

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 ביין-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 בשלומם 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 בשלומם 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 שלומם 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 **דאות 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).

3) מידע הנוגע לניהול פנימי – בין הסייגים אשר בהתקיימותם הרשות הציבורית אינה מחויבת במסירת מידע, יש מקום לציין גם את סעיף 9(ב)(5) לחוק העוסק ב – "מידע הנוגע לניהול פנימי של הרשות הציבורית, שאין לו נגיעה או חשיבות לציבור". הגם שהתפרשות סייג זה לא נדונה באופן ממצה בפסיקת בית המשפט, מן הפסיקה, כמו גם על פי הספרות האקדמית, עולה כי הוראה זו נועדה לעניינים טכניים או לזוטי דברים שאין להם השלכה על זכויות הפרט והציבור והם אינם משפיעים על מהות החלטותיה של הרשות.⁷

ד. איזון אל מול העניין הציבורי במידע – אף בהתקיימות איזה מן הסייגים המאפשרים להימנע ממסירת מידע, יש לתת את הדעת להוראות סעיף 10 לחוק המורה את הרשות ליתן דעתה לאינטרס האישי או הציבורי התגלה מן הבקשה בטרם היא מחליטה על דחייתה, ולהוראת סעיף 11 לפיה אם ניתן לגלות את המידע, תוך מניעת הפגיעה באינטרסים המוגנים בסייגים, יש לעשות זאת. בהקשר זה יוזכר כי עמדת היועץ המשפטי לממשלה כפי שהוצגה במסגרת דנ"מ 6602/17 ראש הממשלה נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע (פורסם באר"ש, 2.8.2020), היא כי הוראת סעיף 10 לחוק, אינה נוגעת לדחיית בקשה לפי סעיף 9(א) לחוק, העוסק במידע שנאסר על המדינה למסור.

3. היועץ המשפטי לממשלה סיכם את הדיון כדלקמן:

- א. כאמור לעיל, נקודת המוצא לדיון היא בזכותו של הציבור לקבלת מידע המצוי בידי הרשות הציבורית.
- ב. ואולם, שיקולים כבדי משקל שונים, אשר באים לידי ביטוי במסגרת סעיפי חוק חופש המידע עצמו, עשויים להצדיק ואף לחייב במקרים מסוימים הימנעות ממסירת מידע הנוגע לזהותם של עובדים בהקשר הנדון.
- ג. כפי שפורט בהרחבה במסגרת דו"ח ועדת ארבל, וכן בהסתמך על ניסיון העבר, כפי שתואר על ידי המשתתפים בדיון, דומה כי תופעת ההטרדה והביוש של עובדי הציבור, באופן אישי ובממדים החורגים מרף הסיבולת המצופה מכל עובד ציבור, מהווה חשש של ממש (זאת במובחן מביקורת לגיטימית על אופן ביצוע התפקיד הרשמי).
- ד. תופעה זו מקימה חשש מפני אפקט מצנן ביחס לעובדי ציבור העוסקים בסוגיות רגישות במיוחד ועלולה להשפיע על האפשרות לקיים שיח חופשי, דבר שהוא חלק בלתי נפרד מתהליך קבלת ההחלטות הדרוש לשם תפקודה התקין של הרשות הציבורית.
- ה. אף מעבר לאינטרס הנוגע לטיב פעולת הרשות הציבורית, הרי שמן הראוי כי זו תפעל באופן המבטיח גם את ההגנה על עובדיה מפני חשש לפגיעה בביטחונם ושלומם האישי, לרבות על דרך ביוש בעקבות פעולותיהם במסגרת תפקידם.

⁷ ר' זאב סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע, עמ' 208 (2000). וראו גם: עת"מ (ת"א) 2032/08 התנועה לחופש המידע נ' שירותי בריאות כללית (פורסם בנבו, 21.2.2011); עת"מ (ת"א) 42008-08-16 מייקל מרבר נ' אגודת מגן דוד אדום בישראל (פורסם בנבו, 2.7.2019).

