



מדינת ישראל
משרד האוצר - אגף החשב הכללי
ועדת האינטרנט הממשלתית
WWW.ITPOLICY.GOV.IL

שם המסמך: מסירת מידע לציבור ממאגרי מידע ממשלתיים
תאריך כתיבה: 14 פברואר 1997
גירסא: 1.0

שם לאחזור: Docs/PubGovDB
כותב המסמך: בריאן ניגן

מסירת מידע לציבור ממאגרי מידע ממשלתיים

עקרונות יסוד

ההזרמה החופשית של מידע ממשלתי לציבור הינה חיונית להליך הדמוקרטי. לאדם זכות לקבל מידע מאת השלטון ועל השלטון מוטלת חובה לספק מידע לאדם (דברי השופט א. ברק, בג"צ 1601/90-1604 שליט ואח' נ' פריס ואח', פד"י מד (3) 353, בעמ' 365). על "חופש המידע" נאמר בדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ח 1996- (ה"ח 2523, עמ' 608, ט"ז באדר התשנ"ו, 7.5.1996):

"הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי ותנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של האדם בכל תחומי החיים."

מידע ממשלתי ומאגרי מידע ממשלתיים

למדינת ישראל מידע רב אשר נתקבל ומתקבל במסגרת פעולותיה באמצעות משרדי ממשלה, הכנסת, מערכת השיפוט, חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים ורשויות. המידע נועד בראש ובראשונה לביצוע תפקידיהם של הגופים השלטוניים, כאשר יש ותפקיד גוף שלטוני עשוי לכלול העמדת חלק מן המידע לרשות הציבור. מערכות ממוחשבות משמשות לכל הגופים הציבוריים בביצוע תפקידיהם, כאשר מערכות אלו נשענות על מאגרי מידע. ניתן להבחין בין מאגרי מידע תפעוליים (כגון: ניהול כוח אדם, ניהול מלאי משרדי, הזמנות שירותים וטובין, תשלומים של משכורת, תשלומים לספקי חוץ) לבין מאגרים המיועדים להעביר מידע לציבור (כגון: אינטרנט). ויש מאגרים שמשמשים גם למטרה תפעולית וגם (כולו או חלקו) למסירת מידע לציבור (כגון: מרשם אוכלוסין, שע"ם, רשם החברות).

בצדם של מאגרי מידע שמתוכם נמסר מידע לציבור, קיימים ערוצי מסירת מידע אחרים, כגון: פרסומים בכתב, הודעות לעיתונות, מתן תשובות בכתב לפניות הציבור, עיון בתיקים משרדיים, מענה קולי טלפוני ממוחשב וכו'. במקרים רבים, גם ערוצים אלו נתמכים על ידי מאגרי מידע ממוחשבים - כגון מענה קולי טלפוני ממוחשב; או חיפוש במאגר מידע של המשרד לשם מתן תשובה לפנייה מן הציבור. חלק משירותי מידע אלו ניתן חינם, חלק תמורת אגרה/תשלום חובה וחלק תמורת תשלום מחיר אשר אמור

מדיניות כוללת

מדינת ישראל נמצאת בהליך של גיבוש מדיניות באשר למסירת מידע ממשלתי לציבור, בין באמצעות מאגרי מידע ובין בדרכים אחרות.¹ קיימות הוראות חוק ומנהל בודדות בנושא זה, אך עדיין אין בהן מרקם אחיד. בקביעת מדיניות כוללת וראויה למסירת מידע לציבור, אין מקום להבחין בין מידע הנמסר לציבור באמצעות מאגרי מידע לבין מידע הנמסר בכל דרך אחרת.² המדיניות צריכה להיות מושתתת על חשיבותו של מידע בהליך הדמוקרטי ועל זכות האדם לקבל מידע מאת השלטון. כנגזר מזה, המידע חייב להיות זמין, ועלותו הכספית לציבור חייבת להיות סבירה.

עלות סבירה, משמע- חינם או במחיר עלות מתן המידע,³ כאשר מדובר במידע שיש לציבור זכות על פי דין לקבלו, או שזה מתפקיד המשרד להפיצו לציבור במסגרת פעילותו הממלכתית. לגבי מידע כזה, אל לה למדינה לסחור בו.⁴ לא זו בלבד שהקופה הציבורית כבר מימנה את יצירת המידע, אלא שהדבר מנוגד לעקרונות של חופש המידע אשר צוינו לעיל.

קיימות דרכים רבות למסירת מידע לציבור, כאשר אחת מהן היא מסירת מידע מתוך מאגרי מידע ממוחשבים. השאלה מי ינהל או כיצד ינוהל מאגר מידע כזה היא שאלה ברמה התפעולית, ולא ברמה העקרונית. יחד עם זאת, יש לוודא כי הפתרון התפעולי יגשים את עקרונות היסוד ואת המדיניות שנזכרו לעיל.⁵

בהמשך, אפרט את המצב הקיים היום בישראל באשר למסירת מידע ממשלתי לציבור, לרבות מסירת מידע באמצעות מאגרי מידע ממוחשבים. המצב הקיים מעיד על הצורך בגיבוש מדיניות כוללת, ואולי הנחיות ברמה התפעולית לעניינים מסוימים.

