



מערכת ממשלתית לפרסום תשובות לבקשות חופש מידע

כתיבה: אלירן זרד | אישור: יובל וורגן, ראש צוות
תאריך: ז' בתשרי תש"ף, 6 באוקטובר 2019

סקירה

תוכן עניינים

1	תמצית	1
2	רקע	1.1
2	1.1 חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998	
3	1.2 היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים	
5	1.3 נתונים על הגשת בקשות חופש מידע והטיפול בהן במשרדי הממשלה	
7	2. סוגיית פרסום התשובות לבקשות המידע	2.1
8	2.1 נתונים בנוגע להעלאת תשובות לבקשות חופש מידע לאתר האינטרנט	
10	3. הסיבות לאי-העלאת תשובות לבקשות חופש מידע לאתר המרכזי	3.1
10	3.1 קשיים הקשורים במערכת מחו"ה	
12	3.2 קשיים הקשורים בהעדר משאבים וכוח אדם	

תמצית

מסמך זה נכתב עבור ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת והוא בוחן את סוגיית פרסום התשובות לבקשות מידע של הציבור, תוך התמקדות בנושא הטמעתה של מערכת מחו"ה, מערכת ממוחשבת אשר נועדה לייעל ולהקל את הטיפול של משרדי הממשלה בבקשות חופש מידע ופרסומן. במסמך יובא רקע על חובת המענה של רשויות ציבוריות לבקשות מידע המוגשות להן מטעם הציבור ועל חובת הפרסום בפומבי של תשובות אלה. בהמשך יובאו נתונים באשר להיקף בקשות המידע המוגשות והנענות ומידת עמידת המשרדים בחובת הפרסום.

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 קובע כי לכל אזרח ותושב יש זכות לפנות לכל רשות ציבורית עליה חל החוק ולבקש מידע. החוק מחייב את הרשות הציבורית במתן מענה לבקשת המידע בזמן מוגדר, אך הרשות רשאית למסור מידע חלקי או לדחות את הבקשה על בסיס נימוקים המוגדרים בחוק כגון חשש לפגיעה בביטחון המדינה, שיבוש תפקודה התקין של הרשות והגנת הפרטיות.

היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים הוקמה בהחלטת ממשלה שהתקבלה במרס 2011, שמטרתה לקדם את יישום חוק חופש המידע ולהגביר את השקיפות השלטונית. הממשלה הסמיכה את היחידה לקבוע נהלים לטיפול בבקשות לקבלת המידע ולפרסום המידע, לערוך בירור של תלונות כנגד משרדי הממשלה בנוגע לאי-קיום החוק וכן להנחותם לתיקון ליקויים. בין השאר הוטל על היחידה להקים **אתר אינטרנט מרכזי לחופש המידע**.

על פי נוהל מספר 9 של היחידה שפורסם בינואר 2015, **על משרדי הממשלה ויחידות הסמך לפרסם באתר חופש המידע בתוך 30 יום תשובות שניתנו במסגרת החוק**. בכך אמור האתר לשרת את הציבור כמאגר ייעודי של תשובות שניתנו על ידי משרדי הממשלה בנושאים השונים, לתרום לשיתוף המידע בין כלל הציבור ולייעל את עבודת ממוני חופש המידע ברשויות. **מבדיקה שערך מבקר המדינה בשנת 2016 עלה כי משרדי הממשלה בהכללה לא קיימו נוהל זה**.

במרס 2018 הושקה על ידי היחידה לחופש המידע ורשות התקשוב הממשלתית **מערכת מחו"ה, מערכת ממוחשבת רוחבית לטיפול בבקשות חופש מידע ברשות הציבורית**. המערכת נועדה לסייע לרשויות הציבוריות להתמודד עם החוק בצורה טובה יותר, לתת מענה לאזרחים על פי זמני החוק, לייעל את הטיפול בבקשות למידע וכן לאפשר העלאת מידע על ידי הרשויות הציבוריות לאתר המרכזי לחופש המידע באופן קל ונוח.

מנתוני הדוח השנתי אודות יישום חוק חופש המידע לשנת 2018 עולה כי בסך הכל הוגשו לכלל המשרדים בשנה זו 5,581 בקשות מידע. **מתוך 4,311 בקשות שנענו ועליהן חלה חובת פרסום באתר חופש המידע, עלו לאתר 734 תשובות, כ-17% בלבד**. כ-12 משרדי ממשלה מתוך ה-28 המצוינים בדוח לא העלו כלל תשובות לאתר.

כמה משרדי ממשלה ציינו את העדרה או אי-תקינותה של מערכת מחו"ה כסיבה העיקרית לקושי בהעלאת תשובות לבקשות מידע לאתר. על פי היחידה לחופש המידע, **מערכת מחו"ה נגישה כיום לשימושם של עשרה משרדי ממשלה, אך היא איננה פועלת באופן סדיר וכיום לא נותנת פתרון מספק לניהול בקשות חופש מידע**. גרסה משופרת של המערכת צפויה להיות מפותחת, אך תהליך זה לא צפוי להסתיים לפני אמצע שנת 2020. לצד זאת מציינת היחידה לחופש המידע, כי גם בהעדר אפשרות להשתמש במערכת החובה להעלות תשובות לאתר באופן

עצמאי שרירה, קיימת וניתנת לביצוע. **כיום אין בידי היחידה הממשלתית לחופש המידע סמכויות ממשיות לאכיפת הנוהל.** היא פועלת לקידומו על ידי הנחייה וליווי של הממונים על חוק חופש המידע במשרדי הממשלה וכן על ידי שיקוף של תמונת המצב בדוח השנתי.

כמה משרדים ציינו את בעיית כוח האדם כסיבה מרכזית לאי-קיום הנוהל המחייב העלאת התשובות לאתר. ישנם כיום חמישה משרדים שהקצו לתפקיד הממונה תקן במשרה מלאה. היחידה לחופש המידע מחזיקה בעמדה כי במשרדים הגדולים, כגון משרד החינוך, המטפלים במספר רב של בקשות מידע או בבקשות מורכבות, ראוי להציב ממונה בתקינה מלאה.

