

25 מרץ 2021
יב' בניסן, תשפ"א

צמצום מידע (Data Minimization) – מסמך מדיניות¹

טיוטה להערות הציבור

רקע

העידן הדיגיטלי מאופיין באיסוף ושמירה של מידע רב, לרבות מידע אישי, במאגרי מידע. המידע נאסף, נשמר ומעובד לשם מטרות שונות ומגוונות. איסוף מידע ושמירתו במאגרי מידע נתפסים כהליכים הכרחיים במציאות החיים הדיגיטלית.

עם זאת, במקרים רבים המידע הנאסף והנשמר במאגרי מידע אינו הכרחי ואינו רלוונטי לשם השגת המטרה שלשמה הוא נאסף מלכתחילה, או למטרות המאגר בו הוא נשמר (מידע זה יוגדר להלן כ'מידע עודף'). מידע עודף יכול להיווצר כבר בשלב איסוף המידע הראשוני וכן גם להפוך לכזה במהלך שמירתו לאורך זמן במאגרי מידע.

כפי שיפורט בהמשך, איסוף ושמירה של מידע עודף מגדילים את הסיכון לפרטיות. איסוף מידע עודף מעבר לנדרש מהווה, כשלעצמו, פגיעה בפרטיות וזאת כפי שיוסבר בדוגמאות בפרק המתייחס לכך במסמך זה. כמו כן, מידע הנשמר במאגרי מידע עשוי לזלוג, לדלוף, להיחשף ברבים, וכן להיות נתון לשימושם של גורמים לא מורשים. בשל כך, איסוף ושמירה של מידע עודף שאינו הכרחי להשגת המטרה שלשמה הוא נאסף או למטרת המאגר בו הוא נשמר, מסכנים את פרטיות האנשים שהמידע האמור נוגע אליהם. צמצום המידע העודף עשוי אפוא לצמצם ולמזער את הפגיעה בפרטיות העלולה להיגרם כתוצאה מעצם איסוף המידע ומזליגתו. כמו כן, וכפי שיפורט בהמשך, צמצום המידע עשוי גם להיות תואם לאינטרסים של הגורמים האוספים ושומרים מידע על אודות פרטים.

לאור האמור, במסמך זה מבקשת הרשות להגנת הפרטיות (להלן: 'הרשות') לסקור את דרישות הדין, להמשיג מתוכן את עיקרון צמצום המידע ולהציג המלצות נוספות לצמצום האיסוף והשמירה של מידע עודף במאגרי מידע. מסמך זה מופץ להערות הציבור. במקביל לכך תערוך הרשות בחינה של ההשפעות הרגולטוריות של המסמך, בין היתר, לאור ההערות שתתקבלנה מהציבור.

עקרונות דיני הגנת הפרטיות בקליפת האגוז

הזכות לפרטיות הינה זכות חוקתית נגזרת של כבוד האדם, כמו גם זכות אזרחית המבטאת את החירות הבסיסית של האדם "להיעזב במנוחה". פרטיות בהקשר זה מתיישבת עם הצורך של אנשים להישאר אנונימיים וכן להיות מוגנים מפני התערבות פסולה של רשויות המדינה וגורמים אחרים,

¹ המסמך סוקר את הוראות הדין ומציג את פרשנות והמלצות הרשות להגנת הפרטיות בנושא צמצום מידע.

בחייהם. תפיסה זו באה לידי ביטוי בדין הישראלי, בין היתר, בהוראות סעיף 2(1) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: 'חוק הגנת הפרטיות' או 'החוק') המגדיר פגיעה בפרטיות כ"בילוש או התחקות אחר אדם העלולים להטרידו".

דיני הפרטיות הישראלים, המוסדרים בעיקרם בחוק יסוד: כבוד והאדם וחירותו, חוק הגנת הפרטיות, ובתקנות שהותקנו מכוחו, מתירים לאסוף ולעבד מידע על אודות אדם רק בהינתן הסכמה חוקית או על בסיס הסכמה של נושא המידע (data subject). **עיקרון ההסכמה** מהווה אפוא אחד העקרונות המרכזיים המעוגנים בחוק הגנת הפרטיות. עיקרון זה מבטא את שליטתו של הפרט ביחס למידע הנוגע אליו, ולפיו הפרט הוא האחראי ביחס לאיזה מידע הנוגע אליו ייחשף, ולמי. עיקרון זה בא לידי ביטוי, בין היתר, בסעיף 1 לחוק הגנת הפרטיות, הקובע כי "לא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו". על פי חוק הגנת הפרטיות, הסכמה בהקשר זה צריכה להיות "מדעת", קרי כזו הניתנת רק לאחר שאדם מבין את משמעות הסכמתו, ואת השלכותיה.

יישום ראוי של עיקרון זה מחייב את מקבל ההסכמה לפרט בפני הגורם המעניק אותה את כלל המידע המהותי הרלוונטי לקבלת החלטה בנושא. על מבקש ההסכמה לפרט, בין היתר, איזה מידע ייאסף בעקבות קבלת ההסכמה, אילו שימושים ייעשו בו, למי הוא עשוי להיות מועבר ולשם איזו מטרה. ההסבר צריך להיות ברור, ישיר, בשפה ברורה ונגישה, ורצוי שיכלול פירוט בדבר זכויותיו של נושא המידע.

עיקרון מרכזי נוסף בחוק הגנת הפרטיות הוא **עיקרון צמידות המטרה**. על פי עיקרון זה, המוסדר תחת סעיפים 2(9) ו-8(ב) לחוק הגנת הפרטיות, שימוש במידע יכול להיעשות אך ורק בהתאם למטרה שלשמה הוא נאסף או הועבר מלכתחילה. במובן זה, שימוש במידע למטרה אחרת מזו שלשמה הוא נאסף, שלא בהסכמתו של נושא המידע, מהווה פגיעה בפרטיות אשר יכולה להגיע לכדי עבירה פלילית שעונש של 5 שנות מאסר בצידה. גילוי המידע על ידי עובד, מנהל או מחזיק במידע, שלא לצורך עבודתו יכול אף הוא להוות עבירה פלילית וזאת על פי הוראות סעיף 16 לחוק. חוק הגנת הפרטיות והתקנות שהותקנו מכוחו קובעים גם חובות שונות הנוגעות לרישום מאגרי המידע ואופן אבטחת המידע, ובין היתר, את החובה לבחון את הצורך בהמשך שמירתו של מידע כתלות בתכלית איסופו.