תמחור

¹ השווה למצב בארה"ב, בה הנושא מוסדר בחוזר A-130 של ה-OMB.

² ואולם, ברור שבמישור התפעולי של מאגרי מידע, חייבים להתייחס אליהם באופן מיוחד - וראה לדוגמה תיקון מס' 4 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א 1981 - (ס"ח 1589, כ"ב בניסן התשנ"ו, 11.4.1996, עמ' 290).

³ יש להבחין בין "עלויות מלאות" (המכסות את כל פעילויות המשרד עובר למסירת המידע, כולל מסירתו) לבין עלויות לכיסוי הוצאות המסירה בלבד (כלומר, לא כולל עלויות איסוף ועיבוד של המידע, הוצאות התפעול השוטף של המשרד וכו'). ראה לעניין זה חוזר A-130 של ה-OMB. במאמרו של Brian Kahin, "Information

Policy and the Internet", *Government Publications Review*, Vol. 18, pp. 451-472, 1991 הוא מתמקד בסוגיית מסירת מידע ממשלתי באינטרנט. לידו, מאחר והעלות השולית של מסירת מידע לאדם בודד שואפת לאפס, שירותי מידע ממשלתיים באינטרנט חייבים להיות חינם.

⁴ יתכן כי קיים דבר שהאנגלים מכנים "מידע בעל ערך מסחרי", אשר אינו מסופק לציבור מכוח חוק או כחלק מתפקיד המשרד הממשלתי, וכי המדינה רשאית לסחור בו אם תרצה בכך (על ידי מסירתו לגורמים פרטיים להפצה עם ערך מוסף לציבור - אך במחיר שוק). לעניין זה, ראה את נייר העבודה הנ"ל, "הפצת מידע ממשלתי- השוואה בין אנגליה לבין ארה"ב, 19 דצמבר 1996. ככל שאני מבין, מדובר במסחר במאגרי מידע מסוימים, אשר גורמים פרטיים רשאים להוסיף להם ערך מוסף ולאחר מכן למכור לציבור מידע מתוך המאגרים המשופרים. אם הכוונה באנגליה היא למאגרי מידע הכוללים מידע מזהה אודות אנשים או עסקים, ספק אם מודל זה ניתן לביצוע בישראל, בגלל הגבלות בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א 1981 - (סעיף 9)2) אוסר על "שימוש בידיעה של ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה"; ע"א 439/88 רשם מאגרי מידע נ' משה ונטורה ואח', פד"י מח(3), עמ' 808, בו אושרה החלטת רשם מאגרי מידע שלא לרשום מאגר מידע המשתמש בידיעות בניגוד לסעיף 9)2 לחוק הגנת הפרטיות; פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, האוסר על העברת מידע מגוף ציבורי לרשות הציבור, והמגביל את העברת מידע בין גופים ציבוריים), או בגלל הגבלות של דברי חקיקה אחרים, כגון הוראות סודיות בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], סעיפים 231-235, או סעיפים 17-201 - לפקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב 1972 - בעניין הסודיות הסטטיסטית.

⁵ דיון בסוגייה זאת יובא בהמשך.

המדינה רשאית לגבות אגרות בגין מתן שירותים כל עוד הדבר מעוגן בחוק או על פיו, ואושר בכנסת (סעיף 1 לחוק-סוד: משק המדינה). בעוד שצריך להיות קשר בין מתן השירות וגביית האגרה, אין האגרה חייבת לשקף את ערך השירות (ע"א 154/83 שופרסל בע"מ נ' איגוד ערים אזור רמת-גן, בני-ברק וגבעתיים (בתי מטבחים, בתי שחיטה ופיקוח וטרינר), פד"י לז (4) 403, בעמ' 407). משמעות הדבר היא שאגרה על מתן שירותי מידע יכולה להיות גבוהה מערך השירות, או גבוהה מעלות השירות למדינה.

שירותי מידע רבים ניתנים לאזרח היום תמורת תשלום אגרה- כגון עיון בתיקים ברשם החברות;⁶ קבלת מידע מתוך מרשם האוכלוסין;⁷ קבלת נסח רישום ממרשם המקרקעין;⁸ עיון בחומר ארכיוני;⁹ עיון במאגר של רשם המשכונות;¹⁰ עיון בפנקס הפטנטים¹¹ וחיפוש בפנקס סימני מסחר.¹² אין למצוא מכנה משותף לסכומי אגרות אלו.

לעומת זאת, קובע סעיף 8.2.5.1.2 לתכ"ם ספר מינהל משקי (הוראות חשכ"ל המחייבות משרדי ממשלה) כי פרסומים ממשלתיים יימכרו לפי חישוב העלות. משמע, הפצת מידע ממשלתי בפרסומיה אינה על בסיס מסחרי, ואינה נועדת לממן את הפעולה השוטפת של המשרדים.

חובה למסור מידע לעומת רשות להפיץ מידע

שירותי מידע מסוימים ניתנים מכוח חוק או על פיו, כאשר מוטלת חובה על המשרד לספק את המידע לאדם. השירות ניתן בדרך כלל תמורת תשלום חובה (אגרה- ראה את הדוגמאות לעיל).

