

היערכות העירייה לקראת כניסת חוק חופש המידע לתוקפו

כללי

1. חוק חופש המידע התשנ"ח - 1998 (להלן – "החוק") נכנס לתוקפו בתאריך 29/5/99. ברשויות המקומיות החוק הוחל בתאריך 1/9/99, מכח צו חופש המידע (קביעת רשות ציבורית שלגביה נדחית תחילת החוק) התשנ"ט - 1999.
2. החוק מעגן זכותו של כל אזרח/תושב לקבל מידע מרשויות ציבוריות, בכללן רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים, הן בדרך של עיון בו והן על ידי קבלת העתק הימנו.
3. המגמה והתפיסה הערכית של החוק, לפיהן המידע הוא נכס מנכסי הציבור, פוטרות את מבקש המידע מהצורך לציין הטעם לבקשתו ומדוע הוא נחוץ לו.
4. הוראות החוק חלות על כל מידע המצוי בידי רשות ציבורית בכל צורת אחסנה שהיא.
5. החוק קובע לוח זמנים מפורט וקצוב לטיפול בבקשות למידע, אגרות הקשורות בקבלת/מסירת מידע, סוגי מידע אותם הרשות אינה רשאית למסור וכאלה שאינה חייבת למסור.
6. הביקורת נערכה במטרה לבדוק היערכות העירייה לקראת כניסת חוק חופש המידע לתוקפו ויישום הוראותיו בפועל.
7. לצורך בדיקתה קיימה הביקורת שיחות הבהרה עם:
 - א. הממונה על חוק חופש המידע ועוזרו.
 - ב. סגן בכיר ליועץ המשפטי לעירייה, המלווה את נושא חופש המידע מראשיתו ומייצעת לממונה.
 - ג. מנהלת אגף ארגון ותקינה.
 - ד. רכזת תקנים באגף ארגון ותקינה.
 - ה. מנהלת מערכות מבוזרות באגף מערכות וטכנולוגיות מידע.
 - ו. בוחן תעריפים ובדיקות כלכליות במינהל הכספים.כמו כן נסרקו מסמכים שהתקבלו, לבקשת הביקורת, מיחידת הממונה על חוק חופש המידע, מהשירות המשפטי מאגף ארגון ותקינה ומאגף החשבונות.
- ז. נבדקו 52 תיקי בקשות לקבלת מידע, מתוך 156 תיקים שטופלו ביחידת הממונה על חוק חופש המידע, ממועד הקמת היחידה עד למועד תום איסוף הממצאים לדוח הביקורת.
8. הביקורת נערכה ע"י עו"ד ח. גוטרמן בחודשים דצמבר 2000 - מרץ 2001.

ממצאים

9. החוק

א. חוק חופש המידע הטיל על הרשויות המקומיות חובות להן היה צריך להיערך לוגיסטית וכספית כאחד.

בתחום המנהלי/לוגיסטי הוטל על הרשות:

(1) למנות אחראי להעמדת מידע לרשות הציבור ולטיפול בבקשות מידע, להלן - "הממונה".

(2) להעמיד לרשות הציבור מידע תמציתי אודות תפקידי הרשות, דרכי ההתקשרות עם הממונה על מסירת המידע ועל דרכים נוספות לקבלת מידע שבידי הרשות.

(3) לפרסם דו"ח שנתי, לא יאוחר מ- אחד לחודש יולי, בכל שנה, אשר יכלול מידע על:

(א) מבנה הרשות, פעילותה ותחומי אחריותה.

(ב) הסבר על תפקידיה וסמכויותיה.

(ג) פירוט תקציבה והוצאותיה.

(ד) דיווח של הממונה על הפעלת החוק ברשות, מספר הבקשות למידע שהתקבלו, כמה מהן נענו בשלילה/בחיוב, מספר עתירות שהוגשו נגד הרשות בגין סירוב למידע וכו'.

(4) להעמיד לעיון הציבור את הנהלים וההנחיות המנהליות שעל פיהן הרשות פועלת ושיש להן חשיבות/נגיעה לציבור.

(5) להעמיד לרשות הציבור ולעיונו את חוקי העזר בנוסח מעודכן.

הפרסומים וההעמדה לעיון הציבור ייעשו, על פי החוק, במשרדי הרשות המקומית ובספרייה ציבורית בתחומה. היה ויש לרשות אתר אינטרנט, יפורסם עותק הדו"ח השנתי באתר, תוך שנה ממועד הפעלתו.

ב. בתחום הכספי החוק קבע:

(1) יותקנו תקנות הקובעות אגרות בעד בקשה לקבלת מידע ובעד הפעולות הכרוכות באיתור המידע המבוקש ומסירתו על פי החוק.

(2) בתקנות ייקבעו נסיבות בהן יינתן פטור מאגרה.

(3) לא תיקבע אגרה בעד בקשה של אדם לקבל מידע אודות עצמו אולם ניתן לקבוע אגרה עבור העתקת המידע ופעולות איתורו, אם בשל מורכבותו או היקפו נדרש מאמץ מיוחד לטיפול בבקשה.

ג. תקנות חופש המידע (אגרות) התשנ"ט - 1999 קובעות שלושה סוגי אגרות הקשורות למידע ותעריפיהן:

- 1) אגרת בקשה למידע בסך 77 ש"ח ;
- 2) אגרת טיפול בעד איתור המידע מיונו והטיפול בו, החל משעת העבודה השלישית, בסך 40 ש"ח;
- 3) אגרת הפקה – 1.02 ש"ח לכל עמוד צילום או פלט מחשב ו- 4.08 ש"ח לדיסקט מחשב שנמסר.

סכומי האגרות הנקובים לעיל נכונים למועד עריכת הביקורת והם מתעדכנים באחד לאוקטובר, כל שנה, בשיעור השינוי של המדד.

ד. התקנות קובעות שמגיש בקשה למידע ישלם אגרת בקשה ויתחייב לשאת באגרת טיפול ובאגרת הפקה עד לסכום שלא יעלה על - 200 ש"ח. משלוח המידע ייעשה על חשבוננו של המבקש. מידע שאדם מבקש אודות עצמו וזכויותיו פטור מאגרת בקשה ומאגרת טיפול בעד 4 שעות עבודה.

