

מדינת ישראל
משרד המשפטים

מחלקת חקיקה

8 נובמבר, 2001
כ"ב חשון, תשס"ב

רשם מאגרי מידע		
13-11-2001		
מס' הטופס	מס' חיק	מקב
764	49	13

אל: רשמת מאגרי מידע

2008-0015-000334-01

הנדון: חברת B.D.I - פגיעה בפרטיות בהפצת מידע על אחזקות במניות

מבוא

1. חברת B.D.I. (Business Data Israel), שכבר הייתה נושא להתייחסויות מצדנו בעבר, מקבלת מידע מרשם החברות, הכולל בין השאר נתונים בדבר בעלי המניות ובעלי המשרה בחברות. מפנייתך אלינו - בעקבות פנייתה של חברת דן אנד ברדסטריט המתחרה - עולה החשד כי חברת B.D.I מעבדת את המידע מרשם החברות ומוסרת ללקוחותיה נתונים על כל אחזקות המניות שבידי אדם, בכל החברות הרשומות. השאלה המתעוררת היא - האם יש בפעילות זו הפרה של הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - החוק).

2. בירור השאלה מתחלק לכמה חלקים:

א. האם מסירת מידע כזה מהווה פגיעה בפרטיות, כהגדרתה בחוק?

ב. האם מסירת המידע המדובר מהווה שימוש במידע שבמאגר מידע, שלא למטרה שלשמה הוקם המאגר?

ג. האם מסירת המידע בעבר ובהווה, מהווה הפרת חובת סודיות לפי הסכם עם המדינה, על ידי חברת קו מנחה או על ידי חברת B.D.I.?

מסירת המידע המדובר כפגיעה בפרטיות

3. סעיף 1 לחוק אוסר על פגיעה בפרטיותו של אדם ללא הסכמתו. סעיף 2(9) לחוק מגדיר פגיעה בפרטיות, בין השאר כ - "שימוש בידיעה על ענייני הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה". בפס"ד ונטורה¹, שעסק ברישום מאגר המכיל מידע על שקים שלא כובדו, קבע כבי' השופט בך כי "המשיבים מתכוונים להפיץ חוברת שבה ירוכזו פרטיהם האישיים של מושכי השיקים וההמחאות (שם, כתובת, מספר והות, מספר טלפון), סכום השיק שלא כובד ויתר פרטי השיק, סיבת אי פרעון השיק (כפי שצויין על ידי בנק הנמשך), ואופן הטיפול בגביה. כל הפרטים האמורים נמנים על ענייניהם

¹ ע"א 419/88 מדינת ישראל נגד ונטורה משה, פד"י מח(3) 808, 823 (להלן - פס"ד ונטורה).

במשרד המשפטים

הפרטיים של אותם אנשים, ובמיוחד באשר הם חושפים מידע אודות מצבם הכלכלי של הללו. אמנם פסק-דין זה עסק במידע כלכלי שלילי, שיש בו בושה לאדם והוא מסכן את מעמדו הכלכלי-חברתי, אך השופט בך קובע במפורש, שבמיוחד מידע אודות המצב הכלכלי, הוא בגדר ענייניו הפרטיים של אדם.

4. נעיר כי סעיף 23א לחוק קובע כי הוראות פרק ד', העוסק בהעברת מידע מגופים ציבוריים, יחולו "על ידיעות על ענייניו הפרטיים של אדם, אף שאינם בגדר מידע, כשם שהן חלות על מידע". מכאן נובע כי הגדרת "ענייניו הפרטיים של אדם" רחבה מהגדרת "מידע". "מידע" מוגדר בסעיף 7 לחוק כ- "נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו" (יש לציין שנתונים על "מצבו הכלכלי" של אדם, מוגדרים אפילו כ- "מידע רגשי"). מידע על הנכסים המצויים בידי אדם, כגון אחזקותיו במניות, הם יחשב נתונים שיש בהם כדי להצביע על מצבו הכלכלי. לפיכך, נתונים על אחזקות המניות של אדם, הם "מידע" ומכאן שבדאי הם גם "ענייניו הפרטיים של אדם".

