

9 יולי 2020
יו' בתמוז תש"פ

היבטי פרטיות ביישומונים (אפליקציות) לתשלום ותיקוף שימוש בשירותי תחבורה ציבורית – מסמך מדיניות

נוסח מעודכן בעקבות תיקון 13

הקדמה

בשנים האחרונות, וכחלק מהשימוש ההולך וגובר בטכנולוגיות מידע לקידום היבטים של "תחבורה חכמה" בארץ ובעולם, אנו עדים להתפתחות השימוש ביישומונים (אפליקציות) לתשלום ולתיקוף השימוש באמצעי תחבורה ציבורית כגון אוטובוסים, רכבת ורכבת קלה.

ככלל, השימוש בטכנולוגיות מידע לקידום היבטים של תחבורה חכמה בכלל, ובמסגרת שימוש בתחבורה ציבורית בפרט, הוא מבורך. שימוש זה עשוי להביא לשיפור יעילות השימוש באמצעי התחבורה הציבורית ואף להוזלת העלויות הכרוכות בו.

עם זאת, שימוש שכזה עלול גם להיות כרוך בפגיעה קשה בפרטיותם של משתמשי התחבורה הציבורית, שחלק ניכר מהם הם למעשה "קהל שבוי" שאין בידי האפשרות שלא להשתמש בשירותים אלו. תחבורה ציבורית הינה שירות ציבורי חיוני, המבטא את חובתה של המדינה לאפשר לאזרחיה לממש את חופש התנועה שלהם במרחב הציבורי. לאור האמור, ובהינתן שימוש ביישומונים בהקשר הנדון כרוך באיסוף ועיבוד מידע אישי רב ורגיש, עמדת הרשות להגנת הפרטיות (להלן: "הרשות") היא כי השימוש ביישומונים אלו צריך להיעשות תוך מתן התייחסות מעמיקה להיבטים של הגנה על פרטיות וכן הגנה על המידע האישי שנאסף, והכל כפי שיפורט בהמשך.

יודגש כבר כעת כי לגישת הרשות, עצם השימוש ביישומונים לתשלום ולתיקוף שימוש בתחבורה ציבורית אינו פסול שלעצמו. עם זאת, שימוש זה צריך להיעשות בצורה סבירה, שקופה והמאזנת כראוי בין הצורך להשתמש במידע על אודות משתמשים לבין ההגנה על פרטיותם. כפי שיפורט בהמשך, דגש מיוחד יש לשים בהקשר זה על סוגיית ההסכמה ועל מתן חלופה אנונימית לשימוש בשירותי תחבורה ציבורית, אם במסגרת היישומונים, ואם במסגרת חלופית אחרת.

מטרות מסמך זה הן להציג את העמדה העקרונית של הרשות בנושא שבנדון, להבהיר ולחדד את הכללים המרכזיים בנושא היבטי הגנת הפרטיות במסגרת שימוש ביישומונים לתשלום ולתיקוף השימוש בשירותי תחבורה ציבורית, ולהציג את האיוזונים והדרכים לפעולה בתחום. בחלק הראשון יוצג הרקע לשימוש ביישומונים לתשלום ולתיקוף השימוש בתחבורה ציבורית. לאחריו תוצג התייחסות לחשיבותה של התחבורה הציבורית בישראל, עקרונות הפרטיות הרלוונטיים, והאתגרים המרכזיים שמציב השימוש ביישומונים בתחבורה הציבורית מבחינת הגנה על פרטיות. בסוף המסמך יוצגו המלצות הרשות בנושא.

יישומונים לתשלום ולתיקוף שימוש בתחבורה ציבורית – רקע כללי

באופן מסורתי, התשלום בעבור שימוש באמצעי תחבורה ציבורית נעשה במסגרת שימוש בכרטיסי נייר. בשנים האחרונות, מטעמים של יעילות, נוחות וחסכון, מתרחש מעבר לשימוש באמצעים דיגיטליים לתשלום ולתיקוף השימוש באמצעי תחבורה. אמצעים אלו מוגדרים, בין היתר, כמערכות תחבורה חכמות (ITS – Intelligent Transportation Systems), מערכות כרטוס אוטומטי משולבות לתחבורה ציבורית (integrated e-ticketing systems for public transport), ושירותי תחבורה ציבורית מבוססת חשבון מרוחק (תמ"ר).

האמצעים הדיגיטליים בהם ניתן לעשות שימוש לתשלום ולתיקוף שימוש בתחבורה ציבורית הם מגוונים. אמצעי מרכזי אחד הוא כרטיס אלקטרוני חכם הפועל בטכנולוגיית Calypso, והניתן לטעינה רב פעמית. זהו האמצעי בו נעשה שימוש בישראל בשנים האחרונות ("רב-קו"). אמצעי מרכזי אחר הוא יישומון (אפליקציה) המותקן בטלפון החכם של משתמשי התחבורה הציבורית, ואשר במסגרתו יכול המשתמש לשלם בעבור שימוש באמצעי התחבורה הציבורית השונים. התשלום יכול להתבצע, בין היתר, באמצעות סריקת קוד QR (Quick Response Code) או באמצעות קירוב מכשיר הטלפון לסורק (טכנולוגיית Near Files Communication – NFC). במקרים מסוימים תיקוף הכרטיס יכול להיעשות גם במסגרת איכון מיקום המשתמש וזאת באמצעות שימוש בטכנולוגיית GPS או טכנולוגיית RFID. אפשרות נוספת היא תשלום על שימוש בשירותי תחבורה ציבורית ישירות באמצעות כרטיסי אשראי. בניגוד לאופן התשלום בכרטיסים חכמים, הנעשה לרוב מראש וללא התייחסות לאופן השימוש בתחבורה הציבורית, יישומונים מאפשרים למשתמשים לשלם בהתאם להרגלי השימוש שלהם, ועל-פי תמחור משתנה.

