונים הקבועים בחוק;
 5. מספר העתירות שהוגשו על החלטת הממונה;
 6. תמצית ההחלטות בעתירות אלו שיש להן חשיבות לציבור.
- כפי שדווח בדו"ח הקודם, על מנת להבטיח עמידה בדרישות התקנות וכן על מנת לאפשר השוואה בין המדדים השונים לאורך זמן, קבעה היחידה תבנית דיווח לממונים על העמדת מידע לציבור. דו"ח זה כולל את התוצרים של הדיווח האמור בפעם השניה.

נתוני דיווח ממונה לשנת 2013

להלן הנתונים הכלליים שנאספו אודות דיווח הממונה מאת הדיווחים שהוגשו ליחידה על פי הנוהל. מתוך משרדי הממשלה 23 משרדים עמדו בחובתם על פי הנוהל (וזאת בהשוואה ל-19 משרדים בשנה הקודמת). השנה רק שני משרדים לא העבירו את המידע במועד כנדרש: המשרד לשירותי דת (שנה שניה ברציפות) והמשרד לשיתוף פעולה אזורי ופיתוח הנגב והגליל.

מתוך יחידות הסמך, 20 יחידות עמדו בחובתם על פי הנוהל. פירוש אודות היחידות שעמדו בחובתם, מפורטת בהמשך הדו"ח.

כמו כן, שבע רשויות ציבוריות שאינן כפופות לנהלי היחידה העבירו ליחידה הממשלתית, ביוזמתם, את דיווח הממונה ועל כן אנו מציגים גם את הנתונים שנאספו מאותן רשויות בדו"ח זה (להלן - "רשויות אחרות"). הרשויות הן - המוסד לביטוח לאומי (שנה שניה ברציפות), האפוטרופוס הכללי, עיריית כרמיאל, עיריית אילת, הרשות לניירות ערך, המועצה האזורית שער הנגב והמועצה המקומית כפר ברא.

מספר הבקשות

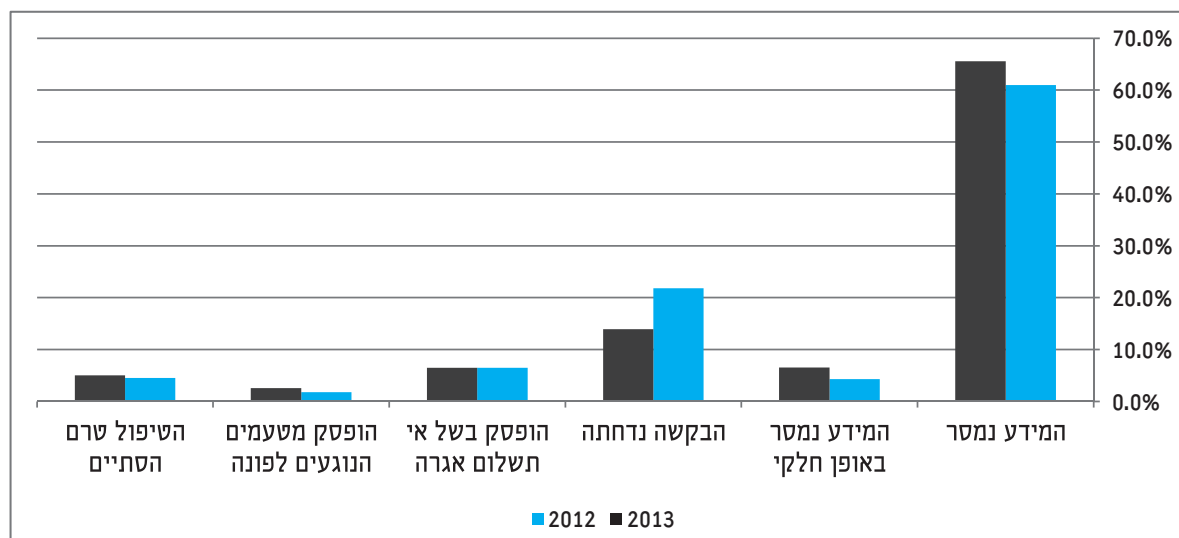
הנתון אודות מספר בקשות חופש המידע שהוגשו לכל רשות, הינו נתון קל להשוואה ומאפשר "מדידה" של הרשויות והערכת רמת השקיפות שלהן (לדוגמא על פי אחוזי ההיענות למסירת מידע). עם זאת קביעה זו עשויה להטעות.

כיום, קיימת עדיין שונות בין סיווג בקשות על ידי הממונים השונים. לפיכך, ייתכן כי מיעוט בקשות לחופש מידע אינו מעיד בהכרח על חוסר שקיפות של הרשות, אלא על העובדה כי הממונה מסווג באופן מושכל פניות המגיעות לפתחו, ומשאיר בידו רק את אותן בקשות הדורשות בחינה מדוקדקת בין אם בשל מורכבות החומר ובין אם בשל היקפו. מטעם זה ייתכן כי באותה רשות אחוזים גבוהים יותר של בקשות ייענו בשלילה, אולם אין הדבר מעיד (בהכרח) על אי מסירת מידע על ידי הרשות לפונים בדרכים אחרות (כגון באמצעות פניות ציבור, אתר האינטרנט וכד').

להלן סיכום הנתונים -

משרדי ממשלה	סה"כ	המידע נמסר	המידע באופן חלקי	הבקשה נדחתה	הופסק בשל אי תשלום אגרה	הופסק מסעמים הנוגעים לפונה	הטיפול טרם הסתיים
2663	1856	153	233	134	86	201	7.5%
100%	69.7%	5.7%	8.7%	5%	3.2%		
יחידות סמך	1376	809	112	289	136	12	18
100%	58.8%	8.1%	21%	9.9%	0.9%	1.3%	
רשויות אחרות	310	186	19	82	11	12	0
100%	60%	6.1%	26.5%	3.5%	3.9%	0%	
סה"כ	4349	2851	284	604	281	110	219
100%	65.6%	6.5%	13.9%	6.5%	2.5%	5%	

להלן סיכום הנתונים בהשוואה בין שנת 2012 לשנת 2013. יצוין כי על פניו קיימת מגמת עלייה מסוימת במספר הבקשות שנענו בחיוב או בחיוב חלקי ביחס לשנה הקודמת. כמו כן, קיימת ירידה משמעותית בכמות הבקשות שנדחו באופן גורף.



להלן פירוט הנתונים בנוגע למשרדי הממשלה²⁷ -

רשות ציבורית	סה"כ	המידע נמסר	המידע באופן חלקי	הבקשה נדחתה	הופסק בשל אי תשלום אגרה	הופסק מטעמים הנוגעים לפונה	הטיפול טרם הסתיים
משרד הבריאות	582	324	33	53	79	13	80
	100.0%	55.7%	5.7%	9.1%	13.6%	2.2%	13.7%
משרד הכלכלה	466	400	46	4	7	7	2
	100.0%	85.8%	9.9%	0.9%	1.5%	1.5%	0.4%
משרד התחבורה	403	348	3	14	12	17	9
	100.0%	86.4%	0.7%	3.5%	3.0%	4.2%	2.2%
משרד החינוך	247	180	14	8	3	23	19
	100.0%	72.9%	5.7%	3.2%	1.2%	9.3%	7.7%
משרד הפנים	135	124	0	11	0	0	0
	100.0%	91.9%	0.0%	8.1%	0.0%	0.0%	0.0%
המשרד להגנת הסביבה	124	50	3	18	7	8	38
	100.0%	40.3%	2.4%	14.5%	5.6%	6.5%	30.6%
משרד האוצר	70	53	5	3	3	2	4
	100.0%	75.7%	7.1%	4.3%	4.3%	2.9%	5.7%
משרד המשפטים	70	28	12	23	2	1	4
	100.0%	40.0%	17.1%	32.9%	2.9%	1.4%	5.7%
המשרד לבטחון פנים	69	35	0	31	0	0	3
	100.0%	50.7%	0.0%	44.9%	0.0%	0.0%	4.3%
משרד ראש הממשלה	64	58	2	3	0	1	0
	100.0%	90.6%	3.1%	4.7%	0.0%	1.6%	0.0%
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	63	24	10	15	8	2	4
	100.0%	38.1%	15.9%	23.8%	12.7%	3.2%	6.3%
משרד הרווחה	62	38	0	14	4	4	2
	100.0%	61.3%	0.0%	22.6%	6.5%	6.5%	3.2%
משרד הביטחון	60	19	9	3	2	5	22
	100.0%	31.7%	15.0%	5.0%	3.3%	8.3%	36.7%
משרד התקשורת	57	24	13	8	4	1	7
	100.0%	42.1%	22.8%	14.0%	7.0%	1.8%	12.3%
משרד הבינוי והשיכון*	52	51	1	0	0	0	0
	100.0%	98.1%	1.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
משרד התיירות	47	44	0	1	2	0	0
	100.0%	93.6%	0.0%	2.1%	4.3%	0.0%	0.0%
משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים	39	29	1	5	0	0	4
	100.0%	74.4%	2.6%	12.8%	0.0%	0.0%	10.3%

* הנתונים של משרד הבינוי והשיכון הם נתונים מחודש יולי ואילך בשל אי תיעוד קודם של הנתונים קודם לכן.

רשות ציבורית	סה"כ	המידע נמסר	המידע באופן חלקי	הבקשה נדחתה	הופסק בשל אי תשלום אגרה	הופסק משעמים הנוגעים לפונה	הטיפול שרם הסתיים
משרד החוץ	27	15	1	10	0	0	1
	100.0%	55.6%	3.7%	37.0%	0.0%	0.0%	3.7%
המשרד לקליטת עליה	17	8	0	5	0	2	2
	100.0%	47.1%	0.0%	29.4%	0.0%	11.8%	11.8%
משרד התרבות והספורט	5	2	0	2	1	0	0
	100.0%	40.0%	0.0%	40.0%	20.0%	0.0%	0.0%
המשרד לאזרחים ותיקים	4	2	0	2	0	0	0
	100.0%	50.0%	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%
סה"כ אחוזים	2663	1856	153	233	134	86	201
	100.0%	69.7%	5.7%	8.7%	5.0%	3.2%	7.5%

מעיון בנתונים ובהשוואה לשנה הקודמת (2012), עולים הנתונים הבאים -

1. על אף שבמרבית המשרדים היתה ירידה בכמות הבקשות שהוגשו בשנת 2013 ביחס לשנת 2012 היו מספר משרדים בהם היתה עליה משמעותית באחוזי הבקשות -

1.1 משרד החקלאות ופיתוח הכפר - עליה של 134% (47 בקשות בשנת 2012)

1.2 משרד הבריאות - עליה של 130% (448 בקשות בשנת 2012)

1.3 משרד החוץ - עליה של 129% (21 בקשות בשנת 2012)

2. למעט ארבעה משרדים, ביתר המשרדים אחוזי ההיענות בחיוב עלתה ביחס לשנה הקודמת. המשרדים בהם היתה העליה הגדולה ביותר באחוזי המענה בחיוב הם -

1.4 משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (כ-42%)

1.5 משרד החינוך (כ-33%)

1.6 משרד האוצר (כ-30%)

יצוין כי אנו ערים לעובדה כי השינוי באחוזי ההיענות על ידי המשרדים השונים יכול לסבול מהטיה לדוגמא בשל סוג המידע המבוקש, אופן הדיווח וכד' אולם אנו רואים כי המגמה משותפת למרבית משרדי הממשלה.

3. משרד הבינוי והשיכון שמר על מקומו כמשרד בעל אחוזי ההיענות הגבוהה ביותר לבקשות (כ-98%);

4. משרד התקשורת נשאר המשרד בעל האחוזים הגבוהים ביותר למסירת מידע חלקי (כ-23%). כפי שהוער בדו"ח השנתי הקודם, נתון זה יכול להיות מוסבר לאור היקף המידע המסחרי המצוי בידי המשרד, והרצון למסור מידע למבקש, אולם להגן על אינטרסים מסחריים של צדדים שלישיים;

5. המשרד לאזרחים ותיקים הוא בעל שיעור הדחיה הגבוה ביותר (50%). יצוין כי מדיניות המשרד היא לתת את מירב המידע באמצעות מסלול של פניות ציבור. בהינתן כי למשרד הוגשו 4 בקשות חופש מידע בסה"כ, יש להתייחס לנתון זה בערבון מוגבל היות והוא עשוי לשקף את מדיניות המשרד לנתב למסלול חופש המידע בקשות קשות בלבד.

6. משרד הבטחון נותר המשרד בעל האחוזים הגבוהים ביותר של בקשות שהטיפול בהן מתמשך (כ-37%). נתון זה יש לקרוא בצמוד לנתונים אודות משך זמן הטיפול בבקשות המופיע בהמשך הפרק.

