

מדינת ישראל  
משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)

התנועה למען  
איכות השלטון בישראל (ע"ר)

07.09.2008

נתקבל

ירושלים, א' באלול תשס"ח  
01 בספטמבר 2008

לכבוד  
עו"ד נילי אבן חן  
מנהלת המחלקה לכלכלה ומחקר  
התנועה למען איכות השלטון בישראל  
ת.ד. 4207  
ירושלים 91043

שלום רב,

**הנדון: פרסום פרוטוקולים של ישיבות ממשלה**

סימוכין: מכתבך ליועץ המשפטי לממשלה מתאריך 26.3.2008

פנייתך שבסימוכין ליועץ המשפטי לממשלה הועברה ללשכתך, ולאחר בחינת העניין אתכבד להשיבך, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, כדלקמן:

בפנייתך הינך מלינה על הכלל הקבוע בהנחיה 3.1002 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, שכותרתה "מסירת מידע מישיבות הממשלה – פניות מן הציבור" (להלן – ההנחיה), בעניין מסירה לעיון או פרסום של פרוטוקולים מילוליים של דיוני הממשלה ודיוני ועדות השרים (להבדיל מהחלטות), לפיו אין לגלות או לפרסם את הפרוטוקולים (אף שבידי מזכיר הממשלה סמכות לחתיר עיון או צילום הסטנוגרמות בשל נסיבות מיוחדות).

לטענתך, נוכח הפסיקה החדשה בעניין הסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק), וכן לאור הזמן אשר חלף מעת פרסומה ועדכונה של ההנחיה, יש לערוך בה שינויים.

במסגרת בחינת פנייתך קיימנו התייעצות פנים משרדית וכן יצרנו קשר עם מזכירות הממשלה לבדיקת המצב הנוהג. לאחר בחינה של הנושא, עמדנו כי אין מקום לעת הזו לתיקון הכלל בהנחיה האמורה הנוגע לפרסום הסטנוגרמות, וכי הוא הולם את העקרונות שהותוו בפסיקה לעניין זה, וזאת לאור החשיבות המיוחדת בהגנה על החלפת הדעות החופשית בדיוני הממשלה וועדות השרים, ועל אף האינטרס הציבורי לחופש מידע.

לצד זאת, סברנו כי מן הראוי לבחון את מכלול ההסדרים הנוהגים לעניין חשיפת מסמכי הממשלה ולבדוק כיצד ניתן להגביר את שקיפותם של דיוני הממשלה. ועל כך להלן.

התכלית העומדת בבסיס הכלל הקבוע בהנחיה הינה הצורך לאפשר החלפת דעות פתוחה במסגרת הדיונים בישיבות הממשלה וועדות השרים, וזאת על מנת להגן על האפקטיביות של תהליך קבלת ההחלטות ועל איכות ההחלטות המתקבלות במסגרתו. תכלית זו תואמת את לשון הסייג הקבוע בסעיף 9(ב)4 לחוק ואף הוכרה בפסיקה. בין היתר, עמדה על כך כבוד השופטת ארבל בע"מ 7024/03 עו"ד אריה גבע נ' יעל גרמן, ראש העירייה הרצליה (לא פורסם, ניתן ביום 6.9.2006):

"סייג זה נוצר מתוך החנחה כי הליך קבלת ההחלטות ברשות, שחיוני הוא לצורך תפקוד הרשות ומילוי התפקידים והמשימות שעל ביצועם הופקדה, מחייב חילופי דעות, העלאת רעיונות, תהיות, ומחשבות בין הגורמים הרלוונטיים ברשות. מקום בו ידוע לחברי ועדה או פורום פנימי אחר כי הדברים המוחלפים ביניהם עשויים להימסר לידיים חיצוניות לרשות, מתעורר החשש כי הדבר יניאם מלהתבטא בחופשיות ומלבחון את כלל הנושאים, העמדות והנתונים כדבעי... במצב דברים זה הופך תהליך קבלת ההחלטות ברשות חסר ודל, יכולתה של הרשות למלא את תפקידה באופן אפקטיבי נפגעת וסופם של דברים בפגיעה בציבור. על רקע זה הכיר המחוקק, לצדו של אינטרס השקיפות בפעולת הרשות, גם בקיומו של האינטרס הציבורי במתן אפשרות לעובדי הציבור לקיים ביניהם שיח ושיח פנימי בחופשיות, מתוך הידיעה כי ההחלטה עצמה תיחשף לציבור ותהא חשופה לביקורתו."

