

הארץ, 24 במרץ 1985

"האח הגדול": ישראל, 1985 / ד"ר זאב סגל

תיקון לחוק הגנת הפרטיות שנתקבל בכנסת ומאפשר הקמתו של "בנק מידע ממשלתי" ומעורר חשש לפגיעה בפרטיות האזרח, שעליה בא החוק להגן. יכולת המנהל לתפקד ביעילות אינה מחייבת הסדר שכזה.

בראשית החודש, בקול דממה דקה, ללא כל הסתייגויות ובלא דיון קיבלה הכנסת את חוק הגנת הפרטיות (תיקון), התשמ"ה-1985. ארבע שנים קודם לכן, בעקבות המלצותיה של הוועדה להגנה מפני פגיעה בצנעת הפרט, קיבל בית-המחוקקים את חוק הגנת הפרטיות. חוק זה, שעל הוראות שונות שבו נמתחה ביקורת, ביטא מגמת יסוד חשובה. מטרתו החקיקתית הייתה להגן על הפרט מפני פגיעה בצנעתו על-ידי אמצעים טכנולוגיים משוכללים, פרסומים חושפניים בכלי התקשורת וריכוז מידע על אודותיו ב"מאגרי מידע", באמצעות מערכת עיבוד נתונים אוטומטית.

הוראת המחוקק דאז יצרה בסיס לסברה, כי קיימת בידי גופים ציבוריים הסמכות להעביר מידע שמצוי בידם, בינם לבין עצמם, בכפוף למגבלות מועטות שנקבעו בחוק. אלא שהיועץ המשפטי לממשלה, פרופסור יצחק זמיר, קבע, שהוראות החוק אין בהן "כדי להקנות לגוף כלשהו תפקיד, או סמכות, שלא הוקנו לו על-פי חוק אחר, ושלא היו בידיו לפני שנחקק חוק הגנת הפרטיות". בחוות-דעתו, שניתנה לבקשת המוסד לביטוח לאומי, קבע היועץ המשפטי, כי "גוף ממשלתי או גוף אחר, הממלא תפקיד ציבורי על-פי דין שברשותו מאגר מידע בתוקף תפקידו, אינו רשאי למסור מידע בנוגע לפרטים אישיים (כגון: שם, כתובת, גיל, מצב משפחתי, השכלה, בריאות וכדומה) לא לגופים פרטיים ואף לא לגופים ציבוריים אחרים, אם לא הוסמך לכך בחוק". הסמכה ספציפית, כנדרש, נמצאת בחקיקה הישראלית, למשל בחוק לתיקון דיני מסים (חילופי ידיעות בין רשויות המס), התשכ"ז-1967 הקובע, כי רשות מס רשאית למסור לרשות מס אחרת ידיעות, שהרשות המקבלת רשאית לדרוש, או לקבל אותן על-פי דין מכל מקור אחר. חשיבות קביעתו של היועץ המשפטי הייתה, שבאין הסמכה בחוק ספציפי, אין רשות מוסמכת להעביר מידע לרשות אחרת. חוק הגנת הפרטיות, קבע היועץ, אינו יוצר סמכות כללית בידי רשות ציבורית להעביר מידע, אפילו יש בו כדי לפטור מאחריות אזרחית ופלילית, במקרה שמסרה מידע שברשותה.

כך היה ברור, כי נושא העברת המידע בין גופים ציבוריים הוא בלתי-מוסדר כראוי. אלא שחוות-דעתו של היועץ, הנחשבת כמחייבת את רשויות המדינה בתיאור הדין, הטילה מחסום על הרשויות הציבוריות. להוציא חריגים של העברת מידע, בניגוד לדין, חשו הרשויות את עצמן מוגבלות בכל הנוגע להעברת מידע שאגרו על אזרחים. עם זאת, הצביע היועץ על מה שמוסכם, בעיקרו של דבר, על רבים. צנעת הפרט חייבת, לעתים, לסגת מפני האינטרס הציבורי שבריכוז מידע בידי רשויות. יעילות המנגנון הציבורי והאינטרס שבאכיפת החוק, מחייבים מתן סמכות מסוימת בידי הרשויות להעביר מידע בין לבין עצמן. על-רקע זה ועל רקע גישת היסוד, המקובלת גם במדינות אחרות, קבע היועץ, כי "יש צורך וצידוק בהעברת מידע הנוגע לפרטים אישיים מגוף ציבורי אחד לגוף ציבורי אחר, לצורך מילוי תפקידים. אולם העברת המידע דורשת היתר והסדר חוק, שיהיה מכוון למנוע שימוש לרעה במידע".