להלן פירוט הנתונים בנוגע ליחידות סמך -

רשות ציבורית	סה"כ	המידע נמסר	המידע באופן חלקי	הבקשה נדחתה	הופסקו בשל אי תשלום אגרה	הופסקו משעמם הנוגעים לפונה	הטיפול שרם הסתיים
רשות המיסים	412	268	13	117	2	4	8
	100.0%	65.0%	3.2%	28.4%	0.5%	1.0%	1.9%
משטרת ישראל	325	199	1	49	76	0	0
	100.0%	61.2%	0.3%	15.1%	23.4%	0.0%	0.0%
רשות מקרקעי ישראל	239	143	21	43	28	2	2
	100.0%	59.8%	8.8%	18.0%	11.7%	0.8%	0.8%
רשות האוכלוסין	178	111	35	26	5	1	0
	100.0%	62.4%	19.7%	14.6%	2.8%	0.6%	0.0%
צה"ל	93	45	16	22	4	3	3
	100.0%	48.4%	17.2%	23.7%	4.3%	3.2%	3.2%
הנהלת בתי המשפט	85	25	12	25	20	2	1
	100.0%	29.4%	14.1%	29.4%	23.5%	2.4%	1.2%
הרשות להגבלים עסקיים	19	6	8	2	0	0	3
	100.0%	31.6%	42.1%	10.5%	0.0%	0.0%	15.8%
רשות האכיפה והגבייה	8	4	2	1	0	0	1
	100.0%	50.0%	25.0%	12.5%	0.0%	0.0%	12.5%
מרכז רפואי רמב"ם	8	2	2	4	0	0	0
	100.0%	25.0%	25.0%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%
המרכז למיפוי ישראל	5	5	0	0	0	0	0
	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
מרכז רפואי שיבא	4	1	2	0	1	0	0
	100%	25.0%	50.0%	0.0%	25.0%	0.0%	0.0%
סה"כ אחוזים	1376	809	112	289	136	12	18
	100.0%	58.8%	8.1%	21.0%	9.9%	0.9%	1.3%

מספר הממונים ביחידות הסמך אשר העבירו דיווח ליחידה הממשלתית לממשלה עלה במקצת²⁸. ישנן מספר יחידות סמך אשר דיווחו ליחידה על כך כי במהלך שנת 2013 לא הוגשו בקשות חופש מידע כלל²⁹.

מעיון בנתונים ובהשוואה לשנה הקודמת (2012) לגבי 12 יחידות שהגישו את הדיווח שנתיים ברציפות, עולים הנתונים הבאים -

1. ביחידות הסמך לגבי 5 יחידות לא הוגשה אף בקשה למידע בשנתיים החולפות. לגבי יתר 7 היחידות, לא ניתן לדבר על מובהקות לעניין כמות הבקשות.

□ בשלוש יחידות כמות הבקשות עלתה ביחס לשנת 2012 (רשות האוכלוסין וההגירה 164%; הרשות להגבלים עסקיים 136%; משטרת ישראל 130%)

□ בשלוש יחידות כמות הבקשות ירדה ביחס לשנת 2012 (רשות האכיפה והגבייה ירידה של 64%;

28 בשנת 2013 העבירו 19 יחידות סמך דיווח שנתי, ובשנת 2014 העבירו דיווח כאמור 20 יחידות
29 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המדפיס הממשלתי, בית חולים שער מנשה, מרכז רפואי הלל יפה, המרכז לבריאות הנפש אברבנאל, בית חולים שמואל הרופא, בית חולים פוריה, מרכז רפואי גריאטרי נתניה ומרכז רפואי אסף הרופא.

רשות המסים ירדה של 16%; הנהלת בתי המשפט ירדה של 14%)

❑ ביחידה אחת לא ניתן לערוך השוואה לגבי כמות הבקשות (רשות מקרקעי ישראל) היות והנתונים בשנת 2012 היו נתונים חלקיים.

2. גם לעניין אחוזי ההיענות בחיוב ביחס לשנה הקודמת אין מגמה אחידה.

❑ בארבע יחידות היתה עליה באחוזי ההיענות בחיוב (רשות המסים 19%; רשות האכיפה והגביה 9%; הנהלת בתי המשפט 7.5%, רשות מקרקעי ישראל 4.8%)

❑ בשלוש יחידות היתה ירידה באחוזי ההיענות בחיוב (רשות ההגבלים העסקיים ירידה של 11%; רשות האוכלוסין ירידה של 10%; משטרת ישראל ירידה של 9%)

יצוין כי אנו ערים לעובדה כי השינוי באחוזי ההיענות על ידי היחידות יכולה לסבול מהסיה לדוגמא בשל סוג המידע המבוקש המשתנה משנה לשנה.

3. מרבית בתי החולים הממשלתיים אשר העבירו דיווח ממונה ליחידה, למעט המרכז הרפואי רמב"ם, ציינו כי לא הוגשה אליהם אף בקשה לקבלת מידע. יצוין כי בשיחות עם הממונים עלה כי מרבית הבקשות המגיעות לידי בית החולים נוגעות למידע מתיקו הרפואי של החולה ועל כן מופנות למסלול טיפול מכח חוק זכויות החולה ולא מכח חוק חופש המידע;

4. בדומה לשנה הקודמת גם בשנת 2013 הרשות להגבלים עסקיים היתה יחידת הסמך בעלת האחוזים הגבוהים ביותר (42%) במסירת מידע חלקי, דבר שניתן להסביר, כפי שהוער לגבי משרד התקשורת, כי לאור ריבוי המידע המסחרי השלוב במידע שברשותו, מנסה הרשות לאזן בין היענות לבקשה לקבלת מידע לבין אינטרסים של צדדים שלישיים;

5. בהנהלת בתי המשפט ומשטרת ישראל כרבע מהבקשות שהוגשו נדחו בשל אי תשלום אגרה.

להלן פירוט הנתונים בנוגע לרשויות נוספות שבחרו להעביר דיווח ממונה ליחידה -

רשות ציבורית	סה"כ	המידע נמסר	המידע נמסר באופן חלקי	הבקשה נדחתה	הופסק בשל אי תשלום אגרה	הופסק משעמים הנוגעים לפונה	הטיפול שרם הסתיים
המוסד לביטוח לאומי	134	96	11	25	2	0	0
	100.0%	71.6%	8.2%	18.7%	1.5%	0.0%	0.0%
הרשות לניירות ערך	28	6	2	13	0	7	0
	100.0%	21.4%	7.1%	46.4%	0.0%	25.0%	0.0%
עיריית אילת	46	31	4	5	1	5	0
	100.0%	67.4%	8.7%	10.9%	2.2%	10.9%	0.0%
עיריית כרמיאל	50	50	0	0	0	0	0
	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
האפוטרופוס הכללי	51	3	2	39	7	0	0
	100.0%	5.9%	3.9%	76.5%	13.7%	0.0%	0.0%
מועצה איזורית שער הנגב	1	0	0	0	1	0	0
	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%
מועצה מקומית כפר ברא	0	0	0	0	0	0	0
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

עמידה בזמנים הקצובים בחוק

זמן הטיפול בבקשה קבוע בחוק. מלכתחילה, נדרשת הרשות להשיב לבקשה בתוך 30 יום. הממונה או ראש הרשות רשאים להאריך את הטיפול בבקשה ב-30 יום נוספים, ובתנאי שיודיעו על כך למבקש בכתב, תוך מתן הנמקה לסיבת הארכת הזמנים. מעבר לתקופה האמורה רק ראש הרשות רשאי להאריך את הטיפול בבקשה ב-60 יום נוספים (קרי עד 120 יום בסה"כ), במידה ובשל היקף המידע המבוקש או מורכבותו, נדרש זמן נוסף לטיפול בבקשה. גם בהארכה הנוספת, נדרשת הרשות להודיע על כך בכתב למבקש, ולנמק את החלטתה.

יצוין, כי החוק אינו מאפשר, כלשונו, הארכת משך הטיפול בבקשה מעבר ל-120 יום. עם זאת, כפי שמעידים הנתונים שנאספו, לעתים חורג הטיפול בבקשה מעבר לזמן שהוקצב מכח החוק.

נדגיש כי לאור היעדרותה של מערכת ממוחשבת לטיפול בבקשות, הזמנים המצוינים להלן כוללים בתוכם (בבקשות מסוימות) את 21 הימים המוקצים לפניה לצד ג'. על כן, במקרים מסוימים, משך הזמן לטיפול בבקשה על פי החוק נמוך מהמצוין לעיל אולם לא היה בידי הממונים הכלי להפריד נתונים אלו בקלות הנדרשת.

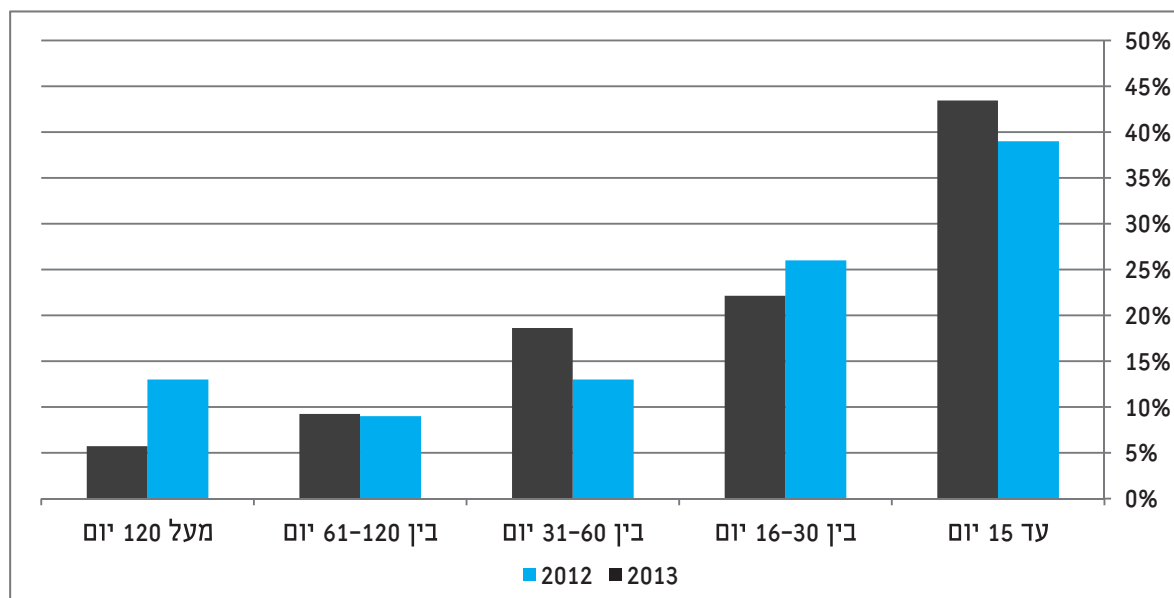
רשות ציבורית	זמן טיפול עד 15 יום		זמן טיפול בין 16-30 יום		זמן טיפול בין 31-60 יום		זמן טיפול בין 61-120 יום		זמן טיפול מעל 120 יום		סה"כ
משרד הבריאות	281	56.0%	69	13.7%	63	12.5%	55	11.0%	34	6.8%	502
משרד הכלכלה	87	18.7%	105	22.5%	213	45.7%	36	7.7%	25	5.4%	466
רשות המיסים	176	45.4%	81	20.9%	56	14.4%	43	11.1%	32	8.2%	388
משרד התחבורה	264	72.3%	44	12.1%	28	7.7%	19	5.2%	10	2.7%	365
משטרת ישראל	103	41.4%	24	9.6%	71	28.5%	48	19.3%	3	1.2%	249
משרד החינוך	128	57.1%	40	17.9%	31	13.8%	16	7.1%	9	4.0%	224
רשות מקרקעי ישראל	135	65.2%	36	17.4%	27	13.1%	6	2.9%	3	1.4%	207
רשות האוכלוסין	2	1.2%	151	87.8%	18	10.5%	1	0.6%	0	0.0%	172
משרד הפנים	59	43.7%	43	31.9%	22	16.3%	9	6.7%	2	1.5%	135
המוסד לביטוח לאומי	71	53.8%	48	36.4%	11	8.3%	2	1.5%	0	0.0%	132
הנהלת בתי המשפט	37	43.5%	27	31.8%	15	17.6%	3	3.5%	3	3.5%	85
המשרד להגנת הסביבה	18	25.4%	5	7.0%	11	15.5%	17	23.9%	20	28.2%	71
המשרד לבטחון פנים	11	15.9%	8	11.6%	11	15.9%	4	5.8%	2	2.9%	69
משרד ראש הממשלה	43	67.2%	5	7.8%	7	10.9%	4	6.3%	5	7.8%	64
משרד האוצר	13	20.3%	14	21.9%	11	17.2%	14	21.9%	12	18.8%	64