חוק הגנת הפרטיות מתייחס גם ל**זכויות נושא המידע**. כך, על-פי סעיף 11 לחוק, יש להודיע לנושא המידע ממנו נאסף המידע על הכוונה לאיסוף המידע במאגר מידע תוך פירוט מטרות השימוש בו, ותוך ציון האם יש חובה חוקית למסירת המידע או שמא הדבר נתון להסכמתו. סעיף 13 לחוק מעניק לנושא המידע זכות לעיין במידע הנוגע אליו, וסעיף 14 לחוק מקנה לו את הזכות לדרוש את תיקונו בנסיבות המתאימות לכך.

ככל הזכויות, גם הזכות לפרטיות אינה מוחלטת ובהחלט יתכנו נסיבות בהן אינטרסים אחרים יצדיקו פגיעה מסוימת בה, ככל שהדין הכיר בהם ככאלה. תפיסה זו משתקפת, בין היתר, בסעיף 18 לחוק הגנת הפרטיות אשר קובע הגנות שרשאי הנתבע במשפט אזרחי או פלילי להעלות נגד טענה לפגיעה בפרטיות לפי החוק. בכל אופן פגיעה שכזו, גם כשהיא מותרת, צריכה להיעשות בהתאם

לתכלית הוראות הדין המסמך ולעמוד בעקרונות הכלליים של סבירות ותום לב, וכן בדרישת המידתיות, במקום שבו היא רלוונטית.

מידע עודף והסיכונים לפרטיות

חלק זה ימשיג את עיקרון צמצום המידע ויחדד את הסיכונים לפרטיות העלולים להיגרם כתוצאה מאיסופו ושמירתו במאגרי מידע.

מידע עודף – הגדרה ומקור משפטי

חלק זה יגדיר מהו מידע עודף ויצביע על המקורות המשפטיים להגדרה זו. בהמשך המסמך יפורטו ההסדרים השונים הקבועים בדין אשר מתייחסים, הן ישירות והן בעקיפין, לצמצום מידע.

סעיף 2(9) לחוק הגנת הפרטיות קובע כי שימוש בידעה על ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, ללא הסכמה ושלא למטרה לשמה הוא נמסר, מהווה פגיעה בפרטיות. כמו כן, סעיף 8(ב) לחוק קובע כי אין להשתמש במידע השמור במאגר, אלא למטרה שלשמה הוא הוקם.² תקנה 2(א) (2) לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 (להלן: 'התקנות' או 'תקנות אבטחת מידע') קובעת בהקשר זה כי על בעל מאגר להכין מסמך הגדרות מאגר ולציין בו, בין היתר, את מטרות השימוש במידע השמור במאגר.³ סעיף 2(ג) לתקנות קובע כי "בעל מאגר מידע יבחן, אחת לשנה, אם אין המידע שהוא שומר במאגר רב מן הנדרש למטרות המאגר".

מתוך כל האמור עולה כי מידע עודף הינו מידע על אודות אדם אשר כולל פרטי מידע שאינם רלוונטיים ואינם הכרחיים להשגת המטרה שלשמה המידע נאסף מלכתחילה, לשם השגת מטרות המאגר בו המידע שמור, או שכבר אינו דרוש לתכליות אלה.

מידע עודף יכול להיווצר אפוא כבר בשלב איסוף המידע הראשוני, בשלב העברתו בין גורמים שונים,⁴ וכן להפוך לכזה גם במהלך שמירתו לאורך זמן במאגר מידע. במצב האחרון, מידע שהיה רלוונטי ותואם למטרה שלשמה הוא נאסף ולמטרת המאגר בו הוא נשמר, הפך לעודף במהלך שמירתו במאגר המידע, וזאת לאור שינוי נסיבות כגון השלמת המטרה, איסוף מידע נוסף וכדומה.

מידע עשוי להיחשב עודף, בין היתר, בשל היקפו, סוגו, זמן שמירתו וכדומה. במובן זה, מידע יכול להיחשב כעודף בנסיבות שבהן סוג המידע שנאסף או משך זמן שמירתו אינם הכרחיים למטרת האיסוף או המאגר בו הוא נשמר. לדוגמה, חלק ממידע על אודות לקוחות הנאסף לאורך זמן על-

² מידע מוגדר בפרק ב' לחוק הגנת הפרטיות כ"נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו".

³ סעיף 9(ב)2 לחוק הגנת הפרטיות קובע כי את מטרות הקמת מאגר המידע והמטרות שלהן נועד המידע יש לפרט גם במסגרת בקשת רישום המאגר. מטרות אלו עומדות לעיון הציבור מכוח סעיף 12 לחוק.

⁴ סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות, העוסק בהעברת מידע בין גופים ציבוריים, מתייחס למידע עודף כ"מידע אחר" המצוי על גבי אותו קובץ עם מידע שמותר להעבירו בין גופים ציבוריים לפי סעיפים 23 או 23ג לחוק.

