



רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל שצדדים לו

איגוד חברות הביטוח בישראל ומבטחים נוספים

בעניין אמצעי זיהוי חזק

א. פתח דבר

ביום 4 ביוני 2009 הונחה בפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר, שעניינו גישה מאובטחת באמצעי זיהוי חזק (Strong Authentication) אחיד ויחיד למערכות המחשב של חברות ביטוח שיצטרפו להסדר.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים ולאחר שקיבלתי את עמדת משרד האוצר בנושא שוכנעתי, כי אף שההסדר חל על חלק ניכר מהשוק, הרי שבכפוף לקיום התנאים המופיעים בסיפא להחלטתי, הכבילות שבו אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק. כן באתי למסקנה כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בהסדר כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה והנימוקים שיפורטו להלן, ראיתי ליתן פטור בתנאים להסדר דנא.

ב. הרקע לבקשה

לצורך עבודתם מול חברות הביטוח, ניתנת לסוכני ביטוח גישה מקוונת למערכות ומאגרי מידע מסוימים של המבטחים עימם הם עובדים. עקב חששות לדליפת מידע רגיש האגור במערכות אלה לגורמים שאינם מורשים לקבלו, פרסם ביום 16 באוקטובר 2006 הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר (להלן: "**הממונה על הביטוח**") חוזר בעניין סיכוני אבטחת מידע של הגופים המוסדיים (להלן: "**החוזר**")¹.

החוזר קובע, בין היתר, אמצעים להפחתת הסיכון של גישה לא מורשית לרשתות של גופים מוסדיים דרך מחשבי סוכנויות הביטוח. בפרט קובע סעיף 4.1(ב) לחוזר, כי סוכנים יוכלו להתחבר באופן מקוון למערכות מחשב של גופים מוסדיים עימם הסוכנים עובדים, רק אם הסוכנים יזוהו אישית על ידי אמצעי זיהוי חזקים, כמפורט להלן:

"אם קיים צורך בחיבור הסוכנים למערכת מידע פנימית, הארגון יגדיר אופן גישה מאובטח בהתייחס לסעיף 2.3.2. במקרה כזה, בקרת הגישה תכלול אמצעי זיהוי

¹ "הוראה לניהול סיכוני אבטחת המידע של הגופים המוסדיים" חוזר גופים מוסדיים מספר 6-9-2006 מיום 16 באוקטובר 2006.

חזקים, הצפנת התווד מקצה לקצה, הקפדה על מדיניות הרשאות נוקשה ויישום בקורות למניעה ואיתור של חריגות.

כל העובדים בסוכנות ביטוח יזוהו באופן חד ערכי מול מערכות המידע של ארגונים (בהתאם לסעיף 3.4.2)." (ההדגשה לא במקור – ח.מ.)

סעיף 6 לחוזר מגדיר אמצעי זיהוי חזקים כדלהלן :

**"אמצעי זיהוי חזקים : אמצעי זיהוי המתבסס על לפחות שניים מהפריטים הבאים :
 Something You Are – תכונה פיזיולוגית ייחודית של המשתמש ;
 Something You Have – פריט הנמצא ברשות המשתמש ;
 Something You Know – פריט מידע הידוע למשתמש".**

(להלן : **אמצעי זיהוי חזק**). על-פי החוזר, על כל סוכן ביטוח להזדהות באופן אישי באמצעי זיהוי חזק לצורך חיבור מקוון ל**כל אחת** מחברות הביטוח עימן הוא עובד.

בהתאם להוראות החוזר, בחרו סוכני הביטוח להזדהות בפני מערכות המידע של המבטחים באמצעי זיהוי חזק מסוגים שונים, כדוגמת Token, שהנו שבב זיהוי פיזי עליו מופיעה סיסמא משתנה חד-פעמית (להלן : "Token"). בכל התחברות מקוונת של סוכן הביטוח לכל אחת ואחת מחברות הביטוח עימן הוא עובד, על סוכן הביטוח להתחבר באמצעות אמצעי זיהוי חזק אחר, אשר מסופק לסוכן על ידי אותה חברת ביטוח. מכיוון שמרבית סוכני הביטוח עובדים עם מספר חברות ביטוח, הרי שכל סוכן ביטוח נאלץ להסתובב עם מספר אמצעי זיהוי חזקים, באופן שלטענת חברות הביטוח מסרב ומקשה על עבודת הסוכנים ; מטיל עלויות גבוהות עקב הנפקה ועדכון הרשאות חדשות בהתאם לתחלופת סוכני הביטוח ; ועלול לפגוע בזמינות ובקשר בין הסוכנים לבין חברות הביטוח השונות.

