

חופש המידע ברשויות ציבוריות

תקציר

לפי דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, "הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. היא תנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של אדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון". אולם זכות זו אינה מוחלטת, ובמקרים מסוימים היא נדחית מפני זכויות אחרות הראויות אף הן להגנה. לנוכח זאת הוסדרה בחוק הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, וסייגים בעניינה.

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק או חוק חופש המידע), מעגן בחקיקה את זכותו של כל אזרח או תושב לקבל מידע מרשויות ציבוריות, כהגדרתן על פי החוק (להלן - רשות ציבורית או רשות). החוק והתקנות שהותקנו מכוחו קובעים הוראות לגבי מידע שרשויות ציבוריות חייבות להעמיד לרשות הציבור מיזמתן ולגבי מידע שהן חייבות להעמיד לרשותו של היחיד על פי בקשתו, וכן נקבעו בהם סוגי האגרות שיש לשלם לצורך קבלת המידע והנסיבות המקנות פטור מתשלום אגרה. עוד נקבע בחוק כי אם החליטה הרשות הציבורית לדחות את הבקשה למידע, דחייה מלאה או חלקית, עליה לשלוח למבקש המידע הודעה בכתב ובה יפורטו נימוקי ההחלטה, וכי יובא לידיעתו שהוא זכאי לעתור נגד החלטת הרשות לפי הוראות חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000. הממונה על ביצוע החוק הוא שר המשפטים.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-יולי 2007 בדק משרד מבקר המדינה את אופן יישומו של חוק חופש המידע ברשויות ציבוריות. בביקורת נבדקו הנושאים האלה: העמדת מידע לרשות הציבור - הנגישות למידע, איכותו ושלמותו; העמדת מידע לרשות יחידים, לפי בקשתם; וההיערכות ליישום החוק. הבדיקה נעשתה במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, ונוסף על כך התבקשו 27 רשויות ציבוריות¹ למלא שאלון אחיד. בדיקת השלמה נעשתה במשרד הפנים ובמשרד להגנת הסביבה.²

1 ל-20 משרדי הממשלה ולשבע רשויות ציבוריות נוספות: נציבות שירות המדינה, המשטרה, שירות בתי הסוהר, הנהלת בתי המשפט, האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי, המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה.

2 ראו גם דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2007) בפרק "העמדת מידע לרשות הציבור בידי הרשויות המקומיות".

עיקרי הממצאים

העמדת מידע לרשות הציבור

הנגישות למידע שרשות מעמידה לעיון הציבור, שלמות המידע ואיכותו: החוק מחייב רשות להעמיד מיזמתה מידע לעיון הציבור, לרבות הנחיות מינהליות ודוחות שנתיים. הדבר נועד לאפשר ביצוע בקרה על מעשי השלטון וסיוע ליחיד לממש את זכויותיו, ולעתים הוא אף מיתר את הצורך בהגשת בקשות פרטניות למידע.

על פי החוק והתקנות, על הרשויות לפרסם דוח שנתי הכולל מידע על פעילותה של הרשות, על תחומי אחריותה ועל תפקידיה וסמכויותיה; עוד נקבע בתקנות כי על הרשויות להעמיד את הדוחות לעיון הציבור בכמה מקומות, ואף לפרסמם באתרי האינטרנט שלהן. הדוח השנתי אמור לכלול, בין היתר, דוח של הממונה על הפעלת החוק ברשות הציבורית, ואולם הממונה רשאי לפרסם דוח זה בנפרד (להלן - דוח ממונה). כמו כן על כל רשות להעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור.

1. פרסום הנחיות מינהליות: הנחיות מינהליות הן כללים גמישים שרשות מינהלית קובעת לעצמה כדי שידריכו אותה בעת שהיא מפעילה את סמכותה. הנחיות אלה מבטאות את מדיניות הרשות בעניינים מסוימים, והיחיד יכול להיעזר בהן כדי לשער, במידה סבירה של ודאות, מה תחליט הרשות בעניינו.

מדיווחי 26 הרשויות שמילאו את השאלון עלה שכמחציתן לא העמידו לעיון הציבור כנדרש את ההנחיות המינהליות: חלקן כלל לא העמידו לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות, חלקן העמידו לעיון הציבור רק חלק מההנחיות האמורות וחלקן מסרו אותן רק לפי בקשה פרטנית. למשל, משרד הפנים פרסם באתר האינטרנט שלו את נוהלי מינהל האוכלוסין, אך לא הציג באתר חלק מהנוהל המכונה "הליך הטיפול", הכולל מידע חיוני הנוגע לציבור.

2. פרסום באינטרנט: במרס 2007 סרק משרד מבקר המדינה אתרי אינטרנט של 25 רשויות ציבוריות ובדק באילו מהאתרים פורסם הדוח השנתי של הרשויות ואם פורסם בהם מידע נוסף הנוגע ליישום החוק, כגון מידע על דרכי התקשרות עם הממונה, על סכומי האגרות עבור הגשת בקשה והטיפול בה, וכן נבדקו מידת הנגישות למידע שפורסם ומידת עדכוננו.

נמצא ש-44% מהרשויות הציבוריות שנסרקו לא פרסמו את הדוח השנתי באתר האינטרנט שלהן. יודגש שרוב הרשויות שלא פרסמו את הדוח השנתי הן רשויות שמטפלות בנושאים חברתיים, ובהן רשויות הנותנות לציבור שירותי בריאות, רווחה וקליטת עלייה.

עוד העלתה הבדיקה כי במרבית הרשויות לא היה המידע שהוצג באינטרנט נגיש ומעודכן - בחלק מהאתרים היה קושי לאתר את המידע; בחלק לא צוינו סכומי האגרות, ובחלק צוינו סכומי אגרות לא מעודכנים; בחלק מהאתרים לא צוין שם הממונה ברשות או שלא הוצג הטופס להגשת בקשה למידע.

3. איכות המידע בדוחות השנתיים ובדוחות הממונים: בדיקת הדוחות השנתיים ודוחות הממונים³ העלתה שמרביתם לא כללו את כל המידע כנדרש בתקנות. יצוין כי מאחר שהרשויות נבדלות זו מזו באופן הצגת הנתונים בדוחותיהן, קשה לקבל מהדוחות תמונה כוללת על המידה שבה הושגה תכלית החוק - חובת הרשות למסור מידע וזכות הציבור לקבלו.

מידע על איכות הסביבה: לפי החוק, רשויות ציבוריות חייבות להעמיד לעיון הציבור "מידע על איכות הסביבה" שברשותן - מידע על חומרים שנפלטו, נשפכו, סולקו או הושלכו לרשות הציבור וממצאי בדיקות שבהן נמדדו רעש, ריח וקרינה בשטחים ציבוריים.

ביולי 2007, מועד סיום הביקורת, נמצא כי השר להגנת הסביבה עדיין לא התקין את התקנות שנדרש להתקין עד פברואר 2006 על פי החוק.

היענות לפניות הציבור

החוק קובע כי פונה זכאי לקבל מידע מרשות ציבורית, בכפוף לתנאי החוק, בלא שיידרש לציין את הטעם לבקשתו, גם אם המידע האמור אינו נוגע אליו במישרין; כמו כן לפי החוק הרשות נדרשת למסור את החלטתה בעניינו של מבקש המידע בתוך פרק זמן מוגבל. עם זאת הפונה נדרש לשלם אגרות עבור הגשת הבקשה, עבור הטיפול בה ועבור הפקת המידע המבוקש, בכפוף לתנאים שצוינו בחוק ובתקנות.

1. על פי החוק, הרשות נדרשת להודיע למבקש המידע על החלטתה ללא שיהיו ולכל המאוחר בתוך 30 ימים ממועד קבלת פנייתו; עם זאת, בתנאים שפורטו בחוק הרשות רשאית למסור לפונה את החלטתה בעניינו 120 יום לאחר מועד קבלת פנייתו לכל היותר.

מהשאלונים שמילאו 19 רשויות בעניין זה עולה ש-85% מהבקשות שהוגשו לרשויות נענו בתוך 30 יום, ו-12% נענו 31-120 יום לאחר מועד קבלת הבקשה; 3% מהבקשות נענו רק לאחר 120 יום ויותר, כלומר לאחר פרק הזמן שהוקצה על פי החוק, מהן 84% בקשות שהופנו למשטרה.

2. על פי הוראות התכ"מ⁵, כספי האגרות ייזקפו לזכות הכנסות המדינה, ואם המידע המבוקש נמצא ברשותו של משרד ממשלתי אחר, הממונה על המשרד הממשלתי שקיבל את הבקשה ימסור אותה לממונה על המשרד שהמידע האמור נמצא ברשותו, ויצוין לפניו כי אגרת הבקשה שולמה ואין לגבותה שנית.

אולם יש רשויות ציבוריות, בהן רשויות מקומיות, שאינן אמורות לזקוף את כספי האגרות לזכות הכנסות המדינה, והן מפקידות את הכספים בקופתן. במקרים אלה יש חשש כי הפונה יתבקש לשלם פעמיים אגרת בקשה בעבור אותה בקשה למידע.

3 במסגרת הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ביולי 2007 נמצאו בידיו דוחות שנתיים של 18 (67%) מ-27 הרשויות שנבדקו ודוחות ממונים של 20 (74%) מאותן הרשויות.

4 שתי רשויות מסרו נתונים לשנת 2005 והשאר מסרו נתונים לשנת 2006 - משרד מבקר המדינה ראה בכל אחת מהשנים האמורות שנת דיווח אחת.

5 "תקנון כספים ומשק" שמפרסם החשב הכללי שבמשרד האוצר.

היערכות ליישום החוק

לשם השגת יעדי החוק וכדי שהציבור ידע מאילו גופים הוא זכאי לבקש מידע, נקבע בחוק ובתקנות שהממשלה תפרסם באתר האינטרנט שלה, ברשומות ובמקומות שפורטו בתקנות, הן את רשימת הרשויות הציבוריות שהחוק חל עליהן והן מידע תמציתי על תפקידיה של כל רשות ציבורית ודרכי התקשרות עמה. עוד נקבע בחוק שכל ראש רשות ימנה מבין עובדיה עובד שיופקד על העמדת מידע לרשות הציבור, על הטיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות החוק (להלן - הממונה).

נמצא כי רק בשנת 2003, ארבע שנים לאחר שהממשלה נדרשה לעשות כן על פי החוק, פורסמה רשימת הרשויות הציבוריות שהחוק חל עליהן. מאז ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2007, עדיין לא פורסמה רשימת רשויות מעודכנת ולא עודכנו דרכי ההתקשרות עמן, והדבר מקשה על מבקש המידע לאתר את פרטי הרשות הציבורית ואף עלול להטעות בשל הפניה למספרי טלפון או פקס או דואר אלקטרוני שאפשר ואינם עדכניים.

עוד נמצא שההדרכה בנושא יישום החוק שניתנה לממונים הייתה מועטה, ויש בכך כדי להשפיע על מידת הטמעת החוק ויישומו בידי הממונים.

סיכום והמלצות

ממצאי הבדיקה מלמדים כי עדיין לא נעשה די ליישום הוראות החוק. על הרשויות הציבוריות למלא בקפידה את כל החובות הנוגעות למסירת המידע ולהקל על הפונים בהשגת המידע, וכן עליהן להודיע לפונים בעוד מועד על החלטתן באשר לבקשתם ולמסור להם את המידע בתוך פרק הזמן שהוקצה להן בחוק. כמו כן עליהן לרכז את המידע הנוגע ליישום החוק באתרי האינטרנט באופן שהוא יהיה מלא, נגיש, קל לאיתור ומעודכן. עליהן להקפיד לפרסם בכל שנה דוחות שנתיים, בכלל זה דוח ממונה, כנדרש בחוק ובתקנות שהותקנו מכוחו ולהעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן הן פועלות ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. כמו כן ראוי כי משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה יפעלו יחד לארגון ימי הדרכה ובמסגרתם ינחו את הממונים כיצד להטמיע את הוראות החוק, וכי משרד המשפטים, המופקד על ביצוע החוק, יפעל לקידום הכנסת תיקונים הנדרשים בחוק ובתקנות שהותקנו מכוחו.