5. ניתן לטעון כי חוק הגנת הפרטיות נועד בעיקרו של דבר להגן על פעילותם של אנשים כפרטים ולא על פעילותם בספירה העסקית, על ענייניהם הפרטיים ולא על ענייניהם העסקיים. אולם מידע עסקי החושף נתונים על האדם כאדם פרטי, מוגן על ידי החוק. לכן, מקום בו ניתן ללמוד מהמידע העסקי על ענייניו הפרטיים של אדם, לרוב יהא זה על מצבו הכלכלי, גם המידע העסקי הופך למידע מוגן (ר' חות דעתי המצ"ב בעניין זה, ולאת בניגוד לחות דעתו של פרופ' סגל שהגישה חברת B.D.I). מידע על אחזקות במניות יכול להוות מידע על השקעה עסקית של עסק או תאגיד, אך פעמים רבות מדובר במידע על אודות אחזקות המניות של יחיד, וככזה הוא מהווה עניין כלכלי פרטי.

6. בסעיף 43 לחוק החברות התשנ"ט-1999, (ובדומה בסעיף 388 לפקודת החברות [נוסח חדש] לפניו) נקבע כי - "המרשמים שמנהל הרשם בלשכת הרישום יהיו פתוחים לעיון הציבור, וכל אדם רשאי לעיין בהם ולקבל העתקים מאושרים מן הרשום בהם, בין באמצעות הרשם ובין באמצעות אחרים שהרשם הסמיך אותם לכך, הכל כפי שקבע השר". לציבור יש זכות עיון במרשמים שבידי רשם החברות וזכות להעתקת המידע הרשום בהם. עקרון הגילוי שבחוקי החברות נועד לאפשר לאדם לקבל מידע מקיף על חברה, כדי שיוכל להעריך את הסיכונים הנובעים מקיום קשרים עסקיים אתה, ולקבל החלטה רציונלית בעניין קניית ניירות הערך של החברה. בכך חשוק מתייעל, יש תרומה לחיי מסחר תקינים וקטן השימוש לרעה בעקרון הגבלת האחריות². בקביעה כי לציבור זכות עיון במרשם החברות, על אף חשיפת עניינים פרטיים של אנשים הכרוכה בכך, איזון המחוקק בין האינטרסים הכלכליים-חברתיים הנזכרים, לבין זכותם של בעלי המניות

² דריי"דנציגר, הזכות למידע אודות החברה, הוצאת בורסי (ירושלים, התש"ס-2000) (להלן: דנציגר) בע" 4-6.

347. 49 [] = M

צולם

משרד המשפטים

לשמירה על פרטיות ענייניהם הכלכליים. אלמלא הוראה מפורשת זו, יתכן ואפילו מידע אודות בעלי המניות בחברה ספציפית, היה אסור בפרסום.

7. השאלה שעלתה בפנייתך נוגעת למידע המתקבל כדין מרשם החברות ועובר עיבוד המאפשר הצלבה וקבלת מידע על כלל אחזקת המניות של אדם בחברות רבות. האיזון הראוי בעניין זה נקבע בחקיקה, כפי שפירטנו: העיון המותר הוא במידע הנמסר על ידי החברות כמות שהוא, על פי חתך של חברות ולא של אנשים. האינטרס הציבורי בידעת מצבה של חברת, איננו מתיר גילוי מצבו הפיננסי של אדם. עיון כזה איננו מתחייב מן הרציונלים של עקרון הגילוי בחוקי החברות.

במקרה זה המידע שנמסר על ידי החברות, לצורך שיקוף מצבם הכלכלי של החברות בפני הציבור, מנוצל למטרה אחרת - בירור מצבו הכלכלי של אדם, וזאת בניגוד לסעיף 2(9) לחוק הגנת הפרטיות, האוסר על שימוש בידעה על עניניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרת.

8. תימוכין לעמדה זו ניתן למצוא בהצעת חוק שירות נתוני אשראי, התשנ"ח-1997,³ שהוגשה מטעם הממשלה, ואשר נועדה להסדיר איסוף מידע בדבר עמידתם של אנשים בהתחייבויותיהם הכספיות. הצורך בחקיקה נבע מן הבעיות שהנושא מעורר בתחום הגנת הפרטיות, בכל הנוגע ללקוחות שאינם תאגידים (ר' המבוא להצעת החוק). במהלך הדיונים בהצעת חוק זו, הועלו רעיונות בדבר הכללת מידע על נכסיו של לקוח, שיתקבל ממרשמים רשמיים, במאגר נתוני האשראי. אך אפילו במסגרת הצעת חוק זו, שאילו הייתה מתקבלת, הייתה מאפשרת איסוף והעברה של מידע כלכלי פרטי רב, המחוקק נרתע מלהתיר איסוף והעברת מידע על נכסים, בגלל הפגיעה החמורה בפרטיות.⁴

הגנות ופטורים

9. לעיבוד ומסירת מידע מסוג זה, אין היתר או הסמכה בחוק החברות, כפי שראינו, ואף לא בדין אחר. לפיכך לא יעמוד כאן הפטור מאחריות, לפי סעיף 19 לחוק, למי שהוסמך לעשות את המעשה על פי דין.

