



אוניברסיטת תל-אביב
ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון

נייר עמדה

**חוק חופש המידע
כאמצעי במאבק למנוע
שחיתות פוליטית:
הלכה ומעשה**

עו"ד רחל בלומנטל

פרסום זה התאפשר הודות ל"קרן פורד/ישראל - הקרן החדשה לישראל"
*This publication was made possible through support of the
"Ford Foundation Israel Fund - New Israel Fund"*

The Freedom of Information Law as an Anti-Corruption Tool - The Israeli Experience

Advocate Rachel Blumenthal

© כל הזכויות שמורות למחברת.

אין להעתיק, לשכפל, לצלם, לתרגם, לאחסן במאגר מידע או להפיץ נייר עמדה זה או קטעים ממנו בשום צורה ובשום אמצעי, אלקטרוני, אופטי או מכני, ללא אישור בכתב מהמחברת, למעט ציטוט של מבואות מהכתוב לצורך ביקורת או סקירה.

עיצוב ועריכה גרפית: טלי ניב-דולינסקי
הדפסה: דפוס אוניברסיטת תל-אביב, דצמבר 2007

תוכן עניינים

- 5 דבר ראש ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך
- 7 פרק א - פתח דבר
- 10 פרק ב - שחיתות פוליטית מהי?
- 13 פרק ג - על הקשר בין שחיתות ושקיפות
- 17 פרק ד - חוק חופש המידע
- 19 פרק ה - בדיקת יישום החוק על ידי משרדי ממשלה
- 19 1. פרסום דו"ח שנתי
- 20 2. היענות לבקשות לקבלת מידע
- 22 עיקרי הממצאים
- 23 פרק ו - הקשיים ביישום החוק
- 28 פרק ז - הצעות לשיפור יישום החוק
- 29 1. אמצעים לפישוט ולקיצור ההליכים
- 30 2. אמצעים להקלת הגישה לדו"חות השנתיים
- 31 3. הרחבת תחולת החוק וצמצום הסייגים לחוק
- 32 4. אמצעים להגברת המודעות לחוק
- 34 פרק ח - סיכום
- 35 הערות ומקורות

תודות

מחקר זה נעשה בסיוע מענק מחקר שנתקבל מאת קרן פורד והקרן החדשה לישראל במסגרת התכנית ל"אתיקה ופוליטיקה" של בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך באוניברסיטת תל אביב. תודה גם לגברת סוזן תם, המנכ"לית לשעבר של עמותת שבי"ל ולמר רועי פלד מהתנועה לחופש המידע שהאירו את עיניי בסוגיה זו ולעו"ד ענר ברגר שסייע בהערות ובהארות ובעריכת המחקר. הכתוב במחקר משקף, כמובן, את עמדותיי בלבד.

דבר ראש ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון

מחקרה של עוה"ד רחל בלומנטל הינו חלק מפרויקט רחב של בית הספר לממשל ולמדיניות העוסק במאבק בשחיתות הפוליטית בישראל, תוך חיזוק הנורמות השלטוניות וטיפוח המצוינות בממשל. פרויקט זה נתמך על ידי "קרן פורד ישראל" ו"הקרן החדשה לישראל" ומטרתו לעודד מחקרים אקדמאיים בעלי השלכות ישומיות, שביכולתם לשפוך אור ולחזק את המסד המחקרי והמוסדי בישראל בתחומים אלו. במסגרת זו פורסמו עד כה ניירות עמדה בנושאים הבאים: שחיתות שלטונית וביזור בשלטון המקומי לאור הצעת חוק העיריות החדש, מינויים פוליטיים בלתי תקינים בישראל, מינויים פוליטיים ברשויות המקומיות, ממשל זמין ברשויות המקומיות ודמוקרטיה טכנולוגית.

נייר עמדה זה בוחן באופן עדכני את יישומו של חוק חופש המידע בישראל, אשר חקיקתו לפני עשור נועדה, בין השאר, לקדם את נושא השקיפות כאמצעי במאבק נגד השחיתות הפוליטית. המחקר בוחן את היקף פרסום הדו"חות השנתיים על ידי רשויות ציבוריות, כמתחייב על פי סעיף 5 לחוק, ובודק מדגמית את מידת ההיענות של רשויות שונות לבקשות שהוגשו לקבלת מידע. עוה"ד בלומנטל, בוחנת בעין ביקורתית את יישומו של החוק ואת הסיבות האפשריות לתקלות במימושו. לסיום, מונה המחברת מספר המלצות לשיפור ישום החוק, ולהגברת נגישותו של מידע לציבור הרחב.

עם ציון העשור לחקיקת חוק חופש המידע, אנו תקווה שהנייר יתרום להעמקת הדיון בנושאי השקיפות הציבורית, איכות השלטון וטיפוח הדמוקרטיה בישראל.

פרופ' ניל גנדל

א. פתח דבר

המודעות לשחיתות הפוליטית הפכה בשנים האחרונות לנושא בעל חשיבות פוליטית וכלכלית, במיוחד לאור הזרימה הגלובלית של מידע וכספים, בין כספי סיוע ובין כספי השקעות ברחבי העולם. בד בבד, הולך ותופס תאוצה הצורך בנקיטת אמצעים כנגד תופעת השחיתות. האמצעים למאבק בשחיתות כוללים, בין היתר, ניסוח חוקים וקני מידה ברורים (benchmarking) כדי לסמן את קו הגבול בין פעולה מותרת לבין פעולה אסורה ובמטרה לאפשר השוואה בין חברות וממשלים; פיקוח על פעולות הממשל; אכיפת החוקים ביעילות ובמהירות; חיזוק, הגנה על ותגמול חושפי שחיתות (whistleblowers) החוקרים וחושפים מעשי שחיתות של הממשל, בין אם מדובר בכלי תקשורת ובין באנשים היוצאים נגד המערכת בהם הם משרתים, ושיתוף פעולה בינלאומי במאבק.

כלי ראשוני, ולעיתים תנאי מקדמי, למלחמה בתופעת השחיתות הוא פתיחת "מעטפת המידע" של רשויות הציבור וחשיפת מעשיהן לעיני הציבור ולביקורתו. הניסיון מלמד כי פעולות שחיתות מתבצעות לרוב בחדרים צדדיים, באפלה, רחוק מאור השמש. השותפים למעשה השחיתות מתחייבים ומעדיפים קשר של שתיקה, לבל יתגלו במערומיהם. מטבע הדברים, כל רשות וכל פקיד בה מנסים לשמור על מעשיהם ודיוניהם בחשאי וללא גילוי לציבור. מקל וחומר, במקרה של שחיתות או אי יעילות. בהעדר מעטה הסודיות, יתקשו נבחרי ופקידי ציבור לפעול באופן מושחת. רווח נוסף של השקיפות הוא בכך שהיא מעודדת נקיטת תהליך מסודר של קבלת החלטות באופן מקצועי וחסר פניות.

חשיבות השקיפות במאבק בשחיתות זכתה להכרה ולאישוש במחקרים. קיימים חוקים המעניקים לציבור גישה למידע על רשויות המדינה בכ-60 מדינות ברחבי העולם. בסקנדינביה נחקקה חקיקה המחייבת גילוי מידע לציבור לפני כ-200 שנה. בארצות הברית, עוד בשנת 1966 התקבל החוק הפדראלי - Freedom of Information Act. חוקים דומים אומצו במשך השנים בשורה ארוכה של מדינות לרבות בממלכה המאוחדת ובקנדה.

כחלק מהמאבק העולמי בשחיתות הוכנה על ידי ארגון האומות המאוחדות אמנה נגד שחיתות, עליה חתמה מדינת ישראל לפני שנתיים אך טרם אישרה אותה בחקיקה הפנימית שלה¹. אמנה זו חוזרת ומדגישה את הקשר בין שקיפות לבין המלחמה בשחיתות. וכך נאמר בסעיף 10 לאמנה:

"Taking into account the need to combat corruption, each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, take such measures as may be necessary to enhance transparency in its public administration"².

לצד הפעילות החקיקתית, הוקמו ארגונים שונים הפועלים לשם הגברת השקיפות של מעשים שלטוניים. כפי שנאמר כבר על ידי ג'וזף שטיגליץ, הכלכלן הראשי וסגן בכיר של נשיא הבנק העולמי³, אין זה מקרה שהארגון המוביל במלחמה בשחיתות פוליטית הוא (TI) Transparency International. ארגון זה נוסד בשנות התשעים ומפרסם סקרים על רמת השקיפות במדינות ברחבי העולם, מתוך מטרה מוצהרת להעצים ארגונים הנלחמים בשחיתות ברמה המקומית.

בשנת 1999 הוקם הסניף הישראלי של TI, הוא עמותת שבי"ל⁴. גופים שונים הצטרפו למאבק לשקיפות. כך למשל, נוסדה התנועה לחופש המידע בשנת 2004 "על רקע מציאות עגומה זו של שחיתות ופרוטקציה" ומתוך אמונה "שהכלי הטוב ביותר להילחם בכל האיים המרגיזים הללו של שחיתות וחוסר צדק, הוא חוק חופש המידע"⁵.

ישראל אימצה את המגמה הבינלאומית שקשרה בין מידת השחיתות של ממשל לבין רמת חוסר השקיפות שלו כשחוקקה את חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998⁶ (להלן – "החוק" או "חוק חופש המידע"). החוק גיבש למעשה (ויש טוענים שאף ביטל באופן חלקי) את המשפט המקובל המנהלי שהתפתח בישראל במהלך השנים ובאופן לא אחיד בנושא חופש המידע. קודם לחוק הוכרה החובה להעמיד מידע אודות תפקוד הממשל לרשות הציבור על ידי בתי המשפט. כבר בשנת 1966, הורה בית המשפט העליון לועדת שומה לאפשר לנישום שהגיש ערר על השומה שהוצאה לו לעיין בפרוטוקולים של הוועדה ולהעתיקם⁷. בית המשפט העליון ביסס החלטתו על ה"שכל הישר וההגינות האלמנטארית ביחסי-ציבור בין שלטון ואזרח..." מתוך הכרה בסיסית שחובת הנאמנות של השלטון מקנה זכות עיון לפרט. לא הפרט צריך להראות את זכותו לעיון במסמכי המדינה, אלא המדינה בבואה להתנגד לגילוי היא זו שעליה להסביר מדוע לחרוג מכללי הבסיס של גילוי ופומביות. התפתחות זכות הציבור למידע היתה בהדרגה: תחילה היו פסקי הדין מצומצמים לזכות עיון של הפרט בעל אינטרס אישי מיוחד באותו מידע. מאוחר יותר הכירה הפסיקה גם בחובת הגילוי של עניינים ציבוריים, ללא דרישה להראות אינטרס רכושי ישיר של המבקש, ובין היתר ניתנו פסקי דין המכירים בזכותו של חבר מועצה לעיין בפנקסי העירייה ומסמכיה⁸, בזכות עיון במסמכים המסדירים העסקת בכירים בעיריית תל אביב⁹ ובזכות לעיון בהסכמים קואליציוניים¹⁰.

לכאורה, מול הזכות של הפרט לקבל מידע, צריכה לעמוד חובת המנגנון להעמיד מידע לרשותו. בלא קיום חבות מול הזכות, אין לשקיפות קיום. ולא היא. למעשה יש כאן משולש שאינו מושלם שקודקודיו הם הפרט, הרשות הציבורית והפקיד המחזיק בחומר. המצב המשפטי ביחס לפקיד הפוך מזכות הגילוי ונועד דווקא למנוע גילוי. סעיף 117 לחוק העונשין תשל"ז – 1977 אוסר על פקיד ציבור, הן בעת שירותו והן בהיותו בגמלאות מלתת מידע כלשהוא על השירות הציבורי ללא אישור. הפרת הסעיף הינה עבירה פלילית ובנוסף עלולה להביא לסנקציות משמעותיות וכלכליות, כמו פיטורין ללא זכויות סוציאליות. למרות שהסעיף מופיע בפרק על בטחון המדינה וסודות רשמיים, הרי שלפי הגדרת העבירה הוא חל על כל מידע ציבורי. בעבר הורשע פקיד ציבור שניסה להלחם בשחיתות בהעברת מידע לעיתונות בעבירה על סעיף זה¹¹. בעת חקיקת חוק חופש המידע, נמנע המחוקק מביטול סעיף 117 האמור. המשמעות היא שמבחינת פקיד הציבור אסור לו לגלות דבר וחצי דבר לפרט אלא אם הותר הגילוי מפורשות. צירוף החוקים מראה עד כמה מבחינה משפטית יש הכרח לקבוע מנגנונים מסודרים המחייבים את פקיד הציבור למסור מידע שגילוי מוחיב לפי העיקרון של חופש המידע. הכללים בדבר גילוי נקבעו בחוק חופש המידע. להלן נבדוק בין היתר מה קובע החוק ביחס למנגנונים של גילוי ועד כמה הם מבוצעים הלכה למעשה.

