



לשכת עורכי הדין בישראל
ISRAEL BAR ASSOCIATION
نقابة المحامين في إسرائيل

ת"א, ט"ו בחשוון, התשע"ו
28/10/2015
01225515 /

לכבוד
ח"כ איתן כבל
יו"ר ועדת הכלכלה
הכנסת
ירושלים

מכובדי,

הנדון: הצעת חוק נתוני אשראי, התשע"ו - 2015

ועדת הגנת הפרטיות של לשכת עורכי-הדין מילאה ידיי להגיש את הערותיה להצעת החוק שבנדון לקראת הדיון הבא בעניין בפני ועדת הכלכלה, כדלקמן:

בקצירת האומר:

איננו מתנגדים להצעת החוק, אך מבקשים לסייג אותה על מנת למנוע פגיעה בציבור.

הצעת חוק נתוני אשראי התשע"ו-2015, מרחיבה בצורה דרמטית את המידע שייאסף בדבר נתוני האשראי ומידע מזהה של לקוחות וזאת ללא כל הסכמה מצידם. הצעה זו מהווה פגיעה בזכות לפרטיות שהוכרה כזכות חוקתית בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

על המחוקק להביא בין מגוון שיקוליו את:

- רצון האזרח לשמור את פרטיותו.
- החשש שיצירת מאגר ריכוזי עלול להיחשף או לדלוף, מבלי יכולת הגנה מספקת על מאגר שכזה.
- העלאת מודעות האזרח ליתרונות האיסוף בקבלת אשראי.

מוצע:

- תיקון סעיף 3 המוצע – במקום הקמת מאגר ריכוזי בודד המסכן את אבטחת המידע, יש להקים מספר מאגרים שאינם מקושרים זה לזה, בהם תהיה חלוקה של המידע וכך גם יפחת הסיכון מדליפות ותצטמצם הפגיעה בציבור.
- תיקון הגדרת "נתוני אשראי" בסעיף 1 המוצע – הסרת הנתונים החיוביים מההגדרה. במקום איסוף אוטומטי של המידע החיובי (נתונים בדבר אשראי הניתן ללקוח) אודות האזרח, יש להשאיר זאת לבחירתו של האדם אודותיו מתבקש המידע ולא לכפות את צירופו למאגר כזה. איסוף אוטומטי של נתונים חיוביים, יפגע בפרטיות האזרחים שלא ניתנה להם הבחירה ולא נתנו את הסכמתם.



לשכת עורכי הדין בישראל
ISRAEL BAR ASSOCIATION
نقابة المحامين في إسرائيل

סקירה ופירוט:

א. מבוא

- על חשיבותה של הזכות לפרטיות דומה כי אין חולק. זכות זו הינה זכות חוקתית, כפי שנקבע הדבר בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. למרות זאת, הזכות לפרטיות ידעה בשנים האחרונות כרסום מתמיד בדברי החקיקה שיצאו מאת המחוקק. כך חוק תעודת הזהות הביומטרית או חוק נתוני תקשורת פגעו בזכות מעל ומעבר לנדרש והותירו אחריהם זכות פגועה המתקשה לשמור על קיומה. ההצעה שמונחת עתה בפני הוועדה הנכבדה באה להוסיף נדבך נוסף של פגיעה קשה בזכות לפרטיות.
- ההצעה אשר מונחת בפני הוועדה הנכבדה הינה הצעת חוק להחלפת החוק הקיים, חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002 (להלן: "החוק הקיים"), המסדיר את איסוף המידע והשימוש בנתוני אשראי בישראל.
- ביום 26.8.2014 מינו ראש הממשלה ושרת המשפטים וועדה לשיפור המערכת הקיימת לשיתוף בנתוני אשראי. מטרת הוועדה הייתה להמליץ על דרכים לשכלל את מערכת שיתוף נתוני אשראי בישראל. הצעת חוק נתוני אשראי, התשע"ו – 2015 (להלן: "הצעת החוק"), מטרתה לעגן את המלצות הוועדה בחוק שיסדיר הקמת מערכת חדשה לשיתוף נתוני אשראי.
- כידוע, החוק הקיים נחקק בשנת 2002 מתוך מטרה לאפשר העברת מידע בדבר עמידתם של לקוחות פוטנציאלים בהתחייבויות כספיות שנטלו. זאת, על מנת למנוע תופעות של מתן אשראי ללקוח שסביר שלא יוכל לפרוע את חובותיו מחד, ומאידך מניעת מצב בו לקוחות אמינים נדרשים לספק בטחונות רבים מידי ואף לא מקבלים אשראי ההולם את יכולת הפירעון שלהם¹.
- חוק הגנת הפרטיות² ותקנות הגנת הפרטיות³ (להלן: בהתאמה "חוק הגנת הפרטיות" ו-"תקנות הגנת הפרטיות") נועדו להגן על זכויות מושאי המידע שבמאגר מידע, מפני שימוש לרעה במידע אודותם ובתוך כך, מתנה את השימוש במידע בהסכמתו של מושא המידע. חוק נתוני אשראי מהווה הסדר ספציפי וחרוג לחוק הגנת הפרטיות, במובן זה שהוא מאפשר איסוף ועיבוד נתוני אשראי על אדם, גם ללא הסכמתו מדעת של אותו אדם.