רשות ציבורית	זמן טיפול עד 15 יום		זמן טיפול בין 16-30 יום		זמן טיפול בין 31-60 יום		זמן טיפול בין 61-120 יום		זמן טיפול מעל 120 יום		סה"כ
משרד המשפטים	6	9.5%	2	3.2%	18	28.6%	11	17.5%	26	41.3%	63
צה"ל	1	1.6%	3	4.9%	23	37.7%	28	45.9%	6	9.8%	61
משרד הרווחה	18	34.6%	13	25.0%	14	26.9%	4	7.7%	3	5.8%	52
משרד הבינוי והשיכון	31	59.6%	7	13.5%	9	17.3%	4	7.7%	1	1.9%	52
האפוטרופוס הכללי	36	70.6%	7	13.7%	0	0.0%	2	3.9%	6	11.8%	51
עיריית כרמיאל	0	0.0%	50	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	50
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	11	22.4%	10	20.4%	15	30.6%	10	20.4%	2	4.1%	49
משרד התקשורת	21	46.7%	8	17.8%	7	15.6%	4	8.9%	5	11.1%	45
משרד התיירות	36	81.8%	4	9.1%	3	6.8%	0	0.0%	1	2.3%	44
משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים	13	37.1%	8	22.9%	8	22.9%	5	14.3%	1	2.9%	35
משרד החוץ	16	59.3%	5	18.5%	5	18.5%	0	0.0%	1	3.7%	27
הרשות לניירות ערך	7	33.3%	6	28.6%	3	14.3%	4	19.0%	1	4.8%	21
הרשות להגבלים עסקיים	4	22.2%	6	33.3%	3	16.7%	1	5.6%	4	22.2%	18
המשרד לקליטת עליה	9	60.0%	5	29.4%	1	5.9%	0	0.0%	2	11.8%	17
רשות האכיפה והגבייה	2	25.0%	3	37.5%	3	37.5%	0	0.0%	0	0.0%	8
מרכז רפואי תל אביב	6	75.0%	1	12.5%	1	12.5%	0	0.0%	0	0.0%	8
מרכז רפואי רמב"ם	3	42.9%	4	57.1%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	7
המרכז למיפוי ישראל	5	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	5
המשרד לאזרחים ותיקים	4	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	4
משרד התרבות והספורט	2	50.0%	2	50.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	4
מרכז רפואי שיבא	1	33.3%	0	0.0%	1	33.3%	1	33.3%	0	0.0%	3
סה"כ	1673	43.4%	852	22.1%	717	18.6%	356	9.2%	220	5.7%	3852

מעיון בנתונים ניתן להצביע על מספר תובנות -

- 65% מכלל הבקשות שהטיפול בהן נסתיים, נענו בתוך 30 יום ולא נדרשה הארכת זמנים. ב-9% מהמקרים בלבד, נדרשה הארכת מועדים על ידי ראש הרשות אולם הטיפול לא חרג מהמקסימום שנקבע בחוק נתונים אלו דומים לנתונים שנאספו בשנת 2012;
 - השינוי המשמעותי חל בפיחות באחוז הבקשות שנענו מעבר למותר על פי חוק (מעל 120 יום). בשנת 2012 נתון זה עמד על כ-13% מכלל הבקשות ובשנה החולפת הנתון ירד לכ-6%;
 - עיריית כרמיאל, מרכז רפואי רמב"ם, המרכז למיפוי ישראל, המשרד לאזרחים ותיקים, משרד התרבות והספורט ומרכז רפואי שיבא השיבו לכל הבקשות שבטיפולם בתוך 30 יום. יצוין כי למעט עיריית כרמיאל, מדובר במספר בקשות מועט. עם זאת, גם רשויות אחרות בהיקף בקשות דומה, לא עמדו בהכרח בלוחות הזמנים הללו;
 - משרד התיירות, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הקליטה (בכ-90% מהבקשות) הן שלושת הרשויות לאחר הרשויות שנמנו לעיל, שהשלימו את הטיפול בזמן המהיר ביותר. יש לציין במיוחד את המוסד לביטוח לאומי שזו לו שנה שניה ברציפות שהוא עומד בראש הרשויות הנותנות מענה מהיר לבקשות המוגשות אליו. זאת ראוי לציין במיוחד לאור היקף הבקשות המוגשות למוסד לביטוח לאומי ולאחוזי ההיענות בחיוב לבקשות אלו;
 - בצה"ל כמות הבקשות שנענו תוך שלושים יום עמד על כ-7% בלבד, ובמשרד המשפטים על כ-13%;
 - משרד המשפטים הוא המשרד בעל האחוזים הגבוהים ביותר (41%) בהם מתקבלת החלטה מעבר למניין הזמנים החוק.
- בהשוואה לשנת 2012 עולה כי אחוז ההיענות עד 30 יום דומה כמו גם כמות הבקשות שנדרש להם אישור מנכ"ל (כ-65% וכ-9% בהתאמה). עם זאת נראה כי ב-2013 הצטמצם משמעותי החריגה במתן מענה מהמקסימום המותר על פי החוק (מעל 120 יום).

להלן הנתונים -



פירוש העילות לדחיית בקשות

התקנות קובעות כי דיווח ממנה יכול את פירוש העילות בגין לא נמסר מידע. בחינת העילות מתבססת על עדכון של 36 רשויות בנושא זה³⁰ היות ויתר הרשויות המדווחות לא נדרשו לכך בין אם כי לא הוגשו להן כל בקשות ובין אם כי לא דחו באופן חלקי או מלא אף אחת מן הבקשות.

להלן הנתונים אודות העילות המרכזיות בגין נדחו בקשות -

2013		עילה
באחוזים	סך בקשות	
20.6%	176	8(3) - לא ניתן לאתר
15.9%	136	8(5) - הפנייה לרשות ציבורית אחרת
11.3%	96	9(א)(4) - איסור על פי דין
9.3%	79	9(א)(3) - פגיעה בפרטיות
6.9%	59	9(ב)(4) - דיונים פנימיים
5.0%	43	8(1) - הקצאת משאבים
4.5%	38	14- החוק אינו חל
3.9%	33	8(4) - פורסם לציבור
3.5%	30	20 - קיים הסדר עיון בחוק אחר
3.0%	26	9(ב)(8) - רשות אכיפה
16%	137	אחר
100%	853	סה"כ

כפי שהיה בשנה הקודמת, מרבית הבקשות נדחות מהטעם שלא ניתן לאתר את המידע (כ-20%, המהווה עליה של כ-2.5% מהשנה הקודמת). נתון זה מעיד על רמת ניהול הידע בתוך הרשות הציבורית היות והתשובה ניתנת במקום בו המידע צריך היה להיות בידי הרשות אולם היא אינה מצליחה לאתר אותו באמצעים סבירים.

סך האגרות שנגבו

בדיווח הממונה נתבקשו הממונים לציין את סך האגרות שנגבו במהלך השנה. הנתון אמור לשקף את כלל האגרות (אגרת בקשה, אגרת טיפול ואגרת הפקה). יצוין כי נתון זה אינו נדרש בדיווח על פי החקיקה, עם זאת נהלי היחידה מחייבים את דיווח הנתון על פי הנוהל.

בשנה זו דיווחו 31 רשויות על סכום האגרות שנגבו וזו בהשוואה ל-24 רשויות שדיווחו בשנת 2012.

מהנתונים החלקיים שיש בידנו עולה כי בשנת 2013 שולמו אגרות חופש מידע לכל הפחות בסכום של כרבע מיליון ש"ח. יש להניח כי סכום האגרות גבוה מהמצוין מהטעם כי לא כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך דיווחו על גביית האגרות. מיותר לציין כי סכום האגרות אינו מכסה את עלויות הטיפול בבקשות לחופש מידע. השנה ביצענו השוואה בין הרשויות השונות בדבר העלות הממוצעת לטיפול בבקשה. נתון זה יש בו כדי להעיד על מורכבות הבקשות המוגשות לאותה רשות, אם כי לא ניתן לשלול כי קיימת הטיה

מסוימת בשל שוני במדיניות הגביה בין המשרדים השונים. בעניין זה יש לתת את הדעת כי בקשות לקבלת מידע של אדם אודות עצמו היו פטורות בשנת 2013 מתשלום אגרת בקשה וכן מאגרות טיפול עבור 7 שעות ראשונות ועל כן רשות שמרבית הבקשות אליה הן מסוג זה, ממוצע גבייה עבור בקשה יורד.

שם הרשות	סכום	מס' בקשות	ממוצע תשלום לבקשה
רשות מקרקעי ישראל	₪ 42,425.29	239	₪ 177.51
משרד האוצר	₪ 9,442.77	70	₪ 134.90
משרד המשפטים	₪ 8,319	70	₪ 118.84
משרד הביטחון	₪ 6,691.15	60	₪ 111.52
משרד הפנים	₪ 13,230	135	₪ 98.00
משרד הבינוי והשיכון	₪ 5,055.82	52	₪ 97.23
רשות ההגבלים העסקיים	₪ 1,736	19	₪ 91.37
משרד האנרגיה והמים	₪ 3,403.1	39	₪ 87.26
משרד התקשורת	₪ 4,834	57	₪ 84.81
המשרד לבטחון פנים	₪ 5,656	69	₪ 81.97
משרד התרבות והספורט	₪ 402	5	₪ 80.40
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	₪ 3,706	63	₪ 58.83
המשרד להגנת הסביבה	₪ 6,703	124	₪ 54.06
מרכז רפואי שיבא	₪ 202	4	₪ 50.50
משרד ראש הממשלה	₪ 3,109	64	₪ 48.58
משטרת ישראל	₪ 13,194	325	₪ 40.60
משרד הרווחה	₪ 2,177	62	₪ 35.11
משרד הכלכלה	₪ 14,870.48	466	₪ 31.91
משרד החינוך	₪ 7,580	247	₪ 30.69
משרד החוץ	₪ 802	27	₪ 29.70
משרד הבריאות	₪ 16,159	582	₪ 27.76
המשרד לקליטת עלייה	₪ 404	17	₪ 23.76
צה"ל	₪ 2,121	93	₪ 22.81
משרד התחבורה	₪ 8,886	403	₪ 22.05
משרד התיירות	₪ 598	47	₪ 12.72
רשות המיסים	₪ 5,059	12 4	₪ 12.28
המוסד לביטוח לאומי	₪ 1,370	134	₪ 10.22
הרשות לניירות ערך	₪ 100	28	₪ 3.57
המשרד לאזרחים ותיקים	₪ 0.00	4	₪ 0.00
סה"כ	₪ 252,773.38	4103	₪ 61.61

דו"ח שנתי

על פי הוראות סעיף 5 לחוק ותקנה 5 לתקנות, על כל רשות ציבורית לפרסם את הדו"ח השנתי עד לראשון ליולי בשנה העוקבת. תקנה 6 מפרטת את הנושאים שצריכים להיכלל בדו"ח השנתי וביניהם: הצגת מבנה הרשות, דרכי ההתקשרות עמה, סקירת פעילות הרשות בשנה החולפת, פירוש התקציב והוצאות בפועל של השנה הקודמת, תמיכות ועוד.

החל משנת 2012, החלה היחידה לעקוב אחר פרסום הדו"חות השנתיים. לאור מועד הפרסום האחרון הקבוע בחקיקה (ה-1 ליולי), היחידה מפרסמת תמונת מצב אודות פרסום הדו"ח השנתי באתרי האינטרנט. בעניין פרסום דו"חות שנתיים נציין כי בתאריך 27/1/2014 ניתן פסק דין בעת"מ 21525-07-13 **גישה נ' מתאם הפעולות בשטחים** (בית המשפט המחוזי בתל אביב), בה נדונה בקשת העותרת לחייב את מתאם הפעולות בשטחים (להלן - מתפ"ש) לפרסם דוחות שנתיים לפי חוק חופש המידע המתייחסים לשנת 2012 וכן תמצית דוחות השנים 2011-2000, היות והדוחות הללו לא פורסמו על ידי הרשות. הרשות השיבה כי אי הפרסום מקורו בטעות וזאת בשל סברתה כי די בפרסום הדוחות המפורסמים על ידי משרד הביטחון וצה"ל. עוד ציינה המשיבה, כי מעתה תפעל לפרסם דוחות שנתיים החל מהדו"ח עבור שנת 2012 והלאה וכן תפרסם תמצית של הדו"ח עבור שנת 2011 בלבד.

במחלוקת שנותרה להכרעה, ביהמ"ש קיבל את עמדת המתפ"ש בשל השיהוי בהגשת העתירה ובשל העובדה כי ביצוע עבור 12 שנה אחורה, במקום שבו לא הוכנו דוחות כאלה, יביא להשלט נטל בלתי סביר ובלתי מוצדק בנסיבות העניין על הרשות.

