

הנדון: הצע"ח לתיקון פקודת התעבורה (רישיון מפעיל וכרטיס חכם), התשע"א-2010

1. אנו מבקשים להפנות את תשומת לבך לצורך בשקיפות בכל הנוגע לשיקולים והאילוצים, שלאורם מתגבש הסדר חקיקתי חדש בעניין שבנדון. אנו מבקשים, שתורה לנציגי הממשלה להעביר לוועדה שבראשותך דיווח מפורט, שיאפשר לחברי כנסת ולציבור כולו לעמוד על האופן שבו נערך האיזון בין הזכויות והאינטרסים הרלבנטיים, ובפרט על האופן שבו השפיעה עליו המציאות שיצר משרד התחבורה.

2. בפתח דברינו, אנו מבקשים להביע את הערכתנו לך, למנהלת הוועדה גב' לאה ורון, וליועצת המשפטית גב' אתי בנדלר, על העמידה האיתנה על משמר הזכות לפרטיות של מאות אלפי צרכנים "שבויים" של מערך התחבורה הציבורית. חשוב לא פחות, בדיון שמנהלת הוועדה שבראשותך נדרשו נציגי משרדי הממשלה השונים לחרוג ממנהגם להגיש לכנסת הצעות חוק, שאין בהן דבר מלבד הסמכה של הרשות המבצעת לקבוע כטוב בעיניה מהי פגיעה מידתית בזכויות היסוד. שמירה על עקרון זה גם בהמשך הדיונים חשובה לא רק בהקשר שבנדון, אלא גם לשם שינוי הפרקטיקה של חלק מאנשי הרשות המבצעת, המעמידים את הכנסת בפני עובדות מוגמרות ומתייחסים אליה כאל "רשות מאשרת" ולא "מחוקקת".

3. כזכור, במהלך השנים האחרונות נקבעו "עובדות בשטח": הוקמה מערכת טכנולוגית לניהול ההסדרים החדשים בתחבורה הציבורית, נחתמו חוזים ובהם הנחיות והרשאות למפעילים לאסוף מידע אישי ולעבד אותו, הונפקו כרטיסים "חכמים" שמאפשרים ואף משמשים בפועל למעקב רצוף אחר תנועות הנוסעים, והוצבו מכשולים בדרכו של מי שמבקש לרכוש כרטיס אנונימי. רק אז פנה משרד התחבורה להכשיר את הפגיעות בפרטיות הנוסעים באמצעות הצעת חוק, ש"תצלם" את המציאות שיצר.

לנוכח זאת, הודיעה הוועדה שבראשותך לנציגי הממשלה – משרדי התחבורה, המשפטים ורמו"ט - כי עליהם לגבש הצעת חוק חדשה, שהסדריה יגבילו למינימום ההכרחי את הפגיעה בפרטיות הנוסעים, ולא יוכפפו למציאות שכבר נוצרה.¹

¹ כך, למשל, כאשר העלנו את החשש, שנציגי הממשלה "יתפרו" את הצעת חוק חדשה בהתאם ל"מה שעשו בשטח", בהחלט "שזה לא יקרה, זה מובן". ראה: ועדה משותפת לוועדות הכלכלה והכנסת, פרוטוקול דיון מיום 9.1.12 בעמוד 32.

4. הלכה למעשה נשלחו הרשויות הנ"ל לנהל מגעים ביניהן ולהגיע ל"פשרה" שתאזן בין הזכויות והאינטרסים, שעליהם מופקדת כל אחת מהן: שיקולי פרטיות ואבטחת מידע מזה, ושיקולים של בקרה ויעילות מזה.

5. אכן, הזכות לפרטיות אינה חזות הכול, ולא פעם קיימים טעמים טובים שלמענם מותר לצמצם את ההגנה עליה. כך, למשל, כרטיס נסיעה המזכה אדם בשל מאפיינים ייחודיים (קטין, סטודנט, זכאי קצבת מל"ל וכד') אינו יכול להיות אנונימי לחלוטין. קיים צורך להבטיח שהזכאי לגמלה לא יוכל להעביר לחברו את כרטיס ההנחה שהונפק לו; יתכן שמפעיל נזקק לנתונים בדבר היקף הנסיעות שהוא ביצע בתמורה מופחתת (הנחה) על מנת שיוכל לקבל החזרים מהמדינה או ממפעילים אחרים.

ועדיין, הטכנולוגיה מאפשרת, ויש לחייב את אנשי הטכנולוגיה לאפשר, צמצום מרבי של הפגיעה בפרטיות. אין סיבה שדווקא מי שנזקק להנחה יהיו נתון למעקב רק בשל זכאותו זו. ניתן, למשל, לוודא זהותו של מחזיק בכרטיס הנחה גם מבלי לעקוב אחר תנועותיו וללא שמירת נתוני האישיים: הטבעת פרטיו ותמונתו על הכרטיס תאפשר (לנהג או לפקח) לוודא שקיימת זהות בין המידע האישי שמוטבע על הכרטיס לבין מראה פניו או פרטיו האישיים המופיעים בתעודת הזהות של הנוסע – והכול מבלי שהמידע האישי יקודד בתוך השבב שבכרטיס החכם. באופן דומה, התחשבות בין המפעילים לבין משרד התחבורה, ובינם לבין עצמם, יכולה להיעשות על ידי רישום ותיעוד של היקף השירותים שניתנו לבעלי כרטיס הנחה, שיזוהו על פי קוד - מבלי לתעד ולזהות את כל אחד מהם.