מבוא

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק או חוק חופש המידע) מעגן בחקיקה זכות ולפיה כל אזרח או תושב זכאי לקבל מידע מרשויות ציבוריות, כהגדרתן על פי החוק (להלן - רשות ציבורית או רשות). הצעת החוק מטעם הממשלה⁶ התבססה על המלצות "הוועדה הציבורית לענין

6 הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997 (להלן - הצעת החוק).

חופש המידע" (להלן - הוועדה הציבורית) שמינה במאי 1994 שר המשפטים דאז, מר דוד ליכאי, ובראשה עמדה השופטת (בדימוס) ויקטוריה אוסטרובסקי-כהן. במבוא לדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי "קשה לשרש את נטיית הרשויות לראות במידע נכס שלהן ולא נכס המוחזק בנאמנות על ידיהן עבור הציבור ומטעמו". עוד נאמר במבוא כי "הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. היא תנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של אדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון". החוק התקבל בכנסת במאי 1998 ונכנס לתוקפו במאי 1999; הממונה על ביצוע החוק הוא שר המשפטים.

החוק מציין את הרשויות הציבוריות שהחוק חל עליהן, ובחלק מהמקרים את המידה שבה הוא חל עליהן, וכן גופים שהחוק אינו חל עליהם, ומאפשר לשר המשפטים להחיל את החוק על גופים נוספים, ובלבד שהדבר נעשה באישורם של גורמים אחרים שצוינו בחוק.

בחוק נקבע כלל היסוד בדבר חופש המידע: "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה"⁷. "אלא שבדומה לזכויות חוקתיות אחרות, חשובות ככל שתהיינה, אין מדובר בזכות מוחלטת אלא בזכות יחסית, אשר במקרים מתאימים צריכה היא לסגת מפני זכויות אחרות הראויות אף הן להגנה"⁸.

לנוכח האמור לעיל הוסדרה בחוק הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית ואף נקבעו הסייגים בעניינה. החוק "מכיר בכך שהאינטרס הציבורי מחייב לאזן בין הרצון לקבל מידע שיתכן שקיים בידי הרשות הציבורית, לבין הצורך לאפשר לרשות למלא את תפקידיה ביעילות לטובת הכלל"⁹. לכן פורטו בחוק הנסיבות שבהן הרשות הציבורית רשאית לסרב למסור מידע לציבור. עם זאת נקבע כי החוק לא נועד למצות את הזכות לקבלת מידע וכי אין בהוראות החוק "כדי לגרוע מתוקפו של חיקוק המחייב, המתיר, האוסר או המסדיר באופן אחר גילוי או מסירה של מידע שבידי רשות ציבורית"¹⁰.

החוק והתקנות שהותקנו מכוחו קובעים הוראות אופרטיביות ובהן מידע שרשויות ציבוריות מחויבות להעמיד לרשות הציבור מיזמתן ומידע שהן מחויבות להעמיד לרשותו של היחיד לבקשתו, לפי הליכים ולוחות זמנים שנקבעו בחוק. על פי החוק, הרשות הציבורית תעמיד לרשותו של מבקש המידע את המידע שבידיה כמות שהוא, דהיינו היא אינה חייבת לעבד את המידע באופן המתאם לצרכיו של המבקש. עוד קובע החוק כי מידע ממוחשב יופק עבור מבקש המידע באמצעים המשמשים דרך קבע את הרשות. החוק והתקנות שהותקנו מכוחו מסדירים תשלום אגרות עבור הגשת בקשה למידע, עבור הטיפול בבקשה ועבור הפקת המידע, וכן נקבעו הנסיבות המקנות למבקש המידע פטור מהאגרות האמורות. עוד נקבע כי אם החליטה הרשות הציבורית לדחות את הבקשה, כולה או חלקה, עליה לשלוח למבקש הודעה בכתב ובה יפורטו נימוקי ההחלטה, וכי היא תביא לידיעתו שהוא רשאי לעתור נגדה לפי הוראות חוק בתי משפט לענינים מינהליים, התש"ס-2000. עוד נקבע שבכל רשות ימונה ממונה שיופקד על יישום הוראות החוק (להלן - ממונה).

בחודשים ינואר-יולי 2007 בדק משרד מבקר המדינה את אופן היישום של חוק חופש המידע ברשויות ציבוריות. במסגרת הבדיקה נבדקו הנושאים האלה: העמדת מידע לרשות הציבור - נגישותו של המידע, איכותו ושלמותו; העמדת מידע לרשותם של יחידים, לפי בקשתם; וההיערכות ליישום החוק. נסרקו אתרי אינטרנט של רשויות ונבדקה דרך הצגת המידע הנדרש על פי החוק והתקנות שנקבעו מכוחו; כמו כן נבדקה איכות המידע המוצג ברוחות השנתיים של הרשויות

7 לגבי אדם שאינו אזרח או תושב מכיר החוק בזכות מצומצמת יותר - זכותו לקבל מידע בדבר זכויותיו בישראל, לפי סעיף 12 לחוק.
8 ע"מ 9135/03 - המועצה להשכלה גבוהה ואח' נ' הוצאת עיתון הארץ ואח'. מובא בתקדין.
9 מדברי ההסבר לסעיף 8 בהצעת החוק.
10 סעיף 20 לחוק.

הציבוריות ובדוחות הממונים. הבדיקה נעשתה במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, ונוסף על כך התבקשו 27 רשויות ציבוריות למלא שאלון אחיד¹¹; כמו כן נעשתה במשרד הפנים בדיקה פרטנית כדי לברר באיזו מידה הועמדו לעיון הציבור נוהלי מינהל האוכלוסין וכיצד בוצע הליך הטיפול בבקשות למידע. בדיקת השלמה נעשתה בלשכה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה¹².

העמדת מידע לרשות הציבור

החוק מחייב רשות להעמיד מיזמתה מידע לעיון הציבור, הכולל בין היתר הנחיות מינהליות ודוחות שנתיים. העמדת מידע יזום על ידי הרשות הציבורית מאפשרת ביצוע בקרה על פעולות השלטון, מסייעת ליחיד במימוש זכויותיו, ולעתים אף מיתרת את הצורך בהגשת בקשות פרטניות למידע.

העמדת הנחיות מינהליות לעיון הציבור

הנחיות מינהליות הן כללים גמישים שרשות מינהלית קובעת לעצמה כדי שידריכו אותה בעת שהיא מפעילה את סמכותה. הנחיות אלה מבטאות את מדיניות הרשות באשר לעניינים מסוימים, והיחיד יכול להיעזר בהן כדי לשער, במידה סבירה של ודאות, מה תחליט הרשות בעניינ¹³.

בפסק דין¹⁴ של בית המשפט המחוזי בירושלים שניתן ב-5.12.07 נאמר כי "פרסום ומתן זכות עיון לנהלים, הנחיות והוראות פנימיות של הרשות הוא מההוראות החשובות ביותר של המשפט המינהלי, המהווה נדבך מרכזי בשמירה על זכויותיו של הפרט ועל תקינות פעילותה של הרשות הציבורית", וכי "בתי המשפט חזרו וקבעו כי מאז חוק סעיף 6 לחוק חופש המידע, הרשות הציבורית חייבת להעמיד את הנחיותיה לעיון הציבור ולפרסמן ולמעשה הוראה זו החילה על ההנחיות המנהליות חובת פרסום בדומה לחובה החלה על פרסומן של תקנות בנות פועל תחיקתי".

החוק והתקנות¹⁵ קובעים שרשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור (להלן - הנחיות מינהליות או נהלים). על פי התקנות, ההנחיות המינהליות יועמדו לעיון הציבור במשרד הראשי של הרשות וכן בלשכותיה המחוזיות, אם יש לה לשכות מחוזיות, אלא אם כן קבעה הרשות מקומות אחרים, שלציבור תהיה גישה נוחה אליהם, שישמשו לעיון. פרסומן המלא של ההנחיות האמורות חיוני לציבור הרחב המקבל שירות מן הרשות הציבורית ומבקש לדעת מה הן הנורמות הכלליות והמדיניות המשפיעות על זכויותיו, בעוד שאי-פרסומן משפיע על מידת יכולתו לפעול למימוש זכויותיו ולהגן עליהן.

11 ל-20 משרדי הממשלה ולשבע רשויות ציבוריות נוספות: נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ), המשטרה, שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס), הנהלת בתי המשפט (להלן - הב"ה), האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי (להלן - אפ"כ), המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד לבטל"א) ושירות התעסוקה.

12 ראו גם דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2007) בפרק "העמדת מידע לרשות הציבור בידי הרשויות המקומיות".

13 פרופ' זאב סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (התש"ס), עמ' 153.

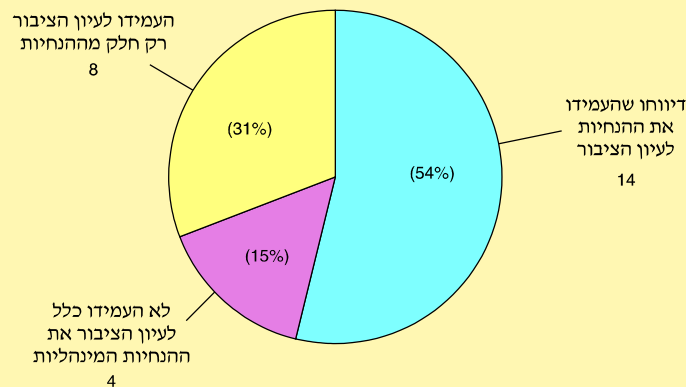
14 עת"מ (י-530/07) האגודה לזכויות האזרח בישראל ואחרים נ' משרד הפנים, מובא בנבו.

15 תקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999 (להלן - התקנות).

במאי 2007, במסגרת בדיקת משרד מבקר המדינה, התבקשו 27 רשויות למלא שאלון אחד בעניין אופן יישום החוק. יצוין כי רק 26 מהרשויות האמורות מילאו את השאלון¹⁶.

1. מתשובותיהן של 26 הרשויות שענו לשאלון עלה שכמחציתן לא העמידו לרשות הציבור כנדרש את ההנחיות המינהליות: ארבע (15%) מהרשויות¹⁷ לא העמידו כלל לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות, מהן שלוש מסרו את ההנחיות רק לפי בקשה פרטנית, ושמונה (31%) מהרשויות¹⁸ העמידו לעיון הציבור רק חלק מההנחיות האמורות.

שיעור העמדת הנחיות מינהליות לעיון הציבור



לדעת משרד מבקר המדינה, אין די במסירתן של הנחיות מינהליות למגישי בקשה פרטנית, הן מאחר שהדבר מנוגד להוראות החוק, והן מאחר שאי-חשיפת ההנחיות לפני כלל הציבור אינה מאפשרת לו לצבור מידע בעניין זכויותיו, בכללן זכויות הנוגעות לקבלת מידע.

2. משרד מבקר המדינה בדק באופן פרטני את האופן שבו העמיד משרד הפנים לרשות הציבור את נוהלי מינהל האוכלוסין. הנהלים האמורים נוגעים לכל אחד מאזרחי המדינה ותושביה, משום שמינהל האוכלוסין מופקד, בין היתר, על רישום פרטי מעמדם האישי של אזרחי המדינה ותושביה ואף מוסמך לתת תעודת עולה ורישיונות שהייה לזרים בישראל, לבטלם, להאריך את תוקפם או להחליפם ולהעניק לשוהים בישראל מעמד קבע או אזרחות ישראלית.

- 16 עד מועד סיום הביקורת, יולי 2007, משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - החקלאות) לא ענה על השאלון - בתשובתו מאוקטובר 2007 מסר משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה, שאי מסירת השאלון נבעה מטעות.
- 17 משרד האוצר מסר שכלל לא העמיד את ההנחיות לעיון הציבור, ומשרד קליטת העלייה והתעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - תמ"ת) והמוסד לבטל"א מסרו שההנחיות נמסרו על פי בקשה פרטנית.
- 18 משרד ראש הממשלה, הגנת הסביבה, המשפטים, הפנים, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - הרווחה), וכן משרד התיירות, המשטרה ושב"ס.

