

מדינת ישראל

משרד המשפטים

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי חוקתי)

ירושלים: ח' טבת תשפ"ד

20 דצמבר 2023

תיקנו: 803-98-2022-000055

סימוכין: 803-99-2023-069995

לכבוד

היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה ויחידות הסמך

שלום רב,

הנדון: העברת מידע בין גופים ציבוריים בנסיבות הקשורות לאירועי החירום הנוכחיים

1. מפניות רבות המגיעות אלינו בשבועות האחרונים מגופי השלטון השונים, אנו למדים כי העברת מידע בין גופים ציבוריים היא ציר מרכזי בהתנהלות הממשלה והשירות הציבורי, בכל הנוגע לאירועי החירום, ובפרט לצורך מתן שירותים לאוכלוסייה שחלקם שירותים קריטיים ומצילי חיים.

על רקע הניסיון המצטבר, מצאנו לנכון להביא בפניכם את העקרונות וכללים פרשניים ומעשיים, שיוכלו לסייע בידכם בגיבוש האיזון הראוי בעת הזו בין האינטרסים הציבוריים - ובפרט צרכי הביטחון והסיוע לאוכלוסייה האזרחית, לבין הזכות לפרטיות, וזאת כדי להבטיח העברת מידע בהתאם לדין, שתהיה יעילה ותסייע במימוש הצרכים הייחודיים לתקופה זו.

2. בפרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: **החוק** או **חוק הגנת הפרטיות**), נקבע הסדר בדבר העברת מידע אישי בין גופים ציבוריים, המאפשר, בתנאים מסוימים, להעביר בין גופים ציבוריים מידע הדרוש לשם הפעלת סמכויותיהם ומילוי תפקידיהם.¹ בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 (להלן: **תקנות העברת מידע**), נקבע ההליך לפיו יאושרו ויונהלו העברות המידע. הליך זה מבוסס בעיקרו על בחינת בקשות להעברת מידע בוועדות להעברת מידע – ועדות פנימיות בגוף המבקש לקבל את המידע ובגוף ממנו מתבקשת מסירת המידע. תכליתם של ההסדרים האמורים היא לאזן בין ההכרח להעביר מידע לצורך יעול פעולות רשויות השלטון ושיפור השירות לאזרח, לבין החובה להבטיח כי העברת המידע לא תפגע בפרטיות במידה העולה על הנדרש.² יובהר כי ההסדר האמור חל רק על מידע אישי, כלומר מידע כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, לרבות ידיעות על ענייניו הפרטיים של אדם כמשמען בחוק, והוא אינו חל על מידע אחר, כגון מידע אודות תאגידים או מידע סטטיסטי.³

¹ ראו סעיף 23ג לחוק הגנת הפרטיות:

"23ג. מסירת המידע מותרת, על אף האמור בסעיף 23ב, אם לא נאסרה בחיקוק או בעקרונות של אתיקה מקצועית –

(1) בין גופים ציבוריים, אם נתקיים אחד מאלה:

(א) מסירת המידע היא במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע והיא דרושה למטרת ביצוע חיקוק או למטרה במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו;

(ב) מסירת המידע היא לגוף ציבורי הרשאי לדרוש אותו מידע על פי דין מכל מקור אחר;

(2) מגוף ציבורי למשרד ממשלתי או למוסד מדינה אחר, או בין משרדים או מוסדות כאמור, אם מסירת המידע דרושה למטרת ביצוע כל חיקוק או למטרה במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו; אולם לא יימסר מידע כאמור שניתן בתנאי שלא יימסר לאחר."

² ראו בג"צ 8070/98 **האגודה לזכויות האזרח נ' משרד הפנים**, פ"ד נח(4) 842, 2004.

³ ראו הגדרת "אדם" בסעיף 3 לחוק, הגדרת "מידע" בסעיף 7 לחוק וסעיף 23א לחוק.

3. בנסיבות החריגות בהן אנו מצויים, נראה כי בחלק ניכר מהמקרים, כאשר העברת מידע בין גופים ציבוריים נועדה להגשים אינטרסים של ביטחון המדינה, או על מנת לסייע לאוכלוסייה האזרחית, במישרין או בעקיפין – הכף נוטה אל עבר הגשמת האינטרס הציבורי להעברת המידע. בצד האמור, אין בכך כדי לגרוע מהחובה לבחון שהפגיעה בפרטיות אכן נדרשת, שהתועלת ממנה ממשית, ושההסדר המוצע הוא אכן האמצעי שפגיעתו פחותה. בכפוף לאלה, בשים לב לנסיבות הייחודיות שבהן אנו מצויים, נכון להשתמש בכלים פרשניים מרחיבים, על מנת לאפשר העברות מידע כאמור.

לצד עקרון זה, לאור צרכים שהובאו בפנינו במהלך המלחמה, נבקש להאיר שלוש סוגיות רוחביות הנוגעות להעברת מידע בין גופים ציבוריים.

