

מדינת ישראל

משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה (חקיקה)

ירושלים: כ"ג חשוון תשע"ד
6 ינואר 2014
תיקנו: 803-04-2013-001511
סימוכין: 803-99-2013-120528

אל: מר אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי)

הנדון: חוקיות השימוש במידע ממאגר רשם החברות והפצתו ברבים בחתך של אדם

א. תמצית חוות הדעת

להלן תובא עמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה), על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה), ביחס לשאלת חוקיות מסירתו של מידע ממאגר רשם החברות בחתך של אדם, ושימוש במידע שהתקבל כדין בדרך של שאילתות מרשם החברות בחתך של חברה לשם הפצתו הנרחבת והמסתרת לרבים בחתך של אדם, תוך התמקדות בנתונים אודות אחזקותיו של אדם בחברות וכחונתו כנושא משרה בחברות. זאת, לאור הדין הקיים.

יצוין, כי נקודת המוצא לבחינת השאלה על ידינו היתה חוות דעת קודמת של מחלקת ייעוץ וחקיקה משנת 2001, לפיה מסירת מידע כאמור בחתך של אדם ולא של חברה עולה כדי פגיעה בפרטיות כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: **חוק הגנת הפרטיות**). נקדים אתרית לראשית, ונציין בתמצית כי לאחר בחינת השאלה מסקנתנו היא כי ככל שמידע על אחזקותיו של אדם וכחונתו כנושא משרה בחברות נחוץ לתכלית של הערכת הסיכון שבהתקשרות עם חברה, שהיא תכלית מרכזית מעומדת לטעמנו בבסיס סעיף 43 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן: **חוק החברות**), הרי שהוראות חוק הגנת הפרטיות אינן אוסרות על שימוש במידע מסוג זה ועל מסירתו. זאת, בתנאים המפורטים להלן בחוות הדעת, אשר נועדו לשקף את התכלית האמורה.

יחד עם זאת, על אף שמסירת הנתונים כאמור אינה אסורה לטעמנו לאור הדין הקיים, עמדתנו הינה כי ראוי להמשיך ולקדם את הצעת החוק העוסקת בעניין לשם הסדרתו הברורה, תוך עיגון תכלית שנזכרה לעיל ונגזרותיה בתקיקה ראשית. הסדרה כאמור תאפשר לטעמנו פיקוח ווידוא כי המידע מופץ בחתום לעקרונות שיפורטו להלן ואשר יעוגנו בחוק.

ב. רקע

1. סעיף 43 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן: **חוק החברות**) קובע זכות עיון במרשמים אותם מנהל רשם החברות. בשנת 1990 התקשר רשם החברות עם שתי זכייניות, לצורך טיפול בהיבטים הטכניים של הפצת המידע לציבור. הזכייניות סיפקו לכלל הציבור מידע ממאגר רשם החברות, תוך גביית אגרות ועמלח.

2. במשך השנים התברר כי הזכייניות החלו לספק שירותים נלווים לגופים כלכליים במשק, המבוססים על המידע ממאגר רשם החברות. על שירותים נלווים אלה נמנה, אצל אחת הזכייניות לפחות, גם "חיפוש הפוך", דהיינו קבלת מידע על אחזקות של יחידים במניות של חברות ורשימת של חברות שיחיד מכתן בהן כנושא משרה, וכן הצלבת תוצאות החיפוש ההפוך עם מידע ממאגרים נוספים. לצד זה, בשנת 2007 ניתנה לציבור האפשרות לעיין באופן ישיר במרשם החברות באמצעות האינטרנט, במסגרת פרויקט 'ממשל זמין'. עיון זה נעשה לפי פרטי חברה בלבד.

3. בד בבד, בשלהי שנת 2006 חקים מנכ"ל משרד המשפטים צוות מקצועי, לשם בחינת מכלול שירותי הפצת המידע מרשם החברות, ובכלל זה "החיפוש החפוף" ותוצריו. זאת, לאור אופיו הפרטי של המידע, ומאידך, לאור טענות לפיהן קיים צורך כלכלי בקבלת המידע שניתן במסגרת השירותים הנלווים, וכי המשק אף מסתמך במידה רבה על מידע מסוג זה. ההסדר שהוצע על ידי הצוות התיר קיום חיפוש הפוך בתנאים מסוימים, והתבסס על משטר של הענקת רישיונות להפצת המידע. מסקנות עבודת הצוות גובשו לתזכיר לתיקון חוק החברות שהפך בהמשך להצעת חוק החברות (תיקון מס' 21) (הסדרת ההחזקה והשימוש במאגר מידע על חברות), התשע"ג – 2012 (להלן: **הצעת החוק**). הצעת החוק לא עברה בקריאה ראשונה בכנסת הקודמת, וקידומה מחייב אישור מחדש בוועדת שרים לענייני חקיקה.