10. לפי סעיף 18(3) לחוק אחת ההגנות על פגיעה בפרטיות, מתקיימת כאשר "בפגיעה היא ענין ציבורי המצדיק אותה בנסיבות הענין...". בפס"ד ונטורה (עמ' 827-826) נדונה הגנת זו ונאמר כי -

³ הצי"ח התשנ"ח, בעמ' 100.

⁴ ט' שפיץ, "חוק שירות נתוני אשראי - הישורת האחרונה", הפרקליט מה (ב), 375, 392.

"... דרוש עתה "ענין ציבורי", המתייחס רק לפירסום המביא עמו משום תועלת לציבור, ולא די שיש בפירסום משום "ענין לציבור", שיש בו לעיתים אך כדי "לספק מזון לסקרנים או למלא יצרם של רכלנים"... פירסום עשוי להביא תועלת לציבור אם תורם הוא לגיבוש דעתו בעניינים ציבוריים, ואם יש בו כדי לגרום שיפור אורחות חיו... בהחלט יתכנו מצבים בהם פירסום ברבים של עניינים הנוגעים לאדם פרטי עשוי להביא תועלת לציבור, למשל כאשר משותפת הפירסום את האינטרס הציבורי שבאכיפת החוק, או הדאגה להגנת ציבור בפני סיכונים שונים, לרבות סיכונים בריאותיים. בכל מקרה על פי נסיבותיו יש לערוך את איזון האינטרסים הנוגדים תוך התחשבות בגורמים שונים ובשקלולם, כגון: חשיבות המטרה של הפירסום, הרלוונטיות של המידע או של חלקים ממנו, הצורך לזהות את הפרט בו מדובר, והצורך לפרסם את המידע ברבים דווקא... אין ספק, כי קיים "ענין ציבורי" מסויים במידע מן הסוג שהמשיבים מפיצים, ומקובל עלי שהמאגר המבוקש אכן עשוי לשרת מטרה נאותה, אולם לא די בכך... השאלה שיש לברר לצורך קיומה של הגנת סעיף 18(3) לחוק אינה אם יש לציבור אינטרס במידע, אלא האם יש טעם המצדיק את הפגיעה בפרטיות של אדם בכדי לספק את האינטרס הציבורי האמור. בכדי לענות על שאלה זו יש לבחון את מכלול הגורמים אשר מניתי בפסקה הקודמת ולבחון, תוך איזון האינטרסים הנוגדים, אם האינטרס הציבורי שקיומו מאגר המידע עשוי לשרת גובר במקרה זה על האינטרס של ההגנה על הפרטיות של מושכי ההמחאות".

מידע על אודות אחזקות המניות של אדם, עשוי להיות לו ערך ומשמעות כלכליים, כגון הערכת כושר הפירעון והיקף הנכסים של לקוח, ספק או שותף עסקי פוטנציאליים וכד'. אולם בכך אין די בכדי להתגבר על הזכות לפרטיות ולהצדיק את הפגיעה בה. האיזון הראוי, כפי שדגו בו לעיל, מאפשר העברת מידע כלכלי פרטי על פי חתך של חברות, אך לא לפי אנשים. לפיכך אין בעיבוד ובהעברת המידע המדובר משום "ענין ציבורי" לצורך תחולת הגנת סעיף 18(3).

11. לא ראינו, במסגרת חוות-דעת זו, לנתח את יתר ההגנות שבסעיף 18 לחוק. ברי כי לא מתקיימות כאן ההגנות של ענין אישי כשר של הפוגע (סעיף 18(2)(ג) לחוק), חובה מקצועית או מוסרית (סעיף 18(2)(ב) לחוק), או פגיעה תוך ביצוע עיסוקו של הפוגע כדין ובמהלך עבודתו הרגיל. נעיר כי B.D.I. איננה טוענת כי הגנות אלה חלות, אלא כי אין היא מפרה כלל את חוק הגנת הפרטיות.

שימוש במידע שלא למטרה שלשמה הוקם המאגר

12. סעיף 8(ב) לחוק קובע כי "לא ישתמש אדם במידע שבמאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא למטרה שלשמה הוקם המאגר".

