

משפט חוקתי זכויות חוקתיות - חופש המידע	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים של עובדי מדינה	תאריך: ח' סיון תשס"ה, 15 יוני 2005 עדכון: כ"ג ניסן תשע"ז, 19 אפריל 2017 מספר הנחיה 3.1005

## מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים של עובדי מדינה

### מבוא

1. נתעוררה השאלה האם ליתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים של עובדים בשירות המדינה. בעניין אחד הוגשה פנייה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1988 (להלן – "חוק חופש המידע" או "החוק") לקבל העתק מן ההסדר שנערך לעובד בשירות הציבורי, בעניין אחר נשלח מכתב בקשה בנושא ואף הוגשה עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים לפי חוק חופש המידע, במסגרתה התבקש גילויים של הסדרים למניעת ניגוד עניינים שנערכו לארבעה עובדי מדינה בכירים. בנוסף, נטען לפנינו כי אי גילויים של הסדרים למניעת ניגוד עניינים, מקשה על היכולת לבדוק האם עובד המדינה פעל במצב של ניגוד עניינים, וזאת גם על ידי עובדי מדינה אחרים הבאים עמו בקשרי עבודה.
2. הסדר למניעת ניגוד עניינים נערך לעובד המדינה או למועמד להיות עובד המדינה (להלן – העובד), ובשיתוף עימו, על ידי היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר. במידת הצורך, מעורבים בעריכת ההסדר גורמים נוספים מנציבות שירות המדינה וממשרד המשפטים. בעת גיבוש ההסדר נערכת בחינה פרטנית של מכלול פעילויות העסקיות והציבוריות של העובד, בהתנדבות או בשכר, מול התפקידים והסמכויות שיש לו בשירות הציבורי. במסגרת ההסדר, נדרש העובד לפרט כל מידע רלוונטי שיש בו כדי לתרום לביור האם קיים חשש לניגוד עניינים בין תפקידו בשירות הציבורי לבין ענייני הפרטיים. בין היתר, נדרש העובד לפרט את עסקיו ועיסוקיו, השקעותיו, שותפיו, הספקים עימם הוא עבד, הלקוחות להם נתן שירותים וכל מידע רלוונטי אחר.

### המדיניות שנהגה לעניין מתן פומבי להסדרי ניגוד עניינים

3. הגישה שננקטה עד כה גרסה כי, ככלל, יש להותיר את ההסדרים למניעת ניגוד עניינים חסויים, ולהביאם לידיעת מספר מצומצם של גורמים העוסקים בנושא. הטעמים לכך היו, בין היתר, הגנת פרטיותו של העובד, ופרטיותם של צדדים שלישיים המוזכרים בהסדר, החשש כי הגילוי ירתיע אנשים טובים מלבוא לשירות הציבורי, והחשש לפגיעה בעבודתה של הרשות הציבורית מצד גורמים אינטרסנטיים. במקרים בהם התבקש מידע ספציפי לגבי ההסדר – בדרך כלל נמסר מידע זה בדרך של פרפראזה.

### על חופש המידע - כללי

4. עקרון חופש המידע במשמעותו הגרעינית היה קיים עוד קודם לחקיקת חוק חופש המידע. כשלושים שנה טרם חקיקתו של החוק, הורה ביהמ"ש העליון כי על הרשות הציבורית לתת לאזרח זכות עיון בחומר שבידיעתו יש לו עניין לגיטימי, אלא אם תצביע על אסמכתא בחוק השוללת מהאזרח זכות זו. בית המשפט הדגיש כי רק מנימוקים כבדי משקל יכולה הרשות

לטעון חיסוי למסמך מסוים שלאזרח יש בו עניין לגיטימי, וכי השכל וההגינות האלמנטרית ביחסים בין שלטון ואזרח מחייבים מסקנה זו. שלילת זכות העיון מן האזרח, מקימה, לשיטתו של בית המשפט, מחיצה בין השלטון לבין האזרח, ואינה עולה בקנה אחד עם עקרונות המינהל התקיין במשטר חפשי. (בג"צ 337/66, עזבון קלמן פיטל נ' ועדת שומה, פ"ד כא(1) 69).