10. היערכות העירייה לקראת כניסת חוק חופש המידע לתוקף

- א. משיחות הבהרה שקיימה הביקורת עם השירות המשפטי עלה כי נסיונותיו ליזום פעולות היערכות מצד העירייה לקראת החוק החדש מבעוד מועד, לא נשאו פרי.
- ב. בחודש יולי 1998, בסמוך לפרסום החוק ובטרם היכנסו לתוקף, פנתה היועמ"ש לעירייה דאז במכתב אל המנכ"ל דאז בו הביאה לידיעתו דבר פרסום החוק ועיקריו וציינה הצורך להיערכות העירייה ליישומו, כולל מינוי ממונה והנחיית המחלקות השונות בעירייה.
- ג. לגרסת השירות המשפטי, לא היתה היענות רבה מצד לשכת המנכ"ל דאז, לא למכתב הנ"ל ולא לפניות טלפוניות נוספות בנדון שנוהלו בהמשך.
- ד. בחודש מרץ 1999 פנתה היועצת המשפטית לעירייה דאז במכתב אל ראש העירייה, יידעה אותו בדבר עיקרי חוק חופש המידע וציינה כי בהיערכות העירייה לחוק מטפל מ"מ המנכ"ל דאז (מנכ"ל העירייה דהיום).
- ה. לבקשת מנכ"ל העירייה, החל אגף ארגון ותקינה, בחודש יולי 1999, בהכנות להמלצה לתשתית ארגונית להפעלת החוק.
- ו. בחודש אוקטובר 1999, חודש לאחר כניסת החוק לתוקף ברשויות המקומיות, הוציא אגף ארגון ותקינה מסמך מעודכן המפרט ההיערכות הארגונית הנדרשת. בהערה למסמך צויין: "טרם מונה ממונה לנושא ועל כן לא הוחל בהפעלת החוק".

- ז. במסמך האמור הומלץ להטיל האחריות על ביצוע החוק על היחידה לפניות הציבור ולמנות את מנהלה לממונה על חוק חופש המידע. במסמך פורטה ההיערכות העירונית הנדרשת בתחומים של הליכי עבודה, תוכנית לקראת יישום, מיקום ארגוני והיבטים כספיים.
- ח. בתאריך 8/11/99, חודשיים לאחר היכנס החוק לתוקפו ברשויות, מינה ראש העירייה "ממונה" על פי חוק. בשונה מהמלצת אגף ארגון ותקינה הוקמה יחידה מיוחדת לנושא, בנפרד מהיחידה לפניות הציבור.

11. יחידת הממונה – תקינה ותקציב

- א. תקן יחידת הממונה על חופש המידע כולל שתי משרות: הממונה ועוזרו. בעת הקמתה היתה היחידה מסונפת מינהלית וכלכלית ללשכת מנכ"ל העירייה, כך שתקציבה לשנת 2000 נכלל בתקציב לשכת מנכ"ל.
- ב. על-פי נתוני אגף התקציבים וחשב היחידה: תקציב היחידה לשנת 2000 היה בסך 642,000 ש"ח כש-100,000 ש"ח מתוכו יועדו לתקציב פעולות. ביצוע תקציב הפעולות בפועל בשנת 2000 הגיע כדי 35,653 ש"ח.
- ג. תקציב היחידה לשנת 2001 הופרד מתקציב לשכת מנכ"ל והועמד על 625,000 ש"ח כש-67,000 ש"ח מתוכו הוא תקציב פעולות ו-20,000 להוצאות חד פעמיות לצידוד וריהוט משרדי.

12. בהתייחסו לאמור בסעיף 11 (ב) לעיל מסר הממונה דברים אלה:

"מקור הפערים בין תקציב הפעולות לביצוע בפועל הוא הערכות הממונה לשימוש בתקציב הפעולות לפיתוח נושא חופש המידע כחלק מהיחידה החדשה לפניות הציבור ולמניעת הוצאות מיותרות בתקופת הביניים".

13. פעילות הממונה והיחידה לחוק חופש המידע

א. פרסום ויידוע:

- (1) בשלב ראשון, בצד תכנון עבודת היחידה, פעל הממונה ליידוע והטמעת נושא חופש המידע בקרב גורמי העירייה ולפרסומו בקרב הציבור:
- (א) בתאריך 5/12/99 הוא הפיץ למנהלי מינהלים וחיובות בעירייה מזכר בו הודיע על הקמת היחידה, צרף מילות רקע כללי על החוק ומטרותיו ודוגמאות לפניות שכבר נשלחו אליו.
- (ב) בתאריך 13/12/99 נשלח מסמך מטעם לשכת התאגידיים למנכ"ל החברות העירוניות ובו הודעה על הקמת יחידת הממונה על החוק.

במסמך צויין שהממונה הביע נכונות לרכז הטיפול בפניות לתאגידיים, מכח החוק, ולכן הם מתבקשים להעביר העתק של כל פניה אליהם לממונה ולסכם התשובה עמו.

(2) בחודש יולי 2000 פורסם הדו"ח השנתי של הממונה, על פי חוק. בהזדמנות זו נעשו רוב פעולות היידוע של החוק: פורסמו מודעות במקומון, במידעון עובדי העירייה ונשלחו הודעות לכל המנהלים תוך בקשה להביא הנושא לידיעת עובדיהם.

(3) תכולת הדוח ותוכנו תאמו את דרישות החוק, בכללן: פירוט מבנה ארגוני של העירייה, שמות בעלי תפקידים העומדים בראשה, כולל חברי מועצה, תיאור תחומי האחריות של הרשות, הפנייה לספר דיני עיריות וקובץ חוקי העזר, המצורפים כנספח לדוח, וכל יתר הדרישות שצויינו בסעיף 9 א (3-5) לעיל. הדוח ונספחיו הועמדו לעיון הציבור כחוק, בארכיון העירייה ובספריית בית אריאלה. היות שאין בנמצא קובץ נהלים עירוני שלם ומעודכן, ניתן לעיין בארכיב העירוני ב"הנחיות על פי נושא", בתיאום עם הממונה.

