

היערכות העירייה ליישום חוק חופש המידע

1. כללי

1.1 חברה דמוקרטית נתפסת היום כחברה מבוססת על ערכים וחירויות, בה אסור ש - "הכוח" יישאר בידי קבוצה "נבחרת" מסויימת של אנשים, מפני שיש להם נגישות מיוחדת לכל מקורות המידע או קשר מיוחד ל - "אמת". לכל שותף בחברה הדמוקרטית אמורות להיות אותן חירויות, אותה גישה למידע ואפשרות זהה לקבלו ולהבינו.

הזכות למידע אינה רק זכות בסיסית מבודדת מזכויות אחרות. למעשה היא זאת אשר מאפשרת את מימוש שאר הזכויות הדמוקרטיות: הזכות להשתתף בקביעת השלטון, חופש הביטוי, שוויון ושאר זכויות האזרח שמימושן תלוי ביכולתם של האזרחים לדעת מה קיים, מה חסר, מה נעלם או מה קורה.

"חופש המידע" הוא זכות שחשיבותה גוברת והולכת ככל שהחברה מתקדמת אל תוך עידן המידע, בו המידע הופך למשאב מרכזי בידי הפרט. חשיבות המידע והיקפו גדלים והולכים ופגיעה בזכות למידע פוגעת בזכות האזרחית לפקח ולהשתמש ב - "רכוש המשותף" - כל אותו מידע שנאגר בין השאר באמצעות עבודתם והמיסים שהם משלמים. ככל שחשיבות המידע עולה, כך משקלו של חופש המידע כערך דמוקרטי בסיסי, עולה.

לכן, חופש המידע הפך למערכת האיזונים והבלמים של רשויות השלטון וכלי חיוני לבחינת תפקודן במסגרת המנדט שניתן להן על ידי הציבור. הדרישה לפתיחות ולנגישות של אזרחים למידע חייבה והגבילה את אפשרות הרשויות לפעול באופנים שייתפסו כלא מוצדקים על ידי כל האזרחים. במקביל, היא גם מאפשרת את הגברת הבטחון ביושרו של השלטון. הזכות לחופש המידע מהווה למעשה לא רק את הבסיס

ליכולתם של האזרחים לבקר את השלטון, אלא גם את בסיס יכולתם להפעיל את הכוח האזרחי שלהם.

במקביל לעליית חשיבות המידע וערכו, התפתחה גישה פסולה של אנשי רשויות השלטון, אלה המחזיקים במידע, לגבי בקשות מידע מצד האזרחים:

- המידע נתפס כרכוש רשויות השלטון ;
- האזרחים נתפסו כאלה שצריכים להצדיק את בקשותיהם למידע ;
- קבלת המידע הפכה להיות תלויה יותר ויותר בשרירות ליבו של הפקיד.

מידע הוא כוח, או לפחות הגורם המאפשר את השגתו ומתן מידע נתפס כויתור על חלקים מכוח זה, על ידי העברתו לידי גורם אחר - האזרח.

חוק חופש המידע התשנ"ח - 1998, מקורו בעמדה בסיסית של צדק חברתי, עמדה על פיה המידע שייך לכלל הציבור וכל פרט זכאי לקבל כל מידע, מכל רשות ציבורית ולממש בעזרתו זכויות שלא היה מודע לקיומן, למעט מידע שמוצדק לא למוסרו.

1.2 חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998, אושר בכנסת ב - 19 במאי 1998, פורסם ברשומות ב- 29 במאי 1998 ונכנס לתוקף לגבי רשויות מקומיות ב - 1 בספטמבר 1999, לאחר תקופת התארגנות של כ - 3 חודשים. תקופת ההתארגנות אפשרה לרשויות המקומיות להתכונן להפעלת החוק ולנקוט בצעדי התארגנות מתאימים על מנת להיענות לפניית הציבור בקבלת המידע.

החוק נועד לחשוף בפני הציבור מידע על פעילותן של הרשויות הציבוריות.