להלן תמצית הנתונים שעלו מתמונת המצב שפורסמה ובכלל זה המשך מעקב אחר רשויות שפרסמו בסופו של יום את הדו"ח, אם כי באיחור ניכר מהמועד הנדרש. את תמונת המצב המלאה אודות פרסום הדו"ח השנתי כפי שפורסמה במהלך שנת 2012, ניתן למצוא באתר האינטרנט של היחידה הממשלתית. נכון לחודש יולי 2013, 20³¹ משרדי ממשלה מתוך 24 (87%) ו-19 יחידות סמך מתוך 50 (38%) פרסמו את דו"ח חופש המידע השנתי. נכון למועד זה שלושה משרדים טרם פרסמו את הדו"ח השנתי - משרד התחבורה, משרד התקשורת והמשרד לקליטת עליה.

לשם השוואה, נכון לאוקטובר 2012 רק 60% ממשרדי הממשלה ו-12% מיחידות הסמך פרסמו את הדו"ח השנתי כקבוע בתקנות חופש המידע. בנוסף, באותה שנה, מתוך משרדי הממשלה שפרסמו את הדו"ח רק כ-44% ורק 12% מיחידות הסמך פרסמו את דו"ח חופש המידע במועד אשר קבוע בתקנות.

בהשוואה לנתוני השנה הקודמת, חלה עליה במספר משרדי הממשלה שפרסמו את הדו"ח השנתי בכלל ובמועד הקבוע בחוק בפרט.

תוכן הדו"ח השנתי

השנה בחרה היחידה להתמקד בסקירת המצב של פרסום הדו"ח השנתי בחמישה נושאים מרכזיים אשר עליהם קיימת חובת דיווח בדו"ח השנתי. מובאת לפניכם תמונת המצב כפי שעלתה מן הדו"חות נכון לחודש אוקטובר.

מובאים בפניהם עיקרי הממצאים שאינם כוללים התייחסות לממצאים הנוגעים להנחיות מינהליות ולדפי חופש המידע של הרשויות, שהורחב עליהם בפרקים אחרים בדו"ח זה. הרחבה נוספת בעניין זה ניתן למצוא בתמונת המצב המופיעה באתר היחידה.

31 יצוין כי המשרד להגנת הסביבה פרסם באינטרנט התייחסות לדו"ח, אולם תוכנו לא תאם את דרישות התקנות ועל כן דו"ח זה אינו מתייחס אליו.

תקציב והוצאות המדינה

תקנות חופש המידע קובעות כי על רשות ציבורית לפרסם את התקציב שלה ואת פרוש הוצאותיה לפי סעיפי התקציב במסגרת דו"ח חופש המידע השנתי. אופן חשיפת נתוני התקציב והוצאות המדינה עלה פעמים רבות לסדר היום והוא מעורר עניין רב בקרב הציבור. היחידה רואה חשיבות רבה בחשיפת הנתונים על ידי הרשויות, באופן שיאפשר לציבור לראות הן את התקציב הנוכחי והן את תקציב השנה החולפת, לרבות אופן חלוקת הכספים בפועל – וזאת לכל הפחות ברמת התקנה התקציבית, כפי שמפורסם על ידי משרד האוצר.

בבדיקה מעמיקה של נתוני התקציב, שפורסמו במסגרת הדוחות השנתיים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, עלו הממצאים הבאים:

- ❑ רשויות רבות (משרדי ממשלה – 40% ויחידות סמך 26%) מפרסמות נתונים כלליים של התקציב בלבד.
- ❑ מיעוט ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך פרסמו את נתוני התקציב ברמת התקנה התקציבית המאפשרת את פילוח הפעילות אליה מוקצה התקציב.

- ❑ מרבית משרדי הממשלה ויחידות הסמך (90%-80% בהתאמה) אינם מלווים את נתוני התקציב בהסברים.

יצוין כי פרסום הוצאות מכספי הציבור הינו נושא שזוכה לרמת שקיפות גבוהה בעולם. נוסף על העובדה כי מדובר בכספי ציבור, השיח המקצועי מקשר בין השקיפות בתחום זה ליכולת להתמודד עם תופעות של שחיתות. לדוגמא, הבנק העולמי מתנה מתן סיוע למדינות מתפתחות ביצירת מנגנונים של שקיפות בתחום ניהול והקצאת כספי הציבור.

לאור חשיבות הנושא והעובדה כי אנו רואים יתרון בהגברת השקיפות בהוצאות הממשלה באמצעות הגורם המרכזי בידיו נתונים אלו. אנו פועלים לקדם שקיפות בתחום זה בשיתוף עם כל הגורמים הרלוונטיים ובראשם שרי המשפטים והאוצר. אנו תקווה כי בקרוב תוצע תוכנית לקידום הגברת השקיפות גם בנושא זה.

תמיכות, קרנות ומלגות

בכל שנה אלפי מוסדות ציבוריים הפועלים למטרות חינוך, תרבות, בריאות, מדע ועוד זוכים לתמיכה ממשלתית, הניתנת באמצעות משרדי הממשלה הרלוונטיים לתחום פעילותם. במסגרת זו חילקה הממשלה בשנת 2013 כ-1.7 מיליארד ש"ח.

המידע אודות התמיכות של משרדי ממשלה, מפורסם באתר התמיכות הממשלתי. ניתן לאתר את המידע באתר משרדי, על פי נושא התמיכה, על פי שם המוסד הנתמך ובחתיכים נוספים.

נכון למועד זה קיימת חובה גם על משרדי הממשלה לפרט בדו"ח השנתי שלהם נתונים אודות תמיכות, קרנות ומלגות. פרסום באתר החשכ"לית אודות התמיכות, אינו פוטר את הרשויות מפירוש המידע האמור בדו"ח השנתי, אלא יכול להוות עבור המשרד כלי עזר בחשיפת המידע לציבור גם בדו"ח השנתי.

בבחינת עמידת משרדי הממשלה בדרישה זו עלה כי רק 45% ממשרדי הממשלה פירשו את הסכומים ואת המוסדות אשר קיבלו תמיכות, וזאת על אף ההוראה המחייבת בתקנה ועל אף הנגישות הקלה למידע זה.

תוכניות עבודה

תקנות חוק חופש המידע קובעות, כי על רשות ציבורית לפרסם, במסגרת דו"ח חופש המידע, סקירה של עיקרי הפעילות של הרשות בשנה החולפת ושל הפעולות המתוכננות בשנה הנוכחית (תקנה 6(5)-(6)).

על פי הנחיות היחידה הממשלתית לחופש המידע, יש לקיים חובת דיווח זו תוך התייחסות לתוכנית העבודה של הרשות.

תכניות העבודה של משרדי הממשלה מבוססות על מדריך התכנון הממשלתי, ובמסגרתן מוגדרות המטרות הרב-שנתיות והיעדים השנתיים של כל משרד, מפורטות המשימות שהמשרדים קבעו לעצמם לשם השגת יעדיהם ונקבעים מדדי התארגנות, תפוקה ותוצאה.

פרסום התוכניות לציבור הוא חלק מרכזי מתהליך התכנון השנתי שהונהג בממשלה, המהווה אחד מסדרת מהלכים שמקדם משרד ראש הממשלה בתחום המשילות. במסגרת זו, מושקע מאמץ רב בחיזוק יכולות התכנון בממשלה ובהשמעת תפיסה תוצאתית בעבודתה. תכניות העבודה מפורסמות גם באתר ייעודי שהוקם לצורך זה.

היחידה הממשלתית לחופש המידע בדקה את אופן יישום הנחיה זו במסגרת הדוחות השנתיים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך ומבדיקתה עלה כי מבין משרדי הממשלה שפרסמו את הדו"ח השנתי שלהן במועד, רק חמישה משרדים פרסמו את תוכנית העבודה שלהם לשנה הנוכחית - משרד ראש הממשלה, משרד החינוך, משרד הבינוי והשיכון, משרד האנרגיה והמים ומשרד המדע והטכנולוגיה.

סיכום

בדו"ח של השנה הקודמת, התייחסה היחידה לצורך לערוך חשיבה מחודשת אודות תוכן הדו"ח השנתי ואופן פרסומו וזאת לאור חלוף הזמן מאז פרסמו התקנות ולאור שאלות שנתחדדו בנושא זה כגון הצורך בהתאמת אופן הפרסום לטכנולוגיה הקיימת, השונות בין סוגי הרשויות השונות הצריך לבוא לידי ביטוי בדו"ח ועוד.

לצערנו, היחידה לא הספיקה לדון בנושא זה במהלך השנה החולפת אך תדון בכך ותעביר המלצותיה לקראת הדו"ח השנתי בשנה הבאה.

נגישות להנחיות מינהליות

החוק מחייב את הרשויות הציבוריות להעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות על פיהן הרשות הציבורית פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור וכן להפנות את הציבור, במסגרת הדו"ח השנתי, לדרכי העיון בהנחיות אלו.

על חשיבות העמדת הנחיות מנהליות לעיון הציבור, עמד בית המשפט העליון בבג"ץ 7139/02 פריאל ואח' נ' שר הפנים.

כפי שצינו בדו"ח השנתי לשנת 2012, מרבית הרשויות אינן פועלות על מנת להנגיש את ההנחיות המינהליות הרלוונטיות לציבור. לעניין זה נציין כי העלאת ההנחיות מינהליות לאתר האינטרנט (מוסדר באופן לוגי עם מנוע חיפוש מתאים), הוא פתרון ראוי להנגשת מידע לציבור.

אגב בדיקת פרסום הדו"ח השנתי, בחנה היחידה את אופן ההפניה אל ההנחיות המנהליות בדוחות השנתיים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, וכן את אופן הצגתם בהתאם להפניה, בעניינים הבאים: האם ההנחיות מלוות בהסבר, האם ישנה הפניה למקום הימצאותן, מה רמת הנגישות להנחיות והאם הרשות פירטה את ההנחיות הנוגעות לעבודתה. מן הנתונים עלו הממצאים הבאים-

משרדי ממשלה

- 50% ממשרדי הממשלה שנבדקו (כ-42% מכלל משרדי הממשלה) מפנים את הקורא בדו"ח השנתי למיקומן של ההנחיות המנהליות.
- 40% ממשרדי הממשלה שנבדקו (כשליש מכלל משרדי הממשלה) מפרטים את ההנחיות המנהליות של הרשות ומספקים הסבר במה הן עוסקות.
- רק 6 משרדי ממשלה (25% מכלל משרדי הממשלה) עשו שימוש ברכיב חיפוש לנוחיות המשתמש.

יחידות סמך

- כ-78% אחוזים מיחידות הסמך שנבדקו (כ-28% מכלל יחידות הסמך) אינן מפנות את קורא הדו"ח למיקומן של ההנחיות המנהליות.
- לא נמצאה יחידת סמך אשר עושה שימוש ברכיב חיפוש לנוחיות המשתמש.

העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור

בהתאם לסעיף 6א לחוק, על כל רשות ציבורית להעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה שיש ברשותה. מידע על איכות הסביבה מוגדר כמידע על חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה ותוצאות של מדידות רעש, ריח וקרינה, שלא ברשות היחיד.

בתקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), תשס"ט-2009, קיים פירוט של הנושאים שעל הרשות להעמיד לעיון הציבור באתר האינטרנט שלה ובמשרדה. תקנות אלו מטילות על הרשויות חובה לפרסם מידע על חומרים כאמור העלולים לגרום למפגע סביבתי וכן סוגי מידע אחרים המפורטים בתוספת לאותן תקנות.

מבדיקה מדגמית שבוצעה באתרי האינטרנט של חלק מהרשויות הציבוריות עלה, כי אין אחדות בנושא פרסום המידע בענייני איכות הסביבה. היות ועסקינן בפרסום מידע באופן יזום, אין את היכולת לקבוע האם אכן קיים מידע בענייני איכות הסביבה באותה רשות ומה הסיבות לאי האחידות.

בשל ריבוי משימות היחידה, ובהינתן כי תחום המידע הסביבתי נוגע למיעוט ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך (לגביהן יש ליחידה סמכויות ליתן הנחיות מחייבות), היחידה החלה לבחון תחום זה רק בשלהי שנת 2013.

לצורך בחינה ראשונית של הנושא ולאחר התייעצות עם המשרד להגנת הסביבה וארגון אדם שבע ודין, פנינו ביום 19/12/2013 לחלק ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך אשר יתכן מאוד שבידיהם קיים מידע אודות איכות הסביבה כמשמעו בחוק ובתקנות. בפניה ביקשנו לקבל הבהרות האם אכן קיים מידע על איכות הסביבה כאמור תוך פירוט סוגו, מקורו ובאיזה פורמט הוא מוחזק.

תוצאות הבחינה והמשך השיפול של היחידה בתחום זה, יפורטו בדו"ח הבא.

עתירות ופסקי דין

על פי סעיף ב(9) להחלטת הממשלה, נדרשת היחידה לרכז נתונים אודות עתירות חופש המידע. להלן הנתונים שנאספו על ידי היחידה הממשלתית בנושא זה.

עתירות חופש מידע

מבוא

בסעיף 17(א) לחוק חופש המידע נקבע כי עתירה כנגד החלטת רשות ציבורית לפי החוק תידון בפני בית המשפט לעניינים מנהליים, למעט אם הוצאה תעודת חסיון.