(4) בחודש ינואר 2000 הושק האתר העירוני באינטרנט. באתר זה מצוי מידע כללי על חוק חופש המידע ופרטים על יחידת הממונה על החוק. כמו כן מפרט האתר את מקום הימצאו של הדוח השנתי לצרכי עיון (ארכיון העירייה וספריית בית אריאלה) והוא מכיל טופס הפניית בקשה לקבלת מידע מהעירייה ורשימת ממוני חופש המידע בתאגידי העירייה. באתר מצויינת מחויבות העירייה לעבודה בשקיפות מלאה. הממונה מסר לביקורת כי בכוננתו להכניס לאתר את חוקי העזר העירוניים, מכרזים וכו'.

(5) הממונה חבר בוועדת היגוי ארצית בנושא חוק חופש המידע, בה חברים נציגי גופים ממשלתיים, עירוניים, ציבוריים ועוד. הועדה מלווה פרויקט ארצי לבחינת הנושא: "משמעויות חוק חופש המידע על הרשות הציבורית".

הפרוייקט מופעל ע"י החטיבה לתכנון אסטרטגי ומחקר והיחידה לאינטרנט וחוק חופש המידע בעיריית ירושלים.

ב. מסירת מידע

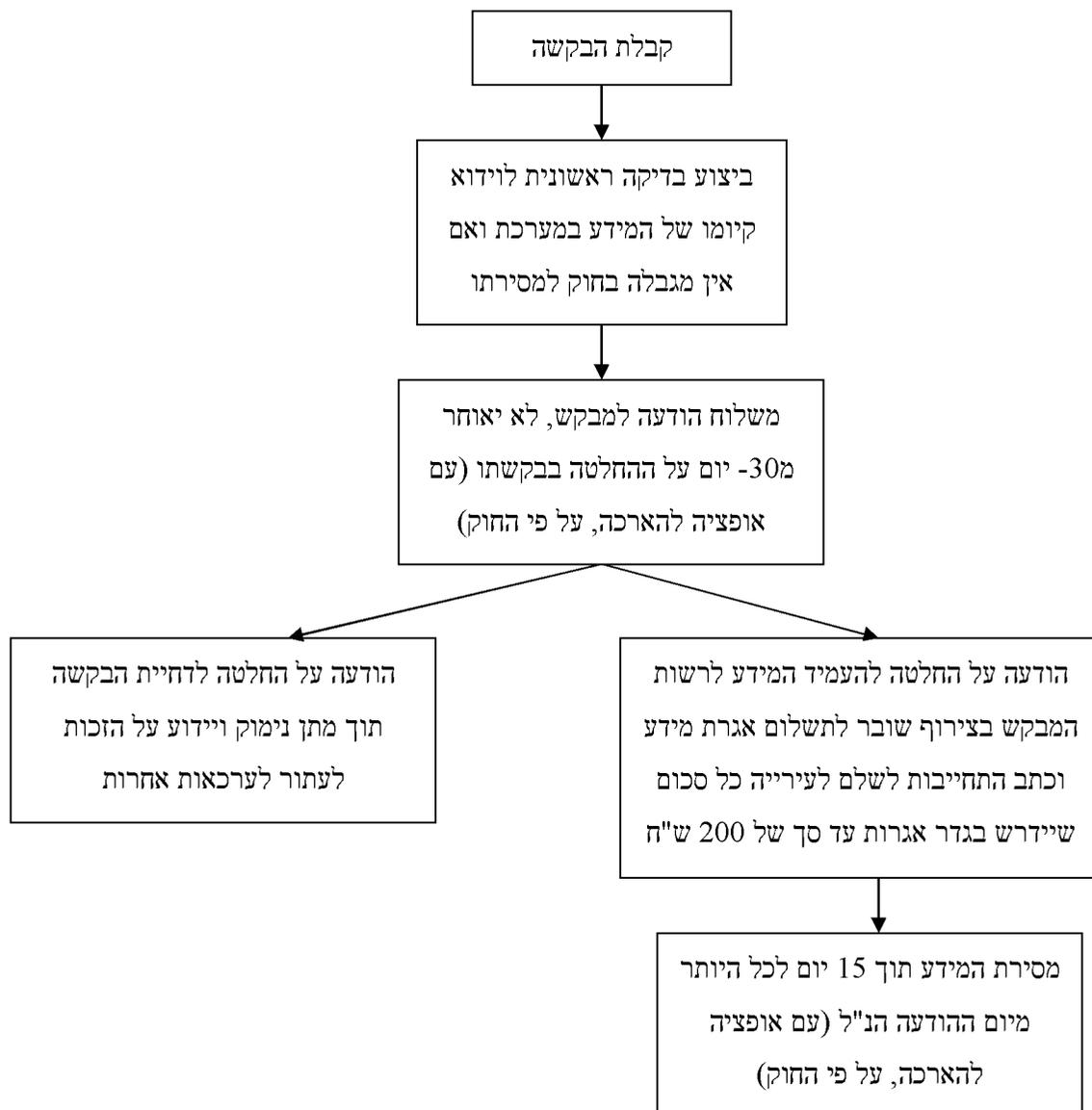
עיקר עיסוקה של היחידה לחוק חופש המידע הוא מסירת מידע לפונים אליה, בהתאם לחוק. אין ביחידה נוהל עבודה עירוני מסודר ואף לא נוהל פנימי. הממונה מסר לביקורת כי אופן פעולות היחידה מוכתב בהוראות החוק ותקנותיו המשמשים לה כנוהלי עבודה. בנוסף מסר הממונה כי היעדר הנוהל נובע מכך שהיחידה עדיין מצויה בתהליך הקמה. לדבריו

עומדת להיות מוקמת ומופעלת, החל מחודש אפריל 2001 יחידת קשר לציבור, כאשר יחידת המידע תהא חלק ממנה. לכן אין לדעתו מקום, בשלב זה, להתקין נהלי עבודה.