החוק קובע כי - "לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה" (סעיף 1 לחוק), בלי לנמק את הסיבה לבקשתו (סעיף 7 לחוק). כל רשות ציבורית אמורה למנות אדם, שיופקד על יישום הוראות החוק ועל העמדת המידע לרשות הציבור (סעיף 3 לחוק). המידע אמור להינתן תוך פרק זמן הקצוב בחוק

(סעיף 7 לחוק) ובמגבלות שהחוק מגדיר.
 חוק חופש המידע מבשר מהפך ביחסי האזרח עם השלטון והוא אחד
 המכשירים החשובים של האזרח לבקרה על השלטון. חוק זה מהווה צד
 חשוב בשמירת עקרון השקיפות, על מנת לחשוף בפני הציבור את
 הפעילות של הרשות.
 בחוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי מס' 352 מאוגוסט 1998, הובא
 דבר פרסום החוק לידיעת הרשויות המקומיות ופורטו בו הסעיפים
 העיקריים מתוך החוק.
 ב - 28.5.99 פרסם שר המשפטים את תקנות חופש המידע, התשנ"ט
 1999 וכן את תקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט - 1999. התקנות
 כוללות הנחיות מפורטות, הנוגעות ליישום החוק וכן תעריפי אגרות¹,
 שיש לגבות מהציבור בתמורה למתן מידע.

1.3 החוק חל על עיריית כפר-סבא, שהיא רשות ציבורית והיא היתה
 אמורה להיערך ליישום החוק.

מטרת הביקורת היתה לבדוק את האופן שבו נערכה העירייה ליישום
 חוק חופש המידע וכיצד הינה פועלת במסגרת חוק זה בחלוף שנה ויותר
 מאז כניסתו לתוקף, לגבי הרשויות המקומיות.

2. פעילות העירייה ליישום החוק

בחודש ספטמבר 1999, מיד עם כניסתו לתוקף של החוק, מינה ראש העיר את
 מנהלת מזכירות העירייה לתפקיד ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור,
 להלן "הממונה"².

הביקורת מצאה כי כתב המינוי, האמור לעיל, הוצא רטרואקטיבית, רק
 במחצית חודש נובמבר 2000, יותר משנה לאחר המינוי. בנוסף, מצאה
 הביקורת כי כתב המינוי לא הופץ בין גורמי העירייה השונים ולכן, למעשה,
 מנהלי יחידות העירייה וגורמים אחרים לא מודעים לקיום תפקיד זה.

¹ פירוט האגרות בנספח א' להלן.

² פירוט תפקידי "הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור" - ראה נספח ב' להלן.

2.1. לאחר מינוייה פעלה הממונה בתחומים הבאים :

א. באיחור של 3 חודשים, החל מחודש ינואר 2000, הממונה וידאה, כי בספרייה הציבורית העירונית יימצאו מסמכים אותם מחייב החוק להעמיד לעיון הציבור. החומר שהועמד לרשות הציבור בספרייה העירונית הושם בהמלצות היועצת המשפטית של העירייה ובו :

- (1) חוקי עזר עירוניים.
- (2) פרוטוקולים של ישיבות מועצת העיר.
- (3) סיכום ישיבות מליאת ועדת התכנון והבנייה.

ב. בחודש ינואר 2000, נערכה ישיבת צוות (פורום מנהלי אגפים ומחלקות בעירייה), בה ניתנה סקירה בהיבט משפטי על החוק, וכן תוארו דרכי יישומו וההתארגנות להפעלתו, בידי היועצת המשפטית של העירייה. בנוסף, נמסר למשתתפים על מינוייה של מנהלת מזכירות העירייה, לממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, בהתאם לדרישות החוק.