ידי חברת תקשורת לצורך שיווק מוצרים ללקוחותיה ושיפור תנאי השירות, עשוי להפוך למידע עודף עם התנתקות הלקוחות מהחברה והמעבר שלהם לחברה אחרת. דוגמה נוספת עשויה להיות חברה להשכרת אופנועי שטח, המצלמת את רישיונות הנהיגה של לקוחותיה בטרם הם יוצאים לנסיעת שטח, בנוסף לחתימתם על מסמך המצהיר כי הם בעלי רישיון מתאים. לאחר סיום הנסיעה, וכאשר זו עברה ללא כל תקלות, נראה שאין כבר צורך בשמירת צילומי רישיונות הנהיגה, ומידע זה הופך לעודף, במיוחד לאור כך שרישיונות הנהיגה כוללים מידע רגיש על אודות הלקוחות, כגון גיל הלקוחות וכתובת מגוריהם. דוגמה אחרת, שנדונה בפסיקה, היא חברת ביטוח, שהועבר אליה צו עיקול מכוח היותה מחזיק בנכסי חייב בהוצאה לפועל, לצורך תפיסת כספים של אותו חייב המצויים בחזקתה, וממשיכה לשמור את המידע גם לאחר שההליך שחייב את שמירת צו העיקול, הסתיים. בסוגיה זו קבע בית המשפט העליון כי "אין לעשות שימוש במידע שהגיע לגוף כגון חברת ביטוח או בנק בעניין פלוני לצרכים שמחוץ לשימוש המקורי המותר, ויש להסירו מזכרונם המוסדי לכל צורך למעט המקורי".⁵

כלומר, המבחן האם מידע הוא עודף או הכרחי למטרת המאגר אינו רק מבחן כמותי העוסק בהיקף המידע, אלא כזה הבוחן את מכלול ההיבטים של המידע והרלוונטיות שלהם למטרת האיסוף והמאגר.

מתוך כל האמור ניתן להמשיג את עיקרון צמצום המידע העודף כעיקרון לפיו יש להימנע ככל הניתן מאיסוף ושמירה של מידע על אודות אדם שאינו הכרחי למטרת האיסוף או למטרת המאגר בו הוא שמור. על פי גישה זו, יש לאסוף ולשמור אך ורק את המידע המינימלי הנדרש וההכרחי למטרות האמורות, וזאת מבחינת היקף המידע הנשמר, סוג המידע, זמן שמירתו וכדומה.

איסוף של מידע עודף, שימוש במידע או בידיעה על ענייני הפרטים של אדם (ובכלל זה עצם השמירה שלו) כאשר אינו נחוץ למטרה לשמה נמסר, או למטרת המאגר, או המשך שימוש במידע או בידיעה כאמור, מפרים את עקרון צמידות המטרה הקבוע בסעיפים 9(2) ו-8(ב) לחוק, ויוצרים סיכוני אבטחת מידע מיותרים. משום כך הם מהווים פגיעה בפרטיות ומפרים את הוראות חוק הגנת הפרטיות.⁶

⁵ ע"מ 7043/12 אי.די.איי חברה לביטוח בע"מ נ' משרד המשפטים, הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע – רשם מאגרי מידע (פורסם בנבו, 15.1.14). ראו גם פסק דינו המקיף של בית המשפט המחוזי שעליו נסוב הערעור (ע"מ 24867-02-11 אי.די.איי חברה לביטוח בע"מ נ' משרד המשפטים, הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע – רשם מאגרי מידע (פורסם בנבו, 1.8.12)). במקרה זה, על בסיס המידע שבצו העיקול אשר נשמר על-ידה, סירבה חברת הביטוח לבקשת חייב לרכוש ביטוח. בית המשפט המחוזי קבע כי מידע הנוגע לקיומו של צו עיקול על נכסיו של אדם הוא מידע מוגן כמידע פרטי, וכי חברות ביטוח וגופים פיננסיים אינם רשאים להשתמש במידע זה שהגיע לידיהם, לצרכים החורגים ממטרות צו העיקול המקורי, כדוגמת סיווג לקוחות קיימים או לקוחות פוטנציאליים. בית המשפט העליון אישר את פסק דינו של בית המשפט המחוזי, על הנמקותיו.

⁶ ראו לדוגמה הנחיית רשם מאגרי המידע, 4/2012 "שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן: https://www.gov.il/BlobFolder/policy/surveillance_cameras_guidelines/he/The%20use%20of%20security%20cameras.pdf

מידע עודף – הסיכונים לפרטיות

במציאות החיים הדיגיטלית, מידע רב על אודות פרטים, הנאסף ונשמר במאגרי מידע שבבעלות חברות פרטיות ורשויות ציבוריות, הוא למעשה מידע עודף. ניתן לומר כי איסוף ושמירת מידע עודף – אשר אינו הכרחי ואינו רלוונטי למטרת האיסוף או המאגר – הינם פרקטיקות מקובלות בקרב חברות ותאגידי מידע רבים.⁷ מצב עניינים זה עלול להוות פגיעה וסיכון לפרטיות, בשלושה מישורים מרכזיים שונים:

א. פגיעה בפרטיות בשל איסוף ושימוש במידע עודף שאינו נדרש ליישום המטרה שלשמה התקבלה הסכמה

כפי שצוין, איסוף ושימוש במידע שלא למטרה לשמה ניתנה ההסכמה לאיסוף ושימוש אלו, הוא אסור מלכתחילה ומהווה פגיעה בפרטיות.⁸ זו מבטאת פגיעה בעקרונות ההסכמה וצמידות המטרה, אשר צוינו קודם לכן. במובן העמוק יותר, פגיעה זו מבטאת גם חדירה לאוטונומיה של הפרט ומשליכה על יכולתו לקבל החלטות ביחס לחייו ולמידע הנוגע אליו.

פגיעה זו תהא חמורה אף יותר בנסיבות בהן האיסוף והשימוש במידע נעשו שלא מכוח הסכמה (אלא לאור חובה שבדין), או בנסיבות בהן ההסכמה ניתנה במסגרת פערי כוחות בין מעניק ההסכמה למקבלה. ככלל, במקרים אלו מתחדד הצורך בהקפדה על עיקרון צמידות המטרה, כלומר על כך שהמידע שייאסף יהיה אך ורק כזה הנדרש לשם השגת מטרת האיסוף או המאגר.⁹

ב. סיכון לפגיעה בפרטיות כתוצאה משמירת מידע עודף

עצם שמירת מידע עודף שאינו רלוונטי או הכרחי למטרת המאגר מהווה סיכון לפרטיות. סיכון זה נובע, בין היתר, מהחשש ששמירת מידע עודף עלולה לפתוח פתח לשימוש במידע זה למטרות ושימושים נוספים, לרבות תוך עיבודו, הצלבתו עם מידע נוסף, והעברתו לאחרים. שמירת מידע עודף עלולה אפוא להביא גם היא לפגיעה בעיקרון צמידות המטרה, ומכאן שהיא מהווה סיכון לפגיעה בפרטיות.