ככלל, המעבר לשימוש באמצעים דיגיטליים לתשלום ולתיקוף שימוש בתחבורה ציבורית הוא חלק מתפיסה כוללת של קידום תחבורה חכמה בישראל ובעולם. תחבורה חכמה היא מושג המבטא יישום אינטגרטיבי של מערכות טכנולוגיות למידע, תקשורת וניהול במערכות תחבורה, לרבות תשתיות תחבורה, כלי תחבורה והמשתמשים בהם. תחום רחב זה כולל מגוון אמצעים טכנולוגיים המאפשרים שינוי באופן ההתנהגות של הפרט במרחב הציבורי: החל מיישומונים לקידום נסיעות משותפות, דרך אמצעי תחבורה חדשים (כמו רכבים אוטונומיים וקורקינטים חשמליים) ועד הטמעת תשתיות תקשורת מתקדמות לניהול תנועה. מדינות רבות בעולם, וישראל בכללן, החליטו לפתח את תחום התחבורה החכמה.

סוגיית השימוש ביישומונים לתשלום ולתיקוף השימוש בשירותי תחבורה ציבורית, לרבות ההתייחסות להיבטי פרטיות במסגרת שימוש זה, אינה מוסדרת כיום ישירות ומפורשות בהוראות הדין.

בחודש מאי 2020, תוקן צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה בקווי השירות באוטובוסים ומחירי נסיעה ברכבת מקומית), התשס"ג-2003, ובין היתר הוספה לו הגדרת "אמצעי תשלום מתקדם", אשר הוגדר כ"יישום אלקטרוני, למעט כרטיס 'רב-קו', אשר מאפשר לאוחז בו

לתקף את נסיעתו באמצעי התחבורה הציבורית השונים ולשלם בעדה באופן מאובטח, ובכלל זה בטלפון סלולרי חכם, ביישומון סלולרי שמוותקן בו או באמצעי סלולרי אחר, באמצעי דיגיטלי או בטכנולוגיה אחרת". הצו מגדיר "תיקוף באמצעי תשלום מתקדם" כ"תיאום בין אמצעי התשלום המתקדם להתקן שמוותקן או שקשור באמצעי התחבורה הציבורית השונים לשם אישור הנסיעה והתשלום בעדה, ובכלל זה סריקה של ההתקן". הצו מגדיר גם את תקרות החיוב בעבור שימוש בתחבורה ציבורית, אשר שולם באמצעות היישומונים. הסוגיה אמנם חורגת מגדרו של מסמך זה, אולם קיימת שאלה האם צו שתכליתו ומיקומו הנורמטיבי בתחום פיקוח על המחירים – יכול להיות מקור סמכות לפגיעה בפרטיות.

בכל הנוגע לשימוש בכרטיסים חכמים ("רב-קו") – גם השימוש באמצעי זה לא הוסדר עד היום בחקיקה ייעודית. בשנת 2016 הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את הצעת החוק להסדרת השימוש בכרטיס חכם בתחבורה ציבורית, התשע"ו-2016, במסגרתה מוצע להסמיך את משרד התחבורה לקבוע כי יישומון יהווה כרטיס חכם לעניין החוק, ולהסמיך את שר התחבורה לקבוע הוראות בנושא. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה, אך הדיונים בה לא נשלמו בכנסת ה-20. יצוין כי בשנת 2012 פרסמה הרשות להגנת הפרטיות (בשמה הקודם, רמו"ט) הנחייה בנוגע לתחולת הוראות חוק הגנת הפרטיות על מאגרי מידע של מפעילי כרטיס חכם בתחבורה ציבורית.¹

לסיום חלק זה יצוין כי בהחלטה מס' 2316 משנת 2017 התחייבה ממשלת ישראל לפתח את תחום התחבורה החכמה ולהפוך את ישראל למובילה בעולם. בשנת 2020 פרסמה הרשות להגנת הפרטיות מדריך הגנת הפרטיות בעידן הדיגיטלי. מדריך זה מתייחס, באופן כללי, להיבטים שונים הנוגעים להגנה על פרטיות במסגרת סוגיות שונות הנוגעות לתחבורה חכמה. יישומונים בשירותי תחבורה הוזכרו במדריך זה כ"אפליקציות ארנק לתשלום דיגיטלי", והן הוגדרו כבעלות פוטנציאל לסיכון גבוה לפרטיות.²

התחבורה הציבורית כשירות ציבורי חיוני

תחבורה ציבורית הינה **שירות ציבורי חיוני**. **שירות זה מבטא את חובתה של המדינה לאפשר לאזרחיה לממש את חופש התנועה שלהם במרחב הציבורי**. מלבד היותה אמצעי למימוש חופש התנועה, לתחבורה הציבורית יש תפקיד חברתי משמעותי. שכן, עבור אוכלוסיות נרחבות בציבור (כגון ילדים, קשישים, אנשים עם מוגבלות, וכן אוכלוסיות מוחלשות שאין בבעלותן רכב פרטי) התחבורה הציבורית היא האמצעי היחיד המאפשר להן להתנייד במרחב הציבורי, ובכך לממש זכויות אחרות העומדות להן. לתחבורה הציבורית חשיבות גם מבחינה כלכלית ומבחינות נוספות כגון איכות החיים של אזרחי ישראל.