ג. כ - 14 חודשים לאחר הפעלתו וכניסתו לתוקף של החוק, בחודש נובמבר 2000 (כ - 10 חודשים לאחר ישיבת הצוות המוזכרת לעיל), כינסה מנהלת מזכירות העירייה, הממונה על העברת מידע לציבור אסיפה לנותני השירות בעירייה. לדבריה, בכנס זה ניתנה סקירה עניינית, על ידה, בדבר עיקרי החוק ויישומו. כמו כן, היועצת המשפטית, נתנה סקירה בדבר דרכי ונהלי העבודה, בגין חוק חופש המידע. בכנס זה, חולק חומר מקיף בעניין חוק חופש המידע, אך לא נקבע, כל נוהל עבודה שיופעל בגינו ומשתתפי הכנס הונחו להפנות כל פונה לקבלת מידע, למנהלת מזכירות העירייה, המשמשת ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור.

מכל האמור לעיל, יוצא אפוא, כי עיריית כפר-סבא לא ניצלה את התקופה מפרסום החוק בחודש מאי 1999 ועד להפעלתו בחודש ספטמבר 1999, להתארגנות נאותה, על מנת לפעול כמתחייב בחוק ובמסגרתו. חוסר פעולה מצד העירייה בשלב המקדמי, גרם שלמעשה להתארגנות לפעול במסגרת החוק, החלה בתחילת שנת 2000 בלבד (באיחור של כ - 3-4 חודשים) ונמשכה בעצם עד סוף שנת 2000 (באיחור של למעלה משנה).

3. ממצאי הביקורת

- 3.1. הביקורת מצאה, כי עיריית כפר-סבא באמצעות דוברת העירייה, לא פרסמה בעיתונות המקומית ו/או בכל דרך פרסום אחרת, מודעה ובה מידע כללי לתושבי העיר בדבר הפעלת חוק חופש המידע בהיבטים הבאים:
- א. יידוע תושבי העיר בדבר היכנסו לתוקף של חופש המידע.
 - ב. היערכות העירייה להפעלתו.
 - ג. פירוט הגורם העירוני המטפל בהפעלת החוק ואופן הפנייה אליו.
 - ד. מקום הימצאות המידע, הנדרש בחוק, לרשות הציבור.
 - ה. פירוט האגרות הנדרשות לתשלום, בגין קבלת מידע.
- הפרסום האמור, לא נעשה גם באמצעות אתר האינטרנט של העירייה. הביקורת רואה באי פרסום המידע בדבר הפעלת החוק ודרכי הפניית בקשות מידע אל הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, ליקוי חמור היות ודבר זה מהווה פעולה הנוגדת את האמור בסעיף 4 (ב) לחוק:
- "רשות מקומית תעמיד לרשות הציבור, במקום ובאופן שייקבעו בתקנות, את הפרטים האמורים בסעיף קטן (א), לגביה ולגבי התאגידים שבשליטתה, אשר חוק זה חל עליהם".**
- בסעיף 4 (א) לחוק כתוב:**
- "הממשלה תעמיד לרשות הציבור, במקום ובאופן שייקבעו בתקנות, את**

רשימת הרשויות הציבוריות, כאמור בפסקאות (1) ו- (8) להגדרה "רשות ציבורית"; הרשימה תכלול מידע תמציתי על תפקידיה של כל רשות ציבורית, וכן על דרכי ההתקשרות עם הממונה ועל דרכים נוספות לקבלת מידע שבידי הרשות כנהוג באותה רשות".

כמות הפניות המועטה לקבלת מידע (כ - 5 פונים בממוצע לחודש), כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהלת מזכירות העירייה, הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, מעידה כי אי הפרסום האמור "מסייע" לתושבי העיר באי ידיעתם את הזכויות המוקנות להם על פי חוק חופש המידע.

3.2. הממונה על מסירת מידע לרשות הציבור, מסרה לביקורת כי הכינה נוהל עירוני בעניין הפעלת חוק חופש המידע. נכון למועד ביצוע הביקורת, נוהל זה לא מופעל לדבריה, מהסיבה שגזברות העירייה לא הכינה שובר תשלום למבקש המידע, כמתבקש בחוק.

