

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט חוקתי זכויות חוקתיות - חופש המידע
תאריך: כ"ז אלול התשנ"ו, 11 ספטמבר 1996 עדכון: אדר ב' התשס"ג, מרץ 2003 מספר הנחיה: 3.1001 (1.1600)	מסירת מידע על-ידי הממשלה לכנסת ולועדותיה

### מסירת מידע על-ידי הממשלה לכנסת ולועדותיה

1. סעיף 42(א) לחוק יסוד: הממשלה קובע לאמור:

**"42(א) הממשלה תמסור לכנסת ולועדותיה מידע על-פי דרישתן ותסייע להן במילוי תפקידן; הוראות מיוחדות ייקבעו בחוק לחיסוי מידע כשהדבר נחוץ להגנה על בטחון המדינה ויחסי חוץ או קשרי מסחר בינלאומיים שלה, או להגנה על זכות או חסיון שבדין."**

מאחר שטרם נקבעו בחוק "הוראות מיוחדות" לחיסוי מידע לפי סעיף 42(א) התבקשה הנחיה, כיצד על מזכירות הממשלה לנהוג באשר ליישום הוראות הסעיף האמור, לעניין דרישה מטעם הכנסת לקבלת מידע המצוי במזכירות הממשלה או במשרדי הממשלה השונים, ובעיקר כאשר מדובר במידע חסוי ומסווג. כן הועלתה השאלה, מיהו הגורם המוסמך הזכאי לדרוש מידע מטעם הכנסת וועדותיה לעניין סעיף 42(א) האמור.

### סמכות הכנסת וועדותיה לקבל מידע

2. סמכות הכנסת וועדה מועדותיה, לדרוש מהממשלה, ומרשויות שלטוניות אחרות, מידע הדרוש להן למילוי תפקידיהן, מעוגנת, בנוסף להוראות סעיף 42(א) הנזכר לעיל, גם בהוראות חוק נוספות, כפי שיפורט להלן:

3. סעיף 21(א) לחוק יסוד: הכנסת קובע, כי הכנסת תבחר מבין חבריה ועדות קבועות, ורשאית היא לקבוע גם ועדות לעניינים מסוימים, וכי תפקידי הועדות, סמכויותיהן וסדרי עבודתן ייקבעו בתקנון, אם לא נקבעו בחוק. בהמשך לכך, נקבע בסעיף-קטן (ב) שם, כי -

**"(ב) בתקנון ניתן לקבוע הוראות בדבר סמכותן של הועדות ליזמן נושא משרה או ממלא תפקיד בשירות המדינה ברשות מקומית, במועצה דתית, בתאגיד שהוקם בחוק או בחברה ממשלתית, ולחייבו למסור מידע שבידו על פעילות הגוף שבו הוא מכהן, זולת אם יש בגילוי משום פגיעה בחוק, בחובה מקצועית או בחובות אמונים שהוא חב בה על-פי דין ... הזימון ייעשה באמצעות השר הנוגע בדבר ובידיעתו ..."** (ההדגשה הוספה).

4. ואכן, בסעיף 14 לתקנון הכנסת נקבע, לעניין תפקידיה וסמכויותיה של ועדה קבועה, לאמור:

**"(א) תפקידי ועדה בתחום העניינים המסורים לה הם: דיון בהצעות**

חוק, בתקנות הטעונות אישור הועדה או התייעצות עמה ובתקנות לאחר שהותקנו, בבקשות של תושבים שהוגשו לכנסת או שהוגשו לממשלה והועברו על-ידיה לכנסת לדיון ולמסקנה, וכל עניין אחר אשר יימסר לדיונה על-ידי הכנסת.

(ב) הועדה רשאית לדרוש מאת השר הנוגע בדבר הסברה וידיעות בעניין שנמסר לדיונה או שנכנס לתחום תפקידה, והשר חייב, בעצמו או על-ידי נציגו, למסור את ההסברות או הידיעות המבוקשות."

הוראת סעיף 14 לתקנון הכנסת עניינה, כאמור, בועדה קבועה, אולם לפי סעיף 17 לתקנון, דינה של "ועדה לעניינים מסוימים" כדין ועדה קבועה, למעט לעניין תקופת כהונתה.

5. חוק יסוד: הממשלה, חוק יסוד: הכנסת ותקנון הכנסת קובעים, איפוא, במפורש, את זכותה של ועדה של הכנסת לדרוש מנושאי משרה בשירות המדינה וברשויות ציבוריות אחרות המנויות שם, למסור לה מידע וידיעות שבידם על פעילות הגוף שבו הם מכהנים, ואשר דרוש לה לשם מילוי תפקידה (המוגדרים בסעיף 14(א) לתקנון הכנסת, כמפורט לעיל). הוראות משלימות, לעניין מידע הנוגע לעניינים הפרטיים של אדם, מצויות גם בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א - 1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות).