⁷ ציטוט מפורסם בהקשר זה הוא של ג'ף בזוס, מנכ"ל חברת אמזון, שציין כי: "We never throw away data". להתייחסות לדברים ראו: <https://www.forbes.com/sites/bernardmart/2016/03/16/why-data-minimization-is-an-important-concept-in-the-age-of-big-data/?sh=11fe79f81da4>. פרופ' שושנה זובוף טוענת בהקשר זה כי תאגידי מידע אף פעם לא יסתפקו רק במידע הנדרש למטרה שלשמה הוא נאסף מלכתחילה ולתאגידים אלו קיים מעין אינטרס מובנה לאסוף עודף מידע התנהגותי (Behavioural surplus). לעניין זה ראו: Shoshana Zuboff, *Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization*, 30 J. INF. TECHNOL. 75 (2015); Shoshana Zuboff, *THE AGE OF SURVEILLANCE CAPITALISM: THE FIGHT FOR A HUMAN FUTURE AT THE NEW FRONTIER OF POWER* (2019).

⁸ לעניין הטלת הגבלות על איסוף מידע כחלק אינטגרלי מהזכות לפרטיות, ראו בג"ץ 6732/20 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת** (פורסם בנבו, 1.3.21), פסקה 12 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.

⁹ אמנם פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, מאפשר בתנאים מסוימים המפורטים בו העברת מידע בין גופים ציבוריים, גם למטרה החורגת ממטרת האיסוף המקורית שהותרה לגוף המעביר – אולם תוך קביעת תנאים מפורטים לצמצום איסוף מידע עודף בסעיף 23 לחוק, כמפורט גם בהמשך מסמך זה.

ג. סיכון לפגיעה בפרטיות כתוצאה מזליגת וחשיפת מידע עודף

ככלל, מאגרי מידע אינם חסינים מפני זליגת מידע. מידע השמור במאגרי מידע עשוי לזלוג, להיחשף ברבים, ומכאן להיות נתון לשימושם של גורמים לא מורשים. זליגת המידע עשויה להיגרם כתוצאה מכשל מצד מחזיק או בעל המאגר, או כתוצאה מפריצה מכוונת למאגר, זאת גם אם ננקטו אמצעי אבטחה ראויים. שמירת מידע ללא צורך יוצרת אפוא סיכון אבטחה מיותר, ולפיכך היא עשויה להוות הפרה של חובת האבטחה הקבועה בסעיף 17 לחוק ובתקנות אבטחת מידע. במציאות הדיגיטלית הנוכחית, יכולת הצלבת המידע והפצתו גדולה מאי פעם וגדלה כל העת. במובן זה, מידע שנחשף לא ניתן שוב להסיר או למחוק, ומכאן שעל-פי רוב, **הנזק שנגרם כתוצאה מחשיפה שכזו, הוא בלתי הפיך**. בנסיבות אלו, ככל שהמידע השמור במאגר המידע הוא רב יותר – כך הסיכון לפגיעה בפרטיות שתיגרם כתוצאה מזליגת וחשיפת המידע, גדול יותר.¹⁰

דוגמה אחת בעניין היא תופעת מתקפות כופרה (Ransomware). במסגרת תקיפות אלו גורמים עבריינים חודרים למאגרי מידע, גונבים את המידע השמור בהם ומאיימים שאלמלא יועבר אליהם תשלום, הם יחשפו את המידע ברבים, ובכך יפגעו בפרטיות האנשים שהמידע נוגע אליהם וכן במוניטין החברה ממנה נגנב המידע. דוגמה נוספת המדגישה את הסיכון לפרטיות כתוצאה מדליפת מידע עודף קשורה לפעילות הנדסה אנושית שלאחר אירוע דלף מידע. כאשר מידע עודף זולג סביר להניח שנושא המידע אינו מודע לכך, וזאת מהטעם הפשוט כי הוא מניח שמידע זה לא נאסף מלכתחילה או שהוא לא נשמר לאורך זמן. בנסיבות אלו, בהן נושא מידע לא יודע שמידע מסוים הנוגע אליו אכן זלג, נפגעת יכולתו לצמצם את נזקיו בהקשר זה, לדוגמה על ידי שינוי המידע או גידור סיכוניו.

לסיכום, **איסוף ושמירה של מידע עודף שאינו הכרחי להשגת המטרה שלשמה הוא נאסף או למטרת המאגר, ושימוש במידע שכזה, פוגעים בזכות לפרטיות ומסכנים אותה. צמצום המידע העודף – הן בשלב האיסוף הראשוני והן לאורך תקופת שמירתו של המידע במאגר – עשוי לצמצם ולמזער את הסיכונים לפגיעה בפרטיות.**

צמצום מידע עודף בהוראות הדין

עד כאן הגדרנו מהו מידע עודף, מדוע שמירתו או איסופו עלולים לעלות כדי פגיעה בפרטיות ומהם הסיכונים לפרטיות הנובעים מאיסוף ושמירה של מידע עודף במאגרי מידע ושימוש במידע מסוג זה. בחלק זה יפורטו הוראות הדין המתייחסות לסוגית צמצום מידע עודף בהקשרי פרטיות בדין הישראלי.

¹⁰ על יצירת סיכון מוגבר לדליפת מידע כמבטא ממד נוסף של הזכות לפרטיות, ראו פסק הדין בעניין **האגודה לזכויות האזרח**, לעיל הערת שוליים 8, פסקה 14 לפסק דינה של השופטת ברק-אריז.