14. בדברי התייחסותו לממצאי הביקורת ציין הממונה כי תאריך היעד לתחילת פעולתה של היחידה החדשה לפניות הציבור נקבע ל- 1/7/2001.

לשאלת הביקורת הוא הוסיף כי נוהלי העבודה של היחידה החדשה מצויים בתהליך כתיבה וכי הבקשות למידע יטופלו במסגרת נהלים אלה.

15. הליך הטיפול בבקשות למידע:



הערה: כל המועדים נמנים מיום קבלת הבקשה או מיום תשלום האגרה, לפי המאוחר ביניהם.

16. הממונה ציין בפני הביקורת :

- א. על מנת לעמוד בלוח הזמנים הקבוע בחוק, הוא פועל לאיתור המידע המבוקש מיד עם משלוח ההודעה למבקש על ההחלטה להעמיד לרשותו המידע. רק במקרים שהמידע המבוקש נרחב ומורכב הוא ממתין לקבלת אישור לתשלום האגרה לפני שמתחיל באיתורו.
- ב. במקרים של בקשות שסורבו בסופו של דבר, מטעמים אלה ואחרים, הממונה לא הקפיד על משלוח הודעות למבקשים תוך 30 ימים, כחוק, זאת על מנת לחסוך מהם תשלום אגרה בעד תשובה שלילית. כלומר: נהג לבדוק ולוודא תחילה שלא ניתן למסור המידע המבוקש – ואז שלח תשובה לפונים, ללא דרישה לתשלום אגרה. עובר לעריכת הביקורת הודיע הממונה על כוונתו להקפיד על דרישות החוק ומועדיו ולשלוח גם למבקשי מידע שסורבו הודעה תוך שלושים יום, כנדרש.

17. ככלל, היחידה מטפלת בבקשות למידע בכתב בלבד – זו דרישת החוק.

פניות טלפוניות נענות בהכוונה כיצד להגיש בקשה בכתב או מופנות לקבלת המידע במקום בו הוא מצוי.

18. תהליך העבודה הוא ידני בעיקרו:

- א. לכל בקשה נפתח תיק פיזי שבציודו הפנימי מודבק טופס מעקב טיפול – בו נרשמים פרטים על תאריך פתיחת התיק, שלבי הטיפול בו ותאריך סיומו.
- ב. כל בקשה נרשמת בטופס מעקב הכולל את הנתונים הבאים: מספר סידורי של הבקשה, שם הפונה, נושא הבקשה, תשלום אגרה ומהלך הטיפול בבקשה. טופסי המעקב מוחזקים בקלסר. המעקב אחר תשובות היחידות אליהן הופנו הבקשות נעשה באמצעות קלסר זה וע"י בדיקת תיקי הבקשות עצמם. במידת הצורך נשלחות תזכורות בכתב או טלפוניות. בדיקת הרישומים העלתה שאינם תמיד מלאים ושלמים. במיוחד חסר רישום בטור האגרה (תשלום או פטור).

19. **גביית אגרות**

- א. חוק חופש המידע ותקנותיו קובעים שלושה סוגי אגרות לגבייה: אגרת בקשה, אגרת טיפול ואגרת הפקה. בנוסף נקבע בתקנות כי משלוח המידע ייעשה על חשבון המבקש.
- ב. גביית האגרות הן חלק מהכנסות העירייה, בהיותן מיועדות לכסות עלות מקצת הפעילות העירונית בנושא.
- ג. השקפתו של הממונה, כפי שהוצגה לביקורת בתהליך איסוף הממצאים היא, שמטרת החוק ויעודו הוא מתן שירות לאזרח, כשהאזרח הוא במרכז ההוויה העירונית. לשיטתו, מסירת המידע אינה אפיק לגבייה נוספת ממנו ולכן:
- (1) הוא אינו נוהג לגבות דמי משלוח מידע. (עד לתקרה של משלוח דואר "חריג עד 100 גרם" שעלותו עד 2.20 ש"ח).

- (2) אינו גובה אגרת הפקה בעבור עשרה עמודים ראשונים של המידע.
- (3) אינו גובה אגרת בקשה למידע אשר עיון ראשוני בה מאפשר מתן תשובה שלילית או הפניה לרשות ציבורית אחרת המחזיקה במידע או הפניה למידע עירוני העומד לעיון הציבור. כל זאת מתוך השקפתו של הממונה בנושא "שירות עם הפנים לאזרח".

20. להלן התייחסות הממונה לממצאי הביקורת בנושא גביית האגרות:

א. על פי השקפת הממונה ועל פי הדעה הרווחת בועדת ההגוי הארצית בנושא חופש המידע, בה הוא חבר, חוק חופש המידע לא נחקק במטרה להרע מצבו של מבקש מידע מרשויות ציבוריות. ובפרשנות המנהלית של השקפה זו עומד האזרח, מבקש המידע, במרכז ההווה העירונית. במהלך הטיפול בפניות לקבלת מידע בוחן הממונה את הדרכים להקל על הפונים לקבלת המידע תוך שמירה על החוק.

ב. במהלך החודשים הראשונים להפעלת החוק בעירייה, הגיע הממונה למסקנה כי על מנת לעמוד ביעדי היחידה הנגזרים מתוכנית העבודה ודגשיו של ראש העירייה הוא נדרש לקבוע מדיניות מעשית בעניין גביית אגרות שעקרונותיה:

- (1) הכבדה פרוצדוראלית מינימלית על הפונים לקבלת מידע.
- (2) איזון בין הוצאות העירייה בגין גביית אגרת הפקה ובין ההכנסות, למניעת אובדן הכנסה לעירייה ופגיעה בתדמיתה.
- ג. הסבריו של הממונה למדיניות הננקטת על ידו לפיה אין גובים דמי משלוח ואגרת הפקה בעבור עשרה עמודים ראשונים של המידע:

- (1) לא ניתן לגבות תשלום עבור כל התכתובת אלא רק על משלוח המידע למבקש.
- (2) התיקים הראשונים שטופלו ביחידה לא חוייבו באגרת הפקה עד לגיבוש המדיניות ולפיה אין חיוב בגין 10 עמודים ראשונים.
- (3) גביית אגרת הפקה עבור עמודים בודדים ודמי משלוח יגרמו נזק תדמיתי לעירייה, הפונים ידרשו לשלם שוב והפעם שקלים בודדים עבור צילום עמודים בודדים.
- (4) להבהרת המשמעות הכספית של אי גביית אגרת הפקה צירף הממונה נספח המראה שאובדן ההכנסה לעירייה בגין אי גביית אגרת הפקה לעומת עלויות הפקת החיוב, בתיקים שנבדקו ע"י הביקורת (156 תיקים) עלה כדי 61- ש"ח בלבד.
- (5) הכבדה על הפונים בבקשה לקבלת מידע מהעירייה אינה עומדת בקנה אחד עם מדיניות ראש העירייה באשר למיקומו של מקבל השירות כמרכז ההווה העירונית וכן עומדת בסתירה עם שאיפת הממונה לתת לפונים שירות איכותי.

21. השירות המשפטי התייחס לנושא גביית האגרות בדברים אלה:

"א. קביעת מהותן (המשפטיות) של האגרות תלויה באופיין ולא דווקא בכינויין, והיא רלבנטית בעיקר לעניין היתור עליהן.

הטעם לכך הוא שאם האגרה במהותה היא "תשלום חובה". בהבדל, למשל, מ"מחיר", הרי שהיתור עליה טעון הסמכה בחוק, כשם שהטלתה טעונה הסמכה כזו.

ב. ניתוח האגרות על פי גישה זו מעלה כי אגרת הבקשה היא בגדר תשלום חובה, באופן שעל פני הדברים אין אפשרות לפטור מתשלומה, אלא באותם מקרים המפורטים בדין ובגין העילות המפורטות שם.

ג. יצויין עוד כי בעניין זה ניתן להצביע על שוני בין אגרת בקשה ואגרת טיפול, לבין אגרת הפקה ודמי משלוח המידע, לפי שבאחרונים ניתן להצביע על מאפיינים של "מחיר", הנובעים מקיומה של מעין ברירה בידי המבקש להיעזר ברשות הציבורית לשם קבלת המידע שהופק עבורו, או לפעול בדרך עצמאית (כגון - שיבוא וייטול את תדפיסי המידע תחת אשר יישלחו אליו, שיצלם אותם בעצמו וכיו"ב), באופן המתיר ויתור על גבייתם".

22. תקציב ההכנסות

א. על פי נתוני חשב היחידה תקציב הכנסות היחידה לשנת 2000 נאמד ב-80,000 ש"ח כשההכנסות בפועל היו 1,446 ש"ח.

ב. בוחן תעריפים ובדיקות כלכליות במינהל הכספים מסר לביקורת כי הערכת ההכנסות לשנת 2000 היתה בדיעבד מופרזת והסתמכה על המחשבה שהקמת היחידה החדשה (יחידת המידע) והפרסום שניתן לה יגרו כ-1,000 בקשות שנתיות למידע.

בדיעבד הסתבר שמספר הבקשות היה מועט וייתכן שלא בעבור כולן נגבתה אגרה.

ג. בהתייחסו לנושא זה מסר הממונה לביקורת כי איש לא התייעץ עימו בהערכת ההכנסות לשנת 2000. לדעתו ההערכה המופרזת לא התחשבה בבקשות למידע הפטורות מאגרה. לדבריו עיקר ההכנסות הן מגביית אגרות לבקשות למידע. אגרות טיפול נגבות במקרים נדירים בלבד, זאת היות והכנת המידע לא מתמשכת בדרך כלל מעבר לשעתיים והאגרה חלה משעת הטיפול/ההכנה השלישית.

אגרות הפקה כמעט שאינן גובה וכך גם דמי משלוח (ראה סעיף 17 ג לעיל).

ד. תקציב הכנסות היחידה לשנת 2001 הועמד על 5,000 ש"ח.

23. נתונים שמסר הממונה על בקשות למידע שהתקבלו ביחידה בין התאריכים 10/99 – 12/00

156 בקשות שהתקבלו ביחידה -

130 מהן נענו/נמסר מידע -

18 בקשות שסורבו, מסיבות שנומקו עפ"י חוק -
8 בקשות שהטיפול בהן טרם הסתיים -

3 עתירות שהוגשו -
40 בקשות שקוימו לגביהן התייעצויות עם השירות המשפטי -

24. סיווג הבקשות על פי מגישיהן:

עורכי דין ויועצים - 48% (75 בקשות)
פרטיים - 36% (56 בקשות)
מוסדות - 16% (25 בקשות)

25. התפלגות תחומי המידע המבוקש:

מינהל ההנדסה - 15.5% (24 בקשות)
ארנונה ומים - 14.1% (22 בקשות)
מינהל בת"ש (כולל תנועה ותחבורה) - 13.4% (21 בקשות)
חניה - 11.0% (17 בקשות)
נושאים מינהליים וחוקי עזר - 7.7% (12 בקשות)
רישוי עסקים - 5.1% (8 בקשות)
רשימות תושבים/פרטי אוכלוסין - 5.1% (8 בקשות)
חוזים ומכרזים - 5.7% (9 בקשות)
תמיכות ותקציבים - 3.8% (6 בקשות)
חינוך - 2.6% (4 בקשות)
כללי - נושאים שונים - 16.0% (25 בקשות)
(חברות, שילוט, משפטים, תברואה, גנים ונוף)

26. מגמת הבקשות - עליה/ירידה

בחודשים אוקטובר 1999 - פברואר 2000 חלה עליה הדרגתית במספר הבקשות למידע שהוגשו:
מ- 2 בקשות בחודש אוקטובר 1999 עד 29 בקשות בחודש פברואר 2000.
מחודש מרץ 2000 עד דצמבר 2000 המגמה התייצבה לכדי 10 בקשות לחודש, בממוצע.

27. ממצאי בדיקה מדגמית של תיקי בקשות למידע

הביקורת בדקה 52 תיקי בקשות למידע (שליש מסה"כ התיקים שטופלו ביחידה, נכון למועד עריכת הביקורת).

