

מדינת ישראל

משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

# נוהל שימוש ביצירות המוגנות

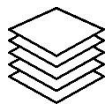
## בזכויות יוצרים בדוחות

### המשרד

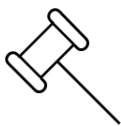
אוקטובר 2023



[נספחים](#)



[מהדורות](#)



[אחריות  
ותחולה](#)



[הנחיות  
הנוהל](#)



[הגדרות](#)



[בסיס חוקי  
ונורמטיבי](#)



[מטרות](#)



[כללי](#)

הנוהל נכתב מטעמי נוחות בלשון זכר, אך הוא חל על נשים וגברים כאחד.



## **נוהל שימוש ביצירות המוגנות בזכויות יוצרים בדוחות המשרד**

### **1. כללי**

1.1. במסגרת דוחות הביקורת ודוחות נציבות תלונות הציבור של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (להלן - המשרד) נעשה שימוש ביצירות חזותיות או גרפיות כגון תצלומים, סמלילים (אייקונים), תרשימים, תשריטים ומפות (להלן - יצירות אומנותיות), בין שנוצרו על ידי עובדי המשרד לצורכי העבודה ובמהלכה או הוזמנו על ידי המשרד (להלן - יצירות של המשרד) ובין שנוצרו על ידי גורמים שאינם קשורים למשרד, כמו יצירות שמקורן בגופים המבוקרים או הנילונים או במרשתת.

1.2. ככלל, יצירות אלה מוגנות בזכויות יוצרים מכוח חוק זכות יוצרים, התשס"ח-2007 (להלן - החוק).

1.3. נוהל זה עוסק במתן קווים מנחים לעובדי המשרד שמבקשים להשתמש ביצירות מוגנות שאינן יצירות של המשרד<sup>1</sup> במסגרת דוחות הביקורת או דוחות הנציבות, זאת בהתבסס על הכללים והעקרונות המפורטים להלן.

### **2. מטרת הנוהל**

2.1. להנחות את עובדי המשרד כיצד להתחשב בזכויות היוצרים ולכבדן במסגרת שימושם ביצירות מוגנות במסגרת דוחות הביקורת או דוחות הנציבות, כדי למנוע הפרת זכויות יוצרים ולמזער את החשיפה לתביעות עקב כך.

2.2. להבהיר לעובדי המשרד באילו יצירות הם רשאים להשתמש, על פי החוק, ובאיזה אופן, ומנגד אילו פעולות עליהם להימנע מלבצע במהלך העבודה על מנת שלא יפרו זכויות יוצרים.

### **3. הבסיס החוקי והנורמטיבי לנוהל**

3.1. חוק זכות יוצרים, התשס"ח-2007.

---

<sup>1</sup> לפי סעיף 34 לחוק, זכות היוצרים על יצירה שיצר עובד לצורך עבודתו ובמהלכה מוקנית למעסיק, אלא אם כן הוסכם אחרת. לפי סעיף 36 לחוק, זכות היוצרים על יצירה שנוצרה או הוזמנה על ידי המדינה מוקנית למדינה, אלא אם כן הוסכם אחרת.

3.2. חוק זכות יוצרים, 1911 (אשר חל על יצירות שנוצרו לפני 25.5.08, מועד כניסת החוק הנוכחי לתוקף, בהתאם להוראות המעבר בחוק הנוכחי).

3.3. צו זכות יוצרים (אמנת ברן), התשי"ג-1953.

3.4. צו זכות יוצרים (הסכם טריפס), התש"ס-1999.<sup>2</sup>

3.5. החלטת הממשלה 5268 (6.2.12) בעניין פתיחת אפשרות השימוש בתצלומים, שזכות היוצרים בהם שייכת למדינה והמתפרסמים באתרי משרדי הממשלה, לכלל הציבור וללא תשלום.

#### **4. הגדרות**

"**הלשכה המשפטית**" - היחידה הנותנת ייעוץ משפטי למבקר המדינה, באמצעות היועץ המשפטי המלווה את המטלה; בדוחות נציב תלונות הציבור - היחידה הנותנת ייעוץ משפטי לנציב תלונות הציבור.

"**זכויות יוצרים**" - זכות היוצרים והזכות המוסרית יחד.

"**זכות יוצרים**"<sup>3</sup> - הזכות הבלעדית לעשות ביצירה, או בחלק מהותי ממנה, פעולות מסוימות שנקבעו בחוק ובהן העתקה ופרסום, וכן הזכות להרשות לאחר לעשות כן.

"**זכות מוסרית**"<sup>4</sup> - זכות אישית של יוצר היצירה, שאינה ניתנת להעברה לאחר, שעניינה הקשר האישי שלו ליצירה, והיא:

(א) כי שמו של היוצר יצוין על גבי היצירה או ביחס אליה בהיקף ובמידה הראויים

בנסיבות העניין (להלן - מזכה [קרדיט] או ייחוס);

(ב) כי לא יוטל פגם ביצירתו ולא ייעשה בה סילוף או שינוי צורה אחר, וכן כי לא תיעשה

פעולה פוגענית ביחס לאותה יצירה, והכל אם יש באילו מהם כדי לפגוע בכבודו או

בשמו של היוצר.

"**חלק מהותי של יצירה**" - חלק שיש לו תרומה ממשית ליצירה, ללא קשר לגודלו היחסי.

כלומר, "בעניין זה לא הכמות קובעת, אלא האיכות והערך של החלקים שהועתקו"<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> יש צווים דומים המאמצים אמנות בין-לאומיות נוספות בדבר זכויות יוצרים, אך אמנות אלה איבדו מחשיבותן עם הצטרפות הצדדים להן להסכם טריפס או לאמנת ברן.

<sup>3</sup> סעיף 11 לחוק.