דיני הפרטיות הישראליים קובעים חובת צמצום מידע עודף. כפי שצוין, סעיף 2(9) לחוק הגנת הפרטיות קובע כי שימוש בידעיה על ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר שלא למטרה שלשמה הוא נמסר מהווה פגיעה בפרטיות. סעיף זה מחייב שאיסוף המידע והשימוש בו ייעשו מלכתחילה אך ורק למטרה שלשמה ניתנה ההסכמה לאיסוף המידע, ובמקרים בהם האיסוף נעשה מכוח הוראות הדין - למטרה אותה קבע הדין. **סעיף זה קובע למעשה כי המידע הנאסף חייב להיות רלוונטי וקשור למטרת איסופו, ובכך הוא מבטא את חובת צמצום המידע העודף בשלב הראשוני של איסוף המידע.**

מתוך פרשנות המושג "שימוש" ככולל גם שמירת מידע, הרי שסעיף 2(9) לחוק קובע חובת צמצום מידע הן בשלב האיסוף והן בשלב שמירת המידע. בפרשת איסקוב קבע בהקשר זה בית הדין הארצי לעבודה כי "על פי עקרון צמידות המטרה, יש לראות במטרת האיסוף הראשונית, כמוצמדת למידע שנאסף בכל גלגוליו. על כן, המעסיק אינו רשאי לעשות שימוש במידע החורג מן המטרה הראשונית לשמה נאסף".¹¹

התייחסות לסוגיית צמצום המידע בשלב שמירת המידע ניתן למצוא גם בסעיף 8(ב) לחוק הגנת הפרטיות הקובע כי "לא ישתמש אדם במידע שבמאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא למטרה שלשמה הוקם המאגר". תקנה 2(ג) לתקנות אבטחת המידע קובעת בהקשר זה כי בעל מאגר מידע יבחן, אחת לשנה, אם המידע שהוא שומר במאגר אינו חורג מן הנדרש ביחס למטרות המאגר. תקנה 2(ג) לתקנות מבטאת למעשה את הפער העשוי להתקיים בין מידע השמור במאגר ואשר נדרש לשם מטרותיו, לבין מידע עודף אשר אינו נדרש למטרה זו. **מתוך תקנה זו ניתן ללמוד כי אי-צמצום מידע עודף על-ידי בעל מאגר, בנסיבות בהן הוא בחן והגיע בעצמו למסקנה כי מידע השמור במאגר שנמצא בבעלותו הוא למעשה עודף, עשוי להוות הפרה של התקנות ופגיעה בפרטיות.**

חובת צמצום מידע עודף קבועה באופן מפורש גם בסעיף 6 לתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 (להלן: 'תקנות העברת מידע בין גופים ציבוריים'), הקובע כי גוף ציבורי המקבל נתונים לפי התקנות האמורות "יפריד מיד עם קבלת הנתונים את המידע העודף וימחק אותו מיד". תקנות אלו הותקנו בהמשך להוראת סעיף 23(ה)2(ב) לחוק הגנת הפרטיות, אשר קובע כי העברת מידע עודף בין גופים ציבוריים לפי סעיף 23(ה)2(א) "מותנית בקביעת נוהלים שיבטיחו מניעת שימוש כלשהו במידע עודף שנתקבל".¹²

עד כאן התייחסות כללית, ישירה ועקרונית לסוגיית צמצום מידע עודף. כפי שיפורט להלן, דיני הפרטיות הישראליים כוללים גם התייחסות עקיפה לסוגיית המידע העודף, וזאת בהקשרים ספציפיים הנוגעים לשמירת והעברת מידע.

¹¹ ע"ע (ארצי) 90/08 טלי איסקוב ענבר נ' מדינת ישראל, הממונה על חוק עבודת נשים ואח' 38 (פורסם בנבו, 8.2.2011). למען הסר ספק יובהר כי עקרון צמידות המטרה זוכה לביטוי ישיר בסעיף 2(9) לחוק הגנת הפרטיות.

¹² הסדר זה קבוע במסגרת הוראות פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, המאפשר העברת מידע בין גופים ציבוריים בנסיבות מסוימות, וזאת לא על יסוד הסכמת נשוא המידע ולא בהתאם לעיקרון צמידות המטרה.

התייחסות שכזו ניתן למצוא בסעיף 14 לחוק הגנת הפרטיות, העוסק בתיקון מידע בהתאם לבקשת נושא המידע. סעיף זה קובע כי "אדם שעיין במידע שעליו ומצא כי אינו נכון, שלם, ברור או מעודכן, רשאי לפנות לבעל מאגר המידע, ואם הוא תושב חוץ – למחזיק מאגר המידע, בבקשה לתקן את המידע או למוחקו". **הזכות של נושא המידע לדרוש תיקון מידע הנוגע אליו בטענה כי אינו מעודכן, משמעותה כי מידע שאינו מעודכן על אודות אדם עשוי להיחשב גם כן מידע עודף בנסיבות מסוימות, ואותו אדם רשאי לבקש את תיקונו או מחיקתו.**

מקור עקיף נוסף לקיומו של עקרון צמצום מידע עודף בדין הישראלי ניתן למצוא בתקנה 1(3) לתקנות הגנת הפרטיות (העברת מידע אל מאגרי מידע שמחוץ לגבולות המדינה), התשס"א-2001 (להלן: 'תקנות העברת מידע לחו"ל'). תקנה זו קובעת כי מידע השמור במאגרי מידע בישראל לא יועבר למאגרי מידע בחו"ל אלא אם כן דין המדינה שאלה מועבר המידע, מבטיח רמת הגנה על מידע שאינה פחותה, בשינויים המחויבים, מרמת ההגנה על מידע הקבועה בדין הישראלי, ובכלל זה קובע עקרונות שביניהם העיקרון שה"מידע שנאגר יהיה מדויק ומעודכן".

התייחסות לחשיבות שבצמצום מידע עודף בהקשר למזעור הפגיעה בפרטיות ולחובה הספציפית הנובעת מכך, ניתן למצוא גם בפסיקת בתי המשפט. בע"ע (ארצי) 40711-04-17 **פישר תעשיות פרמצבטיות בערבון מוגבל נ' אברהם שטטר** (פורסם בנבו, 4.3.18) קבע בית הדין הארצי לעבודה כי נתוני איכון של עובדים יועברו לידיהם של העובדים בטרם הם עוברים לידי המעסיקים, וזאת בכדי לאפשר לעובדים להשחיר מידע עודף שאינו רלוונטי לבחינת אופן התנהלותם בשעות העבודה. פסק הדין קבע בעניין זה כי: **"השמטת מידע עודף מאפשרת גילוי חלקי של מידע מקום בו הגילוי הכולל והרחב פוגע פגיעה שאינה מידתית באינטרסים משפטיים הראויים להגנה לרבות הזכות לפרטיות ... אופן מסירת מידע זו תורמת למזעור הפגיעה בפרטיות"** (ההדגשה אינה במקור). פסק הדין מהווה דוגמה למצבים בהם חובת צמצום המידע עשויה להיות מוטלת בהקשרים שונים ובנקודות זמן שונות במטרה להביא למזעור הפגיעה בפרטיות.