העברת מידע לגופים ציבוריים נוספים מלבד הגוף הציבורי שקיבל את המידע

4. ככלל, החוק ותקנות העברת מידע, מסדירים העברת מידע בין שני גופים ציבוריים, כאשר גוף אחד מקבל את המידע, וגוף שני מוסר אותו. אולם, עם חלוף השנים, הולך ומתעורר הצורך לאפשר העברת מידע בין יותר משני גופים ציבוריים. זאת, בין היתר, כאשר נדרש להצליב מידע שהתקבל מגוף ציבורי עם המידע שבידי גוף ציבורי אחר. בדומה, צורך כזה עשוי לעלות כאשר מידע המצוי בידי מספר גופים ציבוריים דרוש לגופים ציבוריים רבים אחרים לצורך מילוי תפקידם. העברות מידע רק בין שני גופים עלולות ליצור הליך מסורבל מאוד שלעיתים כרוך בעשרות ואפילו מאות אירועים של העברות מידע פרטניות. צרכים כאלה עלו לאחרונה במספר הקשרים הנוגעים לאירועי החירום הנוכחיים. במענה לצורך זה, אנו סבורים כי ניתן בדרך פרשנית לאפשר העברת מידע מגוף ציבורי שקיבל את המידע לגופים ציבוריים נוספים להם הוא דרוש לצורך מילוי תפקידם, בכפוף לכך שהגוף מוסר המידע אישר את העברת המידע לגופים הנוספים, וכן עמידה ביתר הוראות הדין בנושא, ובפרט בהוראות המהותיות לפי סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות.⁴

החובה להעביר מידע הנדרש לצורך מתן שירות לציבור בתקופת החירום

5. מרבית העברות המידע בין גופים ציבוריים בעת הזו נדרשות לצורך מתן שירות לציבור וסיוע לו בחירום. בהחלטת ממשלה 1933 מיום 30.8.2016 בנושא שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע לציבור, החליטה הממשלה: "להטיל על משרדי הממשלה להעביר ביניהם מידע הנדרש לצורך שיפור השירות הממשלתי לציבור והפחתת הנטל הבירוקרטי עליו...", למעט במקרים שבהם לא ניתן להעביר את המידע על פי דין. כלומר, בנסיבות בהן העברת המידע נדרשת לצורך מתן שירות לציבור וסיוע לו חובה על הגוף הממשלתי להעביר את המידע, ככל שהדבר אפשרי מבחינת הדין, והדבר אינו נתון לשיקול דעתו. אין בכך כדי לגרוע מהחובה לפעול בהתאם להוראות החוק ותקנות העברת מידע. לפיכך, גם בהעברות מידע לצרכי חירום, על הוועדה להעברת מידע בגוף המוסר לבחון במסגרת חוקיות העברת המידע את כלל ההיבטים הנוגעים להעברת המידע כגון קיום

⁴ נציין בהקשר זה את הוראת פרט 7.5 לסעיף ב' לטופס א' בתוספת לתקנות העברת מידע, שזו לשונה: "ידוע לנו כי בסמכותנו לשלב מידע זה בקובץ כללי שברשותנו או בבסיס הנתונים הכללי שלנו, לשימוש פנימי בלבד. כי אין בסמכותנו להעביר מידע זה בכל צורה שהיא לגוף ציבורי אחר, וכי עלינו למנוע העברת מידע זה מהקובץ/בסיס הנתונים שלנו לגוף שלישי גם כמידע עודף כמשמעותו בחוק".

מאחר שהוראה זו מנוסחת כהתחייבות כלפי הגוף המוסר את המידע שלא להעביר את המידע לגוף ציבורי, ניתן לעמדתנו לפרשה ככזו שמחייבת את הגוף מקבל המידע – שלא להעביר את המידע לגוף אחר, ולא את הגוף מוסר המידע. בהתאם לכך, במצבים שבהם העברת המידע נעשית לתכלית מוצהרת של העברתו הלאה לגופים ציבוריים נוספים, ותכלית זו מאושרת על ידי הגוף המוסר את המידע, אין לעמדתנו לראות בכך הפרה של ההתחייבות הקבועה בפרט 7.5 האמור. החובה לקבל את אישור הגוף המוסר את המידע לגוף ציבורי אחד, להעברתו לגופים ציבוריים נוספים, מאפשרת בקרה נאותה על השימוש הנעשה במידע, ובכך מגשימה את התכלית האובייקטיבית והסובייקטיבית של ההסדר.

חוק האוסר על העברת המידע, היבטי מידתיות, הסדרי אבטחת מידע ועוד.⁵

6. יצוין, כי אף שהחלטת הממשלה האמורה עוסקת בהעברת מידע שמטרתה שיפור השירות לציבור, לאור חשיבות התכליות שלשמן נדרש המידע בקשר לאירועי החירום הנוכחיים, ראוי, ככלל, להחיל עקרון זה גם על העברות מידע לצרכים אחרים של תקופת החירום (למשל העברת מידע אישי לצורך הפקת מידע אגרגטיבי שישמש לתכנון מאמצי הסיוע לאוכלוסייה).