מחקר זה מוקדש לבחינת השקיפות כאמצעי במאבק נגד השחיתות הפוליטית בישראל. בפתח הדברים, דיון קצר בהגדרה של המושג "שחיתות פוליטית" והקשיים בתיחום מדויק של

גבולות התופעה. הפרק הבא עוסק בקשר בין שחיתות לשקיפות ומנסה לבדוק נכונות אמרתו המפורסמת של השופט ברנדייס לפיה "אור השמש הוא חומר החיטוי הטוב ביותר"¹². לאחר מכן, ייבחן אופן יישום החוק הישראלי, הלכה למעשה. בחינה זו נעשית על ידי שני פרמטרים – ראשית, האם רשויות ציבוריות מפרסמות דו"חות שנתיים כמתחייב על פי סעיף 5 לחוק ושנית, בדיקה מדגמית לגבי מידת ההיענות של רשויות לבקשה לקבלת מידע. המידע שהרשויות התבקשו לתת התמקד בנושא של דרך קבלת ומינוי עובדים וכישוריהם. המחקר ינסה לאתר סיבות ונימוקים לתקלות ביישום החוק. לבסוף, יציע המחקר דרכים להקל על גישת הציבור למידע וזאת מתוך אמונה שהגברת השקיפות והפתיחות תקרב אותנו ל"מחויבות אמיתית לפתיחות"¹³, שתוצאתה, כמקווה, עליית מדרגה במלחמה נגד השחיתות.



ב. שחיתות פוליטית מהי?

מושג השחיתות הפוליטית הפך לרווח בשיח הציבורי בשנים האחרונות, נדמה כי "כולם מדברים על שחיתות", (אף אחד לא מדבר על צדק)¹⁴. הבנק העולמי מנהל מסע צלב נגד תופעת השחיתות הפוליטית, מתוך אמונה שהיא פוגעת בממשל התקין, במשיכת השקעות זרות ומכשילה מאמצים להדביר את תופעות הרעב ותת התזונה בעולם על ידי הסטת סכומי עתק מהסיוע למדינות נזקקות לכיסים פרטיים. לפי הערכותיו של הבנק העולמי, היקף העסקות בכל העולם הנגועות בשחיתות נאמד בכטריליון דולר אמריקאי¹⁵. בכנסת הוקמה שדולה למאבק בשחיתות המנהל הציבורי בראשות ח"כ אריה אלדד. במגזר השלישי נוסדו ארגונים להילחם בתופעה של שחיתות פוליטית כגון שבי"ל, התנועה לאיכות השלטון ואומ"ץ. כדברי החשב הכללי הקודם של משרד האוצר:

"השחיתות, העול הכלכלי של השחיתות, לציבור הרחב ולמדינה - הולכת ומתקרבת לחומרה של העול הביטחוני, אני אומר זאת כמי שמכהן כחשב הכלכלי של מדינת ישראל ויודע היטב מהו עול כלכלי"¹⁶

על אף הענין הגדול בנושא השחיתות, הגדרת המושג הינה משימה קשה. הגדרה מקובלת של המונח "שחיתות פוליטית" שאומצה על ידי הארגון הבינלאומי – Transparency International היא שימוש לרעה בסמכויות שהוקנו לשם השגת רווח פרטי¹⁷. הגדרה זו מבוססת על הגדרתו של פרופסור ניי שבמחקר מנחה משנת 1967 קבע ששחיתות פוליטית היא:

"behavior [that] deviates from the formal duties of a public role (elective or appointive) because of private regarding wealth or status gains"¹⁸.

מבחן מאוחר יותר להגדרת המונח שחיתות פוליטית נקבע על ידי פרופסור תומפסון מהרווארד – "שחיתות מתווכת" והוא כולל שלושה יסודות: (1) רווח פוליטי המופק על ידי ממלא משרה ציבורית, (2) מתן הטבה על ידי ממלא משרה ציבורית לאזרח שבזכותו נוצר הרווח הפוליטי וכן (3) קשר בלתי ראוי בין הרווח לבין ההטבה אשר יגרום לאזרח הסביר להאמין שהחילופין שהתרחשו פוגעים בשיטה הדמוקרטית¹⁹. היתרון של הגדרה זו, אליבא דפרופסור תומפסון, הוא בכך שאין צורך להוכיח קיומו של מניע מושחת. לפי פרופסור תומפסון, קשר בין רווח להטבה הופך לשחיתות כאשר ההטבה שנותן נבחר הציבור היא בקדום מטרות השונות מתפיסתו האידיאולוגית המוצהרת של הנבחר.

לעתים ברור כי התנהגות מסויימת נכנסת לגדר ההגדרה של שחיתות פוליטית. אין מחלוקת על כך שעובד ציבור הלוקח שוחד בעד פעולה הקשורה בתפקידו, כגון חבר בוועדת תכנון מקומית המקבל כסף כדי לאשר בקשה לתכנית בנייה עושה שימוש בסמכויותיו לשם השגת רווח פרטי, גם בלי שהוכח קיומו של מניע מושחת. קבלת השוחד הנה פסולה על פניה. יחד עם זאת, לא תמיד המצב הוא חד משמעי. האם נסיון לזרז קבלת אשור ממשלתי, שהיה ניתן גם ללא הזירוז (אך כעבור זמן רב) יכול להיחשב כשימוש לרעה בסמכויות ממשל? מה קורה כאשר הרווח האישי אינו מתבטא בכסף אלא, למשל, במינוי למשרה נחשקת לאחר שעובד הציבור סיים עבודתו בשירות

הציבורי? הטענה הנשמעת תדירות היא שהמינוי נעשה בזכות הכישורים של עובד הציבור וללא קשר למשרתו הקודמת. באיזה מידה מתקבלת הטענה על הדעת? או, כדוגמא אחרת, מינוי קרוב משפחה של עובד הציבור הבכיר לתפקיד בשירות הציבורי. האם עובד ציבור הכפוף לעובד הציבור הבכיר שממנה בת זוג של הממונה עליו למשרה מכובדת בשירות הציבורי פועל להשגת רווח אישי?²⁰ ספק גם אם הגדרתו של פרופסור תומפסון מקדמת אותנו מכיון שנקודת המוצא שלו היא קנה המידה של השיטה הפוליטית הדמוקרטית שסטיה ממנה מהווה שחיתות פוליטית. הקושי הוא שכללי המשחק של השיטה הדמוקרטית אינם ברורים ואינם מוסכמים.

פעולות ממשל מתבצעות על ידי בני אדם וכידוע, אדם קרוב אצל עצמו. קל לראות שפעולה של הממשל שכל מטרתה ותוצאתה היא להיטיב עם המושל וקבוצת תומכיו, תוך פגיעה בציבור הרחב, תיכנס להגדרות האמורות. אך במציאות, חלק גדול של פעולות הממשל מקדם הן את הציבור או מגזרים מסוימים שבו והן את המצויים בתפקידי הממשל באופן אישי. בבוא מושל לנקוט פעולה האם מותר לו לשיקול שיקולים של הנצחת שלטונו, כאשר בעיניו מיטיב הממשל עם ציבור נמשליו? תשובה שלילית תציב בפני המושל רמת התנהגות על אנושית. אך עדיין צריך לסמן את הקו בין המותר לבין האסור. במלים אחרות, מהן הנורמות הראויות של התנהגות פוליטית שסטייה מהן מהווה שחיתות פוליטית? הדיון בנושא זה נפתח על ידי מקיאווולי לפני למעלה מחמש מאות שנים בספרו "הנסיך" ומאז מתנהלת מחלוקת חריפה שבה משתתפים, פילוסופים, מדינאים ואנשי דת ותשובה - אין. בהקשר זה, יש לזכור שבבסיס הדמוקרטיה המודרנית מונחת ההנחה שאזרחים ונבחרים ציבור פועלים באופן אנכי ומתוך רצון למקסם את תועלתם האישית²¹.

נורמות התנהגות נקבעות בדרך כלל על ידי מערכת המשפט של כל מדינה. לענייננו, קובעים ספרי החוקים עבירות ספיציפיות לחלק מההתנהגויות שנכנסות למסגרת של שחיתות פוליטית. דוגמאות של העבירות הספיציפיות הן עבירת השוחד (ס' 290 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, להלן – "חוק העונשין") ועבירת תמורה אסורה לבעל השפעה ניכרת (ס' 295 לחוק העונשין). יחד עם זאת, קיים "שטח אפור" של מעשים או מחדלים שאינם נכנסים ללשון העבירות הספיציפיות אולם נתפסים בעיני הציבור כפסולים.

בשנים האחרונות, קיימת מגמה של שימוש בעבירה של הפרת אמונים על פי סעיף 284 לחוק העונשין על ידי הפרקליטות כסעיף סל שנועד להילחם בהתנהגות בלתי תקינה של עובדי ציבור שאינה נכנסת לגדר העבירות הספיציפיות, אך נתפסת כשחיתות פוליטית. כך למשל, כתבי האשום שהוגשו נגד שמחה דיניץ²² ומאיר שטרית²³ באשמת הפרת אמונים (שהסתיימו בזיכוי), כתב האשום שהוגש נגד הרב שלמה בניזרי המתנהל בימים אלו²⁴ וההרשעות בהפרת אמונים של אריה דרעי²⁵ ושמעון שבס²⁶.

סעיף 284 לחוק העונשין קובע כי:

"עובד הציבור העושה במילוי תפקידו מעשה מרמה או הפרת אמונים הפוגע בציבור, אף אם לא היה במעשה משום עבירה אילו נעשה כנגד יחיד, דינו – מאסר שלוש שנים".

אין הגדרה של המונח "הפרת אמונים" בחוק, ובצדק נאמר על ידי השופט חשין בפסק הדין

שניתן בענין שבס כי "העבירה של הפרת אמונים עבירה היא שגבולותיה פרוצים" - משהו²⁷. באותו ענין טענה הפרקליטות שיש לפרש הפרת אמונים כסטייה ממשית מן ההתנהגות המצופה מעובד ציבור. בית המשפט העליון לא התייחס לטענה ונמנע מהגדרת התנהגות מצופה מעובד ציבור. הנשיא ברק, כתוארו דאז, סבר שיש לפרש עבירת הפרת האמונים על פי שלושת הערכים המוגנים שלה – אמון הציבור במנהל, טוהר המידות ותקינות פעולות המנהל. שלושת הערכים - החופפים לפחות בחלקם – משאירים שיקול דעת נרחב בבוא עובד הציבור ליישם על התנהגות מסוימת ואין בהם כדי להציב תמרור אזהרה ברור המסמן נורמות ראויות של המנהל והתנהגות העולה כדי סטייה מאותן נורמות. המסקנה העולה מפסק הדין היא שסטייה מהנורמה הגוררת אחריות פלילית תיקבע, כדברי השופט ברק "מטבע ההליך השיפוטי, לאחר התרחשותו של אירוע תוך הטלת הנורמה למפרע"²⁸.

מאבק לשינוי נורמות חברתיות חייב לקבוע לעצמו את יעדיו מראש. הקטנת תופעות של שחיתות פוליטית מותנית בהגדרה ברורה של נורמות ממשל תקין, הגדרה שתביא מניה וביה להגדרת הסטייה מהנורמות. השיטה של הטלת אחריות למפרע בגין הפרת נורמה שלא הייתה ידועה או ברורה בשעת מעשה מהווה מעין "כשל שוק" במאבק בשחיתות הפוליטית לאור העיקרון המשפטי הנוהג במשטרים דמוקרטיים לפיו יש ליידע האזרח/עובד הציבור מראש מהי התנהגות הגוררת אחריות בפלילים.

בנסיבות הללו, כאשר אין עדיין הגדרה ברורה מהי שחיתות, לכלי השקיפות תפקיד כפול במאבק בשחיתות הפוליטית. ראשית, השקיפות מביאה לחשיפה בפני הציבור כיצד פועל הממשל. הדיון שיש לקוות שיתעורר בעקבות הגילוי והביקורת על מעשים או מחדלים לא מוצדקים של הרשויות, יתרום לקביעת תקני התנהגות (benchmarking) לעובדי הציבור. קבלת מידע מלא על הדרך שבה פועלות הרשויות הציבוריות, תהליך קבלת החלטות על ידן ואופן ביצוע החלטות תורמת להבהרת הנורמות הראויות והבלתי ראויות של הממשל. ככל שהציבור ייחשף לדרכי פעולות הממשל, יקל הדבר על הדיון הציבורי להגדרה ולזיהוי מעשים ומחדלים שהם בבחינת שימוש לרעה בסמכויות ממשל כדי להשיג רווח אישי. שנית, לאחר שייקבעו תקני התנהגות, יסייע אמצעי השחיתות בחשיפת פעולות המהוות סטייה מהנורמה ומהתקן.



ג. הקשר בין שחיתות לשקיפות

המונח "שקיפות" הפך ל-buzzword בשנים האחרונות. אך הדאגה מפני סודיות ענייני הציבור קיימת מזה זמן רב. הגידול בכוח הממשל והשפעתו על תחומים נרחבים של חייו של היחיד לוו בדאגה לגבי היקף הסמכויות ואופן הפעלתן.²⁹ הממשל הולך ומסדיר כמעט כל תחום בחיי הפרט. חלק גדול מקניינו של הפרט ויכולתו להתקיים ולהתפרנס מוסדרים על ידי הממשל ותלויים ברשות ופעולתה התקינה. אין תימה שיותר ויותר מודגשת חשיבות הפיקוח על כוחות המימשל. הדברים נכונים כשסמכות הממשל מופעלת באופן ראוי, לא כל שכן כאשר הסמכות נגועה בשחיתות. הפתרון שהוצע היה הגברת הפיקוח של הציבור על המינהל. כדברי ג'רמי בנתהם:

"The greater the number of temptations to which the exercise of political power is exposed, the more necessary is it to give to those who possess it, the most powerful reasons for resisting them. But there is no reason more constant and more universal than the superintendence of the public"³⁰.