בפרק זה יוצגו נתונים אודות עתירות חופש מידע שהוגשו בשנת 2013 לבתי המשפט לעניינים מנהליים במחוזות השונים. הנתונים נאספו מאתר האינטרנט של הרשות השופטת ונסמכים על הסיווג "חופש מידע" הניתן לעתירה בעת הגשתה.

נתוני העתירות

במהלך שנת 2013 הוגשו לבתי המשפט לעניינים מנהליים 123 עתירות לפי חוק חופש המידע. מתוכן נסגרו³² באותה שנה 67 עתירות (כ-54%). בהשוואה לשנת 2012, נתון זה מציג עליה של כ-10% בכמות העתירות שהוגשו וירידה של כ-11% בכמות העתירות שהטיפול בהן הסתיים באותה שנה.

להלן השינוי בכמות העתירות בין השנים 2010-2013:

2013	2012	2011	2010
123	112	99	102

במחוז ירושלים הוגשה כמות העתירות הגבוהה ביותר (66 עתירות המהוות כ-50% מכלל עתירות חופש המידע), המהווה עליה של 12% ביחס לאחוזי העתירות שהוגשו בנושא חופש המידע בשנה הקודמת, ובמחוז באר שבע הוגשה כמות העתירות הנמוכה ביותר (4 עתירות המהוות כ-3% מכלל עתירות חופש המידע).

ריבוי העתירות במחוז ירושלים תואם את הנתון על כך שמרבית המשיבים הנם משרדי הממשלה אשר בדרך כלל מקום מושבם בירושלים.

עותרים

בחלוקה לפי זהות העותרים עולה כי 63 עתירות (כ-51% מכלל העתירות) הוגשו על ידי אנשים פרטיים. 37 עתירות (כ-30% מכלל העתירות) הוגשו על ידי עמותות. נתונים אלו דומים לנתונים שנאספו בעניין זה בנוגע לעתירות שהוגשו בשנת 2012.

יוער כי הנתונים שהופקו מאתר הרשות השופטת מתייחסים לזהות העותר הראשון המצוין בעתירה. כך שייתכן כי ישנם גורמים אחרים הנכללים בתוך העתירה עצמה ואשר לא הובאו בנתונים המוצגים.

32 לא בכל התיקים פורסמו באתר מערכת בתי המשפט פסק הדין או ההחלטה המסיימת את ההתדיינות ושמהם ניתן להפיק תמונה מלאה אודות תוצאות העתירה.

סך הכל	תקשורת		חברה		עמותה		פרטי	
	%	מס'	%	מס'	%	מס'	%	מס'
123	3%	4	16%	19	30%	37	51%	63

משיבים

בחלוקה לפי זהות המשיבים עולה כי 87 עתירות (כ-71% מכלל העתירות) הוגשו כנגד משרדי הממשלה, בעוד שכנגד רשויות מקומיות הוגשו 19 עתירות (כ-15% מכלל העתירות).

יוערי, כי הנתונים שהופקו מאתר הרשות השופטת מתייחסים לזהות המשיב הראשון המצוין בעתירה. כך שיתכן כי ישנם גורמים אחרים שהוגשה העתירה נגדם ולא הובאו בנתונים המוצגים.

משקלם של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, שהיה גבוה ממילא גם בשנת 2012 (כ-58% מכלל העתירות), עלה באופן משמעותי בשנת 2013. לעומת זאת, אחוז העתירות שהוגשו כנגד רשויות מקומיות, אשר הממשק הישיר שלהן עם הציבור רב, פחת ב-18% ביחס לשנת 2012.

סך הכל	אחר*		חברה עירונית		תאגיד סטטוטורי		רשויות מקומיות		ממשלה		שנה
	%	מס'	%	מס'	%	מס'	%	מס'	%	מס'	
112	3.6%	4	1.8%	2	3.6%	4	33%	37	58%	65	2012
123	4.5%	6	3%	4	6.5%	7	15%	19	71%	87	2013

* כגון, חברה ממשלתית, קופת חולים, מוסד להשכלה גבוהה וכו'

מעיון בנתוני העתירות שהוגשו בשנת 2013 עלה כי לגבי 15 רשויות הוגשו יותר משתי עתירות³³. הרשויות כנגדן הוגשו מרבית העתירות הן - משרד האוצר (11), משרד הבריאות ומשרד המשפטים (8) ומשרד התחבורה (7). בבחינת אחוז העתירות מכלל הבקשות שהוגשו עלה כי הרשויות כנגדן הוגשו עתירות באחוזים הגבוהים ביותר הן - משרד האוצר (15.7%) ומשרד המשפטים (11.4%).

33 יוער כי בניגוד להתייחסותנו להתפלגות המשיבים שם התייחסנו רק למשיב הראשון, בספירת כמות העתירות כנגד כל רשות התייחסנו גם במקום בו הרשות לא היתה המשיב הראשון בעתירה.

שם הרשות		מס' עתירות		כמות בקשות בשנת 2013		כמות בקשות שנדחו או נדחו חלקית בשנת 2013	
				מס'	%	מס'	%
משרד האוצר	11	70	15.7%	8	137%		
משרד הבריאות	8	582	1.37%	86	9.3%		
משרד המשפטים	8	70	11.4%	35	22.8%		
משרד התחבורה	7	403	1.74%	17	41%		
רשות מקרקעי ישראל	5	239	2.1%	64	7.8%		
משרד הבטחון	4	60	6.7%	12	33%		
משטרת ישראל	4	325	1.23%	50	8%		
רשות המים	4	-	-	-	-		
המינהל האזרחי	4	-	-	-	-		
מתאם הפעולות בשטחים	3	-	-	-	-		
משרד הכלכלה והמסחר	3	466	0.64%	50	6%		
משרד הבינוי והשיכון*	3	-	-	-	-		
משרד החינוך	3	247	1.21%	22	13.6%		
משרד ראש הממשלה	3	64	4.69%	5	60%		
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	3	63	4.76%	25	12%		

תוצאות פס"ד

להלן שתי הנחות העשויות להסיט, לצערנו, את הדיוק בנתונים -

במקרה של מחיקת העתירה בעקבות מסירת המידע לאחר הגשתה - שלמעשה זהו הסעד המתבקש בעתירה עצמה, מסווג התיק באתר הנהלת בתי המשפט כנמחק, בדרך כלל. מצב זה אינו משקף את המצב לאשורו לפיו העתירה השיגה את מבוקשה. לכן, בנתונים אודות תוצאות פסקי הדין, סווגו מקרים אלה כעתירות שהתקבלו.

בחלק אחר מהמקרים, פסקי הדין הורו על מחיקת העתירה מבלי שניתנו פרטים נוספים בנוגע לשאלה האם נמסר המידע. מקרים אלה נכללו תחת הקטגוריה נמחק/נדחה, אף שבפועל ייתכן כי בחלק מהם ניתן הסעד המבוקש.

יצוין כי החל מהדו"ח השנתי הבא, בזכות ההיתר שניתן ליחידה ע"י הנהלת בתי המשפט בשלהי 2013 לעיין בתיקי חופש מידע, היחידה תוכל בעתיד (עת ימומש ההיתר האמור) להפיק נתונים מדויקים יותר בתחום זה.

להלן תוצאות פסקי הדין שניתנו בהתאם לחלוקה שצוינה -

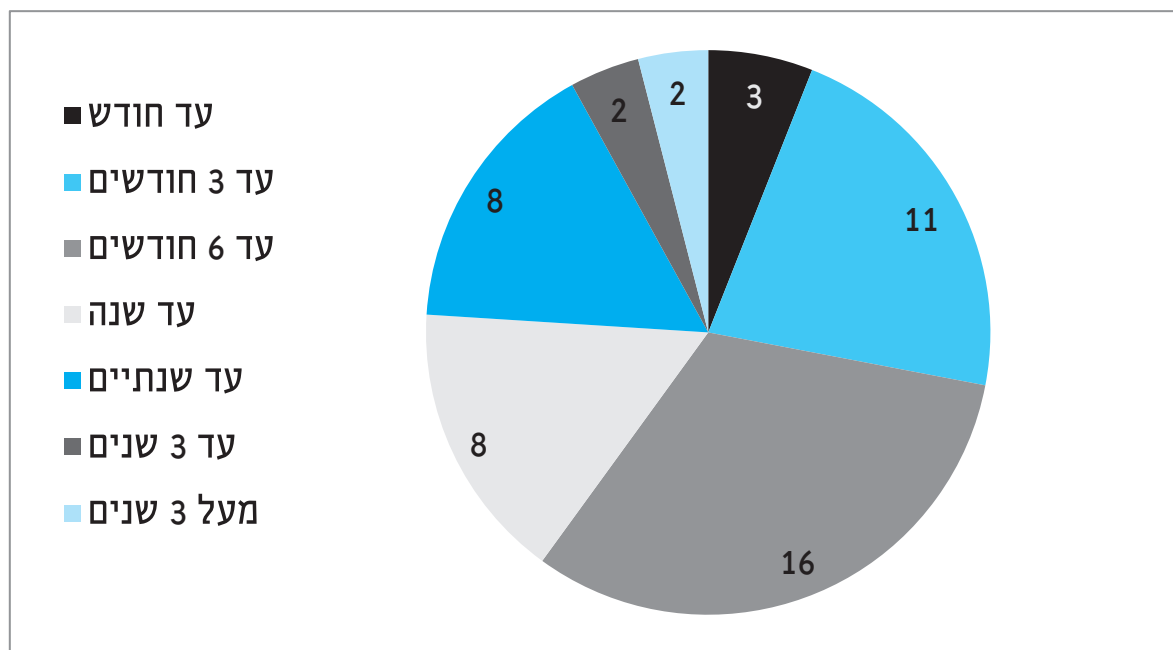
סך הכל	העתירה נמחקה / נדחתה		העתירה התקבלה חלקית		העתירה התקבלה		
	מס'	%	מס'	%	מס'	%	
50	14	28%	14	28%	22	44%	2013
51	23	45%	11	22%	17	33%	2012

מהנתונים עולה כי במרבית המקרים (72%) ביהמ"ש קיבל את עמדת העותרים על פני עמדת המשיבים (באופן מלא או חלקי). הנתון האמור הפך למובהק יותר מאשר היה בשנה החולפת (2012). השינוי האמור מקורו בעיקר לאור העובדה כי בניגוד לנתונים שנאספו אודות פסקי הדין בשנת 2012, השנה במרבית פסקי הדין שפורסמו או שהגיעו אלינו, ניתן היה להגיע לנתונים אם נמסר המידע או לא (על פי רוב מתוך ההחלטה בעניין ההוצאות).

משך זמן הטיפול

משך זמן הטיפול הממוצע מיום הגשת העתירה ועד למתן פסק הדין על ידי בית המשפט, עמד על **מעל שמונה וחצי חודשים** (עליה של שלושה חודשים בהשוואה לשנה הקודמת). שליש מפסקי הדין (32%) ניתנו בזמן של בין שלושה לשישה חודשים.

להלן התפלגות התיקים ביחס למשך זמן הטיפול בהם -



העתירה בה לקח לביהמ"ש הזמן הארוך ביותר לקבל החלטה הינה בעת"מ 2513/09 **איתי מגר נ' עיריית תל אביב ואח'**. בית המשפט בתל אביב קיבל את עמדת העותר וזאת לאחר יותר משלוש וחצי שנים מאז הוגשה העתירה (43 חודשים).

העתירה בה נתקבלה ההחלטה המהירה ביותר הינה בעת"מ 17149-02-13 **עו"ד אמיגה נ' עיריית אור יהודה**. בית המשפט בתל אביב-יפו קיבל את עמדת העותר חודש מיום הגשת העתירה. כיום, הגשת עתירה לביהמ"ש לעניינים מינהליים הינה הסעד היחיד העומד בפני החולק, לגופו של עניין, על החלטת הרשות. סמכויות היחידה מאפשרות לה לעסוק בתלונות הנוגעות לעניינים פרוצדורליים של קיום החוק בלבד. בהינתן שלמידע יש חשיבות בסמיכות למועד שהוא נדרש, אנו מניחים כי משך התנהלות ההליכים המשפטיים הינו גורם מצנן בפני הגשת עתירות מסוג זה.

עותרים

בחלוקה לפי זהות העותרים עולה כי 21 פסקי דין (42% מכלל פסקי הדין) ניתנו בעניינם של אנשים פרטיים ו-21 פסקי דין ניתנו בעניינן של עמותות (42% מכלל פסקי הדין). נתונים אלו דומים בקירוב להתפלגות בשנת 2012.

יוער, כי הנתונים שהופקו מאתר הרשות השופטת מתייחסים לזהות העותר הראשון המצוין בעתירה. כך, שייתכן כי ישנם גורמים אחרים שמתייחס אליהם פסק הדין ואשר לא הובאו בנתונים המוצגים. לנוחיותכם, ולשם השוואה, מצ"ב גם התפלגות סוג העותרים בעתירות שהוגשו בשנה זו.