<sup>4</sup> סעיף 46 לחוק.

<sup>5</sup> ע"א 559/69 אלמגור נ' גודיק, פ"ד כד 825 (1970).

"יצירה אמנותית" - יצירות חזותיות או גרפיות, לרבות תצלום, רישום, ציור, מפה ותרשים.

"יצירה מוגנת" - יצירה אומנותית<sup>6</sup>, שאינה יצירה של המשרד, למעט פרסומים רשמיים<sup>7</sup> ויצירות שתקופת ההגנה עליהן הגיעה לסיומה.

"יצירות מוגנות המותרות לשימוש" - יצירות שיש הרשאה להשתמש בהן ולצורך השימוש בהן יש לבדוק רק את תנאי ההרשאה, כמפורט להלן:

(א) יצירות המצויות במאגרים שהמשרד רכש רישיון שימוש בהם;

(ב) תצלומים שזכות היוצרים בהם שייכת למדינה במלואה והועלו לאתר המרשתת של אחד ממשרדי הממשלה או לדף שלו ברשתות החברתיות<sup>8</sup>.

## 5. הנחיות הנוהל

### 5.1 היקף ההגנה על זכויות יוצרים

5.1.1. זכות יוצרים (באנגלית "Copyright") מקנה הגנה מפני העתקתה של היצירה המוגנת, או של חלק מהותי ממנה, ומפני שימוש בה ללא הרשאה מבעל זכות היוצרים ביצירה, וזאת בכפוף לחריגים על פי החוק.

5.1.2. היעדר הרשאה לשימוש ביצירה מוגנת חל בין שמדובר באיסור מפורש של בעל זכות היוצרים להשתמש בה, ובין שמדובר בהיעדר התייחסות של בעל זכות היוצרים לאפשרות להשתמש ביצירה בכלל או באופן המבוקש בפרט.

5.1.3. החריג העיקרי בחוק שבמסגרתו ניתן להשתמש ביצירה אף בלא קבלת רשות לכך מבעל זכות היוצרים ובלא תשלום תמורה הוא "שימוש הוגן"; שימוש למטרה המשרתת אינטרסים ציבוריים כגון חופש המידע, עידוד המחקר וקידום התרבות, החינוך והמדע, ובלבד שהיקף השימוש מוצדק בשים לב למטרת השימוש ולפגיעה האפשרית בערכה של היצירה.

<sup>6</sup> סוגים נוספים של יצירות שיש בהן זכויות יוצרים הם יצירה ספרותית, יצירה דרמטית (כגון יצירת מחול או סרט), יצירה מוזיקלית (כגון לחן ותקליט). השימוש ביצירות ספרותיות מותר על דרך ציטוט, באופן מידתי ובהתאם לכללי הציטוט האחד. הסוגים האחרים של יצירות מוגנות אינם רלוונטיים לכתיבת דוחות המשרד.

<sup>7</sup> כאמור בסעיף 6 לחוק, "פרסומים רשמיים, הכוונה לחוקים, תקנות, דברי הכנסת, החלטות שיפוטיות של בית משפט או של כל רשות שלטונית המפעילה סמכות שפיטה על פי דין".

<sup>8</sup> לפי החלטת הממשלה 5268, "פתיחת אפשרות השימוש בתצלומים, שזכות היוצרים בהם שייכת למדינה והמצויים באתרי משרדי הממשלה, לכלל הציבור וללא תשלום" (6.12.12), כל משרד ממשלתי יאפשר, בכפוף לדיני זכויות יוצרים ולדיני הגנת הפרטיות, שימוש חופשי וללא תשלום לציבור הרחב בתצלומי סטילס שזכות היוצרים בהם שייכת למדינה במלואה, אשר לאחר הפעלת שיקול דעתו של המשרד הועלו לאתר האינטרנט שלו. יש לפעול בהתאם לתנאים המפורטים בתנאי השימוש של אתר המשרד הממשלתי הרלוונטי.

5.1.4. שימוש ביצירה מוגנת או בחלק מהותי ממנה שלא כאמור הוא שימוש אסור, בין שהמפר התכוון לכך בין לאו; בין שהפיק מההפרה תועלת כלכלית בין לאו; ובין שגם גורמים אחרים הפרו את זכויות היוצר, בין לאו.

5.1.5. ההגנה מכוח החוק על זכות היוצרים ביצירה אינה חלה על היצירות המפורטות להלן, וכפועל יוצא מכך השימוש ביצירה אינו דורש הרשאה ואינו כפוף לכיבוד הזכות המוסרית:

5.1.5.1. רעיון<sup>9</sup>, תהליך ושיטת ביצוע, מושג מתמטי, עובדה או נתון וחדשות היום, ואולם על דרך ביטויים תחול זכות היוצרים;

5.1.5.2. יצירה שאין בה כל ביטוי אישי ייחודי, כמו קו ישר, טבלה פשוטה, סידור נתונים בסדר כרונולוגי או לפי סדר אלפביתי;

5.1.5.3. חלק לא מהותי מהיצירה;

5.1.5.4. פרסומים רשמיים - חוקים, תקנות, דברי הכנסת, החלטות שיפוטיות של בית משפט או של כל רשות שלטונית המפעילה סמכות שפיטה על פי דין;

5.1.5.5. יצירה שתקופת ההגנה עליה פקעה - לגבי צילומים שצולמו לפני 25.5.08 ולגבי יצירות שנוצרו או הוזמנו על ידי המדינה, תקופת ההגנה היא עד ל-31 בדצמבר בשנה שבה ימלאו 50 שנה ליצירה עצמה. בשאר היצירות, תקופת ההגנה היא עד 31 לדצמבר בשנה שבה ימלאו 70 שנה לפטירתו של היוצר.