יסוד ראשון בחשיבות בפיקוח הציבור היה הפרסום או השקיפות של פעולות הממשל. בהקשר זה אמר הנשיא האמריקני וודרו ווילסון:

"Publicity is one of the purifying elements of politics. Nothing checks all the bad practices of politics like public exposure"³¹.

בהתאם לכך, דרש הנשיא "אמנות פתוחות שהושגו באופן פומבי" במסגרת המשא ומתן שניהל במישור הבינלאומי בתחילת המאה העשרים.³²

התפקיד המרכזי של השקיפות במאבק בשחיתות הפוליטית בא לידי ביטוי באמנת האו"ם המטילה חובה על המדינות החתומות לנקוט צעדים כדי להגביר השקיפות של הממשל הציבורי שלהן "מתוך התחשבות בצורך להיאבק בשחיתות"³³. השיקול של המאבק בשחיתות עמד גם לפני הכנסת בבואה לחוקק את חוק חופש המידע. במבוא להצעת החוק נאמר, בין היתר, ש"נגישות רבה יותר למידע...תאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון"³⁴.

ההנחה האינטואיטיבית היא ששקיפות מביאה לשיפור הרשות. כלי השקיפות מאפשר הצצה לדיונים המתנהלים מאחורי דלתים סגורות וחשיפת תהליך קבלת החלטות על ידי רשויות ועובדי ציבור. שקיפות מתבטאת בשורה של צעדים - העמדת מידע לרשות הציבור, תהליך מסודר של קבלת החלטות, פומביות דיונים של הרשויות והיענות לבקשות למתן מידע על פעולות הממשל. כלי השקיפות מאפשר קביעת תקנים לגבי נורמות ראויות של נבחרי ועובדי ציבור ומנגד גילוי של פעולות המהוות סטייה מהנורמות. ידוע וטבעי הוא שעובדי ציבור אינם מודים במעשי שחיתות מיוזמתם החופשית אלא אם נתפסו בקלקלתם. השקיפות משמשת גם כוח הרתעה נגד קבלת החלטה המושפעת מהרווח האישי של עובד הציבור מחליט ההחלטה.

ארגון Transparency International והבנק העולמי יוצאים מתוך ההנחה שככל שמדינה היא שקופה יותר, ipso facto, היא מושחתת פחות. כדברי דניאל קאופמן מהבנק העולמי:

"We find that transparency is associated with better socioeconomic and human development indicators, as well as with higher competitiveness and lower corruption"³⁵.

נערכו מחקרים שנועדו להוכיח הקשר בין הגברת שקיפות בהקשר של חופש העיתונות לירידה בהיקף השחיתות. כך למשל המחקר של ברונטי וודר "עיתונות חופשית היא חדשות רעות לשחיתות"³⁶ בדק באופן אמפירי את ההנחה שבמדינות עם עיתונות חופשית, היקף השחיתות נמוך ממדינות שבהן העיתונות נתונה לביקורת הממשל וחלה עליה צנזורה. בהתבסס על המדד של Freedom House לגבי חופש העיתונות והמדד של ה-ICRG על דרגות השחיתות ב-125 מדינות שונות, נמצא כי קיים:

"a strong association between the level of press freedom and the level of corruption across countries".

המסקנה של החוקרים היא שהשקיפות הנגרמת מחופש העיתונות משמשת כלי חשוב במאבק נגד השחיתות. מחקר נוסף שכותרתו "אחריותיות ושחיתות" הגיע למסקנה דומה, היינו שהיקף השחיתות הפוליטית יורד במשטר דמוקרטי, המתאפיין, בין היתר, בחופש העיתונות³⁷.

גם אם על פי מידת ההגיון יש אומנם יתרונות ברורים לשקיפות כאמצעי במאבק נגד השחיתות, יש לזכור שנכון להיום, טרם נערך מחקר מרכזי המקובל על כולם המראה אמפירית ששיפור ביישום חוקי חופש המידע מביא לירידה בשחיתות³⁸. יתרה מכך, מחקר אחד של Tavares בדק את רמת השחיתות במדינות שונות לפני ואחרי שנחקקו חוקי חופש מידע. בהתבסס על מדגם של בין 34 ל-36 מדינות, נמצא באופן חד משמעי, כי דווקא חל גידול בהיקף השחיתות הפוליטית בעקבות חקיקת החוקים³⁹. החוקר מסביר את העלייה בתופעת השחיתות בקשיים ביישום חוקי חופש המידע. הסבר אפשרי אחר הוא שחוקי חופש המידע העלו את רמת חשיפת השחיתות הקיימת מאחר וביעור השחיתות הנו תהליך ארוך. כפי שנראה גם בניסיון הישראלי, חקיקת חוק לכשעצמה אינה מקדמת את המאבק בשחיתות. מה שקובע הוא היישום היעיל והמלא של החוק.

לצד היתרונות הגלומים בחקיקת חוק חופש מידע, קיימות מספר בעיות מובנות בשימוש בכלי של שקיפות במסגרת המאבק בשחיתות. נמנה את חלקן:

עלות: יישום חוקי חופש המידע כרוך בהקצאת משאבים וכוח אדם. במשק סגור של תקציב ממשלתי, הקצאת משאבים לחופש המידע פירושה קיצוץ או ביטול סעיף הוצאה אחר. הוועדה הציבורית לעניין חופש המידע בראשות השופטת אוסטרובסקי-כהן העריכה כי עלות יישום החוק הינה בשיעור של בין 20 ל-40 מיליון שקלים לשנה, לרבות 220 תקנים וקורסי הכשרה⁴⁰. בפועל לא הוקצו התקנים ולא נערכו קורסי הכשרה⁴¹. עדיין היישום (החלקי) של החוק כרוך בעלות מסוימת הבאה על חשבון הטבה לציבור בכללותו או בחלקו. יחד עם זאת, ראוי לזכור שסכומים אלו, גם אם הם נראים גדולים, הם פחות מחלקיק אחוז של תקציב המדינה [התקציב המוצע לשנת 2008 עומד על סך 302 מיליארדי שקלים וכח האדם המתוקנן בממשלה הוא 75,000 אנשים, לא כולל הרשויות המקומיות].

פגיעה בציבור על ידי הגילוי: האם גילוי רצוי תמיד? לא תמיד הגילוי הוא לטובת הציבור. לעתים טובת הציבור מחייבת אי גילוי או שהייתו. אפשר לשקול אי גילוי למשל כאשר החשיפה



עלולה לגלות סודות ביטחוניים, דרכי חקירה וכיו"ב. אפשר גם להצדיק השהיית גילוי למשל כשהמדינה מנהלת מו"מ מול ספקים או כשיש חשש ליצירת פאניקה ציבורית. קיימת גם הבעיה של חשיפת מידע תוך פגיעה בפרטיותו של אדם. השאלה כמובן הינה כיצד למנוע שימוש לרעה בכלי זה. הפטריטיזם אינו רק מפלטו האחרון של הנבל אלא לעתים גם מפלטו של המושחת. אחת הדרכים היא לחייב גילוי הסיבות לאי הגילוי וכן לחייב גילוי מידי מיד כשיוסרו הגורמים שמנעו הגילוי במקור] בדומה להסדר המאפשר לחברה ציבורית לעכב דיווח על מו"מ ביחס לעיסקה - ראו תקנה 36 לתקנות ניירות ערך (דיווחים תקופתיים ומידיים), תש"ל - 1970].

חשש מפגיעה ביעילות הדיון הפנימי: אחת הטענות המועלות תכופות הנה כי בגילוי פרטי השקלא וטריא הפנימיים ברשויות, יהיה כדי למנוע דיון פנימי כן ומלא על ידי פקידי הציבור. הפקידים יעסקו יותר בהגנה על עצמם מתביעות ומטענות ופחות בקיום תפקידם הציבורי. גם אם נכיר בשיקול זה, הוא כמובן חל רק על חלק הדיון הפנימי ולא על כל יתר הפעילות הממשלתית.

הנטייה הטבעית של נציג הציבור: בעיית נציג מתעוררת בחשיפת דרכי הפעולה של עובדי הציבור. העובד פועל בשם הציבור ומקבל את שכרו ממנו אך קיים ניגוד אינטרסים מובנה בין חובתו להעמיד בפני הציבור שמינה אותו מידע מלא וחושפני לבין רצונו שלא לגלות לעיני כל מעשיו ומחדליו. לעובדי ציבור ולמנגנון בכלל ענין רב בשמירת מעטה הסודיות. כדברי משה נגבי "השאיפה לחשאיות מירבית ולצמצום כמות המידע המגיע לעיתונות מאפיינת את כל אגפי הממשל בישראל"⁴² ולכן על אמצעי השקיפות לקחת בחשבון את התנגדותו של עובד הציבור ולעצב דרכים להתגבר על התנגדות זו.

הנצחת שחיתות באמצעות חופש המידע: לעתים, בפרט אם אמצעי האכיפה אינם מופעלים, נוצרת תופעה של "מרוץ למטה". נסיון החיים מראה שבמקרים מסוימים השימוש הנעשה בכלי של שקיפות דווקא מגביר השחיתות, על ידי קביעת סף התנהגות (מושחתת) אליו שואפות להגיע קבוצות בחברה או יחידים שטובת הכלל איננה נר לרגליהם. החוקר Bac טוען, על סמך מחקר שערך, ששקיפות גדולה יותר חושפת מידע טוב יותר בנוגע לשאלה למי לתת שוחד⁴³.

בישראל, ניתן להדגים האפשרות של שימוש לרעה בכלי של שקיפות בהקשר של המאבק בשחיתות פוליטית באמצעות שתי תופעות מוכרות: מינויים פוליטיים ופרסום טבלאות השכר של עובדי מדינה בכירים. הידיעות על מינויים פוליטיים, גררו דרישות מצד חברי מרכז מפלגת השלטון המופנות לשרים אחרים למצוא גם להם ולמקורבים תעסוקה במימון המדינה. במקום להשריש שחיתות, דווקא מצאנו התגאות בשחיתות והעלאתה על נס, וזכורים למשל הפרסומים בהם התגאו פוליטיקאים בהעדפת אנשי שלומם, בפרט ערב "פריימריז" [כגון התרברבותו של ח"כ צחי הנגבי על מספר חברי מרכז הליכוד שמונו לתפקידים במשרד איכות הסביבה בעת שכינה כשר]. בדומה לכך, פרסום השכר שמקבלים בכירים בשירות המדינה כגון רופאים הביא לדרישה של עובדים במשרות מקבילות לאלו המרוויחים את השכר הגבוה ביותר ל"ישור קו" כלפי מעלה.

מרב עצים אין רואים היער: עודף מידע, גם הוא עלול לפגוע במאבק בשחיתות. כדברי החוקרת Florini:

"Too much disclosure can produce a white noise effect,

making it difficult to know what is significant or even to have the time to sort through all the data"⁴⁴.

ישנו חשש שמרוב מידע שיועמד לרשות הציבור, לא ניתן יהיה לזהות מעשי שחיתות פוליטית ובכך יסוכל האמצעי של שקיפות במאבק נגד השחיתות.

לטעמי, במאזן בין יתרונות השקיפות לבין מגרעותיה, עולה כי התרומה החברתית משקיפות עולה בהרבה על החסרונות והעלות. חשוב לזכור שקיום משטר דמוקרטי כרוך בעלויות ולעתים גם בפגיעה בהקצאת משאבים ובאוטונומיה של הממשל. יחד עם זאת, לאור החלופות של משטר שקוף, אין לי ספק שהעלות מוצדקת. שימוש מושכל בפיתוחים בטכנולוגית המידע ובפרט באינטרנט תורם להקטנת העלויות. כמו כן, כדי שהאמצעי של שקיפות יצליח לחשוף מעשי שחיתות, חשוב להשתמש בו בצורה שקולה ונבונה, תוך פיתוח שיטות ידידותיות למשתמש על מנת להפחית העומס ולהקטין השפעת המידע הלא רלוונטי – ה"רעש הלבן". באשר להתנגדות עובדי ציבור, יש לאמץ המלצתו של שטיגליץ לפיה:

"We need to force more openness than public officials might willingly offer"⁴⁵.

השקיפות אינה פתרון מהיר (quick fix⁴⁶), אלא נקודת מוצא וצעד ראשון בהתמודדות עם פעולות ממשל שאינן תקינות. כדי שהמאבק בשחיתות יצליח, נדרש מכלול אמצעים שכולם יחד יישמשו חיילים בשדה הקרב לביעור השחיתות הפוליטית. האמצעים הנוספים הדרושים כוללים נחישות רשויות החוק לפעול כדי לשרש את תופעת השחיתות הפוליטית בכל רובדי השירות הציבורי החל מהרשות השיפוטית עצמה; תפקוד נמרץ של נציבות המדינה ורשויות אכיפת החוק; פסקי דין הקובעים רמות התנהגות ברורות וחד משמעיות ומעל הכול עניין מצד הציבור במאבק. יחד עם זאת, בלי השקיפות, המאבק לא יתחיל.



ד. חוק חופש המידע

חוק חופש המידע מדגים את הקשיים בהחלת השקיפות על פעולות הממשל בישראל. הניסיונות לחוקק את החוק נמשכו מאז שנות ה-70, בדרך כלל ביוזמת חברי כנסת מטעם האופוזיציה. בשנת 1979 הגיש ח"כ משה שחל הצעת חוק בנושא חופש המידע אך ההצעה לא זכתה לדיון מעמיק וזאת על רקע התנגדות הממשלה⁴⁷. רק בשנת 1998 הצליחו המאמצים ונחקק החוק המכיר בזכותו של הציבור לקבלת מידע על הממשל אך מסייג הזכות בסייגים רבים – פרוצדוראליים ומהותיים.