בד בבד, הוארכה מפעם לפעם ההתקשרות עם הזכייניות בפטור ממכרז.

4. ביום 24.07.2013 הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה מנהלית, בה ביקשה, בין השאר, כי בית המשפט יורה למשיבים לחימוע מלהתקשר עם הזכייניות, בטענה כי אלה עשות במידע שמקורו במאגרי רשם החברות פעולות שאינן כדין, ובפרט "חיפוש הפוך" לפי שם אדם.

5. לאחר הגשת העתירה התקיימו דיונים בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי פיסקלי). במסגרת זו, הציגה חברת BDI עמדתה, לפיה פעילותה העיקרית היא אספקת מידע פיננסי מקיף על חברות ועסקים, ולצד זה היא מתזקקה בזיכרון מטעם משרד המשפטים להפצת מידע ממאגר רשם החברות – שירות טכני אותו היא מציעה בנפרד ותוך חציצה מן השירות העיקרי. לדברי BDI, המידע הפיננסי המסופק על ידה, ובכלל זה גם מידע שתופק מ"חיפוש הפוך", לא ניתן על דרך של עיבוד או הפקה ישירות ממאגר

רשם החברות, אלא מבוסס על נתונים שנשלפו כדין בעבר ממאגר זה בדרך של שאילתה בתשלום על חברה. פועל יוצא מכך, הוא כי מידע המסופק על ידי החברה במסגרת דו"ח עסקי אף אינו זחה בחכרה למידע המצוי במאגר רשם החברות (למשל, מקום בו חל עדכון בפרטי החברה לאחר מועד שליפת המידע על ידי BDI). עוד טענה חברת BDI כי המידע המסופק על ידה עונה על הצורך של הערכת מצבן הכלכלי של חברות, וכי שירות זה הינו שרות חיוני לצרכי המשק ולשוק האשראי, ובמיוחד לאשראי ספקים.

מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) התבקשה לחוות דעתה, לאור חדין הקיים, בכל הנוגע לחוקיות ביצוע ה"חיפוש ההפוך" במידע שחתקבל כדין מרשם החברות בדרך של שאילתה בתשלום, ונשמר במאגר אחר ("מאגר צל"). המסקנות אליהן הגענו בתום בחינת שאלה זו משליכות אף על שאלת חוקיות הפצת המידע מרשם החברות באופן ישיר, כפי שיפורט להלן.

ג. השאלה

6. בחוק החברות נקבע כי לציבור זכות עיון ברישום שמנהל רשם החברות אודות החברות. מרשמים אלה כוללים, בין היתר, מידע על אחזקות של אנשים פרטיים במניות החברות ומידע על נושאי המשרה בחברות.

השאלה שנבחנה על ידינו היא האם גורם שקיבל מידע מרשם החברות תוך מימוש זכות העיון האמורה, ושמר את המידע שנתקבל במאגר משלו, ראוי לעבד מידע זה תוך התמקדות באדם פרטי והפקת הנתונים אודות כלל אחזקותיו במניות וכהונתו כנושא משרה בחברות, והאם ראוי אותו גורם למסור לאחרים את המידע האמור, הממוקד כאמור במצבו של אדם פרטי. זאת, בהיקף נרחב ובאופן מסחרי, כעולה מן הנתונים שנמסרו לעיל.

כפי שיפורט להלן, המסקנות אליהן הגענו בתום בחינת שאלה זו משליכות אף על שאלת חוקיות הפצת המידע מרשם החברות באופן ישיר.

הואיל וענייננו במסירת מידע אודות אדם פרטי, יש לבחון את השאלה לאור תוראות חוק חגנת הפרטיות, תשמי"א-1981 (להלן: **חוק חגנת הפרטיות**), והיחס ביניהן לבין ההסדר הקבוע בחוק החברות.

7. כנזכר לעיל, שאלת חוקיות הפצת תוצריו של חיפוש הפוך במידע שחתקבל מרשם החברות כבר נבחנה בחוות דעתה של מחלקת ייעוץ וחקיקה משנת 2001, המוסכמת בבסיס לדיון בענייננו (להלן: **חוות הדעת**). לפיכך יובאו במסגרת בחינת השאלה להלן אף החיבטים הנוגעים לעניין בחוות הדעת.