תוצאות הטיפול בבקשות:

מתוך 52 תיקי הבקשות:

נמסר מידע למבקשים - 75% (39 תיקים).
בקשות שסורבו - 5.8% (3 תיקים).
פניות שהיו במקורן לגורמים עירוניים שונים ונענו על ידם - 5.8% (3 תיקים).
בקשות שנסגרו מחוסר תשלום אגרת בקשה - 13.4% (7 תיקים).

28. לוח הזמנים למתן תשובות, על פי חוק

חוק חופש המידע קובע שני מועדים למתן תשובות, בהם הרשות חייבת לעמוד:

מועד למתן הודעה על ההחלטה בבקשה למידע:

סעיף 7 (ב) לחוק: "הרשות הציבורית תודיע למבקש המידע ללא שיהוי ולא יאוחר מ-30 ימים מקבלת הבקשה, על ההחלטה בבקשתו...".

מועד זה ניתן להארכה ע"י ראש הרשות, על פי חוק.

מועד למסירת מידע:

סעיף 7 (ד) לחוק: "החליטה הרשות הציבורית להעמיד את המידע לרשות המבקש, תבוצע החלטתה תוך זמן סביר בנסיבות העניין אך לא יאוחר מ - 15 ימים, זולת אם קבל הממונה, מטעמים מיוחדים, כי ההחלטה תבוצע במועד מאוחר יותר"...

29. עמידה בלוח הזמנים – ממצאי מדגם הביקורת:

א. הודעה על החלטה בבקשה (סעיף 7 (ב) לחוק).

ב - 23 תיקים מתוך 52 התיקים שנבדקו, נשלחו הודעות על החלטה עפ"י סעיף 7 (ב) לחוק.

מתוכם:

ב- 20 תיקים עמדו בלוח הזמנים הקבוע בחוק.

ב- 3 תיקים חרגו מהמועד הקבוע בחוק.

ב- 24 תיקים נמסר מידע תוך 30 יום ממועד הגשת הבקשה, ללא משלוח הודעות עפ"י סעיף 7 (ב) לחוק.

ב- 5 תיקים לא ניתן היה לעמוד על מועד משלוח ההודעות עפ"י סעיף 7 (ב) מסיבות שונות: הטיפול נעצר בגלל הליך משפטי, מידע נמסר ע"י גורמים עירוניים אחרים ועוד.

ב. מסירת מידע (סעיף 7 (ד) לחוק):

מתוך 52 התיקים שנבדקו:

ב- 33 תיקים נמסר מידע בתוך המועד הקבוע בחוק.

- ב- 10 תיקים נמסר המידע תוך חריגה מהמועד הקבוע בחוק.
- ב- 9 תיקים לא ניתן היה לעמוד על נתון זה מסיבות שונות: אגרה טרם שולמה והתיק נסגר, הטיפול נעצר עקב הליך משפטי, תשובות ניתנו ע"י גורם אחר.

30. סה"כ ימי הטיפול בבקשות מקבלת הבקשה ועד מסירת המידע:

פחות מ - 30 יום -	29 תיקים
30 עד 40 יום -	6 תיקים
40 עד 50 יום -	6 תיקים
50 עד 60 יום -	1 תיק
יותר מ-60 יום -	3 תיקים
נסגרו מסיבות שונות -	7 תיקים
סה"כ	52 תיקים

31. התיעוד במספר תיקי בקשות שנבדקו לא נמצא שלם. חסרו התכתבויות עם היחידה - מקור המידע,

תשובות היחידה, תאריכי העברת הבקשה ליחידה והתיעוד הכרוך בזה וכו'.
 כל אלה מנעו מהביקורת לעמוד כראוי על נתוני לוחות הזמנים של שלבי הטיפול בבקשות.
 לדוגמא: משך הזמן בין קבלת בקשה למידע ביחידה ועד למועד הפנייתה ליחידה (מקור המידע) המהווה פקטור בפרק הזמן של הטיפול בבקשות.
 בבדיקת 52 תיקי המדגם נמצא:

- ב-31 התיקים (כ-60%) לא ניתן היה לעמוד על מועד העברת הבקשה ליחידה בה מקור המידע, או בגלל היעדר תיעוד או ציון תאריך הפנייה בתיק, או שלא נעשתה פנייה בכתב.
- ב-11 תיקים - הפנייה ליחידה נעשתה תוך פחות מ-10 ימים ממועד קבלת הבקשה.
- ב-10 תיקים נותרים - נעשתה פנייה תוך 10 - 30 יום ממועד קבלת הבקשה.

32. הביקורת נתקלה בקושי לעמוד אף על משך הזמן בו נשלח המידע מהיחידה אליה הופנתה הבקשה למידע:

- ב-38 תיקים (73%) לא ניתן היה לעמוד על נתון זה היות ובתיקים לא נמצא תיעוד עליו או על תאריך הפניה של החומר ליחידה או שלא פנו ליחידה בכתב.
- ב-10 תיקים ניתנו תשובות תוך 15 ימים מיום הפניית החומר.
- ב-3 תיקים - תוך 30 יום.
- ב-1 תיק - תוך 60 יום.

33. מסירת המידע למבקשים נעשתה מיד בסמוך לקבלת התשובה מהיחידה אליה נעשתה הפנייה. עיכוב חל רק במקרים שהמבקש עיכב תשלום האגרה.

34. בהתייחסו לממצאי הביקורת לעניין עמידה בל"ז ותיעוד התכתבויות ע"י יחידות העירייה הודיע הממונה:

א. המערכת החדשה לניהול פניות הציבור שנבחרה לשמש את לשכת ראש העירייה - פניות הציבור, כוללת גם מודול לניהול בקשה לקבלת מידע שפותח והותאם לדרישות חוק חופש המידע.

ב. זמן התגובה לפניות ממונה חופש המידע אל השירות המשפטי להתייחסות לבקשות אינו מאפשר, במקרים רבים, עמידה בלוח הזמנים הקבוע בחוק.