הביקורת רואה באי הפעלת נוהל עירוני כמוסבר לעיל, עיכוב מיותר, עיכוב היכול להימנע בקלות, עם הכנתו והדפסתו של שובר תשלום. בנוסף, מציעה הביקורת, כי יחד עם הכנת שובר תשלום, יוכן דף מידע לתושב שיצורף לשובר התשלום ו/או יימסר לפונים לקבלת מידע. בדף מידע זה ירוכזו עיקרי החוק, יימסר מידע לפונה בדבר דרכי בקשת מידע, המידע אותו ניתן לבקש לקבל, פירוט תשלום האגרות ועוד.

3.3. בסעיף 6 (א) לחוק נקבע:

"רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להם נגיעה או חשיבות לציבור".

הביקורת מצאה, כי עיריית כפר-סבא, אינה מעמידה לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות, על פיהן היא פועלת וזאת מהסיבה, כי בעיריית כפר סבא לא קיימות הנחיות מנהליות כתובות (קרי "נהלים מסודרים"). כמו כן, אין בעיריית כפר סבא כל גוף אשר יטפל במרוכז בהכנת נהלי הארגון ותפקידים כמו מנתח מערכות מינהל (או"ש) או

ממונה על נהלי העירייה לא אוישו מעולם.

3.4. בסעיף 5 (א) לחוק נקבע:

"רשות ציבורית תפרסם דין וחשבון שנתי שיכלול מידע אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידה וסמכויותיה; הדין וחשבון יכלול גם דיווח של הממונה על הפעלת חוק זה ברשות הציבורית, ואולם רשאי הוא לפרסם דיווח זה בנפרד".

הביקורת מצאה, כי עיריית כפר-סבא אינה מקיימת את האמור בסעיף זה, כך שאינה מפרסמת, לא יאחר מה - 1 ביולי מדי שנה, כמתחייב מהתקנות שנקבעו, דין וחשבון שנתי³ לעיון תושבי העיר.

3.5. לביקורת נמסר על ידי הממונה על מסירת מידע לרשות הציבור, כי בכל פנייה המגיעה אליה, בה מתקיים הצורך, היא מתייעצת עם היועצת המשפטית לעירייה. לדבריה, רצוי היה, כי הייעוץ המשפטי יהיה מידי וצמוד יותר, כך שהמלצות משפטיות יימסרו בכתב ולא בעל פה כנהוג היום.

4. סיכום והמלצות

הביקורת בחנה את הצעדים שנקטה העירייה ליישום חוק חופש המידע, עיינה במסמכים ושוחחה עם גורמים שונים בעירייה. להלן התייחסות הביקורת:

4.1. הביקורת רואה בחיוב מינוי ממונה ליישום חוק חופש המידע, אולם הביקורת בדיעה, כי יש להעמיד לממונה את כל האמצעים הדרושים לקיום האמור בחוק.

⁽³⁾ פירוט הנדרש בדין וחשבון השנתי - ראה בנספח ג'.