משרד הפנים מפרסם באתר האינטרנט שלו את הנהלים שלפיהם הוא פועל, אולם בדיקת נוהלי מרשם האוכלוסין העלתה שהנהלים שפורסמו באתר האינטרנט אינם מלאים, מאחר שאחד מפרקי הנהלים, המכונה "הליך הטיפול", אינו מתפרסם באתר. לטענת המשרד, ההליך האמור לא פורסם משום שמדובר בעניין פנימי שאינו משקף את זכויותיו וחובותיו של האזרח אלא עוסק באופן ביצועה של עבודת המשרד ועל כן אין צורך לפרסמו בקרב הציבור.¹⁹ יתרה מזו, משרד הפנים אינו מציין באתר האינטרנט שלו שהנהלים באתר אינם כוללים את פרק "הליך הטיפול", ומכאן שלא ניתן לדעת שמוצג בו מידע חלקי בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה הפרקים האמורים, הדנים בהליך הטיפול, כוללים גם מידע הנוגע לציבור ועל כן ראוי שהמשרד יפרסם באתר האינטרנט של המשרד. למשל, בפרק הליך הטיפול שב"נוהל הטיפול בהסדר מעמד לבני זוג של אזרחים ישראלים, לרבות בני אותו מין"²⁰; מפורט סוג הרישיון שניתן לבן הזוג הזר אם יהיו ממצאי הבדיקה חיוביים, משמע המעמד שיקבל בישראל, למשל מעמד של תושב ארצי או מעמד קבע. הדבר קובע למעשה את הזכויות שמוקנות לו בישראל כמו הזכות לעבוד, זכויות בנושא בריאות וזכויות סוציאליות. עוד קובע הליך הטיפול את פרק הזמן שבו יהיה כל מעמד בעל תוקף. דוגמה נוספת - "נוהל מתן מעמד בישראל לקטינים שנולדו בישראל בדרך של הכרה באבהות"²¹. הנוהל עוסק בבירור אבהות על ילד שנולד לאב ישראלי ולאם שאינה ישראלית. בהליך הטיפול בנוהל זה מפורטים קריטריונים שעל פי השילוב ביניהם יוחלט מה יהיה מעמדו של הקטין - מדובר בקריטריונים הנוגעים למעמדו של האב בישראל (אזרח ישראלי, תושב קבע וכו'), למצבם האישי של האב והאם (נשואים, ידועים בציבור וכו') ולמעמדה של האם בישראל. בנוהל מפורטות גם הראיות שעל ההורים להציג בהתחשב בשילוב הקריטריונים האמור, וההחלטות הנוגעות למעמדו של הקטין בישראל שיש לקבל לפיהן. לקריטריונים המפורטים בנוהל יש נגיעה ישירה להורים ולילדים והם משפיעים במישרין על זכויותיהם בישראל.

על הבעייתיות שבהיעדר פרסום ראוי של נוהלי משרד הפנים הצביע גם בית המשפט העליון באמירת אגב במרס 2006:²² "איננו יכולים להתעלם בפסק דינו זה מן הטענות החמורות שהעלו המשיבים בעניין אי פרסומו המספק של נוהל הידועים בציבור, על גלגוליו השונים ... והנה על אף שבינתיים עוגנו ההלכות בעניין פרסום הנחיות מינהליות בחוק (ראו סעיף 6 לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998) - דומה כי לא נעשה די לקיום חובה זו. נכון להיום חל שיפור במצב, ומתברר כי הנוהל מפורסם אמנם באתר האינטרנט של משרד הפנים. עם זאת, מדובר בנוסח חלקי ביותר, אשר אינו כולל את מלוא האינפורמציה החיונית, ואף אין נזכרת בו דרישת היציאה מהארץ. לנוכח חשיבותו הרבה של הנוהל והשפעתו על מעמדם של אנשים רבים, נדרש פרסום מקיף ומלא שלו, הכל בכדי להבטיח נגישות סבירה לנוהל מצד אלה שיוזקקו לו. על המדינה להקפיד הקפדה יתרה על עמידה בחובתה זו".

גם בפסק הדין מדצמבר 2007 שהוזכר לעיל²³ קבע בית המשפט כי משרד הפנים לא פרסם כראוי נהלים והנחיות שלפיהם הוא פועל, וכי רק במקרים חריגים, שאותם יש לפרש בצמצום, תהיה רשות ציבורית רשאית להימנע מפרסום נהלים בנימוק שהדבר פוגע בתפקודה; אך לשם כך היא תידרש להוכיח שהנוק שייגרם לתפקודה בעקבות פרסום המידע גדול מהנוק שעלול להיגרם לציבור הנוקק לשירות עקב אי-פרסום המידע. כמו כן חייב בית המשפט את משרד הפנים להעמיד לעיונו של

19 סיכום דיון עם האגודה לזכויות האזרח בישראל. הדיון, בראשות שר הפנים, התקיים בפברואר 2007.
20 נוהל מס' 5.2.0009.
21 נוהל מס' 5.2.0004.
22 ע"מ 4614/05 - מדינת ישראל נ' אבנר אורן, מובא בתקדין, סעיף 36 בפסק הדין.
23 ראו הערה 14.

הציבור בכל לשכה של מינהל האוכלוסין את כל הנהלים וההוראות כשהם שלמים ומעודכנים ולפרסם באתר האינטרנט של משרד הפנים את כל הנהלים וההנחיות המלאים, וכן לעדכן את הנהלים המתפרסמים באתר כל אימת שנעשים בהם שינויים.

פרסום מידע ברבים

במסגרת המידע שעל רשויות ציבוריות להעמיד לרשות הציבור מיזמתן (להלן - מידע יזום) נקבע בחוק ובתקנות שרשות ציבורית תפרסם, לא יאוחר מאחד ביולי בכל שנה, דוח שנתי שיכלול מידע על פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה. עוד נקבע כי הדוח השנתי יכלול גם דיווח של הממונה על יישומו של החוק ברשות הציבורית (להלן - דוח ממונה), וכי הממונה רשאי לפרסם דוח זה בנפרד. כמו כן נקבעו התכנים שיש לכלול בדוח השנתי ובדוח הממונה ודרך פרסומם, ונקבע שרשות ציבורית שהיא משרד ממשלתי תפרסם עותק של הדוח השנתי באתר האינטרנט של המשרד. שאר הרשויות הציבוריות יפרסמו עותק של הדוח השנתי באתר האינטרנט שלהן, אם יש להן אתר אינטרנט, בתוך שנה מיום הפעלתו. (לעניין הפרסום במקומות נוספים המפורטים בתקנות ראו להלן בפרק על פרסום הדוח השנתי שלא באמצעות האינטרנט).

הצגת מידע באינטרנט

כאמור, על פי התקנות על רשות לפרסם את הדוח השנתי באתר האינטרנט שלה כמפורט בתקנות. במרס 2007 סרק משרד מבקר המדינה 25 אתרי אינטרנט של רשויות ציבוריות²⁴ ובדק אם פורסם בהם הדוח השנתי כנדרש בתקנות. נבדק גם אם הרשויות הציבוריות פרסמו באתריהן מידע נוסף הנוגע ליישום החוק, כגון דרכי ההתקשרות עם הממונה, סכומי האגרות עבור הגשת בקשה והטיפול בה, מידת הנגישות למידע שפורסם ומידת עדכוננו. בבדיקה הועלו הממצאים האלה:

הנגישות למידע: באתרי האינטרנט נמצא מידע רב. הפניה ישירה (להלן - קישור) לנושא מסוים מהדף הראשי של האתר או לחלופין מ"מפת האתר" יכולה להקל על מבקש המידע למצוא את המידע הנדרש. בהיעדר קישור, חיפוש מידע באמצעות "מילת מפתח" (להלן - מנוע חיפוש) יכול לסייע באיתור המידע באתר. כמו כן ריכוז המידע הנוגע לחוק באזור אחד באתר אף הוא אמצעי המאפשר גם למי שלא מיומן ב"גלישה" באינטרנט להגיע אל המידע.

24 אתרי האינטרנט של שב"ס והב"ה לא נבדקו.

הועלה כי במועד הבדיקה, מרס 2007, לא נמצא בשניים מ-25 האתרים שנבדקו (אתרים של המשרד לקליטת העלייה ושירות התעסוקה) כל מידע על יישום החוק ואף לא דוחות שנתיים כנדרש בתקנות, וכי גם שימוש במנוע החיפוש לא הועיל במציאת המידע המבוקש; באתרים אחרים נמצא מידע כל שהוא על יישום החוק אך היה קושי לאתר: בשמונה (32%) מהאתרים²⁵ לא נמצא קישור למידע בדף הראשי של האתר ואף לא במפת האתר, ובשלושה מהם - האתרים של משרד המשפטים, המשטרה ונש"מ - אף לא היה אפשר להיעזר במנוע החיפוש משום שהוא הפיק תוצאות רבות מאוד, וחלקן לא נגעו לנושא. כמו כן בשבעה (28%) מהאתרים²⁶ המידע לא פורסם באופן מרוכז, והיה צורך "לשוטט" באתר כדי לאתר.

פרטים על הממונה ועל הדרכים ליצירת קשר אתו: החוק קובע שכל ראש רשות ימנה את אחד מעובדי הרשות לתפקיד הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על הטיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות החוק. על פי החוק בקשה בכתב לקבלת מידע תוגש לממונה. פרסום שם הממונה ודרכי ההתקשרות עמו באתר האינטרנט יכול להקל על הפונה בעת שיבקש מידע מהרשות.

במועד סריקת אתרי האינטרנט, מרס 2007, נמצא כי באתריהן של ארבע²⁷ מ-23 הרשויות הציבוריות שבהן נמצא מידע כל שהוא על יישום החוק לא צוין שם הממונה ברשות, וכי באתר של אחת הרשויות האמורות (משרד המשפטים) אף לא צוינה הדרך ליצירת קשר עם הממונה (כגון כתובת, מספר טלפון או כתובת של דואר אלקטרוני).

נגישותו של ההליך להגשת בקשה למידע ומידת העדכון של הנתונים שמפרסמת הרשות: האינטרנט אינו רק כלי יעיל להעברת מידע אלא יכול לשמש גם כלי אינטראקטיבי (פעיל) המקל את ביצוע הליך הגשת הבקשה למידע ומזרז את מתן המענה לבקשה.

החוק, תקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות האגרות), והוראות התכ"מ²⁸ מסדירים תשלום אגרות בעד הגשת בקשה למידע ובעד הפעולות הכרוכות באיתור המידע המבוקש (טיפול והפקה). עם הגשת הבקשה על מבקש המידע לשלם אגרת בקשה ולהתחייב לשאת באגרת טיפול ובאגרת הפקה עד לסכום שנקבע בתקנות האגרות (להלן - התחייבות). כמו כן קבע החוק את הנסיבות המקנות פטור מהאגרות האמורות. להוראות התכ"מ אף צורף טופס "בקשה לקבלת מידע" הכולל את נוסח ההתחייבות ומצוין בו שלבקשה יש לצרף קבלה על תשלום אגרת הבקשה (להלן - טופס בקשה מובנה).

כדי ליעל את ההתקשרות בין הממשלה לאזרח, לשפר את השירות ולחסוך בעלויות לממשלה הוקמה מערכת תשלום אלקטרוני - "שירות התשלומים הממשלתי" (שוהם). המערכת מאפשרת לממשלה לנהל שירות תשלומים ברשת האינטרנט באמצעות כרטיסי אשראי, ובין השאר היא מאפשרת לשלם את האגרות שנקבעו בחוק ובתקנות שנקבעו מכוחו (להלן - טופס מקוון).