## 5.2 שימוש ביצירות מוגנות בדוחות המשרד

5.2.1. השימוש ביצירה מוגנת, או בחלק מהותי ממנה, במסגרת דוחות של המשרד ייעשה רק בהתקיים אחד משני המקרים האלה:

5.2.1.1. ניתנה הרשאה לכך מבעל זכות היוצרים ביצירה<sup>10</sup> והשימוש עומד בתנאי ההרשאה;

5.2.1.2. השימוש עומד בתנאי החריג של שימוש הוגן בחוק.

5.2.2. כאמור, לפי החוק שימוש בחלק מהיצירה שאינו "חלק מהותי" ממנה מותר ללא כל תנאי או סייג. עם זאת, המונח "חלק מהותי" נתון לפרשנות, ולכן למען הזהירות

<sup>9</sup> על מנת שהביטוי יהיה מוגן "לא די בכך שהביטוי ישכון בראשו של היוצר, אלא צריך שהוא יתגשם במציאות" (ע"א 513/89 interlego A/S נ' Exin-lines bros S.A, פ"ד מח(4) 133 (1994). ולכן הביטוי צריך להיקבע או להיטבע באמצעי מוחשי.

<sup>10</sup> זכות היוצרים ניתנת להעברה, ולכן היוצר אינו בהכרח בעל זכות היוצרים ביצירתו.

יש לפעול בהתאם להנחיות הנוהל גם בשימוש בחלק מהיצירה המוגנת, אלא אם כן התקבל מהלשכה המשפטית אישור בדבר אי-תחולת ההגנה על פי החוק.

5.2.3 לאור האמור, קודם לשימוש ביצירה מוגנת יש לפעול בהתאם לשלבים המפורטים להלן.

#### 5.2.4 שלב ראשון - שימוש על פי הרשאה

5.2.4.1 עובד המבקש להשתמש ביצירה אומנותית בדוח של המשרד, עליו לנסות

בשלב הראשון לאתר יצירה מתאימה מבין היצירות המותרות לשימוש<sup>11</sup>

או שאינן מוגנות<sup>12</sup>, או יצירה שפורסמה תוך מתן הרשאה להעתיק אותה ולהשתמש בה כמבוקש (אפשרות זו רלוונטית בעיקר לגבי יצירות שמקום פרסומן הוא אתר המרשתת, והמידע בדבר קיומה של הרשאה ותנאיה יופיע לרוב תחת הכותרת "תנאי שימוש" באתר<sup>13</sup>).

5.2.4.2 על העובד לוודא שהשימוש ביצירה הוא בהתאם לתנאי ההרשאה.

5.2.4.3 אין לראות בהעלאת תוכן למרשתת, לרבות לרשתות החברתיות, משום הסכמה מכללא של בעל זכויות היוצרים בתוכן זה כי צדדים שלישיים ישתמשו בו.

5.2.4.4 יצירות שלא מופיע כל מידע בעניין השימוש בהן, משמע שאין הרשאה להעתיק אותן, ואם רוצים להשתמש בהן יש לבחון אפשרות זו בהתאם למפורט בסעיפים 5.2.5 ו-5.2.6 להלן.

5.2.4.5 אתרי מרשתת המאפשרים שימוש ביצירות המוצגות בהן - לעיתים ההרשאה אינה חלה על כלל היצירות ולעיתים חלים תנאי הרשאה שונים על היצירות השונות המתפרסמות באתר. לפיכך, אם מדובר ביצירה שמקורה במרשתת יש להקפיד לבדוק אם נקבעו לגביה תנאי שימוש פרטניים נוסף על תנאי ההרשאה הכלליים לשימוש ביצירות באתר. כמו כן יש להקפיד על בדיקת תנאי השימוש באתר, בסמוך ככל הניתן למועד השימוש ביצירה, מאחר שתנאי השימוש עשויים להשתנות מפעם לפעם.

5.2.4.6 דרישות הייחוס (מתן המזכה - קרדיט) בתנאי ההרשאה - לעיתים ההרשאה להשתמש ביצירה אינה מחייבת רק את ציון שם היוצר בעת השימוש ביצירה אלא גם תנאים נוספים. למשל, ייתכן שההרשאה

<sup>11</sup> כהגדרתו בנהל זה, בסעיף 4 לעיל.

<sup>12</sup> כמפורט בסעיף 5.1.5 לעיל.

<sup>13</sup> אם לפי תנאי השימוש באתר נדרש רישום לאתר, הרישום צריך להיעשות על ידי גורם מוסמך במשרד, ועל כן יש לפנות לצורך כך לאגף התמיכה המקצועית.

להשתמש בתצלום שנלקח מאתר המרשתת לא תותנה רק בציון שם הצלם אלא גם בציון שם האתר ומועד הצילום.

5.2.4.7 אם הבדיקה העלתה כי יש הרשאה להשתמש ביצירה וכי השימוש המבוקש עומד בתנאי ההרשאה, הרי שהשימוש ביצירה מותר, בכפוף לכיבוד הזכות המוסרית בהתאם למפורט בסעיף 5.3 להלן.

5.2.4.8 על העובד לשמור אסמכתאות המתעדות את היצירה, את מקור פרסומה ואת ההרשאה ותנאי השימוש החלים במועד השימוש. למשל, אם מקור פרסום היצירה הוא המרשתת, יש לשמור תצלום מסך של האתר, שבו מוצגים כתובתו, היצירה ותאריך צילום המסך, כולל השעה, נוסף על תיעוד ההרשאה ותנאי השימוש.

#### 5.2.5 שלב שני - שימוש שלא על פי הרשאה ("שימוש הוגן")

ניתן להשתמש ביצירה מוגנת שאין לגביה הרשאה אם השימוש המבוקש עומד בתנאי "שימוש הוגן".

