

לכבוד
חה"כ פרופ' אבישי ברורמן,
יו"ר ועדת הכלכלה
חברות וחברי ועדת הכלכלה
הכנסת

הנדון: פגיעה נמשכת בפרטיות הנוסעים - כרטיס חכם בתחבורה הציבורית

1. לפני כשנה התפרסמה טיוטת הצעת חוק¹, שתעגן בחקיקה את השימוש בכרטיס חכם בתחבורה הציבורית ותמצצם את הפגיעה שנגרמת בשנים האחרונות לפרטיותם של יותר ממיליון נוסעים כמפורט להלן.

2. **מאז שנת 2007 נקבעות "עובדות בשטח"**: הוקמה מערכת טכנולוגית לניהול ההסדרים החדשים בתחבורה הציבורית, נחתמו חוזים ובהם הנחיות והרשאות למפעילים (נותני השירות) לאסוף מידע אישי ולעבד אותו, הונפקו כרטיסים "חכמים" שמאפשרים ואף משמשים בפועל לקיום מעקב רצוף אחר תנועות הנוסעים.² בזה אחר זה ביטלו המפעילים את כרטיסי הנייר, שהקנו הנחות, והחלו להנפיק במקומם **כרטיס חכם מזהה, שהשימוש בו מותנה ב"הסכמה" ליותר גורף על הפרטיות**. נוסע שרוצה להשתמש בכרטיס חכם אנונימי (שאינו מזינים בו פרטים מזהים), אנוס לוותר על הסדרי ההנחה שמגיעים לו.³ נוסף על אמצעי שכנוע זה, ובשל תמריצים של משרד התחבורה, הערימו המפעילים קשיים בפני מי שביקש לקבל כרטיס אנונימי.⁴

3. רק אז פנה משרד התחבורה לקדם הצעת חוק, שתסמיך אותו לבצע את כל המהלכים שביצע בחוסר סמכות ובניגוד לדין. בסוף שנת 2010 הוגשה לכנסת הצעת חוק "רזה",⁵ שלפיה יוסמך שר התחבורה להתקין תקנות כראות עיניו ולפגוע בפרטיות הנוסעים כפי שימצא לנכון. **הכנסת**

¹ הצעת חוק להסדרת השימוש בכרטיס חכם בתחבורה הציבורית, התשע"ג-2013. למסמך הערות של האגודה לזכויות האזרח (מיום 17.11.2013) ראו באתר האגודה.

² על פי פרסום של הרשות למשפט ולטכנולוגיה "לפי ההסכם בין משרד התחבורה למפעילים, "כאשר נוסע מבקש כי יונפק לו כרטיס חכם הכולל הנחות ייעודיות לקבוצת אוכלוסיה מסוימת, מפעילי הכרטיס החכם אוספים את הנתונים הבאים... תמונה צבעונית, מספר תעודת זהות, שם משפחה, שם פרטי וסוג זכאות... תאריך לידה, כתובת למשלוח דואר, מספר טלפון נייד, מספר טלפון בבית, כתובת דואר אלקטרוני, שם חברה, מספר עובד... מידע אודות אוכלוסיות ייעודיות... נתונים כגון חייל, סטודנט, נכה, חירש, עיוור, ילד, קטין, זכאי ביטוח לאומי ועוד... המפעילים השונים אוספים לעיתים גם נתונים נוספים... בנוסף נאספים במסגרת הפעלת המערכת נתוני שימוש בכרטיס כגון מספר הקו, מספר כלי התחבורה בו בוצעה הנסיעה, תחנת העלייה על כלי התחבורה, תאריך ושעת העלייה. המידע הנאסף במסגרת הפעלת כרטיס חכם נשמר במספר מקומות." להנחית רשם מאגרי המידע 2012-1: "תחולת הוראות חוק הגנת הפרטיות על מאגרי מידע של מפעילי כרטיס חכם בתחבורה ציבורית", 27.2.2012.

³ ר' למשל דבריו של **חה"כ ישראל אייכלר**: זו שאלה אם אנחנו רוצים להיות כמו ברית-המועצות בימים ההם או לא... כשאזרח קונה כרטיס, לא צריך להיות עליו שום פרט. כרטיס אנונימי. אני מצטרף לבקשת חבריי – אורי מקלב, שכבר דיבר על זה לפני כשנה, ודוד אזולאי, יושב-ראש הוועדה – שהכרטיס האנונימי יכלול את כל ההנחות של הכרטיס הרגיל, החשוף. לא צריך להעניש את האזרח על זה שהוא לא רוצה שידעו מי הוא ומהו." (הוועדה המיוחדת לפניית הציבור וועדת המשנה של ועדת הכלכלה **פרוטוקול מיום 17.1.2012**, ע' 3); ר' עוד: המועצה הישראלית לצרכנות בוועדה לפניית הציבור בכנסת: יש להפסיק את האפליה בין כרטיסי הרב קו בתחבורה הציבורית, **אתר המועצה לצרכנות** 18.1.2012.