סך הכל	אחר*		תאגיד		עמותה		אדם פרטי		
	מס'	%	מס'	%	מס'	%	מס'	%	
123	63	51%	4	16%	19	30%	37	51%	עתירות שהוגשו
50	21	42%	3	10%	5	42%	21	42%	פסקי דין שניתנו

* כגון, חברה ממשלתית, קופת חולים, מוסד להשכלה גבוהה וכו'

על אף שפסקי הדין לא ניתנו בהכרח בעתירות שהוגשו באותה שנה, מסתמן כי המגזר היחיד בו אחוזי פסקי הדין עולה על אחוזי העתירות שהוא הגיש היה מגזר העמותות. נתון זה דומה בתוצאותיו מהנתונים שהיחידה אספה בשנת 2012 בעניין זה.

משיבים

בחלוקה לפי זהות המשיבים עולה כי 66% מפסקי דין ניתנו בעניינם של משרדי ממשלה ורק 18% בעניינם של רשויות מקומיות. נתון זה שונה במובהק מהנתונים בשנת 2012 מהם עלה כי מרבית פסקי הדין (49%) ניתנו כנגד רשויות מקומיות.

יוער כי הנתונים שהופקו מאתר הרשות השופטת מתייחסים לזהות המשיב הראשון המצוין בעתירה. כך שיתכן כי ישנם גורמים אחרים שהוגשה העתירה נגדם ולא הובאו בנתונים המוצגים.

לנוחיותכם, ולשם ההשוואה, מצ"ב גם התפלגות סוג המשיבים בעתירות שהוגשו בשנה זו.

סך הכל	ממשלה		רשויות מקומיות		סטטוטורי תאגיד		חברה עירונית		אחר*	
	מס'	%	מס'	%	מס'	%	מס'	%	מס'	%
עתירות	87	71%	19	15%	7	6.5%	4	3%	6	4.5%
פס"ד	33	66%	9	18%	2	4%	0	0%	6	12%

* כגון, חברה ממשלתית, קופת חולים, מוסד להשכלה גבוהה וכו'

הוצאות

בחלק מפסקי הדין הוטלו הוצאות כנגד אחד הצדדים לעתירה.

כנגד הממשלה הוטלו הוצאות בסך 175,000 ₪. מעיון בנתוני ההוצאות עולה כי סך ההוצאות שהוטלו, הן כנגד הרשויות הציבוריות והן לטובתן, עלה באופן משמעותי בהשוואה לשנת 2012. הנתונים הביאו בחשבון את ההוצאות שנפסקו כנגד כל משיב בעתירה ולא יוחדו למשיב הראשון.

נגד הרשות	ממשלה		רשויות מקומיות		קופות חולים		איגוד ערים		סך הכל	
	סך הכל	ב-14 תיקים	175,000 ₪	ב-3 תיקים	38,000 ₪	ב-2 תיקים	20,000 ₪	0	ב-19 תיקים	233,000 ₪
לטובת הרשות	בממוצע לתיק*	12,500 ₪	כ-12,700 ₪	7,500 ₪	0	בתיק אחד	3,500 ₪	0	ב-8 תיקים	105,500 ₪
	סך הכל	15,750 ₪	7,500 ₪	0	3,500 ₪	0	13,187 ₪			

* לתיק שבו הוטלו הוצאות.

פסקי דין בבית המשפט העליון

בשנת 2013 ניתנו שלושה פסקי דין בבית המשפט העליון בערעורים על פסקי דין מבתי המשפט לעניינים מנהליים. כמו כן עתירה אחת לבג"ץ שעניינה חופש המידע נדחתה על הסף³⁵.

תוצאות פסקי הדין

בשני פסקי דין (ע"מ 7250/11 רשות שדות התעופה נ' עזגד וע"מ 6930/12 צבי שרם נ' משרד הביטחון) נתקבלה עמדת הרשות הציבורית. ובפסק דין אחד, (ע"מ 1786/12 אברהים ג'ולני נ' מדינת ישראל), נתקבלה עמדת המערער בחלקה.

משך זמן הטיפול

משך זמן הטיפול הממוצע בערעור בביהמ"ש העליון עמד על כשישה עשר חודשים.

זהות העותרים והמשיבים

השנה, ובניגוד לנתון המובהק בשנת 2012 בה מרבית הצדדים המייצגים את מבקשי המידע (50%) היו עמותות, בשנת 2013 כל הצדדים שהתנהלו אל מול הרשויות הציבוריות בבית המשפט העליון היו גורמים פרטיים.

הוצאות

בשנה זו, לא נפסקו הוצאות בערעורי חופש המידע על ידי ביהמ"ש העליון.

פסקי דין מרכזיים:

ביהמ"ש העליון

ע"מ 1786/12 אברהים ג'ולני נ' מדינת ישראל (20/11/2013)

ערעור על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מנהליים שבו נדחתה עתירת המערערים שהוגשה לפי חוק חופש המידע. העותרים ביקשו לקבל מהפרקליטות ומהמשטרה מידע בנוגע לתיקים אחרים הקרובים באופיים לעבירה בה הורשע המבקש וזאת לצורך ביסוס טענה של אכיפה בדרגות והגנה מן הצדק. השעם המרכזי לדחיית העתירה היה הצורך בהקצאת משאבים בלתי סבירה לשם טיפול בבקשתם רחבת ההיקף של המערערים.

יצוין, כי במהלך הדיון בערעור נותרה במחלוקת שאלת מסירת תמצית עובדות של 15 תיקי חקירה שנפתחו בחשד לעבירה על סעי' 375 לחוק העונשין (החזקה בתנאי עבדות) ולא הובילו להגשת כתב אישום.

בהסכמת כל השופטים לתוצאה שהגיעה אליה השופטת ברק-ארז, קיבל ביהמ"ש העליון את הערעור באופן חלקי, כך שהמדינה חויבה לספק לעותרים תמצית קצרה של עובדות 15 תיקי החקירה. פסק הדין כלל, בין היתר, התייחסות לנקודות הבאות -

□ חוק חופש המידע אינו חל ישירות על תיקי חקירה, בין אם הם נמצאים בידי המשטרה ובין אם הם נמצאים בידי הפרקליטות. בקשות לקבלת מידע מתוכם, אמורות להיבחן לפי הנחיית פרקליט המדינה מס' 14.8.

□ כשקיים אינטרס אישי מיוחד בקבלת המידע, גם אם החוק אינו חל עליו, נקודת המוצא היא שיש

35 בג"ץ 4028/13 תשובה ואח' נ' עיריית נתניה הועדה המקומית לתכנון ובניה ואח'

לגלותו והחריג שבסעיף 14(א)(9) אינו מהווה הסדר שלילי בעניינו.

- קיומו של אינטרס אישי ממשי בבקשה מחזק את זכות העיון הציבורית-כללית ומטה את נקודת האיזון לטובת מימוש זכות העיון ומחייב שהמשקל הניתן לחריגים שבחוק ובכלל זה החריג של הקצאת משאבים בלתי סבירה יהיה נמוך יותר.
- החשש המערכתי מפני הגשת עתירות חופש מידע במקביל להליך פלילי, מובן. אך, אין להפריז בו. מסירת המידע במקרה זה מוצדקת לנוכח אופייה התקדימי של ההעמדה לדין בעבירה החדשה והחמורה שטרם זכתה לפרשנות בית המשפט ובעיקר נוכח מספרם המצומצם של התיקים. זאת בנוסף למקרים האחרים הדומים שהתעוררו בפסיקה ובהם נמסר המידע.
- נדחתה הטענה, כי יש לסרב לדרישה מאחר שיהיה צורך לעבד את המידע (סעיף 7(ה) לחוק). בעניין זה, צוין שהבקשה המקורית הייתה לקבלת כל תיקי החקירה ולא חומר מעובד. בנוסף נקבע:
 1. כאשר מסירת מידע חלקי או בתנאים היא אפשרית, מחויבת הרשות לעשות כן בהתאם לסעיף 11 לחוק.
 2. סעיף 7(ה) קובע שהרשות אינה חייבת לעבד את המידע הנדרש אך ודאי שהדבר לא נאסר עליה.
 3. המשאבים לצורך העיבוד המידע ישוקללו במסגרת בחינת החריג של הקצאת משאבים בלתי סבירה ונקודת האיזון ביחס לכך תיקבע בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה.
- יצוין, כי השופט דנציגר הסכים להנמקה שהציגה השופטת ברק-ארז. לעומתו, השופט הנדל לא הסכים להנמקה והגיע לאותה תוצאה מנימוקים אחרים, כדלקמן:
- אין מקום להבחין בין חומר החקירה הגולמי לבין תמצית העובדות שלו ושניהם חוסים תחת החריג שבסעיף 14(א)(9) לחוק חופש המידע. מכאן, שלא חלה על המדינה חובה מכוח חוק חופש המידע לחשוף את המידע המבוקש.
- בחינת הבקשה לקבלת המידע תיעשה בהתאם לאמור בהנחיית פרקליט המדינה 14.8, שבהתאם לה יש מקום להתיר למערערים לקבלת את תמצית תיקי החקירה שהתבקשו וראוי כי ההליך הדינוני יתקיים בפני בית המשפט הפלילי הדין באישום בדומה להליך של עיון בחומר חקירה לפי סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי.
- ייתכן שאילו נבחנה הדרישה לקבלת תמצית עובדות תיקי החקירה לפי חוק חופש המידע, התוצאה הייתה שונה בשל הצורך לעבד את המידע בשל סעיף 7(ה) לחוק חופש המידע.

ע"מ 6930/12 צבי שרם נ' משרד הביטחון (8/7/2013)

- המערער הינו נכה צה"ל שעניינו נדון בפני הועדה הרפואית העליונה במשרד הביטחון. המערער ביקש לקבל, בין היתר, מידע והבהרות הנוגעים להכשרות ולידע המשפטי של הרופאים החברים בוועדות הרפואיות בעת קבלתם החלטות בהיבט המשפטי ובכלל זה הבהרה מדוע כאשר לוועדה נדרש ייעוץ משפטי אין הקפדה על מינוי יועץ משפטי שלא מאגף השיקום.
- במהלך הדיון בעתירה שנדחתה בבית המשפט לעניינים מנהליים, נמסרו הנחיות רלוונטיות לסוגיות שהועלו על ידי המערער. עם זאת, דחה ביהמ"ש את העתירה וקבע שחוק חופש המידע לא נועד לאפשר בחינה אישית של רופאי הוועדה בדבר ידיעותיהם המשפטיות.
- בית המשפט העליון דחה את הערעור שהוגש על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים, וקבע:
- המשיבים מסרו למערער מידע מפורט בהתייחס לשאלותיו, מסרו נהלים רלוונטיים לעניינו ואף הפנו אותו, למעלה מן הצורך, לפסיקה רלוונטית לשאלות שהעלה.

❑ המידע שניתן לקבלו לפי חוק חופש המידע מוגדר בסעיף 2 לחוק. המידע הנוסף שביקש המערער אינו חוסה בגדרי חוק חופש המידע. לא היה מקום שהמשיבים יענו למערער על מעין "שאלון" או שיספקו לו תשובות בבחינת יעוץ משפטי שאינו בגדר "מידע" כקבוע בחוק. כמו כן, אין לדרוש מפקידי הרשות לייצר מסמכים שאינם קיימים.

ביהמ"ש המחוזיים

עת"מ (י"ם) 37987-01-13 מפעלי ים המלח בע"מ נ' משרד האוצר ואח' (15/7/2013)

משרד האוצר דחה את התנגדותה של העותרת למסירת מידע למשיבות 2-3 שהתבקש לפי חוק חופש המידע והודיע כי יש בכוונתו למסור את המידע המבוקש. המידע נוגע למסמכים מהליך בוררות המתנהל בין העותרת לבין המדינה בעניין התמלוגים המשולמים למדינה בגין ניצול משאבי הטבע של ים המלח לפי הזיכיון שהוענק לה.

בית המשפט דחה את העתירה ברובה ואישר את עמדת המדינה העקרונית בעניין מסירת המידע וקבע, בין היתר, כי:

❑ המסגרת לבחינת היחס בין חשאיות הבוררות לבין חופש המידע, נמצאת בחוק חופש המידע שבהתאם לו הוגשה הבקשה והעתירה. ביהמ"ש לא דן בשאלה התיאורטית של גילוי המידע מתוך דיני הבוררות עצמם.

❑ המדינה בכובעה כצד לבוררות, עדיין היא בבחינת "רשות ציבורית" לפי חוק חופש המידע. באותו אופן, מסמכים מהליך הבוררות שהגיעו לידי המדינה, עדיין הם בבחינת "מידע" כהגדרתו שבחוק.