35. מנהלת מערכות מבוזרות באגף מערכות וטכנולוגיות המידע מסרה בדברי התייחסותה:

יא. המערכת הממוחשבת, שנבחרה, תתעד את כל התהליך מרגע הגשת הבקשה לקבלת המידע ועד לסיום התהליך. כמו כן, כל החומר שיגיע ממקורות חיצוניים יסרק למערכת ויהווה חלק מתיק הפונה.

ב. הפניית חומר ליחידות העירוניות השונות יועבר באמצעות המערכת בדואר אלקטרוני. בשלב הראשון לא כל היחידות תהיינה מקושרות אך במהלך שנת 2002 מתוכננת כל היחידות להיות מקושרות למערכת ישירות או באמצעות ה- OUT LOOK.

ג. מועד הפעלה מבצעית של היחידה מתוכנן ל- 1/7/2001.

36. השירות המשפטי התייחס לבעייתיות בחוק חופש המידע ולקשיים שנגרמים כתוצאה מכך לפעילות העירונית בנדון:

יא. כפי שצויין במבוא לטייטא - חוק חופש המידע הוא חוק חדש וחדשני. חידושו החשוב ביותר של החוק הוא בהכרתו בזכות של כל אזרח או תושב לקבל מהרשות מידע בעל אופי ציבורי, שאין לו בו עניין אישי מיוחד, ובראייתו את המידע כמוחזק ברשותן של הרשויות הציבוריות כנאמנות הציבור.

ב. חידושו וחדשנותו של החוק יוצרים לא מעט קשיים, בבחינת "מחלות ילדות" הנובעים מריבוי בקשות גורפות וחובקות עולם, למידע מכל מין וסוג ולכל מיני צרכים, מחד גיסא, וממיעוט (זמני, כמובן) של פסיקה ושל פרשנות מוסמכת, אשר ניתן ונקל להסתמך עליה בבואנו להתייחס לבקשות למידע, מאידך גיסא.

ג. זאת ועוד: החוק עצמו לוקה בחסר ובהתייחסות בלתי מספקת בתחומים שונים, כגון - בהגדרה בלתי ברורה של מידע, בלאקוונות שונות בסוגיית האגרות וכיו"ב.

ד. לא למותר לציין כי במצב דברים זה יש צורך במידה רבה של סיוע משפטי, בין בחוות דעת ובין בנטילת חלק בהליכים בבתי המשפט, וצורך זה גורם לא אחת להתארכות המועד לתשובות, אף מעבר למועדים הקבועים בחוק.

ה. קושי נוסף הנובע מעצם חקיקת החוק, נוגע ל"הרגלים" שהשתרשו בציבור לשם קבלת המידע - והבאים לידי ביטוי בבקשות למידע המופנות על ידי אזרחים ותושבים לגורמים שונים בעירייה, תחת אשר תופניה לממונה חופש המידע.

בהקשר זה ראוי להזכיר תביעה שהוגשה בעניין עיון בפרוטוקול של דיון בקבלת עובד ועתירה מינהלית (הליך חדשני כלשעצמו) למידע הנוגע לתשלום בגין גרירת רכב שחנה בעבירה.

במקרה הראשון נדחתה התביעה, לאחר שנקבע - כעמדת העירייה - כי זכות העיון מוסדרות בדין ספציפי, אשר התובע לא נהג על פיו ובמקרה השני הוסכם כי יראו את העתירה שהוגשה לביהמ"ש כבקשה (מקורית) למידע, לאחר שהבקשה במקורה לא הוגשה אל הממונה כדין, אלא נשלחה אל אגף הפיקוח.

מתוך דברי השופטים בשני המקרים ניתן ללמוד כי מקום שהגשת הבקשה לממונה חופש המידע אינה מוצדקת - ראוי שהממונה יפנה את המבקש (או את בקשתו) אל הנמען הנכון, ואילו מקום שהנמען הנכון הוא הממונה - ראוי שמי שקבל אותה יפנה אותה אל הממונה.

ו. מסקנה זו מעלה, כמובן, את הצורך בקביעת נוהל עירוני לטיפול בבקשות למידע, בין שהן מוגשות לממונה חופש המידע ובין שהפונה בחר להפנותן לנמען אחר, באופן שיובטח כי כל בקשה אשר באה בגדר חוק חופש המידע תטופל בהתאם."

37. היחידה לפניות הציבור והממונה על חוק החופש המידע

בשיחות הבהרה שקיימה הביקורת עם מנהלת אגף ארגון ותקינה, עם הממונה ועם מנהלת מערכות מבזרות באגף מערכות וטכנולוגיות מידע, נמסר לביקורת:

א. יחידת חופש המידע עומדת להיות, החל מחודש אפריל 2001, חלק מיחידה חדשה לפניות הציבור המוקמת בעירייה.

ב. עבודות ההכנה שנעשות לצורך הקמת יחידה זו החלו עוד בתחילת שנת 2000 בראשות הסמנכ"ל לתכנון דאז וקיבלה תנופה מחודשת ומואצת בראשות הסמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל, החל מסוף שנת 2000.

ג. המטרה היא להקים יחידה מרכזית שתהווה כתובת אחת וערוץ קשר מרכזי בין הנהלת העירייה לתושבי העיר והבאים בשעריה, בכל הנוגע לפנייה, תלונה, בקשה לקבלת שירות ומידע.

ד. היחידה תהא כפופה לראש העירייה ומיקומה - בסמוך אליו, כך שתפיסת השירות גם תיראה.

- ה. היחידה תפעל באמצעות מערכת מיחשוב תומכת. לצורך זה יצאה העירייה במכרז לרכישת תוכנת מדף. במכרז הגדירה העירייה את צרכיה בכל הנוגע לטיפול בפניות הציבור, בכללם – דרישות חוק חופש המידע.
- מועד הפעלה מבצעית של היחידה מתוכנן ל- 1/7/2001.
- ו. התועלות הצפויות מפעילות היחידה:
- לתושב: ערוץ קשר מרכזי אחד פתוח, נגיש ודו-כיווני. מענה אחד איכותי מהיר מכתובת הנתפסת כברת-הסמכא הבכירה ביותר.
 - קבלת סל שירותים תחת קורת גג אחד.
 - שיפור איכות השירות.
- לעירייה:
- ייצוג הנהלת העירייה ומדיניותה כלפי תושבי העיר והבאים בשעריה.
 - חסכון ע"י איגום משאבים.
 - כלי ניהולי תומך החלטה לבקרת איכות השירות ולמדידת ההלימה בין הפעילות העירונית.