⁴ הוועדה המשותפת, **פרוטוקול 9.1.2012**, עמ' 31.

⁵ הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 100) (רישיון מפעיל וכרטיס חכם), התשע"א-2010 (הצ"ח ממשלה 541, מיום 18.10.2010) ע' 202.

התבקשה לתת הכשר חוקי למעשה עשוי - לפגיעות מרחיקות לכת בזכויות יסוד, שנגרמות בפועל במערך התחבורה הציבורית ביוזמת משרד התחבורה או בברכתו.⁶

4. בדיון, שהתקיים בראשית שנת 2011 בוועדה משותפת לוועדת הכנסת ולועדת הכלכלה של הכנסת (להלן: "הוועדה המשותפת"), הביעו חברי הכנסת מורת רוח מהצעת החוק, ומהפגיעה בפרטיות הנוסעים המתרחשת כבר הלכה למעשה.⁷ נציג משרד התחבורה הסביר בתגובה, כי רק "לא מזמן" גילה שאפשר לעצב מערכת טכנולוגית בדרך של privacy by design, וכי "מאז שנודעה לנו המתודולוגיה של העבודה אנחנו מנסים ללכת בדרכה, כולל לברר בעולם איך מתמודדים עם העניין הזה. נכנסנו ל-mode עבודה מאוד צמוד והדוק ברמה הפרטנית מול החברים במשרד המשפטים..."⁸

5. הבטחות לחוד ומעשים לחוד: משרד התחבורה נותר בשלו, ודחה את כל ההסדרים שגובשו במשרד המשפטים במטרה לצמצם את הפגיעה בפרטיות. תחת זאת המשיך המשרד לפעול במרץ כדי להרחיב את השימוש בכרטיס החכם, בתקווה שמשרד המשפטים והכנסת יאלצו ליישר קו בהתאם למציאות המתהווה.⁹ כפי שניסחה זאת היועצת המשפטית של וועדת הכלכלה, עו"ד אתי **בנדלר**: "השאלה הייתה כמה סוסים ברחו כבר מהאורווה. נדמה לי שהאורווה ריקה לחלוטין כבר. זאת אומרת, הכנסת תגייד את מה שהיא רוצה להגייד. אבל, אתם הצבתם עובדות."¹⁰

6. פריצת דרך הושגה רק בשל עמידתו האיתנה של יו"ר הוועדה המשותפת, חה"כ **יריב לוין**. בדיונים שהתקיימו בראשית שנת 2012 הודיעה הוועדה למשרד התחבורה, כי הצעת החוק לא תעבור, והורתה לה **לגבש הצעת חוק חדשה, שהסדריה יגבילו למינימום ההכרחי את הפגיעה בפרטיות הנוסעים, ולא יוכפפו למציאות שכבר נוצרה**.¹¹ רק בעקבות הדברים הללו נאלץ משרד התחבורה להיכנס ל"משא ומתן" עם נציגות היועץ המשפטי לממשלה ועם הרשות למשפט ולטכנולוגיה (רמו"ט) כדי לגבש הסדר חדש, שמצא את ביטויו בטיטות הצעת החוק שפורסמה, כאמור, לפני כשנה.

עד עצם היום הזה, לא הוגשה לכנסת הצעת חוק. משרד התחבורה והמפעילים ממשיכים לנהוג בהפקרות ולפגוע בפרטיות הנוסעים שלא כדין.

7. בדיונים בכנסת הבטיחו נציגי המשרד לפעול במהירות להנפקת כרטיס חכם, שאינו מאפשר לעקוב אחר הנוסעים (וכונה בדיונים כרטיס "אנונימי מזוהה" או "חצי אנונימי"),¹² ועדיין

⁶ ר' **מכתבנו לוועדת הכלכלה מיום 8.1.2012** (pdf).

⁷ הוועדה המשותפת, **פרוטוקול מיום 21.2.2011**.

⁸ מר שלמה כץ, מנהל אגף בקרה ופרוייקטים משרד התחבורה (הוועדה המשותפת, **פרוטוקול מיום 21.2.2011**, עמ' 14).

⁹ ואכן, היועץ המשפטי של רמו"ט עו"ד עמית אשכנזי, הסביר לחברי הכנסת, שהרשות מתקשה לנקוט בצעדי אכיפה בעניין לנוכח המציאות שיצר משרד התחבורה: "העובדה שאנחנו גם גוף ממשלתי שלא רוצה לשפוך את התינוק עם המים, אנחנו עוד לא עושים את הצעדים הדרסטיים שאפשר היה לחשוב עליהם, כי אנחנו באמת חושבים שזה לא יועיל לצרכן בסוף. האם נעשה עכשיו Recall למיליון כרטיסים? ומתוך הדבר הזה אנחנו נוהגים עד היום באיפוק. אני מקווה שהדיון הזה יקדם את הדברים באופן כזה שנוכל לתת תשובה לצרכנים ששואלים אותנו שאלות קשות" (הוועדה המשותפת, **פרוטוקול 9.1.2012** עמוד 28).