ככלל, על גופים המספקים שירותים ציבוריים חיוניים מוטלות חובות מסוימות הנגזרות מחיוניות השרות, כגון חובת מתן שירות לכל הפונים אליהם (אלא אם יש טעם סביר להימנע מכך), באמצעים סבירים, בתמורה סבירה וללא הפליה.³ לאור חשיבותה של התחבורה הציבורית, במשך השנים

¹ <https://www.justice.gov.il/Publications/Articles/Documents/12012.pdf>

² <https://www.gov.il/he/pages/guide-transportation-privacy>

³ תא (ת"א) 32053007-17 א.י. איור בע"מ נ' ישראל בע"מ (פורסם בנבו, 5.5.2020).

הושם דגש על היכולת של הציבור להשתמש בתחבורה הציבורית באופן שוויוני. כך לדוגמה, סעיף 19(א) לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, קובע מפורשות כי אנשים עם מוגבלות זכאים לשירותי תחבורה ציבורית נגישים ומתאימים לשימושם. בית המשפט העליון קבע בהקשר אחר כי הפרדה בין נשים לגברים במסגרת שימוש באוטובוסים המיועדים לחברה החרדית, היא אפליה פסולה.⁴

כל האמור מבטא את חשיבותה של התחבורה הציבורית בישראל וכן את הצורך בהקפדה כי אופן הפעלתה ייעשה בצורה סבירה המכבדת את זכויותיהם של המשתמשים בשירות זה, וזאת ללא רלוונטיות לזהות הגורם המספק את השירות. **מסקנה עקרונית זו צריכה לעמוד ברקע הדברים גם בדיון בדבר הזכות לפרטיות של משתמשי התחבורה הציבורית בישראל.**

עקרונות דיני הגנת הפרטיות בקליפת האגוז
הזכות לפרטיות הינה זכות חוקתית הקבועה בסעיף 7 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. זכות זו היא 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, בחייהם. תפיסה זו באה לידי ביטוי בדין הישראלי, בין היתר, בהוראות סעיף 1(2) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות") המגדיר פגיעה בפרטיות כ"בילוש או התחקות אחר אדם העלולים להטרידו".

חוק הגנת הפרטיות כולל מספר עקרונות מרכזיים. עיקרון אחד הוא **עיקרון ההסכמה**, המבטא את שליטתו של הפרט ביחס למידע הנוגע אליו, ולפיו הפרט הוא האחראי ביחס לאיזה מידע הנוגע אליו נחשף, 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. עיקרון מרכזי נוסף 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 מלכתחילה ורק למטרת המאגר שנקבעה לו כדין. במובן זה, שימוש במידע למטרה אחרת מזו שלשמה הוא נאסף, מהווה פגיעה בפרטיות והפרה של הוראות החוק. חוק הגנת הפרטיות, והתקנות שהותקנו מכוחו, קובעים גם חובות שונות הנוגעות לרישום מאגרי המידע ואופן אבטחת המידע, ובין היתר, גם את החובה לבחון את הצורך בהמשך שמירתו של מידע בתלות בתכלית איסופו.

חוק הגנת הפרטיות מתייחס גם ל**זכויות נושא המידע**. כך, על-פי סעיף 11 לחוק, פנייה לאדם לקבלת מידע אישי לשם עיבודו במאגר מידע תלווה בהודעה שיצוין בה אם חלה על אותו אדם חובה חוקית למסור את המידע, או שמסירת המידע תלויה ברצונו ובהסכמתו ומהי תוצאת אי-ההסכמה; המטרה אשר לשמה מבוקש המידע; שמו של בעל השליטה במאגר המידע, ודרכי ההתקשרות עימו;

⁴ בג"ץ 746/07 נעמי רגן נ' משרד התחבורה, סד(2) 530 (2011).

למי יימסר המידע ומטרות המסירה; כמו גם על זכותו לעיין במידע האישי אודותיו לפי סעיף 13 לחוק והזכות לבקש תיקון של המידע האישי לפי סעיף 14 לחוק.⁵

אמנם, ככל הזכויות, גם הזכות לפרטיות אינה מוחלטת ובהחלט יתכנו נסיבות בהן אינטרסים אחרים יצדיקו פגיעה מסוימת בזכות לפרטיות. תפיסה זו מוסדרת, בין היתר, במסגרת ההגנות הקבועות בסעיף 18 לחוק הגנת הפרטיות. עם זאת, פגיעה שכזו צריכה להיעשות בהתאם לתכלית הוראות הדין ולעמוד בעקרונות הכלליים של פעולה בסבירות ותום לב, וככל שמדובר בגופים ציבוריים – גם בדרישת המידתיות.

יישומונים לתשלום ולתיקוף שימוש בתחבורה ציבורית – אתגרי פרטיות ככלל, השימוש ביישומונים לתשלום ולתיקוף שימוש בתחבורה ציבורית הוא לגיטימי ואין בו, שלעצמו, בכדי להוות פגיעה בפרטיות. עם זאת, שימוש זה צריך להיעשות תוך מתן התייחסות מעמיקה להיבטי פרטיות ואבטחת מידע, ותוך שימת דגש על סוגיית ההסכמה. התייחסות זו רצוי שתעשה כבר בשלב התכנון הטכנולוגי וטרם השימוש ביישומונים.