(וראי גם פסקה 12 לבג"צ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ).

ואם כך הוא לעניין קבלת החלטות ברשות "סתם", על אחת כמה וכמה כשמדובר בקבלת החלטות בראש הפירמידה של הרשות המבצעת, היא הממשלה. ברי כי האינטרס הציבורי בהגנה על החלפת הדעות החופשית בדיוני הממשלה הינו רב. לא זו בלבד, מדובר בגוף המורכב מאישים פוליטיים שרובם נבחרו ציבור, על המשמעויות הכרוכות בכך.

דברים אלה זכו לחיזוק אך לאחרונה, בפסק הדין שניתן בבג"צ 2283/07 פורום משפטי למען ארץ-ישראל נ' הוועדה לבחירת שופטים לפי סעיף 4 לחוק יסוד: השפיטה (טרם פורסם; ניתן ביום 5.5.2008). בפסק הדין נדון כלל 15 המתוקן הנוגע לדיוני הוועדה לבחירת שופטים, הקובע כי "דיוניה של ועדת הבחירה ושל ועדותיה ותכנם של השאלונים שהובאו בפני חבריה לצורך הדיונים הם סודיים ולא יגלה משתתף לאיש פרטים עליהם זולת פרוטוקולים שאינם עוסקים במועמדים או בעניינים אישיים וזולת דבר המלצתה של הוועדה על מינויו של פלוני, אלא אם כן החליטה הוועדה אחרת, דרך כלל או לעניין מסוים." יפים במיוחד לענייננו דבריו של כבוד השופט רובינשטיין:

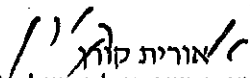
"פשיטא שיש קושי רב בניהול "דיונים פתוחים" שיהיו נחלת הציבור בנושאים רגישים, ובהם כאלה שיש בהם חזירה לפרטיות וניתנות בהן הערכות אישיות. חיוני מתן אפשרות סבירה לחברי הפורום המחליט לבטא באופן חופשי את דעותיהם, בלא שיחששו פן למחר יהיו דבריהם נחלת הרבים וייחשפו לתופעות לא נעימות שהמציאות הישראלית עלולה לזמן;

.... כל מי שישב בפורום של מקבלי החלטות ער לקושי זה – קרי, האם "מדברים לעניין לגופו" או "מדברים לפרוטוקול"?

כאמור, לצד הכלל הנדון הנוגע לסטנוגרמות של דיוני הממשלה, סברנו כי ראוי לבחון כיצד ניתן להגביר את שקיפותם של תהליכי קבלת ההחלטות בממשלה, וזאת במובחן מהחלטות הממשלה המתפרסמות באופן שוטף. במסגרת זאת, יש לטעמנו ככלל למסור לעיון, לפי בקשה, הצעות להחלטות ממשלה וכן את דברי החסבר הנלווים להם, וזאת ככלל, לאחר הדיון-בין אם הצעת ההחלטה התקבלה בין אם לאו. מבירור שערכנו עם מזכירות הממשלה עולה כי כך נוהגת מזכירות הממשלה בבקשות המופנות אליה בעניין זה.

שילובם של דברים, מסירה לעיון של הצעות ההחלטה, לצד חסיון, ככלל, של הסטנוגרמות, משקף לטעמנו איזון ראוי בין האינטרסים הציבוריים המתנגשים בענייננו.

בברכה,

  
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)

העתק:

לשכת היועץ המשפטי לממשלה (08-04-3503)  
מר יהושע שופמן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (תפקידים מיוחדים)  
מר מייק בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)  
מר אריה זוהר, המשנה למזכיר הממשלה  
גבי שלומית ברנע, היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה  
גבי דנה בריסקמן, מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה  
גבי ליאת בן מאיר שלום, מר' החקיקה, משרד המשפטים  
גבי לירון אדלר, משרד המשפטים