מסקנות

38. היערכות העירייה לקראת היכנסו של חוק חופש המידע לתוקף החלה בשלב מאוחר יחסית והתאפיינה, ככל שעולה מפרק הממצאים, בהתלבטות באשר לאופי היחידה שתוקם לצורך זה ומיקומה.
39. התכנון ההתחלתי ליישום החוק באמצעות היחידה לפניות הציבור לא מומש ובסופו של דבר הוקמה יחידה מיוחדת בראשות "ממונה", חודשיים לאחר שהחוק נכנס לתוקפו ברשויות המקומיות.
40. הערכת תקציב ההכנסות של היחידה לשנת 2000 היתה מופרזת על פניה ונטולת בסיס.
41. משהוקמה היחידה פעל הממונה, בצד ארגון משרדו והליכי עבודתו, לפרסום, יידוע והטמעת עקרונות החוק בקרב גורמי העירייה, במגמה לתת שירות אמין והולם.
42. פעילות היחידה התאפיינה והונחתה בתפיסתו של הממונה בדבר שקיפות והוגנות המדיניות הציבורית כשהאזרח – מרכז ההוויה העירונית.
43. מתוך נקודת מוצא זו פעל הממונה במידע בחריגה מהוראות החוק בכל הנוגע לגביית האגרות הקבועות בחוק, כפי שפורט בפרק הממצאים. בנוסף - מידע שניתן ערב החוק ללא תשלום המשיך להינתן בצורה זו ומבקשיו הופנו אל מקורו בעירייה.

הביקורת סבורה בעניין זה שאגרות שנקבעו בחוק יש לגבותן אלא אם כן נקבע להן פטור בחוק. ולעניין זה אין נפקות לגובה האגרה. לכן אגרות בקשה למידע שהחוק קובע שיש לגבותן - על הממונה לגבותן ללא קשר לתוצאות המידע שיועבר על ידו בסופו של דבר (מידע, סירוב למידע או הפניה לגורם אחר שבידו המידע). פעולות הבירור שנעשות על ידי הממונה לגבי בקשה למידע, בדיקת קיומו של המידע מיקומו ואפשרות העברתו למבקשו - הן הפעולות בעבורן קובע החוק תשלום האגרה.

44. ממצאי הביקורת העלו גם חריגות מהמועדים הקבועים בחוק למסירת המידע. חלק מהחריגות נבעו מעיכוב בקבלת אישור לתשלום אגרת בקשה למידע - אישור המהווה תנאי למסירת המידע. את חלקן ניתן לייחס לצורך בהטמעת ערכי החוק בקרב גורמי העירייה, ששיתוף פעולתם חיוני לתפקוד הממונה בהתאם לחוק, וחלקן נבע ממדיניות הממונה ביחס לבקשות שמעיון ראשוני בהן נראה שיסורבו או יופנו למקור מידע במקום אחר.

45. רישומי היחידה, שנעשו ידנית, נמצאו חסרים. כן נמצא חסר בתיעוד בתיקי הבקשות. מצב זה מנע מהביקורת לעמוד על נתוני המועדים של שלבי הטיפול ביחידה, עד למסירת המידע למבקש. מיחשוב היחידה עשוי להוות פתרון לתופעות הנ"ל.

46. נקודה ראויה לציון היא שלא נראתה מגמה של עלייה מתמשכת בפניות הציבור לקבלת מידע. הסיבות לכך אינן ברורות. ייתכן שלא נעשו די פעולות פרסום לציבור. הממונה צופה שפרסום באמצעות האינטרנט ומתן שירות יעיל ואינטראקטיבי במסגרת היחידה החדשה לפניות הציבור, יגבירו את מודעות הציבור, בהתעניינותו ופניותיו.

47. יחידת הממונה פעלה ללא נוהלי עבודה כתובים. היות ומדובר ביחידה קטנה שאופן פעילותה קבוע בעיקרו בהוראות החוק, סבר הממונה שלא היה צורך בהתקנת נוהלי עבודה, מה עוד שדובר ביחידה בהתהוותה.

48. לסיכום יאמר כי התארגנות היחידה לפעילות שוטפת נעשתה בצורה מהירה, תוך התוויית מדיניות פעולה ודפוסי העבודה, כשהכל עדיין בתהליך של למידה של חוק חדש וחדשני שנעדר עדיין פסיקה ופרשנות די לצורך יישומו.

המלצות

49. הביקורת ממליצה לממונה על חופש המידע:
- להקפיד על הוראות החוק בכל הנוגע לגביית אגרות.
 - להקפיד על מועדי מתן תשובות למבקשי המידע עפ"י חוק.
 - לשמור על שלמות הרישום והתיעוד בתיקי היחידה וברישומיה הממוכנים בעתיד במסגרת היחידה החדשה לפניות הציבור העירונית.

- ד. לקדם ולהרחיב פעילות היחידה ולשכללה, במסגרת היחידה החדשה לפניות הציבור.
- ה. ליזום עריכת נוהל כלל עירוני ע"י אגף ארגון ותקינה המתייחס לבקשות למידע שמתקבלות ביחידות העירייה השונות, אופן ניתובן וטיפולן ביחידה החדשה לפניות הציבור.
50. על השירות המשפטי לבסס עמדה אחידה ומחייבת, מגובה בחוות דעת משפטית, בכל הנוגע לגביית האגרות הקבועות בחוק והאפשרות לוותר על חלקן וכן ביחס לאפשרות להמשיך ולמסור לציבור מידע חינם – מידע שניתן כך ערב החוק. עמדת השירות המשפטי תחייב את הממונה ותמנע פרשנויות שונות להוראות הקבועות בחוק.