

## רישום מאגרי מידע בישראל

### תקציר

הזכות לפרטיות היא אחת מזכויות האדם החשובות בישראל. עם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו אף הוקנה לה מעמד חוקתי על חוקי. לפי חוק היסוד כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות המעוגנות בחוק היסוד, ומוטלת על המדינה החובה להגשים את הזכויות החוקתיות לכבוד ולפרטיות. מנגד, מידע פרטי הוא בעל ערך רב, לרבות ערך כלכלי, ולכן לחברות מסחריות ולגופים אחרים אינטרס ברור באיסופו ובשמירתו במאגרי מידע. בנוסף, בידי רשויות המדינה מידע רב על בני אדם, הנוגע לכל היבטי חייהם, וקיים חשש שייעשה בו שימוש שלא למטרה שלשמה הוסמכו הרשויות לאספו. מאגרי מידע עלולים לסכן, בעצם קיומם, את הפרטיות, ועל כן יש צורך בקביעת מנגנונים ייחודיים להגנה עליהם. צורך זה מתעצם בשל ההתפתחות הטכנולוגית מרחיקת הלכת של העשורים האחרונים, שהביאה עמה שינויים באופן שבו מידע נאסף ומעובד ובשימושים הנועשים בו.

בשנת 1981 נחקק חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות או החוק). בשל הפגיעה הפוטנציאלית הגלומה במאגרי מידע ייחודי בחוק פרק לנושא זה, ונקבעה בו חובה לרישום מאגרי מידע<sup>1</sup> בפנקס שמנהל רשם מאגרי המידע. במרוצת השנים הוטלו אגרה עבור רישום מאגרי מידע ואגרה תקופתית על מאגרי מידע רשומים. לצד חובת הרישום מטיל החוק חובות מהותיות על בעל מאגר מידע והמחזיק בו, בהן אחריות לאבטחת המידע האגור במאגר, שמירת סודיות המידע והימנעות משימוש בו שלא למטרה שלשמה נמסר. האחריות לרישום מאגרי המידע, לפיקוח ולבקרה עליהם הוטלה על רשם מאגרי המידע. סמכויות אלה מוקנות כיום לראש הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים (להלן - רמו"ט), הנושא בין היתר בתפקיד זה.

לאחר שבמהלך השנים התעוררו ספקות בדבר התועלת הציבורית הנובעת מרישום מאגרי מידע, הופץ באוגוסט 2012 להערות הציבור תזכיר חוק שבו הוצע לצמצם את חובת הרישום ביחס לחובה הקבועה כיום בחוק. במקביל הוצע להטיל חובה על בעלי מאגרי מידע מסוימים (ובהם גם מאגרי המידע שעליהם תוסיף לחול חובת הרישום) לקיים סדרי ניהול וכללי עבודה הנדרשים לשם ניהול מאגר מידע, במטרה לשפר את ההגנה על הפרטיות.

### פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2012 - אוגוסט 2013 בדק משרד מבקר המדינה, לסירווגין, היבטים שונים בסוגיית רישום מאגרי המידע בישראל. בין היתר נבדקו: היקף רישום מאגרי המידע, תהליך הרישום ומשמעותו, פעולות שנעשו לצמצום חובת הרישום הקיימת

1 חוק הגנת הפרטיות קובע שבעל מאגר מידע חייב ברישומו בפנקס אם מתקיימת בו אחת מהנסיבות המנויות בסעיף, בהן שמספר האנשים שמידע עליהם נמצא במאגר עולה על 10,000; המאגר מכיל מידע רגיש כהגדרתו בחוק; המאגר משמש לשירותי דיור ישיר.

בחוק והמרתה בחובת ניהול תקין וכן גביית אגרות בגין רישום מאגרי מידע. הביקורת נערכה במשרד המשפטים - ברמו"ט ובמחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה). בדיקות השלמה נעשו בחברת דואר ישראל בע"מ (להלן - דואר ישראל).

## עיקרי הממצאים

1. חרף העובדה שהחוק קובע חובה לרישום מאגרי מידע אצל רשם מאגרי המידע, רק שיעור זניח מכלל מאגרי המידע שבישראל החייבים ברישום, אכן רשומים. משרד מבקר המדינה הצביע על תופעה זו כבר בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים<sup>2</sup>, ולמעשה היא קיימת כבר מאז שנחקק החוק (בשנת 1981) והולכת ומחריפה עם ההתפתחות הטכנולוגית, שהביאה להגדלת מספר מאגרי המידע הקיימים בשיעור ניכר ביותר.

2. בתהליך רישום מאגרי המידע, שעיקרו מבוצע במיקור חוץ בדואר ישראל, לא מבוצעת בדרך כלל בחינה של עמידת המאגר בחובות המהותיות הקבועות בחוק, כגון אבטחת המידע ושמירה על סודיותו. אישור רישום מאגר המידע הוא במידה רבה אישור לעצם הרישום בפנקס, ולא לעמידה בדרישות החוק המהותיות או אפילו לנכונות המידע הכלול בפנקס. אישור הרישום עלול להטעות את הציבור בכך שכביכול מדובר באישור לכך שהמאגר מקיים את כל הוראות החוק.

3. כבר בתחילת שנת 2007 המליצה ועדה בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) דאז לצמצם את חובת רישום מאגרי המידע. מאז הקמתה, פעלה רמו"ט לצמצום חובת הרישום הטכנית ולהמרתה בחובה מהותית אחרת. באמצע שנת 2009 העבירה רמו"ט למחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) טיוטת תזכיר חוק שעניינה בין היתר צמצום חובת הרישום. לאורך התקופה התקיימו דיונים רבים בהשתתפות נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) ונציגי רמו"ט, לרבות דיונים פנימיים בכל אחד מהגופים, ונדונו סוגיות רבות הנוגעות לתיקון החוק. תזכיר בנושא זה פורסם להערות הציבור רק יותר משלוש שנים לאחר מכן, באוגוסט 2012.

4. עד למועד סיום הביקורת, באוגוסט 2013, תזכיר החוק טרם גובש בנוסחו הסופי וטרם הועבר לוועדת השרים לענייני חקיקה לצורך בחינתו וקידום תהליך החקיקה. כתוצאה מכך, בכל הנוגע להגנת פרטיות המידע שבמאגרי מידע, במדינת ישראל קיים כיום משטר שהרגולטורים עצמם סבורים כי בחלקו אינו רלוונטי למציאות הטכנולוגית הקיימת כיום ובחלקו אינו מספק הגנה טובה דיה.

5. נוכח העובדה שאי-רישום מאגר מידע החייב ברישום על פי החוק הוא עבירה פלילית (שעונשה עד שנת מאסר), אי-קידום תיקון החקיקה מביא לתוצאה לפיה אנשים פרטיים, עמותות, תאגידים וכן גופים ציבוריים שלא רשמו מאגרי מידע החייבים ברישום לפי המצב החוקי כיום, הם לכאורה בחזקת עבריינים, אף שלתפיסת משרד המשפטים אין הצדקה עניינית להחיל על חלקם חובת רישום.

6. חרף העובדה שקיימת הסכמה שהתועלת שברישום מעטה, בשים לב לאי-תיקון הוראות החוק, ממשיכה רמו"ט להשקיע הן משאבי כוח אדם והן משאבים תקציביים

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 42, עמ' 496.

לטיפול ברישום הקבוע בחוק, ובכך נגרעים משאבים מפעולות הפיקוח שמבצעת רמו"ט על קיום הוראות החוק המהותיות.

7. משרד המשפטים מפתח עבור רמו"ט מערכת מידע חדשה שבאמצעותה עתיד להיות מנוהל גם תהליך רישום מאגרי המידע. בשל העיכוב בתיקון החקיקה, המערכת החדשה אופיינה והיא מפותחת על בסיס חובת הרישום הקיימת, באופן המנציח במידה רבה את המצב הקיים. התאמתה למצב החוקי כפי שיהיה לאחר תיקון החוק תהיה כרוכה בהוצאה כספית נוספת ותארך זמן.

8. היקף רישום מאגרי המידע בישראל מזערי, ועל כן אין משולמות אגרות רישום ואגרות שנתיות בגין הרוב המוחלט של מאגרי המידע החייבים בתשלום זה על פי חוק. גם עבור חלק ממאגרי המידע הרשומים אין משולמות אגרה שנתית. יוצא מכך, שרק מספר מצומצם של בעלי מאגרי מידע נושא בנטל תשלום האגרה. מציאות זו גורמת למצב של חוסר שוויון בין אותם בעלי מאגרי מידע לבין בעלי מאגרי מידע שלא נרשמו או לא שילמו אגרות שנתיות.

## סיכום והמלצות

הזכות לפרטיות היא אחת מזכויות האדם החשובות בישראל. לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות המעוגנות בחוק היסוד, ומוטלת על המדינה החובה להגשים את הזכויות החוקתיות לכבוד ולפרטיות. מאגרי מידע עלולים לסכן את הפרטיות, ועל כן יש צורך בקביעת מנגנונים ייחודיים להגנה על המידע האגור בהם. על רקע זה נחקק פרק ב' בחוק הגנת הפרטיות, המחייב בין היתר רישום של מאגרי מידע. יחד עם זאת, חוק הגנת הפרטיות נחקק במציאות טכנולוגית הרחוקה שנות דור מהמציאות של ימינו. הסכנות האורבות כיום לפרטיות האדם בעקבות ההתפתחות הטכנולוגית של העשור האחרון דורשות בחינה מדוקדקת של ההסדרים הקבועים כיום.

הצורך בצמצום חובת רישום מאגרי מידע עלה כבר בתחילת שנות האלפיים. משנת 2009 מצוי בשלבי גיבוש תזכיר חוק בנושא צמצום חובת הרישום והמרתה במנגנון אחר, שיקדם את השמירה על הפרטיות במאגרי מידע. תזכיר החוק פורסם להערות הציבור באוגוסט 2012, אולם עד למועד סיום הביקורת, באוגוסט 2013, טיוטת החוק טרם גובשה ולא הועברה לוועדת השרים לענייני חקיקה לצורך קידום הליכי החקיקה.

המציאות המתוארת בדוח זה גורמת לכך שהגנה על הפרטיות שבמאגרי המידע הקיימים בישראל לוקה בחסר. רמו"ט משקיעה חלק ממשאביה - זמן וכסף - ברישום מאגרי המידע, שתרומתו להגנת הפרטיות כפי שהוא מבוצע כיום מועטה, אם בכלל. דבר זה גורע מהמשאבים שעומדים לרשות רמו"ט, לרבות אלו המופנים לצורך פיקוח על הוראות החוק המהותיות ואכיפתן.

לאור המפורט בדוח זה ולאור חובתה של המדינה לפעול להגשמת הזכות החוקתית לפרטיות, על הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים לפעול ללא דיחוי נוסף לביצוע הפעולות הנדרשות לקידום התיקון לחוק הגנת הפרטיות בנושא רישום מאגרי מידע, באופן שיינתן מענה ראוי לזכות חוקתית חשובה זו.



## מבוא

הזכות לפרטיות היא אחת מזכויות האדם החשובות בישראל. עניינה של הזכות לפרטיות הוא בשמירה על האוטונומיה של האדם, בשמירה על צנעת חייו וענייניו האישיים ואף בהגנה על האדם מפני שימוש לרעה במידע על אודותיו. עם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו אף הוקנה לה מעמד חוקתי על חוקי. סעיף 11 לחוק היסוד קובע כי "כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק יסוד זה". כמו כן, הזכויות החוקתיות לכבוד ולפרטיות מטילות על המדינה חובה להגשימן באמצעים העומדים לרשותה.<sup>3</sup>

מידע פרטי הוא בעל ערך רב, לרבות ערך כלכלי, ולכן לחברות מסחריות ולגופים אחרים אינטרס ברור באיסופו ובשמירתו במאגרי מידע. בנוסף, בידי רשויות המדינה מידע רב על בני אדם, הנוגע לכל היבטי חייהם, וקיים חשש שיעשה בו שימוש שלא למטרה שלשמה הוסמכו הרשויות לאספו. מאגרי מידע מסכנים בעצם קיומם את הפרטיות<sup>4</sup>, ועל כן יש צורך בקביעת מנגנונים ייחודיים להגנה על המידע הנאגר בו.

צורך זה מתעצם בשל ההתפתחות הטכנולוגית מרחיקת הלכת של העשורים האחרונים, שהביאה עמה שינויים באופן שבו מידע נאסף ומעובד ובשימושים הנעשים בו. איסוף המידע כיום פשוט מבעבר, וניתן לאסוף מידע על אדם אגב שימוש שהוא עושה בשירותים רבים, כגון גלישה באינטרנט או תשלום בכרטיס אשראי, תוך הצלבת נתונים אלה עם נתונים אחרים וביצוע חיתוכים במידע שנאסף. כתוצאה מכך, נוצרו איומים חדשים על הזכות לפרטיות במידע. בהתייחס לכך ציין בית המשפט העליון<sup>5</sup> כי "אמצעי המחשוב המודרניים והטכנולוגיה המתקדמת בתחום התקשורת מביאים עמם ברכה רבה בצד סכנות גוברות לפגיעה בזכותו של האדם לפרטיות".

בשנת 1981 נחקק חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), במטרה "לשריין את ההגנה של האדם לזכותו לפרטיות"<sup>6</sup>. בשל הפגיעה הפוטנציאלית הגלומה במאגרי מידע ייחודי בחוק פרק לנושא זה, ונקבעה בו חובה לרשום מאגרי מידע<sup>7</sup> לפני ניהולם והחזקתם, בפנקס המנוהל על ידי רשם מאגרי המידע. במרוצת השנים הוטלו אגרה עבור רישום מאגרי מידע ואגרה תקופתית על מאגרי מידע רשומים. מטרת הרישום היא לאפשר בקרה ופיקוח על המאגרים, להביא להגנה על פרטיות המידע ולאפשר לציבור לדעת על קיומו של מידע על אודותיו במאגרי המידע. לצד חובת הרישום, מטיל החוק חובות מהותיות על בעל מאגר מידע והמחזיק בו, בהן אחריות לאבטחת המידע האגור במאגר, שמירת סודיות המידע והימנעות משימוש בו שלא למטרה שלשמה נמסר.

- 3 בג"ץ 2557/05 מטה הרוב נ' ממשלת ישראל, פ"ד סב(1) 200, פסקה 4 לפסק דינו של הנשיא ברק (2006); ע"ע (ארצי) 90/08 איסקוב נ' מדינת ישראל - הממונה על חוק עבודת נשים, פסקה 11 לפסק הדין (פורסם במאגר מידע, 8.2.11).
- 4 עת"מ (ת"א) 24867-02-11 איי.די.איי חברה לביטוח בע"מ נ' רשם מאגרי המידע, הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים, פ"סקה 6 (פורסם במאגר מידע, 1.8.12).
- 5 בג"ץ 8070/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים, פ"ד נח(4) 864, 842.
- 6 ה"ח 1453 התש"ם, 206.
- 7 סעיף 8(ג) לחוק קובע שבעל מאגר מידע חייב ברישום בפנקס אם מתקיימת בו אחת מהנסיבות המנויות בסעיף, בהן שמספר האנשים שמידע עליהם נמצא במאגר עולה על 10,000; המאגר מכיל מידע רגיש כהגדרתו בחוק; המאגר משמש לשירותי דיור ישיר.

בעת חקיקתו, נועד חוק הגנת הפרטיות להתמודד עם מציאות של מאות מאגרי מידע שחייבים ברישום. במהלך השנים השתנתה מציאות זו לחלוטין, ובשנים האחרונות רווחת ההערכה כי ישנם בישראל מיליוני מאגרי מידע החייבים, על פי הוראות החוק, ברישום. כמעט לכל בית עסק לפחות מאגר מידע אחד החייב ברישום, ואף רבים מהטלפונים החכמים שבידי אנשים פרטיים מכילים מאגרי מידע החייבים, לכאורה, ברישום.<sup>8</sup>

בשנת 1986 הוקמה המועצה הציבורית להגנה על הפרטיות (להלן - המועצה), כגוף מייצג לשר המשפטים בנושאי חקיקה הנוגעים להגנת הפרטיות וכגוף ציבורי המלווה את עבודת רשם מאגרי המידע. בהתאם לקבוע בחוק הגנת הפרטיות, מגישה המועצה לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת הערות לדוח השנתי שמכין רשם מאגרי המידע על פעולות האכיפה והפיקוח שביצע (להלן - הערות המועצה).

בינואר 2006 החליטה ממשלת ישראל על הקמת רשות משפטית לטכנולוגיה והגנת הפרטיות במשרד המשפטים, שתאגד תחתיה שלוש יחידות רגולטוריות שהיו קיימות קודם הקמתה, בכללן רשם מאגרי מידע. בין יתר סמכויותיו, מפקח רשם מאגרי המידע (להלן - הרשם) על מילוי הוראות חוק הגנת הפרטיות והתקנות שהותקנו על-פיו (להלן - תקנות הגנת הפרטיות), והוא העומד בראש יחידת הפיקוח על מאגרי המידע, רישומם ואבטחת המידע שבהם.

בחודשים דצמבר 2012 - אוגוסט 2013, בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים שונים בסוגיית רישום מאגרי המידע בישראל. בין היתר נבדקו: היקף רישום מאגרי המידע, תהליך הרישום ומשמעותו, פעולות שנעשו לצמצום חובת הרישום הקיימת בחוק והמרתה בחובת ניהול תקין וכן גביית אגרות בגין רישום מאגרי מידע. הביקורת נערכה במשרד המשפטים: ברשות למשפט, טכנולוגיה ומידע (להלן - רמו"ט) בראשות עו"ד יורם הכהן שסיים את תפקידו באפריל 2013, אז מונתה לתפקיד ממלאת מקום זמנית, עו"ד רבקי דב"ש<sup>9</sup>; במחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה), בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד אורית קורן (להלן - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)). בדיקות השלמה נעשו בחברת דואר ישראל בע"מ (להלן - דואר ישראל).

## היקף רישום מאגרי המידע בישראל

חוק הגנת הפרטיות קובע כאמור חובת רישום למאגרי מידע ואוסר על ניהולם והחזקתם אלא אם נרשמו בפנקס מאגרי המידע. החוק מוסיף וקובע כי המנהל, מחזיק או משתמש במאגר מידע בניגוד להוראות אלה דינו מאסר שנה.

חוק הגנת הפרטיות מקנה לרשם סמכות להתלות את תוקפו של הרישום או לבטל את רישומו של מאגר המידע בפנקס בנסיבות מסוימות. תקנות הגנת הפרטיות (אגרות), התשס"א-2000 קובעות כי תוקפו של מאגר מידע החייב באגרה שנתית יותלה, אם לא שולמה אגרה שנתית בגינו במשך שישה חודשים מהמועד האחרון לתשלומה.

8 בעניין זה, ראו למשל דברי ראש רמו"ט (רשם מאגרי המידע) דאז בישיבת ועדת המדע והטכנולוגיה מיום 23.11.09: "המנגנון של רישום מאגרי מידע הוא חוק שגובש בעולם שבו היו 300 מחשבים במדינת ישראל. אנחנו נמצאים היום [במציאות] שבחדר הזה להערכתי יש סדר גודל של לפחות מאתיים מאגרי מידע שלכאורה היו צריכים להירשם אצל רשם מאגרי מידע כיוון ש[ל]כל אחד בטלפון שלו, ואני מניח שלרוב האנשים פה יש טלפונים חכמים, יש את האי מיילים שלהם שהם מקבלים".

9 באוקטובר 2013, לאחר מועד סיום הביקורת, נכנס לתפקיד ראש רמו"ט חדש.

עם חקיקת חוק הגנת הפרטיות, בשנת 1981, הוחל ברישום מאגרי מידע באופן ידני ב"פנקס מאגרי המידע". באופן זה נרשמו כ-500 מאגרי מידע. בשנות השמונים של המאה העשרים פותחה והופעלה מערכת מידע ממוחשבת בסיסית שפעלה כיישום נפרד במערכת המחשב המרכזית של משרד המשפטים, ובה נרשמו כ-2,000 מאגרים. עם הפעלתה התברר שקיימות בה תקלות רבות שסיכלו את האפשרות להמשיך ולהשתמש בה כמאגר אמין של נתונים. בסוף שנות השמונים אישר משרד המשפטים הקמת מערכת רישום ממוחשבת נפרדת, על גבי רשת מקומית של מחשבים אישיים, ובה נרשמו כ-3,500 מאגרים. בשל מגבלות טכניות הייתה מערכת רישום המאגרים חסרת יציבות, בלתי אמינה, איטית ומסורבלת (נתגלו מקרים של אי-רישום מלא, רישום שגוי ורישום כפול).

דוח מבקר המדינה<sup>10</sup> לשנת 1992 התייחס למאגרי מידע ממוחשבים. בין היתר נמצא כי "בפנקס מאגרי המידע רשומים רק כ-3,500 מאגרי מידע מביין אלפי מאגרים החייבים ברישום על פי החוק... רשם מאגרי מידע ומשרד המשפטים לא ערכו פעולות להגברת המודעות בקרב בעלי מאגרי המידע לחובתם לרשום מאגרים שבאחריותו".

בשנת 1999 נכנסה לתפקיד רשמת מאגרי מידע חדשה. בדוח לשנת 1999 שהגישה ציינה כי מאז פורסם דוח מבקר המדינה בנושא, בשנת 1992, עלה בצורה ניכרת שיעור מאגרי המידע הממוחשבים במגזר הציבורי ובמגזר העסקי, אך הפלח היחסי של המאגרים הרשומים מתוך כלל המאגרים אשר לדעתה חייבים ברישום, לא עלה. על כן הוחלט במשרד המשפטים לפנות באופן יזום לכל בעל מאגר מידע פוטנציאלי בדרישה להירשם כחוק. איתור הגופים שאליהם נשלחו פניות נעשה לפי מאגרי מידע אחרים המתפרסמים כדין (כגון רשם החברות) ולפי הרישומים במדריך הטלפונים "דפי זהב". בדוח רשמת מאגרי המידע לשנת 1999 צוין כי על אף מגבלות כוח האדם, גדלה כמות הבקשות לרישום מאגרי מידע.

בשנת 2000 נערכה יחידת הרשם למבצע רישום נרחב של מאגרי מידע הנמצאים בידי הציבור. המטרה, כפי שהוגדרה בדוח רשם מאגרי המידע לשנת 2000, הייתה "לשמור על זכויות הפרט בעניין ההגנה על פרטיות המידע אודותיו... המדינה חייבת להיות בעלת מאגר המידע האולטימטיבי הכולל את פרטיהם של כל מאגרי המידע... להבדיל מתוכנם... וזאת כדי לפקח על חוקיותם ותקינותם של המאגרים והשימוש שנעשה בהם... יצירת בסיס הנתונים כתשתית לפיקוח כזה תתאפשר רק על ידי רישום כל המאגרים בפנקס המאגרים הסטטוטורי". מטרת המבצע הוגדרה כ"בנייה ראשונית של פנקס מלא ומעודכן". המבצע בוצע בשיתוף גורם חיצוני - השירות הבנקאי של דואר ישראל (רשות הדואר דאז), שעליו הוטלו הפיתוח והתפעול של מערכת המידע לניהול הפנקס, והטיפול בתהליכי הרישום וגביית האגרה. בתקופת המבצע התברר שאף שהושגה התקדמות בנושא רישום המאגרים, הייתה ההיענות דלה יחסית: אף על פי שנערכה פנייה לכ-100,000 גורמים, נרשמו כ-4,000 מאגרי מידע חדשים בלבד.

בהתייחסותה לדוח רשם מאגרי מידע לשנת 2002 העירה המועצה להגנת הפרטיות כי "בישראל לא נערכה עד היום פעילות בעלת משמעות לאכיפת חוק הגנת הפרטיות" וכי מבצע רישום מאגרי המידע לא תרם להגנה על הפרטיות בישראל. המועצה ציינה כי לדעתה קיימים בישראל מאות אלפי מאגרי מידע כמשמעותם בחוק הגנת הפרטיות, וכי לאחר שלוש שנים של פעילות רישום נרשמו רק אלפים בודדים מביניהם. בהערותיה לדוח לשנת 2004 ציינה המועצה כי רשומים כ-16,000 מאגרים מתוך יותר ממיליון מאגרים.

בשנת 2006 מונה צוות בראשות עו"ד יהושע שופמן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) דאז (להלן - הצוות), שהתבקש "לבחון ולהמליץ למשרד המשפטים על הסדרת החקיקה בנושא מאגרי מידע (Data Protection) - בחינת ההסדר הרצוי, הגדרת תחולת ההסדר ואמצעי האכיפה" (ראו הרחבה בנושא להלן). בדוח שהגיש הצוות בשנת 2007 (להלן - דוח ועדת שופמן) צוין כי

10 מבקר המדינה, דוח שנתי 42 (1992), עמ' 496, 505.

ההערכה היא כי רק כ-2% ממאגרי המידע רשומים - כך שישנה זילות של הוראות החוק בנוגע לרישום המאגרים<sup>11</sup>.

בהתאם לנתוני רמו"ט, בשנת 2009 היו רשומים 17,844 מאגרים; בשנת 2010 היו רשומים 18,186 מאגרים; בשנת 2011 היו רשומים 18,613 מאגרים; ובשנת 2012 היו רשומים 19,216 מאגרים. נכון למאי 2013 היו רשומים 19,611 מאגרי מידע, מהם 13,806 מאושרים, 787 בבדיקה, 2,007 מבוטלים ו-3,011 מותלים עקב חוב אגרה. יצוין כי אין בידי רמו"ט נתונים לגבי מספר מאגרי המידע הקיימים כיום בישראל והחייבים ברישום בהתאם להוראות החוק, אך ההערכה הרווחת היא כי מדובר במיליוני מאגרים.

מן האמור לעיל עולה כי חרף העובדה שהחוק קובע חובה לרישום מאגרי מידע, רק שיעור זניח מכלל מאגרי המידע שבישראל אכן רשומים. משרד מבקר המדינה הצביע על תופעה זו כבר בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, ולמעשה היא קיימת כבר מעת שנחקק החוק (בשנת 1981), והיא הולכת ומחריפה עם ההתפתחות הטכנולוגית, שהביאה להגדלה ניכרת במספר מאגרי המידע הקיימים.

כפי שיורחב להלן, במרוצת השנים התגבשה ההבנה שהתועלת הצומחת מעצם הרישום מועטה, ועל כן יש להביא לצמצום חובת הרישום ולהמירה במנגנון אחר להגנה על פרטיות המידע. אולם נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2013, חובת הרישום עודנה קיימת במתכונת שפורטה לעיל. יתרה מזאת, בעל מאגר מידע נדרש לשלם אגרת רישום בגין רישום מאגר המידע וכן אגרה שנתית. כתוצאה מההיקף המצומצם של מאגרי המידע הרשומים, רק שיעור זניח מבעלי המאגרים נושא בנטל תשלום האגרה, דבר שיש בו משום חוסר צדק כלפיהם למול בעלי מאגרי מידע אחרים, שבניגוד לדין אינם רשומים את מאגרי המידע שבבעלותם ואינם משלמים אגרה בגינם (ראו הרחבה להלן).

## תהליך רישום מאגרי המידע ומשמעותו

כאמור, תכלית החוק בקביעת חובת רישום מאגרי המידע הייתה במקורה לאפשר בקרה ופיקוח על המאגרים, להביא להגנה על פרטיות המידע ולאפשר לציבור לדעת על קיומו של מידע על אודותיו במאגרי המידע, ובכך לתרום לשמירת הפרטיות בכל הנוגע למידע האגור בהם.

עד תחילת שנות האלפיים בוצע רישום מאגרי המידע במשרד המשפטים. בשנת 2001 ערכה כאמור רשמת מאגרי המידע דאז מבצע ארצי לרישום מאגרי מידע, ולצורך כך הסתייעה בספק במיקור חוץ - דואר ישראל, לאחר שקיבלה ממשרד המשפטים פטור מחובת קיום מכרז. מאז מנוהל מערך הדיוור והרישום של מאגרי המידע באמצעות מערכת מידע שפיתח דואר ישראל, תוך שהפטור ממכרז להתקשרות עמו מתחדש מדי שנה, בנימוק שאין חלופה אחרת להספקת שירות זה וכן בשל עיכוב בתיקון החקיקה (ראו הרחבה בעניין זה להלן). בשנת 2012 הייתה העלות השנתית של ההתקשרות עם דואר ישראל כ-380 אלף ש"ח (לא כולל מע"מ).

11 ראו דברים דומים גם במאמר משנת 2008, שבו צוין כי מדובר ב"הסדר כושל לפי כל אמת מידה. רק מיעוט זניח של מאגרי מידע נרשם אצל רשם מאגרי המידע, אין כמעט אכיפה ציבורית, ואכיפה פרטית נעדרת כליל". מ' בירנהק, הבסיס העיוני של הזכות לפרטיות, משפט וממשל י"א (התשס"ח), עמ' 16.

על המבקש לרשום מאגר מידע למלא טופס בקשה הכולל פרטים כלליים על אודות בעל המאגר, מנהלו והמחזיק בו, וכן פרטים על אודות המאגר<sup>12</sup>, לצורך לבקשה כתב מינוי מנהל מאגר ואסמכתה לתשלום אגרת הרישום, ולשלוח את הבקשה באמצעות הדואר לרמו"ט, שמעבירה את הבקשה לדואר ישראל. עובדת הדואר, משפטנית בהשכלתה, מקלידה את הנתונים שבכל בקשה למערכת המידע ובודקת את תקינותם בהתאם להוראות נוהל שקיבלה מרמו"ט בעניין זה. אם בטופס הבקשה כלול נתון שמצריך בירור נוסף היא מפנה דרישה להשלמת מידע למבקש הרישום. בתום הבדיקה מודיעה עובדת הדואר לרמו"ט אם לדעתה הבקשה תקינה או טעונה בדיוק. רמו"ט בוחנת את המלצות עובדת הדואר ומחליטה אילו בקשות לרישום מאגרים לאשר ואילו לבדוק באופן מעמיק יותר. אם אושר המאגר לרישום על ידי רמו"ט, נשלח למבקש מכתב המאשר את רישום המאגר בצירוף כרטיס מאגר.

בהקשר זה, יצוין כי תפקידה של רמו"ט אינו מתמצה ברישום מאגרי מידע - בנוסף על הרישום, מבצעת רמו"ט, בין היתר, פיקוח על מאגרי מידע, בין אם רשומים ובין אם לאו. היות מאגר מידע רשום בפנקס אינו מהווה שיקול במסגרת שיקולי רמו"ט אם לבצע פיקוח על מאגר מידע מסוים, ולמעט מקרים חריגים, הפיקוח אינו עוסק במילוי חובת הרישום אלא במילוי הוראות החוק המהותיות, בהן אחריות לאבטחת המידע האגור במאגר, שמירת סודיות המידע והימנעות משימוש בו שלא למטרה שלשמה נמסר.

באוגוסט 2011 החל אגף מערכות מידע שבמשרד המשפטים בפיתוח מערכת ממוחשבת לניהול תהליכי עבודת רמו"ט, לרבות ניהול תהליכי הרישום והעדכון של המאגרים וגביית אגרה בגינם. על פי התכנון, ניהול תהליכים אלה ברמו"ט יחל בדצמבר 2013 וההתקשרות עם דואר ישראל צפויה להסתיים בתחילת שנת 2014.

מפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי רמו"ט ועובדת דואר ישראל עלה כי הנתונים המוקלדים למערכת המידע מבוססים במרבית המקרים על הפרטים הכלולים בטופס בקשת הרישום בלבד, ולרוב לא נבדקת נכונותם<sup>13</sup>.

עוד העלתה הביקורת כי בתהליך הרישום לא מבוצעת בדרך כלל בחינה של עמידת המאגר בחובות המהותיות הקבועות בחוק. לדוגמה, לא מבוצע עיון במאגר המידע עצמו (ככל שכבר קיים) - לא בשלב הרישום ואף לא בשלב של טיפול בבקשה לשינוי פרטים ביחס למאגר קיים, על מנת לבחון אם במאגר שצוין לגביו שאינו מכיל מידע רגיש כהגדרתו בחוק אכן נעדר מידע שכזה, האם המאגר עונה על דרישות אבטחת המידע, והאם השימוש במידע שבו הוא למטרות שלשמן הוקם המאגר בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי המתואר לעיל, אישור הרישום המתקבל הוא במידה רבה אישור לעצם רישום המאגר בפנקס, ולא לעמידה בדרישות החוק המהותיות או אפילו לנכונות המידע הכלול במאגר. על כן, הרישום כשלעצמו כפי שנעשה כיום, ובוודאי בהיקפו הזניח, אינו ממלא אחר התכליות העומדות בבסיס חובת הרישום, ובהן הגנה על פרטיות המידע שאגור במאגרי מידע.

- 12 שעיקרם שמו, שנת הקמתו, מהות המידע שבו, מטרות הקמתו, האם הוא משמש לשירותי דיור ישרי או לצורך העברת מידע אל מחוץ לגבולות המדינה, והאם יש בו פרטים שהתקבלו מגוף ציבורי.
- 13 דוח ביקורת פנימית של משרד המשפטים משנת 2011 העלה גם הוא ליקויים בנושא זה.



יתרה מזאת, לדעת משרד מבקר המדינה, אישור הרישום עלול להטעות את הציבור שמדובר כביכול באישור שהמאגר מקיים את כל הוראות החוק. יצוין כי גם במערכת הרישום החדשה, כפי שהיא מתוכננת עתה, לא יהיה ברישום כשלעצמו כדי להבטיח שבעלי מאגרי מידע בישראל, המחזיקים בהם והמשתמשים בהם, עומדים בהוראות המהותיות הקבועות בחוק.

בתשובתה מאוקטובר 2013 מסרה מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) כי אכן הסברה שרישום המאגר מהווה "תעודת כשרות" לפעילותו היא טעות נפוצה, אך יחד עם זאת, לדבריה, קיימות חובות רישום דומות בחקיקה אשר אינן מגיעות כדי רישוי.

בנובמבר 2013 השיב דואר ישראל למשרד מבקר המדינה כי אופן רישום המאגרים ובדיקתם הוכתב על ידי רמו"ט, וכי אכן לא נערכות על ידו בדיקות של נכונות פרטי מבקש הרישום. דואר ישראל הוסיף כי בדיקת המאגר איננה חלק מהתחייבויותיו בהסכם.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד המשפטים לבחון כיצד ניתן להביא לידיעת הציבור את המצב הקיים, שלפיו רישום מאגר מידע אצל הרשם אינו מהווה אסמכתה לכך שהוא ממלא אחר כל הוראות החוק המהותיות.

## הליכי החקיקה לצמצום חובת הרישום ולהמרתה בכללי ניהול תקין

### ההכרה בצורך בהמרת חובת הרישום במנגנון חלופי להגנה על הפרטיות

במרוצת השנים הסתבר כי חובת רישום מאגרי המידע כמעט שאינה עונה על התכלית שבבסיסה - הגנה על הפרטיות - וגורמים רבים הצביעו על צורך במציאת מנגנון חלופי לחובת הרישום, שיאפשר את ההגנה הראויה על מידע מסוג זה מחד גיסא, תוך צמצום הנטל הביורוקרטי מאידך גיסא, כפי שיפורט להלן:

בדוח מבקר המדינה<sup>14</sup> לשנת 1992 צוין כי עולם המחשבים אשר עמד בפני מנסחי חוק הגנת הפרטיות בעת חקיקתו בשנת 1981 השתנה עם השנים כמעט עד לבלי הכר, השימוש במאגרי מידע ממוחשבים האוגרים מידע רב בתחומים רגישים על חלק גדול מן האוכלוסייה גבר, והגישה אליהם נעשתה קלה יותר. משרד מבקר המדינה ציין שבמצב שנוצר "אין די בהנהגת חובת הרישום עצמה כדי לספק הגנה על הפרטיות כפי שהתכוון אליה המחוקק, כוונה העולה מהכללת הסדר בעניין מאגרי המידע במסגרתו של חוק הגנת הפרטיות".

בהתייחסותה לדוח רשם מאגרי המידע לשנת 2002, העירה המועצה כי לאור העובדה שקיימים בישראל מאות אלפי מאגרי מידע שאינם רשומים, ולאור העובדה כי מבצע הרישום שנערך לא תרם להגנה על הפרטיות בישראל, יש לשקול מחדש את הצורך בהקצאת מרבית המשאבים והאמצעים של יחידת הרשם לעניין הרישום.

דוח רשם מאגרי המידע לשנת 2003 קרא לביצוע רוויזיה בהוראות חוק הגנת הפרטיות: "פרטיותו של האזרח במדינת ישראל נמצאת תחת מתקפה כוללת מצד גורמים פרטיים, עסקיים וציבוריים... מידע עובר מאדם לאדם כמטבע עובר לסוחר, במיוחד לשם קידום אינטרסים משותפים של הסקטור

14 מבקר המדינה, דוח שנתי 42 (1992), עמ' 496, 505.

העסקי הפרטי. חלק ניכר ממאגרי המידע הרגישים פרוצים... איסוף המידע מאנשים נעשה בניגוד לתכלית חוק הגנת הפרטיות, ולעיתים בדרכים עקלקלות ומסוות. חוק הגנת הפרטיות... נחקק לפני דורות טכנולוגיים רבים. כניסת עידן האינטרנט וקידום המסחר האלקטרוני - כל אלה נוצרו, התקדמו והתפתחו ממחצית שנות השמונים... מובן מאליו שהחוק לא חזה את תעצומות הטכנולוגיה לסוגיה ולא את משמעותן לעניין שמירת זכות הפרט לפרטיות. ומכאן - אין ספק שהחוק במתכונתו הנוכחית הולך והופך למעשה לאות מתה. יש לבצע אפוא רויזיה משמעותית בהנחיות החוק, בהתאמתו למאה ה-21, וכפועל יוצא מכך מתן אפשרות חוקית, יעילה ואפקטיבית למימוש הזכות לפרטיות".

בהערוטיה לרוח רשם מאגרי המידע לשנת 2003 התריעה המועצה כי ההגנה על הפרטיות בישראל אינה מתקיימת למעשה, וקראה לבחון בדחיפות את הצורך בהקצאת משאבים לרישום ואת האפשרות לצמצום חובת הרישום למאגרים רגישים ביותר בלבד. בהערוטיה לרוח לשנת 2004 חזרה המועצה והציעה לבחון את צמצום חובת הרישום של מאגרי המידע, שכן "רישום של 16,000 מאגרים עד היום, מתוך למעלה ממיליון מאגרים, יוצר עיוות ומסיט את הרשמת מעיקר עבודתה - ביקורת ופיקוח על המאגרים".

במהלך הכנת תזכיר חוק בנושא אחר, העוסק בפרטיות של נפטר, התגבשה במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ההכרה כי בתחום מאגרי המידע יש צורך בבחינה מחדש של ההסדר החוקי כמכלול, ואין להסתפק בחיקוני חקיקה נקודתיים. על כן מונה, כאמור, צוות שהתבקש "לבחון ולהמליץ למשרד המשפטים על הסדרת החקיקה בנושא מאגרי מידע (Data Protection) - בחינת ההסדר הרצוי, הגדרת תחולת ההסדר ואמצעי האכיפה".

בינואר 2007 הגיש הצוות את המלצותיו לביצוע תיקונים שונים לפרק ב' לחוק הגנת הפרטיות, העוסק בהגנה על הפרטיות במאגרי מידע. בין היתר המליץ לצמצם את חובת הרישום של מאגרי המידע למאגרים מסוימים בלבד. לדעת מרבית חברי הצוות ההסדר הקיים, המטיל חובת רישום רחבה, אינו מעשי, בין היתר משום ש"חובת רישום רחבה כפי שקיימת היום בדין הישראלי מובילה לכך שיחידת הרשם עוסקת בטפל (רישום) ולא בעיקר (פיקוח). בפועל ההערכה היא כי רק כ-2% ממאגרי המידע רשומים - כך שישנה זילות של הוראות החוק בנוגע לרישום המאגרים. בנוסף, חוסר היכולת לאכוף את חובת הרישום מוביל למצב של חוסר שוויון בין בעלי מאגרי המידע שלא נרשמו לבין בעלי המאגרים הממלאים חובתם כדיון, בין היתר בכך שנדרש מהם תשלום שנתי עבור הרישום". עוד הציע הצוות לחזק את עצמאות הרשם ולהגביר את הכלים העומדים לרשותו לאכיפת החוק.

מהאמור לעיל עולה שהצורך בשינוי משטר חובת רישום מאגרי המידע על ידי צמצומו הועלה על ידי גורמי המקצוע העוסקים בנושא כבר בתחילת שנות האלפיים וגובש להמלצות צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) עוד בתחילת שנת 2007.

### גיבוש תזכיר חוק הגנת הפרטיות

לפי תקנון עבודת הממשלה משנת 2013<sup>15</sup>, על משרד ממשלתי המעוניין ליוזם חקיקה הנוגעת לתחום סמכותו להפיץ תזכיר חוק לצורך קבלת הערות, לרוב בהערות שנתקבלו ולהביא את טיוטת

15 הוראה דומה הופיעה גם בתקנוני ממשלה קודמים.

החוק לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה, שבין תפקידיה אישור הצעות חוק מטעם הממשלה קודם הבאתן לאישור הכנסת. מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מרכזת את הפעילות הנוגעת להליכי החקיקה. בין היתר, היא מלווה את הליכי החקיקה של הצעות החוק הממשלתיות ועוסקת בחקיקה בנושאים אשר באחריות משרד המשפטים, ובכלל זה אחראית להפצת תזכירי החוק של המשרד. שר המשפטים הוא הממונה על ביצועו של חוק הגנת הפרטיות, ולפיכך החוק מצוי בתחום סמכותו של משרד המשפטים.

בינואר 2006 הוחלט כאמור על הקמת רמו"ט. במשך כל שנות פעילותה פעלה רמו"ט לשנות את הוראות חוק הגנת הפרטיות, ובכלל זאת לצמצם את חובת רישום מאגרי מידע ולהמירה בחובות אחרות שיאפשרו הגנה טובה יותר על פרטיות המידע שבהם.

רמו"ט פעלה לקידום שינוי זה, והתקיימו דיונים רבים בנושא במחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה), אך עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2013 לא הובא הטיפול בתיקון החוק לידי גמר, כפי שיפורט להלן:

1. בדוח השנתי לשנת 2007 ציין ראש רמו"ט דאז כי הוא שוקד יחד עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים על גיבוש טיוטת תזכיר חוק לשינוי חוק הגנת הפרטיות על בסיס המלצות דוח ועדת שופמן. בהערוחה לדוח הרשם לשנת 2007 ציינה המועצה כי המלצות דוח ועדת שופמן "מונחות על שולחן משרד המשפטים למעלה משנה, בהכנת תזכיר. המועצה מבקשת לזרז את הטיפול בתיקונים חשובים אלה". המועצה הוסיפה כי היא מאמצת את עקרונות דוח ועדת שופמן בדבר צמצום חובת הרישום, תוך הגברת החובות המהותיות המוטלות על בעלי מאגרי מידע ואכיפתן.

בדוח השנתי של הרשם לשנת 2008 ציין ראש רמו"ט דאז כי בעקבות המלצות דוח ועדת שופמן והמידע הנוסף שנצבר מאז נכנס לתפקיד, הוחלט לקדם, בשיתוף עם מחלקת ייעוץ וחקיקה, הצעה לצמצום חובת רישום מאגרי המידע או לבחינת חלופות לחובה זו. ראש רמו"ט דאז ציין שבעבודת הרישום מושקעים משאבים רבים וכוח אדם רב באופן יחסי, אך "התועלת להגנת הפרטיות במידע של האזרחים מהליך רישום מאגרי מידע מוטלת בספק". ראש רמו"ט דאז ציין כי "העמדה המקצועית של הרשות, לאור הניסיון המצטבר בנושא, היא שניתן למצוא הסדרים חלופיים לתועלת המתקבלות מתהליך הרישום, ולצמצם באופן משמעותי את החובה הביורוקרטית המוטלת כיום תוך שיפור מצב ההגנה על הפרטיות במידע ככל היבט".

בשנת 2009 ניסחה רמו"ט תזכיר חוק מקיף להסדרת סמכויות האכיפה של רמו"ט, ובמקביל צמצום חובת הרישום והמרתה בכללים שנועדו להבטיח הגנה על פרטיות המידע האגור במאגרי המידע (להלן - התזכיר המשולב). בתזכיר נקבע שחובת הרישום תוסף לחול על מאגרים מסוימים בלבד. התזכיר המשולב הועבר לטיפול מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) במאי אותה שנה.

בהודעה ששלח ראש רמו"ט דאז במאי 2009 לנציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) כתב "אבקש להדגיש את מידת החשיבות שאני מייחס לקידום חקיקתו של תזכיר זה אשר העדרם של ההסדרים והנורמות המוצעים בו משפיע באופן יום-יומי על היכולת של הרשות כגוף מסדיר של נושא הפרטיות במידע למלא את ייעודה בהתאם לאתגרים של המאה ה-21" (ההדגשה במקור).

ביוני 2009 נשלח מאת רמו"ט מזכר למחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה), ובו פורטו בין היתר הטעמים לצמצום חובת הרישום וכן צורפה סקירה בנושא. מהסקירה עלה, בין היתר, כי הגישה הרווחת ברוב המדינות המערביות היא כי מנגנון הרישום אינו משיג את מטרותיו, ומוטב לבטלו. נכתב כי חובת

הרישום גורמת לכך שהן החברות והן הרגולטורים משקיעים משאבים מיותרים בחובת הרישום, במקום להתרכז בחובות המהותיות הקבועות בדיני הגנת המידע. עמדת רמו"ט הייתה כי בקרה פנימית של הארגון במקום חובת הרישום תביא להחזרת האחריות המהותית לבעל המאגר.

2. בהמשך אותה שנה התגבשה ברמו"ט ההבנה שקידום תיקון לחוק הגנת הפרטיות, העוסק הן בצמצום חובת הרישום והמרתה בחובות אחרות והן בסמכויות אכיפה, יקשה על קידום הליכי החקיקה. על כן, בדצמבר 2009 פוצל התזכיר המשולב לשניים - האחד עוסק בצמצום חובת הרישום והמרתה בחובות אחרות ובנושאים נוספים, והאחר עוסק בסמכויות אכיפה, תוך בקשה כי התיקון הנוגע לסמכויות אכיפה יקודם תחילה<sup>16</sup>.

בהמשך, במסגרת טיפול בטיטות תזכיר החוק העוסק בצמצום חובת הרישום ובנושאים נוספים, הוסכם להפריד את נושא צמצום חובת הרישום מהנושאים הנוספים ששולבו בטיטות, על מנת שניתן יהיה לקדם את נושא צמצום חובת הרישום בעילולת רבה יותר.

בדוח לשנת 2009 ציינה רמו"ט כי לעמדתה יש לבטל כמעט לחלוטין את חובת הרישום של מאגרי מידע, ותחתיה להטיל חובה מפורטת לניהול תיקן של מאגר מידע. עוד צוין כי נוסח מוצע לרפורמה הועבר למחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) במחצית שנת 2009, והוא אמור להתפרסם לתגובות הציבור במחצית הראשונה של 2010. המועצה ציינה בהערותיה לדוח זה כי "החקיקה בנושא זה, הקיימת משנת 1981, אינה מתאימה עוד לעידן הנוכחי, ויש צורך דחוף לתקנה".

בשנים 2010-2011 התקיימו בין נציגי רמו"ט לנציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) דיונים נוספים שעסקו בקידום החקיקה בנושא צמצום חובת הרישום, וכן הוחלפו טיטות של תזכיר החוק.

בחודשים מאי 2011 - מרץ 2012 פנה ראש רמו"ט דאז מספר פעמים למחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) וביקש לקדם את תזכיר חובת הרישום והפצתו לתגובות הציבור. ראש רמו"ט ציין בפניותיו כי חובת הרישום פוגעת בתפקוד רמו"ט ומשפיעה על תהליכים ארוכי טווח בפעילותה, בהם תכנון כוח אדם, תקצוב ופיתוח מערכת מידע חדשה, אשר הוודאות ביחס למצב החוקי חשובה להליכי פיתוחה.

בתשובותיהם של נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) לפניותיו צוין כי הם רואים חשיבות בקידום טיטות התזכיר ופועלים לגיבושה, וכי שר המשפטים הנחה "לתת קדימות עליונה לתקנות אבטחת מידע. בהתאם לכך, אנו משקיעים משאבים רבים יחד עם רמו"ט להשלמת הגיבוש של נוסח התקנות<sup>17</sup>". עם השלמתן נשלים את הכנת התזכיר". בתשובה נוספת מטעם צוין כי "בהתחשב בכוח האדם העומד לרשותנו והנגזרות שאנו יכולים להקדיש מתוכו לתחום הפרטיות, אין מנוס מתעדוף בין נושאים, לרבות נושאים חשובים למשרד ולנו. מה גם שלא אחת נדרש כוח אדם זה להקדיש משאבי זמן משמעותיים להתמודדות עם יוזמות פרטיות וממשלתיות, אשר להן פוטנציאל פגיעה באינטרסים השונים עליהם מופקד משרד המשפטים ובכללם הפרטיות ואשר לרוב אין לנו יכולת השפעה או שליטה על עיתוי העלאתן או על קצב קידומן".

ביוני 2012 התקיים בלשכת מנכ"ל משרד המשפטים דיון בהשתתפות נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) ונציגים מרמו"ט. בסיומו ציין מנכ"ל משרד המשפטים כי "תינתן עדיפות לקידום החוק על מנת לסיים את הליך החקיקה מוקדם ככל שניתן".

16 תזכיר החוק בעניין סמכויות אכיפה התגבש להצעת חוק ועבר בנובמבר 2011 בקריאה ראשונה.  
17 נייר עמדה ביחס לתקנות אבטחת מידע להגנה על הפרטיות פורסם להערות הציבור בינואר 2010. טיטות התקנות פורסמה להערות הציבור ביוני 2012. נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2013, טיטות התקנות טרם אושרה.

ביולי 2012 העבירה מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) את תזכיר החוק לאישור שר המשפטים לשם הפצתו להערות משרדי הממשלה והציבור. בהמשך פנתה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) ללשכת השר וביקשה לקדם את אישור הפצתו, וציינה כי "המדובר בתזכיר חשוב לו השלכות מעשיות של ממש על עבודתה של רמו"ט... לא למותר לציין, כי אין המדובר בעניין קונטרוברסלי, לא אל מול משרדי ממשלה אחרים ולא כלפי הציבור. ההיפך הוא הנכון".

באוגוסט 2012, לאחר קבלת אישור שר המשפטים, הופץ להערות הציבור תזכיר חוק הגנת הפרטיות (צמצום חובת הרישום, וקביעת חובה לקיום סדרי ניהול וכללי עבודה ולתיעודם במסמכים), התשע"ב-2012. התזכיר שהופץ להערות התבסס, בין היתר, על הניסיון שהצטבר ברמו"ט (ואינו זהה להמלצות דוח ועדת שופמן ואף אינו זהה לטיטת התזכיר המשולב שהועברה על ידי רמו"ט בשנת 2009). בתזכיר צוין שמטרת התיקון המוצע היא שיפור הציות להוראות חוק הגנת הפרטיות הנוגעות לפרטיות במאגרי מידע, בדרך של קביעת חובה לקיום סדרי ניהול וכללי עבודה הנדרשים לשם ניהול מאגר מידע לגבי מאגרים הכוללים מידע בעל רגישות מיוחדת, ייחוד חובת הרישום למאגרים מסוימים בלבד<sup>18</sup> ומיקוד הפעילות הרגולטורית במישור הפיקוח והאכיפה.

בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2012 הגישו כמה גורמים הערות לתזכיר החוק. מביור שיקימו נציגי משרד מבקר המדינה עולה כי מאז פורסם תזכיר החוק התיקנו כמה דיונים במחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה), אך תזכיר החוק טרם גובש בנוסחו הסופי. עוד עלה כי בשל העיכוב שבתיקון החוק, מערכת המידע שמתח משרד המשפטים עבור רמו"ט, שמתוכננת לתת בין היתר מענה לסוגיית רישום מאגרי המידע וגביית האגרות בגינם, מפותחת בהתאם למצב הרגולטורי הקיים, ואם יתקן החוק יהיה צורך בפיתוח רכיבים שיתאימו את המערכת למצב הרגולטורי שישורר בעתיד.

מהאמור לעיל עולה כי אף שכבר בתחילת שנת 2007 הומלץ בדוח ועדת שופמן לצמצם את חובת הרישום, ואף על פי שהתזכיר בנוסחו הראשון (התזכיר המשולב) הועבר למחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) באמצע שנת 2009, התזכיר הנוגע לצמצום חובת הרישום פורסם להערות הציבור רק באוגוסט 2012, יותר משלוש שנים לאחר מכן. לאורך התקופה התיקנו דיונים רבים בהשתתפות נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) ונציגי רמו"ט, לרבות דיונים פנימיים בכל אחד מהגופים, ונדונו סוגיות רבות הנוגעות לתיקון החוק. עם זאת, עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2013, תזכיר החוק טרם גובש בנוסחו הסופי, וטרם הועבר לוועדת השרים לענייני חקיקה לצורך בחינתו וקידום הליכי החקיקה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חוק הגנת הפרטיות נחקק במציאות טכנולוגית הרחוקה שנות דור מהמציאות של ימינו. הסכנות האורבות כיום לפרטיות האדם בעקבות ההתפתחות הטכנולוגית של העשור האחרון דורשות בחינה מדוקדקת של ההסדרים הקבועים בחוק. הצורך בצמצום חובת הרישום והמרתה במנגנון אחר, שיבטיח את השמירה על הפרטיות במאגרי מידע, עלה כבר בתחילת שנות האלפיים. הגופים המרכזיים העוסקים בתחום הגנת הפרטיות, בהם רמו"ט, מחלקת ייעוץ וחקיקה והמועצה להגנת הפרטיות, כמו גם מומחים בתחום, סבורים זה זמן רב כי יש צורך בשינוי החקיקה בתחום זה. חרף זאת, עד היום לא תוקנה החקיקה, והמשטר הרגולטורי בכל הנוגע להגנת פרטיות המידע שבמאגרי מידע פרוץ במידה רבה: בחלקו אינו רלוונטי למציאות הטכנולוגית הקיימת כיום ובחלקו אינו מספק הגנה טובה דיה.

18 בתזכיר הוצע שחובת הרישום תחול על מאגרי מידע של גוף ציבורי וכן על מאגר מידע שמטרתו העיקרית היא איסוף מידע לצורך מסירתו לאחר כדרך עיסוק, על מאגר מידע המשמש חוקר פרטי ועל מאגר מידע של בעל רישיון לפי חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי נוכח העובדה שאי-רישום מאגר מידע החייב ברישום על פי החוק הוא עבירה פלילית (שעונשה עד שנת מאסר), אי-קידום החקיקה מביא לתוצאה לפיה אנשים פרטיים, עמותות, תאגידים וכן גופים ציבוריים, שלא רשמו מאגרי מידע שחייבים ברישום לפי המצב החוקי כיום, הם לכאורה בחזקת עבריינים, אף שלתפיסת משרד המשפטים על חלקם אין כלל הצדקה עניינית להחיל חובת רישום. זאת ועוד, חרף העובדה שקיימת הסכמה שהתועלת שברישום מעטה, בשים לב לאי-תיקון הוראות החוק, ממשיכה רמו"ט להשקיע הן משאבי כוח אדם והן משאבים תקציביים לטיפול ברישום הקבוע בחוק. צמצום חובת הרישום, כמוצע בתזכיר החוק, יביא להפחתת העיסוק ברישום הטכני, על העלויות הכרוכות בכך, ויאפשר להפנות את משאבי רמו"ט שיתפנו לפעילות פיקוח ואכיפה שיביאו לתרומה ממשית לקידום יעדיה. נוסף על כך, בשל העובדה שתיקון החוק התעכב זמן רב, מערכת הרישום החדשה הנמצאת בפיתוח אופיינה על בסיס חובת הרישום הקיימת, באופן המנציח במידה רבה את המצב הקיים. שינויה יהיה כרוך בהוצאה כספית נוספת ויארך זמן.

בתשובתה מאוקטובר 2013 מסרה מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) כי טיטת התזכיר המשולב כללה נושאים רבים ומורכבים ונסבה רובה ככולה על נושא סמכויות אכיפה. כריכת צמצום חובת הרישום בטיטת התזכיר הקשתה על קידום נושא זה. זאת ועוד, גם לאחר פיצול טיטת התזכיר המשולב נכללו בטיטת תזכיר צמצום חובת הרישום נושאים נוספים ומורכבים שחייבו ליכון יסודי ועיכבו את הפצתו (נושאים שלבסוף הוחלט שלא לכלול בתזכיר זה). כמו כן צוין על ידה כי היקף הנושאים הטעונים טיפול במסגרת תיקוני חקיקה בתחום הגנת הפרטיות בכלל, ובמאגרי מידע בפרט, נרחב, וכי "בשים לב למגבלות המשאבים ולמשימות חשובות נוספות בתחום הגנת הפרטיות, אין אפשרות לטפל בכל הנושאים הטעונים תיקוני חקיקה בבת אחת והכרחי לקבוע סדרי עדיפויות ולהתאימם לצרכים מעת לעת". במסגרת זו צוין על ידה כי משרד המשפטים מקדם תיקון חקיקה מרכזי, שנועד לקדם את ההגנה על הפרטיות במאגרי מידע ותכליתו לשפר את יכולות הפיקוח והאכיפה להבטחת קיום הוראות החוק. עוד נמסר בתשובה כי בעקבות ההערות שהתקבלו לתזכיר, התגבשה תוכנה כי יש צורך לגבש טיטת תקנות שיבהירו את מהותה ואת היקפה של החובה המוצעת לקיום סדרי ניהול וכללי עבודה, עוד לפני אישור טיטת החוק. לבסוף ציינה מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) כי סוכם כי טיטת התקנות תוכן על ידי רמו"ט, וכי גיבוש התזכיר לכלל טיטת נכלל בתוכנית העבודה שלה לשנת 2014.

בתשובתה מאוקטובר 2013 מסרה רמו"ט כי פעלה לקידום תיקון החקיקה הנדון מאז הקמתה, ועמדתה הייתה ועודנה כי קידום אפקטיבי של הגנת הפרטיות במידע אישי בישראל יושג על ידי פעילות פיקוח משמעותית בסוגיות מהותיות ולא באמצעות חובת רישום המאגרים. עוד ציינה רמו"ט כי גם בעולם מובילה את תחום אכיפת דיני הפרטיות מגמה של צמצום חובת הרישום. רמו"ט הוסיפה כי "אין חולק על כך שנכון כי הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים יפעלו ללא דיחוי לביצוע הפעולות הנדרשות לתיקון חוק הגנת הפרטיות בנושא", וכי תוסיף לפעול לקידומו. בתשובה נוספת, מדצמבר 2013, מסרה רמו"ט כי בנובמבר 2013 העבירה למחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) טיטה מוצעת לתקנות ניהול תקין לפי התזכיר המוצע.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח חשיבותה של הזכות לפרטיות וחובתה של המדינה לפעול להגשמת זכות חוקתית זו, נוכח הצורך הגובר בהגנה על המידע שבמאגרי מידע ונוכח העיכוב המתמשך בתיקון החוק, על כל העוסקים במלאכה להשלים את ההכנות הדרושות להגשת הצעת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה בתוך פרק זמן קצר ביותר. הדבר נחוץ כדי שיהיה אפשר לקדם את הליכי החקיקה באופן שיינתן סוף סוף מענה ראוי לזכות חוקתית חשובה זו.

## גביית אגרה בגין מאגרי המידע

חוק הגנת הפרטיות מסמיך את שר המשפטים לקבוע בתקנות אגרות בגין רישום מאגר מידע ועיון בו וכן אגרה תקופתית על מאגרי המידע הרשומים בפנקס. החוק קובע שכספי אגרות אלה מיועדים לרשם וליחידת הפיקוח שעליה הוא מופקד, לצורך פעולתם לפי חוק זה.

תקנות הגנת הפרטיות (אגרות), התשס"א-2000, קובעות כי תיגבה אגרה על רישום מאגר מידע בפנקס וכן תיגבה אגרה תקופתית (שנתית)<sup>19</sup>. נכון לשנת 2013, אגרת הרישום עומדת על 261 ש"ח. האגרה השנתית נקבעת על פי סוג בעל המאגר, סוגי המידע שבמאגר, מספר האנשים שמידע עליהם נמצא במאגר ומספר המאגרים הרשומים בבעלות בעל המאגר, ונעה בין 260 לבין 977 ש"ח<sup>20</sup>. אי-תשלום האגרה השנתית במועד מביא לעליית סכום האגרה שנדרש בעל המאגר לשלם. התקנות קובעות כי אם האגרה לא שולמה בתוך שישה חודשים מהמועד האחרון לתשלום - יותלה תוקפו של המאגר.

לפי נתוני רמו"ט, בשנת 2009 היא גבתה כ-2.3 מיליוני ש"ח בגין אגרת רישום ואגרה שנתית, בשנת 2010 כ-2.3 מיליוני ש"ח, בשנת 2011 כ-2.2 מיליוני ש"ח ובשנת 2012 כ-1.8 מיליון ש"ח (לדברי רמו"ט, בשנת 2012 נשלחה דרישת התשלום מאוחר ולכן חלק מהגבייה בגין שנה זו נעשה בשנת 2013, וסך הגבייה בשנה זו היה דומה לשנים הקודמות).

תקציבה הכולל של רמו"ט בשנת 2012 עמד על כ-10.2 מיליוני ש"ח. מתוך סכום זה, שלושה מיליוני ש"ח מותנים בהכנסה. עיקר ההכנסה של רמו"ט מתקבל מגביית אגרות רישום ואגרות שנתיות. לרמו"ט הכנסות נוספות, בשיעור מצומצם ביחס לאגרות, המתקבלות מהטלת קנסות ועיצומים בגין הפרות חוקים שעליהם היא אמונה<sup>21</sup>. כלומר, בפועל, יותר מ-20% מתקציבה של רמו"ט מבוסס על גביית אגרות בגין מאגרי מידע.

לדברי רמו"ט, בשל ההבנה שהתגבשה אצלה ולפיה לרישום כשלעצמו תועלת ציבורית מועטה בלבד, אם בכלל, ונוכח ההליכים לתיקון החקיקה והמשאבים המוגבלים העומדים לרשותה, המדיניות שגיבשה הייתה להימנע ככלל מאכיפת חובת הרישום על מאגרי מידע שאינם רשומים. כפי שתואר לעיל, הרוב המוחלט של המאגרים אינו רשום ובעליהם אינם משלמים את האגרות הקבועות בתקנות. לעומת זאת, בשל העובדה ששיעור לא מבוטל מתקציבה של רמו"ט מותנה בהכנסות אלו, רמו"ט פועלת לגביית האגרה השנתית מבעלי מאגרי המידע שכן נרשמו כמתחייב בחוק, באמצעות משלוח שוברי תשלום ותזכורות לבעלי המאגרים הרשומים.

בהקשר זה יצוין כי מדוח ועדת שופמן עולה כי מרבית חברי הצוות סברו כי "חוסר היכולת לאכוף את חובת הרישום מוביל להפליית בעלי המאגרים הממלאים חובתם כדין, בין היתר בכך שנדרש מהם תשלום שנתי עבור הרישום". נוצר אם כן מצב שדווקא בעלי המאגרים הממלאים את חובתם לרשום את מאגרי המידע שברשותם משלמים גם את האגרה, ואילו בעלי המאגרים שאינם מציינים לחובת הרישום, כפועל יוצא גם אינם משלמים את האגרה. בעניין דומה ציין בית המשפט העליון כי

- 19 החוק והתקנות קובעים כי מאגרי מידע מסוימים, בהם מאגרי מידע שבבעלות המדינה, פטורים מתשלום אגרה שנתית.
- 20 התקנות קובעות כי הסכום המרבי שישלם בעל יותר מעשרה מאגרי מידע הוא פי ארבעה מסכום האגרה התקופתית הגבוה ביותר, גם אם בבעלותו מספר מאגרי מידע רב מזה. יצוין כי רמו"ט מקדמת תיקון של תקנות האגרות במטרה להקל על חישוב סכום האגרה השנתית.
- 21 חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981; חוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001; חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002.

"תת-אכיפה של חובת התשלום יצרה הבחנה פסולה בין חייבים שונים, ופגעה בתחושת הצדק וההגינות"<sup>22</sup>.

באוקטובר 2013 מסר ראש רמו"ט לשעבר כי עם כניסתו לתפקיד, למרות התערוף הנמוך של נושא האגרות והרישום, נגבו יותר אגרות בשל הגברת יעילות הגבייה.

יובהר כי בתזכיר החוק שהופץ להערות הוצע להוסיף לצד הסמכות הנתונה לשר המשפטים לקבוע אגרות בעבור רישום מאגר מידע ועיון בו, גם סמכות לקבוע אגרה בעבור מסירת הודעה לרשם מאגרי המידע על ניהול תקין (חובה שתחול כאמור גם על מאגרי מידע מסוימים שהוצע בתזכיר שלא להחיל עליהם חובת רישום).

כפי שתואר לעיל, היקף רישום מאגרי המידע בישראל הוא מזערי ועל כן אין משולמת אגרה בגין הרוב המוחלט של מאגרי המידע, מה גם שעבור חלק ממאגרי המידע שכן רשומים אין משולמת אגרה שנתית. יוצא מכך שרק מספר מצומצם של בעלי מאגרי מידע נושא בנטל תשלום האגרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב זה פוגע בתחושת הצדק וההגינות. משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח האמור מתחזק הצורך להביא לשינוי המצב בהקדם ולתקן את החוק ללא דיחוי נוסף, באופן שתקבע חובת רישום שתשרת את תכלית החוק, תהיה בת אכיפה ויהיה בצדה מנגנון מתאים לגביית אגרות.

## סיכום

הזכות לפרטיות היא אחת מזכויות האדם החשובות בישראל. לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות המעוגנות בחוק היסוד, ומוטלת על המדינה החובה להגשים את הזכויות החוקתיות לכבוד ולפרטיות. מאגרי מידע עלולים לסכן את הפרטיות, ועל כן יש צורך בקביעת מנגנונים ייחודיים להגנה על המידע האגור בהם. על רקע זה נחקק פרק ב' בחוק הגנת הפרטיות, המחייב בין היתר רישום של מאגרי מידע. יחד עם זאת, חוק הגנת הפרטיות נחקק במציאות טכנולוגית הרחוקה שנות דור מהמציאות של ימינו. הסכנות האורבות כיום לפרטיות האדם בעקבות ההתפתחות הטכנולוגית של העשור האחרון דורשות בחינה מדוקדקת של ההסדרים הקבועים כיום.

הצורך בצמצום חובת רישום מאגרי מידע עלה כבר בתחילת שנות האלפיים. משנת 2009 מצוי בשלבי גיבוש תזכיר חוק בנושא צמצום חובת הרישום והמרתה במנגנון אחר, שיקדם את השמירה על הפרטיות במאגרי מידע. תזכיר החוק פורסם להערות הציבור באוגוסט 2012, אולם עד למועד סיום הביקורת, באוגוסט 2013, טיוטת החוק טרם גובשה ולא הועברה לוועדת השרים לענייני חקיקה לצורך קידום הליכי החקיקה.

22 בג"ץ 5503/94 סגל נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד נא(4), 529, 541-542. באותו עניין, הוגשה עתירה נגד גביית אגרה גם ממי שאין לו מקלט רדיו ברכב, לאחר שמנגנון גביית האגרה שונה בשל היעדר יכולת לאכוף את תשלומה ביעילות.



המציאות המתוארת בדוח זה גורמת לכך שההגנה על הפרטיות שבמאגרי המידע הקיימים בישראל לוקה בחסר. רמו"ט משקיעה חלק ממשאביה - זמן וכסף - ברישום מאגרי המידע, שתרומתו להגנת הפרטיות כפי שהוא מבוצע כיום מועטה, אם בכלל. השקעת משאבים ברישום מאגרי המידע גורעת מהמשאבים העומדים לרשות רמו"ט, לרבות אלו המופנים לצורך פיקוח על הוראות החוק המהותיות ואכיפתן.

לאור המפורט בדוח זה, ולאור חובתה של המדינה לפעול להגשמת הזכות החוקתית לפרטיות, על הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים לפעול ללא דיחוי נוסף לביצוע הפעולות הנדרשות לקידום התיקון לחוק הגנת הפרטיות בנושא רישום מאגרי מידע, באופן שיינתן מענה ראוי לזכות חוקתית חשובה זו.