5.2.5.1 שאלת השימוש ההוגן בהקשר של דוחות המשרד לא נדונה עד כה בפסיקה ולכן לא ניתן לדעת בוודאות מראש באילו מקרים ייחשב שימוש ביצירות מוגנות במסגרת דוחות המשרד לשימוש הוגן. לפיכך, ככלל יש להעדיף שימוש על פי הרשאה ביצירות של המשרד או ביצירות שאינן מוגנות.

5.2.5.2 אם לא נמצאה יצירה מתאימה שהשימוש בה מותר, והחלופה של יצירה באופן עצמאי אינה רלוונטית, יש לבחון אם השימוש עומד בתנאי "שימוש הוגן" שבסעיף הבא.

#### 5.2.5.3 תנאי "שימוש הוגן" הם כמפורט להלן:

(א) על היצירה או המוצג בה להיות קשורים לפעילות הביקורת או לבירור התלונה, ועל השימוש בה להיות חיוני להבנת הביקורת או ההצבעה על הליקויים או להמחשתם. זאת, להבדיל משימוש שנועד רק לשם "קישוט" או הוספת עניין לדוח;

(ב) השימוש ביצירה יבוצע רק בהיקף הנדרש להשגת מטרת השימוש;

(ג) יש להקפיד על כיבוד הזכות המוסרית בהתאם למפורט בסעיף 5.3 להלן;

(ד) יש לציין את מסגרת הפרסום שממנה נלקחה היצירה<sup>14</sup>; אם מדובר בכתבה בעיתון - יש לציין גם את מועד הפרסום; אם מדובר ביצירה מהמרשתת - יש לבחון את הצורך לצרף הפניה למקור באמצעות קישור.

5.2.5.4 אם האגף סבור כי תנאי ה"שימוש ההוגן" מתקיימים, יהיה עליו לפנות לקבלת אישור הלשכה המשפטית לשימוש ביצירה, תוך פירוט מטרות השימוש ביצירה ומקורה<sup>15</sup>.

#### 5.2.6 שלב שלישי - בקשה למתן הרשאה

5.2.6.1 כאשר השימוש ביצירה מוגנת אינו מתאפשר על פי תנאי השימוש ביצירה או על פי תנאי "שימוש הוגן", המשרד יוכל להשתמש ביצירה רק אם יקבל הרשאה מפורשת לכך מבעל זכות היוצרים בה ובהתאם לתנאיה.

5.2.6.2 כאשר מדובר ביצירה שהתקבלה מגוף מבוקר או מגוף נילון או מצד שלישי, על העובד לוודא מול אותו גורם שהוא בעל זכות היוצרים ביצירה.

5.2.6.3 פנייה בבקשה לקבלת הרשאה תיעשה בכתב ותכלול את פרטי השימוש המבוקש וכן בקשה לקבלת התייחסות בנוגע לאופן מתן המזכה.

5.2.6.4 אם מדובר ביצירה שקיבל העובד מגוף מבוקר, הבקשה לקבלת הרשאה יכולה להיעשות בשלב הפנייה של הדוח במסגרת המכתב הנלווה לפנייה, על ידי הוספת סעיף בנושא בנוסח מעין זה:

**"נבקש להסב את תשומת ליבכם לשימוש שנעשה ביצירה X בעמ' Y לטיוטת הדוח ולאופן מתן הקרדיט ליצירה. אם יש לכם הסתייגות בנוגע לשימוש ביצירה או אם נפלו אי-דיוקים באופן מתן הקרדיט, נבקש לקבל את התייחסותכם לכך במסגרת תגובתכם על טיוטת הדוח".**

5.2.6.5 אם ניתנה הרשאה כאמור, ניתן להשתמש ביצירה בהתאם להרשאה ולתנאיה, ובכפוף לכיבוד הזכות המוסרית בהתאם למפורט בסעיף 5.3 להלן.

<sup>14</sup> אם מסגרת הפרסום שממנה נלקחה היצירה אינה שייכת לבעל זכות היוצרים, כלומר מדובר ביצירה שהועתקה ממקום אחר, יש להפנות למקור.

<sup>15</sup> יוער כי לפי סעיף 19(ב)(4) לחוק, לצורך בחינת הוגנות השימוש יש לשקול גם "את השפעת השימוש על ערכה של היצירה ועל השוק הפוטנציאלי שלה". שיקול זה יהיה לכאורה רלוונטי ליצירות הנוגעות לליקויים בהתנהלות הגופים המבוקרים או הנילווים במקרים חריגים ביותר, אם בכלל.

5.2.6.6 על העובד לשמור אסמכתאות המתעדות את היצירה, את מקורה ואת ההרשאה ותנאיה.

### 5.3 הזכות המוסרית

5.3.1 ככלל, כל שימוש ביצירה מוגנת צריך להתבצע תוך כיבוד הזכות המוסרית של היוצר, על ידי ציון שמו של היוצר על גבי היצירה או בסמוך לה, גם אם הוא העביר לאחר את זכות היוצרים בה או אם ניתנה הסכמתו לשימוש ביצירה.<sup>16</sup>

5.3.2 כאשר היצירה מתורגמת, יש לציין את שם המתרגם נוסף על ציון שם היוצר.

5.3.3 ככלל אין לעשות שינויים בתוכן היצירה, למעט שינויים שהם בגדר התאמות טכניות בלבד. אם יש צורך לבצע סימונים על גבי היצירה לשם הכוונת הקורא, יש לציין מעל היצירה או מתחתיה מהי התוספת של המשרד. ניתן להוסיף שכבות במפות, ובתוך כך יש לציין מתחת למפה מהן השכבות שהוספו (נוסף על מתן המזכה - קרדיט). אם נדרשים שינויים אחרים, יש להתייעץ בעניין עם הלשכה המשפטית ולקבל את אישורה לכך, רצוי מראש, קרי קודם לשלב העברת הפנייה.

### 5.4 יצירות זרות

5.4.1 ההגנה על זכויות יוצרים על פי החוק חלה על מרבית היצירות ברחבי העולם, שכן רוב המדינות בעולם<sup>17</sup> הצטרפו לאמנה בעניין שמחייבת את ישראל<sup>18</sup>. מכל מקום, ראוי שהמשרד יכבד גם זכות יוצרים ביצירה זרה שאין לה זיקה

<sup>16</sup> לגבי תצלום שצילם עובד מדינה - הפסיקה הכירה לעיתים בזכותם המוסרית של צלמים בתצלומים שצולמו במסגרת עבודתם כעובדי מדינה. עם זאת, גם בנסיבות אלה, יש פעמים רבות נימוקים המצדיקים אי-מתן קרדיט לצלם ביד המדינה, כמפורט בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר "שימוש בתכנים ברשת האינטרנט ביד משרדי הממשלה - היבטי קניין רוחני" (1.10.17) - ראו בעמ' 5 תחת הכותרת "יצירות שהבעלות הראשונה בזכות היוצרים בהן שייכת למדינה או למשרדי ממשלה"; לכן, אם מדובר בתצלום שהועתק מאתר ממשלתי - יש לציין את שם הצלם אם שמו פורסם באתר הממשלתי ובתנאי השימוש לא נקבע אחרת. אם מדובר בתצלום שהתקבל מגוף מבוקר או מגוף נילון, ולא ברור בנסיבות העניין ובהתאם למקובל אם ראוי או לציין את שם הצלם אם לא, יש לברר את הנושא מול אותו גורם, אפשר במסגרת הפנייה.

<sup>17</sup> פירוט המדינות החתומות על אמנת ברן ניתן למצוא בקישור זה:  
[https://wipolex.wipo.int/en/treaties/ShowResults?start\\_year=ANY&end\\_year=ANY&search\\_what=C&code=ALL&treaty\\_id=15](https://wipolex.wipo.int/en/treaties/ShowResults?start_year=ANY&end_year=ANY&search_what=C&code=ALL&treaty_id=15)

<sup>18</sup> רשימת המדינות החברות בארגון הסחר העולמי מתפרסמת ומתעדכנת על ידי WTO - ארגון הסחר העולמי. האמנות העיקריות לעניין זה הן: אמנת ברן להגנת יצירות ספרותיות ואמנותיות, שנחתמה בברן בשנת 1886, כפי שתוקנה בפרז' בשנת 1971; כתבי אמנה תשי"א מס' 21 (10.1.51), עמ' 259; הסכם TRIPS, המשמש נספח להסכם להקמת ארגון הסחר העולמי שנחתם במרקש בשנת 1994.

למדינה שחתומה על האמנה, שכן זכות יוצרים היא חלק מזכות הקניין שהיא זכות יסוד<sup>19</sup>.

5.4.2 תקופת ההגנה על יצירה זרה היא כתקופת ההגנה על יצירה ישראלית, או כתקופת ההגנה שנקבעה לאותה יצירה בדין החל בארץ המוצא שלה, לפי התקופה הקצרה בהן, אלא אם כן נקבע אחרת באמנה שישראל וארץ המוצא חברות בה. תקופת ההגנה הנהוגה באיחוד האירופי ובארצות הברית דומה לזו הקבועה במסגרת החוק בישראל.

## 5.5 יצירות שבעל זכות היוצרים בהן אינו ידוע ("יצירות יתומות")

5.5.1 סעיף 27א לחוק מאפשר שימוש ללא הרשאה ביצירה שבעל זכות היוצרים

בה אינו ידוע או לא אותה, בתנאים המפורטים להלן -

5.5.1.1 לפני השימוש ביצירה פעל המשתמש בשקידה סבירה לגילוי או לאיתור של בעל זכות היוצרים ביצירה, לפי העניין;

5.5.1.2 המשתמש ציין בבירור באותה דרך שבה הוא משתמש ביצירה, כי השתמש ביצירה מכוחו של סעיף זה, וכי בעל זכות היוצרים רשאי לבקש ממנו לחדול מהשימוש. כמו כן על המשתמש לציין פרטים שיאפשרו לבעל זכויות היוצרים ליצור קשר עימו;

5.5.1.3 המשתמש הפסיק את השימוש ביצירה או קיבל רישיון לשימוש עתידי בה לאחר שבעל זכות היוצרים הודיע לו שעליו לעשות זאת.

5.5.2 שימוש במסגרת דוחות המשרד ביצירה שבעל זכות היוצרים בה אינו ידוע מעורר קושי, וזאת מכמה טעמים. ראשית, הדבר מקשה על המשרד למלא את התנאים הקבועים בחוק במסגרת פרסום דוחות המשרד. כמו כן, הפסיקה ממעטת לעסוק בשאלה אילו פעולות לגילוי או לאיתור של בעל זכות היוצרים מקיימות את התנאי של "בשקידה סבירה". אם מדובר במשתמש כדוגמת המשרד, שהוא בעל משאבים ויכולות לאיתור מידע, ייתכן שייקבע רף גבוה במיוחד לעניין העמידה בתנאי זה, מכוח חובת תום הלב; לפיכך, ככלל יש להימנע משימוש ביצירה שבעל זכות היוצרים בה אינו ידוע או לא אותה. במקרים חריגים יש לקבל מהלשכה המשפטית אישור לשימוש ביצירה.

<sup>19</sup> רע"א 2687/92 גבע נ' חברת וולט דיסני, פ"ד מח(1) 251 (1993).

