

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט חוקתי זכויות חוקתיות - חופש המידע
תאריך: ל' ניסן התשנ"ז, 7 מאי 1997 עדכון: אדר ב' התשס"ג, מרץ 2003 מספר הנחיה: 3.1002 (1.1601)	מסירת מידע משיבות הממשלה - פניות מן הציבור

### מסירת מידע משיבות הממשלה - פניות מן הציבור

מהי הדרך שעל מזכירות הממשלה לנהוג בפניות מן הציבור לקבל העתקים של החלטות ממשלה או להתיר לעיין בפרוטוקולים של ישיבות ממשלה (סטנוגרמות) או לצלמם?

1. זכותו של אדם מן הציבור לקבל מרשויות השלטון מידע בו יש לו עניין לגיטימי הוכרה בדין הישראלי עוד לפני שנים רבות. זכות זו קיבלה ביטוי בהוראות שונות בחקיקה בעניינים ספציפיים, ובהלכות בפסיקת בית-המשפט העליון. אף בטרם התקבל חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998 (להלן - חוק חופש המידע), דחה בית-המשפט את הטענה לפיה בהעדר חובה חוקית בדין אין האזרח זכאי לקבל מידע (ראו, למשל: בג"צ 337/66 פיטל נ' ועדת השומה, פ"ד כא(1) 69, 71; בג"צ 142/70 שפירא נ' הועד המחוזי של לשכת עוה"ד, פ"ד כה(1) 325, 331; בג"צ 708/88 דדון נ' רשות הרישוי, פ"ד מד(2) 224, 226, בג"צ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353, 365; ע"א 4999/95 Alberici נ' מ"י, פ"ד נ(1) 39; בג"צ 2594/96 המכללה למינהל נ' לשכת עוה"ד, פ"ד נ(5) 166).

בפסק-הדין בפרשת שליט, הנזכרת לעיל, נקבע כי זכות הציבור לדעת נגזרת מזכות היסוד לחופש ביטוי, וכי זכות זו כוללת גם את הזכות לקבל מידע אשר כנגדה עומדת חובתו של השלטון לספק מידע. הזכות לקבל מידע אינה רק זכותו של הציבור אלא גם זכותו של היחיד (שם, עמ' 365 ו-ז).

2. היקפה וגבולותיה של הזכות לקבל מידע מרשויות השלטון בהיבט הכללי של זכות הציבור לדעת, טרם הותוו באופן ברור בחוק או בפסיקה. לעומת זאת, אין עוד ספק או חולק על זכותו של היחיד לקבל מידע בנושא בו יש לו עניין אישי לגיטימי. בחוק חופש המידע הוסדרה באופן כולל ומקיף הזכות לקבל מידע, גבולותיה וסייגיה. נקודת המוצא של החוק מצויה בסעיף 1 הקובע כי:

**"לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה."**

3. הזכות לקבל מידע, כמו כל זכות אחרת, אינה זכות אבסולוטית, והיא עשויה לסגת מול זכויות ואינטרסים אחרים, תוך איזון ראוי של ערכים ואינטרסים. בחקיקה ובפסיקת בתי-המשפט הוכרו סייגים וחריגים שונים לזכות לקבלת מידע. סייגים וחריגים אלה קיבלו ביטוי מפורש ושיטתי בחוק חופש המידע.

4. בהוראות הרלוונטיות שבתקנון לעבודת הממשלה קיימת אי-בהירות באשר למסירת החלטות מממשלה למבקשים מעוניינים מן הציבור, ובעיקר לעניין היחס שבין סעיפים 67 ו- 69 לתקנון. ברם, את הוראות התקנון לעניין זה יש לפרש מתוך זיקה ובכפופות לעקרונות המשפטיים המנחים בסוגיה של הזכות לקבלת מידע כדלהלן:

א) דיונים והחלטות של הממשלה ושל ועדת שרים בעניינים המנויים בסעיף 65(א) לתקנון - ענייני בטחון המדינה, יחסי חוץ ועניינים חסויים אחרים - הם סודיים, וגילויים או פרסומם אסור, אלא אם הותר הדבר על-ידי הממשלה או ראש הממשלה או מי שהם הסמיכו לכך (סעיפים 65 ו- 67 לתקנון).

ב) החלטות ודיונים של הממשלה ושל ועדת שרים בנושאים שאינם בגדר העניינים המנויים בסעיף 65(א) אינם סודיים מטבע ברייתם, ואין איסור לפרסומם. עם זאת, עשויים להיות נימוקים ושיקולים, בנסיבות קונקרטיות, למניעת גילויים או פרסומם.