1. רקע

1.1 חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

בשנת 1998 חוקק חוק חופש המידע, הקובע כי לכל אזרח ותושב יש זכות לפנות לכל רשות ציבורית עליה חל החוק (כגון משרד ממשלתי או רשות מקומית) ולבקש מידע, מבלי שהוא חייב להסביר מדוע מבוקש המידע.¹ הכלל בחוק הוא שהרשות צריכה למסור את המידע, אבל החוק גם קובע חריגים לכלל כמו בטחון המדינה ופגיעה בפרטיות. אם החריגים מתקיימים, הרשות איננה חייבת למסור את המידע.²

בנוסף, החוק קובע כי על כל רשות ציבורית לספק לציבור מידע אודות תפקידיה, פעילותה, תחומי אחריותה וסמכויותיה ולפרסם מיזמתה את הכללים על פיהם היא עובדת ("הנחיות מנהליות"), באופן קבוע וכן בדין וחשבון שנתי. לצורך כך, החוק קובע כי על כל רשות לקבוע לה ממונה לתחום חופש המידע האחראי על יישום החוק ועל מתן המידע המבוקש לציבור.³ החוק חל על כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם, על לשכת הנשיא, הכנסת, מבקר המדינה, רשויות המשפט, הרשויות המקומיות והתאגידים בשליטתם, על החברות הממשלתיות ועל כל הגופים המבוקרים על פי סעיף 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958. בתיקונים מאוחרים הורחבה החלת החוק על גופים נוספים, כגון מוסדות השכלה גבוהה, התאחדויות ואיגודי ספורט, חברות עירוניות, החטיבה להתיישבות ועוד.⁴

¹ [חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998](#).

² אתר חופש המידע, [אודות חוק חופש המידע](#), כניסה: 19 בספטמבר 2019.

³ מעמדם של הממונים הוסדר על ידי נציב שירות המדינה בשנת 2017: הנחיות נציב שירות המדינה, [הסדרת מעמד הממונים על העמדת מידע לציבור במשרדי הממשלה ותפקידם](#), 1 במאי 2017.

⁴ [חוק חופש המידע \(תיקון מס' 3\)](#), התשס"ג-2002; [חוק חופש המידע \(תיקון מס' 9\)](#), התשע"ד-2013; [חוק חופש המידע \(תיקון מס' 10\)](#), התשע"ה-2014; [חוק מעמדם של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל \(תיקון מס' 2\)](#), התשע"ו-2015.

כאמור, החוק מאפשר הגשת בקשות למידע מהרשות על ידי האזרחים ומחייב אותה לספק מענה בזמן מוגדר, אך הרשות רשאית למסור מידע חלקי או לדחות את הבקשה על בסיס התנאים המפורטים בחוק. החוק מתיר זאת לרשות בין השאר אם השגת המידע מצריכה הקצאת משאבים בלתי סבירה או שהמידע ישן ואיתורו כרוך בקושי ממשי, אם מסירת המידע עשויה לשבש את תפקודה התקין של הרשות, אם מדובר במידע על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב ועוד. החוק אוסר על הרשות למסור מידע בין השאר אם יש בגילוי חשש לפגיעה בביטחון המדינה או חשש לפגיעה בפרטיותו של אדם. בכל מקרה של סירוב למסור את המידע, הרשות חייבת להסביר ולנמק בכתב את הסיבה לסירוב.⁵

על פי החוק, על הרשות להודיע למבקש המידע באיזו מידה תוכל להיענות לבקשתו כ-30 יום לאחר קבלתה (עם אפשרות להארכה ב-30 יום והארכה נוספת ב-60 יום נוספים). אם החליטה הרשות להעמיד את המידע לרשות המבקש עליה לעשות זאת תוך 15 יום מהחלטתה. החוק קובע כי על שר המשפטים לקבוע בתקנות אגרות המשולמות על ידי מגיש הבקשה וכמו כן מקרים בהם המבקש יהיה פטור מאגרה.⁶

החוק מסמיך את שר המשפטים לפקח על ביצועו ולפרסם תקנות לשם כך. מתוקף כך קבע השר שלושה קבצי תקנות: תקנות כלליות, העוסקות בתוכן דוח חופש המידע שמגישות הרשויות, תקנות הנוגעות לאגרות ולאופן חישובן ותקנות הנוגעות למידע על איכות הסביבה.⁷

1.2 היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים

היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים הוקמה בהחלטת ממשלה שהתקבלה במרס 2011, שמטרתה לקדם את יישום חוק חופש המידע ולהגביר את השקיפות השלטונית.

היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים הוקמה בהחלטת ממשלה שהתקבלה במרס 2011, שמטרתה לקדם את יישום חוק חופש המידע ולהגביר את השקיפות השלטונית בכלל.⁸ על היחידה הוטל לפעול ליישום החוק ולפיקוח על אופן יישומו בידי הרשויות הציבוריות עליהן חל. החלטת הממשלה הסמיכה את היחידה לקבוע נהלים לטיפול בבקשות לקבלת המידע וקווים מנחים לפרסום המידע, לערוך בירור של תלונות כנגד משרדי הממשלה בנוגע לאי-קיום החוק וכן להנחותם לתיקון ליקויים בפעילותם. החלטת הממשלה מטילה על היחידה להגיש דוח שנתי לממשלה הכולל נתונים על יישום החוק על ידי הרשויות הציבוריות. עוד נקבע בהחלטה כי על היחידה להקים אתר אינטרנט מרכזי לחופש המידע, שבו ירוכזו הפרטים על

⁵ שם, סעי' 8, 9.

⁶ חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, סעי' 7.

⁷ בתיקון לחוק משנת 2005 נקבעה חובה על רשויות לדווח על מידע הנוגע לאיכות הסביבה, כגון מידע על חומרים שנפלטו לסביבה או תוצאות מדידות של רעש, ריח וקרינה. אתר חופש המידע, אודות חוק חופש המידע, כניסה: 218 באוגוסט 2019.