7. תוראות החוק הצריכות לעניין

8. בחוק החברות נקבע כי לציבור זכות עיון במרשמי רשם החברות, כדלקמן:
- "43. המרשמים שמנהל הרשם בלשכת הרשום 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."
9. כאמור לעיל, מרשמי רשם החברות כוללים מידע אישי על בעלי המניות בחברות ונושאי המשרה בהן. על מנת לקבוע את היקף מסירתו של מידע אישי הנגזרת מזכות העיון הקבועה בסעיף 43 לחוק החברות, נפנה לבחון אף את תוראות חוק הגנת הפרטיות הנוגעות לענייננו.
10. סעיף 1 לחוק הגנת הפרטיות אוסר על פגיעה בפרטיותו של אדם ללא הסכמתו. סעיף 2(9) לחוק מגדיר פגיעה בפרטיות, בין היתר, כ"שימוש בריעה על עניינו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה".
11. ההוראה האמורה מבילה את השימוש בידיעה על ענייני הפרטיים של אדם ואת מסירתה הלאה של ידיעה כאמור, בהתאם למטרה שלשמה נמסרה. על מנת לבחון את תחולתה של הוראה זו בענייננו, יש להתייחס לשאלות הבאות:
- (1) האם המידע האישי בו אנו עוסקים עולה כדי "ידיעה על עניינו הפרטיים של אדם" כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות?
- (2) מהי תכלית זכות העיון במרשמי רשם החברות הקבועה בסעיף 43 לחוק החברות?
- (3) האם מסירת המידע בו אנו עוסקים משרתת את תכלית העיון במרשמי רשם החברות?
- נבחן את השאלות כסדרן.
- ה. מידע אודות מצבו הכלכלי של אדם וכתונתו בנושא משרתת כזידיעה על עניינו הפרטיים
12. אשר למידע אודות אחזקותיו של אדם במניות, כפי שצוין בחוות הדעת, סעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות קובע כי נתונים אודות מצבו הכלכלי של אדם הם בגדר "מידע" ואף "מידע רגיש". מחוראת סעיף 23 לחוק עולה כי הגדרת "ענייניו הפרטיים של אדם" רחבה מהגדרת "מידע". מכאן, שבהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות, מידע אודות מצבו הכלכלי של אדם נמנה בוודאי על "ענייניו הפרטיים" כמשמעותם בחוק.
13. מסקנה דומה עולה אף מפסיקת בית המשפט העליון. כך, בפרשת ונטורה¹, קבע השופט בך כי פרטים החושפים מידע אודות מצבו הכלכלי של אדם הם בגדר ענייניו הפרטיים².

¹ סא 439/88 רשם סגנר מידע כי משה ונטורה, פ"ד מח(3) 808

קביעה מפורשת יותר לעניינינו קבעה השופטת ארבל בפרשת רשות החברות הממשלתיות³:

"23. ...הביטוי "ענייני הפרטיים של אדם" הוא ביטוי עמום הבא להגדיר פגיעה בזכות שאף לה לא ניתנה הגדרה פוזיטיבית וברורה. על תוכנו של מונח זה ניתן ללמוד במידת-מח מההגדרה שניתנה בסעיף 7 לחוק חגנת הפרטיות למונחים "מידע" ו"מידע רגיש". כך, המונח "מידע", המוגדר בין היתר ביחס לנתונים אודות אדם המצויים בידיו של "גוף ציבורי" מוגדר כ"נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו", ואילו הביטוי "מידע רגיש" מוגדר, בין היתר, כ"נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו". ניתן להסיק ולומר כי העניינים המנויים בהגדרות אלה הינם ללא ספק עניינים מובהקים שתחת הזכות לפרטיות.

(...)

נכון יחיה אפוא לראות בביטוי "ענייני הפרטיים של אדם" כביטוי מסגרת שאת תוכנו חקונקרטי בכל עניין ועניין יש לצקת בהתאם לנסיבות הדברים ולחקשדם. במסגרת זו יכללו ככלל אותם עניינים שהם עניינים פרטיים במובהק, דוגמת העניינים המנויים בהגדרת "מידע" ומידע רגיש" בחוק חגנת הפרטיות. יחד עם זאת, תוכנו המדויק של הביטוי ייקבע בכל מקרה ומקרה לנסיבותיו..."
[החדגשות הוספו – חח"מ]

כעולה אף מפסק הדין שלעיל, מידע אודות מצבו הכלכלי של אדם הינו ללא ספק מבין העניינים המובהקים שתחת הזכות לפרטיות. מכאן, שמידע אודות אחזקות של אדם במניות הוא בגדר ענייני הפרטיים, כמשמעותם בחוק חגנת הפרטיות, ולפיכך השימוש במידע זה ומסירתו מוגבלים ותחומים למטרה שלשמה נמסר המידע.