5. בית המשפט חזר על עמדתו זו במספר פסקי דין נוספים, וציין כי חובת הגילוי המוטלת על הרשות הציבורית ועל עובד הציבור נובעת מחובת הנאמנות שלהם כלפי הציבור, ומכך שהמידע המצוי בידי הרשות הציבורית ובידי עובד הציבור הינו "נכס" השייך לציבור, ולכן עליהם להביאו לידיעת הציבור (בג"צ 142/70, בנימין שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כה(1) 325, 331).

6. בית המשפט ייחס חשיבות רבה לזכותו של הציבור לחופש גישה למידע המוחזק בידי רשויות הציבור, וציין כי קבלת מידע על-אודות דרכיו ואורחותיו של השלטון חיונית ליכולתו של הציבור לפקח על פעילותן של רשויות השלטון, וידיעתן של רשויות השלטון כי חשופות הן לביקורת תביא מצידן ליתר סדר ומשטר, ותרתיע אותן מעשיית מעשים החורגים מן המותר והראוי. בית המשפט הוסיף וציין כי כיבודה של זכות הציבור לדעת מהווה אף תנאי להגשמתה של זכות היסוד לחופש הביטוי (בג"ץ 5771/93 בן ציון ציטרין ואח' נ' שר המשפטים ואח', פ"ד מח(1) 661, 673).

7. ואולם, בדבריו, הקפיד בית המשפט להדגיש כי חובת הגילוי אינה מוחלטת, וכי קיימים שיקולים רבי חשיבות, שביניהם, שיקולים של בטחון ויחסי חוץ ויחסים כלכליים וחברתיים, העשויים להצדיק את צמצומה. (ר' בג"צ 1601/90, עו"ד משולם שליט נ' ח"כ שמעון פרס ואח', פ"ד מד(3) 353, 365-366).

8. חוק חופש המידע, בא לעגן בחקיקה את הזכות לקבל מידע, על סייגיה וחריגיה, במטרה לסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ולאפשר בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון (ר' דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח תשנ"ז, 397. כן ר' דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו-1996, ה"ח התשנ"ו, 608). התפיסה שביסוד החוק היא שהמידע בידי רשויות השלטון הוא נכס של האזרחים אשר הרשויות מחזיקות אותו בנאמנות עבורן. לפיכך, מחובתן של הרשויות לאפשר לציבור גישה למידע, בכפוף לנסיבות מיוחדות המצדיקות חיסיון (ר' גם הנחיה 3.1000, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מיום 20.07.2003).

9. חוק חופש המידע קובע כי על הרשות הציבורית למסור את המידע המצוי בידה, לכל מבקש, מבלי שיהיה עליו ליתן טעמים ולהסביר את הצורך שיש לו בפרטי אותו המידע (סעיף 7 לחוק), יחד עם זאת, כאמור לעיל, נקבעו בחוק שורה של סייגים וחריגים לחובת הגילוי (סעיפים 8, 9 ו-14 לחוק) שהם בגדר היוצא מן הכלל, ונועדו לאזן, בצורה ראויה, בין זכותו של הציבור לקבל את המידע לבין ערכים מוגנים אחרים של פרטיות, יעילות, עבודת המינהל וכו'.

#### חוק חופש המידע ותחולתו על הסדרים למניעת ניגוד עניינים

10. הזכות לקבל מידע משתרעת על כל מידע המצוי ברשות ציבורית (סעיף 2 לחוק), ולפיכך גם על ההסדרים למניעת ניגוד עניינים המצויים בידי משרדי הממשלה. מסקנה זו מתבקשת גם מתכליתו האמורה של החוק, מחובת הנאמנות שהרשות חבה בה כלפי הציבור, ומהיותו של המידע המצוי בידה קניינו של הציבור. כאמור, על פי החוק – גילוי המסמכים הוא הכלל, והחיסיון הוא החריג, כאשר על הרשות הנטל להצביע על החריג הנוגע לעניין. במקרה של הסדר למניעת ניגוד עניינים, גם העובד שעימו נערך ההסדר זכאי להציג בפני הרשות או בפני בית המשפט, לפי העניין, את הטעמים לפיהם הוא זכאי, לדעתו, לחסות מידע מסוים מתוך הסדר ניגוד העניינים שנערך עימו.

11. כפי שצוין לעיל, בהסדר למניעת ניגוד עניינים נדרש העובד לחשוף את ענייניו הפרטיים, ביניהם, מצבו הכלכלי ופרטים אודות שותפים ולקוחות שהיו לו עובר למינויו לשירות המדינה. חשיפתם של פרטים אלה מההסדר עלולה לפגוע בפרטיותו של העובד, או של צדדים שלישיים המוזכרים בו, ולעיתים אף לגרום להם נזק של ממש. כמו כן החשיפה של פרטי ההסדר עלולה לגרום, לעיתים, לניגוח של עובד הציבור ולהכבדה על עבודתו השוטפת, ואולי אף לשיבושה, מצד גורמים אינטרסנטיים שונים, או להרתיע אנשים טובים הנדרשים להסדרים מפורטים למניעת ניגוד עניינים, מלהצטרף לשירות המדינה. בכך עלול הדבר להביא גם לשיבוש עבודת הרשות.

12. מאידך גיסא, קיימים טעמים המצדיקים לשקול שינוי המדיניות בנוגע למתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים, במגבלות שייקבעו. הטעם הראשון לכך הוא, שהסדרים למניעת ניגוד עניינים הנערכים לבעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה הם, מטבעם, מידע שיש בו עניין ציבורי רב. בהקשר זה יצוין כי גם סעיף 18(3) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, הכיר בכך שבמשפט פלילי או אזרחי בשל פגיעה בפרטיות, תהיה זו הגנה טובה אם בפגיעה היה עניין ציבורי המצדיק אותה בנסיבות העניין. בנוסף, מסירת ההסדרים לידי מספר מצומצם של גורמים, כפי שנעשה עד כה, עלולה, במקרים מסוימים, להכביד על אכיפתם, שכן לא תמיד יודעים גורמים אחרים בשירות הציבורי מהם העניינים בהם מנוע העובד מלטפל. מעבר לכך, גורם ההרתעה מפני התנהגות בלתי תקינה הגלום במתן פומבי להסדרים, חל במידה פחותה כלפי עובדי הציבור שיודעים שהסדר ניגוד העניינים שלהם נשאר חסוי.

13. האיזון בין נדבכים אלה צריך להיעשות לפי הקריטריונים שהותוו בחוק חופש המידע. הטעמים המצדיקים מתן פומבי לאותם חלקים של הסדרים למניעת ניגוד עניינים שלא מתקיימים בהם הסייגים והחריגים לגילוי מידע הקבועים בחוק, גוברים, לשיטתנו, על הטעמים המבססים את הגישה העקרונית של חיסיון גורף להסדרים. על כן, כאשר בוחנים את האפשרות ליתן פומבי להסדר למניעת ניגוד עניינים מסוים, הרי שהשאלה המרכזית צריכה להיות אילו רכיבים של ההסדר נכנסים לגדרם של הסייגים והחריגים לגילוי מידע הקיימים בחוק חופש המידע.