⁸ החלטה 2950 של הממשלה ה-32, יישום חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998: הגברת השקיפות ברשויות ציבוריות, 6 במרס 2011; אתר היחידה הממשלתית לחופש המידע, אודות, עודכן: 25 ביוני 2019, כניסה: 8 באוגוסט 2019.

בהחלטת הממשלה
נקבע כי על היחידה
להקים אתר אינטרנט
מרכזי לחופש המידע,
שבו ירוכזו הפרטים
על כל הרשויות.

כל הרשויות, יפורסם הדוח השנתי וכן פרטי הממונים בכל אחת מהרשויות וטפסים להגשת בקשות מידע.

ליחידה לחופש המידע נועד תפקיד מרכזי במסגרת הצטרפותה של מדינת ישראל ליוזמת השותפות הבינלאומית לממשל פתוח (Open-Government-Partnership) שמקדם הממשל האמריקאי, שמטרתה לקדם שקיפות שלטונית אקטיבית והנגשת מידע שלטוני לציבור. באפריל 2012 החליטה הממשלה על הצטרפות לשותפות הבינלאומית המדגישה את מחויבות הממשל לארבעה עקרונות: שקיפות ודיווחיות; שיתוף הציבור; אחריותיות; ויישום טכנולוגיות חדשניות בתחום.⁹

על פי הדוח השנתי לשנת 2018 של היחידה הממשלתית לחופש המידע, היחידה פועלת לקידום מטרותיה הן בתוך רשויות הממשלה והן מחוץ לממשלה וזאת באמצעות פעילות ייעוץ, הנחייה, הדרכה וליווי, בקרה ובאמצעות פרויקטים לקידום חשיפת מידע באופן יזום. על פי הדוח, היחידה מונה 6 עובדים בתקן קבוע, 2 סטודנטים ובת שירות לאומי.¹⁰ אתר חופש המידע המנוהל על ידי היחידה מהווה פלטפורמה להפצת מידע יזום. האתר מאגד את פרטי הממונים על חופש המידע ב-2106 רשויות ציבוריות.

ליחידה סמכויות כלפי
משרדי הממשלה,
הכוללות סמכות
לקבוע נהלים, לברר
תלונות ולתת הנחיות
לתיקון ליקויים.

ליחידה יש כאמור סמכויות כלפי משרדי הממשלה, הכוללות **סמכות לקבוע נהלים**, לברר תלונות ולתת הנחיות לתיקון ליקויים. באמצעות הנהלים שמפרסמת היחידה היא קבעה קווים מנחים בין השאר לכתיבת הדוח השנתי על ידי הרשויות,¹¹ לאופן מסירת המידע על ידי המשרד הממשלתי,¹² לאופן דחיית המענה לבקשת מידע,¹³ לאופן הדיווח על ידי הממונה על העמדת המידע לציבור¹⁴ ועוד. נוהל מספר 9 של היחידה, בו מתמקד מסמך זה, עוסק בחובת פרסום התשובות לבקשות חופש המידע באתר האינטרנט של היחידה.¹⁵

⁹ החלטה 4515 של הממשלה ה-32, [הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומיניו "הפורום הישראלי לממשל פתוח"](#), 1 באפריל 2012. ממשלת ישראל, [שותפות ממשל פתוח – דוח עמידה ביעדי תכנית הפעולה 2012/13](#), אוקטובר 2013.

¹⁰ היחידה הממשלתית לחופש המידע, [דו"ח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע 2018](#), 17 ביולי 2019.

¹¹ היחידה הממשלתית לחופש המידע, [נוהל כתיבת דין וחשבון שנתי במשרדי ממשלה ויחידות סמך](#), נוהל מס' 5, 5 בפברואר 2013.

¹² היחידה הממשלתית לחופש המידע, [נוהל צורת מסירת מידע](#), נוהל מס' 7, 28 במאי 2013.

¹³ היחידה הממשלתית לחופש המידע, [נוהל דרישת המענה בדחיית בקשת חופש מידע](#), נוהל מס' 3.1, 23 ביוני 2013.

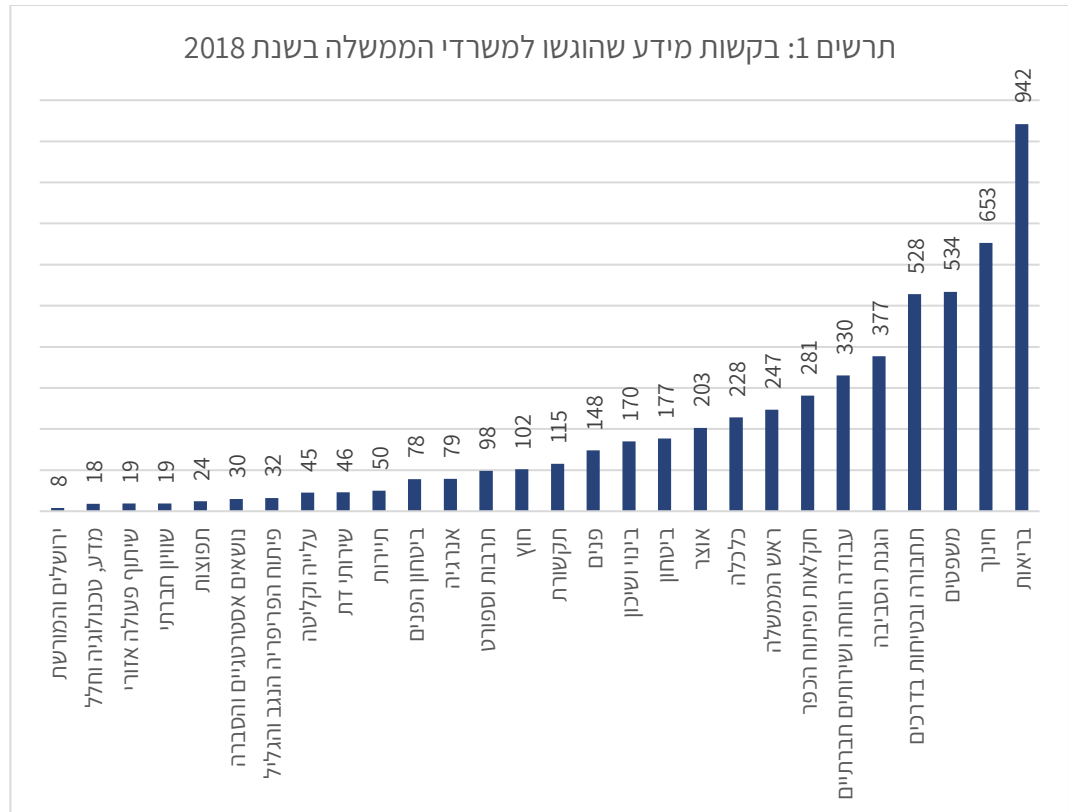
¹⁴ היחידה הממשלתית לחופש המידע, [נוהל דיווח ממונה](#), נוהל מס' 2.2, 30 באפריל 2018.

