

מדינת ישראל
משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
(ייעוץ)

ט"ז אדר, תשס"ו
16 מרץ, 2006

תיקנו: 95-117 הגנת הפרטיות

אל : היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה

שלום רב,

הנדון: העברת מידע בין גופים ציבוריים

1. פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות מסדיר את נושא מסירת מידע או ידיעות מאת גופים ציבוריים. הכלל הוא, כפי שמוסדר בסעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן – **החוק**) כי מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה למעט במקרים הבאים:
 - א. המידע פורסם לרבים או הועמד לעיון הרבים על פי סמכות כדין (סעיף 23ב(א) לחוק);
 - ב. האדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה (סעיף 23ב(א) לחוק);
 - ג. מסירת המידע או קבלתה נעשתה על ידי רשות בטחון לשם מילוי תפקידה, ובלבד שמסירת המידע או קבלתה לא נאסרה בחיקוק (סעיף 23ב(ב) לחוק);
 - ד. מסירת המידע היא בין גופים ציבוריים ועומדת בדרישות סעיף 23 לחוק.
2. סדרי העברת המידע בין גופים ציבוריים הוסדרו בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים) התשמ"ו-1986 (להלן – **התקנות**).
3. בבג"צ 8070/98 **האגודה זכויות האזרח נ' משרד הפנים ואח'**¹ דן בית המשפט העליון בחוקיות ההסדר הקיים להעברת המידע הממוחשב ממרשם האוכלוסין במשרד הפנים לגופים ציבוריים ופרטיים שלא אגב שאילתות פרטניות. ביהמ"ש פסק כי על רשויות המדינה להגביר את הפיקוח, באמצעות תקנות או הנחיות, על הגישה למאגרי המידע השונים, וזאת הן בהיבט של כמות העובדים בעלי הרשאת גישה למידע המצוי במאגרים והן בהיבט של היקף המידע המועבר בין גופים ציבוריים לצורך מילוי עבודתם. בנוגע לגופים פרטיים ביהמ"ש קבע כי העברת המידע צריכה להיות מעוגנת בחקיקה מתאימה.

¹ בבג"צ 8070/98 **האגודה לזכויות האזרח נ' משרד הפנים ואח'**, פ"ד נח(4) 842.

4. בעקבות פסק הדין הוחלט לתקן את הוראות תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.
5. מכתב זה בא להנחות את הגופים הציבוריים בעקבות שינוי התקנות, אשר פורסם בק"ת תשס"ה, עמ' 968, ונכנס לתוקף בתאריך 19/12/2005.

הוועדה להעברת מידע

6. סעיף 3א לתקנות קובע כי בכל גוף ציבורי אשר מוסר מידע או מקבל מידע, ימנה המנכ"ל של אותו גוף ועדה להעברת מידע (להלן – **הוועדה**). יו"ר הוועדה יהיה המנכ"ל או סגנו או עובד בכיר הכפוף למנכ"ל ישירות. מספר חברי הוועדה לא יפחת משלושה, כאשר חובה למנות בין חברי הוועדה את היועץ המשפטי של הגוף הציבורי או נציגו ועובד שתחום עיסוקו הוא ניהול מאגר מידע ואבטחתו.
7. תפקידה של הוועדה הוא כפול: ראשית, בחינה של בקשות למסירת מידע מאת הגוף הציבורי וכן בקשות לקבלת מידע של הגוף הציבורי מאת גוף ציבורי אחר. שנית, קביעת הוראות לעניין הגישה למאגרי המידע שברשות הגוף הציבורי, אשר יבטיחו את השמירה על המידע המצוי במאגרים.

א. קביעת כללי גישה

8. על הוועדה לקבוע קריטריונים, בנוגע לכל מאגר מידע המצוי ברשות הגוף הציבורי, ובין היתר -
- מיהם בעלי התפקידים הזכאים לעיין במידע
 - אופן הגישה למאגר
 - צמצום המידע אליו קיימת גישה למינימום הנדרש
 - דרכי הבקרה
 - קבלת דיווח תקופתי על אופן יישום הוראות הוועדה
9. את כללי הגישה יש לפרסם לפי הוראת סעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – **חוק חופש המידע**).