ג) את סעיף 67 לתקנון יש לקרוא לענייננו בכפוף להוראת סעיף 69 לתקנון, היינו - כי בכפוף לאמור בסעיף 67(ב), השרים ודוברי משרדיהם לא יפרסמו מידע על דיונים והחלטות מממשלה וועדות השרים, אלא במסגרת שהותוותה בסעיף-קטן (ב) שם. אולם אין בהוראת סעיף 67 כדי לפגוע בסמכותה ובתפקידה של מזכירות הממשלה לטפל "בפניות מנומקות בכתב מהציבור בעניין ההחלטות".

ד) סעיף 68 לתקנון עניינו בנוהל עבודה של העברה שוטפת של החלטות מממשלה וועדות שרים לשר המופקד על ביצוען, ולגורמים אחרים, ציבוריים מטבע הדברים, הנוגעים בדבר לעניין ביצוע ההחלטות. אין סעיף זה עוסק כלל בהיבט של פניות הציבור וחופש המידע.

5. במילוי תפקידה, לפי סעיף 69 לתקנון בטיפול בפניות הציבור, על מזכירות הממשלה לפעול בהתאם לעקרונות הבאים:

#### **א) פרוטוקולים של ישיבות ממשלה**

פניות גורמים שונים בבקשה להתיר להם לעיין בסטנוגרמות של ישיבות ממשלה או לצלמן התרבו עם קבלתו של חוק חופש המידע, המחייב, לכאורה, את הממשלה, ככל גוף ציבורי אחר, למסור מידע למי שמבקש זאת, בכפוף לסייגים הקבועים בחוק (סעיף 9 לחוק).

המדיניות, לפיה, ככלל, אין לגלות או לפרסם פרוטוקולים של דיוני הממשלה ודיוני ועדות שרים, להבדיל מהחלטות, על-מנת שלא לפגוע באפשרות של דיון ענייני ופתוח והתבטאות חופשית של השרים ושאר המשתתפים, ללא שיקולים ואילוצים הכרוכים בפרסום הדברים - בדין יסודה. שיקולים אלה הוכרו בחוק חופש המידע כמצדיקים סירוב למסירת מידע אודות דיונים וחוות דעת פנימיות (סעיף 9(ב)(4) לחוק). עם זאת, בידי מזכיר הממשלה קיימת

הסמכות להתיר עיון או צילום סטנוגרמות בשל נסיבות מיוחדות, אם כי רצוי שהדבר ייעשה במשורה.

### **ב) החלטות ממשלה**

לעומת זאת, אין הצדקה לסירוב גורף למסירת העתקים של החלטות ממשלה למבקשים בעלי עניין, כאשר אין מדובר בהחלטות בעניינים המנויים בסעיף 64(א) לתקנון. על-כן, בהעדר עילה ספציפית המוכרת בדין לסירוב, הכלל הוא שיש להיענות לבקשות לקבלת עותקים של החלטות ממשלה. מזכירות הממשלה נהגה לאורך השנים בגישה של פתיחות ונענתה בחיוב לפניות מן הציבור בעניין זה, ככל שלא היה מדובר מידע חסוי או במניעה עניינית אחרת. כמו כן, מזכירות הממשלה נוהגת באופן שגרתי, לאורך השנים, למסור הודעות לתקשורת על החלטות ממשלה.

בין העילות לסירוב לקבלת החלטות ממשלה, מלבד אלה האמורות בסעיף 64(א) כאמור, ניתן למנות, בין היתר, גם שיקולים מעשיים, כגון: שהטיפול בבקשה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה (סעיף 18(1) לחוק חופש המידע). שיקולים כאלה ואחרים יש לשקול בהתחשב, בין היתר, במידת העניין הלגיטימי שיש למבקש בהחלטה.

כאמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1001 (מסירת מידע על-ידי הממשלה לכנסת ולוועדותיה), היקף זכותה של הכנסת ושל ועדה מוועדותיה לקבל מידע מהממשלה רחב מזה של אדם מן הציבור, והסייגים לה מצומצמים יותר. זכות רחבה זו מוקנית כאמור רק לכנסת ולוועדותיה, אך לא לחבר הכנסת הבודד. עם זאת, לחבר הכנסת הבודד קיימת בודאי זכות, שאינה נופלת משל כל אזרח לקבל החלטות ממשלה.