סעיף 1 לחוק פותח בהצהרה לפיה לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות החוק. המונח "רשות ציבורית" מוגדר (בסעיף 2) על דרך ההרחבה וכולל בחובו משרדי הממשלה, הכנסת, בתי משפט, רשויות מקומיות ועוד. גם המונח "מידע" זוכה להגדרה רחבה של כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב. החוק מטיל חובה על הרשויות הציבוריות לפרסם דין וחשבון שנתי "שיכלול מידע על פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה...[ו]גם דיווח של הממונה על הפעלת חוק זה ברשות הציבורית" (סעיף 5).

לאחר הפתיחה החגיגית, באה שורה של הוראות שמטרתן, כך נדמה, לצמצם עד כמה שאפשר הזכות לקבל מידע. החוק מפרט עשרה מקרים של מידע שאין למסור או שאין חובה למסור (סעיף 9) ושנים עשר סייגים לחוק – חלקם עקב בטחון המדינה, פגיעה בפרטיות, סוד מסחרי, חיסיון מכוח הדין וחלקם בקשר למידע שענינו התנהלות פנימית של הרשות הציבורית (סעיף 14). החוק מוסיף חמישה "מקרים מסוימים" בהם רשאית הרשות לדחות בקשה לרבות "הטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה" (סעיף 8(1)) ו"לא ניתן לאתר המידע או שאינו מצוי ברשותה" (סעיף 8(3)).

הפרוצדורה לקבלת מידע על פי החוק היא רבת שלבים ומתנהלת כדלהלן:

1. על המבקש להגיש בקשה לקבלת מידע.
2. הרשות הציבורית אמורה להודיע למבקש על החלטתה לא יאוחר מ-30 יום ממועד הבקשה, אלא אם החליטה להאריך התקופה ב-30 ימים נוספים, ובלבד שהודיעה על כך למבקש.
3. המידע יועמד לרשות המבקש (בהנחה שהבקשה התקבלה) בתוך 15 יום אלא אם הוארכה התקופה מ"טעמים מיוחדים" שקבע הממונה.
4. במקרה של דחיית בקשה, תישלח הודעה מפורטת למבקש. בפועל מתארכים המועדים הרבה מעבר לקבוע בחוק וזאת, בין היתר, עקב הוראה ה"מתחבאת" בסעיף 18 (ו) לחוק לפיה רשאי שר המשפטים לקבוע כי מועד הקבוע בחוק למסירת מידע יחל רק לאחר תשלום אגרה על ידי המבקש. ואכן, בתקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999⁴⁸ נקבע כי אם החליטה הרשות הציבורית להיענות לבקשה, יודיע הממונה למבקש סכום האגרה, והמועדים למתן המידע "יימנו מיום קבלת הבקשה על ידי הממונה או מיום תשלום אגרת הבקשה, לפי המאוחר"⁴⁹. ברור כי ההוראות האמורות של תקנות האגרות מרוקנות מכל תוכן המועדים הקבועים בחוק. הרעיון היה לתת למבקש מידע בתוך זמן קצר ביותר. מתקין התקנות נמנע מקביעת הגבלה על המועד שבו על הממונה לדרוש תשלום האגרה. יתרה מכך, חלק מהרשויות

מפרש התקנות כאילו המועדים מתחילים מהמועד שבו הודיע האזרח על ביצוע התשלום ולא ממועד ביצוע התשלום בפועל, כקבוע בתקנות. כך לשם הדוגמא שלחה הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים דווקא דרישה לתשלום אגרה רק 52 יום לאחר מועד המצאת הבקשה לקבלת מידע והמידע עצמו נמסר כעבור ששה וחצי חודשים ממועד הפניה וזאת, רק לאחר פניה בענין לשר המשפטים ובלי כל הסבר לפשר ההתעלמות מהמועדים הקבועים בחוק⁵⁰.

בהקשר זה יצוין שהחוק מסמיך את שר המשפטים, באשור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, להתקין תקנות הקובעות אגרות ופטור מאגרות בעד הבקשות. נכון לעכשיו – לא הופעלה סמכותו של שר המשפטים הקבועה בסעיף 18(ב) להתקין תקנות הפטורות מאגרה בנסיבות מסוימות – דבר המלמד על היחס של הממשלה בכלל ומשרד המשפטים בפרט לחוק.

במקרה של דחיית בקשה לקבלת מידע (או במקרה הנפוץ יותר של העדר תשובה או תגובה במועד מצד הרשות), ניתן להגיש עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים⁵¹ ובית המשפט רשאי לקבל ולעיין במידע המבוקש ולשמוע טענות הרשות הציבורית בדלתיים סגורות וללא נוכחות העותר או בא כוחו. בית המשפט מוסמך להורות על גילוי המידע, על אף ההוראות בדבר מידע שאין למוסרו או שאין חובה למוסרו. החלטת בית המשפט המנהלי נתונה לערעור ככל החלטה בעתירה מנהלית.

בניגוד להצהרת החוק לפיה כל אזרח ישראלי או תושב זכאי, עקרונית, לקבל מידע מרשות ציבורית, ברור כי החוק אינו user friendly. הוראות החוק הופכות את ההליך לקבלת מידע לממושך, יקר ומסורבל. בפרק הבא, נתאר את יישום החוק הלכה למעשה הן באשר לפרסום דו"חות תקופתיים על ידי הרשויות והן באשר לבקשות לקבלת מידע. בהמשך כאמור נציע דרכים לשיפור החוק לאור ממצאי הבדיקה.



ה. בדיקת יישום החוק על ידי משרדי ממשלה

מחקר זה בדק את יישום החוק בשני פרמטרים. הפרמטר הראשון התייחס לפרסום דו"ח שנתי כמתחייב על פי סעיף 5 לחוק. הפרמטר השני בחן את היענותן של מספר רשויות ציבוריות לבקשות לקבלת מידע שנשלחו אליהן⁵².

1. פרסום דו"ח שנתי

כל רשות ציבורית נדרשת לפרסם דין וחשבון שנתי הכולל מידע על פעילותה ותחומי אחריותה, הסבר על תפקידיה וסמכויותיה ודיווח של הממונה על חופש המידע ברשות. נכון להיום, לכל משרד ממשלתי אתר אינטרנט ובו מידע שהמשרד מוצא לנכון להעלות לאתר. יצוין כי קיים מגוון רחב של סוגי האתרים והמידע הכלול בו. המחקר יצא מתוך ההנחה שמשרד שערך דו"ח שנתי כאמור, העלה אותו לאתר האינטרנט שלו. לצורך המחקר, נבדקו אתרי האינטרנט של כל תשעה-עשר משרדי הממשלה ושש רשויות נוספות – משטרת ישראל, צה"ל, הנהלת בתי משפט, נציבות שירות המדינה, מנהל מקרקעי ישראל ומשרד מבקר המדינה⁵³. הבדיקה העלתה שפחות ממחצית - רק אחת עשרה מתוך עשרים וחמש הרשויות - פרסמו דו"ח שנתי לשנת 2006. שלוש רשויות – משרד האוצר, משרד התחבורה ומנהל מקרקעי ישראל – פרסמו דו"ח שנתי לשנת 2005 ושאר הרשויות לא פרסמו דו"חות עבור השנים 2006 ו-2005. מבין המשרדים שלא פרסמו דו"חות כאמור, בולטים משרד המשפטים שלא פרסם דו"ח מאז שנת 2000 (כזכור, משרד המשפטים ממונה על קיום החוק⁵⁴) ונציבות שירות המדינה. תוצאות הבדיקה מפורטות בטבלה 1 להלן:

טבלה 1

שם הרשות הציבורית	האם פורסם דו"ח שנתי ל-2006?	הערות
הנהלת בתי המשפט	לא.	
משטרת ישראל	לא.	
משרד האוצר	לא.	לפי האתר, הדו"ח האחרון פורסם לגבי שנת 2005 והיה חלקי ביותר ⁵⁵ .
משרד הבינוי והשיכון	לא.	
משרד המדע התרבות והספורט	לא.	
משרד המשפטים	לא.	לפי האתר, הדו"ח האחרון מתייחס לשנת 2000. (אין באתר אפילו את שם הממונה על החוק במשרד)

	לא.	משרד הפנים
	לא.	משרד הרווחה
	לא.	משרד התקשורת
	לא.	משרד לקליטת עלייה
	לא.	צה"ל
	לא	נציבות שירות המדינה
המידע המופיע בדו"ח תמציתי ולא מלא.	כן.	המשרד לביטחון פנים
	כן.	משרד הביטחון
	כן.	משרד הבריאות
הדו"ח מפורט מאד.	כן.	משרד החוץ
הדו"ח מפורט מאד.	כן.	משרד החינוך
	כן.	משרד החקלאות
הדו"ח האחרון מתייחס לשנת 2004 עד 2005.	כן.	משרד התחבורה
	כן.	משרד התיירות
	כן.	משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
	כן.	משרד התשתיות הלאומיות
הדו"ח מפורט מאד.	כן.	משרד מבקר המדינה
	כן.	משרד ראש הממשלה
הדו"ח האחרון מתייחס לשנת 2005.	כן	מינהל מקרקעי ישראל

2. היענות לבקשות לקבלת מידע

שבע בקשות לקבלת מידע נשלחו לרשויות ציבוריות. בחרתי במתכוון בנושאים המצויים בביקורת ציבורית. בבקשות נתבקשו הרשויות הציבוריות לתת מידע בעניינים הקשורים לדרך קבלת העובדים ולכישוריהם. הבקשות התמקדו בנושאים עם רקע טעון יחסית בהם הופיעו כבר טענות ביחס לסטייה מחוקים ומנהלים של חלק מהרשויות. אלו הנושאים לגביהם נתבקש המידע והסבר לגבי הטעם לשאלה:

(1) דרך קבלת העובדים – באמצעות או שלא באמצעות מכרז;

כידוע, חובה על שירות המדינה לאייש משרות באמצעות מכרז (פנימי או חיצוני) המתנהל על פי שיקולים מקצועיים וענייניים⁵⁶. פעמים רבות מבקשים מנהלים במדינה למנות לפי שיקול דעתם ולא בדרך מכרז. בשנים האחרונות, התפתח נוהג "עוקף מכרז", לפיו מתמנה אדם באופן זמני לאייש המשרה וזאת שלא בדרך של מכרז. לאחר מספר חודשים, מתפרסם

מכרז שבו, למרבה ההפתעה, זוכה לרוב האדם שאייש המשרה באופן זמני קודם למכרז. דרך פעולה זו מהווה למעשה עקיפה של כללי המכרז ולהבנתי עשויה לעורר טענה של שחיתות פוליטית לאור הפגיעה הקשה שלה בעקרון השוויון. על כן, נתבקש מידע על מספר העובדים שהתקבלו למשרות שלא באמצעות מכרז או מספר המכרזים בהם צוין שמועסק בהם עובד.

(2) שעור העובדים בעלי קירבה משפחתית לעובדים אחרים ברשות;

לאחרונה התפרסם דו"ח מבקר המדינה על פיו רבע מעובדי החברות הממשלתיות [ובגופים מסוימים מחצית ויותר] הם קרובי משפחה⁵⁷. קיום עובדים רבים בשירות המדינה בעלי קשרים משפחתיים אלו לאלו מהווים אינדיקציה לדרכי קבלת עובדים הנגועות בשחיתות.

(3) שעור העובדים בעלי תואר אקדמי;

הנושא השלישי עניינו בהשכלה של מורים בחינוך העל יסודי. על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, ינתן רישיון הוראה במקצוע עיוני למי שהינו בעל תואר אקדמי שני או שלישי במקצוע שלהוראתו הוא מבקש את הרישיון⁵⁸. מכאן התבקש מידע על שעור המורים בכיתות י עד יב שאינם בעלי תואר שני או תואר שלישי.

הבדיקה נועדה לבחון האם הרשות הציבורית נענתה באופן מלא או חלקי לבקשה, מה זמינות המידע - במישור הזמן, תוכן המידע ותפקוד הממונה על פי חוק חופש המידע. למיטב הבנתי, כל הנתונים אמורים להימצא בידי הרשויות לאור הוראות שונות של התקשי"ר. ממצאי הבדיקה מפורטים בטבלה 2 להלן.

טבלה 2

שם/זהות הרשות	מהות המידע המבוקש	האם נתקבלה תשובה ותוך כמה זמן?	האם נתקבל המידע המבוקש?
מנהל מקרקעי ישראל	שעור העובדים שהתקבלו בשנת 2006 שלא באמצעות מכרז.	כן – לאחר 52 יום.	לא. התקבל דו"ח על פעולות ממ"י לשנת 2005 עם הפנייה לפרק שדן בארגון ומנהל. המידע המבוקש לא הופיע בדו"ח.
משרד המשפטים	שעור העובדים שביניהם קיימת קירבה משפחתית מדרגה ראשונה.	כן – לאחר ששה וחצי חודשים.	כן.
נציבות שירות המדינה	שעור המכרזים לעובדים בשנת 2006 בהם צוין שמועסק עובד במשרה.	לא.	לא.