¹⁰ היועצת המשפטית של ועדת הכלכלה, עו"ד אתי **בנדלר**: "כשראיתי לראשונה את הצעת החוק הזאת הבנתי מייד שהיא מאוד בעייתית בהיבט הזה של הגנת הפרטיות... זימנתי ישיבה אצלי לפני למעלה מחצי שנה... התחייבתם להגיע להצעות ופתרונות תוך פרק זמן נתון... אני לא רוצה לומר כמה תזכורות שלחתי, וכמה פעמים ביקשתי לדעת איפה עומדים הדברים, האם כבר גיבשתם איזושהי הצעת נוסח כדי שנוכל לשבת עליה ביחד. אני מבטיחה שעד היום הממשלה לא הגיעה לאיזושהי הסכמה בנושאים האלה, מה צריך להיות האופי של החקיקה בנושא הזה. אבל, כפי שהיו באחד מחילופי המיילים ביני ובין גברת ראובני, השאלה הייתה כמה סוסים ברחו כבר מהאורווה. נדמה לי שהאורווה ריקה לחלוטין כבר. זאת אומרת, הכנסת תגייד את מה שהיא רוצה להגייד. אבל, אתם הצבתם עובדות." (הוועדה המשותפת, **פרוטוקול 9.1.2012**, עמוד 22).

¹¹ הוועדה המשותפת, **פרוטוקול דיון מיום 9.1.12** בעמוד 32.

¹² **יום עיון של משרד התחבורה והרשות למשפט ולטכנולוגיה** 9.7.2012; עו"ד **חנה ראובני**: "מתוך הבנה שהיעדר חלופה אמיתית בעלת תוכן ובעלת משמעות של כרטיס אנונימי זה דבר לא ראוי, ובחודשים האחרונים אנחנו עובדים על כרטיס

מאפשר להם ליהנות מהסדרי ההנחה הקיימים, כמו למשל, הנחה הניתנת למי שרוכש כרטיס תקופתי - "חופשי חודשי" או "חופשי שבועי". הבטחה דומה ניתנה ביום עיון שקיימו משרד התחבורה ורמו"ט בקיץ 2012.¹³

8. שנה לאחר מכן, במענה לפנייה של **חה"כ עדי קול, יו"ר ועדת הכנסת לפניות הציבור**, הודיע משרד התחבורה כי: "הנפקת כרטיס אנונימי מזוהה, כרטיס שפרטים האישיים אודות מחזיקו אינם נשמרים במאגר ... יכנס לתוקף עד 1.7.2014 אצל כלל מפעילי התחבורה הציבורית."¹⁴

לאור האמור לעיל, אנו מבקשים שבדיון הקרוב (יום ב' 27.10.2014) תדרוש וועדת הכלכלה ממשרד התחבורה מענה לשתי שאלות המרכזיות:
האם הונפק כרטיס "חצי אנונימי" וכיצד דואגים משרד התחבורה והמפעילים לאפשר לציבור הנוסעים ליהנות מהסדרי ההנחות בתחבורה הציבורית מבלי שיידרשו "להסכים" לחדירה הבוטה לפרטיותם ולמעקב אחר תנועותיהם.
להיכן "נעלמה" הצעת החוק, שאמורה היתה להסדיר ולהגביל את הפגיעה בזכויות הנוסעים? מתי בדעתו של משרד התחבורה להגיש אותה לכנסת ולחדול מהפגיעה בפרטיות הנוסעים, בשלטון החוק ובריבונות הכנסת?

בכבוד רב ובברכה,

אבנר פינצ'וק, עו"ד

שהוא באמצע, שיש לו שמות שונים ומגוונים – עוד לא הצלחנו למצוא לו שם, "אנונימי מזוהה" – שזה נשמע כמו סתירה פנימית, אבל כרטיס שיהיה מזוהה על פניו, אבל שלא יהיה כנגדו מידע במאגר מידע. "הוועדה המשותפת, פרוטוקול דיון מיום 21.2.12, עמ' 9); יהודה אלבו, מנהל אגף תחבורה ציבורית, משרד התחבורה: "על מנת להימנע מפגיעה, אנחנו רוצים לייצר כרטיסים שהם חצי אנונימיים, שיפתרו חלק גדול מהבעיות." (ישיבה משותפת של הוועדה המיוחדת לפניות הציבור ושל ועדת המשנה של ועדת הכלכלה פרוטוקול מיום 17.1.2012, עמ' 35); בוועדה המשותפת הוסבר ליו"ר, כי כרטיס חכם חצי אנונימי אינו דורש הערכות טכנולוגיות גדולה מדי, ו" אין בעיה טכנית לעשות אותו מיידית." (פרוטוקול דיון מיום 20.3.2012, עמוד 17).

¹³ יום עיון של משרד התחבורה והרשות למשפט ולטכנולוגיה.

¹⁴ מכתב משרד התחבורה מיום 30.12.2013.