- 4.2. הביקורת מעירה על כי, לא בוצע פרסום, המיידע את ציבור תושבי העיר בדבר חוק חופש המידע ואופן הפעלתו בידי העירייה. תושבים שאינם מודעים לחוק ולחידושים בו נפגעים מאי הפרסום האמור. הביקורת מציעה כי הממונה על מסירת מידע לרשות הציבור, תתאם עם הנהלת העירייה, פרסום מודעה מקיפה בדבר החוק ודרכי הפעלתו בידי העירייה.
- 4.3. לדעת הביקורת, על הממונה להפיץ את החוק ופרשנותו למנהלי האגפים והמחלקות בעירייה. הדבר יוכן בסיוע הייעוץ המשפטי לעירייה.
- 4.4. לדעת הביקורת, יש להוציא לפועל נוהל עבודה מוסדר בדבר הפעלת החוק ועל כן, על גזברות העירייה, להכין במהרה, שוברי תשלום (קבלות), שיאפשרו לגבות את האגרות כמתחייב בחוק.
- 4.5. על גזברות העירייה, לפעול במהירות המירבית להכנת שוברי תשלום לתשלום האגרות המחוייבות בגבייה לפי הקבוע בחוק זה, כך שהעירייה המהווה "רשות ציבורית" לפי חוק זה, תכין (תצלם, תשכפל וכו'), את המידע המבוקש ממנה ולאחר גביית האגרות, תמסור את המידע לפונה ובכך תקיים את הקבוע בחוק ובתקנותיו. בצורה כזו תתאפשר פעולה תקינה של הממונה על מסירת מידע לרשות הציבור.
- 4.6. על הממונה על מסירת מידע לרשות הציבור, לעמוד בדרישות החוק ולוודא כי העירייה תכין דין וחשבון שנתי, דין וחשבון שיפורסם כמתחייב בחוק ובתקנותיו לא יאוחר מה - 1 ליולי מדי שנה.
- 4.7. מוצע על ידי הביקורת, כי ייבדק הצורך, בליווי צמוד יותר של ייעוץ משפטי, לממונה על מסירת מידע לרשות הציבור, ליווי שיתרום ליישום תקין של החוק.

4.8 הביקורת ממליצה, כי הנהלת העירייה תארגן הדרכה מרוכזת של כל בעלי התפקידים הנוגעים בדבר, בנושא חוק חופש המידע, השלכותיו, דרכי הפעולה ונהלי העבודה מול הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור.

תגובת מנכ"ל העירייה לממצאי הביקורת מובאת במלואה בנספח ד' להלן. הביקורת מבקשת לציין שיש לברך על הפעולות שננקטו בעירייה, לדברי המנכ"ל בכל הקשור להעמדת המידע לרשות הציבור וזאת עוד בטרם פרסום החוק. יחד עם זאת לצערנו לא מצאנו כל התייחסות לממצאי הביקורת ולליקויים ביישום החוק עליהם הצביעה הביקורת. ראוי להדגיש שמדובר על חוק שחוקק בכנסת ישראל וככל חוק הוא מחייב את כולם לפעול על פיו.

בפנים

נספח א' - אגרות

בסעיף 18 לחוק, הודן באגרות, נקבע כי שר המשפטים באישור וועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, יתקין תקנות הקובעות אגרות בעד בקשה לקבלת מידע ובעד הפעולות הכרוכות באיתור המידע המבוקש ומסירתו לפי חוק זה ; קביעת האגרות תיעשה תוך התחשבות בסוגים השונים של המידע ושל הפונים לקבלתו.

להלן יוצגו התקנות אותן קבע שר המשפטים:

- אגרת טיפול בבקשה - 75 ש"ח.
- אגרה בעד איתור ומיון לכל שעת עבודה החל בשעה השלישית - 40 ש"ח.
- אגרה לכל עמוד צילום או פלט מחשב - 1 ש"ח.
- אגרה לכל דיסקט מחשב - 4 ש"ח.
- היה המידע מוקלט, מוסרט או מצולם - יישא המבקש, בעלות ההפקה או ההעתקה של המידע.
- המגיש בקשה לקבלת מידע ישלם את אגרת הבקשה ויתחייב לשאת באגרת טיפול ובאגרת הפקה עד סכום שלא יעלה על 200 ש"ח.
- הממונה רשאי להודיע למבקש בכל עת על סכומים משוערים נוספים שיידרשו לטיפול מעבר ל - 200 ש"ח ועל המבקש להפקיד את הסכום המשוער או חלקו או להמציא ערבות, אחרת לא ימשיך הממונה בטיפול בבקשה.
- סכומי האגרות ישולמו כתנאי לקבלת המידע.
- משלוח מידע למבקש ייעשה על חשבון המבקש.
- האגרה צמודה למדד ותעודכן כל שנה ב - 1 באוקטובר.
- כל המועדים הקבועים בסעיף 7 לחוק יימנו מיום תשלום האגרה ואילך.
- תקנות האגרות לא יחולו על חוקי עזר עירוניים או החלטות מועצה, אותן חייבת הרשות להעמיד לעיון הציבור. אם האזרח מעוניין לצלם, אזי רשאים לגבות אגרה.
- לא תקבע אגרה בעד בקשה של אדם לקבל מידע אודות עצמו, אשר כרוכה בעד 4 שעות עבודה. אולם ניתן לקבוע אגרה או תשלום עבור העתקת המידע או הדפסתו ועבור משלוח המידע למבקש וכן עבור הפעולות הכרוכות באיתור המידע אם בשל היקפו או מורכבותו.
- על החלטת הממונה בדבר תשלום אגרה בעניין בקשה מסויימת, ניתן להגיש ערעור לבית משפט שלום.