- 25 משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), וכן משרדי האוצר, הבריאות, הגנת הסביבה, החקלאות והמשפטים, המשטרה ונש"מ.
- 26 משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), וכן משרדי האוצר, הביטחון, החקלאות, המשפטים והפנים והמשטרה.
- 27 משרד המשפטים, המשטרה, נש"מ ואפו"כ.
- 28 החשב הכללי שבמשרד האוצר מפרסם הוראות ונוהלי עבודה למשרדי הממשלה ב"תקנון כספים ומשק" (להלן - הוראות התכ"מ), הוראת שעה 99/35, תכ"מ 01.03-1.

הצגתם של טופס הבקשה המובנה והטופס המקוון באתרי הרשויות יכולה לסייע למבקש המידע לזרז את הליך הגשת בקשתו ובכך לקצר את זמן המענה לבקשתו. כמו כן מתן אפשרות הבחירה להגיש את הבקשה למידע באמצעות אחד משני סוגי הטפסים מאפשר למגיש הבקשה לבחור בדרך התשלום המתאימה לו.

הבדיקה במרס 2007 העלתה בעניינם של 23 מאתרי הרשויות שבהם נמצא מידע על יישום החוק את הממצאים האלה: בארבעה (17%) מהאתרים²⁹ לא נמצא אף אחד משני הטפסים האמורים, בשבעה (30.5%) מהאתרים פורסם טופס בקשה מובנה בלבד, בשבעה (30.5%) אחרים פורסם טופס מקוון בלבד, ורק בחמישה (22%) מאתרי הרשויות הציבוריות הוצעו למבקש המידע שתי האפשרויות³⁰.

עוד הועלה שבמרבית האתרים נמצא אחד הליקויים האלה - לא צוינו בהם סכומי האגרות או הנתונים לא היו עדכניים: ב-12 (48%) מ-25 האתרים³¹ לא צוין סכום האגרות שיש לשלם ואף לא סכום ההתחייבות, ובשישה (24%) אתרים³² אחרים צוינו סכומים לא מעודכנים. אשר לסכומים שצוינו בטופסי הבקשה שפורסמו באתרי האינטרנט, נמצא כי הסכומים שצוינו באתרים של 10³³ (83%) מ-12 הרשויות שפורסמו טופס מובנה לא היו מעודכנים, וכי באתר של אחד המשרדים שפורסמו טופס מקוון (האתר של המשרד להגנת הסביבה) הסכומים שצוינו בטופס לא היו מעודכנים.

הצגת דוח שנתי ודוח ממונה באתר האינטרנט: 1. דוח שנתי: במועד הבדיקה, מרס 2007, נמצא כי ב-11 (44%) מ-25 האתרים שנבדקו לא פורסם הדוח השנתי של הרשות הציבורית, ומכאן שהמידע הכולל תיאור של תחומי פעולתן ואחריותן של אותן הרשויות ופירוט סמכויותיהן לא הוצג כנדרש בתקנות. יצוין כי על פי התקנות יש לפרט בדוח השנתי מידע נרחב, ובכלל זה מידע על המקומות והמועדים שבהם ניתן לעיין בהנחיות המינהליות, אך מאחר שרשויות אלה לא פרסמו את הדוח השנתי, לא היה ניתן לקבל את המידע האמור.

בשני אתרים אחרים (אתרי משרד התמ"ת והמשטרה) פורסמו דוחות שנתיים לא עדכניים שסיכמו את פעילות הרשות בשנת 2004, אף שלפי התקנות, במועד שבו סרק משרד מבקר המדינה את האתר, מרס 2007, כבר היה אמור להתפרסם מידע על שנת 2005.

- 29 במשרדי המדע, התרבות והספורט (להלן - המדע) והתקשורת ובנש"מ ובאפו"כ.
- 30 טופס בקשה מובנה נמצא במשרדי הביטחון, הפנים, הרווחה והתיירות, וכן במשרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד התשתיות), במשטרה ובמוסד לבט"א. טופס מקוון נמצא במשרדי האוצר, השיכון, הגנת הסביבה, החוץ, החקלאות, המשפטים והתחבורה. שני הטפסים פורסמו באתר של משרד ראש הממשלה, המשרד לביטחון הפנים (להלן - בט"פ), ומשרדי הבריאות, החינוך והתמ"ת.
- 31 משרדי ראש הממשלה, האוצר, הביטחון, השיכון, הגנת הסביבה, המדע, המשפטים, התחבורה, התמ"ת והתקשורת, וכן נש"מ ואפו"כ.
- 32 משרדי בט"פ, הבריאות, החוץ והתשתיות, המשטרה ובמוסד לבט"א.
- 33 חוץ מאשר במשרדי הביטחון והחינוך.
- 34 באתרי האינטרנט של הרשויות שלהלן לא פורסמו הדוחות השנתיים: משרדי קליטת העלייה השיכון, הבריאות, החוץ, המדע, המשפטים, הפנים, הרווחה והתיירות, שירות התעסוקה ונש"מ. יצוין, שבאתריהן של שתיים מהרשויות שלעיל - המשרד לקליטת העלייה ושירות התעסוקה - לא נמצא כל מידע על יישום החוק.

2. דוח ממונה: במועד הבדיקה, מרס 2007, נמצא כי ב-11 (44%) מהאתרים שבהם לא פורסם הדוח השנתי לא פורסם גם דוח ממונה. מכאן שלא הוצג בהם המידע שיש לכלול בדוח הממונה כנדרש בתקנות - לא הוצגו מספר הבקשות למידע שהוגשו לאותן הרשויות ואף לא מספר הבקשות שנענו בחיוב, שנדחו או נענו באופן חלקי, ולמותר לציין כי לא פורטו העילות למתן מענה שלילי או חלקי לבקשות. כמו כן לא פורסם בהם אם הרשויות נתנו מענה לבקשות למידע במועדים שנקבעו בחוק. נוסף על כך, שני דוחות ממונים אחרים (של משרד התמ"ת והמשטרה) לא היו עדכניים וסיכמו את הפעילות לשנת 2004.

ממצאי סריקת אתרי האינטרנט של 25 רשויות ציבוריות מלמדים שחלק מהרשויות לא פרסמו באתריהן את דוחותיהן השנתיים כנדרש על פי התקנות. עוד נמצא כי הרשויות לא פעלו די כדי להביא לידיעת הציבור את המידע הנוגע ליישומן של החוק ואת הדרכים ליצירת קשר עם הממונים ברשויות, וכי הן לא פעלו די כדי להקל על הפונים באמצעות פרסום טופסי בקשת המידע באתר האינטרנט שלהן. אף שפעולות אלה עשויות לסייע בהגברת המודעות לעצם קיומן של החוק, ולעודד את אזרחי המדינה ותושביה לנצל את זכויותיהם לקבל מידע הנוגע ליחיד ולציבור.

בתשובותיהן של רוב הרשויות מאוקטובר ונובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה נמסר כי הן תיקנו את הליקויים שניתן היה לתקנם מיד וכי בכוונתן לפעול לתיקון שאר הליקויים.

יצוין שנמצא כי ממרס 2007 ועד מועד סיום הביקורת ביולי 2007 הוסיפו חלק מהרשויות באתריהן מידע בנושא חוק חופש המידע. למשל, במרס 2007 לא נמצא מידע על יישום חוק חופש המידע באתרים של המשרד לקליטת העלייה ושל שירות התעסוקה, אולם ביולי 2007 נמצא כי המשרד לקליטת עלייה פרסם באתר האינטרנט שלו מידע בנושא יישום חוק חופש המידע, וכי שירות התעסוקה חידש את האתר שלו ופרסם במסגרתו פרטים על הממונה ואת דרכי ההתקשרות איתו. כמו כן במרס 2007 לא נמצאו דוחות שנתיים באתרי משרד החוץ ומשרד התיירות, אך לאחר מכן פרסמו המשרדים האמורים דוח שנתי לשנת 2006.

פרסום הדוח השנתי שלא באמצעות האינטרנט

לפי התקנות יש לפרסם את הדוח השנתי באינטרנט כאמור לעיל, ונוסף על כך יש להעמידו לעיון הציבור במשרד הראשי של הרשות הציבורית ובלשכותיה המחוזיות, אם יש לה לשכות כאלה. כמו כן נקבע שרשות ציבורית, למעט רשות מקומית ותאגיד שבשליטת רשות מקומית, תשלח עותק של הדוח למקומות שנקבעו בתקנות³⁵.

יצוין שהועלו לפני ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת (להלן - ועדת החוקה) הצעות לתקן את התקנות בנוגע לחובה לפרסם את הדוח השנתי במקומות נוספים על אתרי האינטרנט של הרשויות. במרס 2000 פנה שר המשפטים דאז, ד"ר יוסי ביילין, אל יו"ר ועדת החוקה וציין ש"במסגרת ההחלטות הנילוות לתקציב המדינה" החליטה הממשלה שיש לבצע בתקנות תיקון ולפיו די יהיה לפרסם באינטרנט את רשימת הרשויות הציבוריות והדוח התקופתי של רשות ציבורית לעניין החובה להעמיד מידע זה לרשות הציבור. כמו כן ביקש השר שוועדת החוקה תאשר את התיקון, אולם ועדת

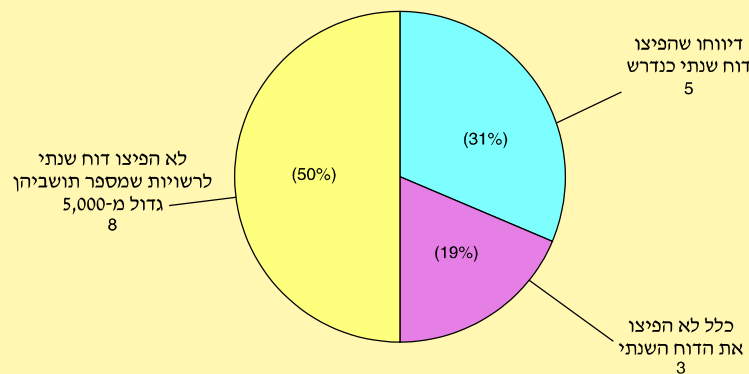
35 לגנוז המדינה, לספריית הכנסת, לבית הספרים הלאומי והאוניברסיטאי ולספרייה הציבורית בכל רשות מקומית שמספר תושביה גדול מ-5,000.

החוקה החליטה ביוני 2000 שלא לאשר את התיקון המבוקש (הצעה דומה העלה במאי 2002 שר המשפטים דאז, מר מאיר שטרית, אולם גם היא נדחתה).

בבדיקה עלה שחלק מהרשויות לא הציגו את הדוחות השנתיים כנדרש. 16 מהרשויות השיבו בשאלון על השאלה שנגעה לפרסום הדוח השנתי שלא באמצעות האינטרנט. מדיווחיהן עלה כי שתיים מהן (משרד ראש הממשלה והאוצר) לא העמידו את הדוח השנתי לעיון הציבור במשרדן הראשי, וכי שתי רשויות אחרות (משרד החינוך ושב"ס) שיש להן לשכות מחוזיות לא העמידו אותו לעיון הציבור בלשכותיהן המחוזיות.

אשר להפצת הדוח השנתי - 11 (69%) מ-16 הרשויות האמורות הפיצו אותו רק לחלק מהמקומות שנקבעו בתקנות: שמונה (50%) מהרשויות³⁶ דיווחו שלא שלחו אותו לספריות הציבוריות של הרשויות המקומיות שמספר תושביהן גדול מ-5,000, ושלוש (19%) מהרשויות (משרד האוצר, המשטרה ושב"ס) דיווחו שלא שלחו את הדוח לאף אחד מהמקומות שנקבעו בתקנות ואף לא לרשויות המקומיות שמספר תושביהן גדול מ-5,000.

שיעור הפצת הדוח השנתי



בתשובותיהן של חלק מהרשויות למשרד מבקר המדינה הועלו טענות בדבר העלות הגבוהה של משלוח הדוח השנתי לספריות כה רבות, אולם כל עוד לא תוקנו התקנות על הרשויות לפעול על פיהן.

