

הארץ, 25 במרץ 1985

הסכנה: בנק מידע ממשלתי / ד"ר זאב סגל

הכנסת חייבת לעיין מחדש בתיקון לחוק הגנת פרטיות שיש בו חשיפה מוגזמת של הפרט ל"אח הגדול" שיוכל לאגור מידע על האזרח בלא שיוטלו עליו מגבלות משמעותיות.

חוק הגנת הפרטיות (תיקון), התשמ"ה-1985, נועד, על-פי גישת יוזמיו, לאפשר לרשויות הציבוריות לפעול ביעילות ולהביא לאכיפת החוק. החוק החדש לא יצר איזון נאות בין האינטרס החברתי האמור לבין הצורך לשמור על פרטיותו של אדם, ולהגן עליו מפני מידע הנאגר על אודותיו בידי "גופים ציבוריים". המטרה הייתה ראויה, והנה פרי עבודתה המאומצת של ועדה שמינה היועץ המשפטי לממשלה. ספק אם ההסדר שנוצר הנו ראוי. נראה שאת המטרה שבריכוז המידע, ניתן להשיג מבלי לחשוף את הפרט לזרימה בלתי-מוגבלת של מידה מרשות לרשות.

הואיל ומדובר בנושא רגיש נראה היה ראוי שהיתר להעברת מידע ייקבע על-ידי הכנסת בחוקים ספציפיים, המסמיכים את הרשויות הציבוריות לפעול. הסדר ספציפי יחייב דיון בכל מקרה בנפרד, מבלי להתיר לרשויות הציבוריות להזרים מידע על-סמך הוראה כוללת אחת. גישה כזאת תצריך יתר מאמץ מצד הרשות המחוקקת, אך היא חייבת להקדיש זמן לנושא הנוגע בזכות היסוד של אדם לפרטיות. ההיתר הכולל להעברת מידע שנקבע בחוק החדש מצטיין בהגדרות עמומות ורחבות, שיש בהן סכנה לניצול לרעה של הסמכות הניתנת לרשויות הציבוריות. פרטי ההסדר (שהוארו ברשימה הקודמת) מתאפיינים כולם בחוסר בהירות. ההיתר הוא להעביר מידע אם הדבר נעשה "במסגרת הסמכויות או התפקידים" של גוף ציבורי, אם הדבר דרוש "למטרת ביצוע חיקוק". הפתח שנפתח כאן יכול להוביל, בחיי המעשה, להעברת מידע בלתי-מוגבלת. העובדה שהכנסת השאירה את הסדר סדרי הפיקוח לחקיקת משנה, אפילו שזו תצטרך להתאשר בידי ועדה של הכנסת, נותנת בידי הרשות המבצעת כוח רב מדי. הסדרי פיקוח חייבים להיקבע בחקיקה ראשית לאחר דיון וויכוח פומביים במליאת הכנסת.

ב"ועדת קלוגמן", שדעת-הרוב שבה, עיצבה את הוראות החוק הקיים הובעה הסתייגות מן הגישה המתירה העברה גורפת של מידע. פרופסור רות גביזון העלתה מספר טענות כנגד נוסח הועדה.

נוסח מצומצם של המונח "מידע", שלגביו בלבד חלות המגבלות שבחוק, עלול לגרום לכך שהעברות מידע מסוימות תהיינה מותרות ללא כל פיקוח או ערובות מגנות, וזאת אפילו יש במידע מסוים חשש לפגיעה חמורה באזרח. המונח "מידע", כהגדרתו בחוק המקורי, כולל נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונותיו. פרופ' גביזון הצביעה על כך שאין הנוסח "מכסה" מידע על תנועותיו של אדם בארץ ומחוצה לה, חברותו בארגונים שונים, יחסי ידידות שיש לו עם אחרים, וכדומה. החוק, כפי שנתקבל, מטיל מגבלות גם על העברת ידיעות על ענייניו הפרטיים של אדם, אפילו אין אלה בגדר "מידע" על-פי החוק. אלא שהגדרתו העמומה של החוק אין בה כדי להבטיח

אי זרימת מידע פרטי, של הרשות המעבירה, הואיל ושיקול הדעת נשאר בירידה. מגבלה חקיקתית ראויה חייבת לציין במפורש איסורים, ולא להשאיר זאת לשיקול דעתה של הרשות המעבירה. ניסוחו הרחב של החוק, כהארת פרופ' גביזון, יש בו כדי קירוב מסוכן לרעיון של "בנק מידע ממשלתי", שנבדק ונדחה באנגלית, בארצות-הברית ובאוסטרליה, בשל החשש לפגיעה בפרטיות. ההיתר הגורף עומד בניגוד לתפישה חוקתית שהייתה מקובלת בישראל עד עתה ושלפיה, כאשר נראה היה הצורך להתיר העברת מידע, נעשה הדבר בהוראת-חוק מיוחדת הנוגעת לסמכויותיה של רשות מסוימת. ההעברה צריכה להיות מותנית בקיומו של "צורך חיוני". תנאי מגביל כזה נעדר מהצעת הועדה (ומנוסח החוק כפי שנתקבל).