- ו. היבט בעל משמעות לחששות האמורים נוגע לבכירותו של עובד הציבור ולטיב תפקידו. כך, בעלי תפקידים בכירים בעלי שיקול דעת עצמאי מצופים לסיבולת ולעמידות גבוהות יותר כלפי ביקורת, גם כזו שאינה לגיטימית, מאלו הנדרשות מעובדים זוטרים הפועלים בעיקר בשליחותם של הדרגים הממונים עליהם. ציפייה זו משליכה על מידת החשש מפגיעה בתפקודם של העובד ושל הרשות, מחד גיסא, ועל מידת העניין הציבורי שבחשיפת זהותו של העובד, מאידך גיסא.
- ז. בהקשר זה, ראוי לציין גם את ההבחנה, אשר קיבלה ביטוי גם בפסיקת בית המשפט העליון, בין מידע שטיבו פרסונלי ביחס לעובד, לעומת מידע בעל אופי מוסדי, אשר מאפשר להעביר ביקורת ציבורית על המערכת, הנדרשת לתת דין וחשבון על תפקודה.⁸
- ח. מן העבר השני, יש להזכיר כי הימנעות ממסירת מידע, עקב חשש מאופן השימוש בו, אינה פשוטה כלל ועיקר לאור השפעתה על הזכות למידע, וכנגזרת מכך על חופש הביטוי של הפרט.⁹
- ט. יצוין כי אמנם ישנם כלים נוספים לטיפול בתופעות שליליות של ביוש והתנכלות כלפי עובדי ציבור בגין ביצוע תפקידם, כגון באמצעות הליכים פליליים או אזרחיים מתאימים בערכאות, ואולם, כפי שהובהר גם במסגרת דו"ח ועדת ארבל, נראה כי אין די באלה,¹⁰ וממילא אין בכוחם למנוע את הפגיעה בעובד.
- י. לאור האמור לעיל, נראה כי בעת בחינת בקשות מכוח חוק חופש המידע, העוסקות במסירת שמותיהם של עובדי ציבור, על רקע סוגיה שמתקיים בעניינה שיח ציבורי רגיש וטעון, יש מקום כי הרשות תיתן דעתה, בין היתר, לאפשרות כי חשיפת השמות תוביל בנסיבות העניין להתנכלות לעובד או לפגיעה בתפקודו או בתפקוד הרשות. בתוך כך, ניתן גם לתת את הדעת לסייג ביחס לאופי המידע עצמו ואם המדובר במידע טכני הנוגע לניהול פנימי ואין לו נגיעה או חשיבות לציבור (סעיף 9(ב)(5) לחוק).
- יא. בהמשך לכך, במקרים שבהם תתגבש תשתית עובדתית המקימה חשש ממשי מפני ביוש או התנכלות העולים כדי פגיעה בביטחונם או שלומם של העובד (סעיף 9(א)(1)); או המצביעה על כך שמסירת שם העובד תגרום, בוודאות קרובה, לשיבוש ממשי בתפקודה התקין הרשות בשל חשש של העובדים מביצוע תפקידם (סעיף 9(ב)(1)), ניתן, ובמקרה הראשון אף קמה חובה, לדחות באופן מלא או חלקי את הבקשה למידע על בסיס העילות האמורות שבחוק.
- יב. אמנם, ייתכן בהחלט כי שמו של עובד הציבור ייחשף ממילא במסגרת עבודתו השוטפת, בה הזדהות נדרשת ומקובלת באופן רגיל. אולם, אין בכך כדי לייתר פעולות נדרשות למניעת מסירת השם כאשר מתגלה שיש בכך משמעות לעניין פגיעה באינטרסים הציבוריים המפורטים במסגרת החוק.

⁸ ע"מ 3908/11 מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט נ' עיתון זה מרקר עיתון הארץ בע"מ (פורסם באר"ש, 22.9.2014)

⁹ ראו והשוו: בג"ץ 680/88 מאיר שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, מר יצחק שני, מב(4) 617 (1989)

¹⁰ דו"ח ועדת ארבל, עמ' 51, 53.

יג. להלן יפורטו אמות מידה ושיקולים רלוונטיים שנועדו לסייע בידי הרשות לבחון האם התשתית העובדתית בנסיבות העניין מאפשרת או אף מחייבת להימנע ממסירת שמות עובדי ציבור כמפורט לעיל.

אמות מידה ושיקולים לבחינת בקשות בעניין מסירת שמות עובדי ציבור על רקע סוגיות בעלות רגישות ציבורית

- (1) מעמדו ובכירותו של העובד מושא הבקשה;
- (2) מידת רגישותו של השיח העומד ברקע הגשת הבקשה, בדגש על שיח שטנה רחב היקף. בתוך כך, יש לתת את הדעת לקיומו של קמפיין פרסונלי קודם באותו הקשר;
- (3) מידת הנזק שצפוי לעובד ולסביבתו כתוצאה ממסירת המידע;
- (4) השפעתה הפוטנציאלית של מסירת מידע על תפקוד העובד ששמו נמסר, ועל תפקודם של עובדים אחרים;
- (5) עמדתו של העובד ששמו התבקש ביחס לחשיפתו ועמדת הממונה עליו;
- (6) התועלת הצפויה מדחיית הבקשה – בשים לב, בין היתר, להיותו של המידע המבוקש ידוע כבר לציבור, למסירתו במענה לבקשות מקבילות ולפרסומים קודמים או צפויים של המידע על ידי הרשות או על ידי גורם אחר;
- (7) עמדת גורמי ביטחון ואבטחה ברשות ביחס לסיכון העולה ממסירת המידע.

יד. נזכיר כי לפי סעיף 10 לחוק, אף אם התקיימו התנאים לדחיית הבקשה על בסיס עילה המנויה בסעיף 9(ב) לחוק, על הרשות לתת דעתה לעניין הציבורי המתגלה מתוך המידע ולאזנו למול הפגיעה הצפויה ממסירת המידע.

טו. כמו כן, מקום בו הוחלט כי אין מקום למסירת מידע בדבר שמו של עובד הציבור, יש לשקול לציין את שיוכו הארגוני של העובד או תפקידו ביחס לעניין הנדון, בהתאם להוראת סעיף 11 לחוק.

בברכה,

עו"ד חיליק מרצ'ק
עוזר ליועץ המשפטי לממשלה