צולם

13. במאגר המידע של חברת B.D.I כלול מידע המתקבל מרשם החברות, מידע הכולל בין השאר נתונים בדבר בעלי המניות ובעלי המשרה בחברות, והוא ניתן על פי שם החברה. כפי שאמרנו לעיל, מידע זה מהווה "מידע" ואפילו "מידע רגיש" כהגדרת החוק. אמנם אין המאגר של רשם החברות מוסר מידע על בעלות במניות לפי זהות האדם, אך בגלל שניתן להפיק מן המאגר מידע על מצבו הכלכלי של אדם, קרי בעלותו במניות בחברה מסוימת, נתונים אלה עצמם מהווים "מידע", לפיכך גם מאגר מידע מקביל לזה של רשם החברות, חייב ברישום. בעניין דומה שנדון בביהמ"ש העליון⁵ - מסירת מידע ממאגר משרד הרישוי על שעבודים של כלי רכב, נאמר לעניין חוק הגנת הפרטיות כי -

"... יש לפרש את המונח "מידע" על פי מטרתו החקיקתית של החוק הנ"ל: המונח מתייחס לפי מילותיה של הגדרה גם לנתונים היכולים לחיות מופקים ממאגר שאיננו בנוי על רישומים הממויינים על בסיס פרסונלי. במילים אחרות, הרישום של כלי רכב הוא בגדר הנתונים שהמונח "מידע" מתייחס אליהם, כי ניתן ללמוד מן ההגדרה של המונח "מידע", שהחוק ביקש להגן על מידע לגבי מצבו הכלכלי של אדם, ואם ניתן להפיק מידע כאמור ממאגר מידע אשר שיטת העריכה שלו איננה פרסונלית, יש לראותו גם כן ככלול במסגרת מאגרי המידע אשר סעיף 7 לחוק הנ"ל מתייחס אליהם..."

מכאן, שגם מאגר המוסר מידע רק על בסיס חברות חייב ברישום: על אחת כמה וכמה שמאגר שניתן לאחזר ממנו מידע על כלל האחזקות במניות של אדם, מהווה "מאגר מידע" לעניין פרק ב' לחוק.

14. בפועל נרשמה חברת B.D.I בפנקס מאגרי מידע בשנת 1990 - אף שנעשה אז ניסיון מצידה לטעון כי אינה חייבת ברישום. הרושם הוא, כי מטרת מאגר המידע של חברת B.D.I, כמובא להלן, נוסחה בצורה רחבה וכוללנית, כך שיקשה אולי לטעון, שמסירת מידע כלכלי פרטי, מהווה חריגה ממטרות המאגר:

"מידע עסקי על עסקים במשק הישראלי.

המידע מהווה כלי עזר למנהלים בכירים בארץ ובחו"ל לקבל החלטות אשראי, רכש ועסקאות אחרות בעבודתם מול עסקים בישראל.
עסק - לרבות עסק יחיד.

המידע כולל נתונים על פעילות עסקים שבבעלות חברות, שותפויות, תאגידים ויחידים, ספקים לקוחות, נתונים פיננסיים, פרטי בעלות ושיעור ההחזקה, תחקור של ספקים, לקוחות ועמילי מכס, שעבודים, חברות קשורות, מידע שפורסם בעיתונות (ההדגשות לא במקור)."

⁵ ע"א 86/89 מדינת ישראל נ' בנק הפועלים בע"מ, פ"ד מד(2)726, 731.

15. המטרה אשר אושרה למאגר B.D.I בעת רישומו מתייחסת למידע עסקי. מטרה זו אין בה כדי להתיר לחברת B.D.I למסור מידע על אחזקות של אדם במניות, שכן זהו מידע שיש בו כדי להצביע על מצבו הכלכלי של אדם, ועל כן הוא פוגע בפרטיותו. אין לפרש מידע עסקי, ככולל את העובדה שאדם מחזיק מניות בחברה, כפי שאין הוא כולל את העובדה שיש לו מגרשים, מכוניות, תוכניות חסכון ונכסים אחרים כיו"ב. סעיף המטרה של מאגר המידע מאפשר מסירת מידע עסקי להבדיל מפרטי - **מידע בחתך עסק ולא בחתך אדם**. פרשנות תכליתית של סעיף המטרה, כפי שנרשם בפנקס מאגרי מידע, מובילה בהכרח לכך שרשם מאגרי מידע, אשר רשם את המאגר, לא התכוון לאפשר למאגר זה לפעול תוך פגיעה בפרטיות.

16. לאור כל האמור לעיל, מסירת מידע ממאגר B.D.I, אודות אחזקות במניות של אדם, מהווה שימוש במידע שלא למטרה שלשמה הוקם המאגר, בניגוד להוראות סעיף 8(ב) לחוק.