כ.ן.	כ.ן – לאחר 49 יום.	שעור המורים בכיתות י-יב בעלי תואר שני.	משרד החינוך
כ.ן.	כ.ן – לאחר 85 יום.	שעור העובדים שביניהם קיימת קירבה משפחתית מדרגה ראשונה.	משרד הביטחון
כ.ן.	כ.ן – תוך 28 יום.	שעור העובדים שהתקבלו בשנת 2006 שלא באמצעות מכרז.	מבקר המדינה
לא.	לא.	שעור העובדים שביניהם קיימת קירבה משפחתית מדרגה ראשונה.	משרד האוצר

עיקרי הממצאים

- (א) רק רשות אחת - משרד מבקר המדינה - נענתה לבקשה במלואה ובמועד. במאמר מוסגר יצוין כי לא נדרש תשלום אגרה עבור המידע שנתן משרד מבקר המדינה.
- (ב) ארבע מתוך שבע הרשויות אליהן נעשתה פנייה נתנו את המידע המבוקש. מינהל מקרקעי ישראל הפנה בתשובתו לחוברת שהוציא אך המידע המבוקש אינו מופיע בחוברת.
- (ג) שוב בולטים לרעה, משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה. ראוי לציין שלאחר ששולמה האגרה בלי שמשרד המשפטים מסר המידע או תשובה הדוחה את הבקשה, נשלח מכתב לשר המשפטים ולמנכ"ל משרד המשפטים המפנה תשומת לבם לכך שהמשרד עליו הם ממונים אינו מקיים הוראות החוק, הן באי פרסום דו"ח שנתי והן בהתעלמות מבקשה לקבלת מידע. לבסוף ששה וחצי חודשים ממועד פנייתי וארבעה חודשים לאחר מועד תשלום האגרה, נמסר המידע המבוקש ונאמר שיפורסם דו"ח עד סוף דצמבר 2007. נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר לא התייחסו כלל לבקשות לקבלת מידע.

1. הקשיים ביישום החוק

כמעט עשור לאחר חקיקתו, ברור שהחוק טרם הצליח להתקבע כנורמה מחייבת ולא הביא ליצירת נורמות של שקיפות ציבורית. אולי גם בשל סיבה זו מצביע המדד של ארגון TI על ירידה ברמת השחיתות של הממשל בעיני הציבור. כך למשל, במדד השחיתות האחרון המתפרסם על ידי ארגון TI לשנת 2007, ירדה מדינת ישראל מהמקום ה-28 (מתוך 159) עם ציון 6.3 (מתוך 10) שבו דורגה בשנת 2005 למקום ה-30 (מתוך 179) עם ציון 6.1. ביקורת קשה על יישום החוק נמתחה על ידי חברי כנסת, אנשי אקדמיה וארגונים לשינוי חברתי. בדיון שהתקיים בישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת לאחרונה, אמר ח"כ מיכאל איתן:

"חוק חופש המידע, הממשלה לא מקיימת אותו. אתם בזים לנו ואתה [נציג רשות החברות הממשלתיות – רב] מספר לי פה שיש פה סרבול. כתבנו חוק שצריך לפרסם דו"חות תקופתיים באתרי אינטרנט ממשלתיים. אנו רוצים שלציבור יהיה מידע, אז אתם בולמים המידע. אתם חשודים בעינינו בפרקטיקה"⁵⁹.

הסיבות לקשיים ביישום החוק רבות וכוללות:

1. העדר מודעות מצד הציבור לקיומו של החוק ולתועלת שניתן להפיק ממנו. לאחר חקיקת החוק לא נעשה מאמץ כלשהו מצד הרשויות להביא את קיומו לידיעת הציבור הרחב. בהעדר פרסום על קיומו של החוק והתועלת שניתן להפיק ממנו, קל להבין את המספר הנמוך של בקשות לקבל מידע. על פי הנתונים המתפרסמים בדו"חות השנתיים של הרשויות הציבוריות, הוגשו 1,719 בקשות לקבלת מידע למשרדים ממשלתיים בשנת 2006. טבלה 3 מפרטת מספר הבקשות שהוגשו, לכל משרד על פי הדו"ח השנתי האחרון שפורסם על ידו.

טבלה 3

מספר הפניות שהוגשו	שם הרשות הציבורית
7	המשרד לביטחון פנים
7	משרד מבקר המדינה
14	משרד החוץ
38	משרד הביטחון
76	משרד התשתיות הלאומיות
80	משרד החקלאות
83	מינהל מקרקעי ישראל
204	משרד ראש הממשלה

237	משרד החינוך
252	משרד הבריאות
271	משרד התיירות
450	משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
1,719	סך הכל

במהלך השנים, חלה עלייה משמעותית במספר הבקשות המוגשות. כדי לסבר האוזן, יצויין שבמאמר של ד"ר הלל סומר נאמר שבשנת תשס"ג מספר הבקשות שהוגשו לרשויות הציבוריות נאמד בעשרות⁶⁰. יחד עם זאת, מספר הבקשות עדיין נמוך מאד. בארצות הברית, לשם ההשוואה, הוגשו כארבעה מיליון בקשות בשנת 2004, היינו כבקשה אחת לכל ששים אזרחים. לפי מפתח זה, מספר הבקשות בישראל היה אמור להיות כמאה אלף בקשות.

2. אי הפנמה של הוראות החוק על ידי הממשל. כדברי יורם רבין ורועי פלד במאמרם, "שבע שנים לחוק חופש המידע: האם הושגה השקיפות המיוחלת":

"קשה מאד לתאר את שהתרחש בשבע השנים מאז נחקק החוק כ'מהפיכת השקיפות'. רשויות השלטון, על אף הצהרותיהן המתקדמות, ממשיכות לנהוג במידע מנהג בעלים"⁶¹.

בארצות הברית, 92% מהבקשות שהוגשו בשנת 2004 נענו במלואן⁶². לעומת זאת, בישראל שעור הבקשות הנענות בחיוב נמוך בהרבה. כך למשל, לפי הדו"ח השנתי של משרד הביטחון, הוגשו 38 בקשות לקבלת מידע בשנת 2006. שש בקשות, דהיינו כ 16% מסך כל הבקשות, נענו בחיוב. 18 בקשות נענו בשלילה, בקשה אחת נענתה חלקית ושאר הבקשות עדיין בטיפול או שלא "הוחזרו טפסים". לפי הדו"ח השנתי של משרד החינוך, הוגשו 206 בקשות לקבלת מידע בשנת 2006. 107 בקשות (כ 52%) נענו בחיוב, 8 בקשות נענו חלקית ו-61 בקשות נענו בשלילה. לפי הדו"ח השנתי של משרד התעסוקה, המסחר והתעסוקה הוגשו 450 בקשות בשנת 2006 ורק 226 (כ 50%) נענו בחיוב⁶³.

יש יסוד לסברה שלפחות בחלק מהמקרים (ואולי אף ברובם) אי קיום הוראות החוק אינו נובע מרצונם של פקידי ממשל למנוע חשיפת מעשיהם ומחדליהם לעיני כל, אלא משקף את תפקודם הבלתי מקצועי והבלתי יעיל של הרשויות הציבוריות. פקידי ממשל אדישים שלא קיבלו הכשרה מיוחדת ביסודות המשטר הדמוקרטי ושמתפקדים תחת שורה מתחלפת של שרים וממונים העסוקים בקידום האישי רואים את הטיפול בבקשות כמטלה נוספת. הפקידים שוכחים, ככל הנראה, שגם הם אזרחים ואינם מודעים לחשיבות קיום החוק לחיזוק המשטר הדמוקרטי. הפקידים גם יודעים שהפרת הוראות החוק אינה גוררת אחריה הטלת סנקציה כלשהיא מצד הממונים עליהם. אי היענות מצד פקידי ממשל לבקשות של אזרחים אינה תופעה ייחודית לתחום של חופש המידע, אלא לצערי, תופעה רווחת בהקשרים רבים ומגוונים.

בין הרשויות הציבוריות, בולטת התנהגותו של משרד המשפטים. ניתן היה לצפות ליישום הוראות החוק במלואן על ידי משרד המשפטים לאור העובדה שהמשרד ממונה על החוק. מעבר לכך, משרד המשפטים מאויש על ידי משפטנים שמתחנכים לשמירת החוק. בפועל, כפי שהראינו, מפר המשרד הוראות החוק באופן שיטתי ומודע. קשה להבין התנהגות זו ואין ספק שלמשרד המשפטים חלק גדול באחריות לכשלים ביישום החוק.

חוק חופש המידע נמנע מקביעת סנקציות למקרה של הפרת הוראותיו. יורם רבין ורועי פלד צודקים באמירתם לפיה:

”בהיעדר סנקציות קבועות בחוק נגד פקידי ממשל וללא רשות מרכזית שאחראית לפקח על יישומו של החוק, אין לממונים ברשויות כל תמריץ לפרסם את הדו”חות ואין מי שעוקב אחר מחדלי הממשלה בהקשר זה”⁶⁴.

בפרק המסקנות, מציעים רבין ופלד הטלת סנקציות משמעותיות על עובדים שבאופן שיטתי מתחמקים מקיום חובותיהם לפי החוק. עד לתיקונו של החוק כך שיאפשר הטלת הסנקציות, מוצע לראות באי מילוי הוראות החוק עבירת משמעת לפי התקשי”ר. הצעה זו מעוררת קשיים. נכון הוא שהחוק הקיים מאפשר לעובדי ציבור לסכל יישומו ואין כתובת אליה ניתן לפנות במקרה של אי קיום החוק. יש לזכור שנציבות שירות המדינה הממונה על אכיפת קיום הוראות הדין נמנעה בעצמה מפרסום דו”ח שנתי וממתן המידע המבוקש. יחד עם זאת, הטלת סנקציות על הממונה תהפוך את הממונה לשעיר לעזאזל לכישלונות המשרד שבו הוא עובד אך עליו הוא אינו ממונה. יתרה מכך, כאשר הגוף האמור ליזום הפעלת הסנקציות - נציבות שירות המדינה - אינו מקיים את החוק קשה להאמין שהישועה תבוא מהטלת סנקציות על ידי אותו גוף על עובדי ציבור סוררים.

3. סרבול ואורך הפרוצדורה. לשם קבלת המידע, נדרשות לפחות שתי פניות בכתב לרשות, אחת לשם הגשת הבקשה והשנייה למשלוח הקבלה המעידה על תשלום האגרה. בנוסף, על המבקש לגשת לסניף הדואר לשם תשלום האגרה. רק מעוט קטן של הרשויות מאפשר הגשת בקשה לקבלת מידע באמצעות האינטרנט. בהקשר זה, יצוין שוב לטובה משרד מבקר המדינה המקבל בקשות מידע ושולח המידע באמצעות דואר אלקטרוני. תהליך קבלת המידע אורך זמן רב, בדרך כלל הרבה מעבר לתקופה של 30 יום שהקצה החוק. להלן טבלה מדו”ח משרד החינוך בדבר יישום החוק בשנת 2006 המראה מספר הימים שנדרשו להיענות לבקשות:

טבלה 4

מס' פניות	סיווג
48	פניות שנענו תוך 30 יום
29	פניות שנענו בין 31 - 60 יום
18	פניות שנענו מעבר ל - 60 יום
95	סה"כ

בהקשר זה יצוין כי בארצות הברית, לא נקבע בחוק מועד אחרון למתן המידע. אולם הרשויות נדרשות להודיע למבקשים בתוך 20 ימי עסקים אם ייענו לבקשות⁶⁵. כמו כן, קיימת אפשרות לבקש בחינה מיידית. יתרה מכך, על פי הדו"ח של ה-Government Accountability Office בשנים 2002 עד 2004 דיווחו אחת עשרה יחידות על עיבוד בקשות בתוך 10 ימי עסקים – מצב שקשה להעלות על הדעת בישראל.

4. העדר מסר חד ומהיר מצד הערכאות. על פי החוק, ניתן להגיש עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים על כל החלטה של רשות ציבורית לפי חוק זה⁶⁶. במהלך השנים הוגש מספר רב של עתירות. אולם הטיפול בהן אורך זמן רב ועד שהליכים אלו מסתיימים, לעתים כבר לא נדרש המידע. כך למשל, אחד מפסקי הדין המנחים לגבי פרשנות החוק נסב סביב בקשת עיתון "הארץ" לפרסם חוות דעתה של פרקליטת המדינה בשאלה אם להעמיד לדין את בנימין נתניהו בשל מעשים ומחדלים הקשורים לפרשה הידועה כ"פרשת עמדי"⁶⁷. בסופו של דבר, הפך בית המשפט העליון את החלטת בית המשפט המחוזי וקבע שיש לפרסם חוות הדעת. אך חשוב לשים לב לעובדה שקיומה של חוות הדעת נודע ביום 27 בספטמבר 2000 ופסק הדין ניתן ביום ה-1 ביוני 2004, כעבור כמעט ארבע שנים. קצב זה האופייני לצערנו למערכת המשפט פוגע קשות בנגישות המידע לציבור.