## 5.6 מגבלות נוספות החלות על שימוש בצילום

5.6.1 עמידה בתנאים המפורטים בנוהל זה לשימוש ביצירה מוגנת, אינה מכשירה שימוש בצילום שכרוך בפגיעה אפשרית בזכויות או באינטרסים אחרים, כמו פרטיותו, ביטחונו האישי או שמו הטוב של אדם המופיע בצילום או שיש לו קשר למצולם. במקרים כאלה יהיה צורך לוותר על השימוש בתמונה, או להשתמש בה תוך שטוש והסתרת פרטים. אם יש התלבטות, יש להיוועץ בלשכה המשפטית.

## 5.7 שימוש ביצירות מוגנות החורג מהוראות נוהל זה

5.7.1 כל אימת שמתעורר צורך בביצוע שימוש פרטי ביצירות מוגנות במסגרת דוחות המשרד באופן החורג מהוראות נוהל זה או שאינו מוסדר בנוהל זה, יש לפנות ללשכה המשפטית לצורך בחינת העניין<sup>20</sup>. עם זאת, יובהר כי העקרונות שעליהם מבוססות הנחיות אלה תקפים גם לגבי שימוש בפרסומים אחרים, לרבות בפורטן הארגוני.

5.8 **קווים מנחים לעמידה בהוראות הנוהל מפורטים בנספח א' לנוהל זה. כמו כן, השלבים לבחינת השימוש ביצירות מוגנות בדוחות המשרד המפורטים בנוהל זה מוצגים בתרשים שבנספח ב' לנוהל זה.**

## 6. אחריות ותחולה

- 6.1. האחריות ליישום נוהל זה חלה על כלל עובדי המשרד.  
6.2. תחולת הנוהל היא- עם פרסומו.  
6.3. הוראות נוהל זה מחליפות כל הוראה קודמת שניתנה בעניין, לרבות בנוהל, בהנחיה, בחוזר או בכל מסמך אחר, ובאות במקומן.

## 7. טבלת השינויים שבוצעו בנוהל

| מספר המהדורה | תאריך השינוי | הסעיפים המושפעים | תיאור השינוי והנימוקים |
|--------------|--------------|------------------|------------------------|
| 1            | דצמבר 2022   | ---              | אישור הנוהל            |

<sup>20</sup> עניין השימוש ביצירות מוגנות בתכנים שמועלים למרשתת, ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר "שימוש בתכנים ברשת האינטרנט בידי משרדי הממשלה - היבטי קניין רוחני" (1.10.17).



|   |                 |            |                                                                                |
|---|-----------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| 2 | אוקטובר<br>2023 | כל הסעיפים | תיקוני ניסוח לשם הבהירות והוספת<br>נספח "קווים מנחים לעמידה בהוראות<br>הנוהל". |
|---|-----------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------|

**חתימת המנכ"ל:**

ישי וקנין,  
משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

**קווים מנחים לעמידה בהוראות**

**נוהל שימוש ביצירות המוגנות בזכויות יוצרים בדוחות המשרד**

**1. כללי**

1.1. במסגרת דוחות הביקורת ודוחות נציבות תלונות הציבור של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (להלן - המשרד) נעשה שימוש ביצירות חזותיות או גרפיות כגון תצלומים, סמילים (אייקונים), תרשימים ומפות (להלן - יצירות אומנותיות), בין שנוצרו על ידי עובדי המשרד לצורכי העבודה ובמהלכה, או הוזמנו על ידי המשרד (להלן - יצירות של המשרד) ובין שנוצרו על ידי גורמים שאינם קשורים למשרד, כמו יצירות שמקורן בגופים המבוקרים או הנילונים או במרשתת.

1.2. שימוש ביצירות אמנותיות כאמור חייב להיעשות בהתאם להוראות חוק זכות יוצרים, התשס"ח-2007 (להלן - החוק).

1.3. להלן יצינו יצירות שעובדי המשרד רשאים להשתמש בהן בדוחות המשרד, בכפוף לתנאים המפורטים לצידן, ללא חשש להפרה של החוק<sup>21</sup>:

1.3.1. יצירות של המשרד, כגון תמונה שצילם עובד המשרד עקב עבודתו;

1.3.2. יצירות המצויות במאגרים שהמשרד רכש רישיון שימוש בהם (כמפורט בפורטן של אגף תמיכה מקצועית) - בהתאם לתנאי הרישיון;

1.3.3. תצלומים שזכות היוצרים בהם שייכת במלואה למדינה והועלו לאתר המרשתת של אחד ממשרדי הממשלה או לדף שלו ברשתות החברתיות - בציון האתר שממנו נלקחו, ותוך שמירה על שלמות התצלומים<sup>22</sup>;

1.3.4. יצירה שאין בה כל ביטוי אישי ייחודי, כמו קו ישר, טבלה פשוטה, סידור נתונים בסדר כרונולוגי או לפי "האלף-בית";

1.3.5. יצירה שתקופת ההגנה עליה בחוק, כמפורט להלן, פקעה:

1.3.5.1. תקופת ההגנה לגבי תצלומים שצולמו לפני 25.5.08 ולגבי יצירות שנוצרו

או הוזמנו על ידי המדינה היא עד 31 בדצמבר בשנה שבה ימלאו 50 שנה ליצירה עצמה.

<sup>21</sup> מכל מקום, אין להשתמש בתצלום שכרוך בפגיעה אפשרית בזכויות או באינטרסים אחרים שהחוק אינו עוסק בהם, כמו פרטיותו, ביטחון האישי או שמו הטוב של אדם המופיע בתצלום או שיש לו קשר למושא הצילום.