¹⁵ היחידה הממשלתית לחופש המידע, [נוהל פרסום תשובות באתר המרכזי של חופש המידע](#), נוהל מס' 9, 12 בינואר 2015.

1.3 נתונים על הגשת בקשות חופש מידע והטיפול בהן במשרדי הממשלה

להלן יוצגו נתוני הדוח השנתי לשנת 2018 על יישום חוק חופש המידע שפורסם ביולי 2019.¹⁶ הדוח מתייחס לכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, כ-79 גופי ממשל בסך הכל. כאן נתייחס באופן ספציפי ליישום החוק במשרדי הממשלה המופיעים בדוח, 28 במספר.¹⁷

על פי דוח חוק חופש המידע לשנת 2018, הוגשו בשנה זו 5,581 בקשות לכלל המשרדים. המספר הרב ביותר של בקשות, קרוב לאלף, התקבל במשרד הבריאות.

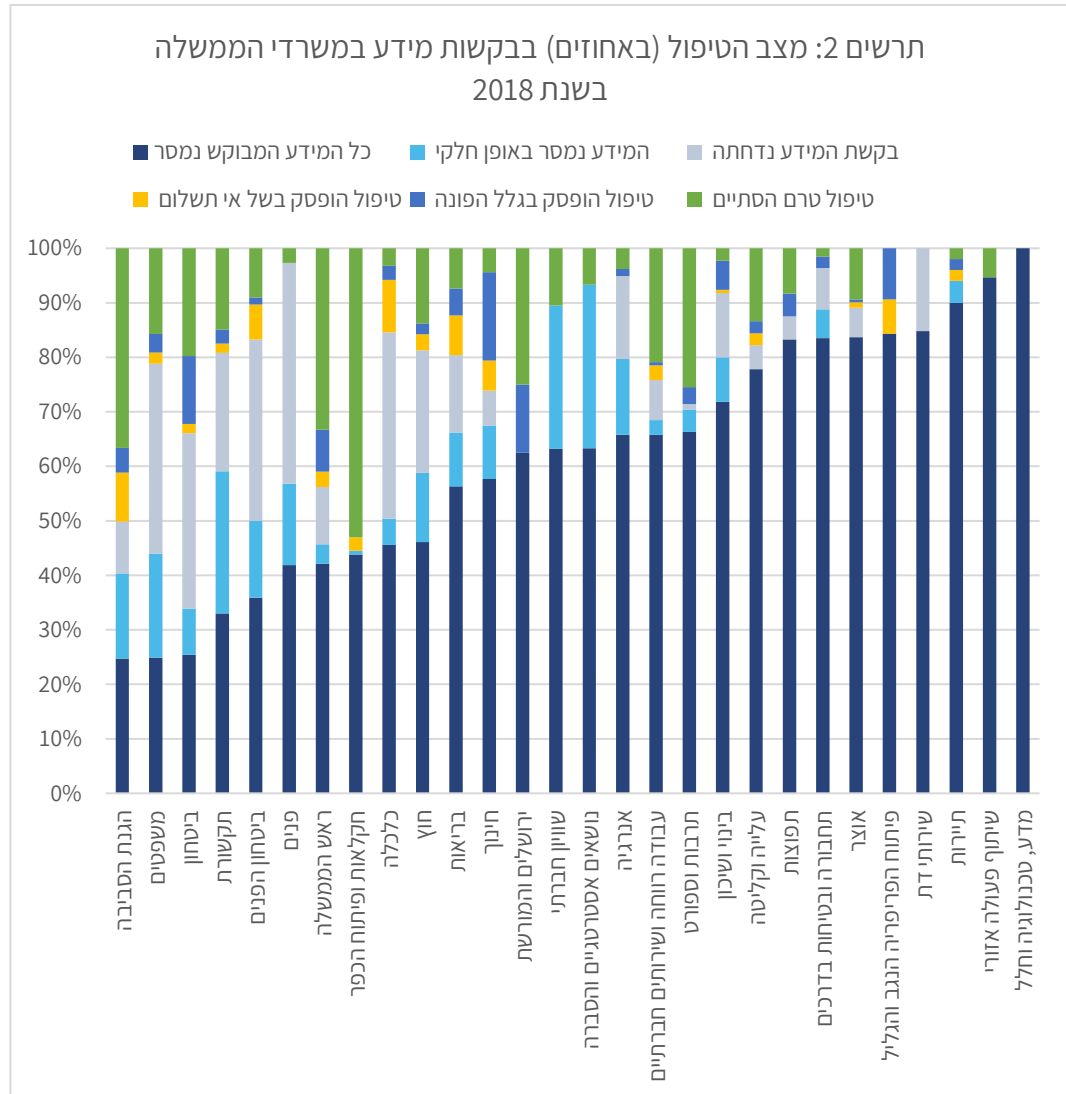


תרשים 1 מציג את כמות בקשות המידע שהוגשו למשרדים בשנת 2018. סך הכל הוגשו 5,581 בקשות לכלל המשרדים. ניתן לראות כי ישנה שונות גדולה בין המשרדים, כאשר חלקם מקבלים פניות אחדות ואילו אחרים מתמודדים עם כמה מאות. משרד הבריאות קיבל את המספר הרב ביותר של בקשות, בהפרש גבוה מכל שאר המשרדים ומתקרב ל-1,000 בקשות לשנה.

