

פרסום היתרים ומסמכי התקשרות בין רשויות המדינה לגופים פרטיים

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

1. במסגרת קידום המדיניות של ממשל פתוח ובהמשך להחלטת הממשלה מס' 4515 מיום 1/4/2012, במטרה לקדם את השקיפות ולהרחיב את הפצת המידע היזום לטובת הציבור, לפרסם מסמכי התקשרות והיתרים שעניינם שירותים לציבור או משאבים ציבוריים כאמור בהחלטה זו.
2. הממשלה מכירה בחשיבות שבפרסום מידע יזום הנוגע להקצאת משאבי המדינה, כפי שאף עלה בוועדת הריכוזיות.
3. בהחלטה זו, משמעות המונחים הבאים כדלקמן -
 - א. גוף פרטי – גוף שאינו "גוף ציבורי" כמשמעותו בהחלטה זו, למעט גופים המנויים בסעיף 14 לחוק חופש המידע או מכוחו.
 - ב. גוף ציבורי – רשות ציבורית כמשמעותה בסעיף 12(1) ל"רשות ציבורית" כהגדרתה בחוק חופש המידע, למעט גופים המנויים בסעיף 14 לחוק חופש המידע.
 - ג. האתר - האתר המרכזי לחופש המידע המוקם מכח החלטת ממשלה מס' 2950 מיום 6/3/2011.
 - ד. היחידה הממשלתית – היחידה הממשלתית לחופש המידע כמשמעותה בהחלטת ממשלה מס' 2950 מיום 6/3/2011.
 - ה. היתרים – רישיונות, זיכיונות או כל היתר אחר הניתן על פי דין לגוף פרטי, לשם אספקת שירות לציבור בידי גוף פרטי או לשם שימוש במשאב ציבורי.
 - ו. התקשרויות – חוזים, הסכמים או כל התקשרות אחרת ובלבד שעניינם מתן שירות לציבור בידי גורם פרטי או שעניינם שימוש במשאב ציבורי בידי גוף פרטי.
 - ז. חוק חופש המידע – חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998.
 - ח. משאב ציבורי – מים המופקים בישראל, תשתית תחבורתית, וכן - מחצבים, משאבי טבע ונפט, הכל כאשר הם מופקים בישראל.
 - ט. שירות לציבור – שירות המסופק לציבור בתחום התחבורה, הבריאות, החינוך, הרווחה או שירות המסופק לציבור באמצעות משאב ציבורי או המספק לציבור את המשאב הציבורי או חלקים ממנו.

4. גופים ציבוריים יפרסמו התקשרויות שנכרתו על ידם או היתרים שניתנו על ידם בהתאם להחלטת ממשלה זו –

א. התקשרות שתחתם או היתר שיינתן החל מיום 1 ביוני 2014, יפורסמו באתר. ככל שהאתר לא יוקם עד המועד האמור, יפורסמו ההתקשרויות או ההיתרים באתר היחידה הממשלתית.

ב. ההתקשרות או ההיתר יפורסמו בנוסחם המלא והסופי, והפרסום יחול על כל תוספת או תיקון של ההתקשרות או ההיתר לאחר מועד חתימתה ופרסומה. כן יפורסם תקציר של עיקרי הנושאים בהתקשרות אשר יכלול את העניינים המנויים להלן –

1. הצדדים להתקשרות, ובעניין היתר – הגורם המוסמך להענקת ההיתר ומקבל ההיתר;

2. שווי ההתקשרות, ולעניין היתר – מקור הסמכות להענקתו;

3. משך זמן ההתקשרות ולעניין היתר – תקופת תוקפו;

4. השירות לציבור או המשאב הציבורי שהם עילת ההתקשרות או ההיתר.

ג. סעיף 4(ב) יחול גם על תוספת או תיקון שנערכו לאחר המועד הקובע לפרסום גם אם ההתקשרות או ההיתר לגביהם בוצעה התוספת או התיקון נחתמו או ניתנו לפני המועד הקובע. לפרסום לפי פסקה זו יש לצרף את ההתקשרות או ההיתר המקורי לגביו נערכה התוספת או התיקון.