¹ הצעת חוק שירות נתוני אשראי, התשנ"ח-1997.

² חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

³ תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), תשמ"ו-1986.



לשכת עורכי הדין בישראל
ISRAEL BAR ASSOCIATION
نقابة المحامين في إسرائيل

• באופן טבעי, כל מסירת מידע על עמידתו ועמידותו הפיננסית של אדם, שאינו תאגיד, עלולה לעורר בעיות בתחום הגנת הפרטיות, שכן מדובר במידע אישי רגיש ביותר על מצבו הכלכלי של אדם.

ההנחה עם חקיקת חוק נתוני אשראי הייתה כי התועלת שתופק מההסדרים בחוק זה (כגון וודאות בחיי המסחר והגנה על הציבור מפני התקשרות עם אדם בעל סיכון גבוה לאי פירעון חובותיו), עולה על החשש מהפגיעה בפרטיות⁴.

• נתוני האשראי נחלקים לשני סוגים - "נתונים בדבר אשראי שניתן ללקוח" (מידע חיובי); ו"נתונים לגבי לקוח בדבר אי-פירעון חובות, פשיטת רגל ושיקים ללא כיסוי"⁵ (מידע שלילי). המידע השלילי יעיד על מידת אמינותו ויכולתו של הלקוח לעמוד בהתחייבויות הכספיות שנטל על עצמו. המידע החיובי יצביע על כך שמדובר בלקוח שכבר קיבל בעבר אשראי מגופים שונים. על מנת להתמודד עם החשש מפני פגיעה בפרטיות, החוק הקיים מגביל את המידע שייאסף ויימסר ללא הסכמת הלקוח, למידע שלילי בלבד. מי שיפרע את חובותיו, פרטיותו לא תיפגע - כך לפחות בכל הנוגע למידע השלילי (אשר לא ייצבר לחובתו בשל עמידתו בהתחייבויות)⁶.

ב. סוגיות בתחום הגנת הפרטיות העולות בהצעת החוק

• הצעת החוק, מתירה לאסוף מידע רחב הרבה יותר, ללא הסכמת הלקוח, בהשוואה לחוק הקיים, שכאמור דורש הסכמה על מנת לאסוף נתונים חיוביים. ההצעה מעוררת כמה סוגיות בעיתיות בכל הקשור לזכות לפרטיות. כך כוללת ההצעה להרחיב באופן ניכר את היקף המידע על כל אדם הכלול במאגר באופן אשר יש בו כדי לפגוע באופן משמעותי בזכותו לפרטיות, ללא כל הצדקה ומבלי שפגיעה זו תעמוד בהוראות פסקת ההגבלה הנכללת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. זאת כמפורט להלן:

א. הגדרת "נתוני אשראי" בסעיף 1 המוצע – הצעת החוק מגדירה את הפרטים הדרושים לצורך הערכת הסיכוי שלקוח יעמוד בפירעון תשלומים אליהם התחייב. לצורך כך, יאספו נתונים חיוביים כגון תשלומים שלקוח התחייב ופירעונם, בקשות לנטילת אשראי, היקף האשראי שלקוח רשאי ליטול ופרטים אודות חשבונותיו הבנקאיים. כמו כן, יאספו נתונים שליליים כמו צווים והגבלות שהוטלו על הלקוח. לכל אילו, מתווספים פרטים מזהים של הלקוח. כל זאת, על מנת לפתח את שוק האשראי ולשקף בצורה מדויקת יותר את מוניטין האשראי של הלקוח. כך, יושגו

⁴ מתוך דברי ההסבר להצעת חוק שירות נתוני אשראי, התשנ"ח-1997, אשר היוותה את הבסיס לחקיקת חוק נתוני אשראי.

⁵ כך לפי הגדרת "נתוני אשראי" שבסעיף 1 לחוק שירות נתוני אשראי.

⁶ טנה שפניץ "חוק שירות נתוני אשראי - הישורת האחרונה", הפרקליט מה 375, 379 (2001).



לשכת עורכי הדין בישראל
ISRAEL BAR ASSOCIATION
نقابة المحامين في إسرائيل

מטרות החוק השואפות למנוע מתן אשראי ללקוחות בסיכון גבוה ומצד שני הקלה במתן אשראי על לקוחות אמינים.⁷ עם זאת, פיתוח שוק האשראי לא צריך להיעשות על גב פרטיותם של אזרחים אשר עמדו בהתחייבויותיהם, ומכאן שאין די במטרה זו כדי למסור מידע חיובי עליהם ולפגוע בפרטיותם כך מבלי שהסכימו לכך מראש. מי שלא עומד בהתחייבויותיו, ניתן להצדיק את איסוף המידע השלילי לגביו אך בשל כך, היינו, לשם תכלית סבירה ויעילה.

ב. **סעיף 19** המוצע – הוראות הצעת החוק קובעות כי איסוף המידע, גם החיובי, אינו מצריך את הסכמת הלקוח. סעיף זה מבקש להחריג מאיסוף המידע, רק לקוחות שיגישו בקשה לבנק ישראל שלא לכלול את נתוני האשראי שלהם במאגר - עליהם לא ייאספו נתונים. כאשר נמסרו נתוני אשראי לגבי לקוח, המעידים כי לקוח לא עומד בתנאי פירעון - לא יהיה הלקוח זכאי לבקש כי לא יאספו לגביו נתונים; אולם אין הצדקה להטריח אזרחים תמימים מן השורה שעומדים בהתחייבויותיהם כדי לדווח מיוזמתם לבנק ישראל על החרגתם, הגם שניתן להטיל שספק רב שיוזמה כזו תבוא לידיעתם של אזרחים כאלו אף אם ניתן היה להצביע על כוונת אזרחים לטרוח ולממש זכות זו.

כל האמור מצביע על הרחבה משמעותית של נתוני האשראי שייאספו לגבי לקוחות ללא הסכמתם, לעומת החוק הקיים. לא זו אף זו, נתוני אשראי חיוביים שעד היום איסופם דרש את הסכמת הלקוח, ייחלו להיאסף באופן אוטומטי. נראה כי אין הצדקה למסירת מידע על אדם שעומד בהתחייבויותיו, שכן הוא אינו מהווה "סיכון" לציבור ועומדת לו הזכות לשמור על פרטיותו בכל הנוגע לקבלת אשראי. כמו כן, ישנם אנשים אשר כלל לא יהיו מעוניינים שיודע על הלוואות שנטלו, למשל, אף אם הם עמדו בתשלומיהן כסדרן. איסוף אוטומטי של נתונים חיוביים, יפגע בפרטיותם של לקוחות העומדים בתשלומיהם ואין במטרת האיסוף כדי להצדיק פגיעה במקרה זה (להבדיל מנתונים שליליים).

• **סעיף 3** המוצע – הוראות הסעיף מפרטות את מודל אגירת המידע, לפיו בנק ישראל יהיה זה שיאסוף את נתוני האשראי ממקורות המידע ויקים מאגר ריכוזי אחד בו יוחזקו הנתונים. בחוק הקיים, כל בעל רישיון שירות נתוני אשראי מחזיק מאגר משלו והמידע הנשמר הינו מבוזר במספר מאגרים. הצעת החוק קובעת, כי מידע בעל ערך ורחב הרבה יותר מהמידע המוחזק כיום, היות ונתונים חיוביים יחלו להיאגר, יישמר במאגר ריכוזי בודד המועד לפריצה בשל האטרקטיביות והערך הרב שלו. דברי ההסבר להצעת החוק⁸ מציינים כי מאגר ריכוזי מהווה יתרון ומקטין סיכונים אבטחת מידע. לדעתנו הפוך הדבר, שכן אבטחת מידע מעצם הגדרתה נבנית על בסיס

⁷ עמוד 8 להצעת חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2015 (להלן "הצעת החוק")

⁸ בעמוד 10 להצעת החוק, לעיל ה"ש 7.



לשכת עורכי הדין בישראל
ISRAEL BAR ASSOCIATION
نقابة المحامين في إسرائيل

הפירצות שנתגלו בה קודם, ובמקרה זה מספיקה דליפה או פריצה בודדת (שתהווה בסיס לטלאי הבא) כדי לחשוף את כלל המידע ממאגר ריכוזי. הנזק מדליפה אחת כזו הוא בלתי הפיך. החברה הישראלית למודת ניסיון מדליפות מאגרי מידע ריכוזיים כגון מרשם האוכלוסין וספר הבוחרים. צעד של הרחבת המידע וריכוזו, טומן בחובו סיכון גבוה לפגיעה בפרטיות. המאגר יהפוך למטרה למתקפות סייבר בעקבות ערכו הרב. נתוני אשראי חיוביים, נתוני אשראי שליליים ואף פרטים אישיים רגישים⁹ של מושאי המידע עלולים להיחשף. השאלה היחידה שיש לשאול היא לא "האם ידלוף המאגר?" אלא "מתי ידלוף המאגר?".

- **סעיף 16 המוצע** – הסעיף מפרט את מקורות המידע אשר מוצע לחייבם להעביר מידע למאגר נתוני אשראי. מעבר למקורות המידע שהחוק הקיים קובע ככאלה שעליהם להעביר מידע, הצעת החוק מוסיפה חברות ציבוריות-תאגידי מים וחשמל - שיחויבו להעביר מידע אודות פירעון תשלומים של לקוחותיהם. הרציונאל¹⁰ לאיסוף מידע מגופים ציבוריים הוא שלקוחותיהם של הגופים, אינם נגישים לאשראי באופן שיטתי ולכן כך יהיה ניתן לאסוף עליהם מידע, לטובתם. אכן, ההצעה תרחיב את המידע הנאסף לגבי אוכלוסיות מוחלשות אשר אינן משתמשות באשראי, אך הצורך באיסוף מידע שכזה מוטל בספק. אם אכן אותן אוכלוסיות לא משתמשות באשראי, מדוע יש צורך לאסוף מידע על מוסר התשלומים שלהן? עולה החשש כי ייאסף מידע על אנשים רבים שלא לצורך.

סיכום:

- הצעת החוק מציינת¹¹ כי במציאות הקיימת, בחוק הקיים, רק מתי מעט הסכימו לאיסוף מידע חיובי עליהם. אותו לקוח, שאיסוף נתוני האשראי החיוביים שלו, תסייע לו בקבלת אשראי נרחב יותר עקב אמינותו הפיננסית, יבחר להסכים להכליל נתונים אלו במאגר – יש לו אינטרס מובהק לכך. פטרנליזם ואיסוף אוטומטי של נתונים חיוביים של לקוחות, עלול לפגוע בפרטיותם ללא הצדקה ולא לתכלית ראויה מספיק כנדרש בפסקת ההגבלה לחוק היסוד המגן על הזכות לפרטיות.

⁹ סעיף 100 בהצעת החוק מסמיך את השר הממונה לקבוע אילו פרטים מזהים של הלקוח יכללו במאגר.

¹⁰ עמוד 17 להצעת החוק, לעיל הי"ש 7.

¹¹ עמוד 16 להצעת החוק, לעיל הי"ש 7.



לשכת עורכי הדין בישראל
ISRAEL BAR ASSOCIATION
نقابة المحامين في إسرائيل

- העלנו הערות ביחס למספר סעיפים בחוק ואנו שומרים לעצמנו את הזכות להעביר הערות פרטניות יותר, לקראת הדיון שיערך בכל סעיף וסעיף בהצעה שבנדון.
- נשמח אם עמדתנו תובא בפני הוועדה הנכבדה. נשמח אף להוסיף טיעונים בעל-פה בעת הדיון בחוק בוועדה.

בכבוד רב ובברכה,

~~דן-חג, עו"ד~~
יו"ר ועדת הגנת הפרטיות
לשכת עורכי הדין

העתקים:

- ועדת הכלכלה (באמצעות מזכירות הוועדה).
- גבי איילת שקד – שרת המשפטים.
- עו"ד אפי נוה – ראש לשכת עורכי הדין.
- מר אורי אלפרסי – מנכ"ל לשכת עוה"ד.
- עו"ד שלי ואקנין-אדם – ממונה (פורום משפט חוקתי וזכויות אדם), לשכת עוה"ד.
- עו"ד לילך נחמיה – מנהלת יחידת קשרי ממשל, לשכת עוה"ד.