יש ולאדם זכות לדרוש ממשרד קבלת מידע מכוח חוק (כגון: סעיף 13 לחוק הגנת הפרטיות), והמשרד חייב לתת את המידע, אלא במקרים המפורטים בחוק. המידע ניתן תמורת תשלום המיועד לכסות את עלויות החיפוש וההפקה של המידע המבוקש.

המשרד מפיץ מידע לציבור כחלק מביצוע תפקידו באמצעות פרסומים שונים (כגון פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

בעוד שבכל המקרים הנ"ל השלטון מוסר מידע לציבור, הרי ברור שמדובר בנסיבות שונות המחייבות התייחסות שונה לגבי כל מקרה ומקרה. אך במישור העקרוני, מתבקשת השאלה אם אין זה רצוי לקבוע מדיניות עקבית המוצהרת באשר לצורות השונות של מסירת המידע.¹³

⁶ לפי התוספת הראשונה לתקנות החברות (אגרות פרטי רישום וטפסים), התשמ"ט 1969; עיון בתיק חברה עולה 30 ש"ח; עיון פנקס החברות עולה 30 ש"ח; עיון בפנקס השעבודים עולה 30 ש"ח; קבלת מידע באמצעות המחשב, עד חמישה עמודי מחשב, עולה 30 ש"ח וכל עמוד נוסף עולה 1 ש"ח.

⁷ לפי התוספת לתקנות מרשם אוכלוסין (סדרי רישום), התשל"ג 1973 - מתן מידע מקבצי מרשם האוכלוסין על אדם אחד פטור מתשלום; על כל אדם נוסף - 10 ש"ח.

⁸ לפי התוספת לתקנות המקרקעין (אגרות), התשל"ה 1974; נסחים והעתקים מפנקסים ומסמכים עולה 44 ש"ח לחמישה עמודים ראשונים, 29 ש"ח ל-10 העמודים הבאים, 101 - ש"ח לכל עמוד נוסף לאחר מכן.

⁹ לפי התוספת לתקנות הארכיונים (אגרות), התשמ"ב 1981; אגרת עיון או אגרת העתק הינה 91 ש"ח.

¹⁰ לפי התוספת השנייה לתקנות המשכון (סדרי רישום ועיון), התשנ"ד 1994; עיון במאגר כולל קבלת ד"ח רישום עולה 21 ש"ח; קבלת העתק של מסמך או נסח עולה 13 ש"ח

¹¹ לפי התוספת השנייה לתקנות הפטנטים (נוהלי הלשכה, סדרי דין, מסמכים ואגרות), התשכ"ח 1968; אישור או העתק כל מסמך, תעודה או נסח תמוך הפנקס עולה 30 ש"ח.

¹² לפי התוספת הראשונה לתקנות סימני מסחר, 1940, חיפוש בפנקס או במאגר עולה 293 ש"ח.

¹³ השווה שוב לחוזר A-130 הנ"ל אשר מתייחס מפורשות לסוגיה. סעיף 8.a.5 לחוזר A-130 קובע לאמור:

Providing information to the Public. Agencies have a responsibility to provide information to the public consistent with their missions. Agencies shall discharge this responsibility by:

(a) Providing information, as required by law, describing agency organization, activities,

מידע חסוי לעומת מידע הפתוח לעיון הציבור

מידע המוחזק בידי המדינה עשוי להיות חסוי מטעמי פרטיות (לפי חוק הגנת הפרטיות; לפי פקודת הסטטיסטיקה; לפי פקודת מס הכנסה); מטעמים בטחוניים (לפי סווג השב"כ; לפי רשימת סייגים בסעיף 13 לחוק הגנת הפרטיות); מטעמים של סודיות מסחרית (הסכמי פיתוח בתחום ענ"א).

מידע המוחזק בידי המדינה עשוי להיות חסוי לציבור, אך פתוח לעיון אדם מסוים (כגון מי שמבקש לקבל מידע על אודותיו מכוח סעיף 13 לחוק הגנת הפרטיות), או לכולי עלמא באשר לסוג מסוים של מידע (זכות העיון במרשם האוכלוסין לפי פרטי רישום מסוימים).

מידע המוחזק בידי המדינה עשוי להיות פתוח לעיון הציבור ללא הגבלות- מקרה זה הוא הכלל לגבי מרשמים שנוסדו על מנת לספק מידע לציבור, כגון רשם החברות, רשם הפטנטים, פנקס סימני מסחר וכו'.

ככל שהמידע המוחזק בידי המדינה הוא רגיש יותר, הרי המגמה היא לא לאפשר לגורמים חיצוניים לנהל את המידע. למשל, החלטת הממשלה מיום 10 ביולי 1996, מס' 94 בעניין העברת פעילות יחידות הענ"א למגזר הפרטי, פוטר מפורשות משרד הבטחון, צה"ל, שירות הבטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים.

עם זאת, אנו רואים כי מרשם האוכלוסין, הכולל מידע המוגן לפי חוק הגנת הפרטיות וחוקים אחרים, מנוהל שנים רבות על ידי חברה פרטית (מלם מערכות בע"מ), ועובר לניהול בשיטה של אוטוסורסין לחברת דיגיטל אקויפמנט (דק) בע"מ (בכפוף להצהרות לשמור סודיות והוראות סעיף 118 לחוק העונשין).