דוח היחידה לחופש המידע מסווג את הטיפול בבקשות המידע על ידי הרשויות הממשלתיות לשש קטגוריות: המידע נמסר באופן חלקי או מלא; הבקשה נדחתה על ידי המשרד (בהתאם לתנאים הנקובים בחוק); הטיפול בבקשה הופסק בשל אי-תשלום או מסיבה הקשורה בפונה; או שהבקשה עדין בטיפול על ידי המשרד. להלן מוצג אופן טיפול משרדי הממשלה בבקשות המידע על פי הקטגוריות הללו:

¹⁶ היחידה הממשלתית לחופש המידע, דוח היחידה לחופש המידע לשנת 2018 - טבלת נתונים גולמית, 17 ביולי 2019. הטבלאות התפרסמו על ידי היחידה בצמוד לדוח, ראו: אתר היחידה הממשלתית לחופש המידע, פורסם דוח היחידה הממשלתית לחופש המידע, עודכן: 17 ביולי 2019, כניסה: 12 באוגוסט 2019.

¹⁷ משרד המודיעין לא מופיע בדוח ומשרד ההסברה משולב במשרד לנושאים אסטרטגיים.



ניתן לראות כי ישנם משרדים שבהם שיעור גבוה (80% ומעלה) של בקשות אשר לגביהן נמסר כל המידע המבוקש, אך ברוב המקרים האלה מדובר על משרדים שהוגשו להם מספר קטן יחסית של בקשות. מבין שמונת המשרדים האמורים, בשני משרדים (האוצר והתחבורה) מדובר על כמה מאות בקשות שהוגשו למשרד. בשאר המשרדים שבהם נמצא שיעור גבוה מדובר על 50 בקשות לכל היותר שהוגשו למשרד.

2. סוגיית פרסום התשובות לבקשות המידע

על פי נוהל מספר 9 של היחידה לחופש המידע, על משרדי הממשלה ויחידות הסמך לפרסם באתר תשובות שניתנו על ידי משרדי הממשלה בנושאים השונים, לתרום לשיתוף המידע בין כלל הציבור ולייעל את עבודת ממוני חופש המידע ברשויות, על ידי שייתר את הצורך לדון בבקשות דומות בעתיד. על התשובות להיות מפורסמות כ-30 יום¹⁸ מיום מסירתן למבקש, בין אם נמסר בהן המידע המבוקש באופן מלא או חלקי ובין אם נדחתה הבקשה למסירת מידע, מהסיבות המוגדרות בחוק. הממונה רשאי שלא לפרסם את התשובה באתר אם ישנה מניעה מטעם חוק הגנת הפרטיות, או בשל הוראה אחרת בדיון, או אם על פי סעיף 11 לחוק חופש המידע הוגבלה מסירת המידע למבקש בלבד.²⁰

על פי נוהל מספר 9 של היחידה לחופש המידע, על משרדי הממשלה ויחידות הסמך לפרסם באתר תשובות שניתנו על ידי משרדי הממשלה בנושאים השונים, לתרום לשיתוף המידע בין כלל הציבור ולייעל את עבודת ממוני חופש המידע ברשויות, על ידי שייתר את הצורך לדון בבקשות דומות בעתיד. על התשובות להיות מפורסמות כ-30 יום¹⁸ מיום מסירתן למבקש, בין אם נמסר בהן המידע המבוקש באופן מלא או חלקי ובין אם נדחתה הבקשה למסירת מידע, מהסיבות המוגדרות בחוק. הממונה רשאי שלא לפרסם את התשובה באתר אם ישנה מניעה מטעם חוק הגנת הפרטיות, או בשל הוראה אחרת בדיון, או אם על פי סעיף 11 לחוק חופש המידע הוגבלה מסירת המידע למבקש בלבד.²⁰

סוגיית פרסום התשובות לבקשות חופש מידע בהתאם להנחיית נוהל מספר 9 נבחנה על ידי מבקר המדינה. מדוח המבקר לשנת 2018 עולה כי משרדי הממשלה בהכללה לא מקיימים נוהל זה. מבדיקה בנוגע למשרדים שהשיבו בשנת 2016 על 100 בקשות מידע או יותר עולה כי רובם העלו רק תשובות אחדות לאתר חופש המידע. השיעור הגבוה ביותר של העלאת תשובות לאתר מתוך תשובות שנתנו נמצא במשרד המשפטים, שהעלה קצת פחות מ-50% מהתשובות.²¹ בדוח מבקר המדינה צוין כי על משרדי הממשלה להקפיד לפרסם את התשובות לבקשות מידע שאפשר לפרסמן לפי החוק באתר האינטרנט הייעודי לחופש המידע, כפי שנדרש בנוהל של היחידה לחופש המידע, ובכך להביא מידע חיוני לפני הציבור ואף לייתר טיפול בבקשות מידע דומות בעתיד.

מדוח מבקר המדינה לשנת 2018 עולה כי משרדי הממשלה בהכללה לא מקיימים נוהל זה.

בתגובת הגופים המבוקרים במסגרת הערות ראש הממשלה לדוח המבקר נטען כי הטיפול השיטתי בפניות חופש המידע והעלאתן לאתר ישופר לאחר השלמת **מערכת מחשוב רוחבית כלל ממשלתית לטיפול וניהול של בקשות חופש מידע**.²² לטענת משרד המשפטים המובאת במסמך, המערכת תאפשר טיפול יעיל בפניות באופן ממוחשב, תוך צמצום דרסטי במשאבי זמן וכוח אדם. המערכת עתידה על פי משרד המשפטים להיות זמינה לשימוש החל ממאי 2018.

¹⁸ היחידה הממשלתית לחופש המידע, [נוהל פרסום תשובות באתר המרכזי של חופש המידע](#), נוהל מס' 9, 12 בינואר 2015.

¹⁹ הנוהל המקורי קובע כי הדבר יעשה תוך שבועיים, אך בהמשך, בשל בקשה של גורמי תקשורת לבלעדיות על המידע, הסכימה היחידה להאריך תקופה זו. גלית עסיס, מנהלת תחום (חופש מידע) היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, דוא"ל, 19 בספטמבר 2019.

²⁰ שם.

²¹ מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 68 לשנת 2018, [שקיפות הממשל – פעולות לקידום הממשל הפתוח](#), מאי 2015, עמ' 32-35.

²² משרד ראש הממשלה, [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 68 ג'](#), מאי 2018, עמ' 11-12.

באופן ספציפי ציינו משרד החינוך ומשרד הבינוי והשיכון בתגובתם את המערכת הייעודית כעילה המרכזית לעיכוב בפרסום התשובות באתר.²³

על פי אתר רשות התקשוב הממשלתית במשרד ראש הממשלה, **מערכת מחוו"ה, מערכת ממוחשבת לטיפול בבקשות חופש מידע ברשות הציבורית**, הושקה במרס 2018.²⁴ מדובר במערכת Dynamics CRM של מיקרוסופט שעברה הסבה לשם שירות היחידה לחופש המידע.²⁵ על פי ההודעה באתר, "המערכת תסייע לרשויות הציבוריות להתמודד עם החוק בצורה טובה יותר, לתת מענה לאזרחים על פי זמני החוק, לבצע מעקב אחר בקשות שהגיעו לרשות הן לאזרח והן לרשות ותייעל את הטיפול בבקשות למידע. בנוסף, תאפשר המערכת העלאת מידע על ידי הרשויות הציבוריות לאתר המרכזי לחופש המידע באופן קל ונוח". עוד נכתב בהודעה כי המערכת צפויה בעתיד להיות מקושרת לאתר המרכזי לחופש המידע ולאפשר לאזרחים להתעדכן בשלבי הטיפול בבקשה. בדוח המסכם את פעילות הרשות בשנת 2018 צוין כי עד כה מופעלת המערכת בשירות 19 משרדים. לא מוגדר יעד כמותי ברור לשנת 2019.²⁶

2.1 נתונים בנוגע להעלאת תשובות לבקשות חופש מידע לאתר האינטרנט

כאמור, על פי נוהל מספר 9 של היחידה הממשלתית לחופש המידע, על הרשויות הציבוריות לפרסם באתר חופש המידע את תשובותיהן לבקשות כשבועיים מיום שליחת התשובה למבקש.²⁷ חובת הפרסום חלה על בקשות גם אם המידע המבוקש בהן נמסר (באופן מלא או חלקי) וגם אם הבקשה נדחתה על ידי הרשות. בנוהל מצוין כי גם נימוקים שניתנו לדחיית בקשה לקבלת מידע מעוררים עניין ציבורי רב ולכן יש חשיבות בפרסומם. כמו כן, פרסום בקשות שנדחו מייעל את עבודת המשרד שכן הוא מונע הגשת בקשות דומות בעתיד.²⁸ הטבלה שלהלן מציגה את נתוני העלאת תשובות משרדי הממשלה לאתר חופש המידע, על פי דוח חופש המידע לשנת 2018:

²³ שם, עמ' 99-100.

²⁴ אתר רשות התקשוב הממשלתית במשרד ראש הממשלה, [רשות התקשוב הממשלתי ומשרד המשפטים השיקו השבוע את מחוו"ה - מערכת ממוחשבת לטיפול בבקשות חופש מידע ברשות הציבורית](#), עודכן: 7 במרס 2018, כניסה: 12 באוגוסט 2019.

²⁵ אושרת שרון, מנהלת מערך שירותים דיגיטליים לממשלה, יחידת ממשל זמין, רשות התקשוב הממשלתי במשרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 8 באוגוסט 2019.

²⁶ רשות התקשוב הממשלתית, [מבט על פעילות התקשוב הממשלתי לשנת 2019](#), 15 באפריל 2019, עמ' 69. ביעדים לשנת 2019 נכתב: " הכנסת משרדים לעבודה במערכת, הדרכה והטמעה במשרדים". יש לציין כי 19 המשרדים כנראה כוללים גם יחידות סמך, שכן הנתון המעודכן של היחידה לחופש המידע שיוצג בהמשך מצוין 10 משרדי ממשלה.

²⁷ היחידה הממשלתית לחופש המידע, [נוהל פרסום תשובות באתר המרכזי של חופש המידע](#), נוהל מס' 9, 12 בינואר 2015.

²⁸ שם, סע' 2.

במרס 2018 הושקה מערכת מחוו"ה, מערכת ממוחשבת לטיפול בבקשות חופש מידע ברשות הציבורית, שנועדה בין השאר לאפשר העלאת מידע לאתר חופש המידע באופן קל ונוח.

טבלה 1: נתוני העלאת בקשות מידע שנענו לאתר חופש המידע בשנת 2018

משרד ממשלתי	בקשות מידע שהוגשו	בקשות שנענו*	העלאת תשובות לאתר	שיעור התשובות לבקשות שהועלו מתוך הבקשות שנענו
ירושלים והמורשת	8	5	-	0%
שוויון חברתי	19	17	-	0%
נושאים אסטרטגיים והסברה	30	28	-	0%
פיתוח הפריפריה הנגב והגליל	32	27	-	0%
תיירות	50	47	-	0%
תרבות וספורט	98	70	-	0%
פנים	148	144	-	0%
אוצר	203	181	-	0%
ראש הממשלה	247	139	-	0%
חקלאות ופיתוח הכפר	281	125	-	0%
עבודה רווחה ושירותים חברתיים	330	250	-	0%
חינוך	653	482	-	0%
הגנת הסביבה	377	188	1	0.5%
תחבורה ובטיחות בדרכים	528	509	15	3%
שירותי דת	46	46	2	4%
תפוצות	24	21	1	5%
ביטחון הפנים	78	65	5	8%
כלכלה	228	193	37	19%
ביטחון	177	117	23	20%
עלייה וקליטה	45	37	10	27%
בריאות	942	757	243	32%
חוץ	102	83	27	33%
שיתוף פעולה אזורי	19	18	6	33%
בינוי ושיכון	170	156	57	36.5%
אנרגיה	79	75	29	39%
משפטים	534	421	214	51%
תקשורת	115	93	53	57%
מדע וטכנולוגיה	18	18	11	61%
כלל המשרדים	5581	4311	734	17%

* בכלל זה כל הבקשות המחויבות בפרסום על פי הנוהל, בין אם נמסר לגביהן מידע מלא או חלקי ובין שנדחו. מספר הבקשות שנענו חושב על פי האחוז המוצג בטבלאות מתוך סך כל הבקשות, כך שתיתכן סטייה של ±1.