❑ נדחתה הטענה לחיסוי המידע בשל החשש לפגיעה בפרטיות העותרת לפי סעיף 9(א)(3) לחוק, המפנה לחוק הגנת הפרטיות. זאת, בשל אי תחולת הפרקים הרלוונטיים שם על תאגידים כדוגמת העותרת. עם זאת, ביהמ"ש העלה את סוגיית הפרטיות של אנשים פרטיים שהיו מעורבים בבוררות, כגון העדים והבוררים. לגביהם, נקבע שהמדינה תפנה אליהם לפי סעיף 13 לחוק.

❑ נדחתה הטענה לפיה אין לגלות את המידע על פי דין לפי סעיף 9(א)(4) לחוק בהעדר הוראת דין הקובעת סודיות או חסיון בהליכי הבוררות.

❑ נדחתה הטענה לפי סעיף 9(ב)(7) ונקבע שעצם ניהול הבוררות במקרה זה לא היה תחת תנאי של אי גילוי וכן העותרת לא טענה זאת בפני משרד האוצר ובעתירה. עם זאת, באשר לטענות פרטניות למסירת מסמכים מסוימים "על תנאי" של אי גילוי, ניתנה לעותרת ההזדמנות להגיש התנגדות ביחס למידע ספציפי שנמסר בתנאי של אי גילוי, ואשר משרד האוצר יבחן אותה.

יצוין כי העתירה אף נדונה בבית המשפט העליון אשר פסיקתו לא שינתה מעמדת בית המשפט המחוזי.

עת"מ (ת"א-יפו) 27344-03-13 גלובס נ' רשות המסים (8/7/2013)

בצל הדיונים המתנהלים סביב תקציב המדינה ולצורך העלאת נושא הטבות המס הניתנות לחברות בינלאומיות לדיון הציבורי, ביקשו העותרים לקבל את רשימת החברות שנהנו מהטבות מס מכוח החוק לעידוד השקעות הון בין השנים 2006-2012, וכן את זהות עשר החברות שקיבלו את הטבות המס הגדולות ביותר לרבות סכום ההטבות שניתנו לגביהן.

המשיבים דחו את הבקשה בהסתמך על סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע, בטענה כי אין לגלות את המידע לאור סעיפים 231-235 שבפקודת מס הכנסה, שבין היתר, אוסרים על גילוי הכנסתו של אדם או פרט בהכנסתו.

בית המשפט קיבל את העתירה במלואה וחייב את המשיבים למסור לעותרים את המידע המבוקש בתוך 7 ימים (העיתוי נקבע להבטחת פרסום בטרם סיום דיוני התקציב) וקבע, בין היתר, כי:

- ❑ עצם קבלת ההטבה כאמור איננו בגדר מידע "המתייחס להכנסתו של אדם או לפרט שבהכנסתו", כלשון סעיף 231(א) לפקודת מס הכנסה. הדברים עולים מלשון החוק ותכליתו.
- ❑ כאשר מדובר בחברה ציבורית החייבת בגילוי רחב היקף מכוח דיני ניירות הערך, הכולל דיווחים מקיפים של מצבה הכלכלי לרבות דו"חות כספיים רבעוניים ושנתיים, הרי שאין כל הגיון להטיל חיסיון על אותם נתונים עצמם הפתוחים לעיון הציבור כשהם נמסרים לרשויות המס.
- ❑ בעניין חשיפת סכום ההטבות שקיבלו חברות פרטיות קבע בית המשפט כי במקרה זה נדרש איזון בין זכות הפרטיות של חברה פרטית למול העניין הציבורי בגילוי המידע. עם זאת בית המשפט הורה לחשוף את המידע בשים לב, בין היתר, לאינטרס הציבורי, לעובדה כי מדובר בהטבה מטעם המדינה וכן לעמדת בית המשפט כי לא ניתן להסיק מסכום ההטבה בדבר הכנסתו המדויקת של הנישום.
- ❑ ביהמ"ש קבע כי במקרה זה אין צורך בפניה לחברות לפי המתווה הקבוע בסעיף 13 לחוק, וזאת מהטעם כי ביהמ"ש שקל את האינטרסים של הצדדים השלישיים, העובדה כי נשוא המידע היא חברה מפחיתה מהחשיבות בפניה לצד ג' וכן מהטעם כי חברה מבקשת לקבל הטבות מכוח החוק על חשבון תקציב המדינה מכניסה את עצמה לספירה הציבורית או המעין-ציבורית.
- בימים אלו נדון ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי לעניין החברות הפרטיות.

עת"מ (י"ם) 4408-01-13 איגור פישמן נ' המוסד לביטוח לאומי (3/9/2013)

- העותר ביקש לחייב את המוסד לביטוח לאומי (להלן - המל"ל) למסור לו את שמם ומספרי זיהוי של מעסיקים שהינם תאגידים, שחויבו בדמי ביטוח לפי סעיף 358 לחוק הביטוח הלאומי ושעורם שהוגש לפי סעיף 359 לחוק הנ"ל נדחה. יוער, כי דרישתו המקורית של העותר - אשר נדחתה על ידי המל"ל מחשש לפגיעה בפרטיות - התייחסה גם למעסיקים פרטיים בקטגוריה שנתבקשה, אך במהלך הדיון בעתירה צמצם דרישתו לקבלת פרטי מעסיקים שהינם תאגידים בלבד.
- בית המשפט קיבל את העתירה לאחר צמצומה, באופן שחייב את המל"ל לפנות למעסיקים שהינם תאגידים (סה"כ 425 מעסיקים) ולמסור לעותר את שמות ומספרי הזיהוי של אלה שלא יתנגדו לכך. כתנאי לביצוע האמור, חויב העותר לשלם מראש עלויות הדיוור למעסיקים בדואר רשום וכן הסדרת נושא האגרה בהתאם להחלטה שיקבל המל"ל לאחר טיפולו בעניין.
- יוער, כי במהלך הדיון הסכים העותר מראש, כי יהיה צורך לפנות לאותם מעסיקים במנגנון של opt-out וכי מעסיק שיתנגד לא ימסרו פרטיו. מכאן, נותרו להכרעת ביהמ"ש מספר סוגיות, שהוכרעו כדלקמן:
- ❑ ביהמ"ש חזר על הקביעה של ביהמ"ש העליון בעניין עיריית חדרה, כי לא עומדת לתאגידים זכות לפרטיות לפי הסעיפים הרלוונטיים שבחוק הגנת הפרטיות.
 - ❑ לא התקבלה טענת המל"ל כי ביסוד הבקשה עומד אינטרס פרטי-מסחרי בלבד ושיש לסרב לה בשל כך.
 - ❑ בית המשפט קבע כי המל"ל לא הרים את הנטל לביסוס טענתו בדבר הקצאת משאבים בלתי סבירה. בשים לב לאינטרס הציבורי ולצמצום הבקשה ל- 425 מעסיקים בלבד, נקבע שזו נקודת איזון ראויה.
 - ❑ ביהמ"ש קבע שאין במידע המבוקש כדי להצדיק שימוש במנגנון opt-in. בין היתר, צוין שהשימוש במנגנון זה בפס"ד שנרום נעשה על רקע חשש לפגיעה בפרטיות של אנשים ולא תאגידים. עם זאת ולנוכח השימוש במנגנון opt-out, נקבע שהפניות, אשר לא תכלולנה את שמו של המבקש, יישלחו בדואר רשום על מנת לוודא מסירתן למעסיקים.

תוכנית עבודה של היחידה הממשלתית לחופש המידע לשנת 2014



עמידה בתוכנית עבודה 2013

בסרם נסקור את תוכנית העבודה של היחידה לשנת 2014, נדווח בקצרה על מצב יישומה של תוכנית העבודה של היחידה עליה דווח בדו"ח השנתי הקודם. מיותר לציין כי האמור כאן בקצרה מפורט בהרחבה בגוף הדו"ח השנתי בפרק המדווח על פעילות היחידה בשנה החולפת.

פיתוח מערכות טכנולוגיות ליצירת אחידות ביישום הוראות החוק

הקמת אתר אינטרנט מרכזי להגשת בקשות חופש מידע - בוצע בשיתוף ממשל זמין. עם זאת יצוין כי המועד בפועל היה מאוחר למועד המתוכנן.

שיפור אתר היחידה הקיים ומעבר לאתר מבוסס SharePoint - בוצע בשיתוף עם אגף מערכות מידע במשרד המשפטים.

הקמת מערכת חדשה לניהול בקשות חופש המידע עבור יחידת חופש המידע במשרד המשפטים, כמודל לרשויות ציבוריות אחרות - סרם בוצע. מועד האיפיון נדחה בשל סדרי עדיפויות בתוך משרד המשפטים.

עיגון שיטות עבודה ליצירת אחידות ביישום הוראות חוק חופש המידע

הכרעה בעניין תקינת הממונה על חופש מידע במשרדי הממשלה וביחידות הסמך על ידי נציבות שירות המדינה - סוכם על תכולת תפקיד מוסכמת בין נציבות שירות המדינה והיחידה הממשלתית לחופש המידע ובימים אלו פועלים לקידום פיילוט לבחינתו.

קיום קורס הכשרה לממונים על חופש המידע בשירות המדינה - לא בוצע בשל בעיות תקציב בנציבות שירות המדינה בשנת 2013. עם זאת, קורס ההסמכה הראשון התחיל ב-28/5/2014.

קיום הרצאות מבוא ברשויות ציבוריות - ביצוע הדרכות ברשויות - התקיימו מספר הרצאות, אולם לא בכמות מספקת בהיבטי היחידה.

הגברת המודעות הציבורית לחוק חופש המידע

קיום אירועים לציון 15 שנה לחקיקת חוק חופש המידע - במלאות 15 שנה לחקיקת החוק, הגישה היחידה את הדו"ח הראשון, קיימה יום חופש המידע בכנסת כאירוע מרכזי וכן יצרה תכנים רלוונטיים בשיתוף עם הטלוויזיה החינוכית.

יצירת פלטפורמות להעברת מסרים אודות קיומו של החוק וחשיבותו באמצעים ויזואליים ובשפה נהירה לציבור - בוצע - התקיימה תחרות כרזות וכן התרחב השימוש בהעברת מסרים באמצעות האתר והפייסבוק הייעודיים של היחידה.

הקמת פורומים משותפים למדינה ולציבור בנושאים העומדים על הפרק בתחום השקיפות - 31/12/13 - סרם בוצע. הועבר לשנת 2014.

תוכנית עבודה 2014

להלן פירוט עיקרי תוכנית העבודה של היחידה הממשלתית לשנת 2014, על פי היעדים שנקבעו ביחידה -

□ **עיגון מעמד היחידה הממשלתית לחופש המידע -** בהחלטת הממשלה 2950 הוחלט כי עד לתום שנתיים מיום הקמת היחידה, יבחן משרד המשפטים כיצד ראוי להמשיך את פעילות היחידה, וישקול תיקוני חקיקה נדרשים. היחידה תפעל למימוש החלטת הממשלה ולהכרעה של הנהלת המשרד בדבר המודל הראוי ותיקוני החקיקה שנדרשים ממודל זה.

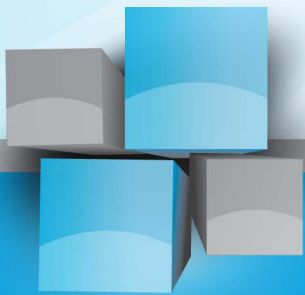
□ **השמעת השימוש באתר המרכזי לחופש המידע על ידי רשויות המדינה -** האתר שהוקם מכח החלטת הממשלה מאפשר הגשת בקשות לחופש מידע וכן מהווה פלטפורמה להצבת מידע שפרסומו הותר במסגרת בקשות חופש מידע. האתר מהווה כלי איכותי לממשק בין הציבור לרשויות הציבוריות, אולם דורש לבצע פעולות השמעה על מנת שהפוטנציאל של כלי זה ימומש. לשם כך היחידה תפעל -

1. להשלים את איפיון האתר ולהעלות את שלב ב' לאוויר;
2. להגדיל את כמות הרשויות אליהן ניתן להגיש בקשות דרך האשף המצוי באתר ב-20% לפחות;
3. להגדיל את תדירות העלאת תכני התשובות לאתר כך שלכל הפחות פעמיים בשבוע יעודכן מאגר התשובות באתר על ידי הממונים ברשויות השונות.

□ **השמעת השימוש באתר המרכזי לחופש המידע על ידי הציבור -** על מנת שהפוטנציאל של האתר ימומש, יש חשיבות בכך שהציבור יהיה מודע לקיומו של האתר וייעזר בו. לשם כך, תקדם היחידה הממשלתית קמפיין תקשורתי על מנת לחתור ליעד של הגשת 150 בקשות בחודש באמצעות האתר או תוך הסתייעות בו.