מידע שאינו חסוי מבחינת צנעת הפרט או מטעמים בטחוניים, ניתן למוסרו לציבור באמצעות גורמים פרטיים ללא בעיות מיוחדות- כגון מסירת מידע אודות חברות ממאגר רשם החברות; או פרסום חקיקה ופסקי דין.

זכויות יוצרים

למדינת ישראל זכויות יוצרים ביצירותיה, לפי סעיף 18 לחוק זכות יוצרים 1911.

ההגנה לפי חוק זכות יוצרים היא הגנה על הערך המסחרי של היצירה, ומונעת, בין השאר, העתקה בלתי מורשית והפצה של היצירה תוך שלילת רווחים כספיים מבעל הזכות ביצירה.

למדינת ישראל גם זכויות יוצרים הנקראות "זכויות מוסריות" ביצירותיה, מכוח סעיף 4 לפקודת זכות יוצרים (תיקון תשמ"א לפקודה).

לפי סעיף 4א, מחבר של יצירה זכאי ששמו ייקרא על יצירתו, וכי לא יעשה ביצירה כל סילוף, פגימה וכו' ביצירה שיש בו כדי להפחית בערכה של היצירה, או כדי לפגוע בכבודו או בשמו של המחבר.

משמעות הדבר היא כי למדינת ישראל זכויות יוצרים בפרסומיה- היינו אותם הפרסומים

programs, meetings, systems of records, and other information holdings, and how the public may gain access to agency information resources;

(b) Providing access to agency records under provisions of the Freedom of Information Act and the Privacy Act, subject to the protections and limitations provided for in these Acts;

(c) Providing such other information as is necessary or appropriate for the proper performance of agency functions;

שהיא מפיצה ואשר הינם כפופים להוראות התכ"ם בעניין תמחור לפי עלויות. בעקרון, אין לצפות כי למדינה תהיה זכויות יוצרים במידע אשר היא מוסרת לאדם מכוח הוראות חוק. מידע זה בא בדרך כלל מתוך מרשמים למיניהם, כאשר אין המידע מהווה יצירה ספרותית או יצירה אחרת המוגנת לפי דיני זכויות יוצרים.

מאגרי מידע עצמם עשויים להיות נושא לזכויות יוצרים, אך ההגנה היא לגבי מבנה המאגר אם הוא תוצאה של "יצירתיות" מיוחדת ולא תוצאה שנכפתה מבחינה פונקציונלית. הביטוי הברור ביותר לרעיון זה מובא באמנה המיוחדת שנוסחה אושר לאחרונה במסגרת אמנת BERNE. סעיף 5 לאמנה החדשה קובע לאמור:

Compilations of data or other material, in any form, which by reason of the selection or arrangement of their contents constitute intellectual creations, are protected as such. This protection does not extend to the data or the material itself and is without prejudice to any copyright subsisting in the data or material contained in the compilation.

עם זאת, המדינה היא בדרך כלל בעלת שליטה בלעדית במידע שהיא מוסרת לציבור מתוך מאגריה. אף על פי שמידע מתוך מאגרי מידע עשוי שלא להיות מוגן על פי דיני זכויות יוצרים, הרי המדינה עדיין רשאית לקבוע, במישור החוזי, תנאים באשר למסירת מידע לציבור ישירות או באמצעות גורם חיצוני. כלומר, אין בהעדר זכויות יוצרים במידע שבמאגר או במאגר עצמו כדי להוות מכשול בפני מסירת מידע לציבור באמצעות גורם פרטי, כל עוד קיים הסכם המגן מפורשות על האינטרסים של המדינה.

באשר לפרסומי המדינה המופצים במחיר עלותם, הרי ספק אם פרסומים אלו זקוקים בכלל להגנת זכויות יוצרים, לפחות באשר להגנה על הערך המסחרי של הפרסומים. אם הפרסום מופץ במחיר עלות, הרי משמעות הדבר שאין לו ערך מסחרי למדינה. ההגנה המעשית שנשארת היא זכויות המוסריות של המדינה ביצירותיה. אפשר להבין את ההגנה המוסרית כאשר היא מיושמת לגבי אדם-קשה להבין את ההגיון של הגנה זאת כאשר היוצר הוא המדינה. לפיכך, מתבקשת השאלה: האם יש בכלל משמעות לזכויות יוצרים לגבי פרסומי המדינה? מכל מקום, אין הנושא של זכויות יוצרים מהווה מכשול באשר לשאלה של מסירת מידע לציבור בין אם בידי המדינה עצמה, ובין בידי גורמים פרטיים.

יש לציין כי מנסחים היום נוסח חוק זכויות יוצרים חדש. לפי החוק החדש, לא יהיו זכויות יוצרים של המדינה בחקיקה, בדברי כנסת, בפסיקה, ברשומות ובהחלטות מנהליות. אין לדעת כיצד תיקון זה ישפיע על הפצת החקיקה והפסיקה בעתיד. ממילא מדובר בשוק קטן, עם ריבוי של שחקנים במגזר הפרטי. יתרה מזאת, ספק אם המדינה פועלת היום כדי להגן על זכויותיה בפרסומים הנ"ל. שלוש חברות מפיצות פסקי דין של בתי המשפט בישראל, ללא הסכמים כתובים, ומבלי לשלם תמלוגים למדינה-וזאת בידיעת הנהלת בתי המשפט.