#### הטיפול בהסדרים למניעת ניגוד עניינים מכאן ולהבא

14. על כן, מכאן ואילך, בעת עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים יפעלו הגורמים הרלוונטיים בדרך זו:

א. בעת גיבושו של הסדר למניעת ניגוד עניינים יציין היועץ המשפטי של המשרד בפני העובד החותם על ההסדר, במפורש, שעל ההסדר חל חוק חופש המידע, ולכן ההסדר, ככלל, לא יהיה חסוי, למעט אותם חלקים בו אשר העובד יצביע על טעם כדן לחיסוים. היועץ המשפטי של המשרד יציין במפורש בגוף ההסדר כי יחולו עליו הוראות חוק חופש המידע.

ב. עובד המבקש לחסות פרטים המצוינים בהסדר שנערך עימו, יפרט לפני היועץ המשפטי של המשרד את הטעם לחיסיון המבוקש על ידו. היועץ המשפטי של המשרד יחליט האם ניתן לחסות את הפרטים המבוקשים על ידי העובד. במידת הצורך, יוכל היועץ המשפטי של המשרד להתייעץ עם הגורמים הרלוונטיים ממשרד המשפטים בנושא.

ג. ככלל, בהתאם לחוק חופש המידע, יינתן חיסיון לפרטים הנכנסים לגדרם של החריגים הקבועים בסעיף 9 לחוק, וביניהם, פגיעה בפרטיות (סעיף 9(א)(3) לחוק) וסודות מסחריים או מקצועיים (סעיף 9(ב)(6) לחוק). כך, ככלל, תכובד בקשתו של העובד שלא לגלות פרטים מן ההסדר הנוגעים לרכושו האישי או למצבו הכספי, ותינתן הגנה לפרטיותם של צדדים שלישיים המוזכרים בהסדר. בהקשר זה יצוין כי במקרים מסוימים, בהם מתבקש חיסיון על שמותיהם של לקוחות שהיו לעובד במסגרת עיסוקו הקודם, יש לשקול, בין היתר, האם מדובר בלקוחות שעובדת היותם לקוחותיו של העובד הינה ידועה בציבור, למשל בנסיבות בהן הדבר פורסם באתר האינטרנט של עסקו הקודם של העובד, לבין לקוחות שהקשר בינם לבין העובד לא נחשף, כגון לקוחות של עורך דין. בנסיבות שבהן שמות הלקוחות פורסמו בציבור, ככלל, אין מקום לחסות שמות אלה.

- ד. יש להעיר כי בכל מקרה בו תשקול הרשות למסור מידע הנוגע לצדדים שלישיים אשר גילויו עשוי לפגוע בצדדים השלישיים, יהיה צורך לפעול בהתאם לסעיף 13 לחוק חופש המידע, וליידע את הצדדים השלישיים על הבקשה למסירת המידע ועל זכותם להתנגד לה. כך, ככל שיתבקש לחשוף הסדר הכולל פרטים הנוגעים ללקוחות שהיו לעובד טרם עבודתו בשירות המדינה, ושחשיפת שמם עלולה לפגוע בהם, כגון לקוחות של עורך דין שלא נחשפו ברבים ככאלה, הרי שטרם חשיפתם של פרטים אלה, יהיה על הרשות הציבורית לפנות לכל אחד מן הלקוחות, ליידע אותם על הבקשה למסירת המידע ולאפשר להם להתנגד למסירתו. קיום הליך כאמור ומורכבותו (האם מדובר במספר רב או במספר מצומצם של לקוחות), שיש בו להכביד על עבודתה של הרשות הציבורית, עשוי להיות גם מלכתחילה אחד השיקולים שישקלו בעת ההחלטה האם לחסות את הפרטים, מול התועלת הציבורית שבחשיפתם.
- ה. לאחר השלמת ההסדר למניעת ניגוד העניינים והסדרת נושא הפרטים החסויים, אם יהיו כאלה, יוכל כל מבקש לקבל עותק מן ההסדר, למעט החלקים שנקבע כי יהיו חסויים.
- ו. היועץ המשפטי של המשרד יעביר העתק מנוסחו המלא של ההסדר, כולל חלקיו החסויים, למנכ"ל המשרד ולנציב שירות המדינה. במידת הצורך, וככל שתפקידו דורש זאת, ימסור היועץ המשפטי של המשרד העתק מנוסחו המלא של ההסדר גם לגורם שייקבע כמחליפו של העובד לאותם נושאים שבהם הוא מצוי במצב של חשש לניגוד עניינים. הסדר למניעת ניגוד עניינים שיערך למנכ"ל המשרד, יועבר על ידי היועץ המשפטי של המשרד גם לידי השר הרלוונטי.
- ז. היועץ המשפטי של המשרד יעביר העתק מנוסחו החלקי של ההסדר, ללא חלקיו החסויים, למבקר הפנימי של המשרד ולחשב המשרד.
- ח. הגורמים שיקבלו לידיהם את ההסדר במלואו, ידאגו להחזיקו כפי שנהוג להחזיק חומר רגיש, כך שלא יגיע לידיהם של מי שאינם מוסמכים לעיין בו.
- ט. כל גורם אשר יבקש לדעת את מלוא המגבלות המוטלות על העובד, בין אם מדובר בעובד אחר הזקוק למידע לצורך תפקידו, ובין אם מדובר בגורם חיצוני – יופנה ליועץ המשפטי של המשרד, אשר יבחן כל בקשה לגופה. היועץ המשפטי של המשרד יאזן בין האינטרסים השונים הנוגעים לעניין, ובמידת הצורך יתייעץ עם היועץ המשפטי לממשלה, או עם נציגו, בנושא.