ד. על הגוף הציבורי שהוא צד להתקשרות או צד למתן ההיתר, מוטלת האחריות לפרסמו באתר עד חודש מיום החתימה על ההתקשרות או מיום מתן ההיתר, התוספת או התיקון להם, לפי העניין. ואולם, במקרים חריגים ומטעמים מיוחדים שיירשמו ויפורסמו באתר רשאי השר הנוגע בדבר להתיר הארכה במועד ביצוע הפרסום, ובלבד שההארכה לא תעלה על שלושה חודשים.

ה. פרסום ההתקשרות או ההיתר יהיה –

1. להתקשרות קצובה בזמן – למשך תקופה שלא תפחת מחמש שנים מתום תקופת ההתקשרות בין הצדדים;

2. להתקשרות שאינה קצובה בזמן – לכל תקופת ההתקשרות.

3. להיתר – לכל זמן תוקפו של ההיתר.

ו. התקיים חריג בדין לפרסום, לרבות החריגים המנויים בסעיפים 8 ו-9 לחוק חופש המידע ובסעיף 59(בז) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, יפורסמו הנתונים שניתן לפרסמם תוך ציון הסעיפים או חלקי הסעיפים שלא פורסמו ותוך ציון העילה המשפטית לאי פרסומם, אלא אם אין לגלות עובדה זו מהטעמים המפורטים בסעיף 9(א)(1).

ז. במסגרת המשא ומתן לגיבוש ההסכם או בעת מתן ההיתר, תינתן האפשרות לגוף

הפרטי להתנגד לפרסום סעיפים מסוימים בהסכם או בהיתר, כולם או חלקם, בנימוק שפרסום המידע יפגע בגוף הפרטי בשל אחד הטעמים המנויים בסעיף 9 לחוק חופש המידע, או באינטרס המוגן בכל דין אחר של הגוף הפרטי.

הגוף הציבורי רשאי לדחות את התנגדות הגוף הפרטי אם מצא כי לא מתקיים חריג בדין לפרסום ההתקשרות או ההיתר כאמור בסעיף קטן (1), או אם השתכנע כי בנסיבות העניין משקלו של האינטרס הציבורי בגילוי המידע עולה על עצמת הנזק הצפויה לגוף הפרטי כתוצאה מפרסום המידע.

החליט הגוף הציבורי לדחות את התנגדות הגוף הפרטי, יודיע על כך לגוף הפרטי בהחלטה מנומקת בכתב ויודיע לגוף הפרטי כי הוא רשאי לעתור כנגד החלטה זו בתוך 21 ימים. הגוף הציבורי לא יפרסם את המידע שפרסומו שנוי במחלוקת בטרם חלפה התקופה להגשת עתירה.

התקבלה התנגדותו של הגוף הפרטי כולה או חלקה, יפורסם ההסכם תוך השמטת החלקים הנוגעים בדבר, תוך שיצוין מהי העילה בגינה נמנע פרסום המידע.

ח. כללו ההתקשרות או ההיתר מידע אשר עלול לפגוע בצד אשר אינו צד להתקשרות או להיתר ואשר הגוף הפרטי אינו מייצגו או פועל מטעמו, יפעל הגוף הציבורי בהתאם לאמור בסעיף ז' להחלטה זו, בשינויים המחויבים.

ט. בכל התקשרות והיתר עליהם תחול החלטת הממשלה, יצוין כי ההתקשרות או ההיתר, לפי העניין, יפורסמו כאמור בהחלטת ממשלה זו, תוך ציון הסעיפים או חלקי הסעיפים שהוחלט כי אין לפרסמם מחמת האמור בסעיף 3(ו) להחלטה זו.

5. החלטת ממשלה זו לא תחול על התקשרויות או היתרים שפרסום קיומם עלול לפגוע בבטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בבטחון הציבור או בבטחונו או בשלומם של אדם.

6. אין בהחלטה זו כדי למנוע מגוף ציבורי לפרסם כל מידע נוסף על המידע האמור בהחלטה זו, בכפוף להוראות כל דין.

7. שרת המשפטים תדווח לממשלה על יישומה של החלטת ממשלה זו לא יאוחר משנה ממועד פרסומה.