ב. בחינת בקשות לקבלת מידע

10. בקשה לקבלת מידע של גוף ציבורי, על גבי טופס א' המצוי בתוספת לתקנות, תועבר לאישור הוועדה לאחר שבעלי התפקידים באותו גוף ציבורי אישרו את הבקשה, אך **בטרם** העברת הבקשה לגוף הציבורי ממנו נתבקש המידע. על הוועדה לבחון כי המידע המבוקש אכן נדרש, ובאופן בו הוא נתבקש, וכי מובטח שהגישה למידע תהיה מצומצמת ומפוקחת.

ג. בחינת בקשות למסירת מידע

גופים פרטיים

11. אין לאשר מסירת מידע לגוף שאיננו גוף ציבורי כהגדרתו בחוק, אלא כאשר מתקיימת אחת מהחלופות הבאות:
1. קיים חיקוק ספציפי המתיר את מסירת המידע;
 2. ישנה הסכמה של האדם נשוא המידע להעברתו. לעניין זה יש לבחון את מהות ההסכמה והאם כללה הסכמה בדבר העברת המידע לאותו גוף פרטי.

גופים ציבוריים

12. הוועדה תבחן בקשות למסירת מידע מאת הגוף בו היא יושבת רק לאחר שהוגש טופס א' המצוי בתוספת לתקנות, ולאחר שהבקשה אושרה על ידי מנהל מאגר המידע, הממונה על האבטחה והיועץ המשפטי של הגוף ממנו נתבקש המידע. להלן אופן בדיקת הבקשות הן על ידי בעלי התפקידים הרלוונטים והן על ידי הוועדה:
1. **עמידה באישורים הנדרשים לפי התקנות** – האם הבקשה הוגשה על גבי טופס א' שאושר על ידי כל הגורמים הרלוונטים בגוף המבקש (מנהל מאגר המידע, הממונה על האבטחה, היועץ המשפטי והוועדה);
 2. **תנאי מקדים מעמדו של הגוף מבקש המידע** – האם הוא "גוף ציבורי" כהגדרתו בסעיף 23 לחוק (משרד ממשלתי, מוסד מדינה, רשות מקומית, גוף אחר הממלא תפקידים ציבוריים על פי דין או גוף שנקבע בצו הגנת הפרטיות (קביעת גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986).
 3. **מניעה למסירת המידע** – האם מסירת המידע לא נאסרה בחיקוק או בעקרונות של אתיקה מקצועית, והאם לא הותנתה מסירתו בכך שהמידע לא יימסר לאחר.
 4. **תנאי מסירת המידע** – סעיף 23 יוצר הבחנה בתנאי מסירת המידע בין בקשות לקבלת מידע מאת משרד ממשלתי או מוסד מדינה (ס"ק (2)) לבין בקשות לקבלת מידע מיתר הגופים הציבוריים (ס"ק (1)).
- כאשר הבקשה לקבלת מידע היא מאת משרד ממשלתי או מוסד מדינה יש לבחון האם "מסירת המידע דרושה למטרת ביצוע כל חיקוק או למטרה במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו".
- כאשר הבקשה למסירת מידע היא מאת גוף ציבורי אחר, יש לבחון האם התקיימו שני אלה:
- א. "מסירת המידע היא במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע";
 - ב. "היא דרושה למטרת ביצוע חיקוק או למטרה במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו".
- או לחלופין, האם הגוף הציבורי אשר ביקש את המידע רשאי לדרוש את אותו מידע על פי דין מכל מקור אחר.

5. **דרישת המידתיות והסבירות** – מכיוון שיש למלא את הוראות החוק בהתאם להוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו יש לבחון כי הבקשה מידתית וסבירה על פי המבחנים הבאים:
- א. הבקשה לקבלת המידע מתאימה לשם יישום המטרה לשמה נדרש המידע, ויש קשר הגיוני בין הבקשה למטרה;
- ב. העברת המידע באופן המבוקש היא האמצעי הפחות פוגע מבין מגוון האמצעים האפשריים למימוש אותה מטרה;
- ג. קיים יחס סביר בין המטרה לבין הפגיעה שנגרמת בזכות לפרטיות לשם השגתה. בבחינת מבחנים אלו, יש לתת את הדעת לרגישות המידע האישי אותו מבקשים לקבל. ככל שהמידע רגיש יותר, יש צורך בהגנה רבה יותר על הפרטיות;
6. **בחינת אמצעי האבטחה בגוף המקבל** – על הוועדה לבחון מהם אמצעי האבטחה של מאגר המידע אליו יועבר המידע המבוקש בשלושה היבטים עיקריים:
- א. אמצעי מיחשוב – סיסמאות כניסה למערכת, מידור בתוך מאגר המידע בין פרטי מידע שונים, אמצעי הגנה על חדירה מבחוץ וכד';
- ב. אמצעים פיסיים – מיקום המאגר, הגישה הפיזית אליו וכד';
- ג. אמצעי בקרה – תדירות הבדיקות שנעשות למניעת חדירה למאגר המידע מבחוץ, אופן הפיקוח על השימוש שנעשה במידע על ידי מורשי הגישה וכד'.
7. **בחינת מורשי הגישה** – מי יהיו בעלי התפקידים שתנתן להם רשות לעיין במידע שנמסר, מספרם ולצורך איזו מטרה ניתנת להם הגישה למידע.
8. **בחינת הטיפול במידע עודף** – כיצד משמידים מידע עודף, אשר נמסר באופן נלווה לבקשה העיקרית, ומה עושים במידע ישן שאין בו עוד שימוש.

