

טיוטת צו

א. שם הצו המוצע

צו הגנת הפרטיות (קביעת גופים ציבוריים)(תיקון), התשפ"ב-2022

ב. מטרת הצו המוצע והצורך בו

התיקון המוצע מבקש להרחיב את פריטי המידע האישי שניתן יהיה להעביר למוסד שהוכר כמוסד להשכלה גבוהה לפי סעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, וזאת לתכלית של בדיקת זכאות להמשך קבלת קצבת פנסיה תקציבית לגבי מקבל קצבה כאמור ממוסד להשכלה גבוהה.

ג. להלן נוסח טיוטת הצו המוצע:

טיוטת צו מטעם משרד המשפטים

צו הגנת הפרטיות (קביעת גופים ציבוריים) (תיקון), התשפ"ב-2022

בתוקף סמכותי לפי פסקה (2), בהגדרה "גוף ציבורי" שבסעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות,

התשמ"א-1981,¹ ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אני מצווה לאמור:

בסעיף 1 לצו הגנת הפרטיות (קביעת גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986,² בפסקה (3) -

תיקון סעיף 1

(1) בטור א', בסופו יבוא "להלן – מוסד להשכלה גבוהה";

(2) בטור ב', האמור בו יסומן א', ואחריו יבוא:

טור ב'

סוג מידע וידיעות שרשאי הגוף לקבל

"ב. פרטים אלה לצורך בדיקת זכאות להמשך קבלת

קצבת פנסיה תקציבית, לגבי מקבל קצבה מבין

רשימת מקבלי פנסיה תקציבית של מוסד להשכלה

גבוהה:

(1) האם נפטר

(2) תאריך הפטירה"

התשפ"ב _____

(2022 _____)

גדעון סער

שר המשפטים

(חמ)

¹ ס"ח התשמ"א, עמ' 128; התשמ"ה, עמ' 52.
² ק"ת התשמ"ו, עמ' 466; התשע"ב, עמ' 776.

דברי הסבר

צו הגנת הפרטיות (קביעת גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 (להלן – הצו) בנוסחו הקיים מאפשר להעביר למוסד שהוכר כמוסד להשכלה גבוהה לפי סעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן – המוסד או מוסד להשכלה גבוהה) פרטי מידע אישיים המנויים בפרט (3) לצו, לצרכי מחקר, בלבד.

כפי שיפורט להלן, התיקון המוצע מבקש להרחיב את פריטי המידע שניתן יהיה להעביר למוסדות, וזאת לתכלית של בדיקת זכאות להמשך קבלת קצבת פנסיה תקציבית לגבי מקבל קצבה כאמור ממוסד להשכלה גבוהה.

המוסדות להשכלה גבוהה בהם נוהג הסדר של קצבת פנסיה תקציבית הם האוניברסיטה העברית בירושלים, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת תל אביב, והטכניון מכון טכנולוגי לישראל³. בהתאם להסכמים קיבוציים החלים על מוסדות אלו, הזכאות לקבלת קצבת פנסיה תקציבית עומדת לגמלאי, ואם הגמלאי נפטר, עומדת הזכאות לשאיריו של הגמלאי. מטבע הדברים, עם פטירת הגמלאי או שאיריו, לפי העניין, פוקעת הזכאות לקבלת קצבת הפנסיה. לפיכך, על מנת להימנע מתשלום קצבה למי שאינו זכאי לה, מוסדות אלו נזקקים לקבלת מידע ממרשם האוכלוסין על אודות פטירתו של מקבל קצבת הפנסיה. כאמור, בהתאם לדין הקיים, ניתן להעביר למוסדות להשכלה גבוהה רק את הפרטים המנויים בפרט (3) לצו, לצרכי מחקר. כפי שיוסבר להלן, התיקון המוצע מתבסס על ייחודיות הצורך ביחס למוסדות להשכלה גבוהה.

מוסד להשכלה גבוהה מהווה "גוף נתמך" כהגדרתו בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב), קרי, "תאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין, ושר האוצר קבע לגביו בהודעה ברשומות כי הינו גוף נתמך לעניין חוק זה". המשמעות היא שהמדינה היא שמתקצבת מוסדות אלו. בפועל, תקצוב המדינה, באמצעות הוועדה לתכנון ותקצוב במועצה להשכלה גבוהה, מהווה כ- 70%-80% מתקצוב המוסדות.

חוק יסודות התקציב אוסר על גופים נתמכים להסכים או להנהיג בפועל הסדרי שכר או גמלאות שחורגים מהנהוג במדינה.

סעיף 29 לחוק יסודות התקציב קובע:

"(א) גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים

³ ראו הגדרת "אוניברסיטאות תקציביות" בצו לשינוי שיטת העדכון של פנסיה תקציבית (גמלאי הסגל הבכיר באוניברסיטאות התקציביות), התשע"ח-2017

או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר...
(ב) על אף האמור בכל דין, כל הסכם או הסדר בטל במידה שהוא נוגד את הוראות סעיף קטן (א)..."

תכליתו של חוק יסודות התקציב היא לקבוע גישה אחידה בנושאי שכר בין שירות המדינה לבין הגופים המתוקצבים והנתמכים מתקציבה⁴. סעיף 29 מבטא את האינטרס הציבורי שבשמירת מסגרת התקציב, באופן שההתקשרות בין גוף מתוקצב או נתמך לבין עובדיו תוגבל בתקרה הקיימת לגבי כלל עובדי המדינה. כל זאת, מתוך תפיסה לפיה הסכמה או הנהגה של תנאי שכר וגמלאות באופן שנוגד לסעיף 29 לחוק יסודות התקציב, פוגעות פגיעה של ממש בציבור כולו אשר למעשה משלם את מחיר פריצת המסגרת התקציבית. ראו בהקשר זה את דברי בית המשפט העליון ברע"א 3456/13 **חברת חשמל לישראל נ' יונתן שליידר**, בו נקבע כי "אכן, סעיף 29(א) קובע הסדר קוגנטי, אשר נועד להתערב במערך החוזי למען הבטחת יציבות המשק...כיבודו קדוש ייאמר לו במונחי יציבות הכלכלה והאחריות התקציבית".

בהתאם לפסיקת בית המשפט, האיסור המעוגן בסעיף 29 לחוק יסודות התקציב הינו כפול, במובן זה שהוא חל הן על הסכמה על תנאי שכר חורגים, והן על הנהגתם בפועל. וראו לעניין זה את דברי בית הדין לעבודה בעס"ק 15774-05-10 **אוניברסיטת תל אביב נ' ארגון הסגל האקדמאי**, כדלקמן:

"ניתן ללמוד מכפל האיסורים בהם אנו דנים, שהמחוקק ביקש לסתום כל פירצה והתייחס, על כן, לשני איסורים נפרדים ועצמאיים הניצבים כתמרורי איסור בפני הגוף הנתמך: אסור לו להסכים לשינויים אף ללא הפעלה מעשית, ואסור לו להנהיגם, הלכה למעשה, בין אם הבסיס להנהגת השינויים הוא בהסכמי העבר ובין אם המדובר על החלטה חד צדדית הצומחת אך ורק מהחלטתו של המעביד שאינה תלויה בהתחייבויות קודמות. הנוסח של סעיף 29 צריך להתפרש מתוך מגמה לתת למלותיו את משמעותן הפשוטה והברורה, והוא צריך לבטא את העובדה, שהציבו שני איסורים נפרדים ועצמאיים זה לצד זה ולא כרכו אותם זה בזה בצורה עניינית או הגיונית כלשהי..."

⁴ ראו, למשל, רע"א 2920/90 קופת חולים של ההסתדרות הכללית נגד מדינת ישראל, פ"ד מז(1) 397, 408; בג"צ 6231/92, בבג"צ 745/94 זגורי נגד בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד מט(4) 749.

מן האמור עולה כי אף אם גוף נתמך לא הסכים במסגרת הסכם אישי או קיבוצי ליתן חריגת שכר או גמלאות, אך בפועל מתן השכר או הגמלאות נעשה באופן החורג מהנהוג במדינה, ללא שניתן לכך אישורו של הממונה על השכר, הרי שמדובר **בחריגת שכר בטלה**, כאמור בסעיף 29(ב) לחוק יסודות התקציב⁵.

יצוין כי כאשר מדובר ברשויות המהוות "גוף ציבורי" לפי סעיף 123(1) לחוק (כגון משרדי הממשלה ורשויות מקומיות), ניתן להעביר נתוני פטירה בהתאם להוראות פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, ולכן רשויות אלו יכולות לדעת מתי נדרש להפסיק את תשלום הקצבה, כאשר האדם נפטר והזכאות לקצבה פוקעת. לעומת זאת, ביחס למוסדות להשכלה גבוהה, מאחר שהם אינם המהווים "גוף ציבורי" לפי סעיף 123(1), אין ביכולתם, במצב החוקי הקיים, לקבל את המידע שמוצע עתה לאפשר את קבלתו בצו. בהעדר קבלת המידע המבוקש, יהיה קושי רב לטפל בחריגת גמלאות בטלה, כאשר במקביל חריגת גמלאות זו תמשיך ותתקיים בהעדר ידיעה על החריגה כאמור. יוער, כי מתן חריגת שכר או גמלאות אף עלולה, בנסיבות מסוימות, להוות עבירת משמעת לפי חוק יסודות התקציב⁶.

מעבר לאיסור הקבוע בחוק יסודות התקציב, הרי שבשים לב לכך שעיקר תקציב המוסדות נסמך על תקצוב המדינה, תשלום גמלאות ביתר נעשה על חשבון הקופה הציבורית.

על יסוד כל האמור, מוצע לעגן בצו הגנת הפרטיות את האפשרות להעביר למוסדות להשכלה גבוהה מידע מרשות האוכלוסין וההגירה, וזאת לתכלית של בדיקת זכאות להמשך קבלת קצבת פנסיה תקציבית. בהתאם למוצע, המוסדות שמשלמים קצבת פנסיה תקציבית (קרי, האוניברסיטה העברית בירושלים, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת תל אביב, והטכניון מכון טכנולוגי לישראל) יעבירו את מספרי תעודת הזהות והשם המלא של מקבלי קצבת פנסיה תקציבית (הגמלאי של המוסד או שאריו המקבלים את הקצבה לאחר מותו, לפי העניין) לרשות האוכלוסין. רשות האוכלוסין תעביר למוסד חיווי אם מקבל הקצבה נפטר. ככל שמקבל הקצבה נפטר, יועבר למוסד תאריך הפטירה. יובהר כי האחריות לפנות בשאלתה רק לגבי הקבוצה הרלוונטית אשר לגביה נדרש המידע בהתאם לתיקון המוצע (גמלאי או שאיר, לפי העניין), מוטלת על המוסדות. בנוסף, ככל שיתוקן הצו, יינקטו צעדים על מנת ליידע את מקבלי הקצבה על העברת המידע שתבוצע מכוחו. זאת, בדרך של הודעה יזומה לכלל מקבלי הקצבה הרלוונטיים (למשל, באמצעות הוספת הודעה בתלושי הקצבה).

⁵ סעיף 29(ג) לחוק יסודות התקציב מעגן את סמכותו של שר האוצר לפעול אם הוא מצא שגוף נתמך או מתקצב הסכים או הנהיג חריגת שכר או גמלאות. בנוסף, סעיפים 29א ו-29ב לחוק יסודות התקציב מפרטים את הטיפול בחריגת השכר ואת האמצעים השונים אשר ניתן להפעיל כאשר מתגלית חריגת שכר.

⁶ סעיף 35א לחוק יסודות התקציב קובע: "עובד גוף נתמך שביודעין הנהיג או הורה להנהיג שינויים או הטבות בניגוד להוראות סעיף 29 או שלא קיים הוראה מהוראות סעיף 33א או תקנה שתוקנה לפיהם או הוראת מינהל שניתנה לפיהן, או הוראה מהוראות שר האוצר לפי סעיפים 29א או 29ב, אשם בעבירת משמעת".

יודגש, כי תיקון הצו המוצע לעיל מבוסס בין היתר על ייחודיות הצורך שהועלה ביחס למוסדות להשכלה גבוהה. כאמור, גופים אלו מהווים "גוף נתמך" שהמדינה משתתפת בשיעור ניכר במימון תקציבו. העובדה שמדובר ב"גוף נתמך" משמעה כי תשלום קצבת פנסיה לגמלאי או שאיר שאינו זכאי לכך, מנוגד להוראות חוק יסודות התקציב. זאת, בשים לב לכך שנתוני פטירה של גמלאי שירות המדינה מועברים למנהלת הגמלאות, לתכלית זהה, על יסוד הוראות פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות. מעבר לכך, ובשים לב לכך שתקציב המוסדות נסמך על תקצוב המדינה בשיעור של 70%-80%, הרי שתשלום גמלאות למי שאינו זכאי לכך, נעשה על חשבון הקופה הציבורית ופוגע בציבור כולו.

ברקע הדברים יצוין כי ישנו הליך משפטי במסגרתו עתר ועד ראשי האוניברסיטאות לבית המשפט לעניינים מנהליים (עת"מ 63456-11-20 **האוניברסיטה העברית בירושלים נ' רשות האוכלוסין וההגירה**), בבקשה כי יורה על העברת נתוני פטירה לצורך בחינת הזכאות לקבלת קצבת פנסיה תקציבית לגמלאי המוסדות. בית המשפט המחוזי קיבל בפסק דינו מיום 27.5.21 את העתירה והורה על העברת המידע, בהתבסס על פרשנות סעיף 30(ב) לחוק מרשם האוכלוסין ועל פרשנות תכליתית של צו הגנת הפרטיות. יוער כי המדינה הגישה ערעור על הקביעות המשפטיות שבפסק דינו של בית המשפט המחוזי, שעודנו תלוי ועומד (עע"מ 5090/21 **רשות האוכלוסין וההגירה נ' האוניברסיטה העברית**). התיקון המוצע עתה יהווה את ההסמכה הנדרשת לצורך העברת המידע.