מסירת מידע ממשלתי לציבור ישירות או באמצעות גורם אחר

המדינה מוסרת מידע לציבור הן בעצמה והן באמצעות גורמים פרטיים- אך אין מדיניות ברורה בנושא זה.¹⁴ ההחלטות מתקבלות ברמה התפעולית, בהתייחס ליכולת הטכנולוגית, היכולת התקציבית או היכולת הארגונית של המשרד לבצע את הפעולה הדרושה.

פסקי דין

¹⁴ אין מניעה משפטית שהמדינה תשתמש בגורם חוץ למסירת מידע, כל עוד שמדובר בביצוע פעולה טכנית גרידא ללא הפעלת שיקול דעת סטטוטורי- ב"צ 2303/90, ב"צ 3709/90 אלי פיליפוביץ ואח' נ' רשם החברות ואח', פ"ד (מו"1), עמ' 410, שם נדונה (ואושרה) חוקיות מכירת מידע מתוך מאגר רשם החברות באמצעות זכיינים פרטיים.

פסקי דין של בית המשפט העליון, מוצאים לאור בדפוס מטעם בית המשפט העליון על ידי לשכת עורכי הדין בישראל¹⁵; והם מופצים על גבי תקליטורים באמצעות שלושה גורמים: לשכת עורכי הדין בישראל¹⁶, הוצאת הלכות בע"מ¹⁷ וסי.די.אי. סיסטמס (1992) בע"מ¹⁸.

שלושת החברות הנ"ל מקבלות מבית המשפט העליון את פסקי הדין בצורה דיגיטלית. הן נותנות ערך מוסף לחומר הגלם על ידי שילובו במעטפת של תוכנות יישום (ייחודיות לכל אחת מן החברות), המאפשרות איחזור החומר וחיפושים לפי חתכים שונים, כולל צליבה עם דברי חקיקה. מדובר כאן בדגם של העמדת חומר גלם לגורמים פרטיים, אשר משעירים את החומר ויוצרים ממנו תוצר חדש, בשמם ובאחריותם. החברות משווקות את תוצריהן בשוק הפרטי, תוך תחרות על מחיר, איכות ותמיכה.

דומה שאם חומר הגלם קיים בצורה דיגיטלית, שמן הראוי להעמיד אותו לרשות הציבור באופן מקוון (למשל, באתר אינטרנט של בית המשפט העליון, כאשר ייפתח).

חקיקה

ספר החוקים מודפס על ידי המדפיס הממשלתי (יחידת סמך של משרד האוצר) ומופץ על ידי ההוצאה לאור של משרד הבטחון¹⁹. לעומת זאת, החוקים המעודכנים של מדינת ישראל מופצות אך ורק על ידי גורמים פרטיים, בין אם בצורה מודפסת על גבי נייר (כמו: "דינים" של הוצאות הלכות בע"מ²⁰), ובין אם על גבי תקליטורים, ביחד עם פסקי דין (כמו: "דינים ועוד" של הוצאות הלכות בע"מ; "תקדין" של סי.די.אי. סיסטמס (1992) בע"מ; "פדאור" של לשכת עורכי דין).

שע"ם

שע"ם ("שירות עיבודים ממוכנים" הפועל במסגרת מינהל הכנסות המדינה) נותן למנויים מידע מתוך מאגרי מידע של מינהל הכנסות המדינה, באמצעות שאילתות מובנות- באופן ישיר, שלא באמצעות כל גורם חיצוני. השירות ניתן בתמורה. לפי מחיר השימוש, דומה שמדובר בשירות מסחרי.²¹

רשם החברות

קבלת מידע ממאגר רשם החברות, בצורה של תדפיס, נעשית באמצעות חברות פרטיות, אשר זכו במכרז מטעם משרד המשפטים. לעומת זאת, העיון בתיקים עצמם מתבצע באמצעות פקידי הרשם. על פי ההסכם בין משרד המשפטים לבין הזכיינים, הזכיינים גובים מן הציבור תשלום המורכב משני אלמנטים: אלמנט האגרה, בעלות האגרה שנקבעה בתוספת הראשונה לתקנות החברות (אגרות פרטי רישום וטפסים), התשמ"ט-1969, כפי שאושרה על ידי ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ובהתאם לסעיף 1 לחוק יסוד:

¹⁵ עלות שנתית של מינוי לפסקי דין (מודפסים) של בית המשפט העליון: ש"ח כולל מע"מ.

¹⁶ עלות עדכון מס' 12 ל"פדאור" של ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין (הכולל פסקי דין של בית המשפט העליון ושל בית המשפט המחוזי; וכן חקיקה מעודכנת) - 376 ש"ח כולל מע"מ.

