

מדינת ישראל

משרד המשפטים

לשכת היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, ד' שבט תשפ"א
17 ינואר 2021

מס' מסמך: 004-99-2020-026270

אל: **משתתפי הדיון**

הנדון: סיכום דיון – מסירת שמותיהם של עובדים בשירות הציבורי במענה לבקשות חופש מידע

ביום 10.11.2020 התקיימה ישיבה בנושא שבנדון, בראשות היועץ המשפטי לממשלה ובהשתתפות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), מנהל מחלקת הבג"צים, ציבורי-מינהלי), המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), מנהל מחלקת הבג"צים, מ"מ היחידה הממשלתית לחופש המידע, היועץ המשפטי לרשות האוכלוסין וההגירה וגורמים נוספים ממשרד המשפטים, מרשות האוכלוסין וההגירה וממשרד החוץ.

מטרת הדיון הייתה לספק מסגרת משפטית מתאימה לבחינת בקשות שבמסגרתן מתבקש מידע על זהותם של עובדים, בנסיבות שבהן מתעורר חשש כי המידע ישמש לשם רדיפתם האישית של עובדים העוסקים בנושאים השנויים במחלוקת בזירה הציבורית. הדיון התקיים על רקע בקשות חופש מידע שהוגשו למשרדים השונים ובהן התבקשה, בין היתר, מסירת שמותיהם של עובדי המשרד הממשלתי, למשל, עקב השתתפותם בדיונים בנושאים שונים, או בפעילויות שונות במסגרת תפקידם המקצועי.

כמצע לדיון שימש נייר עמדה שהוכן על ידי המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי בייעוץ וחקיקה. כמו כן, עמד בפני המשתתפים בדיון גם דו"ח הוועדה לגיבוש אמצעים להגנה על הציבור מפני פרסומים פוגעניים בראשות כב' שופטת בית המשפט העליון (בדימוס), עדנה ארבל אשר פורסם ביום 4.11.2020 (להלן: "דו"ח ועדת ארבל").

1. רקע

- א. בשנים האחרונות התקבלו בקשות חופש מידע המופנות למשרדי ממשלה שונים, בהן התבקשה, בין היתר, מסירת שמותיהם של עובדי ציבור, בין אם במסגרת בקשה מפורשת לקבלתם ובין אם בעקיפין, למשל אגב בקשות לקבלת סיכומי דיון או למסירת יומנים.
- ב. בחלק מהמקרים, הוגשו בקשות מסוג זה, על רקע פרסומים חוזרים ונשנים בתקשורת כנגד מדיניות הממשלה בעניין בעל רגישות ציבורית, שבמסגרתם נתקפו אישית ובאופן בלתי ענייני עובדי המדינה שעסקו בנושא, בכירים וזוטרים כאחד, תוך פרסום פרטיהם ברחבי רשת האינטרנט והמדיה החברתית.

ג. תופעה זו מהווה חלק ממגמת התפשטות רחבה של תופעת הביוש (Shaming) וניסיונות רדיפה אישית של עובדי ציבור, בשנים האחרונות. נושא הביוש אף עמד במרכזו של דו"ח ועדת ארבל בו צוין כי:

"תופעה זו על כל היבטיה טומנת בחובה סיכון לפגיעה בזכויות של מושא הפרסום, ובעיקר זכותו לכבוד, לשם הטוב ולפרטיות, ואף, לעיתים, פגיעה בביטחונו האישי ובשלומו הנפשי. בהתאם, לפרסומים פוגעניים עלולות להיות השלכות הרסניות על מושא הפרסום, על-פי מידת חומרתם, החל ממצוקה רגשית, עובר לנזק נפשי ובמקרים קיצוניים אף מעשי התאבדות".¹

ד. בדו"ח זה אף הוקדש פרק נפרד לעניין הפרסומים הפוגעניים כלפי עובדי ציבור במסגרתו עמדה הוועדה על השלכותיה של תופעה זו:

"הצטברות של עלבונות והשמצות כגון אלו עלולה לפגוע בזכותו של עובד הציבור לכבוד ולפרטיות, בשמו הטוב ואף במקרים מסוימים בביטחונו. בהקשר זה, יש לזכור כי במקרים רבים עובדי ציבור מוגבלים ביכולתם להגיב באופן ישיר ולהתגונן מהפרסומים אודותיהם, מה שעלול להעצים את הפגיעה בהם. סיפורם הטראגי של תת-ניצב אפרים ברכה ז"ל ומנהל לשכת רשות האוכלוסין אריאל רוניס, ששמו קץ לחייהם בעקבות פרסומים משמיצים, ממחישים את עוצמת הסכנה הטמונה בתופעה זו. כמו כן, יש לציין כי לעיתים מעגל הפגיעה עלול להתרחב, והפרסומים עלולים להתייחס ולפגוע גם בבני משפחתו של העובד ובסביבתו הקרובה. לצד הפגיעות האישיות, תופעה זו מטרידה במיוחד עקב פוטנציאל הפגיעה בתקינות השירות הציבורי, בשל הפגיעה האפשרית בתפקודו המקצועי של עובד הציבור מושא הפרסום, ואף בתפקודם של עובדי הציבור אחרים המקבילים לו. פגיעה אפשרית נוספת היא באמון הציבור במערכת הציבורית בה מועסק העובד".²

2. תשתית נורמטיבית

א. נקודת המוצא לדיון היא בזכותו של כל אזרח ותושב לקבל מידע מרשות ציבורית, כפי שעוגנה בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע" או "החוק"). חשיבותה של הזכות למידע מתבססת, בין היתר, על היותה כלי להגשמת הזכות לחופש הביטוי ולמימוש זכויות פוליטיות ואזרחיות נוספות, ועל ההבנה כי השקיפות והנגישות למידע הכרחיות לשם פיקוח ציבורי על תקינות פעולותיה של הרשות ולשם הגברת אמון הציבור בפעולות הרשויות השונות.

¹ דו"ח ועדת ארבל, עמ' 18.

² שם, עמ' 110.

ב. חוק חופש המידע אינו מתנה קבלה של מידע מרשות ציבורית בגילוי הסיבה שבעטיה מתבקש המידע או ב"הצהרת כוונות" לגבי השימוש בו. לצד זאת, מונה החוק שורה של סייגים למסירת מידע, המתירים דחיה של הבקשה במקרים שבהם גובר אינטרס אישי או ציבורי אחר, על הזכות למידע.

ג. להלן יוזכרו מספר סייגים למסירת מידע הרלוונטיים לסוגיה שבנדון.

1) חשש לפגיעה בבטחון או בשלומו של אדם – סעיף 9(א) לחוק קובע סייגים ביחס למידע שנאסר על הרשות הציבורית למסור, ובהם **סעיף 9(א)(1)** – "מידע אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בבטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בבטחון הציבור או בבטחון או בשלומו של אדם".

לעניין ההסתברות הנדרשת להתקיימות פגיעה כאמור, נקבע בפסיקה כי יש צורך להצביע על "חשש בעל משקל הנאמד בהתאם לעוצמתו של הסיכון ולהסתברות התממשותו ולא ניתן להסתפק בקיומה של אפשרות כלשהי לקיום הפגיעה כאמור".³ לעניין היקף פרישתו של סייג זה יש לציין את פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בפרשת **מדע מוסרי**,⁴ בו נקבע:

"...נכון להרחיב את תחולתו של הסייג כך שיחול גם על ביוש, שיש הסתברות גבוהה להתרחשותו, וכי יש לראות את הביטוי "בטחון או שלומו של אדם", ככולל גם את הממדים הנפשיים ולא רק את הממדים הפיזיים. כפי שצינתי לעיל הרחבה כזו מתחייבת מהשינוי שחל במרוצת הזמן בדרך קיומו של השיח הציבורי, בשימוש הנעשה ברשתות החברתיות ובזמינות שיש לכלל הציבור לאמצעי התקשורת המודרניים, דבר המביא עמו שינוי בתרבות השיח ובתוצאות הנלוות לכך..."⁵

2) שיבוש תפקודה התקין של הרשות הציבורית – סעיף 9(ב) לחוק קובע את העילות שבהתקיימותן רשות ציבורית אינה מחויבת למסירת מידע. בפרט, רלוונטי לענייננו **סעיף 9(ב)(1)** – "מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה".

פסיקת בית המשפט העליון ביארה עילה זו והבהירה כי היא תקום כאשר קיימת **ודאות קרובה** לכך שגילוי המידע יגרום ל**שיבוש ממשי** בתפקוד התקין של הרשות הציבורית.⁶

³ בג"ץ 2662/09 התנועה לחופש המידע נ' משרד ראש הממשלה (פורסם בנבו, 4.1.2011).

⁴ עת"מ (י-ם) 43552-04-16 העמותה למען מדע מוסרי נ' הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד הבריאות (פורסם בנבו, 11.4.2019).

⁵ שם, פסי' 105.

⁶ עע"מ 1245/12 התנועה לחופש המידע ואח' נ' משרד החינוך (פורסם באר"ש, 23.8.2012).