<sup>22</sup> יוער כי ביצועם של שינויים הנדרשים, מהבחינה הטכנית, על מנת לממש את השימוש בתצלום בכל מדיה או פורמט יהיה מותר - ראו בעניין זה סעיף 2 להחלטת הממשלה 5268 (6.12.12).

1.3.5.2. בשאר היצירות תקופת ההגנה היא עד 31 לדצמבר בשנה שבה ימלאו 70

שנה לפטירתו של היוצר.

1.4. שימוש ביצירות אמנותיות כגון תמונה, אייקון, תרשים ומפה, המוגנות בזכויות יוצרים (להלן - יצירות מוגנות), ואינן מנויות בסעיף 1.3 לעיל, מותר בכפוף לעמידה בשלושת התנאים האלה<sup>23</sup>:

1.4.1. קיומה של הרשאה לשימוש המבוקש, שניתנה לכלל הציבור מלכתחילה או למשרד באופן ספציפי על פי בקשתו, או, לחלופין, התקיימות התנאים בחוק ל"שימוש הוגן", המותר ללא הרשאה (הכול כמפורט להלן בסעיף 2.1).

1.4.2. מתן קרדיט לבעלי זכויות היוצרים (כמפורט להלן בסעיף 2.2).

1.4.3. שמירה על שלמות היצירה - כיבוד זכותו של היוצר שלא יבוצעו שינויים ביצירה שיש בהם כדי לפגום בה או לסלף אותה.

1.5. להלן קווים מנחים לשימוש עובדי המשרד ביצירות מוגנות, שאינן מנויות בסעיף 1.3 לעיל, על מנת לעמוד בשלושת תנאי המסגרת המפורטים בסעיף 1.4 לעיל, כדי למנוע פגיעה בזכויות יוצרים וחשיפה לתביעות עקב כך.

## **2. הנחיות הנוהל**

2.1. הנחיות לגבי עמידה בתנאי הראשון לשימוש ביצירה מוגנת כאמור בסעיף 1.4.1 לעיל - שימוש על פי הרשאה או בנסיבות שאינן דורשות הרשאה (כיבוד זכות הבעלות).

2.1.1. שלב ראשון - שימוש לפי הרשאה

2.1.1.1. על עובד המבקש להשתמש ביצירה אומנותית בדוח של המשרד לנסות,

בשלב הראשון, לאתר יצירה מתאימה מבין היצירות המפורטות בסעיף 1.3 לעיל, או יצירה שפורסמה, תוך מתן הרשאה להעתיק אותה ולהשתמש בה כמבוקש. האפשרות השנייה רלוונטית בעיקר לגבי יצירות שמקום פרסומן הוא אתר מרשתת. מידע בדבר קיומה של הרשאה ותנאיה יופיע לרוב תחת הכותרת "תנאי שימוש" באתר.

2.1.1.2. לגבי יצירות שלא מופיע כל מידע בעניין השימוש בהן, נקודת המוצא היא

שאין הרשאה להעתיק אותן, ואם רוצים להשתמש בהן יש לבחון אפשרות זאת בהתאם למפורט בסעיפים 2.1.2 או 2.1.3 להלן.

---

<sup>23</sup> התנאים שנקבעו על סמך החובה לכבד את זכות הקניין ביצירה ואת הזכות המוסרית של היוצר שעניינה הקשר האישי שלו ליצירה.



2.1.1.3. לגבי אתרי מרשתת המאפשרים שימוש ביצירות המוצגות בהם, יש לשים לב כי יכולים להיות תנאי הרשאה שונים ליצירות שונות. לפיכך, לגבי יצירה שמקורה במרשתת, יש להקפיד לבדוק אם נקבעו לגביה תנאי שימוש פרטניים נוסף על תנאי ההרשאה הכלליים לשימוש ביצירות באתר. כמו כן יש להקפיד לבדוק את תנאי השימוש באתר, בסמוך ככל הניתן למועד השימוש ביצירה, מאחר שהם עשויים להשתנות מפעם לפעם.

2.1.1.4. על העובד לשמור אסמכתאות המתעדות את היצירה, את מקורה ואת ההרשאה ותנאי השימוש החלים במועד השימוש. אם מקור פרסום היצירה הוא במרשתת, יש לשמור במסגרת זו תצלום מסך של האתר, שבו מוצגים כתובתו, היצירה ותאריך צילום המסך, כולל שעה.

#### 2.1.2. שלב שני - שימוש שלא על פי הרשאה

2.1.2.1. עובד שלא מצא יצירה מתאימה בשלב הראשון ומבקש להשתמש ביצירה מוגנת שאין לגביה הרשאת שימוש, יוכל לעשות זאת אם השימוש המבוקש עומד בתנאי "שימוש הוגן".

2.1.2.2. על מנת שניתן יהיה לראות בשימוש "שימוש הוגן", על היצירה או המוצג בה להיות קשורים לפעילות הביקורת או לבירור התלונה, ועל השימוש בה להיות חיוני להבנת הביקורת או ההצבעה על ליקויים או להמחשתם. זאת, להבדיל משימוש שנועד אך ורק לשם "קישוט" או הוספת עניין לדוח.

2.1.2.3. אם האגף סבור כי תנאי ה"שימוש ההוגן" מתקיימים, יהיה עליו לפנות לקבלת אישור הלשכה המשפטית, תוך פירוט מטרת השימוש ביצירה ומקורה, וזאת מוקדם ככל הניתן ולא יאוחר משלב הפנייה.

#### 2.1.3. שלב שלישי - בקשה למתן הרשאה

2.1.3.1. כאשר השימוש ביצירה מוגנת אינו מתאפשר במסגרת השלב הראשון או השני, יש לפנות לקבלת הרשאה מפורשת לשימוש המבוקש מבעל זכות היוצרים ביצירה.