14. אשר למידע אודות כלל החברות בהן מכהן אדם כנושא משרה, נציין כי בפרשת ונטורה סבר השופט בך כי יש לפרש את הביטוי "ענייני הפרטיים של אדם" פרשנות מרחיבה בהתאם למובנו הטבעי והרגיל, הכולל "כל מידע הקשור לחייו הפרטיים של אותו אדם, לרבות שמו, כתובתו, מספר הטלפון שלו, מקום עבודתו, זהות חבריו, יחסיו עם אשתו ויתר חברי משפחתו וכדומה"⁴. באותו עניין, סברה שופטת שטרסברג-כהן כי "יש שכל פרט ופרט בפני עצמו לא יהווה "עניינו הפרטי" של אדם, ואילו צירוף של מספר פרטים עם האינפורמציה המתקבלת מהם יהווה עניין כזה"⁵.

² שם, ר' מעיף 8 למסד"ד

³ ע"מ 9341/05 התגובה לחיפוש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות (ניתן ביום 15.9.09), בעמ' 22

⁴ ע"א תשורה, ר' ה"ש 1 לעיל, בעמ' 821.

⁵ שם, בעמ' 835.

מידע אודות כלל החברות בהן מכהן אדם מסוים כנושא משרה, עשוי לשקף תמונה של תחומי עיסוקו של אותו אדם, ובמקרים מסוימים ניתן יהיה להסיק ממנו מסקנות אודות מצבו הכלכלי ומקומות עבודתו. לאור האמור, בשים לב להיקפו הרחב של המונח "ענייניו הפרטיים של אדם" העולה מלשונו של חוק הגנת הפרטיות ומפרשנות ביטוי זה בפסיקה, לטעמנו אף מידע מסוג זה עשוי להיכנס בגדר ענייניו הפרטיים של אדם.

1. תכלית זכות העיון במרשמי רשם החברות

15. כאמור, חוראת סעיף 9(2) לחוק הגנת הפרטיות מגבילה את השימוש בידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם ואת מסירתה הלאה, בהתאם למטרה שלשמה נמסרה. חוראת זו מהווה ביטוי לעקרון "צמידות המטרה", שהוא עקרון יסוד בדני הגנת הפרטיות, ואשר קובע כי במידע שנמסר למטרה מסוימת מותר לעשות שימוש רק לאותה מטרה ולא לשום מטרה אחרת.⁶ ביטוי נוסף לעקרון זה בחוק הגנת הפרטיות מצוי בסעיף 8(ב) לחוק, המגביל את השימושים במידע שבמאגר מידע החייב ברישום, אך ורק למטרה שלשמה חוקם המאגר. כן ניתן למצוא ביטויים נוספים לעקרון צמידות המטרה בחקיקה אחרת, הקובעת תכליות פרטניות להעברת מידע או לשימוש בו, דוגמת חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשנ"ה-1995,⁷ וחוק החוצאה לפועל, תשכ"ז-1967.⁸

יוער, כי בהתאם לעקרון צמידות המטרה, יחולו הגבלות מסוימות על שימוש במידע ועל מסירתו הלאה, וזאת ללא כל קשר לשאלת אופן קבלת המידע. הווי אומר, גם כאשר עסקינן במידע שנתקבל מכח סמכות שבדין, יחולו הגבלות על אופן השימוש בו ועל מסירתו הלאה, בהתאם לתכלית שלשמה נמסר. בד בבד, יוער כי אופן החלתו של עקרון זה, ופרשנות היקף המטרה לשמה נמסר המידע, עשויים מטבע הדברים לחשתנות מעניין לעניין, בשים לב לסיבותיו הייחודיות, ובכלל זה מיהות מקבל המידע, מידת רגישות המידע והיקף המידע המועבר.

16. עוד יצוין, כי בפרשת ונטורה שנוכרה לעיל, התבססה הכרעתו של בית המשפט העליון במידה רבה על עקרון צמידות המטרה כפי שהוא קבוע בסעיף 9(2) לחוק הגנת הפרטיות. באותו עניין ביקשו המשיבים לרשום מאגר מידע בו ייכלל מידע שנמסר להם מבעלי עסקים, על המחאות, שטרות והתחייבויות שלא כובדו. בית המשפט קיבל את עמדת רשם מאגרי המידע, וקבע בעניין זה כדלקמן:

"...המידע נמסר לבעלי העסקים, אם על-ידי מושכי השיקים עצמם, או על-ידי תבנק לאחר פניית אוחו השיק בהתאם לחוראת סעיף 12 לחוק שיקים ללא כיסוי, כדי שבעלי העסקים

⁶ מ' בירנהק מרחב שרשי: הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה 106-108 (תשע"א)
⁷ ר' סעיף 384א לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995
⁸ ר' סעיף 7(ה) לחוק החוצאה לפועל, תשכ"ז-1967

כבעלי החוב יוכלו לפעול לנביית החוב. מידע זה לא נמסר לאוחזים בשיקים ללא כיסוי מתוך כוונה, או ידיעה, כי המידע יועבר לאחרים אשר יפרסמוהו ברבים. כלומר, האוחזים הם העושים שימוש שונה מהשימוש שלשמו נמסר להם המידע והם פועלים בניגוד לסעיף 2(9)...."