¹⁷ עלות מינוי שנתי ל"דינים ועוד" (התקליטור יוצא 4 פעמים בשנה, וכולל חקיקה כפי שמתפרסם בדפוס ב"דינים", וכן פסקי דין של בית המשפט העליון ובתי משפט מחוזיים) - 2613 ש"ח כולל מע"מ.

¹⁸ עלות עדכון מס' 96/11 ל"תקדין" של סי.די.אי. סיסטמס (1992) בע"מ (הכולל פסיקת בית המשפט העליון ובתי משפט מחוזיים, חקיקה מעודכנת ומפתח מאמרים) - 470 ש"ח כולל מע"מ.

¹⁹ מנוי שנתי ל"רשומות" (מדור א') לשנת 96-97 הייתה 1168 ש"ח כולל מע"מ.

²⁰ עלות עדכון מס' 120 הייתה 641 ש"ח כולל מע"מ. "דינים" מתעדכן 4 פעמים בשנה.

²¹ התמחור מבוסס על עלות דקת קשר או חלק ממנה בתוספת עלות מסך. לדוגמה (לפי מחירי נובמבר 1993): בשעות רגילות עלות דקת קשר עולה 26 אג', בעוד שעלות מסך שאילתא רגילה עולה 16 אג' ומסך שאילתת חישוב מיוחדת עולה 64 אג'.

משק המדינה. **בנוסף**, גובה הזכיון עמלה, שנקבעה בזמנו על סך 7 ש"ח בתוספת מע"מ, כאשר תשלום זה **לא** אושר על יד ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ואף על פי שהוא בא בגדר תשלום חובה בעבור השירות. משום מה, סוגיה זאת לא הועלתה בבג"צ 2303/90, בג"צ 3709/90 **אלי פילפוביץ ואח' נ' רשם החברות ואח'**, פד"י מו(1) 410, שבו אושרה חוקיות הסמכת הזכיינים למכור מידע לציבור.²²

מעבר להיבט המשפטי הצר של גביית עמלה בנוסף לאגרה, דומה כי השיטה הנ"ל מביאה למסירת מידע במחיר גבוהה מעלות המסירה עצמה. הרי הזכיון מוכר את המידע כחלק מעסק מסחרי, ואמור לכסות גם את ההוצאות שלו וגם להרוויח רווח כספי מן הפעולות. אין המדינה משלמת לזכיון שום סכום נוסף בעבור שירותיו. לפיכך, סכום האגרה אשר מגיעה למדינה, אינה אלא רווח נקי למדינה.

אאוטסורסינג של שירותי מידע יכול להוות פתרון נאה לבעיה ארגונית/תקציבית, כמו במקרה של רשם החברות. אין למצוא כל פסול בשיטה. אם השיטה הייתה מופעלת בהתאם לעקרונות יסוד המוצבים כאן, אזי עלות השירות לאזרח הייתה נקבעה על פי עלות העמלה שגובה המפיץ (7 ש"ח לפי ההסכם, צמוד לפי תנאי ההסכם)-הרי, זאת עלות השירות. מאחר ומדובר בתשלום חובה עבור מימוש זכות על פי דין (זכות עיון במרשם רשם החברות), אזי סכום זה היה צריך להיקבע כאגרה, באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (עם תנאי הצמדה). במילים אחרות, ניתן להפעיל את שיטת האאוטסורסינג של שירותי מידע ממשלתיים, תוך שמירה על עקרונות יסוד אודות מסירת מידע חנים או במחיר עלות. במקרה של רשם החברות, אנו רואים כי עלות השירות היא 7 ש"ח- וזה צריך להיות סכום האגרה שעל האזרח לשלם בעבור השירות.

הבורסה

ההסכם בין הבורסה לניירות ערך בתל-אביב בע"מ²³ לבין מפיצים מטעמה בעניין העברת מידע ברשת הבורסאית ממרכז שידור פתוח אל יחידות קצה, הוא דוגמה יפה של השימוש בגורמים חיצוניים בהפצת מידע ממאגר מידע, על בסיס תחרותי ומסחרי. מדובר במידע חיוני למגזר העסקי ולמשקיעים בבורסה, אשר מופץ הן על ידי הבורסה עצמה והן על ידי מפיצים חיצוניים, ממאגר הנמצא ב"מרכז שידור" אחד, המשרת את כל המפיצים. המידע מסופק למשתמשי קצה באופן מקוון. התחרות היא על בסיס מחיר ושירות. הפתרון הטכנולוגי והמשפטי הוא יפה, אך יש לזכור כי מדובר בהפצת מידע מסחרית, מתוך המסחר בבורסה, דבר שספק מהווה מידע ממשלתי. בנוסף, יודגש כי המידע מועבר למשתמשי קצה במערכת תקשורת סגורה (היינו, לא באינטרנט), כאשר על משתמש הקצה לממן את קו התקשורת ואת ציוד הקצה. הפתרון מיועד למגזר העסקי, אשר משלם מחיר מסחרי בעבור המידע והשירות.