איכות המידע בדוחות השנתיים ובדוח הממונה

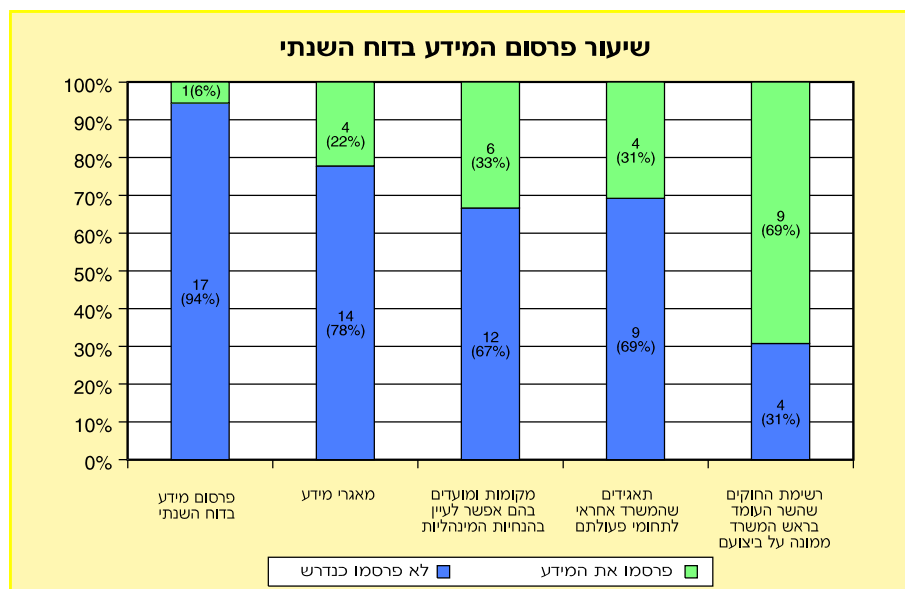
דוחות שנתיים: החוק והתקנות מפרטים את המידע הבסיסי שעל כל רשות ציבורית לכלול בדוח השנתי שעליה לפרסם ואת המידע שיש לכלול בדוח הממונה.

36 משרדי ראש הממשלה, הביטחון, בט"פ, החוץ, התקשורת והתשתיות, אפו"כ והמוסד לבטל"א.

כדי לבדוק אם הרשויות הציבוריות פרסמו כיאות את המידע הנדרש בחן משרד מבקר המדינה את תוכנם של הדוחות השנתיים של הרשויות הציבוריות שנבדקו. בידי משרד מבקר המדינה נמצאו 18 (67%) מ-27 הדוחות השנתיים, חלקם פורסמו באתרי האינטרנט של הרשויות וחלקם הומצאו לידי משרד מבקר המדינה עד יולי 2007. שישה דוחות סיכמו את פעילות הרשות בשנת 2006,³⁷ ו-12 דוחות סיכמו את הפעילות בשנת 2005.³⁸

הבדיקה העלתה כי 17 (94%) מ-18 הרשויות האמורות,³⁹ דהיינו רובן המכריע, לא פרסמו את מלוא המידע הבסיסי הנדרש. למשל, 12 (67%) מהרשויות⁴⁰ לא פירטו בדוחות השנתיים את המקומות ואת המועדים שבהם אפשר לעיין בהנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן הן פועלות; שבע (39%) מהרשויות⁴¹ לא ציינו שבבעלותן מאגרי מידע⁴² אף שלפי רישומי רשם מאגרי המידע שבמשרד המשפטים יש בבעלותן מאגרים כאמור, ושבע (39%) מהרשויות⁴³ ציינו שבידן מאגרי מידע אך אחת מהן, משרד האוצר, לא פרסמה רשימה נדרשת ורשימתן של שש הרשויות האחרות לא כללה את כל המאגרים הרישומים אצל רשם מאגרי המידע; ארבע⁴⁴ (31%) מ-13 משרדי הממשלה שפרסמו דוח שנתי לא פירטו את רשימת החוקים שהשר העומד בראש המשרד ממונה על ביצועם, ותשעה⁴⁵ (69%) ממשרדי ממשלה לא פירטו את כל התאגידים שהמשרד אחראי לתחומי פעולתם; שתי רשויות לא דיווחו על תמיכות שנתנו - האחת, המשרד להגנת הסביבה, לא דיווחה שבשנת 2005 נתנה תמיכות המסתכמות בכ-1.7 מיליון ש"ח, והשנייה, משרד החינוך, לא דיווחה שבאותה שנה נתנה תמיכות בסך כ-660.62 מיליון ש"ח.⁴⁶

-
- 37 משרדי הביטחון, החוץ, החינוך, התמ"ת והתיירות ואפו"כ.
 38 משרדי ראש הממשלה, האוצר, בט"פ, הגנת הסביבה, החקלאות, התחבורה, התקשורת והתשתיות, המשטרה, שב"ס, הב"ה והמוסד לבטל"א.
 39 חוץ ממשרד הביטחון.
 40 משרדי ראש הממשלה, האוצר, בט"פ, הגנת הסביבה, החקלאות, התמ"ת, התקשורת והתשתיות, המשטרה, שב"ס, הב"ה ואפו"כ.
 41 משרדי ראש הממשלה, הגנת הסביבה, החקלאות והתקשורת, המשטרה, הב"ה ואפו"כ.
 42 כהגדרתם בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.
 43 משרדי החינוך, התחבורה, התמ"ת, האוצר והתיירות, שב"ס והמוסד לבטל"א.
 44 משרדי החוץ, הגנת הסביבה, בט"פ והחקלאות.
 45 משרדי ראש הממשלה, האוצר, החוץ, החינוך, החקלאות, התחבורה, התמ"ת, התקשורת והתשתיות.
 46 על פי טבלה שפרסם באינטרנט החשב הכללי שבמשרד האוצר ובה מרוכזים סכומי התמיכות שנתנו משרדי הממשלה למוסדות ציבור.



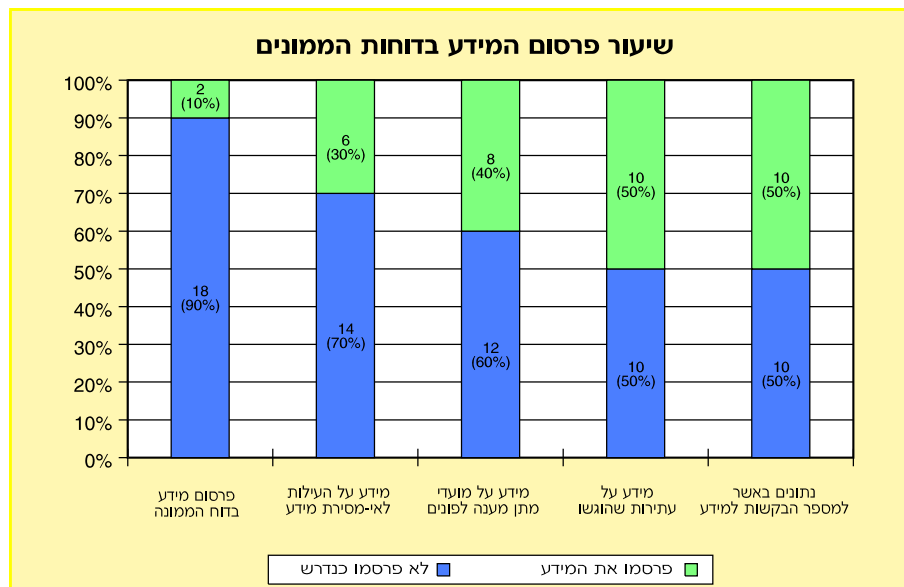
דוחות ממונים: בידי משרד מבקר המדינה היו דוחות ממונים של 20 (74%) מ-27 הרשויות שנבדקו, מהם פורסמו באתרי האינטרנט של הרשויות ומהם הומצאו לידי עד יולי 2007. שמונה דוחות סיכמו את פעילות הרשות בשנת 2006,⁴⁷ ו-12 דוחות סיכמו את הפעילות בשנת 2005.⁴⁸

47 משרדי הביטחון, הבריאות, החוץ, החינוך, הפנים, התמ"ת והתיירות, ואפו"כ.

48 משרדי ראש הממשלה, האוצר, בט"פ, הגנת הסביבה, החקלאות, התחבורה, התקשורת והתשתיות, המשטרה, שב"ס, הב"ה והמוסד לבטל"א.

נמצא ש-18%⁴⁹ (90%) מ-20 דוחות הממונים לא כללו את כל המידע הנדרש: עשרה (50%) מהממונים לא פרסמו נתונים מלאים באשר למספר הבקשות שהוגשו באותה שנה או לא ציינו את מספר הבקשות שנענו לפי סוגי המענה שניתנו בעניינן. למשל, הממונה בהב"ה לא מסר נתונים לגבי אותה שנה כנדרש, אלא מסר את המספר המצטבר של הבקשות שהתקבלו ברשות מאז הוחל החוק וכן את מספר הבקשות שנענו בחיוב מאז הוחל החוק; תשעה⁵⁰ (45%) מהממונים פרסמו מידע חלקי בלבד - חלק מהם לא פירטו את כל סוגי המענה וחלק מהם פירטו אותם אלא שהפירוט לא תאם לסך הבקשות שהתקבלו.⁵¹ 14% (70%) מהממונים לא מסרו את המידע הנדרש על העילות לאי-מסירת מידע: חמישה (25%) מהממונים לא פרסמו נתונים על בקשות שנענו חלקית או בשלילה ועקב כך גם לא פירטו את העילות לכך; שישה (30%) מהממונים פרסמו מידע חלקי בלבד - הם לא פירטו את העילות למתן מענה חלקי או לא פירטו את העילות למתן מענה שלילי; שלושה (15%) מהממונים (משרד התחבורה, המשטרה והמוסד לבטל"א) ציינו באופן כולל את העילות למתן מענה חלקי או שלילי אך לא פירטו את החלוקה של הבקשות שנענו בשלילה או באופן חלקי לפי העילות המפורטות בחוק.⁵² 12% (60%) מהממונים לא מסרו כל מידע על מועדי מתן המענה לפונים, שאפשר ללמוד מהם אם הרשות עמדה במועדים השונים למתן מענה לציבור שנקבעו בחוק; ועשרה⁵³ (50%) מהממונים כלל לא ציינו בדוח אם הוגשו עתירות על החלטות הממונה אם לאו, וכפועל יוצא מכך לא הוגשו תמציות העתירות, שיש להן חשיבות לציבור.

-
- 49 חוץ ממשרד הביטחון ומשרד החוץ.
 50 במשרדי ראש הממשלה, האוצר, הגנת הסביבה, התמ"ת, התקשורת, התשתיות והתיירות, שב"ס ואפו"כ.
 51 הרשויות שלהלן לא ציינו אם היו בקשות שנענו חלקית או בשלילה: משרדי האוצר והתקשורת, שב"ס, הב"ה ואפו"כ. פרסמו מידע חלקי: משרדי ראש הממשלה, הבריאות, החקלאות, הפנים, התשתיות והתיירות.
 52 משרדי האוצר, בט"פ, הבריאות, התחבורה, תמ"ת, התקשורת, התשתיות והתיירות, שב"ס, הב"ה, אפו"כ והמוסד לבטל"א.
 53 משרדי ראש הממשלה, האוצר, בט"פ, הבריאות, החינוך, הפנים והתקשורת, שב"ס, הב"ה ואפו"כ.



מהממצאים עולה כי בדוחות השנתיים ובדוחות הממונים לא נמסר כל המידע הנדרש בחוק ובתקנות, וכי הרשויות נבדלות זו מזו באופן יישומו של החוק. אי-הצגת נתוני דוחות הממונה במתכונת אחידה בעייתית במיוחד, שכן הדבר לא מאפשר לקבל תמונה כוללת על שיעור הפניות שנענו, על משך הטיפול בבקשות, על שיעור מבקשי המידע שפנו לערכאות ועל הכרעת בתי המשפט בעניינם.

בתשובותיהן של רוב הרשויות למשרד מבקר המדינה נמסר כי באשר לדוחותיהן השנתיים הן תיקנו את הליקויים שניתן היה לתקנם מיד וכי בכוונתן לפעול לתיקון שאר הליקויים.