דוגמא נוספת ואחרונה: כרטיס "חופשי חודשי" יכול להיות מזוהה בקוד ולא על פי פרטיו האישיים של בעליו. במקרה של אובדן הכרטיס ניתן יהיה לבטל את הכרטיס ולספק לבעליו כרטיס חלופי לאחר שיציג קבלה על רכישת הכרטיס, ועליה הקוד.

6. הדוגמאות שלעיל לא נועדו לפתוח דיון לגופם של ההסדרים האפשריים לאיזון בין הזכות לפרטיות לבין אינטרסים אחרים, אלא רק כדי שניתן יהיה לקיים את הדיון בעתיד: להצביע על כך שבמצב הקיים אין לציבור ולנבחרי כל יכולת לעמוד על טיבם של ההסדרים, שמתגבשים בימים אלה בחדרי חדרים, ועל הפשרות והשיקולים שעומדים בבסיסם.

7. כך, למשל, אין לכנסת ולציבור כל אפשרות לדעת, מה עומד מאחורי הדברים שאמר נציג רמ"ט בדיון האחרון שקיימה הוועדה, אשר לפיהם גיבוש ההסדר החקיקתי נעשה בכפוף ל"סט של אילוצים", שנובעים מ"הארכיטקטורה של הטכנולוגיה" שנבחרה על ידי משרד התחבורה.² דברים אלה (שנאמרו רק לאחר שהיועץ המשפטי, גב' בנדלר, דרשה מנציג רמ"ט ליתן הסברים מפורטים יותר מאלה שנתן ביוזמתו) מלמדים שגם ההסדר החקיקתי שיוציאו תחת ידם נציגי הממשלה הוא פרי של אילוצים, שאינם הכרח המציאות ושניתן להסירם על ידי שינוי הארכיטקטורה של המערכת הטכנולוגית שבנה משרד התחבורה.³

² עמית אשכנזי: אני רוצה לחדד את זה בשני היבטים: היבט ראשון מדבר על הארכיטקטורה של הטכנולוגיה – איך משרד התחבורה תקנן את האופן שהכרטיסים החכמים מדברים עם האוטובוס ועם המסלוקה כדי לבצע את הפונקציונליות הנדרשת. כאן נבחרה אופרציה טכנולוגית מסוימת שמייצרת לנו בנקודת הזמן הנוכחית סט של אילוצים. אם אנחנו לא רוצים לשנות עכשיו את הכרטיסים שבחוץ, אנחנו צריכים להתחיל כנקודת מוצא לדיון עם הארכיטקטורה הקיימת. אני אומר את זה כי אני יותר ממזדהה עם מה שאתה שואל, אבל אני גם מכיר את המציאות." (ועדה משותפת לוועדות הכלכלה והכנסת, פרוטוקול דיון מיום 21.2.12, עמ' 7-8)

³ מסקנה דומה עולה למקרא הנחיה שהוציאה לאחרונה רמ"ט. כך, למשל, נקבעו בה הסדרי פרטיות מיוחדים לקטינים, שעל פי שורת ההיגיון ניתן להחילם גם על סוגים אחרים של זכאות להנחה, דבר שלא נעשה.

8. ודוק, ייתכן שלאחר שהכנסת תעמוד על טיב הפשרות והאילוצים, שעומדים מאחורי ההסדר החקיקתי שיונח על שולחנה, היא תגיע למסקנה כי ראוי לאשר אותו. אבל גם לצורך זה יזקקו חברי הכנסת והציבור להסברים מפורטים על טיבן של אותן פשרות ואילוצים, על המטרות שלשמן ייאסף מידע מזהה וגו'.

9. אין בדברים שלעיל כדי להטיל ספק במקצועיותם ואמינותם של נציגי רמ"ט ומשרד המשפטים, או ברצונם לצמצם ככל היותר את הפגיעות בפרטיות הנוסעים. אלא שעל פי ניסיון העבר, מחלוקות בין משרדי הממשלה, בעניינים כמו זה שלפנינו, מוכרעות על ידי היועץ המשפטי לממשלה. מעשה חקיקה אינו יכול להסתמך אך ורק על פשרות או הכרעות, שגובשו ברשות המבצעת הרחק מעין הציבור. ריבונות הכנסת כוללת את הכוח לאשר פשרות ואף פגיעות מידתיות בזכויות היסוד, אבל אותה ריבונות כוללת גם את היכולת לדעת את פשרן של אותן פשרות ופגיעות.

10. לאור הדברים שלעיל נודה לך אם תורה לנציגי הממשלה, כי לאחר שיגבשו בינם לבין עצמם הצעת חוק חדשה בעניין שבנדון, יהיה עליהם להגישה לכנסת בצרוף הסברים מפורטים על הפשרות שנעשו, על השיקולים והאילוצים שעומדים מאחורי כל הסדר שפוגע בפרטיות, ולגבי כל אחד מהם – את החלופות שנשקלו ונדחו.

בכבוד רב ובברכה,

אבנר פינצ'וק, עו"ד

העתקים:

גב' לאה ורון, מנהלת ועדת הכלכלה, הכנסת
גב' אתי בנדלר, הלשכה המשפטית, הכנסת
עו"ד עדנה הראל, תחום ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
עו"ד עמית אשכנזי, מנהל המחלקה המשפטית, רמ"ט