השימוש ביישומונים לתשלום ולתיקוף שימוש בתחבורה ציבורית מעלה מספר סוגיות הנוגעות לפרטיות ולאבטחת מידע. להלן יפורטו אתגרי הפרטיות המרכזיים הרלוונטיים לעניין זה:

1. ספק במודעות להסכמה לאיסוף מידע – על פי חוק הגנת הפרטיות, הסכמה לויתור על פרטיות צריכה להיות "מדעת". משמעות הדבר היא שבמסגרת בקשת ההסכמה יש להעניק לפרט את כל המידע הרלוונטי עבורו (לרבות מטרת איסוף המידע והשלכות האיסוף), לאורו הוא יוכל לבחון את הבקשה.

עם זאת, מחקרים רבים מעידים כי הליך מתן ההסכמה תוך שלפרט ניתנת האפשרות לעיין בתנאי השימוש, אינו משיג את מטרותו לאפשר לפרט לשלוט על אופן השימוש במידע הנוגע אליו. זאת בין היתר כיוון שמצופה ממנו לקרוא מסמכי מדיניות ארוכים בעת הפעלת היישומון לצורך ביצוע פעולה פשוטה, וכן ולנוכח המורכבות הקיימת בהבנת אופן השימוש במידע דיגיטלי.

דבר זה נכון, בחזקת קל וחומר, כאשר מדובר במתן הסכמה לשימוש ביישומונים ככלל, וביישומונים לתחבורה ציבורית בפרט. במסגרת הליך קבלת הסכמה לשימוש ביישומונים מתבקשים אנשים להעניק הסכמתם לכל האמור במסמכי מדיניות ארוכים, המנוסחים בצורה משפטית ומורכבת. הליך זה מתקיים, לרוב, במסגרת שימוש של האדם בטלפון החכם שברשותו, שהתצורה הטכנולוגית והפיזית שלו לא מתאימה תמיד לקריאת מסמכים ארוכים ומורכבים. מטבע הדברים, במצב שכזה עומד בפני כל אדם קושי אמיתי להבין את משמעות ההסכמה הניתנת על-ידו. מצב זה הינו בעייתי אף יותר בכל הנוגע ליישומונים לשימוש בתחבורה ציבורית, כגון במקרים בהם אנשים יורידו את היישומון זמן קצר לפני

⁵ להרחבה ראו הרשות להגנת הפרטיות "חובת יידוע במסגרת איסוף ושימוש במידע אישי" (2022).

שימושם בפועל בשירותי התחבורה הציבורית, מבלי שיש להם פניות לבחון לעומק את הבקשה ואת השלכותיה.

כל האמור מבטא את הקושי בקבלת הסכמה מדעת בהקשר האמור. בעניין זה יש לציין גם כי חלק לא מבוטל ממשתמשי שירותי התחבורה הציבורית הם קטינים עד גיל 18, אוכלוסייה מבוגרת וכן אנשים עם מוגבלות. קהל זה הינו, מעצם מהותו, "קהל שבוי" שבמקרים רבים נעדר יכולת להתנייד במרחב הציבורי ללא שירותי תחבורה ציבורית. מטבע הדברים, קבלת הסכמה לויתור על פרטיות בקרב אוכלוסיות אלו עשויה להיות בעייתית ולא לעמוד בדרישות הדין בכל הנוגע לקבלת הסכמה מדעת.

2. העדר חלופות – **הסכמה חופשית ומדעת של אדם לבקשה לשימוש במידע על אודותיו יכולה להיחשב ככזו רק כאשר עומדת לאדם האפשרות הסבירה לסרב לה.** בהמשך לנקודה שצוינה קודם לכן, אחד החששות המרכזיים בכל הנוגע לשימוש ביישומונים לתחבורה ציבורית (או לשירותים ציבוריים אחרים לצורך העניין), הוא כי אנשים יאלצו לתת הסכמתם לשימוש במידע הנוגע אליהם, וזאת לא מתוך רצון חופשי אלא מחוסר ברירה. מצב זה עלול להיווצר בנסיבות בהן לא תעמוד לאנשים האפשרות המעשית להשתמש בשירותי התחבורה הציבורית, אלא בכפוף לתשלום באמצעות יישומונים אלו. נכון להיום, קיימת בפני ציבור משתמשי התחבורה הציבורית האפשרות להשתמש בכרטיס חכם אנונימי, אשר מאפשר להם לנוע במרחב הציבורי באופן בלתי מזוהה, ותוך שמירה על פרטיותם. אלא שצמצום מספר עמדות הטעינה של כרטיסים חכמים אנונימיים, ומשבוטלה לאחרונה, עבור מרבית האוכלוסייה, האפשרות לשלם באמצעות כרטיסי נייר, ייצור מצב בו הציבור יחויב, דה-פקטו, בשימוש ביישומונים שהשימוש בהם כרוך במתן פרטים מזהים – ויהווה פגיעה קשה בפרטיות, ללא חלופה בת-קיימא לשימוש בתחבורה ציבורית.

3. תחושת מעקב ופגיעה בשליטה במידע – שימוש ביישומונים לתשלום ולתיקוף שימוש בתחבורה ציבורית, ובמיוחד כזה הנעשה באופן המחייב דה-פקטו שימוש ביישומונים אלו, עלול להיתפס כפגיעה בפרטיות גם בהיבט של תחושת מעקב. מצב זה עלול להביא ליצירת תחושה של מעקב תמידי אחר מיקומו של היחיד במרחב הציבורי, באופן אשר יצטייר כפגיעה בפרטיותו וביכולתו להתנהל במרחב הציבורי באופן אנונימי ובלתי מזוהה. בעניין זה חשוב לזכור כי המידע הנאסף במסגרת שימוש ביישומונים לתשלום ולתיקוף שימוש בתחבורה ציבורית הוא מידע רגיש הכולל פרטים מזהים, ואשר מתוכו ניתן גם ללמוד רבות על פרטי נסיעותיו, שיש בהם כדי ללמד על התנהלותו של אדם ועל אורחות חייו. במצב שכזה, תחושת המעקב והפגיעה בשליטה במידע עלולות להתעצם, ולהיתפס כפגיעה קשה וחמורה בפרטיות.