אופן עבודת הוועדות להעברת מידע בנסיבות אירועי החירום

7. בשים לב לצרכי החירום החיוניים, על הוועדות להעברת מידע לפעול מהר ככל יכולתן, על מנת לבחון את הבקשות להעברת מידע הקשורות לאירועי החירום. בכלל זה, במקרים בהן חסר מידע רלוונטי לאחת הוועדות לשם הכרעה בבקשה, או שהיא סבורה שנדרש שינוי בתנאי ההעברה, נכון לקיים שיח מידי ובלתי אמצעי עם הגורמים הרלוונטיים בגוף מבקש או מוסר המידע, על מנת להשלים את הליך הבחינה בהקדם האפשרי. כמו כן, ידוע לנו כי לפעמים הכנת המידע להעברה, עוד טרם מסירתו למשרד המבקש, אורכת זמן. לפיכך, מוצע לשקול להתחיל בביצוע הצעדים הנדרשים להכנת המידע להעברתו לאחר שיש הסכמות עקרוניות בין הגורמים הרלוונטיים בגוף המבקש ומוסר המידע, כך שכבר בעת אישור הוועדה, המידע יהיה כבר מוכן להעברה, ככל שהעברה כאמור תאושר.

כמו כן, נבקש להבהיר כי לשם אישור הוועדות להעברת מידע בעת חירום, בשל הדחיפות, לא נדרשת התכנסות פיזית של חברי הוועדה וחתומה ידנית על הטפסים הקבועים בתוספת לתקנות. אישור כאמור יכול להינתן בכל דרך, לרבות בהתכתבות במייל, בשיחת ועידה, בפגישה מקוונת וכדומה, ובלבד שהאישור המהותי של חברי הוועדה לאמור בטופס הרלוונטי יתועד בכתב.

8. אמצעי נוסף לייעול הליך אישור העברת המידע, נוגע למצבים בהם נדרש להעביר מידע לגופים ציבוריים רבים הדומים זה לזה, ובפרט כאשר נדרש להעביר מידע לרשויות המקומיות. במקרים כאלה, כדי לחסוך התדיינויות פרטניות מול עשרות ומאות ועדות להעברת מידע, ניתן לגבש נוסח אחיד למכלול ההוראות שיחולו על העברת המידע, שיכלול את כל הפרטים הנדרשים בטפסים א' ו'ב' לתוספת לתקנות, ולאשרו באופן רוחבי בוועדה להעברת מידע של הגוף מוסר המידע. טופס זה יאושר לאחר מכן בוועדות להעברת המידע בגופים המבקשים לקבל את המידע, תוך השלמת הפרטים הספציפיים הנוגעים להן כגון פרטי אנשי הקשר, ללא שינוי של מכלול התנאים שנקבעו על ידי הגוף מוסר המידע. בכך יהיה ניתן לחסוך דיון פרטני בעשרות ומאות בקשות דומות, ולאפשר לוועדה בגוף מוסר המידע לאשר את העברת המידע באופן גורף, לגבי כל הגופים הדומים שאישורו את מכלול התנאים שנקבעו על ידו.

9. אנו תקווה כי יהיה בדברים האמורים כדי לסייע בייעול וזירוז ההליכים לבחינת בקשות להעברת מידע הנוגעות לאירועי החירום, ולמציאת האיזון הראוי בעניינן. העברת המידע בין גופים ציבוריים היא מרכיב חיוני בעבודת הממשלה והגופים הציבוריים בכלל, אך בפרט בתקופת חירום, ומטבע הדברים מתעוררות תוך כדי תנועה סוגיות ושאלות בסוגיה זו. אנו עומדים לרשותכם בסוגיות אלה, ועושים את מירב המאמצים לתעדף את הטיפול בסוגיות אלה, על מנת שניתן יהיה לזרז ככל הניתן את הליכי בחינת הבקשות להעברת מידע, תוך עמידתם בהוראות הדין.

⁵ ראו בעניין זה את הנחית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) מיום 16.3.2006 בנושא העברת מידע בין גופים ציבוריים - https://www.gov.il/BlobFolder/guide/public_organizations_data_transfer2/he/2006.pdf

ניתן לפנות בעניין זה לראש אשכול פרטיות ומידע, עו"ד לירון מאוטנר לוגסי (LironMo@justice.gov.il);
 (050-6117028), ולעו"ד עמית יוסוב עמיר (AmitAm@justice.gov.il; 054-7906335).

בברכה,



אביטל סומפולינסקי, עו"ד
 המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
 (משפט ציבורי-חוקתי)

העתק:

המשנים ליועצת המשפטית לממשלה
 אשכול פרטיות ומידע, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי)