

כ"ח באייר, תשע"ב  
20 במאי, 2012

בדואר בפקס' ובדוא"ל:  
ilita@justice.gov.il  
פקס: 02-6467064

לכבוד  
עו"ד יורם הכהן  
רשם מאגרי מידע  
קרית הממשלה  
ת.ד. 7360  
תל-אביב

ח"נ,

**הנדון: טיוטת הנחיית רשם מאגרי מידע –  
התנאים לאיסוף מספרי תעודות זהות למאגרי מידע ולשימוש בהם**

בעקבות פרסום טיוטת ההנחיה הנדונה ("ההנחיה"), הריני לפרוש את הערותיהן של שולחותיי, התאחדות חברות לביטוח חיים בע"מ ואגוד חברות הביטוח בישראל (ע"ר), כדלקמן:

**פרק א': התייחסות כללית**

**מבוא**

1. שולחותיי כופרות בסמכותו של רשם מאגרי המידע ("הרשם") להוציא הנחיה מחייבת או לייחס לה נפקות מחייבת כלשהי, ככל שהרשם אכן מתכוון לחתום על ההנחיה. התמיהה האחרונה מתעוררת משום שלא מצאתי בהנחיה מקום לחתימת הרשם. אם ההנחיה היא של הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע (רמו"ט), אין רשות כזו שמוקנות לה סמכויות בדין ואין לה מסתמא אישיות משפטית (בדומה לרשות המסים, אך בניגוד לרשות ההגבלים העסקיים או רשות ניירות ערך).

2. מכל מקום, איני סובר שהרשם הוא הרשות המוסמכת לפרש את החוק ואין בכוח פרשנותו לחייב. מלאכה זו נתונה בלעדית לבתי המשפט בישראל ושומה גם על הרשם לכבד את עיקרון הפרדת הרשויות. כמובן שהרשם רשאי לאחוז בעמדה זו או אחרת לגבי החוק, או אף חייב לגבש את דעתו לגבי משמעותו, אך משמעות זו, בכל הכבוד, אינה חלה נורמטיבית על כל אדם כאילו היא פסק דין, רק משום שכך סובר הרשם.

3. הדברים האחרונים נכתבו על רקע העובדה שההנחיה מייחסת להוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 ("חוק הפרטיות") משמעויות שאין למצוא בהן. בפועל, אגב ההסדרה בנושאי ההנחיה וכנראה כדי להניח לה תשתית משפטית, נוקט הרשם בפרשנות לחוק הפרטיות שאינה עולה בקנה אחד עם לשונו ואומד דעתו של המחוקק.

4. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, התנאים הקבועים בהנחיה לעניין איסוף מספרי תעודות זהות והשימוש בהם אינם יכולים להתקיים על ידי הגופים המוסדיים, ובפועל ישותקו עסקיהם כולל ניהול החיסכון הפנסיוני בישראל. מספרי תעודות הזהות הם האמצעי הראשון במעלה למיון

מיכאל פירון (1923-2008)  
חיים סרוב  
אלדד פירון  
צבי פירון  
רפאל מלמן  
יצחק נרקיס  
רנאטו יאראק  
יוסף הלוי  
רון בר-ניר  
רבי פירון אירני  
תמר פירון-סמורודינסקי  
אפרת רנד  
יעקב סרוב  
גילי ריזל  
שי הוברמן  
דוד תמו  
חזוה הו-קייבש  
גיל עזיין  
יעקב אנוך  
דני כביר  
מיכאל וקנין  
יניר הראל  
רון מאור  
חזוה כהן-הרמתי  
ניב סבר  
שרון אדלר  
דורה מר  
משה ברנר  
ליאורה לוטנברג  
דנה יאראק-זהרוביץ  
יעל נתן-תשבי  
עודד אופק  
דנה בירן  
אוהד יאראק  
אודי אפרון  
ירון אליאס  
גילי נאור-אליאס  
ישראל (ששי) מנחם  
רון גנט  
שירה חי-עם  
שירי לינד  
שרון פרידמן  
אמיל גהורם  
דיקלה הלוי-לפיד  
עדיאל שולחני  
ראיק חורי  
אורלי מימון  
ליאורה צפוני  
שי בר-ניר  
דנה פירון-גרס  
רן פירון  
אפרת שולמן-ארד  
אילן קרמר  
סיון נרקיס  
מורן רביע-פררה  
גל נוסבאום  
נעמה גבראל  
אריק קופמן  
קארין אבידן-מרכוס  
אלסיה סמנדרוב  
תדהר אופק  
ניסים פורטה  
אורלי מלכי-מזרחי  
יובל פסלר  
איל טישל  
מאיר וסקר  
סיון עומר  
שי האגר  
מרינה צ'רבאצקי  
טל לימון  
סיון רובינשטיין  
יהודה גינדי  
טליה א. לידר\*\*\*  
שירה עזיני  
רן כהן-ניסן  
דנית מנור  
סיון אטיאס  
יהונתן בשארי  
חן רז  
גבראל אבן  
עומר טיקולסקי  
ליה פרגל בן-יורם  
אתי יוסוקי-כהן  
יאן פלדמן  
מיטל ברנע  
רקפת סגל  
הלה גריסרו  
טל בן שמואל  
שחר כהן  
יוסי בסון  
אלון פרי  
פיליפ ליפשיץ  
דוד אהרן משה  
דנה ניסים-משלי  
לידור אפרים מסיקה  
רוני א. רוטנבר  
גלית וייס  
גלעד ליפשיץ  
אלון יפת  
איתי יוספי  
עידן הררי  
מאיה שכנאי ציצדזה  
אורלי שירן-מוניץ  
דניאל נגה  
חני ברכה

עמיחי אזולאי

\*\* אלינה מולדובן  
\*\* מיכאלה קראצ'נסקו  
\*\* אואנה לוקוטאר

נואמי שמאיר

\* דורון כהן

\* ינעץ מיוחד  
\*\* רשיון עריכת דין ברומיניה  
\*\* רשיון עריכת דין בבני-יוק

המבוטחים והחוסכים ולזיהויים, וזאת לצורך עניינים כבדי משקל. מאחר וחוק הפרטיות חל על המדינה<sup>1</sup> (ראה ס' 20 לחוק) מעניין יהיה לדעת כיצד היא תעמוד בתנאים הנדונים או שפטר אותה (שהרי לא כל פעילות של המדינה היא לפי הוראת חוק מפורשת).

5. יש להבין שהגופים המוסדיים עושים שימוש במספרי תעודות זהות במיליוני רשומות ובמיליוני הקשרים – וזאת, על פי רוב, לפי דין, כולל דרישות הפיקוח של הביטוח. אגב בעבר מבטחים לא ביקשו תמיד מלקוחותיהם מספרי תעודות זהות, והדבר יצר קושי אדיר בטיוב נתונים וזיהוי המבוטחים, כך שהפיקוח התערב וחייב את השימוש בהם (אם כי לא בכל ההקשרים). יצוין שגם שימוש במסלקה הפנסיונית, אך לא רק בה, מחייב שימוש במספרי תעודות זהות.
6. לפיכך, הדיון להלן יחולק לשלושה ראשים: הפרשנות המוטעית לחוק; מדוע באופן קונספטואלי גופים מוסדיים אינם יכולים לקיים את התנאים הקבועים בהנחיה; הערות פרטניות לסעיפי ההנחיה, בעיקר תוך התייחסות לגופים המוסדיים.

#### פרשנות מוטעית של חוק הפרטיות

7. בסעיף 2.5 להנחיה, במסגרת הרקע להנחיה, נאמר כהאי לישנא:
- "2.5 עיקרון יסודי בדיני הגנת הפרטיות הינו האיסור לפגוע בפרטיותו של אדם ללא שייתן לכך הסכמה מדעת..."<sup>2</sup> [ההדגשה במקור]
- בהמשך, בסעיף 2.6 להנחיה, מורחב האמור בסעיף 2.5 בזו הלשון:

"משמעות הפרת חובת הודעה שבסעיף 11 לחוק היא שהסכמתו של אדם למסירת המידע לא ניתנה מדעת – ולכן לא תהיה הסכמה תקפה כנדרש בחוק." [ההדגשה במקור]

ועוד נאמר בהנחיה:

"לצד עיקרון ההסכמה הכללי כאמור לעיל, בשל פערי ההבנה, הידע והכוחות הקיימים פעמים רבות בין אוסף המידע לבין אדם שמתבקש למסור את המידע אודותיו, הסכמתו של אדם למסור מידע והסכמתו לשימושים שיעשו במידע זה, אינה משקפת בהכרח הסכמה מדעת או בחירה חופשית, לעצם מסירת המידע או השימוש בו, וזאת ביחוד לאור העובדה שאדם סביר לא יכול לבדוק את אבטחת המידע אודותיו אצל בעל המאגר, להעריך את הסיכונים לחשיפת מידע זה ולהסכים להם." [הדגשות בבולט במקור, הדגשה בקו הוספה]

בכך לא סגי;

בסעיף 3.2.1 להנחיה נאמר:

<sup>1</sup> אלא אם סעיף 2.1 להנחיה הוא סעיף המילוט עבור המדינה והגופים הציבוריים.  
<sup>2</sup> סעיף 2.5 מפנה לסעיפים 1 ו-3 בחוק הפרטיות כאסמכתא לאמור בסעיף 2.5 שצוטט לעיל.

"לצורך איסוף ושימוש במידע אודות אדם, יש לקבל מאותו אדם הסכמה, שמשמעה בסעיף 3 לחוק. על ההסכמה להיות הסכמה מדעת לאחר שקוימה כלפיו חובת הגילוי לפי סעיף 11; לחוק."

8. כלומר, ההנחיה קובעת שסעיף 11 לחוק הפרטיות מחייב את קבלת הסכמתו של מוסר המידע, וכי ההסכמה הנדרשת היא הסכמה מדעת וזאת על יסוד סעיף 3 לחוק הפרטיות. עוד עולה מההנחיה שהתיבה "ללא הסכמתו" בסעיף 1 לחוק הפרטיות, פירושה "ללא הסכמתו מדעת" – וכי פגיעה בפרטיות שלא בהסכמה מדעת היא הפרה של החוק.
9. כפי שנראה להלן אין להסכים עם פרשנות זו של חוק הפרטיות ולמעשה מבקשת ההנחיה לחבוש את כובע המחוקק וליצור תיקון בחוק.
10. סעיף 3 לחוק הפרטיות מורה, כדלקמן:

"הסכמה" – הסכמה מדעת, במפורש או מכללא;

קיימות אפוא שלוש צורות של הסכמה – מדעת, במפורש ומכללא, וכל אחת מהווה "הסכמה"; משמע, "הסכמה" אינה רק הסכמה מדעת או הסכמה מפורשת. לפי ההגדרה, אין הכרח לקיים את כל החלופות כדי שתהא זו "הסכמה", שאם לא כן, "הסכמה מכללא" מהווה "הסכמה מדעת", דבר שהוא תרתי דסתרי. מסקנה זו עולה לא רק מלשון ההגדרה<sup>3</sup> והדרך המקובלת בה קוראים הגדרות של מונחים בחקיקה הישראלית – אלא גם מהוראתו של סעיף 7 לחוק הפרטיות, התשמ"א-1981 ("חוק הפרטיות") אשר קובע:

"המילים 'או', 'אחר' או ביטוי דומה להן – להבדיל מן המפורט שלפניהן הן באות ולא להקיש לן, זולת אם יש אתן המילים 'דומה' או 'כיוצא בזה' או ביטוי אחר שמשמעו היקש." [ההדגשה הוספה]

כלומר, אין לחלופות שבהגדרת המונח "הסכמה" מובן זהה או משלים, אלא לכל אחת מהחלופות יש ליחס מובן שונה, כפי שגם עולה מלשונן. ולכן כל חלופה עומדת בפני עצמה – ומשמעה של "הסכמה", כוללת גם הסכמה מכללא.

11. יצוין שבהצעת החוק שבעקבותיה הוספה בסעיף 3 לחוק הפרטיות החלופה "הסכמה מדעת"<sup>4</sup>, היינו הצעת חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 9), התשס"ב-2005<sup>5</sup>, הוצע התיקון הבא:

"בהגדרת 'הסכמה', במקום האמור יבוא 'הסכמה במפורש או מכללא, שניתנה לאחר שנמסר לנותן ההסכמה מידע, בלשון המובנת לאדם סביר, הדרוש לו, באורה סביר, לצורך מתן הסכמה."

ואולם כאמור, תיקון זה לא התקבל על ידי הכנסת, ללמדך שאומד דעתו של המחוקק אינו כמוצג בהנחיה – אך משום מה, ההנחיה מניחה כאילו הצעת התיקון הפכה לחוק חרות – ולא היא.

מכאן, שאין ללמוד מהגדרת "הסכמה" בחוק הפרטיות, כי נדרשת הסכמה מדעת דווקא, כל אימת שנעשה בחוק הנדון שימוש במונח "הסכמה" או בנגזרותיו. בהקשר זה אף יוזכר סעיף 2 לחוק הפרטיות המורה כדלקמן:

<sup>3</sup> וכן גם במסמכים אחרים, כגון חוזים.

<sup>4</sup> תיקון מס' 9 לחוק הפרטיות שפורסם, ס"ח 2101, עמוד 368 שפורסם ביום 26.6.2007.

<sup>5</sup> פורסם בה"ח התשס"ו עמ' 230 ביום 21.12.2005.

"מונח שהוגדר בחיקוק – משמעו כהגדרתו, והגדרה זו תחול גם על תקנות שהותקנו לפי אותו חיקוק, וכל צורה דקדוקית הנגזרת מהמונח תתפרש לפי אותה משמעות, הכל אם אין הוראה אחרת לענין הנדון ואם אין בענין הנדון או בהקשרו דבר שאינו מתיישב עם אותה הגדרה." [ההדגשה הוספה]

12. אני מבין שכב' הרשם קורא את הגדרת המונח "הסכמה" באופן שזו "הסכמה מדעת", אשר יכולה להינתן מפורשות או מכללא. כלומר, הפרשנות של הרשם היא בניגוד לחוק הפרשנות כפי שהוצג לעיל. אם כך, הרי שמדובר בפרשנות המקפלת בתוכה סתירה פנימית ואבסורד, שכן הסכמה מדעת אינה יכולה להינתן "מכללא", באשר כל הרעיון של הסכמה "מכללא" הוא ניסיון להתחקות אחר כוונתו של אדם כאשר אין בנמצא "הסכמה מדעת". במלים אחרות, מדובר בפיקציה משפטית, וממילא הסכמה שמקורה בפיקציה אינה יכולה להינתן "מדעת". ראה לעניין זה את דבריו של השופט חשין שלפיהם:

"החווה מכללא הלא אמיתי – אם תרצה: הפיקציה של החווה מכללא – שימש כלי עזר רב ערך בהתפתחותו של המשפט, כמוהו ככל פיקציה אחרת שנועדה להיטיב ולקדם את מערכת המשפט. ואולם, כל פיקציה – טובה ויפה וכבודה ככל שתהיה – כשמה כן היא: פיקציה היא ואין היא אמת".<sup>6</sup>

13. תימוכין למסקנתי זו בדבר הפרשנות השגויה של הרשם למונח "הסכמה מדעת" ניתן למצוא בפסיקת בית המשפט העליון שפירשה את המונח "הסכמה מדעת" שבחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996. סעיף 13(א) לחוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996 מורה כי:

"לא יינתן טיפול רפואי למטופל אלא אם כן נתן לכך המטופל הסכמה מדעת לפי הוראות פרק זה". [ההדגשה הוספה]

סעיף 14(א) לחוק זכויות החולה מוסיף וקובע כי:

"הסכמה מדעת יכול שתהיה בכתב, בעל פה או בדרך של התנהגות".

בע"א 1303/09 קדוש נ' בית החולים ביקור חולים (נבו) (2012), נדרש בית המשפט לשאלה האם הסכמה מכללא נופלת בגדר המונח "הסכמה מדעת", כמשמעותו בחוק זכויות החולה. בית המשפט השיב לשאלה זו בשלילה, בצינו כי:

"חוק זכויות החולה מונה בין דרכי ההסכמה לטיפול, גם הסכמה על דרך התנהגות, אך לא מונה גם את ההסכמה מכללא שהוכרה בפסיקה<sup>7</sup> בהקשר של עולת התקיפה או רשלנות".

דהיינו, לפי עמדת בית המשפט העליון, באין קביעה מפורשת כי הסכמה מדעת כוללת גם "הסכמה מכללא", המסקנה המתבקשת היא כי הסכמה מכללא אינה יכולה להיכנס לגדרו של המונח "הסכמה מדעת". מסקנה זו של בית המשפט אינה מפתיעה, שכן, כפי שכבר צוין לעיל, הסכמה מכללא אינה מבטאת הסכמה מדעת (שיכולה להינתן במפורש או בדרך של התנהגות), אלא הסכמה שמקורה בקונסטרוקציה משפטית המעוגנת בשיקולי מדיניות המייחסים לאדם

<sup>6</sup> דנ"א 1558/94 נפסי נ' נפסי, פ"ד נ(3) 573, 616.

<sup>7</sup> גם לפני חקיקת חוק זכויות החולה נקבע בפסיקה כי עובר לביצוע ניתוח בגופו של חולה חייב הרופא לקבל את הסכמתו החופשית של החולה לכך. ביצוע ניתוח שלא בהסכמת החולה היווה תקיפה, עולה נזיקית לפי סעיף 23(א) לפקודת הניזקין [נוסח חדש]. לפי ההלכה המשפטית שנהגה, הסכמה זו יכולה הייתה לקבל ביטוי מפורש, אך לא היה הכרח כי כך יהיה. נקבע כי ייתכן ללמוד על הסכמת החולה לטיפול גם מכללא, לאור מכלול נסיבותיו של המקרה (ע"א 3108/91 רייבי נ' וייג, פ"ד מז(2) 497 (1993)).

הסכמה, וזאת חרף העובדה שלא נתן הסכמה זו מדעת. כלומר, למרות שהסכמה מדעת יכולה להינתן בהתנהגות, אין ללמוד מכך שהסכמה מדעת יכולה להינתן מכללא, משום שהסכמה מכללא לא יכולה להיות מדעת. הסכמה בהתנהגות טומנת בחובה כוונה בפועל להסכים, אך לא כך הסכמה מכללא, אשר נלמדת בדיעבד מתוך ייחוס כוונה שלא התקיימה בפועל. נשמת אפה של הסכמה מכללא, היא שלא הייתה מודעות וכוונה, והיא מיוחסת למפרע לאור הנסיבות, כפיקציה (לכן אין בנמצא הסכמה מדעת שהיא גם הסכמה מכללא).

14. בכך לא סגי; סעיף 11 לחוק הגנת הפרטיות, הסעיף השני עליו נשענת ההנחיה, מורה, בזו הלשון:

"פניה לאדם<sup>8</sup> לקבלת מידע לשם החזקתו או שימוש בו במאגר מידע תלווה בהודעה שיצוינו בה –

(1) אם חלה על אותו אדם חובה חוקית למסור את המידע, או שמסירת המידע תלויה ברצונו ובהסכמתו;

(2) המטרה אשר לשמה מבוקש המידע;

(3) למי יימסר המידע ומטרות המסירה."

[ההדגשות הוספו]

עינינו הרואות, סעיף 11 אינו מחייב השגת הסכמה של מוסר המידע אגב פניה אליו לקבלתו, אלא מתן הודעה, אשר בין היתר, תציין האם הוא חייב למסור את המידע או שמסירת המידע נתונה לרצונו והסכמתו. חובת ההודעה נועדה ליידע האם המוסר המיועד של המידע חייב למסור את המידע – ואין היא יוצרת צורך בקבלת הסכמתו, לא כל שכן הסכמה מדעת. הסעיף מניח שאם לאחר ההודעה המידע נמסר, מוסר המידע ממילא עושה זאת בהסכמה.

15. לשון אחר, סעיף 11 לחוק הפרטיות אינו מחייב להשיג את הסכמתו של מוסר המידע, אלא רק ליתן לו הודעה, האם הוא חייב למסור את המידע או שמסירתו תלויה ברצונו ובהסכמתו. ראה לעניין זה את דבריו של בית הדין לחוזים אחידים (בראשות כב' השופט יהונתן עדיאל) ביחס לסעיף 11 הנ"ל:

"סעיף זה אף אינו מתנה את השימוש במידע בהסכמתו של הלקוח. כל שנדרש בהקשר זה בחוק הוא להודיע ללקוח על כך שאין חלה עליו חובה חוקית למסור את המידע ועל המטרה לשמה נועדה קבלת המידע. מסתבר שהנחת המחוקק הייתה, שלקוח אשר אינו מסכים לעשיית שימוש במידע לצורך מטרה זו, ממילא יסרב להמציא את המידע, ועל כן אין נדרשת בנסיבות אלה הסכמה מיוחדת לעשיית שימוש במידע."<sup>9</sup> [ההדגשה הוספה]

16. ההנחיה בחיובה לקבל הסכמה מדעת אגב מסירת המידע לפי סעיף 11 לחוק הפרטיות, חוטאת בשניים: האחד, סעיף 11 כלל אינו דורש הסכמה של מוסר המידע, אלא המילה "הסכמה" היא בהקשר להודעה שיש ליתן למוסר המידע, היינו ההודעה האם מסירת המידע מותנית בהסכמתו; והשני, דרישת "הסכמה מדעת", למרות שסעיף 3 לחוק אינו מחייב דווקא סוג כזה של הסכמה, כדי שתהא זו "הסכמה", אלא מאפשר גם הסכמה מכללא, שדינה לכל דבר ועניין, כ"הסכמה". במילים אחרות, גם אם תקבל את התיזה שסעיף 11 דורש השגת הסכמה – עניין

<sup>8</sup> מאחר ו"אדם" מוגדר בסעיף 3 לחוק, לעניין סעיף 7 (בין היתר) – למעט תאגיד, שהוא הסעיף המגדיר מהו "מידע" בפרק הנדון, הרי שאדם בסעיף 11 הוא למעט תאגיד.

<sup>9</sup> ע"ש 7167/99 די.בי.אס שרותי לוויין בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו).

עליו אנו חולקים בהסתמך על הפסיקה - אין הוא מציין הסכמה מדעת, אלא הסכמה גרידא, ולכן יש לפנות לסעיף 3 לחוק הפרטיות – הכולל גם הסכמה מכללא<sup>10</sup>.

17. והוא הדין לגבי סעיף 1 לחוק הפרטיות, המורה כי: "לא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו"; ההסכמה היא לפי הגדרת מונח זה בסעיף 3, היינו, אף הסכמה מכללא<sup>11</sup>, כך שהצגת הדברים בסעיף 2.5 להנחיה מוטעית.

18. לסיכום פרק זה, המונח "הסכמה" כולל גם הסכמה מכללא שאינה חייבת להיות הסכמה מדעת - ומכאן שאם קיימת הסכמה מכללא, לא יכולה להיווצר פגיעה בפרטיות. בנוסף, סעיף 11 לחוק אינו דורש קבלת הסכמתו של מוסר המידע, אלא לידע אותו, האם הוא חייב או לא חייב - לפי העניין, למסור את המידע המבוקש ממנו.

### מצבו של גוף מוסדי

19. כפי שהוזכר בדברי המבוא לעיל, הגופים המוסדיים עושים שימוש במספרי תעודות זהות במיליוני רשומות ובמיליוני הקשרים - וזאת ברוב המכריע של האירועים לפי דין, כולל דרישות של הפיקוח של הביטוח.

20. כך לדוגמה, צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של מבטח וסוכן ביטוח), התשס"ב-2001 אוסר על מבטח להתקשר בחוזה ביטוח חיים או לבצע פעולה מכוח חוזה ביטוח חיים, ובכלל זה לשלם את תגמולי הביטוח, בלא שירשום או שיהיו בידיו לגבי בעל הפוליסה, לגבי המבוטח, לגבי מי שכרת את חוזה הביטוח בעבורם, לגבי מיופה הכוח ולגבי המוטב למקרה חיים שאינו מוטב שנקבע לפי זיקה או אינו מוטב קרוב, את פרטי הזיהוי המפורטים להלן: שם; מספר זהות; תאריך לידה; ומען. כמו כן, המבטח נדרש לאמת את פרטי הזיהוי האמורים או שיהיו בידיו פרטי הזיהוי מאומתים כאמור. כמו כן מורה הצו כי מבטח יקבל לידיו מסמכי זיהוי של מקבל השירות בפעולות האמורות, ויאמת את פרטי הזיהוי שלו ביום ביצוע הפעולה או בתוך 30 ימים מיום כריתת חוזה ביטוח החיים, לפי העניין, אך בכל מקרה לפני תשלום תגמולי הביטוח או מתן הלוואה למבוטח כנגד שעבוד חוזה ביטוח החיים.

21. גם המפקח על הביטוח מטיל על הגופים המוסדיים חובות לקבל ו/או למסור מספרי תעודת זהות של לקוחות, ואף העתקים מתעודת הזהות של הלקוחות, בעשרות רבות של מקרים והקשרים. רק על מנת לסבר את האוזן, ניתן לציין את החוזרים הבאים המטילים חובה על המבטח לקבל או למסור (ללקוח עצמו או לצד שלישי, כגון האפוטרופוס הכללי), מספרי תעודות זהות של לקוחות או העתקים מתעודות זהות של לקוחות:

21.1. הסדרת הצטרפות עמית לקופת גמל;

21.2. ייפוי כוח לבעל רישיון;

21.3. דיווח שנתי למבוטחים בביטוחי בריאות;

21.4. נוהל איתור עמיתים ומוטבים;

<sup>10</sup> להסיר ספק, אין בשימוש בהגדרה שבסעיף 3 לעניין סעיף 11 לחוק משום שימוש במונח שאינו מתיישב עם הגדרה – ההיפך.

<sup>11</sup> ראה סעיף 2 לחוק הפרשנות שצוטט לעיל לעניין שימוש בחקיקה בנגזרת של מונח.

- 21.5. מבנה אחיד להעברת מידע ונתונים בשוק הפנסיוני ;
- 21.6. דיווח שנתי לעמיתים בקרנות הפנסיה הוותיקות ;
- 21.7. העברת כספים בין קופות גמל ;
- 21.8. דו"ח תביעות בביטוח רכב ;
- 21.9. נוהל מעקב אחרי מקבלי פנסיית נכות ;
- 21.10. גילוי נאות בביטוח חיים ;
- 21.11. דיווח שנתי לעמיתים בקופות גמל ;
- 21.12. שמאות ביטוח רכב (רכוש וצד ג') ;
- 21.13. שימוש במאגר המידע לאיתור הונאות בענף ביטוח רכב חובה ;
- 21.14. החלפת פוליסות ביטוח חיים ובריאות - הוראות למבטחים ולסוכני הביטוח – עדכון ;
- 21.15. חוזר הצטרפות לקופת גמל ;
- 21.16. ניהולו של המודל החכ"ם (המודל הצייליאני) ;
- 21.17. הוראות ה-FATCA ;
- 21.18. מסמך ההנמקה ;
- 21.19. חובת טיוב הנתונים ;
- 21.20. בירור תביעות מול המשטרה ביחס לקיומן של תאונות דרכים עם נפגעים.
22. בכך לא סגי ;
- 22.1. מספרי תעודות הזהות נדרשים לצורך תקשורת ממוכנת עם מערכות מס הכנסה, על מנת להנפיק אישורים לצורך זיכוי וניכוי מס בשל תשלום דמי ביטוח והפקדות לחיסכון בביטוחי חיים, בקרנות פנסיה וקופות גמל.
- 22.2. מספרי תעודות הזהות נדרשים לצורך ניהול ניכוי המס במקור ולצורך הוצאת אישורים על כך.
- 22.3. מספרי תעודות זהות נחוצים לשם קיום הקשר עם מאגר המידע לאיתור הונאות ביטוח, הפועל לפי תקנות ביטוח רכב מנועי (הקמה וניהול של מאגרי מידע), התשס"ד-2004, כפי שנקבע בחוזר המוזכר בסעיף 21.13.
- 22.4. יתר על כן, הצורך להילחם בתופעת הונאות הביטוח<sup>12</sup> הוא אינטרס ציבורי ראשון במעלה, לא רק משום ההיבט המוסרי, אלא משום שהונאות הביטוח נפוצות בישראל<sup>13</sup> והנחת אבן רחיים על צווארן של חברות הביטוח בדמות שלילת היכולת לשמור מספרי תעודות זהות, תגרום לזינוק חד בשיעורי ההונאות.
- 22.5. קיימת אינטראקציה ענפה עם המוסד לביטוח לאומי, המבוססת בראש ובראשונה על מספרי תעודות זהות וזאת בהקשרים שונים, כגון: תביעות שיבוב של המל"ל עצמו,

<sup>12</sup> במובן הרחב הכוללת גם ניפוח תביעות.

<sup>13</sup> שיעור עומד על כ-20% מהפרמיה בממוצע, לפי הערכות הפיקוח על הביטוח.

ניכויי גמלאות המל"ל, קביעת אחוזי נכות בוועדות המל"ל<sup>14</sup>, אשר יש להם השלכה על חברות הביטוח לפי חוק.<sup>15</sup>

22.6. שימוש בכתב ויתור על הסודיות הרפואית, לפי תקנה 2(א)3 לתקנות פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (מומחים) התשמ"ז-1986 המפנה לטופס 3 לתקנות אלו – מחייב מספרי תעודות זהות, אחרת כתב הויתור מתרוקן מתוכן ולא יהיה ניתן לקיים תקנות אלו ומטרתן תסוכל.

22.7. ראה סעיף 82 לפקודת התעבורה והתוספת החמישית.

23. מעבר לאמור, כל אינטראקציה וקשר עם רשויות המדינה או גופים לפי חוק, מתקיימים באמצעות מספרי תעודות זהות; מדובר באינטראקציות ענפות לאור פעילותו של גוף מוסדי.

24. מעבר לכך, ניהול הביטוח, קופות הגמל וקרנות הפנסיה מחייב שמירה של תעודות זהות, בין לצורך התפעול ובין לצורך קיום הוראות דין, לרבות רגולציה.

25. יודגש, מבלי להרחיב בסוגיה זו לעת הזו, שההנחיה פוגעת בחופש העיסוק<sup>16</sup> של הגופים המוסדיים ובזכויות הקניין שלהם. המניע להנחיה ונקודת המוצא שלה הם פריצות למאגרי תעודות זהות, ואולם מדובר בפריצות למאגרים שאינם מאובטחים, ולא למאגרים של גופים עליהם חלות הוראות אבטחת מידע מקיפות ונוקשות, בדומה להוראות החלות על מבטחים ועל יתר הגופים המוסדיים. לפיכך יש לסייג את ההנחיה על גופים שעל פי הדין חלות עליהם הוראות אבטחת מידע מיוחדות.

### הגדרת דין וחוק

26. בסעיפים שונים של ההנחיה מצוי פטור לעניין שימוש לפי חוק או לפי דין. לפיכך, כדי להסיר ספק, יש לעשות שימוש במונח אחד, והוא הדין<sup>17</sup>, כשהוא כולל גם את כל הוראות הרגולטוריים למיניהם מכוח החקיקה הרלבנטית, לרבות המפקח על הביטוח<sup>18</sup>, וזאת אף על רקע הוראות סעיפים 2(א) ו-111א לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981. אנו מבקשים לקבוע בהנחיה סעיף פטור כללי שיחול על כל פעילות לפי דין או פעילות הנגזרת ממנו או הדרושה לצורך קיומו.

### פרק ב': הערות פרטניות לגבי סעיפי ההנחיה השונים

#### מבוא

27. לחילופין, אם לא יינתן "פטור" מההנחיה לגופים המוסדיים, הריני לפרוס בהמשך הערות לגבי סעיפי ההנחיה.

<sup>14</sup> ראה למשל סעיף 6ב' לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975.

<sup>15</sup> אך לא רק ועדות המל"ל, אלא למעשה כל ועדה רפואית הפועלת לפי דין.

<sup>16</sup> כבר נפסק שפגיעה בחופש העיסוק כוללת גם שלילת מיצוי של העיסוק ולא דווקא שלילת מלוא החופש לביצועו של עיסוק.

<sup>17</sup> כדי למנוע מצב שבו המילה "חוק" תפורש רק כחוק חרות של הכנסת.

<sup>18</sup> שהוא גם הממונה על שוק ההון.



### סעיף 1 להנחיה

28. ס' 1.1 – אכן בסעיף 1.1 להנחיה נוקט הרשם בדרך הנכונה, והיא שההנחיה מהווה הבהרה על עמדתו – ותו לא. ולא כפי שמשמע מהמשך הדברים בהנחיה, אשר מנוסחים בלשון ציווי.
29. סעיף 1.2 – שולחיי מתנגדים לתמצית ההנחיה שבסעיף 1.2, מהטעמים שפורטו לעיל ופורטו להלן.
30. סעיף 1.3 – לאור האמור בס"ק זה, היה ראוי להבחין בין גופים הכפופים להוראות מיוחדות בנוגע לאבטחת מידע, לבין גופים שלא חלים עליהם הוראות כאמור. יתר על כן, אם קיימים סיכוני פריצה, הדרך להתמודד עימם אינה למנוע את המידע, שהוא חשוב ונחוץ מכל הבחינות, אלא ליצור מנגנוני אבטחה. למה הדבר דומה? להוראה המחייבת בעלי רכוש יקר (כולל של צדדים שלישיים) שלא להחזיקו בבתיהם, משום שקיים סיכון כי יפרצו לדירותיהם.

### סעיף 2 להנחיה

31. ס' 2.1 – לפי סעיף זה, ההנחיה אינה חלה על גופים ציבוריים, משום שחלים עליהם הסדרים שונים בתחום האיסוף, השימוש ואבטחת מידע. מאחר ובעניינים אלו חלות על גופים מוסדיים, לרבות מבטחים, הוראות של הפיקוח על הביטוח, ובמיוחד בענייני אבטחת מידע, הרי שיש לפטור גם את הגופים המוסדיים מהוראות ההסדר.
32. ס' 2.5, 2.6 – בהקשר לסעיפים אלה, ראה הדיון הנרחב בפרק א' למכתבי.
33. סעי' 2.8 – איסוף תעודות הזהות על ידי הגופים המוסדיים, איננו בבחינת איסוף מידע אישי עודף ורגישותו של המידע, איננה בהכרח מעלה את הסיכון לחשיפתו. לא כל מידע רגיש, הוא מידע שבהכרח יש לו "ביקוש" על ידי גורמים מעוניינים. נראה שיש גם הגזמה בתיאור מידת רגישותו של מספר תעודות הזהות.
34. סעי' 2.9 – בעניין ההסכמה מדעת ובחירה חופשית, ראה פרק א' למכתבי. בסופו של סעיף 2.9 להנחיה נאמר: "... וזאת ביחוד לאור העובדה שאדם סביר לא יכול לבדוק את רמת אבטחת המידע אודותיו אצל בעל המאגר, להעריך את הסיכונים לחשיפת מידע זה ולהסכים להם." – כאמור לעיל, על הגופים המוסדיים, חלות הוראות אבטחה מפורטות ויש בנמצא רגולטור שדואג להגן על האדם הסביר.

### סעיף 3 להנחיה - כללי

35. בכל הכבוד, קביעת איסור גורף לאיסוף מספרי תעודת זהות, כל עוד לא התקיימה שורה רחבה של תנאים, אינו נאות וראוי, הן מהטעמים שהוסברו לעיל והן עקב חוסר היכולת לקיים את התנאים כלשונם.

**ס' 3.1 –**

36. ס' 3.1.1 – תיעוד ונימוק הצורך באיסוף מספרי תעודת הזהות הוא מטלה בלתי אפשרית, כאשר קיימים מיליוני אירועים של איסוף באופן שוטף ויומיומי. בנוסף, הקביעה הקטגורית שאין הצדקה לאיסוף מספרי תעודות זהות (אגב המונח "איסוף" אינו מוגדר בהנחיה) כאשר אין חובה שבדין או כאשר ניתן לבצע את הזיהוי באופן סביר בדרכים אחרות, היא קביעה רחבה ומרחיקת לכת. למעשה היא בגדר יצירת נורמה חקיקתית, דבר שאינו בסמכותו של הרשם הנכבד. על כל פנים, המונח "דין" שנעשה בו שימוש בס"ק זה, צריך לקבל את המשמעות שצוינה בסעיף 26 לעיל.
37. ס' 3.1.2 – על המבטחים לאסוף מספרי זהות כבר בשלב המקדמי. למשל: ביחס לאימות יפוי הכוח של בעל הרישיון לצורך הצעות ביטוח, כולל פניה למאגר ISO לצורך ביטוח רכב חובה; בהקשר ליעוץ פנסיוני; חיתום רפואי וויתור על סודיות רפואית.
38. ס' 3.1.3 – גם הקביעה בס"ק זה גורפת ולא ניתן לקבוע קטגורית שבכל שירות חד-פעמי אין הצדקה לאיסוף את מספר תעודות הזהות של הלקוח. האם הרשם בחן את כל העסקאות החד-פעמיות במשק טרם שהגיע למסקנה חלוטה זו?
39. ס' 3.1.4 – אין מקום להסתפק רק בגופים הנכללים במסגרת סעיף 29א לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ח-1965 לכל איסוף של מספרי תעודות זהות הנצרך, הנדרש, הנגזר או המתחייב על פי דין (ראה גם סעיף 26 לעיל).
40. ס' 3.1.5 – מאחר ומדובר בעשרות מיליוני אירועים של איסוף תעודות זהות במסגרת פעילותו של גוף מוסדי, הרי שבלתי אפשרי לעמוד בהנחיה שבסעיף זה, מה עוד שכאמור הבקשה היא להפטר לגבי כל פעילות על פי דין.
41. ס' 3.1.6 – ראשית, יש בסעיף זה משום סתירה להוראת סעיף 3.1.1. שנית, מבחינה אבטחתית-מקצועית, קביעת מס' לקוח יוצרת סיכוני אבטחה גבוהים יותר עקב מנגנון הקשר שבין מס' הלקוח למס' תעודת הזהות. שלישית, במקום המילים "לבחון את האפשרות", היה ראוי בכל מקרה לכתוב "לבחון את הסבירות", משום שלכאורה, כמעט הכול אפשרי.
42. ס' 3.1.7 – את נספח א' יש לעדכן בהתאם לנוסח הסופי של ההנחיה.

**סע' 3.2 –**

43. ס' 3.2 – לעניין התנגדותנו לאמור בסעיף 3.2, ראה פרק המבוא ואין צורך לחזור על הדברים שנאמרו שם. יש בו גם משום חקיקה חדשה ויצירת נורמות שזכרן לא בא בחוק.

**סע' 3.4 –**

44. סע' 3.4.3 – סיכוני האבטחה בהצפנה גבוהים יותר משמירת מס' תעודת הזהות. יודגש, שכל חשבונות המשתמש במערכות ה-SAP מבוססים על מספרי זהות. ככה עובדת SAP. המדובר מ-MASTER DATA. הפתרון לכך מורכב ביותר, התועלת שבו מוטלת בספק, ולא ניתן בשלב זה לאמוד את ההשלכות לכך. כמו כן, הצפנת מספרי זהות במערכות הירוקות תדרוש משאבים

רבים ויהיו לכך השלכות שאף אותן לא ניתן לאמוד בשלב זה (מדובר בפרויקט ענקי). ניתן לציין ביתר פירוט כדלקמן:

44.1. פרויקט הצפנת מאגרי ת.ז. יחייב התאמת מערכות המידע העושות שימוש בשדה; כמו כן, תחייב מענה לממשקים בין מערכתיים והעברת המידע אל מחוץ לארגון. פרויקט בסדר גודל של אלפי שעות אדם; הצפנת הנתונים במאגרי המידע אף תגדיל את נפחי המידע, ואף לכך נודעת משמעות תקציבית.

44.2. במקביל לכך, הצפנת הנתונים תיפגע בביצועי המערכת אשר נדרשת לשימוש בנתונים המפוענחים. לכל פנייה המיועדת להוספת ת.ז. למאגר יתווסף זמן ההצפנה ולכל שליפת נתון קיים יתווסף זמן הפענוח. שדות ת.ז. משמשים לרוב כאינדקס לחיפוש נתונים, כל חיפוש במערכת המכילה את הנתון הרלוונטי יגזול משאבי מערכת רבים יותר. כמו כן, ת.ז. משמשת כמפתח עיקרי לשיח בין מערכת, העברת מידע בין מערכות פנים ארגוניות ואף העברת מידע בין ארגונים. הצפנה משמעותה תוספת זמן וגזילת משאבי מערכת על ידי מאות אלפי טרנזקציות יומיות אשר בהכרח ישפיעו על מהלכים עסקיים.

44.3. עקב הצורך הנרחב בשימוש בת.ז. מפוענחת ומכיוון שלא ניתן יהיה להצפין מקצה לקצה את תעודת הזהות במערכות המידע, בתוך החברה ומחוצה לה, ההצפנה לא תפחית את סיכוני המידע, וזאת, בין היתר, מכיוון שמשמשי המערכות השונות בכלל עדיין ידרשו לנתון המפוענח, כך שדליפה דרך מערכות המידע תיוותר כסיכון. כמו כן, העברת נתונים בממשקים מחוץ לגוף המוסדי מחייבת העברת נתון מפוענח.

45. סעי' 3.4.4 – בלתי אפשרי ליישם את ההנחיה על כל המאגרים הקיימים מזה עשרות שנים ומכילים כמות אדירה של רשומות. זוהי תחולה רטרואקטיבית ביחס למועד איסוף המידע. מבלי לגרוע מטענותינו בפרק א' במכתבי, אף אם נלך לסברתו המשפטית של הרשם, הרי שהיא איננה יכולה לעמוד בתקופה שלפני התיקון בשנת 2007 בחוק הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), תשמ"ו-1986. יתר על כן, הכוונה היא שנצטרך לבחון את כל מספרי הזהות הקיימים בחברה, למפות אותם ולזהות האם יש כאלו שאין הצדקה לכך שהם אצלנו ו"להשמיד" אותם – הצפנה חד כיוונית – כלומר לעולם לא ניתן יהיה לפענח את המספר חזרה ואף פעם לא נדע מי האדם שעומד מאחורי המספר.

### – סעי' 3.5 –

46. סעי' 3.5.2 –

46.1. במקום המילים "אם מוטלת עליו חובה חוקית", יש לרשום "אם מוטלת עליו חובה לפי דין".

46.2. מכל מקום, אין צורך להעביר את המידע לארכיב, משום שחברות הביטוח נוקטות באמצעי אבטחה מאוד קפדניים.


46.3. ביצוע הסעיף יהיה כרוך בהקמת מאגרי מידע מוגנים נוספים, שאינם נדרשים.

**סעי' 4 –**

47. סעי' 4.1.1 – פרק זמן של שלושה חודשים הוא קצר ביותר לנוכח השינויים המיכוניים הרבים הנדרשים, הדרכת העובדים, בניית נוהלי עבודה חדשים, הדרכת העובדים שעושים את מיקור החוץ וכיו"ב.
48. סעי' 4.1.2 – מעבר לנימוקים המפורטים בסעיף הקודם ומעבר לכך שאין הצדקה משפטית ועניינית להחיל את החוזר על מידע שנאסף כדון, בלתי אפשרי לעמוד בלוח הזמנים המוצע. יש לזכור שמדובר במידע המאוחסן במאגרים במשך עשרות שנים.
49. קיימים מוצרים, כגון ביטוחים קולקטיביים או חיסכון פנסיוני החל על קבוצת עובדים מסוימת מכוח הסכם ברירת מחדל, שההצטרפות אליהם היא מכוח חוק וצווי הרחבה, ומכאן שאין במסגרתם מגע עם המבוטח עצמו, גם לא באמצעות סוכן.

**סיום**

50. נבקש להופיע בפניכם כדי להסביר את טענותינו ולקיים עמכם דיון לאחר שנשמע את תגובות לטענותינו; במקרה דנן, שימוע כזה הוא חיוני, עקב ההשלכות הקשות שיש להנחיות על חברות הביטוח ועל יתר הגופים המוסדיים.
- אין ללמוד מטיעון חלופי או מהתייחסות לגוף ההנחיה ויתור על טענה כלשהי, לרבות בפרק המבוא, או הודאה כלשהי.

בכבוד רב,  
  
י. הלוי, עו"ד