4. זליגת מידע – שימוש ביישומונים לתשלום ולתיקוף שימוש בשירותי התחבורה הציבורית כרוך, על-פניו, באיסוף ובעיבוד מידע אישי רב על אודות משתמשים בתחבורה ציבורית כגון פרטים מזהים (שם פרטי ומשפחה, מספר ת.ז.), גיל, פרטי התקשרות, פרטי נסיעותיו והרגלי

הפרט במהלך חיי היומיום, פרטים פיננסיים, התייחסות למוגבלות ועוד. כמו כן, שימוש ביישומים כרוך גם באיסוף נתוני מיקום, אשר מהווה מידע בעל רגישות מיוחדת כהגדרתו בסעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות, וזאת גם שלעצמם, וגם משום שהם מלמדים על חלק מהקטגוריות האחרות של מידע בעל רגישות מיוחדת, כגון על מצב בריאותו של אדם.

מצב זה מעלה את החשש כי המידע שייאסף במסגרת השימוש ביישומונים יזלוג וייחשף בפני גורמים שאינם מורשים. לאור כך שהמידע הנאסף הוא מידע רגיש הכולל פרטים מזהים, ואשר מתוכו ניתן גם ללמוד רבות על התנהלותו של אדם ועל אורחות חייו, הרי שזליגת מידע במצב שכזה עלולה להוות פגיעה קשה וחמורה בפרטיות.

בעניין זה יש לציין כי שימוש ביישומונים, על-אף היתרונות הרבים שיש בו, עלול להיות בעייתי מבחינת הגנה על פרטיות, וזאת מעצם היותם פועלים תחת מכשירים חכמים המאפשרים לגורמים שונים גישה למידע הנמצא בהם. כך, כפי שנכתב בדו"ח של מרכז המידע והמחקר של הכנסת משנת 2016 שדן בהיבטי פרטיות ביישומונים, "סביבת המשתמש של הטלפון החכם מבוססת על מספר לא מבוטל של ספקי שירות בשכבות שונות של המוצר: החברה המייצרת את החומרה – הטלפון עצמו; החברה המפתחת את מערכת ההפעלה שעל גביה פועל המכשיר; חברות התקשורת המפעילות (ספקי שירותי השיחות והגישה לאינטרנט); חנויות האפליקציות; מפתחי האפליקציות ולבסוף צדדים שלישיים שונים (רשתות מפרסמים ועוד). **לכל גורם בשרשרת האמורה יכולה להיות השפעה על פרטיות המשתמש**" (ההדגשה במקור).⁶

כך לדוגמה, חיבור מכשיר חכם לרשת אלחוטית (Wi-Fi) ציבורית עלול לחשוף מידע השמור בטלפון לגורמים שונים ה"יושבים" על אותה רשת. במובן זה, בניגוד לכרטיס חכם, אשר אינו חשוף במובנים אלו, שימוש ביישומונים לתשלום ותיקוף שימוש בתחבורה ציבורית חושף את המשתמשים בהם בצורות שונות ונרחבות יותר, העשויות להביא לזליגת מידע רגיש על אודות המשתמשים.

בנוסף לכל האמור יש לזכור כי בטלפונים חכמים נשמר מידע רב על אודות המשתמשים בהם, שאינו נובע מהשימוש ביישומונים של התחבורה הציבורית. מידע זה כולל, בין היתר, את היסטוריית החיפוש במנועי החיפוש שבטלפון, תכתובות הדוא"ל, הודעות טקסט ותמונות. מידע זה הינו רגיש במהותו ויש בו בכדי ללמד רבות על זהותו של בעל הטלפון ואורחות חייו. מטבע הדברים, שילוב מידע זה עם מידע הנובע מהשימוש ביישומונים, מגביר את פוטנציאל הפגיעה בפרטיות, במידה ומידע זה יזלוג ויגיע לגורמים לא מורשים. במובן זה, שימוש ביישומונים מגביר את פוטנציאל הפגיעה בפרטיות הקיימת מלכתחילה בשימוש במכשירים חכמים. יצוין, כפי שיפורט בהמשך, כי מקום בו נעשה עיצוב מכוון פרטיות מושכל מראש, ניתן לייצר איזונים מתאימים למתן מענה לשימוש ביישומונים.

⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת "סוגיית הפרטיות בטלפונים החכמים" (18.7.2016).