ג. ההסדר

על מנת לייעל את הגישה המקוונת, מבקש איגוד חברות הביטוח לבחור במפעיל מוסכם אשר יפעיל מערכת אחידה לזיהוי חזק, דרכה יוכל כל סוכן ביטוח להתחבר באופן מקוון לכל חברות הביטוח עימן הוא עובד, תוך שימוש באמצעי זיהוי חזק יחיד ואחיד.

על-פי הבקשה, האיגוד מתכוון לבחור מפעיל, אשר יציע לסוכני ביטוח ולחברות ביטוח להתקשר עמו בהסכם לתפעול אמצעי זיהוי חזק אחיד, אשר יאפשר לסוכני הביטוח גישה מקוונת לכל חברות הביטוח שיבחרו להצטרף להסדר. כל חברת ביטוח שתחפוץ בכך תתקשר עם המפעיל בהסכם למתן חיבור מקוון למערכותיה באמצעות אותו אמצעי זיהוי חזק שיציע המפעיל. על המפעיל יהיה לבצע זיהוי חד-ערכי ראשוני של כל סוכני הביטוח מורשי הגישה, ולהנפיק אמצעי זיהוי חזק עבורם. לאחר מכן יידרש המפעיל לתת שירותי תפעול ואחזקה לכל הסוכנים וחברות הביטוח שיעשו שימוש באמצעי הזיהוי החזק. האיגוד מתכוון להמליץ לחברות הביטוח להצטרף להסדר זה, ולעשות שימוש בשירותי ההזדהות החזקה שיציע המפעיל שייבחר.

על-פי הבקשה, הליך הזיהוי החזק עצמו, יתבצע באמצעות מרכז תקשורת שיימצא בחברת מרכז הסליקה של חברות הביטוח בע"מ (להלן : "**חברת הסליקה**"), באופן שלהלן : בכל כניסה מקוונת של

סוכן ביטוח למערכת מחשב של מבטח, יפנה המבטח באופן מקוון למרכז התקשורת, שם יזוהה הסוכן הן על-ידי אמצעי הזיהוי החזק והן על-ידי הקלדת מספר ת.ז. וסיסמא. לאחר אישור ההתקשרות על-ידי מרכז התקשורת, יופנה הסוכן לאתר המבטח, שם יצטרך להקליד קוד אישי וסיסמא לאתר המבטח.

חברת הסליקה נבחרה לשמש פלטפורמה למרכז התקשורת ממספר טעמים: חברת הסליקה היא חברת בת של איגוד חברות הביטוח אשר קיימת מאז משנת 1979, ונועדה לתת שירותים טכניים לחברות הביטוח, בעיקר שירותי תקשורת מחשבים בין חברות הביטוח לרשויות ובין חברות ביטוח לבין עצמן בנושאים מוגדרים כגון סליקה ישירה של חיובים². בין חברת הסליקה והמבטחים פרוסה כבר היום תשתית מקוונת מאובטחת שמתאימה לצורכי ההזדהות החזקה, וכן קיימת ביניהם מערכת של התחשבות וגבייה שתסייע לתפעול המערכת. בנוסף, הפעלת מרכז התקשורת על גבי שרת בחברת הסליקה תייתר את הצורך בהקמת תשתית חיבור חדשה במקרה של שינוי המפעיל של אמצעי הזיהוי החזק בעתיד.

נוסף על שימוש באמצעי זיהוי חזק לצורך חיבור עם מאגרי המידע של המבטחים, צפוי אמצעי הזיהוי החזק לאפשר לסוכני הביטוח להתחבר עם מאגר המידע לאיתור הונאות בענף ביטוח רכב חובה, שהוקם בהתאם להוראת המפקח על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר, בהתאם לחוזר ביטוח 9-1-2008 "שימוש במאגר המידע לאיתור הונאות בענף ביטוח רכב חובה", מיום 27 באוקטובר 2008. סעיף 9 לחוזר קובע, כי לא תופק תעודת ביטוח רכב חובה מבלי שבוצע אימות בשאלתא מקוונת ביחס לפרטי מידע מסוימים, המבוצעת לרוב על-ידי סוכני הביטוח. אמצעי הזיהוי החזק צפוי לאפשר לסוכנים להתחבר גם למאגר המידע לאיתור הונאות, לצורך ביצוע שאילתות מקוונות אלו.