הצורך בהסדרת המצב הניעה את היועץ המשפטי לממשלה למנות ועדה, שתפקידה היה לדון בבעיות העברת מידע ממאגרי מידע של גופים ציבוריים, ולהציע הצעות באשר למצב הרצוי. הוועדה שבראשותו של עורך-דין חיים קלוגמן, ממונה בכיר על חקיקה במשרד המשפטים, החלה בפעולתה לפני כשלוש שנים. על חבריה נמנו היועצים המשפטיים למשרדי ראש הממשלה ומשרד הפנים, היועץ המשפטי למוסד לביטוח לאומי, ראש ענף ייעוץ וחקיקה במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי ופרופסור רות גביזון, מן הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, שתחום התמחותה המיוחדת הוא הפרטיות. הוועדה עיינה בחומר השוואתי, שמעה מומחים. וקיבלה הערות מגופים שונים. הוועדה הגישה המלצותיה באוקטובר, 1982. מסקנותיה הוגשו על-דעת רוב חבריה. לדו"ח צורפה חוות-דעת מסתייגת של פרופסור גביזון, שקנתה לה שם בישראל ומחוצה לה בתחום הגנת הפרטיות.

בעקבות המלצותיה של הוועדה, כפי שנתקבלו על-דעת רוב חבריה, הגישה הממשלה לכנסת הצעת החוק. ההצעה הוגשה ביוני, 1983, אושרה בקריאה ראשונה, והועברה לוועדת החוקה, חוק ומשפט. הוועדה דנה בחוק ארוכות, והכניסה בו מספר שינויים, אלא ששמרה על עקרונות שעליהם המליצה הוועדה. הצעת הוועדה הונחה על שולחן הכנסת, והחוק נתקבל על-פי נוסח הוועדה בלא כל דיון. היעדר דיון במליאה, ואי הגשת כל הסתייגויות, מעידים, שחברי הכנסת לא גילו ערנות לנושא היורד לשורשי אחת מזכויות הפרט החשובות ביותר, והיא: הגנתו של הפרט מפני חדירה לצנעת חייו, באמצעות ריכוז מידע אודותיו. חוקים בעלי משמעות דומה, הנוגעים לחירויות הפרט, זכו בעבר לדיונים נוקבים במליאה, למרות שנתקבלו במליאת ועדת החוקה, חוק ומשפט פה אחד, כפי שאכן אירע במקרה הנוכחי.

בקביעת התיקון בחוק הגנת הפרטיות, הלכה הכנסת בעקבות המלצת הוועדה, שלפיה מן הראוי להתיר העברת מידע בין גופים ציבוריים, על-ידי קביעתו של הסדר כולל בחוק הגנת הפרטיות, וזאת, הואיל וחוק זה מסדיר את נושא מאגרי המידע. הדרך החקיקתית היא זו של קביעת סמכות כוללת בדבר חקיקה אחד, וזאת תוך שלילת הגישה שלפיה ראוי לקבוע הוראות, המתירות העברת מידע, בחוקים ספציפיים הנוגעים בסמכויותיהם של גופים ציבוריים (למשל: המוסד לביטוח לאומי). ניתן להבין את הגישה האמורה ברצון לקבוע הסדר כללי, שיחול על כל הרשויות הציבוריות, אך גישה זו פוטרת את הכנסת מדיון רציני בכל עניין בנפרד, דיון שבהכרח נושא עמו סיכוי, כי סמכות משמעותית שכזאת לא תינתן לכל "גוף ציבורי", המוגדר בחוק שנתקבל בצורה רחבה ביותר. הוועדה המליצה, כי תינתן לשר המשפטים סמכות רחבה "להתקין תקנות בדבר סדרי מסירת מידע בין גופים ציבוריים", ובכך ביקשה להעניק לרשות המבצעת סמכות רחבה ביותר. לכך לא הייתה מוכנה ועדת החוקה, חוק ומשפט להסכים, ובחוק שנתקבל נקבע, כי שר המשפטים רשאי להתקין תקנות בדבר סדרי מסירת המידע מאת גופים ציבוריים, אלא שהוא יצטרך לקבל לכך את אישורה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. יש בכך משום הגברה ראויה של הפיקוח הפרלמנטרי, טרם התקנתה של חקיקת משנה, אלא שעדיין נראה שראוי היה, למען הגנת הפרט, לקבוע, כי סדרי הפיקוח על העברות המידע ייקבעו בחקיקתה של הכנסת עצמה, וזאת בהוראת חוק. דרך כזו נחשבת ראויה יותר, הואיל ולפיה ייקבעו ההסדרים הראשוניים, רבי החשיבות, לאחר דיון במליאת הכנסת. במצב הנוכחי, על-פי החוק החדש, ייקבעו הסדרי הפיקוח ב"חדרי חדרים": במשרד המשפטים ובוועדת החוקה, חוק ומשפט. במשרד המשפטים פועלת כבר עתה ועדה, המכילה את התקנות לאישור השר.