5. אבטחת המידע – בהמשך ישיר לנקודה הקודמת יש לציין כי מגוון השיטות השונות בהן יישומונים אוספים מידע לגבי שימוש בתחבורה החכמה ומתקפים את השימוש בתחבורה הציבורית, יכול להוות ווקטור תקיפה מצידם של גופים המעוניינים לשבש את פעילות היישומונים, את מערכות התחבורה החכמה או את מאגרי המידע שבהן. גופים כאלה פועלים גם לשם גניבת מידע אודות המשתמשים ביישומון, לרבות תוך ניסיון להונות אותם או את המערכת לשם הוצאת כספים וגניבתם. כך לדוגמה, תוקפים עלולים לנצל את השימוש במערכות מבוססות NFC כדי לדמות סריקה של מכשיר טלפון על ידי קורא נייד במהלך הליכה במרחב הציבורי. במהלך פעולה כזו יועברו פרטי מידע לסורק הנחזה להיות מותקן בתחבורה ציבורית, ובהמשך עלולות אף להתבצע עסקאות פיננסיות. כל האמור מחדד את הצורך ביישום מערכות מתקדמות לאבטחת מידע.
6. איסוף מידע שלא לצורך – שימוש ביישומונים לתשלום ולתיקוף שימוש באמצעי תחבורה ציבורית עשוי להביא למצב בו מידע אישי רב על אודות משתמשים – לרבות כזה אשר אינו נדרש לשם מתן השירות (כגון מקום מגוריו של אדם) – ייאסף וישמר במאגרי מידע שונים, וזאת לפרקי זמן ארוכים, וללא כל תכלית ראויה. בעניין זה יש לזכור כי בעבור אנשים רבים, השימוש בתחבורה ציבורית נעשה ברמה יומיומית, וכן כי מידע על אודות הרגלי הנסיעה של אדם בתחבורה הציבורית עשוי, מעצם טבעו, להוות בסיס לחשיפת מידע נוסף על אודות אותו אדם. כל האמור מחדד את הבעייתיות שבאיסוף מידע עודף במסגרת שימוש ביישומונים האמורים.
7. הרשאות גישה למכשירים ואמצעים טכנולוגיים נוספים – בהמשך לנקודה הקודמת יש לזכור כי יישומונים רבים מבקשים מהמשתמשים בהם הרשאות גישה למידע המצוי במכשיר החכם (כגון לרשימת אנשי הקשר שלהם או למאגר התמונות שבמכשיר) ולאמצעים טכנולוגיים נוספים הקיימים בו (כגון מצלמה, מיקרופון וכדומה). הרשאה זו, הניתנת במקרים רבים על-ידי משתמשים מבלי שנתנו את מלוא דעתם להשלכותיה, חושפת אותם בצורות שונות, ועלולה להביא לכך שמידע רגיש על אודותיהם ייאסף ויעובד לצרכים שונים, כתוצאה מהרשאה זו. במקרים רבים ההרשאה המבוקשת אינה מחויבת לשם מתן השירות עצמו. כך לדוגמה, יישומון לניווט גיאוגרפי המבוסס GPS אינו יכול לפעול ללא הרשאה לנתוני המיקום של המכשיר. מנגד, הרשאה למצלמה או למיקרופון (הגם שיכולים להיות רלוונטיים ליכולות מסוימות של היישומון), אינם מחויבים לשם פעילותו הבסיסית.
8. שימוש במידע למטרות זרות ופסולות – לאור רגישותו של המידע הצפוי להיאסף במסגרת היישומונים וערכו הכלכלי, קיים חשש כי גורמים בעלי אינטרסים יבקשו לעשות שימוש במידע למטרות זרות ופסולות, וזאת כחלק מהניסיון להתחקות אחר התנהלותו של אדם ואורחות חייו. שימוש שכזה במידע מהווה, מטבע הדברים, פגיעה חמורה בפרטיות. בעיה זו מתחדדת שעה שהגורמים האמונים על איסוף המידע ועיבודו הם גורמים פרטיים בעלי עיסוקים ואינטרסים כלכליים, העלולים ליצור להם תמריץ לעשות שימוש במידע גם לשם הפקת רווח כלכלי.

יישומונים לתשלום ולתיקוף שימוש בתחבורה ציבורית – עמדת והמלצות הרשות להגנת הפרטיות

עמדתה העקרונית של הרשות להגנת הפרטיות היא כי פרטיות אינה מהווה חסם בפני השימוש באמצעים דיגיטליים המבקשים להביא לייעול השירותים הציבוריים ולחסכון במשאבי הציבור. עם זאת, קידום אמצעים דיגיטליים ויישומם צריך להיעשות בצורה הוגנת, מאוזנת, סבירה, בטוחה ושקופה, תוך מתן התייחסות מעמיקה להיבטים של הגנה על פרטיות. זאת במיוחד כאשר מדובר באמצעים דיגיטליים האמורים להיות מיושמים למתן ולהספקת שירותים ציבוריים חיוניים.

ככלל, השימוש ביישומונים לתשלום ותיקוף שימוש בתחבורה ציבורית אינו פסול מיסודו ואין בו, שלעצמו, בכדי להוות פגיעה בפרטיות. עם זאת, לאור היות התחבורה הציבורית שירות ציבורי חיוני, לאור האתגרים שפורטו קודם לכן, ובמיוחד לאור העובדה כי במקרים רבים לא עומדות בפני היחיד חלופות אחרות פרט לשימוש בשירותי תחבורה ציבורית – הרי שיש להקפיד כי השימוש ביישומונים לתשלום ולתיקוף שימוש בתחבורה ציבורית ייעשה תוך הגנה על פרטיות המשתמשים.