□ **הקמת פורמים משותפים למדינה ולציבור בנושאים העומדים על הפרק בתחום השקיפות (נדחה משנת 2013) -** חוק חופש המידע אינו מתממש ככל שהציבור אינו עושה שימוש בזכותו מכח החוק. כיום ישנם חסמים שונים הנוגעים להפצת המידע לציבור, שרצוי להקל בהם. כמו כן, בוודאי בתחום חופש המידע, יש למצוא מנגנונים אשר משתפים את הציבור, באופן המתאים, בסוגיות העומדות על הפרק. היחידה תפעל לקבוע את סדרי העבודה בפורום המשותף וכן תקיים שני פורומים בסוגיות שונות.

נספחים



נספח א'



יישום חוק חופש המידע, התשנ"ח1998-: הגברת השקיפות ברשויות ציבוריות

מזכירות הממשלה

החלטה מס' 2950 של הממשלה מיום 06.03.2011.
הממשלה ה-32 בנימין נתניהו

נושא ההחלטה: יישום חוק חופש המידע, התשנ"ח1998-: הגברת השקיפות ברשויות ציבוריות

מחליטים: א. להטיל על שר המשפטים להקים במשרדו יחידה ליישום חוק חופש המידע, התשנ"ח1998- (להלן-החוק) ברשויות ציבוריות (להלן-היחידה לחופש המידע).

ב. אלו יהיו תפקידי היחידה לחופש המידע:

1. הקמת אתר אינטרנט מרכזי לחופש המידע וניהולו. האתר שיוקם יכלול, בין היתר:

(א) רשימת הרשויות הציבוריות עליהן חל החוק;

(ב) ריכוז פרטי התקשרות עם ממונים על חופש המידע ברשויות הציבוריות;

(ג) הפנייה לדו"חות המתפרסמים באינטרנט בידי רשויות ציבוריות;

(ד) טפסים לבקשה לקבלת מידע;

(ה) הדו"ח השנתי שיפרסם, כמפורט בסעיף ג להחלטה זו.

2. הכנת רשימת הרשויות הציבוריות, אשר תכלול, בין היתר, מידע תמציתי על תפקידיה של כל רשות ציבורית וכן על דרכי ההתקשרות עם הממונה ועל דרכים נוספות לקבלת מידע שבידי הרשות, כנהוג באותה רשות;

3. קביעת קווים מנחים לפרסום מידע באופן יזום בידי משרדי הממשלה ויחידות הסמך (בהחלטה זו - משרדי הממשלה), הן המידע המתחייב לפי החוק והן מידע נוסף. אלו יתייחסו הן לעניין היקף המידע שיפורסם, והן לעניין אופן פרסומו, תוך האחדה של צורת הפרסום;

4. קביעת תבניות אחידות למשרדי הממשלה לפרסום דו"חות שנתיים, דו"חות של ממוני חופש מידע, וטפסים לבקשה לקבלת מידע;

5. קביעת נוהל לתהליך הטיפול בבקשות לקבלת מידע לפי החוק במשרדי הממשלה, ובכלל זה - אופן ההנמקה של מענה לבקשות לקבלת מידע ואופן העברת בקשה ממשרד לטיפולו של משרד אחר;

6. מעקב אחר אופן יישומו של החוק ואיסוף נתונים סטטיסטיים הדרושים לשם כך;

7. בירור תלונות נגד משרדי הממשלה הנוגעות ליישום החוק בעניינים הבאים:

(א) אי-פרסום דו"חות שנתיים ודו"חות ממונים במועד;

(ב) אי-פרסום הנחיות מינהליות ומידע סביבתי ללא נימוק המבוסס על הוראות סעיף 9 לחוק;

(ג) אי מתן מענה במועד לבקשה למסירת מידע;

(ד) דחיית בקשה לקבלת מידע ללא נימוק;

(ה) דרך חישוב האגרות, למעט לעניין מתן פטור מאגרה.

8. מתן הנחיות למשרדי הממשלה, לאחר שנשמעה עמדתם, לתיקון ליקויים שעלו בפעילותם בנוגע ליישום הוראות החוק, בהתאם ללוח זמנים שתקבע היחידה לחופש המידע;

9. ריכוז מידע אודות עתירות בעניין חופש מידע;

10. ריכוז ידע מקצועי בתחום חופש המידע, סיוע לממונים על חופש המידע ולרשויות ציבוריות ביישום החוק ובמסירת מידע של הרשות הציבורית לפי כל דין, הדרכת הממונים, עריכת השתלמויות בעניין חופש מידע לממונים על חופש המידע וכן עריכת השתלמויות בעניין יישום מדיניות חופש מידע לעובדים במשרדי ממשלה, ועריכת פרסומים בענייני חופש המידע;

11. קיום פעילות ציבורית להגברת המודעות לזכויות הציבור לפי החוק.

ג. ראש היחידה לחופש המידע ידווח לממשלה, באמצעות שר המשפטים, על יישום החוק במשרדי הממשלה, ובכלל זה ימסור לממשלה דו"ח שנתי על יישום החוק ועל פעילות היחידה לחופש המידע. כן יכלול הדו"ח את תוכנית העבודה של היחידה לחופש המידע לשנה העוקבת.

ד. משרדי הממשלה יעבירו ליחידה לחופש המידע, לבקשתה, נתונים סטטיסטיים הנוגעים ליישום החוק על ידי פרקליטות המדינה תעביר ליחידה לחופש המידע מידע אודות הליכים הנמצאים בטיפול בתחום חופש המידע.

ה. משרד המשפטים ינקוט הליכים, בהתאם לחוק, שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, לענין מינוי של ראש היחידה לחופש המידע.

ו. עד תום שנתיים לפעילות היחידה, יבחן משרד המשפטים כיצד ראוי להמשיך את פעילות היחידה, וישקול תיקוני חקיקה נדרשים.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה. הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות. החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי. הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.

החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

נספח ב'

פרסום היתרים ומסמכי התקשרות בין רשויות המדינה לגופים פרטיים

מזכירות הממשלה

לכל החלטות הממשלה +

החלטה מספר 1116 של הממשלה מיום 29.12.2013 .

הממשלה ה - 33 בנימין נתניהו

נושא ההחלטה

פרסום היתרים ומסמכי התקשרות בין רשויות המדינה לגופים פרטיים

מחליטים

1. במסגרת קידום המדיניות של ממשל פתוח ובהמשך להחלטת הממשלה מס' 4515 מיום 1/4/2012, במטרה לקדם את השקיפות ולהרחיב את הפצת המידע היזום לטובת הציבור, לפרסם מסמכי התקשרות והיתרים שעניינם שירותים לציבור או משאבים ציבוריים כאמור בהחלטה זו.

2. הממשלה מכירה בחשיבות שבפרסום מידע יזום הנוגע להקצאת משאבי המדינה, כפי שאף עלה בוועדת הריכוזיות.

3. בהחלטה זו, משמעות המונחים הבאים כדלקמן -

- א. גוף פרטי – גוף שאינו "גוף ציבורי" כמשמעותו בהחלטה זו, למעט גופים המנויים בסעיף 14 לחוק חופש המידע או מכוחו.
- ב. גוף ציבורי – רשות ציבורית כמשמעותה בסעיף 2(1) ל"רשות ציבורית" כהגדרתה בחוק חופש המידע, למעט גופים המנויים בסעיף 14 לחוק חופש המידע.
- ג. האתר - האתר המרכזי לחופש המידע המוקם מכח החלטת הממשלה מס' 2950 מיום 6/3/2011.
- ד. היחידה הממשלתית – היחידה הממשלתית לחופש המידע כמשמעותה בהחלטת הממשלה מס' 2950 מיום 6/3/2011.
- ה. היתרים – רישיונות, זיכיונות או כל היתר אחר הניתן על פי דין לגוף פרטי, לשם אספקת שירות לציבור בידי גוף פרטי או לשם שימוש במשאב ציבורי.
- ו. התקשרויות – חוזים, הסכמים או כל התקשרות אחרת ובלבד שעניינם מתן שירות לציבור בידי גורם פרטי או שעניינם שימוש במשאב ציבורי בידי גוף פרטי.
- ז. חוק חופש המידע – חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998.
- ח. משאב ציבורי – מים המופקים בישראל, תשתית תחבורתית, וכן - מחצבים, משאבי טבע ונפט, הכל כאשר הם מופקים בישראל.
- ט. שירות לציבור – שירות המסופק לציבור בתחום התחבורה, הבריאות, החינוך, הרווחה או שירות המסופק לציבור באמצעות משאב ציבורי או המספק לציבור את המשאב הציבורי או חלקים ממנו.

4. השירות לציבור או המשאב הציבורי שהם עילת ההתקשרות או ההיתר.

ג. סעיף 4(ב) יחול גם על תוספת או תיקון שנערכו לאחר המועד הקובע לפרסום גם אם ההתקשרות או ההיתר לגביהם בוצעה התוספת או התיקון נחתמו או ניתנו לפני המועד הקובע. לפרסום לפי פסקה זו יש לצרף את ההתקשרות או ההיתר המקורי לגבי נערכה התוספת או התיקון.

ד. על הגוף הציבורי שהוא צד להתקשרות או צד למתן ההיתר, מוטלת האחריות לפרסומו באתר עד חודש מיום החתימה על ההתקשרות או מיום מתן ההיתר, התוספת או התיקון להם, לפי העניין. ואולם, במקרים חריגים ומטעמים מיוחדים שיירשמו ויפורסמו באתר, רשאי השר הנוגע בדבר להיתר הארכה במועד ביצוע הפרסום, ובלבד שהארכה לא תעלה על שלושה חודשים.

ה. פרסום ההתקשרות או ההיתר יהיה -

1. להתקשרות קצובה בזמן - למשך תקופה שלא תפחת מחמש שנים מתום תקופת ההתקשרות בין הצדדים.
2. להתקשרות שאינה קצובה בזמן - לכל תקופת ההתקשרות.
3. להיתר - לכל זמן תקופתו של ההיתר.

ו. התקיים חריג בדיון לפרסום, לרבות החריגים המנויים בסעיפים 8 ו-9 לחוק חופש המידע ובסעיף 59ב(ז) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, יפורסמו הנתונים שניתן לפרסמם תוך ציון הסעיפים או חלקי הסעיפים שלא פורסמו ותוך ציון העילה המשפטית לאי פרסומם, אלא אם אין גלגות עובדה זו מהטעמים המפורטים בסעיף 9(א)(1).

ז. במסגרת המשא ומתן לגיבוש ההסכם או בעת מתן ההיתר, תינתן האפשרות לגוף הפרטי להתנגד לפרסום סעיפים מסוימים בהסכם או בהיתר, כולם או חלקם, בנימוק שפרסום המידע יפגע בגוף הפרטי בשל אחד הטעמים המנויים בסעיף 9 לחוק חופש המידע, או באינטרס המוגן בכל דין אחר של הגוף הפרטי. הגוף הציבורי רשאי לדחות את התנגדות הגוף הפרטי אם מצא כי לא מתקיים חריג בדיון לפרסום ההתקשרות או ההיתר כאמור בסעיף קטן (1), או אם השתכנע כי בניסיונות העניין משקלו של האינטרס הציבורי בגילוי המידע עולה על עוצמת הנזק הצפויה לגוף הפרטי כתוצאה מפרסום המידע. החליט הגוף הציבורי לדחות את התנגדות הגוף הפרטי, יודיע על כך לגוף הפרטי בהחלטה מנומקת בכתב ויודיע לגוף הפרטי כי הוא רשאי לעתור נגד החלטה זו בתוך 21 ימים. הגוף הציבורי לא יפרסם את המידע שפורסמו שני במחלוקת בטרם חלפה התקופה להגשת עתירה. התקבלה התנגדותו של הגוף הפרטי כולה או חלקה, יפורסם ההסכם תוך השמטת החלקים הנוגעים בדבר, תוך שיצוין מהי העילה שבגינה נמנע פרסום המידע.

ח. כללו ההתקשרות או ההיתר מידע אשר עלול לפגוע בצד אשר אינו צד להתקשרות או להיתר ואשר הגוף הפרטי אינו מייצג או פועל מטעמו, יפעל הגוף הציבורי בהתאם לאמור בסעיף ז' להחלטה זו, בשינויים המחויבים.

ט. בכל התקשרות והיתר עליהם תחול החלטת הממשלה, יצוין כי ההתקשרות או ההיתר, לפי העניין, יפורסמו כאמור בהחלטת ממשלה זו, תוך ציון הסעיפים או חלקי הסעיפים שהוחלט כי אין לפרסמם מחמת האמור בסעיף 3(ו) להחלטה זו.

5. החלטת ממשלה זו לא תחול על התקשרויות או היתרים שפרסום קיומם עלול לפגוע בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון הציבור או בביטחון או בשלומם של אדם.

6. אין בהחלטה זו כדי למנוע מגוף ציבורי לפרסם כל מידע נוסף על המידע האמור בהחלטה זו, בכפוף להוראות כל דין.

7. שרת המשפטים תדווח לממשלה על יישומה של החלטת ממשלה זו לא יאוחר משנה ממועד פרסומה.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה. הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות. החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי. הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.