מסירת מידע מגוף ציבורי

17. סעיף 23(א) לחוק קובע כי "מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, זולת אם המידע פורסם לרבים על פי סמכות כדין, או הועמד לעיון הרבים על פי סמכות כדין...". רשם החברות מעמיד לעיון הרבים מידע בדבר בעלי המניות ובעלי המשרה בחברות, לפי הסמכת פקודת החברות וחוק החברות שהחליף אותה. אך המידע אותו הוא מוסמך להעמיד לעיון הרבים, הוא רק מידע לפי חתך של חברות. מידע אודות אחזקות המניות של אדם פרטי, הוא כבר מידע אחר, שאין סמכות כדין להעמידו לעיון. מידע זה אסור במסירה, וככל הנראה הוא "נמסר" בפועל שלא כדין, שכן החברה לכאורה מפיקה ומוסרת מידע נוסף מתוך מידע שהועמד לעיון כדין. אין זה מידע עודף, כמשמעותו בסעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות, כי אם עיבוד של מידע קיים. אולם חשוב להבהיר שהמידע המעובד לפי חתך אדם הוא מידע אחר, ואין הוא חוסה תחת ההגנה שבסעיף 23 לגבי מסירת מידע מותרת, שאינה מהווה פגיעה בפרטיות.

חובתו של גוף ציבורי שלא למסור מידע לפי סעיף 23, מחייבת ביתר שאת את משרד המשפטים/ רשם החברות, להקפיד על כך שמידע שהוא מוסר לא יעובד וימסר תוך פגיעה בפרטיות.

הפרת חובת סודיות בהסכם עם המדינה

18. נראה כי לאורך שנות ה-90 מסרה חברת B.D.I ללקוחותיה מידע, שהתבסס בין השאר על נתונים מתוך מרשם החברות. לפי דברי מר אלכס פולישוק מאגף המחשבים ברשם החברות, קיבלה B.D.I במשך השנים את המידע המדובר מתברת "קו מנחה", המפיצה

צולם

את המידע על פי חוזה שיש לה עם המדינה. יש לבדוק אם מסירת המידע המדובר לאורך השנים איננה בניגוד להוראות החוק. לא עלה בידינו לאתר את החוזה המקורי (מ-1990), שנחתם בין המדינה ובין חברת "קו מנחה", אך עיון בטיוטת החוזה מעלה כי "קו מנחה" מחויבת בחתימת חוזה עם לקוחותיה האוסר עליהם לבצע הפצה משנית. יש לבחון אפוא, אם חברת B.D.I לא ביצעה הפצת משנה אסורה. הפצה כזו עשויה להוות גם פגיעה בפרטיות לפי סעיף 8(2) לחוק, שעניינו הפרת חובת סודיות שנקבעה בהסכם.

19. יתר על כן, חברת B.D.I זכתה לפני חודשים מספר במכרז לחפצת ומכירת מידע ממאגר רשם החברות, לצד "קו מנחה" ומ.ל.ל. גם בהסכם זה מתחייבת החברה לא לערוך, לא להציע ולא למכור כל עיבודים, רשימות וחתכים מכל סוג שהוא מהמידע שבמאגר ללא אישור משרד המשפטים. לאור ניגוד העניינים המובנה של חברה המציעה לציבור שירותים כאלו של B.D.I, יש לפקח היטב על קיומה של התחייבות זו למשרד המשפטים.

סיכום

- 20. א. הפצת מידע מצטבר על אחזקות במניות של אדם (עיבוד לפי חתך אדם ולא לפי חתך חברה), מהווה פגיעה בפרטיות ואסורה על פי חוק הגנת הפרטיות.
- ב. הפצת מידע כאמור, מתוך מאגר המידע של חברת B.D.I, מהווה שימוש במידע שכמאגר מידע, שלא למטרה שלשמח הוקם המאגר.
- ג. האמור בסעיפים א' ו- ב' חל גם כאשר המידע המופץ מופק ממידע שהועמד לעיון הרבים על פי סמכות כדין.
- ד. יש מקום לבדוק האם המידע אשר בידי B.D.I נמסר לה בעבר כדין, ואם פעולתה כיום כמפיצת מידע מטעם רשם החברות, איננה מנוצלת לרעה על ידי מכירת עיבודים או חתכי מידע ללא אישור.

בברכה,
דלית דרור
ממונה בכירה על יועץ וחקיקה

העתק: היועץ המשפטי לממשלה

מנכ"ל משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי)

מר אלישע צידון, רשם החברות

צולם

משרד המשפטים

מר אלן זיסבלט, מחלקת יעוץ וחקיקה
מר שלמה שחר, היועץ המשפטי של משרד המשפטים
מר אבירם אגמון, ראש אגף מערכות מידע

המשרד המשפטי

צולם