לאור האמור ולאור כל שפורט לעיל, הרשות להגנת הפרטיות מבקשת לחדד את הנקודות הבאות:

1. שימוש ביישומונים לתשלום ולתיקוף השימוש בתחבורה ציבורית כרוך באיסוף ובעיבוד של מידע אישי, לרבות מידע אישי בעל רגישות מיוחדת, שיש בהם פוטנציאל להביא לפגיעה חמורה בפרטיותם של משתמשי התחבורה הציבורית בישראל.
2. על משרד התחבורה וכל גוף או רשות ציבורית, המתקשרים עם הגורמים המפעילים והמספקים את היישומונים לצורך מתן שירות ציבורי חיוני, ובמקרה הנדון לתשלום ולתיקוף השימוש בתחבורה ציבורית, מוטלת האחריות לוודא כי גורמים אלו פועלים בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות והתקנות שהותקנו מכוחו.
3. בהתאם להוראות סעיף 17 לחוק, על משרד התחבורה ועל הגורמים המפעילים והמספקים את היישומונים לעמוד בהוראות חוק הגנת הפרטיות והתקנות שהותקנו מכוחו, לרבות בכל הנוגע לחובות המוטלות עליהם בהיבטים של אבטחת מידע ואופן ניהול מאגרי המידע. בהתאם לאמור לעיל, אבטחת המידע צריכה להיעשות, ככל האפשר, ביחס לכל השלבים בשרשרת השימוש ביישומונים (קרי מרגע ההורדה מחנות היישומונים ועד לאופן השימוש בהם בפועל), ותוך מתן התייחסות מיוחדת לאתגרים הייחודיים הקיימים בנושא, כמו לדוגמה בכל הנוגע לחשיפת מידע המצוי בטלפון החכם במסגרת גלישה ברשת ציבורית ו"פתוחה".
4. חשוב לוודא כי הליך קבלת הסכמת משתמשי התחבורה הציבורית לשימוש ביישומונים ולאיסוף המידע ייעשה באופן המאפשר למשתמשים לקבל את כל המידע הנדרש להם לשם

מתן הסכמה מדעת, באופן פשוט וקל להבנה.⁷ התייחסות מיוחדת יש להעניק בהקשר זה לאוכלוסיות רגישות כגון קשישים, ילדים ואנשים עם מוגבלות.

5. **מומלץ כי הגורמים הרלוונטיים (משרד התחבורה והגורמים המספקים את השירות) יעמידו בפני ציבור משתמשי התחבורה הציבורית את האפשרות להשתמש ביישומונים במידה כזו או אחרת של אנונימיות, ככל שדבר זה אפשרי מבחינה טכנולוגית.** בכך יתאפשר למשתמשים לשלוט על פרטיותם ולבחור בין שימוש הכרוך באיסוף מידע אישי לזה המאפשר להם לשמור על אנונימיות במסגרת השימוש. מודל שכזה מיושם בישראל במסגרת שימוש בכרטיס ה-"רב-קו". נדגיש כי אפשרות מעין זו צריכה להיות חלק מהמפרט הטכנולוגי הראשוני של היישומונים, חלק מעיצוב מכון פרטיות.

6. במידה שלמשתמשים לא תעמוד האפשרות לשימוש אנונימי ביישומונים, **חשוב לוודא כי במקביל תמשיך לעמוד לציבור חלופה סבירה וממשית לשימוש בהם, כגון שימוש בכרטיס חכם אנונימי או תשלום במזומן.** אי-הצגת חלופה תכפה על ציבור המשתמשים לתת הסכמתם לאיסוף המידע, באופן המנוגד למהותו של עיקרון ההסכמה והוראות סעיף 1 לחוק הגנת הפרטיות.⁸

7. יש לוודא כי הגורמים האוספים מידע במסגרת השימוש ביישומונים עושים שימוש במידע שנאסף אך ורק בהתאם למטרה שהוגדרה מלכתחילה במסגרת קבלת ההסכמה לאיסוף המידע.

8. יש לוודא כי המידע הנאסף במסגרת השימוש ביישומונים הוא רק כזה הנדרש לצורך הפעלת שירות התחבורה הציבורית. ככל שהגורם המפעיל את היישומונים מבקש לאסוף מידע מהמשתמשים לשימושים נוספים ולמטרות שאינן הפעלת שירות התחבורה – יש להקפיד כי איסוף מידע זה ייעשה רק לאחר קבלת הסכמה אקטיבית (Opt-in Mechanism) של המשתמשים לשימושים ומטרות אלו.⁹

מומלץ כי ההסכמה לשימושים נוספים תעשה, ככל הניתן, בהליך נפרד מהליך בקשת ההסכמה הראשונית לעצם השימוש ביישומונים לצרכי נסיעה בתחבורה הציבורית. כמו כן אין להתנות את השימוש ביישומונים בקבלת הסכמה לאיסוף מידע לשימושים נוספים. בעניין זה יש להבהיר למשתמשים כי **סירובם להעניק את ההסכמה לשימושים הנוספים לא יפגע בהם ולא ישפיע על אפשרות שימושם ביישומונים לצרכי נסיעה בתחבורה ציבורית.**

⁷ להרחבה ראו גילוי דעת הרשות להגנת הפרטיות בנושא "**הסכמה בדיני הגנת פרטיות**" (פברואר 2026).

⁸ שם, סעיפים 31-35.

⁹ להסבר על אופן קבלת הסכמה במתכונת של Opt-In ראו פסקה 10 להנחיית הרשות להגנת הפרטיות מס' 2/2017 "פרשנות ויישום הוראות חוק הגנת הפרטיות בעניין דיור ישיב ושיירותי דיור ישיב". ההנחיה **זמינה כאן**. לעניין השימוש בהסכמה במתכונת של Opt-In בהקשר לזכות לפרטיות ראו ע"מ 1386/07 **עיריית חדרה נ' שנירס בע"מ** (פורסם בנבו, 16.7.2012); מיכאל בירנהק **מרחב פרטי: הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה** 237 (2010).