על פי דוח חופש המידע לשנת 2018, שיעור נמוך של כ-17% מכלל התשובות לבקשות שנענו מועלה לאתר חופש המידע. 12 מתוך 28 המשרדים לא העלו כלל תשובות לבקשות מידע לאתר.

מהטבלה עולים כמה ממצאים מרכזיים:

- **שיעור נמוך של כ-17% מכלל התשובות לבקשות שנענו מועלה לאתר חופש המידע.**
- **12 מתוך 28 המשרדים לא העלו כלל תשובות לבקשות מידע לאתר.**
- השיעור הגבוה של תשובות שפורסמו, מתוך הבקשות שנענו, נמצא במשרד המדע והטכנולוגיה, אך מדובר על מספר בקשות קטן (11 מתוך 18 בקשות).
- המספר הגבוה ביותר של תשובות שפורסמו, מתוך הבקשות שנענו, נמצא במשרד הבריאות, אשר פרסם 243 תשובות, שהיוו 32% מהבקשות עליהן השיב. אחריו ניצב משרד המשפטים שפרסם 214 תשובות, אשר היוו 51% מהבקשות עליהן השיב.

יש לציין כי ביחס לנתוני 2016 שפורסמו בדוח מבקר המדינה, ישנה עליה משמעותית במספר התשובות לבקשות חופש מידע המפורסמות על ידי המשרדים באתר. דוח המבקר מתרכז בשמונת משרדי הממשלה אשר השיבו על למעלה מ-100 בקשות ומראה כי כולם ביחד פרסמו באתר בסך-הכול 190 מתוך 2,441 בקשות שנענו, כלומר כ-8%. לצד זאת, יש משרדים (כגון משרדי החינוך, הפנים והאוצר) אשר פרסמו בשנת 2016 תשובות מסוימות ואילו ב-2018 לא פרסמו אף תשובה.²⁹

3. הסיבות לאי-העלאת תשובות לבקשות חופש מידע לאתר המרכזי

3.1 קשיים הקשורים במערכת מחו"ה

כאמור לעיל בתגובת משרדי הממשלה לדוח מבקר המדינה, כמה משרדים ציינו את ההמתנה למערכת מחו"ה כאחת הסיבות המרכזיות לאי-העלאת לאתר המרכזי של מענים לבקשות חופש מידע.³⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה על כן לכמה משרדים בבקשה לתגובתם על העיכובים בהעלאת התשובות לאתר.

משרד החינוך חזר וציין בתשובתו כי אי-התקנת המערכת היא הסיבה לאי-פרסום התשובות וזו צפויה כיום להיות מותקנת במשרד בינואר 2020.³¹ על פי המשרד להגנת הסביבה, שבו הותקנה מערכת מחו"ה, תפקודה הלקוי הוא הסיבה העיקרית לחוסר יכולתם לפרסם כראוי את כל התשובות לבקשות המופנות אליהם.³² המערכת הותקנה במשרד זה בינואר 2019, אך לוקה

על פי המשרד להגנת הסביבה, שבו הותקנה מערכת מחו"ה, תפקודה הלקוי הוא הסיבה העיקרית לחוסר יכולתם לפרסם כראוי את כל התשובות לבקשות המופנות אליהם.

²⁹ מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 68 לשנת 2018, [שקיפות הממשל – פעולות לקידום הממשל הפתוח](#), מאי 2018, עמ' 32–35.

³⁰ משרד ראש הממשלה, [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 68 ג'](#), מאי 2018, עמ' 99–100.

³¹ שירה ווקנין בשם ד"ר עופר רימון, סמנכ"ל תקשוב טכנולוגיה ומערכות מידע, משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 12 באוגוסט 2019.

³² מיכל ריבלין, הממונה על חוק חופש המידע במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 19 בספטמבר 2019. לצד זאת, צוין בתשובת משרד כי גם העומס הגובר בקצב מהיר – עלייה של 100% בכמות הבקשות בשנים האחרונות – ללא תוספת בהיקף המשאבים, מקשה על העבודה.

בשלל בעיות המעכבות את פעילות יחידת חופש המידע במשרד. בין השאר, המערכת לכתחילה לא הכילה אפשרות לפרסום אוטומטי באתר חופש המידע של התשובה עם שליחתה לפונה. רק לאחרונה הותקנה הפונקציה של פרסום באתר מתוך מערכת המחוו"ה, אך לדברי המשרד גם תהליך זה לא נעשה אוטומטית אלא מחייב מספר פעולות טכניות מיושנות על כל בקשה לפני העלאתה לפרסום, תהליך המצריך זמן רב ומשאבים. על פי רשות התקשוב הממשלתית, הפונקציה הקיימת כיום במערכת מעבירה הודעה ליחידה לחופש המידע והם מפרסמים את התשובה באופן ידני באתר.³³

על פי היחידה לחופש המידע, מערכת מחוו"ה נגישה כיום לשימושם של עשרה משרדי ממשלה, אך איננה פועלת באופן סדיר באף משרד וכיום לא נותנת פתרון מספק.

בתשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ליחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, צוין כי היחידה מודעת לקשיים הרבים שחווים משתמשי מערכת מחוו"ה, וכי המערכת כיום לא נותנת פתרון מספק לניהול בקשות חופש מידע. לדברי היחידה, **המערכת נגישה כיום לשימושם של עשרה משרדי ממשלה: משרד המשפטים, משרד אוצר, משרד החוץ, המשרד לאיכות הסביבה, משרד התיירות, משרד האנרגיה, המשרד לשירותי דת, משרד העלייה והקליטה, משרד הפנים ומשרד התקשורת. ואולם, עקב קשיי הטמעה, באף משרד היא איננה פועלת באופן סדיר.**³⁴

כבר עם פרסום נוהל מספר 9 בשנת 2015 עלו התנגדויות מקרב משרדי הממשלה בטענה כי העלאת התשובות לאתר מכבידה על עבודתם ומטילה עליהם עומס שאין ביכולתם לעמוד בו. לכן הוחלט ביחידה כי הנוהל ייאכף בצורה הדרגתית עד לכניסת מערכת ממוחשבת שתקל על הממונים בהעלאת תשובות.³⁵ יש לציין כי גם בדברי משרד המשפטים בתגובת משרדי הממשלה לדוח מבקר המדינה נטען כי "עם כניסת המערכת לשימוש המשרדים, בכוונת המשרדים לפעול לפרסום שוטף ורציף של תשובות חופש מידע".³⁶

לדברי היחידה לחופש המידע, בשל הקשיים שהתגלו ביישום המערכת, נערכו בחודשים האחרונים שיחות עם יחידת ממשל זמין ברשות התקשוב הממשלתית במטרה לפתח ולשפר את עבודת המערכת כך שתתאפשר עבודתה התקינה וכן להכניסה לפעולה במשרדי ממשלה נוספים. על פי היחידה, הוסכם כי יש לבצע שיפורים במערכת ונכון להיום צפויה להיות מפותחת גרסה חדשה שלה, אך דבר זה לא יסתיים לפני אמצע שנת 2020.³⁷

³³ אושרת שרון, מנהלת מערך שירותים דיגיטליים לממשלה, יחידת ממשל זמין, רשות התקשוב הממשלתית במשרד ראש הממשלה, דוא"ל, 2 באוקטובר 2019.

³⁴ גלית עסיס, דוא"ל, 19 בספטמבר 2019.

³⁵ גלית עסיס, מנהלת תחום (חופש מידע) היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, מענה לבקשת מידע בנושא מערכת ייעודית לטיפול של בקשות חופש מידע, דוא"ל, 12 בספטמבר 2019.

³⁶ משרד ראש הממשלה, הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 68 ג', מאי 2018, עמ' 99-100.

³⁷ גלית עסיס, מענה לבקשת מידע, דוא"ל, 12 בספטמבר 2019.

גם בהעדר אפשרות להשתמש במערכת, מבחינת היחידה לחופש המידע החובה להעלות תשובות לאתר באופן עצמאי שרירה, קיימת וניתנת לביצוע. כיום אין בידי היחידה לחופש המידע סמכויות ממשיות לאכיפת הנוהל.

היחידה מחזיקה בעמדה כי במשרדים הגדולים ראוי להציב ממונה בתקינה מלאה.

לצד זאת, מציינת היחידה לחופש המידע בתשובתה כי למרות מודעותם לקשיים בשימוש במערכת, "פרסום מידע באופן יזום הינו חלק מתחומי האחריות של ממונה והוא מתוגמל עליה בהתאם. הטענה כי קיים קושי משמעותי [...] וכי הסיבה לאי העלאת תשובות נעוצה במערכת מחו"ה בלבד, אינה מקובלת עלינו. האפשרות להעלות תשובות קיימת גם מחוץ למערכת מחו"ה". גם בסיכום הדברים מציינת היחידה כי גם במצב הנתון של היעדר אפשרות להשתמש במערכת, "החובה להעלות תשובות לאתר באופן עצמאי שרירה, קיימת וניתנת לביצוע".³⁸ יש לציין כי כיום אין בידי היחידה הממשלתית לחופש המידע סמכויות ממשיות לאכיפת הנוהל. היא דורשת את קיומו מהמשרדים ומנחה את הממונים כיצד ליישם אותו ללא תלות במערכת מחו"ה וכן משקפת את תמונת המצב במשרדים לציבור באמצעות הדוח השנתי.³⁹

3.2 קשיים הקשורים בהעדר משאבים וכוח אדם

שלושה משרדים – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים,⁴⁰ משרד ראש הממשלה⁴¹ ומשרד האוצר⁴² – ציינו את בעיית כוח האדם כסיבה העיקרית לעיכוב בפרסום מענים לבקשות חופש מידע באתר. בנוגע למחסור בכוח האדם בתחום חופש המידע במשרדי הממשלה, מציינת היחידה לחופש המידע בתשובתה כי חוזר נציב שירות המדינה בנושא נועד להסדיר תחום זה.⁴³ החוזר קובע בין השאר כי הבחירה נתונה בידי המשרד האם להקצות לתפקיד הממונה על יישום חוק חופש המידע תקן מלא, או להטילו כתפקיד נוסף על בעל משרה קיים. החלטה זו קשורה, לטענת היחידה לחופש המידע, בהיקף בקשות המידע המוגשות למשרד ולמידת מורכבותן. עבור מי שממלאים את תפקיד הממונה על חופש המידע בנוסף לתפקיד אחר במשרד, קובע החוזר, לקבל תגמול בדמות דרגה נוספת. על פי היחידה, ישנם כיום חמישה משרדים שהקצו לתפקיד תקן במשרה מלאה: משרד הבריאות, משרד החקלאות, משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. בשאר המשרדים מבצע הממונה את תפקידו בנוסף על תפקיד אחר. היחידה מחזיקה בעמדה כי במשרדים הגדולים, כגון משרד החינוך, המטפלים במספר רב של בקשות מידע או בבקשות מורכבות, ראוי להציב ממונה בתקינה מלאה.⁴⁴

³⁸ שם.

³⁹ גלית עסיס, מענה לבקשת מידע, דוא"ל, 19 בספטמבר 2019.

⁴⁰ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מענה לממ"מ בנושא: פרסום תשובות באתר חופש המידע, דוא"ל (לי קטקוב), 11 באוגוסט 2019.

⁴¹ שקד פרידריך לבטוב, הממונה על חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 13 באוגוסט 2019.

⁴² אנט קליימן, ממונה על פניות ציבור וחוק חופש המידע במשרד האוצר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 באוגוסט 2019.

⁴³ הנחיות נציב שירות המדינה, הסדרת מעמד הממונים על העמדת מידע לציבור במשרדי הממשלה ותפקידם, 1 במאי 2017.

⁴⁴ גלית עסיס, מענה לבקשת מידע, דוא"ל, 12 בספטמבר 2019.