17. לאור העיקרון האמור, ומשקבענו כי המידע האישי בו אנו עוסקים הוא בגדר ענייני הפרטיים של אדם, נבחן עתה את המטרה שלשמה הטיל המחוקק על רשם החברות את החובה למסירת מידע, והעמיד לעיון הציבור את המידע שנאצר במרשמי רשם החברות.

בהתייחסה לנקודה זו, עמדה חוות הדעת על מטרתו של עקרון הגילוי שבחוקי החברות, אשר נועד לאפשר לאדם להעריך את הסיכונים הנובעים מקיום קשרים עסקיים עם החברה. וכך נכתב לעניין זה בספרו של ד"ר י' דנציגר (כתארו אז), הנוכח בחוות הדעת⁹:

"עקרון הגילוי מבוסס בראש ובראשונה על התפיסה לפיה יש לאפשר לכל אדם לקבל מידע מקיף ככל האפשר אודות החברה. קבלת מידע זה תאפשר לו להעריך את הסיכונים הנובעים מקיום קשרים עסקיים עם החברה. בכך יהיה לא רק כדי ליתעל את השוק אלא ובעיקר, להקטין את השימוש לרעה הנעשה בעקרון הגבלת האחריות...."

באופן דומה כותב פרופ' א' פרוקצ'יה בספרו¹⁰:

"הדין הקיים מחייב את מייסדי החברה לחתום על תוכיח ההתאגדות... לדין זה חשיבות רבה. הוא מאפשר לבאים במגע עם החברה לברר לעצמם מי מסתתר מאחורי מסך ההתאגדות. פעילות תקינה של השוק מחייבת כי מידע זה יהיה קל להשגה, כך שמי ששוקל להתקשר עם החברה יוכל להעדיף באופן חיובי יזמים שבנו לעצמם מוניטין, ולחעדיף באופן שלילי יזמים שנסיונות קודמים עמם לא עלו יפה... ידיעת שמותיהם האמיתיים, וכן מעניהם של התברים, חשובה לעתים למתקשרים עם החברה לא פחות מידעת שמותיהם האמיתיים ומעניהם של המייסדים...."

18. לאור האמור, וכפי שנקבע אף בחוות הדעת, נראה כי תכלית מרכזית של העמדת מרשמי רשם החברות לעיון הציבור היא מתן מידע חיוני לציבור ביחס לחברה, ובפרט לעניין תגורמים העומדים מאחורי מסך ההתאגדות של החברה המנהלים את עסקיה, או

⁹ י' דנציגר הוסיף למידע אודות החברה 5 (התש"ס-2000)

¹⁰ א' פרוקצ'יה דיני תביעות הודשים בישראל 147-149 (תשנ"ד-1994)

מכונים או משמיעים על התנהלותה. זאת, על מנת לאפשר את הערכת הסיכון שבהתקשרות עימה.

19. כאמור, הוראת סעיף 912 לחוק הגנת הפרטיות מגבילה גורם שקיבל מידע הנוגע לענייניו הפרטיים של אדם מלעשות במידע שימוש, או מלמסור את המידע לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסר לו המידע.

כזכור, השאלה בה אנו עוסקים התמקדה בראשיתו בגורם שנמסר לו מידע רב ממאגר מידע ממשלתי, הכולל אף מידע אישי, ואשר מפיץ מידע זה לציבור בהיקף נרחב ובאופן מסתרי. כפי שקבענו לעיל, המידע ממאגר רשם החברות נאסף ובחמשך לכך מועמד לעיון הציבור לתכלית של הערכת הסיכון שבהתקשרות עם חברה כמפורט לעיל. ממילא, אף מסירתו לזכייניות בכלל זאת. לפיכך, ובתאם להוראת סעיף 912 לחוק הגנת הפרטיות, הזכייניות אינן רשאיות להעביר את המידע הלאה לצדדים שלישיים שלא לתכלית האמורה, ואף אינן רשאיות לעשות במידע שימוש שאינו משרת תכלית זו.