היחס בין הוועדה לממונה על האבטחה ולמנהל המאגר

13. תפקיד הוועדה להעברת מידע לפקח על התנהלות הגוף הציבורי בו היא עובדת בכל הנוגע להעברת מידע המצוי בידי הגוף הציבורי. העובדה כי המדינה, ככלל, מתזיקה בידיה מידע רב ורגיש אודות הציבור מחייב אותה להשתמש בזהירות רבה במידע שבידה. לצורך כך, נדרש פיקוח בתחום זה, במיוחד כאשר ישנו שיתוף במידע בין רשויות שונות.
14. בטרם הועבר התיקון בתקנות, כל מנהל מאגר ויועץ משפטי קבעו את הסטנדרטים לניהול המאגר הן בהיבט של הרשאות הגישה והן בהיבט של שיתוף המידע בין גופים ציבוריים. התיקון מנסה ליצור אחידות בתוך הגוף הציבורי, כך שכל ממלאי התפקידים הנוגעים בדבר יהיו כפופים לוועדה בשני היבטים אלה. בנוסף, מעתה הפיקוח והבקרה בנושא זה יהיו של הדרג הבכיר בכל גוף ציבורי.
15. כפי שצוין לעיל, אישור הוועדה להעברת מידע ינתן רק לאתר בחינה מדוקדקת של המורשים לאשר בקשות להעברת מידע (מנהל המאגר, הממונה על האבטחה והיועץ המשפטי), ובכך אישור זה יהווה מדרג נוסף בטרם תתאפשר העברת מידע בין גופים ציבוריים.

החובה לפרסם רשימה של הגופים אליהם מועבר מידע דרך קבע

16. שינוי נוסף שנעשה בתיקון האחרון היא החובה המוטלת על מנהל המאגר בגוף ציבורי לערוך רשימה של כל הגופים, פרטיים וציבוריים כאחד, שאליהם נמסר מידע דרך קבע ממאגר המידע של הגוף הציבורי. הרשימה לא תכלול גופים המנויים בסעיף 13(ה) לחוק. הרשימה תכלול את הגוף הציבורי אליו מועבר המידע, תדירות העברת המידע או עדכנו, אופן העברת המידע (על פי בקשות פרטניות או באצווה) וכן סוג המידע המועבר.
17. הרשימה תעמוד לעיון הציבור בהתאם להוראות סעיף 6(ב) לחוק חופש המידע המסייג וקובע כי במידה שאחד מהסייגים המנויים בסעיף 9 לחוק חופש המידע (כגון בטחון המדינה, פגיעה ביחסי חוץ וכד') מתקיים גם לגבי מידע מסוים המצוי ברשימה, אין לפרסם מידע זה.
18. פרסום הרשימה יהיה באתר האינטרנט של הגוף הציבורי, ובאין אתר אינטרנט - במשרד הראשי ובמשרדיו המחוזיים, ככל שישנם.

סיכום

19. יישום התקנות בנוסחן החדש, נועד להגביר את הפיקוח והבקרה על העברת מידע פרטי בין גופים ציבוריים, הן על ידי פיקוח הדוק יותר של הדרג הבכיר בכל גוף ציבורי, והן על ידי שקיפות כלפי הציבור לגבי מידע המועבר עליו דרך קבע על ידי הגופים הציבוריים. יש לקוות ששני המנגנונים הללו יגרמו לאכיפה מוגברת של הוראות חוק הגנת הפרטיות ולזהירות הנדרשת בגינן.

ב ב ר כ ה,



מלכיאל בלס

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

העתק: היועץ המשפטי לממשלה

גבי דלית דרור – כאן

גבי רבקי דב"ש - כאן