הממונה על הביטוח ממליץ ליתן את הפטור תוך הרחבתו ליתר הגופים המוסדיים ולא רק לחברות הביטוח, קרי, קרנות פנסיה וקופות גמל, כך שאותו הסדר בדבר אמצעי זיהוי חזק יחיד יאפשר חיבור מקוון לכלל הגופים המוסדיים אשר סוכן הביטוח הוא בעל הרשאת גישה מקוונת אליהם. בשלב זה מצאתי לנכון ליתן את הפטור להסדר בדבר אמצעי זיהוי חזק אחיד בין סוכני ביטוח ומבטחים כמבוקש בבקשה. אם תבוא בפניי בקשה להרחבת הנגישות של אמצעי הזיהוי שנבחר גם לגופים אחרים, הבקשה תישקל בהתאם למידע ולנסיבות שיובאו בפניי באותה העת.

ד. השפעת ההסדר על התחרות

כמתואר לעיל, כיום נאלצים סוכני הביטוח להחזיק באמצעי זיהוי חזק נפרד עבור כל אחת מחברות הביטוח אליהן הם מבקשים להתקשר באופן מקוון, על הסרבול הטכני והעלויות הכרוכות בכך. משכך, אמצעי זיהוי יחיד ואחיד, צפוי לאפשר חיסכון בעלויות והקלה בנגישות המקוונת של כל סוכן ביטוח לכלל חברות הביטוח שהוא מורשה גישה אליהם. בנוסף, אמצעי זיהוי יחיד עשוי להגביר את הנגישות המקוונת של סוכני ביטוח לחברות ביטוח קטנות, ובכך לתרום לתחרותיות בין חברות הביטוח.

² החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל בתנאים להסדר שצדדים לו איגוד חברות הביטוח וחברות ביטוח שיצטרפו להסדר; 2006 הגבלים עסקיים 5001484.

על אף ששיתוף הפעולה המתבקש הוא בתחום טכני במהותו, הוא מעורר חששות להעברת מידע באשר ליחסים ולפעילות שבין סוכנים לבין חברות ביטוח, כגון זהות הסוכנים המתקשרים עם חברות ביטוח מסוימות והיקף פעילות הסוכנים באתרי חברות ביטוח שונות. בנוסף, הבקשה מעוררת חששות לזליגה ולחלחול של שיתוף הפעולה לתחומים נוספים בהם חברות הביטוח אמורות להתחרות זו בזו³. במקרה דנא, ניתן יהיה לפתור חששות אלו על-ידי הצבת תנאים אשר יבטיחו בין היתר, כי שיתוף הפעולה בין המבטחים יישאר בתחום הטכני של הגדרת אמצעי זיהוי אחיד ויהיה מצומצם למטרה זו בלבד וכן תנאים שיקבעו איסור על העברת מידע שאינה דרושה במישרין לצורך ההסדר.

לפיכך, מצאתי לנכון ליתן פטור בתנאים להליך הגדרתו של אמצעי הזיהוי החזק ובחירת המפעיל להפעלת המערכת. ואולם, כל הסדר עם המפעיל שייבחר יידרש לקבלת היתר בהתאם לאחד מהמנגנונים הקבועים בהוראות חוק ההגבלים העסקיים, על מנת שניתן יהא לבחון ולהבטיח כי לא יהא בהסדר כדי לפגוע בתחרות.

ה. סוף דבר

מכל האמור לעיל, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש בכפוף לתנאים הבאים:

1. בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:
 - 1.1. "איגוד חברות הביטוח" – איגוד חברות הביטוח בישראל (ע"ר);
 - 1.2. "אמצעי זיהוי חזק" – כהגדרתו בסעיף 6 לחוזר, כהגדרתו להלן;
 - 1.3. "החוזר" – חוזר גופים מוסדיים מספר 6-9-2006 מיום 16 באוקטובר של הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון 2006 "הוראה לניהול סיכונים אבטחת המידע של הגופים המוסדיים";
 - 1.4. "הממונה" – הממונה על הגבלים עסקיים;
 - 1.5. "המפעיל" – ספק אמצעי זיהוי חזק שייבחר על ידי האיגוד לצורך אספקת ותפעול אמצעי זיהוי חזק לגישה מקוונת מאובטחת בין סוכני ביטוח לבין מבטחים;
 - 1.6. "חברת הסליקה" – חברת מרכז הסליקה של חברות הביטוח בע"מ;
 - 1.7. "מבטח" ו"סוכן ביטוח" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981.
2. הליך הגדרתו של אמצעי הזיהוי החזק יתבצע באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בכוח או בפועל בין מבטחים, כולם או מקצתם; בכלל זה, מגעים בין המבטחים ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם שיתוף פעולה בנושא אמצעי זיהוי חזק בלבד ולשם כך בלבד,