20. בנקודה זו יש לבחון את היקף מסירת המידע האישי המשרתת את תכלית הערכת הסיכון שבהתקשרות עם החברה.

אין חולק כי בהתאם לדין הקיים, זכות העיון במרשמי רשם החברות מחייבת חשיפת ענייניו הפרטיים של אדם במידה מסוימת, בשירות התכלית שנוכרה לעיל. כך, מסירת מידע אודות בעלי מניות בחברה כחלק מן הנסח של אותה חברה נתפשת כלגיטימית, כפי שעולה אף מחוות הדעת. לעומת זאת, מסירת מידע אודות אחזקותיו של אדם בחברות שונות נתפשה כמשרתת תכלית אחרת של שיקוף מצבו הכלכלי של אדם, ולפיכך כשימוש במידע שלא למטרה שלשמה נמסר וכפגיעה בפרטיות.

יחד עם זאת, בענייננו, במסגרת הדיונים האחרונים בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי פסקלי), הועלו טענות לפיהן בהקשר מסוים יכול החיפוש החפוף לשרת אף הוא את תכלית הערכת הסיכון שבהתקשרות עם החברה.

לפיכך, עתה נבחן את הטענות בדבר הקשר בין ביצוע החיפוש החפוף לבין שיקוף מצבו הכלכלי של חברה לשם הערכת הסיכון שבהתקשרות עימה.

ז. החיפוש החפוף ככלי להערכת הסיכון שבהתקשרות עם חברה

21. כאמור לעיל, במסגרת הדיונים האחרונים בסוגיה שלפנינו, הועלו טענות לפיהן החיפוש החפוף נחוץ לצורך הערכת הסיכון שבהתקשרות עם החברות, ולא לתכלית יחידה של בירור מצבו הכלכלי של האדם הפרטי המחזיק באותן חברות. תכלית זו אף קיבלה ביטוי בהצעת החוק הנוכרת לעיל, בה נקבע בסעיף 351(ב2) המוצע כי בעל רשיון לא יבצע

הפקת נתונים לפי פרטי יחיד ולא ימסור נתונים כאמור, אלא במקרים הקבועים בחוק, ובתם באם הוכח לו כי –

"הנתונים דרושים לצורך הערכת יכולתה של חברה לפרוע את חובותיה או לעמוד במחויבות עסקית אחרת כלפי מבקש הנתונים, לרבות לצורך מתן אשראי".

22. על פי טענות אלה, מוכרת תופעה לפיה נעשה במסך ההתאגדות שימוש כדרך לחסרת מצב פיננסי רעוע וחיסטוריה עסקית מפוקפקת של חברות. באופן זה ישנם יחידים אשר באופן "סדרתי" מקימים חברות, מבצעים באמצעותן פעילות עסקית, וכשאלה נקלעות לחדלות פירעון, ואינן יכולות לעמוד בהתחייבויותיהן, מקימים אותם יחידים חברה חדשה ומקיימים פעילות עסקית דרכה מבלי לחבטיח את פירעון חובות החברה הקודמת, וכן חלאת. התוצאה היא כי פרטי החברות "החדשות" וזהות בעלי המניות או נושאי המשרה בהן אינם יכולים ללמד על הסיכון בהתקשרות עם אותן חברות. אולם חיפוש הפוך אשר יוביל לחברות אחרות שהוקמו בידי אותם גורמים והתחקות אחר החיסטוריה העסקית של אותן חברות יכולים לתת מידע חיוני לגבי הסיכון שבחתקשרות עם החברות "החדשות".

לפיכך, המידע המופק מן החיפוש והפוך משרת מטרה של מניעת שימוש לרעה בכלי של מסך ההתאגדות על מנת להימנע מפירעון חובות שנוצרו תחת מעטה האישיות המשפטית הנפרדת, ואף ביצוע של מעשי מרמה באמצעות "גלגול חברות". כמו כן, המידע חושף את הגורם המתקשר עם החברה לבעלי מניות ונושאי משרה שכשלו ואת קיומן של תביעות נגד חברות קשורות, מנהליהן או בעליהן של חברות קשורות. מכאן, כי המידע המסופק על ההחזקה במניות ותפקידי ניחול של פרטים מספק אף אינדיקציה ליכולת הפירעון של החברה, לשם הערכת סיכוני ההתקשרות עם החברה או מתן אשראי לחברה.

טענות אלה בכל הנוגע לצורך במידע המופק מן החיפוש והפוך היו מקובלות על המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי פיסקלי).