דברי הסבר

רקע כללי

בהחלטת הממשלה מס' 4515 מיום 1/4/2012 הכירה הממשלה במחויבות לקדם שקיפות, דיווחיות והנגשת מידע בעל חשיבות ציבורית. הצורך בפרסום מידע באופן יזום זכה לביטוי גם בהחלטת הממשלה מס' 2950 מיום 6/3/2011 אשר הסמיכה את היחידה הממשלתית לחופש המידע לקדם מדיניות בתחום הפצת המידע היזום.

בשני העשורים האחרונים חלה עליה במספר ההתקשרויות מסוג זה בכלל ובהסכמים מסוג B.O.T בפרט, כגון כביש 6 והנתיב המהיר. חוזים אלה מאופיינים בהיקפים רחבים מבחינת גודל הפרויקט וכן משך הזמן הארוך שבו יופעל הפרויקט לאחר בנייתו על ידי הזכיין הפרטי.

כיום, אין הוראת חוק כללית המחייבת פרסום יזום של מסמכים מסוג זה, למעט הוראות בודדות המורות על פרסום ברשומות של הודעה על חברה שניתנה לגביה החלטת הפרטה ועל משלוח החלטת ההפרטה לגורמים שונים (סעי' 59ב(ז) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975) או על פרסום נוסח החוזה במסגרת דיני המכרזים ביחד עם מסמכי המכרז (תקנה 17(ב)(3) לתקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993). עם זאת, הוראות אלה אינן מחייבות פרסום ההתקשרות הסופית החתומה. לשם עיון בהתקשרויות, נאלץ הציבור לפעול במסלול הקבוע בחוק חופש המידע אשר גורם לכך כי בפועל נערמים קשיים על המבקש, וכן על הרשות אשר צריכה לבוא בדין ודברים עם הגוף הפרטי המתקשר כצד ג' להתקשרות. ראה ע"ס 3637/05 **האגודה לזכויות האזרח נ' שר האוצר**, אשר הרקע העומד מאחוריו ממחיש את הקשיים שעמדו בפני קבלת מסמכי המכרז להקמת בית כלא פרטי.

חובת הפרסום אודות התקשרויות של המדינה נדונה במספר פסקי דין ביניהם ע"א 6576/01 **החברה לייזום נ' לירן ואח'**, (פורסם בנו"ס 5), 817 שם קבע בית המשפט העליון כי הציבור זכאי לקבל מידע על תנאי התקשרות חוזית בין רשות ציבורית לבין גורם עסקי-פרטי. עיקרון השקיפות בתנאי ההתקשרות בין רשות ציבורית לגוף פרטי זכה לביטוי גם בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1000 (סעיף 4 להנחיה).

בהתייחס להסדרים דומים בעולם נציין כי באנגליה הוחלט על פרסום חוזים שסכום ההתקשרות עולה על 10,000 ליש"ט באתר אינטרנט מרכזי. בארה"ב קיימות מספר מדינות אשר עיגנו בחקיקה את החובה לפרסום חוזים כאמור. ברמה הפדרלית, על אף שקיים אתר מרכזי לפרסום הוצאות המדינה בסכומים העולים על \$500, יוזמת חקיקה שקודמה בעבר על ידי הסנאטור אובמה (כתוארו דאז), לא הושלמה.

יובהר, כי החלטת ממשלה זו אינה חלה על התקשרויות או היתרים שפרסום קיומם עלול לפגוע בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון הציבור או בביטחון או בשלומם של אדם.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

זרימה חופשית של מידע מאפשרת שכלול של הפעילות הכלכלית, המושפעת מאותו מידע. המידע שבידי הרשויות הציבוריות הוא נכס ציבורי, המוחזק בידיהן כנאמן עבור הציבור ולמען הציבור. מכאן, שכל חסם מפני שימוש ציבורי בו מהווה פגיעה בפעילות הכלכלית.

זרימה חופשית של מידע הנוגע לרשויות הציבוריות, במיוחד במקום בו הרשויות מעבירות את אחריותן או משאבי הציבור לידי ידיים פרטיות, מאפשרת בקרה על פעילותן, ומתמרצת את הגורמים הציבוריים לפעול ביעילות ובנאמנות, לטובת הציבור.