9. מומלץ כי במסגרת השימוש ביישומונים לא יידרשו המשתמשים להעניק הרשאת גישה למידע המצוי במכשיר החכם או לאמצעים טכנולוגיים המותקנים בו (מצלמה, מיקרופון), אלא רק להרשאות הבסיסיות הנדרשות לפעילות תקינה של המכשיר והיישומון. ככל שהגורם המפעיל את היישומונים מבקש הרשאה למטרות אחרות – עליו להבהיר למשתמשים כי הרשאה זו אינה נדרשת לעצם פעילות היישומון ולהסביר להם את משמעות מתן ההרשאה מבחינת ההגנה על פרטיותם. כמו כן, יש להבהיר למשתמשים כי סירוב להענקת הרשאות לשימושים/אמצעים שאינם מחויבים לפעילות היישומון, לא יפגע או ישפיע על היכולת להשתמש ביישומון לצורכי נסיעה בתחבורה ציבורית.
10. בהתאם לתקנה 2(ג) לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017, יש לוודא כי הגורמים שמאגרי המידע מצויים בבעלותם (בעלי השליטה במאגרים) יבחנו, לפחות אחת לשנה, אם המידע הנשמר על-ידם בהקשר זה אינו חורג מהנדרש ביחס למטרות המאגר.
11. ככל שמידע הנאסף אמור לעבור לתחומי מדינה אחרת יש לוודא עמידה בתקנות הגנת הפרטיות (העברת מידע אל מאגרי מידע שמחוץ לגבולות המדינה), התשס"א-2001.
12. רצוי כי קידום התהליכים הטכנולוגיים להטמעה ולשימוש ביישומונים בתחבורה הציבורית ייעשה תחת מסגרת של תכנון לפרטיות (Privacy by Design), אשר יבחן את אופן ההגנה על פרטיות, לרבות ברמה טכנולוגית, כבר בשלב תכנון האמצעים השונים.¹⁰ תהליך זה קריטי במיוחד כאשר עסקינן באמצעים טכנולוגיים האמורים לפעול במסגרת הספקת שירותים ציבוריים חיוניים, ושישומם כרוך באיסוף ועיבוד מידע אישי.
13. יש לוודא כי לציבור המשתמשים תעמוד הזכות לעיין במידע הנוגע אליהם אשר נאסף במסגרת שימושם ביישומונים, ואף לדרוש את תיקונו, והכל בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות והתקנות שהותקנו מכוחו.
14. רצוי כי אופן השימוש במידע הנאסף יהיה, במידת האפשר, שקוף לכלל הציבור.

סיכום

במסמך זה הוצגה התייחסותה העקרונית של הרשות להגנת הפרטיות לסוגיית השימוש ביישומונים לתשלום ולתיקוף שימוש בשירותי תחבורה ציבורית. מסמך זה הציג את הרקע לדברים, את האתגרים השונים העומדים בעניין בהקשרי פרטיות, וכן את המלצותיה הספציפיות של הרשות בנושא.

על אף שמסמך זה עוסק באופן ספציפי בסוגיית היישומונים בתחבורה הציבורית, העקרונות וההמלצות שפורטו במסגרתו נכונים, בשינויים המחויבים, ביחס לכל תכנון ויישום יישומונים (ואמצעים טכנולוגיים אחרים) האמורים לפעול במסגרת הספקת שירותים ציבוריים חיוניים.

כאמור, עמדתה העקרונית של הרשות היא כי פרטיות אינה חסם העומד בפני התפתחויות טכנולוגיות לגיטימיות המבקשות להביא לייעול השירותים הציבוריים ולחסכון במשאבי הציבור.

¹⁰ ראו: הרשות להגנת הפרטיות "מדריך עזר מתודולוגי לעריכת תסקיר השפעה על הפרטיות" (2022).



התפתחויות אלו הינן, ככלל, מבורכות. עם זאת, קידום אמצעים טכנולוגיים שיישומם כרוך באיסוף ועיבוד מידע אישי במסגרת הפעלתם של שירותים ציבוריים האמורים להיות מסופקים לכלל הציבור – לרבות כזה המבקש לשמור על פרטיותו – הוא תהליך מורכב שצריך להיות מקודם בזהירות, בצורה מאוזנת, שקופה וסבירה, תוך מתן התייחסות מעמיקה להיבטים של הגנה על פרטיות.

כפי שפורט במסמך זה, **דגש מיוחד יש להעניק בהקשרים אלו לסוגיית ההסכמה של משתמשי היישומונים ולחלופות העומדות בפני הציבור ביחס לשימוש בהם**. כפי שצוין, קיימת חשיבות רבה לכך שבפני המשתמשים תעמוד תמיד חלופה פשוטה וסבירה לשימוש בשירותי תחבורה ציבורית באופן אנונימי, קרי שאינו מחייב הזדהות ועיבוד מידע רגיש על אודות מיקומו של הפרט במרחב הציבורי. נקודה זו מדגישה את חשיבותו של העיצוב המוקדם לפרטיות. הטמעה של היבטי פרטיות כבר בשלב תכנון האמצעי הטכנולוגי – כמו לדוגמה תכנון היישומונים באופן שיאפשר שימוש אנונימי בהם למי המבקש לעשות כן – מאפשרת מתן התייחסות מעמיקה לסוגיות של פרטיות ומצמצמת את האפשרות לפגיעה בפרטיות בשלבים מאוחרים יותר של הפעלת האמצעי ויישומו. כפי שצוין, תהליך זה קריטי במיוחד ביחס לאמצעים טכנולוגיים האמורים לפעול במסגרת הספקת **שירות ציבורי חיוני**, ושישומם כרוך באיסוף ועיבוד מידע אישי.