דוגמה נוספת בהקשר זה הוא פסק הדין בפרשת אי.די.איי, שהוזכר קודם לכן. בפסק דין זה אישר בית המשפט העליון כי הנחיית רשם מאגרי המידע, לפיה צד שלישי המחזיק בזכויות החייב בהוצאה לפועל איננו רשאי לאגור מידע הגלום בצווי העיקול הנשלחים אליו, ואיננו רשאי להשתמש במידע לסיווג לקוחות, תואמת את הוראות הדין.

פרשנותה של הרשות להגנת הפרטיות בקשר להיקף התפרסותו של עקרון צמצום מידע עודף באה לידי ביטוי גם בהקשרים ספציפיים, למשל בהנחיות הרשות להגנת הפרטיות בנוגע לשימוש במצלמות מעקב.¹³ הנחיות אלו מתייחסות לצמצום מידע, הן בשלב איסופו, והן בשלב שמירתו במאגרי מידע.

¹³ ראו קישור להנחיה, לעיל הערת שוליים 6.

כך, סעיף 3.1.2.1 להנחיית הרשות מס' 4/2012 קובע כי יש להציב את המצלמה במקום ובזווית שיכסו במידת האפשר רק את השטחים הרלוונטיים, ויקלטו באופן המזערי האפשרי את השטח שאיננו רלבנטי למטרת הצבתה של המצלמה. סעיף 3.1.2.2 מציין כי רצוי להתקין בכל אתר את מספר המצלמות המינימאלי החיוני להשגת המטרה המבוקשת, שכן מספר מצלמות גדול מן הנדרש עלול להביא לאיסוף מידע עודף, הפוגע בפרטיות העוברים ושבים. מעצם טבען, הנחיות אלו נועדו לצמצם, מלכתחילה, את המידע שיכול להיאסף במסגרת השימוש במצלמות. סעיף 3.1.4.1 להנחיה קובע מפורשות כי "שמירת צילומים לאחר שהם אינם נחוצים עוד מהווה הפרה של עיקרון הגבלת המטרה ויוצרת סיכוני אבטחת מידע מיותרים, ומשום כך גם פוגעת בזכות החוקתית לפרטיות במידה העולה על הנדרש". הנחיה זו מבקשת להביא לצמצום המידע השמור במאגרי המידע של מצלמות מעקב, שלאחר איסופו הפך לעודף.

עד כאן צמצום מידע עודף בדיני הפרטיות הישראליים.¹⁴ כפי שפורט, לחלק מההוראות יש תוקף העשוי, בנסיבות ובהקשרים מסוימים, לחייב את אוסף המידע או את בעל מאגר המידע או המחזיק בו, לצמצם מידע עודף.

חרף האמור לעיל, יתכנו נסיבות ספציפיות וחרירות בהן תעמוד לבעל מאגר המידע או למחזיק בו האפשרות לשמור על מידע אשר היה עשוי להיחשב כעודף ביחס למטרת האיסוף העיקרית הראשונית, וזאת כאשר שמירת המידע (או חלקים ממנו) חיונית למימוש המטרה הראשונית, למשל כאשר היא נדרשת לצורך התדיינות משפטית עתידית או מכוח חובה סטטוטורית.¹⁵ בנסיבות כגון אלו, מלכתחילה אין מדובר במידע עודף כמשמעותו במסמך זה.

צמצום מידע עודף כאינטרס של גורמים האוספים ושומרים על מידע

כפי שיפורט להלן, הטמעת העיקרון של צמצום מידע עודף, הן בשלב איסוף המידע והן בשלב שמירתו, עשויה להיות תואמת לאינטרסים של גורמים האוספים ושומרים מידע על אודות פרטים.

צמצום תשומות כלכליות – עמידה בהוראות הדין בכל הנוגע להגנה על מידע דורשת השקעת תשומות מרובות. כך לדוגמה, על-פי הוראות הדין הישראלי, ככל שהיקף המידע השמור במאגרי

¹⁴ סוגיית צמצום מידע מוסדרת בצורה מפורשת בדין האירופי ברגולציית הגנת המידע של האיחוד האירופי (GDPR - General Data Protection Regulation). סעיף 5 (1) (c) לתקנות אלו קובע כי מידע אישי צריך להיות "adequate, minimization". משמעות סעיף זה הינה כי מידע אישי הנאסף והנשמר במאגר מידע צריך להיות מספק על מנת להגשים את מטרת המאגר, להיות בעל רלוונטיות וקשר למטרה זו, ולא לחרוג ממה שנדרש לשם השגתה. על-פי סעיף זה, ועל יסוד עיקרון האחראיות (The accountability principle) הקבוע ב-GDPR, על גורמים שהתקנות חלות עליהם, ואשר אוספים ושומרים מידע אישי, להיות מסוגלים להוכיח כי הם נוקטים תהליכים מתאימים על מנת להבטיח שמדובר רק במידע ההכרחי להשגת המטרות, קרי שהם אינם אוספים או שומרים מידע עודף.

¹⁵ ראו לדוגמה הגדרת תקופת התיישנות בחוק התיישנות, תשי"ח-1958. לעניין חובות סטטוטוריות לשמירת מידע ראו לדוגמה תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), תשמ"ו-1986.