בנוסף, הפסיקה אינה אחידה ופרשנות החוק לוקה לעתים בצמצום יתר תוך סיכול מטרת החוק. לצד פסקי הדין הדוגלים בפרשנות מרחיבה של הוראות החוק, כגון ההחלטות בעניין עיתון הארץ ובעניין בקשתה של ח"כ זהבה גלאון לעיין בפרוטוקולים של ועדת וינוגרד⁶⁸, קיימים פסקי דין המגבילים ומצמצמים הזכות בנימוקים פרוצדוראליים (כגון קיום סעד חילופי⁶⁹) ובנימוקים אחרים. דוגמא לכך היא דחייה על הסף של עתירתה של עיריית אור יהודה לקבל מרשות שדות התעופה מסמכים הקשורים לפרויקט נתב"ג 2000, בנימוק שהחוק אינו מקנה זכות לחופש המידע לרשויות מנהליות⁷⁰. בית המשפט בדק אם קיימת הוראה מפורשת המסמיכה גופים מנהליים לבקש מידע ומשמצא שאין הוראה כזאת, הסיק משתיקת המחוקק כי רשות מנהלית אינה זכאית לחופש המידע. ברור כי הוצאת גופים מנהליים מקבוצת האנשים והתאגידים בעלי הזכות לחופש המידע מחלישה אותה זכות. למיטב הבנתי, ניתן היה לנקוט גישה פרשנית אחרת העולה בקנה אחד עם קיום הזכות לחופש המידע. החוק מקנה הזכות לחופש מידע "לכל אזרח ישראלי או תושב"⁷¹ כאשר המונח "תושב" כולל תאגיד שהתאגד לפי הדין בישראל⁷². לאור העובדה שעל פי פקודת העיריות [נוסח חדש] עירייה הינה תאגיד שהתאגד על פי דין⁷³, היה מקום לדון בעתירה לגופה ובענייני מסקנת בית המשפט לפיה החוק אינו חל על גופים מנהליים מגבילה חופש המידע שלא לצורך ואינה מקיימת כוונת המחוקק.

במקרה אחר, דחה בית המשפט עתירת התנועה לחופש המידע לקבל רשימה של האנשים שהגיעו להסדר כופר עם רשויות המס. הסדר כופר בא בסיומה של חקירה שמנהלת רשות המסים נגד נישום בחשד לאי תשלום המס המגיע על פי דין. על פי ההסדר, לרוב, מסכים הנישום לשלם קנס כנגד סגירת החקירה ואי העמדה לדין. הסדר הכופר מיטיב עם הנישום בכך ש"נחסכים" ממנו משפט ארוך ויקר, הרשעה פלילית, ענישה פלילית, המגיעה במקרים



רבים למאסר בפועל והפרסום השלילי והקלון המתלווים אליהם. ההחלטה של הרשויות לגבי מתי יושג הסדר כופר, עם איזה סוג של נישומים ובאלו נסיבות לויטה בערפל ופותחת פתח לחשד שהסדר הכופר נועד למקורבים לרשות למיניהם. החלטת בית המשפט לפיה רשימת האנשים שהגיעו להסדר כופר אינה בגדר מידע לו זכאי הציבור לקבל התבססה על סעיף 231(א) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] לפיה מי שממלא תפקיד רשמי בביצוע הפקודה חייב לשמור בסודיות כל מידע המגיע אליו המתייחס להכנסתו של אדם. ספק בעיני אם ההוראה בסעיף 231(א) האמור חלה על פי לשונה ותכליתה על רשימת האנשים שהגיעו להסדר כופר עם רשויות המס. יתרה מכך, בית המשפט ציין שאנו נמצאים בתקופה של שקיפות אך נמנע מדיון בבעייתיות של הסדרי כופר הנרקמים מאחורי דלתיים סגורות והמהווים, במקרים רבים, פרס לבעלי ממון או למקורבים לשלטון שעברו לכאורה עבירות פליליות. החלת סודיות על מי שהגיע להסדר כופר פוגעת בחופש המידע ומגבירה החשש של קבלת החלטות הנוגעות בשחיתות פוליטית על ידי הממשל.



ז. הצעות לשיפור יישום החוק

כמעט עשור מאז חקיקתו של חוק חופש המידע וטרם התרחשה בישראל "מהפיכת השקיפות" המיוחלת⁷⁴ וקשה לומר שהחוק הוטמע במערכות השלטון. במהלך השנים, הקימו חלק מהרשויות מנגנונים ליישום החוק. בנוסף, חלה עלייה במספר הרשויות המפרסמות דו"חות שנתיים והנענות לבקשות לקבלת מידע. יחד עם זאת, לצערי, הממצאים במחקר זה מראים כי שני הגופים שאמורים היו למלא תפקיד מרכזי ביישום החוק – משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה – נכשלו וניתן לומר כי באי תפקודם, גם הכשילו את ביצוע "מהפיכת השקיפות". משרד המשפטים הממונה על ביצוע החוק ונציבות שירות המדינה הממונה על עובדי ציבור (לרבות פעולתם בהתאם לדין) אינם מקיימים בעצמם הוראות החוק וקל וחומר שלא הקימו מנגנון לפקח על יישומו על ידי רשויות אחרות.

הפרת החוק על ידי הגורמים האמורים לאוכפו הינה מעשה חמור שפוגע במשטר הדמוקרטי ומקשה על המאבק בשחיתות הפוליטית. כדברי השופט ברנדייס:

"Our government is the potent, the omnipresent teacher.
For good or for ill, it teaches the whole people by its
example. Crime is contagious. If the government becomes a
lawbreaker, it breeds contempt for law"⁷⁵.

קיום החוק על ידי הרשויות הינו מעשה חיוני, לא רק כדי להביא ל"מהפיכת השקיפות" אלא גם לשם שיפור אמון הציבור בעובדי הציבור ולחיזוק שלטון החוק. בנוסף לקיום הוראות החוק על ידי כל הרשויות הציבוריות, מוצע לנקוט באמצעים המפורטים בהמשך כדי לייעל ולשפר יישום החוק.

במאמר מוסגר יצוין כי בעבר הוצע להקים נציבות מידע מרכזית⁷⁶ או רשות חופש המידע⁷⁷ שתפקח על האחראים על יישום החוק ותכריע בערעורים על דחיית בקשות לקבלת מידע. ספק בעיני אם עצם הקמת מסגרת כגון נציבות תביא לשיפור משמעותי ביישום החוק. נציבות היא בסך הכל מסגרת ארגונית. כדי שתוכל לפעול יש לתת לה כוחות, תקציבים ויכולת אכיפה. בעבר הוקמו מסגרות אב לקידום רעיונות, בין תחת התואר נציבות ובין בתארים אחרים, כמו "יועצ/ת ראש הממשלה ל...", בתחומים כמו שוויון לאנשים בעלי מוגבלויות, מעמד האישה ועוד. ברוב המקרים הניסיון הראה שבהעדר סמכויות ו/או תקציבים, השפעתה של הקמת המסגרת הייתה מוגבלת וקשה לומר שחלה התקדמות של ממש בתחומים האמורים. בנושא של חופש המידע, מצוי המידע בגופים הממשלתיים ואיסופו וגילוי מצריכים הערכות פנימית של גופים אלו. קיים חשש שככל שירבו המסגרות הארגוניות העוסקות באותו נושא, כך ירבו המריבות בין פקידים על חלוקת סמכויות ותתווסף עוד אינסטנציה שיש לעבור בדרך לאכיפת הזכות למידע.

1. אמצעים לפישוט ולקיצור ההליכים הכרוכים בבקשה לקבלת מידע

המחקר הראה שבקשה לקבלת מידע אורכת זמן רב וכרוכה בשלבים רבים. לשם ייעול הפרוצדורה מוצע לבטל את האגרות החלות על הבקשה, לקצר המועדים הקבועים בחוק ולאפשר שימוש באינטרנט לשם משלוח בקשות וקבלת המידע.

א. ביטול האגרות:

נכון להיום, שיעור האגרה לקבלת מידע הוא בסך 82 שקלים. בנוסף, קיימת אגרה "בעד איתור המידע המבוקש, מיונו והטיפול בו", שלרוב אינה נגבית, בשיעור 41 שקלים ו"אגרת הפקה של מידע בכתב" בסכום של 2.07 שקלים לכל עמוד צילום או פלט מחשב⁷⁸. החיסרון של ביטול האגרות הוא באובדן הכנסות על ידי המדינה. בדיקת הנתונים מראה שהסכומים בהם מדובר הינם זניחים יחסית לתקציב המדינה. בהנחה ששיעור הבקשות המוגשות היום נמוך מאלפיים, אובדן ההכנסות של המדינה בעקבות ביטול האגרה יסתכם בסכום הלא מרשים של כ-170,000 שקלים. יש לזכור שהטיפול בגביית האגרה כרוך גם הוא בעלות מסוימת ולכן אובדן ההכנסות בניכוי הוצאות הטיפול יהיה נמוך מהסכום הנזכר לעיל. היתרון בביטול האגרות עולה בהרבה על החיסרון האמור. ראשית, התהליכים יתייעלו באופן משמעותי. המבקש יצטרך לפנות פעם אחת ולא פעמיים לרשות ולא יהיה חייב לגשת לסניף הדואר. לוח הזמנים יתקצר ולא יהיו עוד תופעות של עיכובים בלתי סבירים עקב איחור בלתי מוסבר של משרדי ממשלה במשלוח דרישה לתשלום האגרה. שנית, ביטול האגרות יעודד אזרחים מכל שכבות החברה לפנות לרשויות בבקשות לקבלת מידע, דבר שיקרב "מהפיכת השקיפות".

הרעיון של ביטול האגרה הוצע על ידי ד"ר יורם רבין ורועי פלד⁷⁹ ואומץ בשתי הצעות חוק שהוגשו לביטול האגרה ליחיד, אחת של אילן שלגי אשר הוגשה ביולי 2005 והשנייה של אורית נוקד, ביולי 2006. הצעות אלה טרם התגבשו לידי חקיקה. לחלופין, ואם לא תתקבל ההצעה לביטול האגרה, יש לדאוג לביטול תקנה 9 לתקנות חופש המידע (אגרות), הדוחה את תחילת מועד התגובה עד לתשלום האגרה, דבר המרוקן מכל תוכן המועדים הקבועים בחוק.

ב. קיצור ההליכים:

המועד הקבוע בחוק להחלטה בבקשה לקבלת מידע הוא 30 ימים עם אפשרות להארכה של 30 ימים נוספים, "במקרה הצורך". לא ברור מהו מקרה המצדיק מתן החלטה כעבור 60 ימים ממועד הבקשה. חשוב לזכור שבמקרים רבים, הזמן הוא גורם משתנה בעל חשיבות ועיכוב ממושך במתן המידע מייתר את הצורך בו ועומד בניגוד לכוונת המחוקק. מוצע לקצר המועדים באופן שהמידע יינתן תוך 14 ימים, ואם הדבר נבצר מהרשות עקב גודל הבקשה או הקושי באיתור המידע, יוארך המועד ל-14 ימים נוספים.

לשם ההשוואה יצוין כי בארצות הברית, נדרשות הרשויות להיענות לבקשות בתוך 20

ימי עסקים. יש לזכור שישראל היא מדינה קטנה בהרבה מארצות הברית ומספר האזרחים האמריקאיים הינו לפחות פי 40 ממספר האזרחים הישראליים. לכן לא מובן מדוע נדרש יותר זמן לרשויות הישראליות לטפל בבקשות מעמיתיהן האמריקאיות. לחלופין, במקום לקצר ההליכים across the board, מוצע לאמץ את ההסדר האמריקאי של בקשות מיידיות. לפי ההסדר המוצע, יהיה ניתן לבקש טיפול מיידית בבקשה כאשר יש דחיפות בקבלת המידע ובמקרה זה, המועד לסיום הטיפול בבקשה יהיה 10 ימי עסקים. הסדר דומה קיים בישראל בתחום של דיני פטנטים⁸⁰ וסימני מסחר⁸¹ שם ניתן לבקש טיפול מזורז בבקשה לרישום הפטנט או סימני מסחר. מכאן, שאם לא יקוצרו המועדים לכלל הבקשות, יש להוסיף בחוק הסדר של טיפול מיידית בבקשות דחופות באופן שהאיתור והספקה של המידע המבוקש יושלמו בתוך 10 ימים ממועד קבלת הבקשה.

ג. שימוש באמצעי תקשורת אלקטרוניים:

בחוק חופש המידע, אין כל התייחסות לאינטרנט. נכון להיום, רק חלק קטן של הרשויות מאפשר הגשת בקשה לקבלת מידע והספקת המידע באמצעות האינטרנט. יתרה מכך, אין כל הסדר חוקתי המחייב עובדי ציבור להתייחס לבקשות לקבלת מידע שהועברו אליהם בדואר אלקטרוני. במסגרת האמצעים לשיפור יישום החוק, מוצע להוסיף הוראה בחוק לפיה מוטל על רשויות ציבוריות לאפשר קבלת פניות בקשר לחוק, לרבות בקשות לקבלת מידע, באמצעות דואר אלקטרוני.

בארצות הברית נתקבל בשנת 1996 תיקון לחוק חופש המידע לפיו, מוצא הקונגרס ש: "Government agencies should use new technology to enhance public access to agency records and information"⁸².

לשם כך, קבע התיקון שעל הרשות להעמיד המידע לרשות הפונים באמצעים אלקטרוניים. בנוסף, נדרשת הרשות לספק המידע בתצורה שבה נתבקשה ולקיים רישומים בתצורה שמאפשרת שכפול.

מתן אפשרות לכל המבקשים לקבל מידע לפנות אל הרשות באמצעות דואר אלקטרוני וקבלת התשובה באותה דרך יזרז ויקצר הטיפול בבקשות. למיטב הבנתי, רוב אם לא כל הרשויות הציבוריות כבר מחוברות לרשת האינטרנט ולכן העלות הכרוכה בהצעה היא נמוכה.

2. אמצעים להקלת הגישה לדו"חות השנתיים:

כזכור, כל רשות ציבורית נדרשת לפרסם דין וחשבון שנתי הכולל מידע על פעילותה ותחומי אחריותה, הסבר על תפקידיה וסמכויותיה ודיווח של הממונה על חופש המידע ברשות. בפועל כמעט מחצית הרשויות שנבדקו אינן מפרסמות דו"חות שנתיים. מוצע לאמץ ההסדר האמריקאי לפיו מוטל על כל משרד לפרסם דו"ח שנתי באמצעים אלקטרוניים⁸³ ובנוסף כל הדו"חות מועמדים לרשות הציבור ב-single electronic access point. על פי

הסדר זה הקבוע בחוק:

"The Attorney General of the United States shall make each report which has been made available by electronic means available at a single electronic access point"⁸⁴.

משרד המשפטים האמריקאי הקים אתר אינטרנט שבו מופיעים הדו"חות של כל הרשויות הכפופות לחוק, באופן מרוכז. הקמת אתר אחד בישראל תקל על הגישה לציבור לדו"חות הציבוריים. בנוסף, הופעת הדו"חות באתר אחד תאפשר בדיקה והשוואה של קיום החוק על ידי הרשויות השונות. בלחיצה אחת, ניתן יהיה לגלות מיהם משרדי הממשלה שאינם מפרסמים דו"חות שנתיים - דבר שידרבן, כמקווה, את כל הרשויות לקיים הוראות החוק ולפרסם דו"חות שנתיים במועד⁸⁵.

3. הרחבת תחולת החוק וצמצום הסייגים לחוק:

קיימת שורה של גופים שאינם כפופים לחוק למרות אופיים הציבורי. בנוסף, הגנות וסייגים רבים ורחבים המפורטים בחוק מונעים גישה למידע. הרחבת התחולה וצמצום הסייגים יקדמו את זכות האזרח לקבל מידע על הרשויות ואופן תפקודן. יש לזכור שהרשויות האלה ממומנות על ידי הציבור ולכן, לציבור זכות לדעת מה נעשה במשאבים שהוא השקיע.

א. הרחבת תחולת החוק

הנושא של החלת החוק על רשויות מקומיות משמש דוגמא מאלפת לפער שבין לשון החוק לבין יישומו בפועל. סעיף 2(9) לחוק מחיל הגדרת "רשות ציבורית" הכפופה לחוק על חברות ממשלתיות, כדלהלן:

"(9) חברה ממשלתית וחברה-בת ממשלתית כהגדרתן בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, שקבע שר המשפטים, בהסכמת השרים כהגדרתם בחוק האמור; קביעה כאמור יכול שתהיה לגבי כל פעילותה של החברה, או לגבי פעילויות מסוימות;"

נכון להיום, החוק אינו חל על חברות ממשלתיות וזאת עקב הסייג לפיו ההגדרה תחול רק אם שר המשפטים, בהסכמת שר האוצר והשר האחראי לאותה חברה קבעו שהחברה הממשלתית היא רשות ציבורית. למותר לציין שאף קביעה כאמור לא נעשתה עד היום ולכן מנעו מהציבור קבלת מידע על החברות הממשלתיות.

לאחרונה התקבלה הצעת חוק שהוגשה על ידי ח"כ מיכאל איתן לפיה יחול החוק על כל החברות הממשלתיות, למעט אותן חברות לגביהן ייקבע שהחוק לא יחול⁸⁶. כוונת החוק היא "להפוך את ברירת המחדל הקבועה היום", כאמור בדברי ההסבר של הצעת החוק. יש להצטער על כך שהתיקון יחול רק שנה לאחר פרסומו, יותר מעשר שנים לאחר חקיקת החוק המקורי.

בנוסף, מוצע לשקול החלת החוק על גופים בעלי אופי ציבורי כגון בתי חולים, קופות

חולים וחברות הבת שלהם, כמובן בכפוף לסודיות הרפואית החלה על המטופלים של הגופים האמורים.

ב. צמצום הסייגים בחוק

הסייגים הרבים בחוק משמיטים הקרקע מתחת ליסוד החוק לפיו לכל אזרח או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית. בין יתר הסיבות לאי מסירת מידע, מופיעים הסייגים הבאים:

(1) בקשה שהטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה (סעיף 8(1));

(2) מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה (סעיף 9(ב) (1));

(3) מידע הנוגע לניהול פנימי של הרשות הציבורית, שאין לו נגיעה או חשיבות לציבור (סעיף 9(ב) (5));

כל בקשה מצריכה הקצאת משאבים. מתי הקצאה זו תהפוך לבלתי סבירה ולמה עובדי הציבור שאת מעשיהם מבקשים לחשוף הם הקובעים אם ההקצאה סבירה? כמו כן, כיצד אפשר למדוד אם הטיפול בבקשה ישבש תפקוד התקין של הרשות? יש סיכוי טוב יותר שהגילוי דווקא ישפר את תפקוד הרשות.

מתקבל הרושם שבבוא המחוקק לחוקק החוק, עמד בפניו שיקול אחד ויחיד – הנוחות של הרשויות הציבוריות – וזכותו של הציבור לקבל מידע נעלמה מעיניו. מוצע אם כן לצמצם הסייגים הרבים הקבועים בחוק ובפרט אלו הרשומים לעיל.

4. אמצעים להגברת המודעות לחוק

הבעייתיות ביישום החוק נובעת, במידה רבה, מהעדר מודעות לקיומו של החוק, הן מצד עובדי הציבור הממונים על ביצועו והן מצד ציבור הצרכנים האמורים להפיק תועלת ממנו. מוצע לנקוט מספר אמצעים כדי לתקן מצב זה.

א. חיוב הרשויות הציבוריות לקיים תכנית הדרכה פנימית על חופש המידע, כולל פרסום תקנון ועריכת הדרכות פנימיות

הוועדה הציבורית שהכינה נוסח החוק העריכה שיהיה צורך בקורסים לעובדי שירות המדינה כדי להכשירם בביצוע הוראות החוק⁸⁷. בפועל, למיטב ידיעתי, לא דאגה נציבות שירות המדינה לערוך קורסים או כנסים לעובדי שירות המדינה. ברור שהכרת החוק והבנת החשיבות שלו במשטר דמוקרטי חיוניות לקיום הוראותיו על ידי הממונים על ביצוע החוק והעובדים האמורים לספק המידע המבוקש. מוצע להוסיף בחוק הוראה המחייבת פרסום הוראות החוק בכל רשות ציבורית ותקנון המבהיר הזכויות על פי החוק. חיוב כאמור ידגיש את חשיבות הציות לחובת הגילוי וכן יבהיר את הכללים לכל הנוגעים בדבר. הוראות המחייבות פרסום עיקר הכללים והזכויות אומצו על ידי המחוקק למשל לגבי מניעת הטרדה מינית⁸⁸, הצגת

עיקרי זכויות העובד, בטיחות בעבודה ועוד.

ב. עריכת השתלמויות לממונים על יישום החוק על ידי נציבות שירות המדינה בעבר הוצע על ידי רבין ופלד לקיים הדרכות לממונים על חופש המידע במשרדי הממשלה. בינתיים ולנוכח המחדל המתמשך של נציבות שירות המדינה, מארגנת התנועה לחופש המידע כנס אליו יוזמנו הממונים ועל כך תבורך. יחד עם זאת, אין תחליף להשתלמויות שייערכו על ידי נציבות שירות המדינה, לכל הפחות פעם בשנה, ובהן יקבלו הממונים הדרכה על חובותיהם על פי החוק וחידושי חקיקה ופסיקה בתחום.

ג. תמיכה בהמשך פעילות נמרצת של ארגונים לשינוי חברתי המספר הנמוך של בקשות לקבלת מידע מעיד על העדר המודעות מצד הציבור, לרבות אנשי תקשורת ועורכי דין, לקיומו של החוק ולתועלת שניתן להפיק ממנו. הועלו הצעות שונות להגברת המודעות לחוק, לרבות ייזום מסעות הסברה לעידוד הציבור לעשות שימוש בחוק⁸⁹ וחיוב המנהל הציבורי לפרסם באופן שוטף, מקיף ואפקטיבי את היכולת לעשות שימוש בחוק עם דגש על הזכות למידע בעניינים ציבוריים⁹⁰. לאור התנהלות הרשויות הציבוריות עד היום קשה להאמין שההצעות ייושמו באופן מלא או חלקי. במצב זה של ריק, נכנסים לתמונה ארגונים לשינוי חברתי כגון האגודה לזכויות האזרח, שבי"ל והתנועה לחופש המידע הפועלים לשם הבאת קיום החוק לידיעת הציבור. הארגונים האמורים ממלאים תפקיד חשוב בקידום "מהפכת השקיפות" וככל שירבו במעשים, יעלה השימוש בחוק וישתפר יישומו.



ח. סיכום

בשנים האחרונות התגלו מעשי שחיתות בכל מערכות השלטון. מעשים אלו נתגלו הן במערכת הפוליטית, הן בעושי דברה בממשל והן במערכת הממשל המקצועית, ה"שרות הציבורי". חלק ממקרים אלו הגיע לבתי המשפט ודנו בהם, בין בפלילי, בין במעין פלילי (ההליך המשמעותי) ובין בעתירות לבג"צ או בתביעות אזרחיות.

השחיתות אינה צומחת במנותק. היא החלק הקיצוני, קצה הקרחון, של פעילות לא תקינה מנהלית. ככל שיש לממשל יותר כח, גדל הסיכון לשחיתות וכדי למונעה חיוני לתת בידי הציבור את כל הכלים המאפשרים ביקורת על מעשי הממשל. השחיתות הנה גם מידבקת, לעתים רבות נמצא שמינוי מושחת הוא רק תחילת הדרך במורד מעשי שחיתות על ידי הממונה.

המשך קיומו של המשטר הדמוקרטי של מדינת ישראל ואמון הציבור בגופים הממונים עליו מותנים במלחמה ללא פשרות בתופעות של שחיתות בכלל ושחיתות פוליטית בפרט. השלב הראשון במלחמה הוא חשיפת מעשי הממשל לעיני כל, דבר שיאפשר פתיחת דיון ציבורי וביקורת בעת הצורך. המלחמה בשחיתות נועדה לא רק לאפשר גילוי אמצעים פסולים עבור רשויות אכיפת החוק, אלא גם להחזיר את אלמנט הבושה, כדי שהמושחת, המושחת הפוטנציאלי והציבור יבינו את אי תקינות השחיתות ואת פסלותה המוסרית. הגילוי משמש צעד ראשון לכך. יתרה מכך, השקיפות מסייעת לחשוף את טוהר המעשים של אותם נבחרים ועובדי ציבור (שהם בוודאי הרוב) שבמעשיהם לא דבק כל רבב. במקום עננה של חשש התלויה מעל כלל נבחרים ועובדי ציבור, ניתן יהיה לזהות ביתר קלות המעשים המהווים סטייה מהנורמה ולייחד פעולות הגינוי והאכיפה נגד עושי המעשים הללו בלבד.

אילו כלים נותן הדין הנוכחי לצורך זה? המכשיר העיקרי הוא חוק חופש המידע ויישום נרחב שלו. יש לזכור שכלי זה אינו כליל השלמות. ראשית, ברובו הוא עוסק במשיכת מידע ולא בדחיפה. לעתים קרובות חוסר המידע מונע מהציבור לדעת לאיזה גוף יש לפנות ומהו המידע שגילוי יסייע במאבק בשחיתות. יתרה מכך, היישום הנוכחי של החוק אינו מספק. כפי שראינו לעיל, עצם חקיקת חוק חופש מידע לא הביאה למהפכה המיוחלת בתחום השקיפות. עדיין רב הנסתר על הגלוי בכל הקשור לתפקוד רשויות המדינה וקבלת החלטות על ידן. הממצאים בחלק האמפירי מדגימים את המרחק הרב בין מצבנו הנוכחי לבין היעד של "מחויבות אמיתית לפתיחות", כדברי פרופסור שטיגליץ. רשויות המינהל לא הפנימו את חובתן על פי חוק חופש המידע. כבר נאמר כי "אין אפשרות לקיים את אמון הציבור על יסוד הנסתר ממנו"⁹¹. התמונה שעלתה מהחלק האמפירי, בה הגוף הממונה על קיום החוק, דהיינו משרד המשפטים, והגוף שתפקידו להטמיע החוק בקרב עובדי המדינה - נציבות שירות המדינה - אינם מקיימים בעצמם הוראות החוק, היא תעודת עניות לממשלה ולשלטון החוק. הדרישה לקיום החוק מתחילה ב"בית", במשרדי הממשלה. ניתן לצפות לקיום החוק מכל משרדי הממשלה ובפרט ממשרד המשפטים ומנציבות שירות המדינה. מחקר זה הציע צעדים שונים לשיפור יישום החוק וקירוב עידן השקיפות. ברור שלא ניתן ליישם את כולם ביום אחד, אך התעלמות מהקשיים והשלמה עם העדר השקיפות עלולות לגבות מחיר יקר, מחיר שהציבור אינו צריך לשאת.