מרשם אוכלוסין

ההסכם בין משרד הפנים לבין דיגיטל אקויפמנט (דק) בע"מ להקמתה, תפעולה ואחזקתה של מערכת מחשוב לניהול האוכלוסין (מרשם אוכלוסין) בשיטת ה"אאוטסורסינג" הוא דוגמה מעניינת בסוגיית מסירת מידע לציבור. נראה כי המידע שהאזרח זכאי לקבל ממרשם האוכלוסין על פי דין, ימשיך ויסופק לו על ידי פקידי משרד הפנים- כאשר פקידים אלו מקבלים את המידע מן המרשם הממוחשב.²⁴ כלומר, כמו שהיה בעבר, דיגיטל לא תתן שירותי מידע ישירות לציבור הזה. לעומת זאת, דיגיטל כן תמסור ל"משתמשים חיצוניים

²² בית המשפט קבע (עמ' 420) כי "יש לאפשר למעייני ההראות מה ראו עיניו בצג ומתי הוא ראה זאת. אכן, העמדת התדפיס של הצג או אמצעי חלופי שווה מעמד הינם דרישה מינימאלית שהרשות השלטונית חייבת לעמוד בה, שאם לא כן, אין היא יוצאת ידי חובת העיון". בין המשפט אף קבע שניתן "לאפשר למעייני- תמורת אגרה הולמת- גם קבלת תדפיס". לא התייחס בית המשפט לנושא גביית עמלה מסחרית בגין שירות מכירת מידע על ידי זכיון פרטי.

²³ מדובר בחברה עסקית, בין אם מדובר בחברה ממשלתית או בחברה לא-ממשלתית.

²⁴ הנושא אינו מפורט בהסכם שהועמד לרשותי, ויש להניח שהוא מוסדר במפרט הטכני של המכרז. יש לציין כי לא קיימת כל מניעה טכנולוגית כי דיגיטל תספק לציבור, ישירות, את המידע הפתוח לעיון על פי דין.

שאינם חלק ממשרד הפנים²⁵ (כנראה שהכוונה היא למשרד ממשלה אחרים הזכאים לקבל חתכים מן המרשם לביצוע תפקידיהם, בהתאם ובכפוף לסעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 - באשר להעברת מידע בין גופים ציבוריים). אלא מאי- מסירת המידע למשרדים אלו היא על בסיס מסחרי על בסיס מחירון של חברת דיגיטל.²⁶ כלומר, משרד ממשלה, הזכאים לקבל את המידע לצורך ביצוע תפקידיהם, צריכים לקנות את המידע במחיר מסחרי מאת משרד ממשלתי אחר באמצעות קבלן האוטוסורסין שלו.

אינטרנט

האינטרנט מאפשר למשרדים ממשלתיים למסור ולהפיץ מידע לציבור באופן מקוון, מתוך מאגר או מאגרי מיוחדים אשר מקימים במיוחד למטרה זאת. מאגר מידע יכול להיות סתם אוסף של דפי WEB אשר מוצגים באתר המשרד הממשלתי, או יכול להיות מאגר נתונים אמיתי (כגון מאגר הסדרות העתיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) אשר מועמד לשימוש הציבור באמצעות מנוע חיפוש.²⁷ משרדים ממשלתיים משתמשים בגורמים חיצוניים לשם הפצת מידע באינטרנט- בין אם מדובר ביועצים ובין אם מדובר במומחים בעצוב ותחזוקת אתר או מומחי יישום במישור הטכנולוגי.

כיום, אין אחדות במבנה של אתרי אינטרנט ממשלתיים. ועדת האינטרנט הממשלתית, בראשותו של סגן חשב כללי, מר יצחק קליין, עוסקת בתקינה בנושא זה. הוועדה מעצבת כללי מסגרת המתייחסים, בין השאר, לנקודות הבאות: סמל המדינה; שם האתר; הפניה לאתר הממשלה או לרשימת משרדי הממשלה; תאריך עדכון לדפים באתר; כתובת לפניות; כתובת האתר; חיפוש מידע באתר; סוג העברית באתר; מידע לגבי האתר והדרכה לשימוש בו; FAQ; מפת האתר; זכויות יוצרים; שימוש ב-JAVA; ועוד ועוד.....

סיכום

הדוגמאות הנ"ל נועדות להמחיש את מגוון הרחב של דרכי מסירת מידע לציבור. ניתן למסור מידע, לרבות מידע מתוך מאגרי מידע ממשלתיים, ישירות על ידי משרד הממשלה (עם או בלי סיוע של גורמים חיצוניים, לרבות יועצים וקבלני משנה), או באמצעות גורמים חיצוניים (אאוטסורסינג, מפיצים פרטיים וכו'). מגוון הפתרונות במישור התפעולי בהקשר זה מעיד על כך שאין למעשה דרך אחת ונכונה למסירת מידע לציבור, וכי על כל משרד למצוא את הפתרונות המתאימים לו לפי יכולתו הטכנולוגית, התקציבית והארגונית- תוך שמירה על עקרונות היסוד באשר למסירת מידע לציבור באופן זמין ובעלות סבירה אשר איננה עלות מסחרית.²⁸ בעידן החדש, שבו טכנולוגיית המידע

²⁵ סעיף 5.2.6.1 להצעת דיגיטל למכרז, המהווה חלק מן ההסכם בין משרד הפנים לבין דיגיטל.