מידע הוא נרחב יותר או רגיש יותר, כך רמת אבטחת המידע הנדרשת היא גבוהה יותר.¹⁶ במובן זה, **צמצום מידע עודף במאגרי מידע, אשר יביא מעצם טבעו לצמצום היקף וסוגי המידע הנשמרים במאגרים, עשוי להביא גם להפחתת העלויות וההשקעה הנדרשים לשם הגנה על מידע זה.** נקודה זו היא קריטית במיוחד ביחס לגורמים שרגולציית ה-GDPR עשויה לחול עליהם כתוצאה מפעילותם המסחרית, אשר נדרשים להשקיע משאבים על מנת לעמוד בעיקרון האחרייות ולהראות כי המידע הנאסף ונשמר על-ידם אכן רלוונטי והכרחי על-פי הרגולציה האירופית. הטמעת עיקרון צמצום המידע עשויה לסייע ולהביא לצמצום עלויות בהקשר זה.

צמצום הפגיעה בפרטיות מבחינה ציבורית וההשלכות הכלכליות – כפי שצוין, איסוף ושמירת מידע עודף מגבירים את הסיכון לפגיעה בפרטיות. פגיעה זו, לדוגמה כתוצאה מדלף מידע וחשיפתו ברבים, עשויה לחשוף את החברה או התאגיד שהיה אמון על שמירת המידע לתביעות משפטיות. חשיפה שכזו עשויה גם לפגוע במוניטין של אותה חברה או תאגיד. לכן, **מכיוון שצמצום מידע עודף עשוי להביא גם למזעור מידת הפגיעה בפרטיות שתיגרם כתוצאה מדלף מידע – הרי לחברות ותאגידים אינטרס לצמצם ככל הניתן את המידע הנשמר על-ידם.**

הפחתת נטל רגולטורי – כפי שצוין, הוראות הדין עשויות, במקרים מסוימים, לחייב בעלי ומחזיקי מאגרי מידע בצמצום המידע הנשמר על-ידם. כך לדוגמה, על-פי סעיף 14 לחוק הגנת הפרטיות, בעל מאגר מידע עשוי להידרש לבקשת נושא מידע למחוק מידע שאינו מדויק. לכן, **נקיטה של חברות ותאגידים בגישה של צמצום מידע עודף, תוך ביצוע מחיקה אמיתית ומוחלטת של המידע האמור, עשויה להקל על הנטל החוקי והרגולטורי החל עליהם בהקשרים אלו.** כפי שצוין, היבט זה נכון במיוחד לחברות ותאגידים הנדרשים לפעול בהתאם לעיקרון האחרייות שב-GDPR.

חיזוק אמון הציבור – חוסר אמון וחשש מזליגת מידע מביאים לכך שחלקים לא מבוטלים מהציבור נמנעים משימוש באמצעים מקוונים מסוימים, או מספקים בכוונה מידע שגוי ולא מדויק על אודותיהם במסגרת שימושם באמצעים אלו. התחייבות חברות ותאגידים לעמידה בעיקרון צמצום המידע, לצד עמידה בהוראות הדין מבחינת אבטחת מידע, עשויים להביא לחיזוק האמון של משתמשים, על כך המשתמע מכך.

צמצום מידע עודף – דרישות החוק והמלצות הרשות להגנת הפרטיות

א. רצוי כי גורמים האוספים מידע על אודות פרטים, על-פי כל אחד משני הבסיסים הקיימים לעיבוד מידע, כלומר מתוקף הסכמה או מתוקף הסמכה שבדין, יקפידו על כך שהמידע שייאסף יהיה רלוונטי, הכרחי ונדרש לשם השגת מטרת איסוף המידע ומטרת המאגר. איסוף מידע שאינו רלוונטי ואינו הכרחי למטרת האיסוף עלול להוות פגיעה בפרטיות והפרה של הוראות

¹⁶ תקנות אבטחת מידע קובעות שלוש רמות של אבטחת מידע החלות על מאגרי מידע - נמוכה, בינונית וגבוהה. רמות אלו הנבדלות על יסוד מאפיינים שונים, לרבות רגישות המידע והיקפו. לעניין זה ראו סעיף 1 לתקנות והתוספות המפורטות בסופן.

הדין. הקפדה יתרה מצופה מגופים ציבוריים הכפופים לעקרונות המשפט המנהלי ולדרישת המידתיות.

ב. גופים ציבוריים המקבלים מידע על פי תקנות העברת מידע בין גופים ציבוריים, מחויבים במחיקת מידע עודף מיד עם קבלת הנתונים.

ג. הרשות ממליצה לכלל הגורמים הרלוונטיים להטמיע את עיקרון צמצום המידע העודף במסגרת פעילותם. על-פי עיקרון זה, יש להימנע משמירה ומכל שימוש נוסף במידע, שאינו הכרחי למטרה שלשמה הוא נמסר ולמטרת המאגר בו הוא שמור, ויש לשמור אך ורק את המידע המינימלי הנדרש למטרות אלו. זאת מבחינת היקף המידע הנשמר, סוג המידע, רגישותו וכדומה. שמירת מידע שלא למטרה לשמה נמסר ולמטרת המאגר, או שלא לצורך מטרות נלוות החיוניות ליישום המטרות האמורות (כגון לצורך התדיינות משפטית או חובה חוקית לשמירת המידע), מגדילה את הסיכון לפגיעה בפרטיות ולהפרת חובות אבטחת מידע, ומומלץ להימנע מכך.

ד. בעל מאגר מידע מחויב לבדוק, אחת לשנה, האם במאגר המידע שבבעלותו נשמר מידע עודף שאינו נדרש לשם עמידה במטרת המאגר. לגישת הרשות יתכנו מצבים בהם רצוי שבדיקה כזו תיערך מספר פעמים לאורך השנה וזאת בתלות בסוג המידע השמור ומטרת איסופו והכל על מנת להימנע ממצב בו מידע עודף נשמר במאגר ללא הצדקה לפרקי זמן ארוכים. כך, ככל שמידע השמור במאגר כולל פרטי מידע אישי רבים ורגישים, וככל שקיים קושי להצדיק את המשך שמירת המידע לאורך זמן (ביחס למטרת המאגר או מטרת איסופו), מומלץ כי בעל המאגר ייבחן האם אין מדובר במידע עודף וזאת במסגרת פרקי זמן קצרים יותר מהקבוע בתקנות.