³ ראו לעניין זה קביעה לפי סעיף 43 – הסדר כובל בין חברות ההסעה ביעדים תיור בע"מ; 2001 הגבלים עסקיים 301298.

ויוגבלו לנושאים הקשורים לאמצעי זיהוי חזק בלבד, ולא יועבר כל מידע שעשוי לגרוע מן התחרות בין מבטחים, בפועל או בכוח.

מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין הצדדים מידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות, בין בעבר ובין בעתיד; בסיסי נתונים; מידע על לקוחות; מידע הנוגע לעלויות, לתמחור ולמחירים.

3. לאחר הגדרת אמצעי זיהוי חזק אחיד, רשאי האיגוד לפעול בדרך של מכרז או בכל דרך חוקית אחרת לבחירת מפעיל.

4. כל הסדר עם המפעיל יובא לאישור הממונה קודם לביצועו.

5. כל אדם מטעם איגוד חברות הביטוח או מטעם מבוטח שייטול חלק בהליך הגדרת אמצעי הזיהוי החזק ו/או בחירת מפעיל, יחתום טרם תחילת ביצוע תפקידו על כתב התחייבות בנוסח המצורף לתנאים אלה כנספח א'. כתב ההתחייבות יועבר לרשות ההגבלים העסקיים עד 30 יום לאחר חתימתו.

6. כל ההחלטות והפעולות באיגוד חברות הביטוח או בין חברות הביטוח הנוגעות לאמצעי הזיהוי החזק יתועדו בכתב בטרם או בעת עשייתן כך שכל תיעוד יישמר ויומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה.

7. זולת אם נקבע במסמך זה במפורש אחרת, או לפי כל דין, כל מגבלה החלה על תאגיד מכוח תנאים אלה, חלה גם על כל נושא משרה בתאגיד, על כל עובד בתאגיד, על כל שלוח של תאגיד ועל כל יועץ לו, ועל כל שלוח או חליף של מי מאלה - והכל בין מכוח דין או הסכם ובין בפועל.

8. תוקפו של פטור זה יהא לתקופה של **שנתיים**.

9. התעורר ספק כלשהו בנוגע לתחולתו או לפרשנותו של תנאי מתנאים אלה, יובא הדבר להכרעת הממונה על ההגבלים העסקיים.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בתוך 45 יום בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

יום חמישי, כ"ו כסלו, תש"ע

13 דצמבר, 2009

נספח א'

אני החתום/ה מטה, נושא/ת ת.ז. שמספרה המשמש/ת
כ..... בחברת ביטוח מצהיר/ה בזה ומתחייב/ת כדלקמן :

1. קראתי במלואם את תנאי הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור מאישור בית הדין להסדר בעניין אמצעי זיהוי חזק.
2. אני מודעת/לכך כי קיום דווקני של כל התנאים הללו הוא הבסיס לקבלת פטור הממונה על הגבלים עסקיים להסדר זה.
3. ידוע לי כי הפרת התנאים הנזכרים מהווה עבירה פלילית על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, שעונשה עד שלוש שנות מאסר.
4. כן ידוע לי כי סיוע להפרת התנאים הנזכרים מהווה עבירה פלילית.
5. אני מתחייב/ת כי במסגרת תפקידי לא אתן ידי, במעשה או במחדל, להפרת תנאי מתנאים אלה.

| | | |
|-------|--------|-------|
| _____ | _____ | _____ |
| חתימה | שם מלא | תאריך |

אישור

הנני מאשר/ת בזה כי ביום הופיע/ה בפני מר/גב' בעל/ת ת.ז. ,
ואחרי שהזהרתיו/ה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי יהיה/תהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק
אם לא יעשה/תעשה כן, חתם/ה על ההצהרה הנ"ל בפני.

עו"ד,

מ.ר.