ה. מסקנותינו לעניין החיפוש והפוך

23. לאור כל האמור, ובכלל זה הפרשנות שהובאה לעיל לתכלית העומדת ביסוד סעיף 43 לחוק החברות, מסקנתנו היא כי ככל שחיפוש הפוך במידע שנמסר מרשם החברות אכן משרת את תכלית הערכת הסיכון שבהתקשרות עם חברת, הוראות חוק הגנת הפרטיות אינן אוסרות על שימוש ומסירת מידע שהופק מחיפוש הפוך כאמור. זאת, בתנאים המצטברים הבאים, המשקפים את התכלית האמורה:

א. מבקש המידע יצהיר כי הוא זקוק למידע לשם הערכת הסיכון שבחתקשרות עם חברה מסוימת.

ג. מבקש המידע יוכיח, להנחת דעת מוסר המידע, כי האדם אודותיו מבוקש המידע הינו בעל מניית או נושא משרה בחברה כאמור.

24. הווי אומר, לטעמנו אין מניעה כי גורמים שקיבלו כדין מידע ממאגר רשם החברות ושמרו אותו "במאגר צל" ימסרו מידע שהופק מחיפוש הפוך ב"מאגר הצל", ובלבד שיעמדו בתנאים האמורים.

יצוין, כי בחתאם לעמדתנו זו, אין גם מניעה כי מידע המופק מן החיפוש ההפוך בתנאים שפורטו לעיל, יסופק לציבור ישירות על ידי רשם החברות, ובלבד שנוסף על התנאים האמורים לא ימסר מידע אישי על בעלי המניות או נושאי משרה מעבר למידע הפתוח לעיון הציבור בחתך של חברה. אין בכך כדי לגרוע מסמכותו של הרשם לקבוע סייגים נוספים לקבלת המידע, לפי שיקול דעתו ובשים לב לחובות החלות עליו כגוף ציבורי.

ט. עמדתנו לעניין הצעת החוק

25. החסדר הכלול בהצעת החוק מעגן באופן מפורש את האפשרות והתנאים המפורטים לערכת חיפוש הפוך. בנוסף מסדירה הצעת החוק באופן מפורש את הפצת המידע ממאגר רשם החברות בידי גורמים פרטיים, תוך יצירת משטר של רישיונות ומתן כלים לרשם החברות לפיקוח על החזקת המידע והפצתו.

יצוין, כי החסדר הכלול בהצעת החוק חל אף על "מאגר צל" המבוסס על מידע שהתקבל בדרך של שאילתות פרטניות ממאגר רשם החברות, ומחיל אף על מחזיק מאגר מסוג זה, החל מהיקף מסוים¹¹, חובת רישוי ומגבלות שונות.

26. בעינינו, רצוי להמשיך ולקדם את הצעת החוק שכן יש בה כדי לתת מענה לבעיות מתחומים שונים הנוגעות לאופן בו מופץ כיום מידע מרשם החברות, באמצעות משטר של רישוי שיבהיר את גבולות חמותר והאסור בתחום זה ויאפשר פיקוח ואכיפה. אף בכל הנוגע לאפשרות להפצת נתונים שהופקו בחיפוש הפוך, הוא הנושא בו התמקדנו לעיל, עמדתנו היא שיש מקום לחסדיר עניין זה בחקיקה ראשית תוך עיגון תכלית מסירת המידע ונגזרותיה בחקיקה כאמור.

בד בבד, נבקש להוסיף להצעת החוק תנאי נוסף למסירת המידע לצורך הערכת יכולת החברה לעמוד בהתחייבויותיה (מטרה המנויה כאמור בסעיף 351ח(ב)2), והוא כי מבקש המידע יוכיח, להנחת דעת מוסר המידע, כי האדם אודותיו מבוקש המידע אכן בעל מניות או נושא משרה בחברה אשר הצהיר כי הנתונים דרושים לו לשם הערכת הסיכון שבחתקשרות עימה (כפי שנוכר בסעיף 23 לעיל).

¹¹ ר' הגדרת "מאגר מידע על חברות" בסעיף 351א להצעת החוק. כן ר' סעיף 351א אשר הנוח הסוד שבבסיסו היא שהחזקת מאגר שנוצר על ידי שאילתות פרטניות מחייבת אף היא ברישיון.

ב. מבקש המידע יוכיח, להנחת דעת מוסר המידע, כי האדם אודותיו מבוקש המידע הינו בעל מניות או נושא משרה בחברה כאמור.

24. הווי אומר, לטעמנו אין מניעה כי גורמים שקיבלו כדין מידע ממאגר רשם החברות ושמרו אותו "במאגר צל" ימסרו מידע שחופק מחיפוש הפוך ב"מאגר הצל", ובלבד שיעמזו בתנאים האמורים.