ה. בנסיבות בהן מגיע בעל מאגר למסקנה כי מידע מסוים השמור במאגר הוא עודף, ואינו פועל לצמצום מידע זה, התנהלות זו עשויה להוות הפרה של הוראות סעיף 2(ג) לתקנות אבטחת מידע, ובעל המאגר אף עלול להיות חשוף לתביעות.

ו. במקרים ספציפיים בהם עשויה להתקיים חובה סטטוטורית לצמצום מידע עודף – כגון חובה לתקן או למחוק מידע בתנאים הקבועים בסעיף 14 לחוק הגנת הפרטיות – על הגורמים הרלוונטיים לפעול לצמצום המידע בהקדם בהתאם לקבוע בהוראות הדין.

ז. הרשות מבקשת להדגיש כי עריכת תסקיר השפעה על פרטיות בשלב מוקדם של תכנון מערכות המידע הינה דרך יעילה ואפקטיבית למזער את הסיכון לפגיעה בפרטיות, ולהביא לצמצום איסוף ושמירת מידע עודף.¹⁷ עריכת תסקיר שכזה הינה חלק מתפיסה רחבה יותר של עיצוב לפרטיות. הרשות מבקשת להדגיש בהקשר זה גם את התועלת שבמינוי ממונה הגנת פרטיות,

¹⁷ לנוסח "תסקיר השפעה על פרטיות" מטעם הרשות להגנת הפרטיות ראו: https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/privacy_by_design/he/privacyimpactassessment2015.pdf.

שבין יתר תפקידיו, הינו גם הגורם המתאים והיעיל לבחינת הצעדים הננקטים בארגון למזעור הסיכון לפגיעה בפרטיות.¹⁸

סיכום

במציאות הדיגיטלית הנוכחית מידע רב הנאסף והנשמר במאגרי מידע הוא מידע עודף, אשר אינו הכרחי ואינו רלוונטי לשם השגת המטרה שלשמה הוא נאסף מלכתחילה, או למטרות המאגר בו הוא נשמר. צמצום המידע העודף הנאסף ונשמר במאגרי מידע עשוי להביא למזעור הפגיעה בפרטיות.

במסמך זה סקרה הרשות להגנת הפרטיות את הוראות הדין הרלוונטיות והציגה המלצות לצמצום האיסוף והשמירה של מידע עודף במאגרי מידע. **ככלל, הרשות ממליצה לכלל הגורמים הרלוונטיים להטמיע את עיקרון צמצום המידע העודף במסגרת פעילותם, להימנע ככל הניתן משמירת מידע על אודות אדם שאינו הכרחי למטרת האיסוף או למטרת המאגר בו הוא שמור, ולשמור אך ורק את המידע המינימלי הנדרש וההכרחי למטרות אלו מבחינת היקף המידע הנשמר, סוג המידע, וכדומה.** כפי שפורט במסמך, הדבר עולה בקנה אחד עם הוראות שונות בדין הישראלי, כגון אלו הקבועות בסעיפים 2(9) ו-8(ב) לחוק, ובתקנה 2(ג) לתקנות אבטחת מידע.

הרשות מדגישה כי שמירת מידע עודף מהווה סיכון לפגיעה בפרטיות, והיא עשויה, במקרים רבים, להיות גם מנוגדת לאינטרסים של החברות והתאגידים המחזיקים במידע. עם זאת, הרשות מבהירה כי מידע שאינו נדרש יותר לשם מטרת איסופו המקורית או מטרת המאגר, אך ששמירתו נדרשת כנגזרת מיישום מטרות אלו (כגון מידע לצרכי התדיינות משפטית עתידית), וכן מידע הנאסף מכוח חובה סטטוטורית, אינם מהווים מידע עודף כהגדרתו במסמך זה.

¹⁸ ראו טיוטה להערות הציבור בנושא "מינוי ממונה הגנה על פרטיות בארגון ותפקידיו" מטעם הרשות להגנת הפרטיות: https://www.gov.il/BlobFolder/rfp/references_dpo/he/DPO.pdf

נספח – סיכום עיקרי המסמך

- על גורמים אשר אוספים מידע מתוקף הסכמה או הסמכה שבחוק להקפיד על כך שהמידע שייאסף יהיה רלוונטי ונדרש לשם השגת מטרת איסוף המידע ומטרת המאגר בו הוא נשמר.
- מומלץ לכלל הגורמים הרלוונטיים להטמיע את עיקרון צמצום המידע העודף במסגרת פעילותם. שמירת מידע שלא למטרה לשמה הוא נמסר ולמטרת המאגר, או שלא לצורך מטרות נלוות החיוניות עבורן (כגון לצורך התדיינות משפטית או חובה חוקית לשמירת המידע), מגדילה את הסיכון לפגיעה בפרטיות ולהפרת חובות אבטחת המידע.
- גופים ציבוריים המקבלים מידע על פי תקנות העברת מידע בין גופים ציבוריים מחויבים במחיקת מידע עודף מיד עם קבלת הנתונים.
- על-פי תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) בעל מאגר מידע מחויב לבדוק, אחת לשנה, האם במאגר המידע שבבעלותו נשמר מידע עודף שאינו נדרש לשם עמידה במטרת המאגר. עמדת הרשות היא כי רצוי שבדיקה כזו תיערך מספר פעמים לאורך השנה, בהתאם לסוג המידע השמור ומטרת איסופו, וזאת על מנת להימנע ממצב בו מידע עודף נשמר במאגר ללא הצדקה לפרקי זמן ארוכים.
- בנסיבות בהן מגיע בעל מאגר למסקנה כי מידע מסוים השמור במאגר הוא עודף, ואינו פועל לצמצום מידע זה, התנהלות זו עשויה להוות הפרה של הוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) ובעל המאגר אף עלול להיות חשוף בגינה לתביעות אזרחיות.
- במקרים ספציפיים בהם עשויה להתקיים חובה סטטוטורית לצמצום מידע עודף – כגון חובה לתקן או למחוק מידע בתנאים הקבועים בסעיף 14 לחוק הגנת הפרטיות – על הגורמים הרלוונטיים לפעול לצמצום המידע בהקדם בהתאם לקבוע בהוראות הדין.