²⁶ סעיפים 5.2.6, 5.2.7 ו-5.2.81 - להצעת המחיר של דיגיטל, אשר מהווה חלק מן ההסכם בין משרד הפנים לבין דיגיטל. לפי סעיף 5.2.6.4 להצעת דיגיטל, "הסכום הנדרש ע"י חברת דיגיטל בגין ביצוע במקוון של שאילתה בסיסית ע"י משתמש חיצוני הינו 0.256 ש"ח. סעיף 5.2.7 להצעה מתייחסת לביצוע שירותים באצווה, כולל: שליפת רשומות לפי פרמטרים כלליים, שליפת רשומות לפי מספרי זהות, אימות נתונים. למשל, שליפת רשומות לפי מספרי זהות, בכמות של 100 K, תעלה למשתמש חיצוני 50,600 ש"ח.

המחירון עודכן (כנראה על בסיס הצמדה למדד), והופץ על ידי משרד הפנים למשרדים השונים ("לקוחות פרויקט "אביב") באוקטובר 1996. המחירים שצויינו לעיל הם מתוך ההצעה המקורית ולא מתוך המחירון המעודכן.

²⁷ יש להדגיש כי מאגר הסדרות העתיות העומד לרשות הציבור באינטרנט נמצא על הסרור של אתר האינטרנט של הלמ"ס, והוא נגזר ממאגר גדול יותר המכיל את כל הסדרות. אין קשר פיזי בין שני המאגרים. המאגר הגדול משמש למטרות רבות, ולא רק להפצת מידע מקוון לציבור. ההפרדה הפיזי בין המאגרים מיועד להגן, בין השאר, על שלמות המידע בפני התקפות חיצוניות על המערכת.

²⁸ זאת למעשה הגישה של ארה"ב כפי שמתבטא בחוזר A-130, וראה לדוגמה סעיף 8.a.5 הקובע לאמור:

(d) In determining whether and how to disseminate information to the public, agencies shall:

- (i) Disseminate information in a manner that achieves the best balance between the goals of maximizing the usefulness of the information and minimizing the cost to the government and the public;
- (ii) Disseminate information dissemination products on equitable and timely terms;

מאפשר מסירת מידע לציבור באופן מקוון, יש לנצל אפיק זה למסירת מידע לציבור כחלק אינטגרלי של מערכת המידע של המדינה, ולעודד את שימושו בתנאים המתאימים לאופי המידע המופץ וקהל היעד של המידע. יש לוודא שכל מסירת מידע באופן מקוון יהיה בהתאם לדין, להוראות מינהל ולתקינה תקפים.

המלצות

על מדינת ישראל לגבש מדיניות כוללת בנושא מסירת מידע ממשלתי לציבור, לרבות באמצעות מאגרי מידע ממשלתיים. מדינת ישראל מקבלת על עצמה עקרונות חופש המידע וחשיבות המידע בהליך הדמוקרטי. עקרונות יסוד אלו צריכים לעמוד ביסוד מדיניות הקובעת כי מחובתה ומתפקידה של המדינה למסור מידע ממשלתי לציבור באופן יעיל, זמין ונגיש.

על משרדי הממשלה לנצל ערוצי מסירת מידע המגשימים את עקרונות חופש המידע, תוך התייחסות לצרכים של הציבור ולהגבלות משפטיות ומנהליות. בין השאר, יש לעודד הפצת מידע מתוך מאגרי מידע ממשלתיים, באמצעים אלקטרוניים, בין אם על ידי המשרדים עצמם (עם או בלי סיוע חיצוני), ובין אם באמצעות גורמים חיצוניים.

בנוסף, יש לעודד העמדת מידע ממשלתי גולמי, בעל ערך מסחרי, לרשות גורמים מן הסקטור הפרטי, על בסיס שוויוני, במטרה שגורמים אלו יוסיפו למידע זה ערך מוסף ופיצו את המידע לציבור על בסיס מסחרי ובתחרות חופשית- וזאת כערוץ **נוסף** להפצת מידע ממשלתי לציבור.

על המדינה לתת את הדעת לסוגיית זכויות יוצרים במידע שברשותה, ולקבוע מדיניות באשר לאכיפה/העדר אכיפה לפי סוגי המידע השונים והדרכים השונות למסירתו.

(iii) Take advantage of all dissemination channels, Federal and nonfederal, including State and local governments, libraries and private sector entities, in discharging agency information dissemination responsibilities;

(iv) Help the public locate government information maintained by or for the agency.

סעיף 8.a.8 לחוזר מתייחס להפצת מידע באמצעים אלקטרוניים, וקובע לאמור:

Electronic information Dissemination. Agencies shall use electronic media and formats, including public networks, as appropriate and within budgetary constraints, in order to make government information more easily accessible and useful to the public. The use of electronic media and formats for information dissemination is appropriate under the following conditions:

- (a) The agency develops and maintains the information electronically;
- (b) Electronic media or formats are practical and cost effective ways to provide public access to a large, highly detailed volume of information;
- (c) The agency disseminates the product frequently;
- (d) The agency knows a substantial portion of users have ready access to the necessary information technology and training to use electronic information dissemination products;
- (e) A change to electronic dissemination, as the sole means of disseminating the product, will not impose substantial acquisition or training costs on users, especially State and local governments and small business entities.