יצוין, כי בהתאם לעמדתנו זו, אין גם מניעה כי מידע המופק מן החיפוש ההפוך בתנאים שפורטו לעיל, יסופק לציבור ישירות על ידי רשם החברות, ובלבד שנוסף על התנאים האמורים לא ימסר מידע אישי על בעלי המניות או נושאי משרה מעבר למידע הפתוח לעיון הציבור בחתך של חברה. אין בכך כדי לגרוע מסמכותו של הרשם לקבוע סייגים נוספים לקבלת המידע, לפי שיקול דעתו ובשים לב לחובות החלות עליו כגוף ציבורי.

ט. עמדתנו לעניין הצעת החוק

25. החסדר הכלול בהצעת החוק מעגן באופן מפורש את האפשרות והתנאים המפורטים לעריכת חיפוש הפוך. בנוסף מסדירה הצעת החוק באופן מפורש את הפצת המידע ממאגרי רשם החברות בידי גורמים פרטיים, תוך יצירת משטר של רישיונות ומתן כלים לרשם החברות לפיקוח על החזקת המידע והפצתו.

יצוין, כי החסדר הכלול בהצעת החוק חל אף על "מאגר צל" המבוסס על מידע שהתקבל בדרך של שאילתות פרטניות ממאגר רשם החברות, ומחיל אף על מחזיק מאגר מסוג זה, החל מהיקף מסוים¹¹, חובת רישוי ומגבלות שונות.

26. בעניינו, רצוי להמשיך ולקדם את הצעת החוק שכן יש בח כדי לתת מענה לבעיות מתחומים שונים הנוגעות לאופן בו מופץ כיום מידע מרשם החברות, באמצעות משטר של רישוי שיבהיר את גבולות המותר והאסור בתחום זה ויאפשר פיקוח ואכיפה. אף בכל הנוגע לאפשרות להפצת נתונים שחופקו בחיפוש הפוך, הוא הנושא בו התמקדנו לעיל, עמדתנו היא שיש מקום לחסדיר עניין זה בחקיקה ראשית תוך עיגון תכלית מסירת המידע ונגזרותיה בחקיקה כאמור.

בד בבד, נבקש להוסיף להצעת החוק תנאי נוסף למסירת המידע לצורך הערכת יכולת החברה לעמוד בהתחייבויותיה (מטרה המנויה כאמור בסעיף 351(ב)2), והוא כי מבקש המידע יוכיח, להנחת דעת מוסר המידע, כי האדם אודותיו מבוקש המידע אכן בעל מניות או נושא משרה בחברה אשר הצחיר כי הנתונים דרושים לו לשם הערכת הסיכון שבחתקשרות עימה (כפי שנוכר בסעיף 23 לעיל).

¹¹ ר' הגדרת "מאגר מידע על תברות" בסעיף 351א להצעת החוק. כן ר' סעיף 1351 אשר תנחה היסוד שבבסיסו היא שהחוקת מאגר שנוצר על ידי שאילתות פרטניות מדינית אף היא ברישיון.

י. לסיכום

27. כפי שפורט לעיל, עמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה) הינה כי ככל שמידע על אחזקותיו של אדם בחברות או על כהונתו כנושא משרה בחברות נחוץ לתכלית של הערכת הסיכון שבחתקשרות עם חברה, הוראות חוק הגנת הפרטיות אינן אוסרות על מסירת נתונים מסוג זה שמקורם במאגר רשם החברות, בתנאים שפורטו בחוות הדעת שלעיל.

יחד עם זאת, על אף שמסירת הנתונים כאמור אינה אסורה לטעמנו לאור הדיון הקיים, עמדתנו הינה כי ראוי לחמשיך ולקדם את הצעת החוק העוסקת בעניין לשם הסדרתו הברורה בחקיקה ראשית, תוך עיגון תכלית מסירת המידע בחקיקה ראשית, באופן שיאפשר פיקוח ווידוא כי המידע מופץ בהתאם לתנאים ולעקרונות שפורטו לעיל ויעוגנו בחוק.

בברכה,

 צילי נאה

מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה)

העתק: גבי אורית קורן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)

גבי לאה רקובר, היועצת המשפטית למשרד המשפטים

מר אלון בכר, ראש הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע

גבי גלי גרוס, היועצת המשפטית לרשות התאגידיים

גבי רוני טלמור, מחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקאלי)

גבי ליאת בן מאיר שלום, מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה)

מר חיים זקס, מחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקאלי)

מר ניר גרסון, הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע

מר תומר פרידמן, פרקליטות מחוז ירושלים