מן הראוי שמשרד המשפטים הממונה על ביצוע החוק ישקול אם לקבוע שהדוחות השנתיים ודוח הממונה יוכנו לפי מתכונת אחידה ויתבססו על נתונים עדכניים ומלאים מאותו סוג, כדי שיהיה אפשר לקבל תמונה כוללת שתלמד אם החוק מיושם כנדרש.

מידע על איכות הסביבה

מהבחינה הציבורית חשוב במיוחד לפרסם מידע שנמצא בידי רשויות המדינה ושנוגע לנזקים סביבתיים שיש להם השפעה על בריאות הציבור. ואכן, לפי סעיף 6א לחוק⁵⁴, רשויות ציבוריות חייבות להעמיד לעיון הציבור "מידע על איכות הסביבה" שברשותן - מידע על חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או הושלכו לסביבה וממצאים של בדיקות שמדדו רעש, ריח וקרינה במקומות ציבוריים.

54 חוק חופש המידע (תיקון מס' 3), התשס"ה-2005, ס"ח עמ' 735.

בחוק נקבע כי עד פברואר 2006 השר להגנת הסביבה, בהסכמת שר האוצר ולאחר שיוועץ בשר המשפטים ובשר הנוגע בדבר, יקבע בתקנות את סוגי המידע על איכות הסביבה שיועמד לעיון הציבור, את דרכי העמדתו ואת המועדים לכך. ביולי 2007, מועד סיום הביקורת, נמצא כי השר עדיין לא התקין את התקנות, אף שלפי החוק היה אמור להתקין יותר משנה ורבע לפני כן.

באוקטובר 2007 השיב המשרד להגנת הסביבה למשרד מבקר המדינה כי שר הפנים אישר כנדרש את טיוטת תקנות חופש המידע (העמדת מידע סביבתי לעיון הציבור), וכי התקבלו הערותיו של שר המשפטים לטיוטה האמורה. המשרד הוסיף כי באוגוסט 2007 התקבלה הסכמת שר האוצר לנוסח טיוטת התקנות, אולם השר להגנת הסביבה עדיין לא חתם על התקנות מכיוון שעדיין לא התברר אם המשרד יכול לשאת בהוצאות הכרוכות ביישום התקנות או אם יש צורך להגדיל את תקציבו לשם כך, דבר הדורש את הסכמת האוצר. כמו כן מסר המשרד שכבר זמן מה הוא מפרסם בקביעות באתר האינטרנט של המשרד מידע בנושא איכות הסביבה הנוגע לכל תחומי פעילותו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה שעליו לפעול לקידום התקנת התקנות, כחובתו בחוק, באחת משתי הדרכים האלה - השגת הסכמה עם משרד האוצר או הבאת המחלוקת להכרעת הממשלה או ראש הממשלה.

היענותן של הרשויות לפניות הציבור

טיפול בבקשות למידע

בחוק נקבע כי כל אחד מתושבי המדינה ואזרחיה זכאי לקבל מידע מרשות ציבורית, בכפוף לתנאי החוק, בלא שידרש לציין את הטעם לבקשתו, גם אם המידע האמור אינו נוגע לו במישרין; כמו כן לפי החוק הרשות נדרשת למסור את החלטתה בעניינו של מבקש המידע בתוך פרק זמן מוגבל. עם זאת הפונה נדרש לשלם אגרות עבור הגשת הבקשה, עבור הטיפול בה ועבור הפקת המידע המבוקש בכפוף לתנאים שצוינו בחוק ובתקנות האגרות.

כאמור, החוק והתקנות שהותקנו מכוחו קובעים את הנוהל להגשת בקשות למידע ואת דרך הטיפול בבקשות.

1. מסיכום הדיווח של 22 רשויות⁵⁵ שפירטו בשאלון את מספר הבקשות שהוגשו להן⁵⁶ ואת המענה שנתנו למבקשי מידע עלה כי הן נתנו מענה חיובי ל-69% מ-3,306 הבקשות שהוגשו להן, כי הן נתנו ל-10% מהן מענה שלילי וכי הן נתנו ל-5% מהן מענה חלקי, וכי 11% מהבקשות לא טופלו משום שמגישיהן לא שילמו אגרת בקשה. עוד עלה כי במועד מסירת השאלונים, יוני 2007, עדיין לא טופלו 5% מהבקשות, אף שעברה כחצי שנה מסוף שנת 2006 - פרק זמן ארוך בהרבה מזה שהוקצה למתן מענה לפי החוק.

55 הרשויות שלא מסרו נתונים או מסרו נתונים חסרים באשר לסוג המענה - משרדי החקלאות, המדע והמשפטים, שב"ס ונש"מ.

56 שתי רשויות מסרו נתונים לשנת 2005, והשאר - נתונים לשנת 2006. משרד מבקר המדינה ראה בכל אחת מהשנים האמורות שנת דיווח אחת.

2. החוק קובע לוח זמנים לטיפול בבקשות למידע: מבקש המידע זכאי לקבל לאלתר, ובתוך 30 ימים לכל המאוחר, את החלטת הרשות הציבורית לגבי בקשתו. עם זאת ראש הרשות הציבורית או מי שהוא הסמיך לכך רשאי להאריך את פרק הזמן האמור ב-30 ימים בהודעה מנומקת בכתב. ראש הרשות אף רשאי להאריך את פרק הזמן האמור ב-60 ימים נוספים לכל היותר, ובלבד שההארכה מנומקת. דהיינו, בתנאים שפורטו בחוק הרשות רשאית למסור לפונה את ההחלטה בעניינו 120 יום לאחר מועד קבלת פנייתו לכל היותר.

באשר למועדי מתן מענה לפונים עלה מסיכום השאלונים שהגישו 19 רשויות⁵⁷ כי 2,238 (85%) מ-2,647 הבקשות שהוגשו להן נענו בתוך 30 יום⁵⁸. באשר ל-409 (15%) הבקשות שנענו לאחר 30 יום - נמצא כי 88 מהן (3% מסך הבקשות) נענו בתוך 60 יום, כי 240 מהן (9% מסך הבקשות) נענו לאחר 60-120 יום, וכי 81 מהן (3% מסך הבקשות) נענו רק לאחר 120 יום, דהיינו לאחר פרק הזמן שהוקצה בחוק - מהן 68 (84%) בקשות שהופנו למשטרה. מהנתונים עולה שרוב הבקשות נענו בתוך 30 יום, אולם שיעור הבקשות שנענו רק לאחר 60 יום ויותר אינו מבוטל, אף שלפי החוק על הרשות להשיב לפונה ללא שיהוי.

הטיפול של משרד הפנים בבקשות למידע

משרד מבקר מדינה בדק באופן פרטני את הדרך שבה טיפל משרד הפנים בבקשות למידע. במשרד הפנים מונה ממונה לטיפול בבקשות והוקצו לו שמונה שעות עבודה שבועיות, ורוב משרתו הוקצתה למילוי תפקידו כראש ענף מחקר מוניציפלי באגף למינהל מוניציפלי שבמשרד. לצד הממונה עבדה מזכירה שהוקצו לה שני שלישי משרה לטיפול בנושא (להלן - היחידה). ואולם בחודשים פברואר-ספטמבר 2005 לא היה במשרד ממונה ולפיכך לא טופלו הבקשות למידע.

במרס 2007 הוציא הממונה דוח ממונה המסכם את הטיפול בבקשות למידע שהופנו למשרד בשנת 2006. הדוח העלה שבשנה זו הוגשו למשרד הפנים 219 בקשות בכתב למידע לפי חוק חופש המידע. 17 (8%) מהבקשות נדחו - ארבע מהן נדחו במלואן ו-13 בקשות נדחו חלקית; 205 (94%) מהבקשות נענו בתוך 30 יום ו-14 (6%) מהבקשות נענו לאחר 30 יום.

1. חוק חופש המידע משאיר בעינם את ההסדרים הספציפיים בעניין מתן מידע שנקבעו בחיקוקים אחרים וקובע שאין בהוראות החוק כדי לגרוע מתוקפו של חיקוק המחייב, מתיר, אוסר או מסדיר באופן אחר גילוי או מסירה של מידע שבידי רשות ציבורית.

במסגרת הביקורת נבדקו 103 מ-219 הבקשות שהממונה דיווח כי הוגשו למשרד הפנים לפי חוק חופש המידע, ונמצא כי זכותם של 33 (32%) ממגישי הבקשות לקבל את המידע לא הוקנתה להם מכוחו של חוק חופש המידע אלא מכוחם של חוקים אחרים, אך הממונה דיווח כי הן טופלו על פי חוק חופש המידע. בהמשך הבדיקה עסק משרד מבקר המדינה ב-69 הבקשות האחרות⁵⁹ (להלן - הבקשות שנבדקו).

2. החוק מגדיר באילו מקרים רשות ציבורית רשאית לדחות את בקשת המבקש, כולה או חלקה.

57 הרשויות שלא מסרו נתונים או מסרו נתונים חלקיים באשר למועדי מתן המענה לפונים: משרדי החקלאות, המדע, המשפטים, הפנים, ראש הממשלה והרווחה, שב"ס ונש"מ.
58 סך הבקשות שנענו כולל גם את הבקשות שלא טופלו משום שלא שולמה בעבורן אגרת בקשה.
59 נוסף על 33 המקרים האמורים לא נבדק מקרה אחר, שלא נמצאו המסמכים הנוגעים לטיפול בעניינו, ובסך הכול מדובר ב-34 מקרים.

בדיקה במשרד הפנים העלתה כי 43 (62%) מ-69 הבקשות שנבדקו נדחו דחייה חלקית או מלאה: 16 (23%) מהבקשות נדחו דחייה מלאה ו-27 (39%) מהן נדחו חלקית. לעומת זאת, לפי הנתונים בדוח הממונה נדחו רק 17 (8%) מ-219 הבקשות - ארבע בקשות נדחו במלואן ו-13 בקשות נדחו חלקית.

לעתים לא ציין המשרד בתשובתו למבקש כי בקשתו נענתה באופן חלקי בלבד, אף שהוא נדרש לעשות כן, והיה אפשר ללמוד על כך רק ממכתבי התגובה ששלח מבקש המידע למשרד או ממסמכי המשרד המצורפים לבקשה. למשל, אחד ממבקשי המידע ביקש רשימה של "מפעלים ראויים" במדינת ישראל, אולם בתשובה ששלח לו המשרד לא צוין שנמסרה לו רשימה חלקית בלבד, ורק במסמכים פנימיים של המשרד, שלא נמסרו לו, צוין שנמחקו מהרשימה מפעלים ביטחוניים. בתשובת המשרד לאזרח אחר, שביקש מידע בעניין חוקי העזר של נס ציונה, נמסר: "מצ"ב החומר המבוקש כפי שנמצא בתיקי משרדנו"; אך לא צוין שהמידע הוא חלקי. רק לאחר ששב ופנה מבקש המידע למשרד נאמר לו כי "מה שלא צורף לא היה בתיק", ומכאן שמתשובת המשרד עולה כי בקשתו של הפונה נענתה מלכתחילה באופן חלקי בלבד, ובלי שהדבר הובא לידיעתו.

3. על פי החוק, אם החליטה הרשות הציבורית לדחות את הבקשה, כולה או חלקה, עליה להודיע למבקש כי הוא זכאי לעתור נגדה לפי הוראות חוק בתי משפט לענינים מינהליים, התש"ס-2000.

בבדיקה במשרד הפנים עלה שבתשובת המשרד ל-40 (93%) מ-43 מגישי הבקשות שבקשתם נדחתה דחייה מלאה או חלקית לא צוין כי הם זכאים לעתור על פי החוק.

יועזר שעל פי לשון החוק נכללות בקטגוריה של בקשות שנדחו גם בקשות שלא נדחו למעשה - למשל בקשות שמגישיהן הופנו למידע שפורסם באינטרנט או לרשות ציבורית אחרת שנושא מסוים הועבר לטיפול. על משרד המשפטים המופקד על ביצוע החוק לשקול אם להמליץ לתקן את החוק והתקנות שנקבעו מכוחו, באופן שיחודדו ויוגדרו המקרים שבהם בקשה נדחתה בפועל.