הגברת השקיפות של רשויות ציבוריות כמוצע בהחלטה זו תתרום לזרימה החופשית של מידע כאמור.

תקציב

לא נדרשת הקצאת תקציב לביצוע ההחלטה.

המנגנון המוצע בהחלטת ממשלה זו, הקובע מראש כי כל התקשרות או היתר שעניינם העברת שירותים או משאבים ציבוריים מידי המדינה יפורסמו מראש, מבטיח כי בשלב ההתדיינות מול הגוף הפרטי שמתקיים ממילא, תופנה תשומת הלב גם למידע שיפורסם עם חתימת החוזה. הסדר זה יחסוך התדיינות משפטית עתידית במקום בו תתבקש חשיפת החוזה לפי חוק חופש המידע, שהפסיקה קובעת כי ככלל יש לפרסם.

לאור העובדה כי קיום החלטת הממשלה שלוב בתהליך ההפרטה עצמו, וכי המידע יועלה לאתר מרכזי המוקם ממילא מכח החלטת ממשלה 2950, ככל שישנן עלויות תקציביות הן זניחות ממילא.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

המשרדים השונים הביעו עמדתם כי יתכן שבעתיד יהיה צורך בתוספת תקנים.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – מסכים

הצעת ההחלטה הועברה ליתר המשרדים והערותיהם הוטמעו בנוסח המוגש.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מס' 4515 מיום 1/4/2012 – "הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומינורי 'הפורום הישראלי לממשל פתוח'".

החלטה מס' 2950 מיום 6/3/2011 - "יישום חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998: הגברת השקיפות ברשויות ציבוריות" והחלטה מס' 2201 מיום 8/8/2010 – "שיפור השירות הממשלתי לציבור".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב חוות דעת חתומה על ידי היועצת המשפטית למשרד המשפטים.

סיווגים:

סיווג ראשי: ביצועי

סיווג משני: אין

תחום פעולה עיקרי: המגזר הציבורי

מוגש על ידי שרת המשפטים

כ"ב בטבת התשע"ד
25 בדצמבר 2013



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

פרסום היתרים ומסמכי התקשרות בין רשויות המדינה לגופים פרטיים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בהחלטת הממשלה מס' 4515 מיום 1.4.2012 הכירה הממשלה במחויבותה לקדם עקרונות ממשל פתוח וזאת באמצעות שקיפות, דיווחיות והנגשת מידע בעל חשיבות ציבורית וזאת תוך התחשבות בזכויות הפרט ובאינטרסים אחרים ומתוך הבנה כי המידע המוחזק בידי הממשלה הינו משאב ציבורי. הצורך בפרסום מידע באופן יזום זכה לביטוי גם בהחלטת הממשלה מס' 2950 מיום 6.3.2011 אשר הסמיכה את היחידה הממשלתית לחופש המידע לקדם מדיניות בתחום הפצת המידע היזום.

כיום, המסלול הקבוע לקבלת מידע מרשות ציבורית נקבע בהוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 על סייגיו. במצב דברים זה נעשית פניה לרשות ועל הרשות לפנות לצד ג' על מנת לקבל התייחסותו (ר' ס' 13 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998).

מטרת ההצעה, ליצור ערוץ זרימה חופשית של מידע מן הרשות לפרט ותכליתה להגשים את העקרונות הממשל הפתוח שהובאו בהחלטת ממשלה מס' 4515 כאמור.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

מטרת ההצעה היא קידום השקיפות והרחבת הפצת מידע, באופן יזום, לטובת הציבור וזאת תוך החרגת מקרים המנויים בסעיפים 8 ו-9 לחוק חופש המידע ובסעיף 59ב(ז) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975. בנוסף, לגוף הציבורי, כהגדרתו בהחלטה, הוענק שיקול הדעת כפי שהוצג בסעיפים ו'-ח' להחלטה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

ההצעה הועברה בסבב למשרדים השונים ותואמה עם מחלקת יעוץ וחקיקה (חקיקה).

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית להגשת ההצעה.

לאה רקובר, עו"ד

היועצת המשפטית למשרד המשפטים

כ"ב טבת תשע"ד

25 דצמבר 2013

(027-99-2013-009904)