ההסדרים העקרוניים הנקבעים בחוק הם בעיקרם אלה:

מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, אלא אם כן המדובר במידע שפורסם לרבים על-פי סמכות כדין, או אם הועמד המידע לעיון הרבים על-פי סמכות כדין, או שהאדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה. ניסוח זה של האיסור העקרוני (המאבד מתוקפו לאור ההיתר הרחב: ראה להלן) אינו חל, אם מדובר במידע שהוא גלוי לציבור מכוח הוראות בחוקים ספציפיים. כך רשאי כל אדם לקבל ידיעה על שמו ומענו של כל אדם, מכוח חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965. הוא הדין במידע על רישום מקרקעין מכוח חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969. כך גם באשר למידע המופיע בפנקס הבוחרים לפי האמור בחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969. לפי האמור שם, יכול כל אדם לעיין בפנקס הבוחרים, ולמצוא שם מידע על שמו של כל בוחר, שם הוריו, שנת לידתו, מענו ומספר תעודת הזהות שלו. הוועדה העירה, כי החוק האמור פוגע בפרטיות, הואיל והוא כולל את שנת הלידה של אדם, "פרט שיש בו רגישות לגבי אזרחים רבים". סוגיה זו לא טופלה בחוק החדש, והפגיעה בפרטיות קיימת. בכל מקרה, העברתו של מידע כזה אינה באה בגדר האיסור, ועתה יוכל גוף ציבורי להעבירו בלא כל מגבלות. החוק אישר את הפרצה הקיימת.

האיסור הכללי לא יחול על "רשות ביטחון", כהגדרתה בחוק. רשות כזאת – משטרת ישראל, אגף המודיעין במטכ"ל, המשטרה הצבאית של צה"ל, שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים – תוכל לקבל או למסור מידע "לשם מילוי תפקידה". זאת אם המסירה, או הקבלה, לא נאסרו בחיקוק. הוראה מיוחדת זו יוחדה ל"רשות ביטחון", כך שעליה לא יחולו מגבלות החלות על רשויות אחרות. הואיל וחוקים ספציפיים אינם כוללים מגבלות ברורות על העברת מידע בידי "רשות ביטחון", התיר כאן המחוקק פריצת כל הגבולות של העברת המידע. הביטוי "לשם מילוי תפקידה" הוא רחב ובלתי-מוגדר, ופרוץ דיו כדי לאפשר העברת מידע גורפת. מסירת מידע מותרת, אם לא נאסרה בחוק או בעקרונות של אתיקה מקצועית, בין "גופים ציבוריים" אם נתקיים אחד מאלה: מסירת המידע היא במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסד המידע, והיא דרושה למטרת ביצוע חוק, או למטרה שבמסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו, או אם מסירת המידע היא ל"גוף ציבורי", הרשאי לדרוש אותו מידע על-פי דין מכל מקור אחר. "גוף ציבורי", מוגדר כמשרדי ממשלה ומוסדות מדינה אחרים, רשות מקומית וגוף אחר, הממלא תפקידים ציבוריים על-פי דין. וכן: גוף ששר המשפטים, באישור ועדת החוקה, חוק ומפשט הגדירו ככזה, וזאת אם נקבע בצו סוג המידע שהגוף רשאי למסור ולקבל.

פירושה של הוראה זו הוא אחד: המחוקק מתיר זרימה חופשית, למעשה, של מידע בין משרד ממשלתי אחד למשרד ממשלתי אחר, ובין "גפים ציבוריים" על-פי הגדרתם הרחבה בחוק. הגישה שנתקבלה בנויה על ההנחה, שלפיה מהווה הממשלה גוף אחד, ולכן מידע שנשר למשרד אחד נחשב, למעשה כמידע שנשר למשרדי הממשלה כולם. הסייג היחיד הוא, שלא יוכל ה"גוף הציבורי" להעביר מידע, אם זה ניתן לו בתנאי שלא יימסר לאחר ("מידע שבאמון").

גוף ציבורי "המוסר דרך קבע" מידע, יהא חייב לפרט עובדה זאת בכל עת שידרוש מידע בהתאם לחוק. גוף כזה ימסור גם הודעה על כך ל"רשם המידע". הוראה זו, לדעת הוועדה, תאפשר לאזרח לעקוב אחר מסלול העברת המידע, והוא יוכל לדרוש מן הרשות שתגלה לו איזה מידע נתון בידיה. המחוקק אינו מגדיר מהי מסירת מידע "דרך קבע". כך יוצא, שגם לפי החוק מסירה חד-פעמית של מידע לא תחייב הודעה לאזרח, כי מידע עליו הועבר ל"גוף ציבורי" אחר.

תחול חובת שמירה על סודיות המידע, והמפר את הוראות החוק יהא דינו: מאסר מקסימלי של שנה אחת.

עם כל ההבנה לצורך שביעילות המנהלית, ובהכרח לאפשר לעתים העברת מידע בין רשויות, ניתן לראות על-פני הדברים, שהמחוקק מתיר זרימה חופשית של מידע בין "גופים ציבוריים": משרדי הממשלה, רשויות מקומיות, ועוד. מידע על אודות ענייניו של אזרח יוכל לעבור בין הרשויות, כמעט באין מפריע. האזרח יהא חייב לשקוד על כך, שלא ייחשף ל"אח הגדול", שירכז מידע מסוגים שונים.

מעקב כזה הוא בלתי-אפשרי.