4. כאמור, בחוק נקבע לוח הזמנים לטיפול בבקשה למידע. לפי תקנות האגרות, מניין הימים המוקצים לרשות למתן החלטתה יחל ביום שקיבל הממונה את הבקשה או ביום תשלום אגרת הבקשה, לפי המאוחר שבהם.

הבדיקה של 69 הבקשות במשרד הפנים העלתה שהמשרד שלח למגישי 19 (28%) מהבקשות האמורות את ההודעות על ההחלטות בעניינן יותר מ-30 יום לאחר ששלחו את הבקשה או האגרה (לפי המאוחר שבהן), ול-18 (95%) מהם הוא לא שלח את ההודעה הנדרשת הממקת את הצורך בהארכת תקופת מתן ההחלטה. יצוין שהודעות על ההחלטות בעניין שלוש מהבקשות נשלחו למבקשי המידע 236-262 יום לאחר ששלחו את הבקשה או האגרה (לפי המאוחר שבהן), אף שבתנאים שפורטו בחוק הרשות רשאית למסור לפונה את ההחלטה בעניינו 120 יום לאחר מועד קבלת פנייתו לכל היותר. עוד יצוין שבדוח הממונה לא צוין כי משך הטיפול ב-15 מ-19 הבקשות האמורות חרג מ-30 הימים שנקבעו בחוק, ומכאן שדוח הממונה לא שיקף נכונה את משך הטיפול בבקשות.

גביית אגרות

החוק ותקנות האגרות קובעים את האגרות שישולמו בעד עצם הגשת בקשה למידע ובעד הפעולות הכרוכות באיתור המידע המבוקש ובמסירתו, ומפרטים את סוגי הבקשות שמגישן פטורים מתשלום אגרת בקשה: בקשה בנושא הנחיות מינהליות וחוקי עזר שלפי החוק יש להעמידם לרשות הציבור, ובקשה של אדם המבקש לקבל מידע על עצמו. כמו כן, אדם המבקש מידע על עצמו זכאי לפטור מאגרת טיפול בעד ארבע שעות עבודה מהשעה השלישית ואילך. הטיפול בבקשה מותנה בתשלום אגרת הבקשה, ולא יוחזר גם אם תידחה הבקשה⁶⁰. האגרות נועדו לממן חלק מעלות יישום החוק ולמנוע הגשת בקשות טרחניות⁶¹.

1. עם החלת החוק העלו משרדי הממשלה שאלות באשר לחובת גביית אגרת הבקשה ובאשר להיקף שיקול הדעת שיש להקנות לממונה לעניין גבייתה. בעקבות זאת ניתנה במחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים כבר בדצמבר 1999, כחצי שנה לאחר החלת החוק, חוות דעת בנושא חובת גביית אגרות לפי חוק חופש המידע, ולפיה "ניתן לפרש את החוק, ואף רצוי לעשות כן, ככזה שאינו שולל דרכים לקבלת מידע מן הרשות אשר אינן מוסדרות בחוק". עוד נקבע כי בקשה המוגשת לפי סעיף 7 לחוק חלה עליה חובת תשלום אגרת בקשה, ואין הרשות רשאית לוותר על גביית אגרה לפי רצונה.

כמו כן, נקבע בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה⁶² ש"גם אם נוסח החוק והתקנות בעניין אגרה מלמדים על חובת גביה בבקשות לפי החוק, ועל כך שאין הרשות רשאית לוותר על גבייתה של האגרה, הרי שמאחר שההליך לפי חוק חופש המידע אינו בלעדי, ניתן להשיג מידע גם בהליכים אחרים, אשר אינם מחייבים אגרה. מידע שהיה נהוג אפוא למוסרו באופן שוטף, יש להמשיך למסרו, ואין לפרש את החוק כמטיל אגרה על מידע שהיה נמסר קודם לחקיקתו בחינם".

2. 24 מהרשויות⁶³ שמילאו את השאלונים דיווחו על האגרות שגבו ממגיש בקשות למידע. שתי רשויות (משרד המשפטים והב"ה) דיווחו שגבו אגרת בקשה מכל מי שהגיש בקשה למידע באותה שנה; מנתונים שמסרו 22 רשויות אחרות עלה ש-11⁶⁴ (50%) מהן לא גבו אגרת בקשה עבור 55%-100% מהבקשות שהוגשו להן באותה שנה - הן בשל הפטורים שנקבעו בחוק והן בשל סיבות אחרות. יצוין שמחנתונים שנמסרו לא ניתן היה להבחין בין המקרים שבהם לא נגבתה אגרה בשל פטור הקבוע בחוק ובין המקרים שבהם לא נגבתה אגרה מסיבות אחרות.

בין הסיבות לאי-גביית אגרת בקשה שציינו הרשויות: הפונה הועבר לטיפולו של גורם אחר, המידע המבוקש לא נמצא, המידע התבקש לצורכי לימודים ומחקר או היה זמין, אף שעל פי החוק והתקנות שנקבעו מכוחו כל הסיבות האמורות אינן מקנות פטור מאגרת בקשה. עולה מכך שאף כי בחוק ובתקנות שנקבעו מכוחו נקבעו הנחיות ברורות בנוגע לגביית אגרות, בחלק מהמקרים הממונים סבורים כי אין הצדקה לגבות את האגרות, אף שבנסיבות העניין החוק והתקנות שנקבעו מכוחו אינם מתירים להם לפעול על פי שיקול דעתם.

60 הוראות התכ"מ, הוראת שעה 99/35 כספי, תכ"מ 1-01.03-01 סעיפים 2.2 ו-2.5.
61 פרוטוקול מס' 8 לעניין חוק חופש המידע של ועדת המשנה של ועדת החוקה מ-23.12.97, עמ' 9.
62 הנחיה מס' 3.1000 מ-20.7.03.
63 משרדי החקלאות המדע והפנים לא מסרו נתונים.
64 משרדי השיכון, בט"פ, הבריאות, קליטת העלייה, הרווחה, התחבורה והתשתיות, נש"מ, אפ"כ, המוסד לבטל"א ושירות התעסוקה.

גם חוות הדעת מדצמבר 1999 דנה, בין היתר, במצבים שבהם "ביצוע החוק מוביל לתוצאות לא רצויות... למשל, חיוב הרשות לגבות אגרה מקום שהשכל הישר מורה שמדובר במידע שצריך להמסר בחינם כחלק מעבודתה השוטפת [של הרשות]", ולכן המליצה לשקול ביצוע תיקון בתקנות באופן שירחיב את היקף המקרים הזכאים לפטור ויאפשר לממונה לפטור פונים מסוימים מתשלום אגרה לפי שיקול דעתו.

במועד סיום הביקורת נמצא כי משרד המשפטים עדיין לא דן במקרים נוספים שראוי לפטור מאגרה וכי לא הוסדר בתקנות האגרות האופן שבו יש לטפל במבקשי מידע שההיגיון מורה שיש לפטור אותם מאגרה.

יצוין שבדיון של ועדת החוקה ב-7.5.07 העירו חברי הוועדה כי החוק אינו מיושם במלואו זה תשע שנים, וכי מתבקש מערך כולל של תיקונים בחוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד המשפטים, המופקד על ביצוע החוק, לקדם את ביצוע התיקונים הנדרשים בחוק ולתרום בכך ליישומן המלא של הוראות החוק.

3. בהוראות התכ"מ נקבע שההכנסות מאגרות חופש המידע שיגבו משרדי הממשלה ייזקפו בהוראות קבע לזכות הכנסות המדינה⁶⁵. הוראות התכ"מ⁶⁶ אף קובעות שאם המידע המבוקש אינו נמצא ברשות המשרד אלא ברשותו של משרד ממשלתי אחר, יעביר הממונה את הבקשה לידי הממונה באותו משרד ויצוין שאגרת הבקשה שולמה ואין לגבותה שנית.

מתשובותיהן של 24 רשויות שדיווחו על נושא האגרות במסגרת השאלון עלה שההכנסות מאגרות הסתכמו ב-132,223 ש"ח לשנה. עוד עלה שארבע רשויות⁶⁷ הפקידו את ההכנסות מאותן אגרות בקופת הרשות הציבורית ולא זקפו אותן להכנסות המדינה. יתר על כן, חלק מהרשויות הציבוריות, בהן רשויות מקומיות, אינן אמורות לזקוף את ההכנסות מאגרות חופש המידע לזכות הכנסות המדינה אלא מפקידות את הכספים בקופתן. במקרים אלה הפונה עלול להתבקש לשלם פעמיים אגרת בקשה בעבור אותה בקשה למידע. דוגמה לכך שפונה התבקש לשלם פעמיים אגרת בקשה, לשתי רשויות, בעבור אותה בקשה הוצגה לוועדת החוקה⁶⁸.

4. תקנות האגרות קובעות שאם החליטה רשות ציבורית להעמיד מידע לרשות המבקש, יודיע לו הממונה מה הם סכומי אגרת הטיפול ואגרת ההפקה שחושבו, והמבקש ישלם את הסכום כתנאי לקבלת המידע. מלשון התקנות ניתן ללמוד שעל הרשות הציבורית למסור למבקש המידע פירוט של רכיבי האגרה שהוא נדרש לשלם.

הבדיקה של 69 הבקשות במשרד הפנים העלתה שהמשרד ביקש מ-23 פונים לשלם אגרות טיפול והפקה, וכי ל-17 (74%) מהפונים לא נמסר פירוט של החישוב שנעשה - אילו רכיבים נכללו בעלות (שעות עבודה, צילומים וכדומה) והתשלום בעד כל רכיב.

65 הוראת שעה 99/35 כספי, תכ"מ 01.03-1 - סעיפים 3.2, 4.1.

66 הוראת שעה 99/35 כספי, תכ"מ 01.03-1 - סעיף 2.7.

67 משרדי הביטחון, קליטת העלייה והתשתיות ושב"ס.

68 ראו בפרוטוקול דיון הוועדה שהתקיים ב-7.5.07.

היערכות ליישום החוק

הפעלת חוק חדש כמו חוק חופש המידע חייבה היערכות מתאימה ליישומו, ובכלל זה פרסום רשימת הרשויות הציבוריות שהחוק חל עליהן ודרכי ההתקשרות עמן, מינוי ממונים שיופקדו על יישום החוק ברשות ומתן הכשרה מתאימה לממונים לשם הטמעת הוראות החוק.

פרסום רשימת הרשויות הציבוריות

בחוק ובתקנות נקבע כי על הממשלה להעמיד לרשות הציבור את רשימת הרשויות הציבוריות שהוא זכאי לבקש מהן מידע, וכי הרשימה תכלול, בין השאר, מידע תמציתי על תפקידיה של כל רשות ודרכי ההתקשרות עם הממונה על הרשות. עוד נקבע שהרשימה תפורסם דרך קבע באתר האינטרנט של הממשלה, וכי היא תפורסם בכל שנה ברשומות ובמקומות נוספים שפורטו בתקנות.

בהצעת החוק הוסבר⁶⁹ כי החובה הוטלה על הממשלה מאחר שהחוק אינו נוקב בשמותיהן של כל רשות ורשות, וצוין שלהעמדת הפרטים לרשות הציבור יש חשיבות רבה מהבחינה הציבורית משום שרשימה כזו לא קיימת ופרסומה יאפשר לציבור לאתר ביתר נוחות את המידע הנחוץ.

אף שהחוק חייב את הממשלה לפרסם עם החלת החוק את רשימת הרשויות שהחוק חל עליהן, פרסם משרד המשפטים את הרשימה האמורה בשנת 2003 - כארבע שנים לאחר החלת החוק - באתר האינטרנט של משרד המשפטים ובעלון מיוחד. במועד סיום הביקורת, יולי 2007, עדיין לא פורסמה רשימה מעודכנת של הרשויות ושל דרכי ההתקשרות עמן באתר האינטרנט של הממשלה וברשומות, והרשימה אף לא הופצה במקומות שפורטו בתקנות.