ט. בכל מקרה, כאשר מדובר בעובד בכיר, אשר מינויו הוא בידי הממשלה או טעון אישורה,<sup>1</sup> תיבחן האפשרות לפרסם את הסדר ניגוד העניינים באופן יזום מיד לאחר עריכתו, בכפוף לחריגים המנויים בחוק חופש המידע, כאמור. היועץ המשפטי יפנה לעובד הבכיר ויציין בפניו כי העניין הציבורי בחשיפת הסדרי ניגוד עניינים של עובדים בכירים הולך וגדל, ובתוך כך מתקבלות לא מעט בקשות חופש מידע והסדרים אלה נמסרים בסופו של דבר לציבור בהסתייגויות המתחייבות. בהתאם, יציע היועץ המשפטי לעובד הבכיר את האפשרות לבחור ולפרסם באופן יזום ומבעוד מועד את הסדר ניגוד העניינים שלו, ובכך להביע הזדהות עם עקרון השקיפות תוך שמירה על אפשרות לשלוט במועד פרסום ההסדר שנערך בעניינו.

15. לגבי הסדרים שנחתמו טרם למתן הנחיה זו, אשר יתבקש גילויים - תינתן לעובד האפשרות להציג עמדתו לגבי הפרטים שהוא מבקש לחסות, ולעמוד על כל זכויותיו לפי חוק חופש המידע. בעת בחינת הבקשה לגלות את ההסדר, יינתן משקל לעובדה שהעובד ערך את המסמך לאחר שהובאה לידיעתו המדיניות שלפיה ככלל לא יינתן להסדר פומבי. בנסיבות אלה, שינה העובד את מצבו על סמך מצג זה, ולכן יש לבחון את שאלת חשיפת כל פרט מידע ברגישות רבה ומתוך התחשבות בעובדה זו.

16. יודגש כי אנו מוצאים שיש להחיל הנחיה זו, בשינויים המחויבים, על כלל ההסדרים למניעת ניגוד עניינים הנערכים בשירות הציבורי, גם עם מי שאינו "עובד ציבור", וזאת מן הטעם שתכליות גילוי המידע כפי שפורטו לעיל, מתקיימות גם במקרים אלה.

---

<sup>1</sup> מינויים אלה מוגדרים בפסקה 11.96 לתקשי"ר.