6. הזכות לקבלת מידע כאמור מוקנית בדין לכנסת ולועדותיה. הזכות אינה מוקנית לחבר הכנסת מן השורה, גם אם הוא מכהן כחבר ועדה של הכנסת או אף כיושב-ראש ועדה. הסמכות והזכות לדרוש מידע היא של הועדה כגוף, בהחלטת ועדה, ולא של חבר הועדה: בג"צ 337/83 ח"כ חיים רמון נ' שר המשפטים, פ"ד לו(3) 418.

### הגבלה על מסירת מידע לכנסת - חסינות

7. מהי היקפה של הזכות של הכנסת וועדותיה לקבל מידע, ומהו היחס בין זכות זו לבין הדינים שעניינם חיסוי מידע, בין מהטעם של הגנת אינטרסים של המדינה (בטחון המדינה, יחסי החוץ או קשרי מסחר בינלאומיים שלה), ובין מהטעם של הגנת אינטרסים של הפרט (כגון, חסיון רופא-מטופל, חסיון מידע שמסר נישום לשלטונות המס)?

8. סעיף 21(ב) לחוק יסוד: הכנסת, שנוסחו הובא לעיל, מסייג במפורש את חובתו של ממלא תפקיד בשירות המדינה או בגוף ציבורי אחר למסור מידע לוועדה של הכנסת בכך, שאין במידע "משום פגיעה בחוק, בחובה מקצועית או בחובת אמונים שהוא חב בה על-פי דין".

סייג זה תואם את הסייג הכללי הקבוע בסעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות, לעניין העברת מידע (בנוגע לענייניו הפרטיים של אדם) בין גופים ציבוריים, לפיו מסירת מידע מותרת "אם לא נאסרה בחיקוק או בעקרונות של אתיקה מקצועית".

9. הקושי לענייננו נעוץ בכך, שהוראת סעיף 42(א) לחוק יסוד: הממשלה מכירה, אמנם, בצורך בחיסוי מידע - מטעמים של "הגנה על בטחון המדינה ויחסי חוץ או קשרי מסחר בינלאומיים

שלה, או להגנה על זכות או חסיון שבדין" - אולם מתנה זאת, לכאורה, בקביעת "הוראות מיוחדות" בחוק. קביעה כזו טרם נעשתה, והשאלה היא, כיצד יש לפרש בנסיבות אלה את סעיף 42(א).

10. אין לקבל את הגישה, כי לרישא של סעיף 42(א), המטילה חובה כללית על הממשלה למסור לכנסת ולועדותיה מידע לפי דרישתן, יש קיום עצמאי, ועל-כן, כל עוד לא נקבעו בחוק סייגים לעניין חיסוי מידע, כאמור בסיפא לסעיף 42(א), קיימת חובה בלתי מוגבלת להעברת מידע.

סעיף 42(א) קובע מכלול חקיקתי שלם ובלתי ניתן להפרדה, של חובת מסירת מידע לכנסת ולועדותיה, בצד סייגים לחובה זו מטעמי הגנה על חסיונות וזכויות שבדין, בבחינת "שטר ושוברו בצדו". על-כן, הפעלת חלקו הראשון של הסעיף, תוך התעלמות מחלקו השני, תיצור חוסר איזון חמור ביישום תכליותיו התחקיקתיות של סעיף 42(א), ותביא לתוצאה המנוגדת בעליל למטרתו של סעיף 42(א). לשם הגשמת תכליותיו של סעיף 42(א) כאמור, יש לשאוף לפרשנות אשר תשמור על האיזון הפנימי בין שני האינטרסים המגולמים בסעיף 42(א): מחד גיסא - העברת מידע לכנסת ולועדותיה לשם מילוי תפקידן בחקיקה ובפיקוח על פעולות הרשות המבצעת; ומאידך גיסא - שמירת הערכים והאינטרסים הגלומים בכללים בדבר חסיונות מידע למיניהם.

במסגרת זו ניתן להציע שתי חלופות פרשניות אפשריות, אשר שתיהן עולות בקנה אחד עם תכלית החוק, ומובילות למעשה לתוצאה דומה:

(א) מאחר שסעיף 42(א) קובע, כאמור, הסדר חקיקתי בעל איזון פנימי הכרחי בין מרכיביו, שהא בהא תליא, הרי שכל עוד לא נקבעו "הוראות מיוחדות" לעניין חיסוי מידע כנדרש בסעיף 42(א) סיפא, אין הוראת סעיף 52(א) כולה ניתנת להפעלה בבחינת "lex imperfecta".

זוהי סיטואציה חקיקתית הדומה למצב, שנדון בפסיקה מספר פעמים, בו מתעוררת השאלה, עד כמה הוראת חוק פלונית ניתנת לביצוע בהעדר תקנות ביצוע אותן יש להתקין בהתאם לחוק. השווה למשל: בג"צ 295/65 אופנהיימר נ' שר הפנים, פ"ד כ(1) 309, 333; בג"צ 228/88 חוגים לאומיים נ' שר המשטרה, פ"ד כד(2) 141, 153; בג"צ 74/87 גולדשמיט נ' השר לענייני דתות, פ"ד מא(2) 711, 716-715; ובג"צ 28/94 צרפתי נ' מנכ"ל משרד הבריאות, פ"ד מט(3) 804.

עם זאת, ראוי להדגיש, כי התוצאה של חלופה פרשנית זו אינה הימנעות ממסירת מידע לכנסת, אלא רק שמסירת המידע תישלט על-ידי הוראות חוק יסוד: הכנסת ותקנון הכנסת, תוך השלמה חלקית על-ידי הוראות חוק הגנת הפרטיות, כפי שפורט לעיל. מסירת המידע במסגרת הוראות אלה תהיה כפופה, כאמור, לחסיונות המידע שלפי כל דין.

(ב) החלופה הפרשנית האחרת היא, כי אמנם העדר קביעת "הוראות מיוחדות", לעניין חיסוי מידע כנדרש בסעיף 42(א) סיפא, אינה משהה את תחילתו של סעיף 42(א) רישא, אולם חובת מסירת המידע לכנסת ולועדותיה שברישא לסעיף 42(א) תפורש ותיושם מתוך הרמוניה עם

הוראות סעיף 21(ב) לחוק יסוד: הכנסת. לשון אחר - את שהחסיר, בינתיים, המחוקק בסעיף 42(א), נשלים, על דרך הפרשנות וההיקש, מהדין המיוחד והכללי שפורט לעיל, שעניינו העברת מידע בין הממשלה והכנסת בפרט ובין רשויות ציבוריות בכלל.

11. התוצאה לפי שתי החלופות הפרשניות תהיה, כאמור, זהה בעיקרה, כלומר -

יימסר מידע לכנסת ולועדותיה, וזאת תוך שמירה על האינטרסים הציבוריים וזכויות הפרט שביסוד דיני חיסוי המידע, המעוגנים בהוראות בחקיקה ובעקרונות שנקבעו בפסיקה, והם יופעלו, לענייננו, על-פי העקרונות המקובלים של איזון, סבירות וכיוצא באלה.

לעניין זה יוער, כי במציאות, לעתים קרובות, הברירה אינה בין מסירה מלאה של מידע או אי מסירתו כלל. ישנם מצבי ביניים ופתרונות ביניים רבים, כגון, העברה חלקית של המידע המבוקש או העברה בסייגים, כגון, הצגה בעל-פה בפורום סגור. ניתן וראוי לקחת בחשבון ולתת משקל גם לשיקולים כגון: מידת החיוניות של המידע לצורך מילוי תפקידי ועדת הכנסת בה מדובר, הסדרי הסודיות הנהוגים בה, דרך כלל או לאותו עניין, ועוד כיוצא באלה.

## 12. סיכום

(א) הכנסת וכל ועדה מועדותיה זכאיות, ככלל, לקבל מהממשלה מידע הדרוש להן לשם מילוי תפקידיהן.

(ב) הזכות לקבלת מידע מוקנית לכנסת כגוף, ולועדה של הכנסת, בהחלטת ועדה, ואין זכות זו קנויה לחבר הכנסת מן השורה, גם אם הוא מכהן כחבר ועדה או אף כיושב-ראש ועדה.

(ג) הזכות של הכנסת ושל ועדה מועדותיה לקבל מידע מוגבלת רק למידע הדרוש לכנסת או לוועדה של הכנסת למילוי תפקידיהן, ואין הן רשאיות לעשות שימוש במידע אלא במסגרת סמכויותיהן ולשם מילוי תפקידיהן.

(ד) מסירת מידע לכנסת ולועדותיה, כפופה לדין החקוק ולפסיקה, בדבר הגנה על זכות או חסיון שבדין.

לעניין הטלת חסיון על מידע מטעמים של הגנה על בטחון המדינה, או על יחסי החוץ או קשרי המסחר הבינלאומי שלה, ניתן וראוי לקחת בחשבון ולתת משקל ראוי גם לשיקולים, כגון: מידת החיוניות של המידע לצורך מילוי תפקידי ועדת הכנסת בה מדובר, הסדרי הסודיות הנהוגים בה, דרך כלל או לאותו עניין, ועוד כיוצא בזה.

מידע לכנסת ולועדותיה יימסר תוך שמירה על האינטרסים הציבוריים וזכויות הפרט שביסוד דיני חיסוי המידע, המעוגנים בהוראות בחקיקה ובעקרונות שנקבעו בפסיקה, והם יופעלו, לענייננו, על-פי העקרונות המקובלים של איזון, סבירות וכיוצא באלה.

ה) בכל מקרה בו לא ניתן לחשוף את המידע באופן מלא, יש לשקול טרם ההחלטה האם לסרב למסור מידע, האם קיימת אפשרות למסור את המידע באופן חלקי או בסייגים באשר לאופן העיון בו.