בהיתר לגורמים ציבוריים להעביר מידע למשרדים ממשלתיים, יש משום שלילה גמורה של יכולת האזרח לשלוט על מידע שמועבר על אודותיו. כך מתאפשרת העברת מידע על-ידי בתי-ספר, למשל, למשרדי הממשלה על-פי דרישתם. על גופים אלה לא חל העיקרון של אחדות המידע שבידי הממשל. קביעת הועדה, קובעת פרופ' גביזון, שיש מקום לכך, למנוע את "הטרדת האזרח", יש בה "לעג לרש". את הצורך ביעילות מנהל ניתן לפתור על-ידי הסמכת רשויות לדרוש מידע, ולא על-ידי היתר להעברה-גורפת של מידע.

ביקורת זו יש בה כדי להציב את ההכרח בעיון מחדש בהסדר שנתקבל. דווקא אצלנו כאשר דליפת מידע מגורמים ממשליים הייתה לתופעה רווחת, דומה שהסנקציה הפלילית שנקבעה אין בה כדי לספק. החוק קובע, אמנם, סמכות לבית-המשפט, שהרשיע על הפרת ההוראות, להורות על השמדת המידע, אך ספק אם יש בכך די ליצור פיקוח נאות. החוק, כאמור, שאיננו ראוי בנוסחו מן הבחינה העקרונית, ודאי שלא צריך היה להתקבל מבלי שייקבעו הוראות חוקיות ברורות בדבר הפיקוח על אודות העברת המידע. במצב הנוכחי, וטרם התקנת תקנות בעניין נמצא נושא הפיקוח פרוץ לכל עבר. "ועדת קלוגמן" השקיעה עבודה רבה, שאין להפחית בערכה, בהכנת החוק. ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת תרמה לא מעט בקביעתן של מגבלות נוספות על העברת המידע. אולם ההסדר שנוצר אינו הסדר ראוי שיש בו כדי מציאת נוסחאת איזון סבירה בין הצורך ביעילות המנהל ובאכיפת החוק לבין ההכרח בשמירת פרטיותו של אדם. במצב שנוצר לא יהיה בידי הפרט כל יכולת לעקוב אחר זרימת המידע על אודותיו, והרשויות הציבוריות יוכלו לאגור מידע מרוכז, גם בלא קיומו של אינטרס חיוני ממש, המצדיק זאת.

עדיין לא מאוחר לעיין מחדש בהסדר החקיקתי שנקבע. ההסדר הקיים יכול להוות הבסיס הרעיוני להסדר חדש שעיקרו צריך להיות קביעת היתר להעברת מידע בחקיקה ספציפית, על-פי קביעה עקרונית בלבד שתיעשה בחוק הגנת הפרטיות, אשר יתווה דרך למחוקק להתיר העברות מידע בחוקים מיוחדים, ולצרכים ספציפיים מוגדרים. כל היתר חוקי צריך להתבסס על הכרח שבריכוז מידע, ולא על טעמים מופשטים שבנוחות מנהלית. זוהי, לדעתי, הדרך הראויה למחוקק ללכת בה. המינימום שצריך להיעשות עתה הוא לקבוע בחוק הגנת הפרטיות הוראה בדבר דחיית תחולתו של ההסדר עד למועד שבו יוסדרו דרכי הפיקוח על העברת המידע. דרכים אלה חייבות להיקבע בחוק, ולא בחקיקת משנה.

החוק החדש נתקבל בכנסת, בקריאה שנייה ושלישית, ללא דיון ולא הסתייגויות. חברי-הכנסת היו עסוקים, כנראה, בעניינים חשובים יותר. הם חייבים עתה לפעול בדרך המוצעת, כדי שלא יהיה בספר החוקים שלנו הסדר שכזה שמהווה פגיעה בלתי מוצדקת בזכותו של אדם לפרטיות. זכות זו "להיעזב במנוחה" הנה מזכויות האדם החשובות ביותר שאין נבחר הציבור רשאים

להפקירה לשיקול דעתה של כל רשות מנהלית. אמון ביושר ובהגינות של הרשויות המנהליות לא די בו כאשר מדובר בזכויות האזרח החשובות ביותר.