אי-עדכון רשימת הרשויות הציבוריות, ובכלל זה אי-עדכון תקופתי של דרכי ההתקשרות עם הממונים באותן רשויות, אינו עולה בקנה אחד עם מטרת פרסום הרשימה - סיוע לציבור באמצעות הפנייתו למקורות המידע המתאימים; ולעתים הדבר אף עלול להטעות בשל הפניה למספרי טלפון או פקס או דואר אלקטרוני שאפשר ואינם עדכניים.

הממונים על יישום החוק

מינוי ממונה

כאמור, על פי החוק, על ראש רשות ציבורית למנות מקרב עובדי הרשות עובד הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות החוק. הממונה אחראי ליישום החוק הן כלפי האזרח והן כלפי ראש הרשות, ואילו האחריות הכוללת ליישום החוק מוטלת על ראש הרשות.⁷⁰

69 מדברי ההסבר לסעיף 4 בהצעת החוק.

70 ועדת המשנה של ועדת החוקה, פרוטוקול מס' 9, 5.1.1998, עמ' 27-37.

החוק והתקנות שנקבעו מכוחו אינם קובעים אילו כישורים נדרשים למילוי תפקיד הממונה ומה היקף המשרה הנדרש. אולם הוועדה הציבורית העריכה כי לשם ביצוע החוק ברשויות ציבוריות לא מעטות תידרש תוספת תקנים; כמו כן צפתה הוועדה הציבורית שהממונה והגורמים ברשות שבידיהם יימצא המידע שיתבקש עלולים להיות חלוקים ביניהם בשאלה אם ניתן למסור מידע מסוים למבקש המידע, ולכן המליצה שעל הממונה להיות בעל ניסיון ובעל מעמד בכיר בהיררכיה הארגונית של הרשות הציבורית.⁷¹

בפברואר 1999 שלח סגן נציב שירות המדינה חוזר לסמנכ"לים בכירים למינהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. החוזר כלל הנחיות לפעולות שיש לנקוט לצורך יישום החוק, ונאמר בו ש"לעת עתה ועד שניתן לקבוע באופן סופי את היקף תפקיד הממונה לא יוקצו משרות מיוחדות לממונים על יישום החוק, על כן יש למנות ממונה כאמור בדרך של הסמכת עובד מבין עובדי המשרד או יחידת הסמך שהינו בעל מאפיינים מתאימים למילוי התפקיד".

כל 26 הרשויות שמילאו את השאלון דיווחו שהן מינו ממונה, אך שלוש מהן (משרד האוצר, המשטרה ונש"מ) דיווחו כי הממונים שמינו לא קיבלו כתב מינוי. כמו כן דיווחו ארבע רשויות⁷² שמאז הוחל החוק היו פרקי זמן שנמשכו ארבעה חודשים עד שנתיים שבהם לא היה ברשות ממונה. אחת משלוש הרשויות האמורות (משרד הפנים) אף דיווחה שברובו של פרק הזמן שבו לא היה ממונה ברשות לא מילא את התפקיד כל גורם אחר.

כל 26 הרשויות שמילאו את השאלון דיווחו כי הממונה מילא תפקיד נוסף ברשות, וכי משרתם של רוב הממונים הוקצתה ברובה לתפקיד הנוסף - 12 (46%) מהרשויות⁷³ מסרו שהיקף משרתו של הממונה כלל לא הוגדר, שתיים (8%) מהרשויות⁷⁴ מסרו שהיקף משרתו של הממונה היה חצי משרה, ו-11 (42%) מהן מסרו שהיקף משרתו של הממונה היה רבע משרה ופחות.⁷⁵

יצוין ש-11 (42%) מהרשויות דיווחו שלרשות הממונה הועמד כוח אדם נוסף. בשלוש רשויות היה היקף המשרות של כוח האדם הנוסף 1.5 משרות לכל היותר, בחמש רשויות - משרה אחת לכל היותר, ובשלוש רשויות - חצי משרה לכל היותר.⁷⁶

הכשרת העוסקים ביישום החוק

לצורך החלת חוק חדש, כמו חוק חופש המידע, יש צורך להכשיר את עובדי הרשות לעסוק בתחום ולעדכנם באופן שוטף, וכן יש צורך להטמיע את הוראות החוק ואת התקנות שנקבעו מכוחו ולגבש הנחיות מפורטות ואחידות אשר יבטיחו כי כל הרשויות יישמו את החוק באופן אחיד.

71 דוח "הוועדה הציבורית לענין חופש המידע" יולי 1995, עמודים 30-40.

72 משרדי ראש הממשלה והפנים, אפ"כ ושירות התעסוקה.

73 משרדי האוצר, הבריאות, החוץ, המדע, התחבורה, התקשורת והתשתיות, המשטרה, שב"ס, אפ"כ, המוסד לבטל"א ושירות התעסוקה.

74 משרדי השיכון והתמ"ת.

75 משרדי ראש הממשלה, הביטחון, הגנת הסביבה, החינוך, המשפטים, הפנים, קליטת העלייה, הרווחה והתיירות, הב"ה ונש"מ. אחת הרשויות - המשרד לבט"פ - לא ענתה על נושא זה.

76 משרדי ראש הממשלה, הגנת הסביבה, והחינוך; משרדי השיכון, הבריאות והתחבורה, המשטרה ושירות התעסוקה; משרדי הפנים, התמ"ת והתיירות (בהתאמה).

הועלה שממועד החלת החוק (אמצע שנת 1999) ועד מועד סיום הביקורת (יולי 2007) התקיימו שני ימי עיון בלבד לממונים - אחד התקיים בשנת 1999, והשני התקיים רק באפריל 2005 - כשש שנים לאחר מכן. יצוין שנוסף על כך עדיין משרד המשפטים מדי פעם בפעם את הממונים באמצעות דואר אלקטרוני.

בקרה תקופתית על דרך יישום החוק ברשות מאפשרת לזהות כשלים ביישומו, להפיק לקחים, לתקן את הליקויים שנמצאו ולהעשיר את הידע של הממונים בתחום זה.

21 (81%) מ-26 הרשויות שמילאו את השאלון ציינו שלא בוצעה בהן בקרה על דרך יישום החוק, אף לא בידי הביקורת הפנימית של הרשות. רק חמש (19%) מהרשויות⁷⁷ דיווחו שגורם פנימי ברשות ביצע בקרה בנושא⁷⁸.

על הכשלים שמקורם בהיעדר הדרכה מספקת עמדה בדצמבר 2004 נציגת משרד המשפטים דאז במכתבה אל הממונה על ההדרכה בנש"מ: "אנו נתקלים לעיתים מזומנות, לצערנו, בעתירות חופש מידע אשר ברי לנו שלא היו מתגלגלות לידי דיון משפטי לו הייתה ניתנת הדרכה מסודרת לעוסקים בתחום".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד המשפטים ונש"מ לפעול יחד לארגון ימי הדרכה שבמסגרתם ינחו את הממונים כיצד להטמיע את הוראות החוק, ובכך יתרמו לקיום הוראות החוק והתקנות שנקבעו מכוחו.

בתשובתו של משרד המשפטים למבקר המדינה מאוקטובר 2007 נמסר כי בספטמבר 2007 הוא פנה ליועצים המשפטיים של משרדי הממשלה וביקש מהם למנות רפרנט לנושא חופש המידע ברשויות שעדיין לא מינו אותו, שתפקידו ללוות את הטיפול בתחום ולייעץ לממונה.

פורום ממונים ועדכונים

1. בספטמבר 2005 - שש שנים לאחר שהוחל החוק - כינס משרד המשפטים לראשונה פורום ממונים כדי לשפר את אופן יישום החוק. לפורום זומנו ממונים ממשרדי הממשלה ומכמה יחידות סמך ותאגידים סטטוטוריים. בסיכום הפגישה נאמר כי הפורום נועד להפגיש בין הממונים ולאפשר להם להתעדכן בסוגיות העומדות על הפרק בנושא חופש המידע ולהיוועץ בעניינן, וכי הפורום יתכנס אחת לכמה חודשים. בסיום המפגש הוחלט להקים שלושה צוותי היגוי בנושאי מחשוב, אגרות ויישום החוק.

הועלה כי פורום הממונים התכנס שנית רק במרס 2007 - שנה וחצי לאחר המפגש הראשון - וכי בפרק הזמן האמור לא פעלו צוותי ההיגוי שהוקמו. רק ביולי 2007 התכנס צוות מצומצם שהחל לדון בנושא האגרות הנגבות במסגרת הליך הטיפול בבקשות למידע על פי החוק.

77 משרדי האוצר, הביטחון, השיכון, החוץ והחינוך.

78 במסגרת ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2002 בנושא "השירות לציבור" נעשתה גם ביקורת על "פעילות הממונים על יישום חוק חופש המידע", ראו דוח 53 של מבקר המדינה (2003), עמ' 111-126, הפרק הדן בפעילות הממונים עמ' 161-163.

2. הדרך השנייה שבה פעל משרד המשפטים כדי להנחות ולעדכן את הממונים והעוסקים בנושא חופש המידע הוא הוצאתו של ידיעון העוסק בכך, הפצתו בקרב הממונים ופרסומו באתר האינטרנט של משרד המשפטים. הידיעון כלל סיכום מידע הנוגע לעבודתם השוטפת של הממונים, סקירת פסקי דין בנושא ומידע כללי.

במועד סיום הביקורת נמצא כי פרסמו ארבעה ידיעונים בלבד, וכי האחרון פורסם בדצמבר 2003 - כשלוש שנים וחצי לפני כן. מכאן שבפועל לא נעשה שימוש מספק בערוץ מידע זה, שהיה עשוי להיות לעזר רב לעוסקים בתחום בכל הנוגע להעשרת ידע, למתן הנחיות אחידות ולעדכון בנושא הפסיקה.



חשיבותו של חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, נובעת מכך שהוא מעגן בחקיקה זכות ולפיה כל אזרח או תושב זכאי לקבל מידע מרשויות ציבוריות, כהגדרתן בחוק. החידוש שבחוק הוא בכך שהוא מקנה לפרט את הזכות לקבל מידע בעל אופי ציבורי ולא רק מידע הנוגע לו במישרין, בלא שיידרש לציין את הטעם לבקשתו. החוק מבחין בין מידע שרשויות ציבוריות מחויבות להעמיד לרשות הציבור מיזמתן ובין מידע שהן מחויבות להעמיד לרשותו על פי בקשה לפי ההליכים ולוחות זמנים שנקבעו בחוק. הממונה על ביצוע החוק הוא שר המשפטים.

בביקורת נבדק האופן שבו יישמו את החוק 27 רשויות ציבוריות (בהן 20 משרדי ממשלה), והיא העלתה ליקויים באופן יישומו של החוק ובמידת יישומו. הליקויים האמורים מלמדים שהחוק אינו מיושם באופן המיטבי וממחיש את הצורך במעקב ובבקרה על יישומו.

על הרשויות הציבוריות למלא בקפידה את כל החובות הנוגעות למסירת המידע ולהקל על הפונים בהשגת המידע, עליהן להודיע לפונים בעוד מועד על החלטתן באשר לבקשתם ולמסור להם את המידע בתוך פרק הזמן שהוקצה להן בחוק. כמו כן עליהן לרכז את המידע הנוגע ליישום החוק באתרי האינטרנט באופן שהוא יהיה מלא, נגיש, קל לאיתור ומעודכן. עליהן להקפיד לפרסם בכל שנה דוחות שנתיים, בכלל זה דוח ממונה, כנדרש בחוק ובתקנות שהותקנו מכוחו ולהעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן הן פועלות ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. כמו כן ראוי כי משרד המשפטים ונש"מ יפעלו יחד לארגון ימי הדרכה ובמסגרתם ינחו את הממונים כיצד להטמיע את הוראות החוק, וכי משרד המשפטים, המופקד על ביצוע החוק, יפעל לקידום הכנסת תיקונים הנדרשים בחוק ובתקנות שהותקנו מכוחו.