2.1.3.2. כאשר מדובר ביצירה שהתקבלה מגוף מבוקר או נילון או מצד שלישי, יש לוודא עם אותו גורם שהוא בעל זכות היוצרים ביצירה.

2.1.3.3. אם זכויות היוצרים אינן של הגורם האמור, יש לברר עימו מי בעל הזכויות ולפנות אליו כאמור 2.1.3.1 לעיל.

2.1.3.4. לגבי יצירה שפורסמה באמצעי תקשורת, הפנייה תבוצע באמצעות דוברות המשרד.

2.1.3.5. פנייה כאמור תיעשה בכתב ותכלול את פרטי השימוש המבוקש, וכן בקשה לקבלת התייחסות בנוגע לאופן מתן הקרדיט. על העובד לתעד את התכתובת.

2.1.3.6. אם מדובר ביצירה שקיבל העובד מגוף מבוקר, הבקשה לקבלת הרשאה יכולה להיעשות בשלב הפנייה של הדוח במסגרת המכתב הנלווה לפנייה, על ידי הוספת סעיף בנושא בנוסח מעין זה:

**"נבקש להסב את תשומת ליבכם לשימוש שנעשה ביצירה X בעמ' Y לטיוטת הדוח ולאופן מתן הקרדיט ליצירה. אם יש לכם הסתייגות בנוגע לשימוש או אם נפלו אי-דיוקים באופן מתן הקרדיט, נבקש לקבל התייחסותכם בד בבד עם תגובתכם לטיוטת הדוח".**

2.1.3.7. אם במענה על הפנייה לקבלת הרשאה יידרש תשלום בעבור השימוש המבוקש, יש לפנות לאגף התמיכה המקצועית לטיפול בעניין זה.

## **2.2. הנחיות לגבי עמידה בתנאי השני - מתן קרדיט**

2.2.1. ככלל יש לציין את שמו של היוצר בסמוך ליצירה, גם אם הוא העביר לאחר את זכות היוצרים בה או אם ניתנה הסכמתו לשימוש ביצירה.

2.2.2. כאשר היצירה לקוחה מאתר מרשתת הכולל הרשאה לשימוש, יש לשים לב לדרישות מתן הקרדיט בתנאי ההרשאה, שאינן תמיד מסתכמות בציון שם היוצר. למשל, ייתכן שתהיה דרישה לציין לא רק את שם היוצר, אלא גם את שם האתר ואת שם היצירה.

2.2.3. כאשר ניתנת הרשאה לשימוש ביצירה במענה על בקשת המשרד, יש לתת קרדיט בגין היצירה בהתאם לדרישה שהועלתה בעניין במענה לבקשה.

2.2.4. כאשר השימוש הוא ללא הרשאה, אלא מכוח היותו "שימוש הוגן", יש לבחון עם הלשכה המשפטית אם יש צורך לציין עוד פרטים נוסף על שמו של היוצר, למשל - מקור הפרסום שממנו הועתקה היצירה, מועד הפרסום, ואם מדובר ביצירה מהמרשתת - אם יש צורך להוסיף הפניה למקור באמצעות קישור, בדומה לכללים החלים לגבי ציטוט טקסט.

2.2.5. כאשר היצירה כוללת כיתוב שתורגם מהיצירה המקורית, יש לציין גם את שם המתרגם.

## **2.3. עמידה בתנאי השלישי - שמירה על שלמות היצירה**

2.3.1. ככלל אין לעשות שינויים בתוכן היצירה, למעט שינויים שהם בגדר התאמות טכניות בלבד. אם יש צורך לבצע סימונים על גבי היצירה לשם הכוונת הקורא, יש לציין מעל היצירה או מתחתיה מהי התוספת של המשרד.

2.3.2. ניתן להוסיף שכבות במפות, ובתוך כך יש לציין מתחת למפה מהן השכבות שהוספו (נוסף על מתן הקרדיט).

2.3.3. אם נדרשים שינויים אחרים יש להתייעץ בעניין עם הלשכה המשפטית ולקבל את אישורה לכך.

#### **2.4. יצירות שבעל זכות היוצרים בהן אינו ידוע - "יצירות יתומות"**

2.4.1. ככלל יש להימנע משימוש ביצירה שבעל זכות היוצרים בה אינו ידוע או לא אותר. במקרים חריגים, יש להתייעץ בעניין עם הלשכה המשפטית ולקבל את אישורה לשימוש ביצירה.

#### **2.5. מגבלות אחרות**

2.5.1. עמידה בתנאים לשימוש ביצירה מוגנת אינה מכשירה שימוש בצילום שכרוך בפגיעה אפשרית בזכויות או באינטרסים אחרים, כמו פרטיותו, ביטחונו האישי או שמו הטוב של אדם המופיע בתצלום או שיש לו קשר למושא הצילום. במקרים כאלה יהיה צורך לוותר על השימוש בתמונה, או להשתמש בה תוך טשטוש והסתרת פרטים. אם יש התלבטות, יש להיוועץ בלשכה המשפטית בעניין זה.

#### **2.6. שימוש אחר ביצירות מוגנות במסגרת פעילויות של המשרד**

2.6.1. כל אימת שמתעורר צורך בביצוע שימוש פרטני ביצירה מוגנת החורג מהמתואר, או במקרים החורגים מגדרו של מסמך זה, העוסק בשימוש ביצירות מוגנות במסגרת דוחות המשרד, יש לפנות ללשכה המשפטית לצורך בחינת העניין. עם זאת, 'ובהר כי העקרונות שעליהם מבוססות הנחיות אלה תקפים גם לגבי שימוש בפרסומים אחרים, לרבות בפורטן הארגוני.

# מדינת ישראל

## משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

### נספח ב'

השלבים לבחינת השימוש ביצירות מוגנות בדוחות המשרד