נספח ב' - תפקידי הממונה

תפקידי הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור:

- יישום כל הוראות החוק.
- טיפול בבקשה לקבלת מידע.
- קשר עם הגורמים השונים בעירייה ברשותם המידע מצוי.
- העברת הבקשות למידע, לקבלת תשובה מהמחזיקים במידע.
- בירור אם ניתן לספק מידע.
- לוודא כי המידע נמסר למבקש.
- הכנת דין וחשבון שנתי.

נספח ג' - דין וחשבון שנתי

הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, אחראי לפרסום דין וחשבון שנתי, שיכלול מידע אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה של העירייה.

הדין וחשבון יפורסם לא יאוחר מ-1 ביולי, מדי שנה ויכלול הפירוט הבא:

- מידע אודות פעילות ותחומי אחריות, תפקידים וסמכויות.
- מבנה הרשות, אגפים, יחידות סמך.
- שמות בעלי תפקידים בכירים.
- דרכי התקשרות עם הרשות.
- המטפלים בפניות הציבור ודרכי התקשרות עמם.
- מיקום כל יחידות העירייה.
- סקירה על עיקר פעולות הרשות בשנה חולפת לפי סעיפי תקציב.
- פירוט תקציב הרשות לשנה נוכחית.
- רשימת חוברות ועלוני מידע ומאגרי מידע של הרשות הציבורית.
- תכניות ומלגות שבמימון הרשות.
- תמיכות שנתנה הרשות למוסדות ציבור בשנה חולפת לרבות פירוט שמותיהם של המוסדות והיקף התמיכה שניתנה לכל אחד מהם.
- המקומות והמועדים שניתן לעיין בחוקי העזר.

נספח ד' - התייחסות מנכ"ל העירייה לממצאי הביקורת

אל: מבקר העירייה

מאת: מנכ"ל העירייה

שלום רב,

הנדון: דוח ביקורת חוק חופש המידע

אני מבקש להעיר לדו"ח הביקורת בנושא חופש המידע:

עיריית כפר סבא נהגה בנושא המידע על פי רוח החוק, עוד טרם קבלתו של החוק. פניות הציבור בנושא החלטות מועצה, חוקי עזר, צו הארנונה וכו', המאפיינים את בקשות המידע, נענו תמיד. לפיכך לא הביא החוק "מהפכה" בעקבותיו. חששתי כי הציבור יקבל את דרישתו לתשלום בגין מידע, אותו נהגנו לתת בחינם כהרעת תנאים, ולפיכך לא היה צורך דחוף בשוברים.

אנו פועלים להפיץ את המידע הנדרש באופן חופשי, כגון בספרייה (בוצע) ובאתר האינטרנט (בביצוע).

יש לציין כי מצאנו לנכון לפעול בחסכנות בעניין זה, ואני מודה למיכל טל המטפלת במתן המידע, בנוסף על תפקידיה.

מובן כי אילו היינו מעסיקים עובדים מיוחדים לעניין זה היה עלינו להקפיד על גביית התשלום, ואני עדיין סבור כי אורח המבקש צילום של חוק עזר זכאי לקבלו גם ללא החוק.


מאיך אלונים
מנכ"ל העירייה

העתק:
מיכל טל - מנהלת המזכירות