העדות ומקורות

- ¹ ראה ה United Nation Convention against Corruption - שנחתם ב 29 בנובמבר 2005. ניתן לעיין באמנה באתר: http://www.unodc.org/unodc/crime_signatures_corruption.html#I.
- ² Article 10 – Public reporting.
- ³ Joseph E Stiglitz, On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life, Oxford Amnesty Lecture, Oxford, U.K., January 27, 1999 p. 15.
- ⁴ <http://www.ti-israel.org/>.
- ⁵ <http://www.foim.org.il>.
- ⁶ ס"ח תשנ"ט 1667, מיום 29.5.98.
- ⁷ בג"צ 337/66 פיטל נ. ועדת השומה שלייד עיריית חולון פ"ד כא (1) 69.
- ⁸ ה"פ (ת.א.) 58/89 עיריית ראשון לציון נ. גיבשטיין, פ"מ תש"ן (2) 463.
- ⁹ בג"צ 4402/91 מורדוב נ. ראש עיריית תל אביב יפו פ"ד מו (3) 85.
- ¹⁰ בג"צ 1601/90 שליט נ. פרס פ"ד מד (3) 353.
- ¹¹ ראה מקרה חי חסידוף המתואר בספרו של משה נגבי, פולחן החשאיות וצווי הצנזורה הפוליטית, נמר של נייר, ספריית פועלים, תל אביב, 1985, ע' 76.
- ¹² Justice Louis Brandeis, Other People's Money, and How the Bankers Use It, 1933.
- ¹³ שטיגליץ, הערה 3, ע' 26.
- ¹⁴ תוך פרפאזה על השיר של מוקי "כולם מדברים על שלום, אף אחד לא מדבר על צדק".
- ¹⁵ Daniel Kaufmann, World Bank, Myths and Realities of Governance and Corruption, Chapter 21, p. 83.
- ¹⁶ ראה הדיווח שהופיע בעיתון דה מרקר ביום 19.8.2007.
- ¹⁷ http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption.
Corruption is operationally defined as the misuse of entrusted power for private gain.
- ¹⁸ J. S. Nye, "Corruption and Political Development: A Case-Benefit Analysis", The American Political Science Review, 61, 1967, p. 419.
- ¹⁹ Dennis F. Thompson "Mediated Corruption: The Case of the Keating Five" The American Political Science Review: 1993: Vol. 87 (2) 369.
- ²⁰ דוגמא נוספת של אי הבהירות סביב הגדרת המושג "רווח אישי" היא המקרה של יו"ר הוועדה המייעצת לרישום תרופות במשרד הבריאות, פרופסור אברמסקי, אשר לפי העיתונות, פנה לחברות תרופות רבות בבקשה למימון כינס שאורגן, לכבודו. בתגובה לפנייה, נתקבלו תרומות וחברה אחת אף תרמה מליון דולר להקמת קתדרה על שמו של היו"ר. לאחר שהתגלה הדבר (שלא ביוזמת היו"ר) ניתנה חוות דעת של המחלקה המשפטית במשרד הבריאות לפיה "למחלקה שבראשה עומד פרופ' אברמסקי, וגם לפרופסור עצמו, לא היה כל רווח כספי או אישי מתמיכת החברות בכינוס". דיווח על המקרה הופיע בעיתון The Marker שפורסם ביום 14.10.2007. יצוין כי העמדה לפיה לא היה כל רווח אישי מכנס ומהקמת קתדרה על שם עובד הציבור נתונה לויכוח. ראה דבריו של רוברט דאל:
- ²¹ Dahl Robert A. "A Preface to Democratic Theory" (Chicago and London: the University of Chicago Press) p68: "In a rough sense, the essence of all competitive politics is bribery of the electorate by politicians".
- ²² ע"פ 4336/96 מדינת ישראל נ. שמחה דיניץ פ"ד נא (5) 97.
- ²³ ת"פ (י-ם) 313/95 מדינת ישראל נ. מאיר שטרית פ"מ תשנ"ח (1) 30.
- ²⁴ ת"פ (י-ם) 2062/02 מדינת ישראל נ. שלמה בניזרי.
- ²⁵ ע"פ 3575/99 אריה דרעי נ. מדינת ישראל פ"ד נד (2) 721.
- ²⁶ דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ. שמעון שבס, פורסם במאגר של נבו.
- ²⁷ ראה ה"ש 27 לעיל, סעיף 22 לפסה"ד, ע' 11.
- ²⁸ ד"נ 3/82 יצחק גרוסמן נ. מדינת ישראל (מאגר נבו).
- ²⁹ כדברי הלורד אקטון לפני מאה ועשרים שנה:
Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.

³⁰ Bentham, J. (1816 [1999]) *Political Tactics*. The Collected Works of Jeremy Bentham, James, M., Blamires, C. and Pease-Watkin, C. (eds) Oxford: Oxford University Press. p. 29.

³¹ Quoted in R.E. Goodin, *Motivating Political Morality* (Oxford, 1992), p. 126.

³² לביקורת על סיסמה זו של הנשיא ווילסון, ראה שטיגליץ, הערה 3 לעיל, ע' 22 – שם מסכים שטיגליץ שיש אמת בתזה לפיה סודיות דרושה להשלמה מוצלחת של משא ומתן עדין.

³³ ראה הערה 1 לעיל.

³⁴ הצעת חוק חופש המידע, ה"ח 2630, כ בסיוון התשנ"ז, 25.6.1997, 397.

³⁵ ראה הערה 11 לעיל, ע' 91.

³⁶ Brunetti A, & Weder B. (2003) "A free press is bad news for corruption" *Journal of Public Economics*, Vol. 87, pp.1801-1824.

³⁷ Lederman, Daniel, Norman Loayza, and Rodrigo Reis Soares. (2005). "Accountability and Corruption: Political Institutions Matter." *Economics and Politics*, vol. 17 no. 1, pp. 1-35.

³⁸ כדברי דניאל קאופמן שם:

There is a large gap between the extent of the conceptual contributions and the progress on its measurement and empirical analysis.

³⁹ Samia Tavares, Do Freedom of Information Laws Decrease Corruption? Munich Personal RePEc Archive (2007) mpra.ub.uni-muenchen.de/3560/.

⁴⁰ דו"ח הוועדה הציבורית לעניין חופש המידע (תשנ"ה).

⁴¹ ראה דיון על כך אצל יורם רבין ורועי פלד, שבע שנים לחוק חופש המידע: האם הושגה השקיפות המיוחלת, המשפט, 89.

⁴² ראה הערה 11 לעיל.

⁴³ Bac, Mehmet. (2001). "Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene?" *Public Choice*, 107. 87-96.

⁴⁴ Ann M. Florini, Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? *The Politics of Transparency*. p.9. See also Catharina Lindstedt, *Transparency and Corruption: The conditional significance of a free press*, p.7. "Too much information on a certain issue may have the effect that important and publicly accessible facts are being drowned by other less important facts".

⁴⁵ ראה הערה 3 לעיל, ע' 15.

⁴⁶ ראה במאמר של לינשטדט, הערה 44 לעיל, ע' 4.

⁴⁷ ראה תיאורו של משה נגבי בספרו המוזכר הערה 11 לעיל.

⁴⁸ ק"ת 5976, י"ג בסיוון התשנ"ט, 28.5.1999.

⁴⁹ תקנה 9 לתקנות חופש המידע (אגרות).

⁵⁰ בשיחה שקיימתי עם הממונה, שאלתי אותה לפרש אי קיום החוק על ידי משרד המשפטים ובתגובה איימה הממונה על הגשת תלונה נגדי בגין העלבת עובד ציבור, דבר המעיד על הבנתה של הזכות לחופש המידע.

⁵¹ אם הוצאה תעודת חיסיון לגבי המידע, הסמכות לדון בעתירה נגד החיסיון מוקנית לבית המשפט העליון. ראה סעיף 17 (א) לחוק.

⁵² פרמטר נוסף לבחינת יישום החוק הוא הטיפול של מערכת המשפט בעתירות המוגשות על דחיית בקשה לקבלת מידע (או התעלמות ממנה). פרמטר זה לא נבדק לעומק במסגרת מחקר זה עקב מגבלות תקציב וזמן אך יחד עם זאת, ברור כי למערכת המשפט תפקיד חשוב בהנחיית הרשויות הציבוריות לקיים הוראות החוק. משיחות שניהלתי עם נציג התנועה לחופש המידע, עולה שבמקרים רבים, לאחר הגשת העתירה ולפני שמתחיל הדיון בה, נותנת הרשות המידע המבוקש. בתי משפט נמנעים מלפסוק הוצאות במקרים אלו למרות שפסיקת הוצאות הייתה מקדמת יישום החוק וקיום הוראותיו בלי צורך להיזקק לערכאות.

⁵³ הבדיקה נערכה במחצית הראשונה של חודש ספטמבר 2007.

⁵⁴ בעקבות פנייתי, הודיעה הממונה על החוק במשרד המשפטים שהדו"ח יפורסם עד סוף דצמבר 2007.

⁵⁵ ב-25 בספטמבר 2007, לאחר איסוף המידע למחקר, העלה משרד האוצר לאתר דו"ח שנתי לשנת 2006-7. יצוין שהדו"ח הנו שטחי וכללי ביותר וספק בעיני אם הוא מקיים הוראות חוק.

⁵⁶ סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מנויים) תשי"ט-1959 קובע כדלהלן: לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי, על פי בקשת המנהל הכללי או מי שהוסמך לכך על ידיו, בין שנתפנתה המשרה ובין שהיא עשויה להתפנות.

⁵⁷ ראה דו"ח מבקר המדינה 58א.



- 58 ראה תקנון שירות עובדי הוראה, בפרק על קבלה לעבודה, רישיון הוראה למקצוע עיוני.
- 59 ראה פרוטוקול של דיון שהתקיים בוועדת החוקה, חוק ומשפט ביום 26 ביוני 2007.
- 60 הלל סומר, "חוק המידע, הדין והמצויאות" המשפט ח 435, 439.
- 61 ראה הערה 41, ע' 93-94.
- 62 Implementation of the Freedom of Information Act, United States Government Accountability Office, released on 11 May, 2005. www.gao.gov/cgi-bin/gettrpt?GAO-05-648T.
- 63 לפי הדו"ח 226 בקשות נענו בחיוב 61 בקשות נענו בשלילה. הדו"ח אינו מפרט מה קרה ל 218 הבקשות הנתרות.
- 64 ראה הערה 41 לעיל, ע' 90.
- 65 ראה הערה 60 לעיל, ע' 20.
- 66 נשאלת השאלה, האם העדר התייחסות לבקשה או אי פרסום דו"ח שנתי מהווים "החלטה"?
- 67 ע"א 7759/01 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ. משרד המשפטים פ"ד נח (5) 150.
- 68 בג"ץ 258/07 ח"כ זרבה גלאון נ. וועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת ארועי המערכה בלבנון.
- 69 בג"צ 4498/06 אלימלך לאוניד נ. מנהלת סל"ע – דחיית בקשה לפרסם החלטות מנהלת סל"ע על סמך הנימוק של סעד חלופי – עתירה מנהלית (פסק הדין התפרסם במערכת נבו).
- 70 עת"מ 1607/05 עיריית אור יהודה נ. רשות שדות התעופה פ"מ תשס"ד (2) 865.
- 71 סעיף 1 לחוק חופש המידע.
- 72 סעיף 2 לחוק חופש המידע.
- 73 סעיפים 2 ו 3 לפקודת העריות [נוסח חדש].
- 74 ז. סגל, "הזכות לדעת באור חוק חופש המידע" (תש"ס) ע' 14.
- 75 See dissenting opinion of Justice Louis D. Brandeis in *Olmstead v. United States*, 277 U.S. 438, 485 (1928).
- 76 ראה רבין ופלד, הערה 41, ע' 94.
- 77 ראה סומר, הערה 60, ע' 440.
- 78 ראה תקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999, תקנות 1 עד 3. הנתונים על שעורי האגרה מתבססים על המידע המופיע בפורטל השירותים והמידע הממשלתי - <http://gov.il/firstgov>. משרדי ממשלה רבים לרבות משרד המשפטים ומשרד הביטחון החליטו, על דעת עצמם, לעגל כלפי מעלה אגרת הבקשה לסך 85 ₪.
- 79 ראה מאמר המוזכר בהערה 41 לעיל, ע' 94.
- 80 ראה תקנה 35 לתקנות הפטנטים (נוהלי הלשכה, סדרי דין, מסמכים ואגרות), תשכ"ח-1968.
- 81 ראה תקנה 22 (ג) לתקנות סימוני מסחר, 1940.
- 82 Electronic Freedom of Information Act שהתקבל ב-1 בינואר 2006. ראה: <http://www.balancedscorecard.org/bkgd/efoia.html>.
- 83 Section 552 (e) (2) of the Freedom of Information Act.
- 84 Section 552 (e) (3) of the Freedom of Information Act.
- 85 הצעה דומה הועלתה על ידי ד"ר הלל סומר – ראה עמוד 441 למאמרו המוזכר בהערה 60 לעיל.
- 86 ראה **חוק חופש המידע (תיקון מס' 5) התשס"ז - 2007** שעבר בכנסת 25 ביולי 2007 ופורסם ברשומות ס"ח 2107, ע' 432. ראה גם הצעת חוק חופש המידע (תיקון מס' 5) (חברות ממשלתיות), התשס"ז-2007, הצעות חוק-הכנסת 160, ט"ז בתמוז התשס"ז, 2.7.2007.
- 87 דו"ח הוועדה הציבורית לעניין חופש המידע (תשנ"ה) בראשות השופטת בדימוס אוסטרובסקי-כהן.
- 88 סעיף 7 (ב) לחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998.
- 89 ראה רבין ופלד, הערה 41 לעיל, ע' 94.
- 90 סומר, הערה 60 לעיל, ע' 441.
- 91 ראה פס"ד שליט נ. פרס, הערה 10 לעיל, ע' 361.

