

גילוי דעת: האם אוסף של שמות וכתובות דוא"ל

מהווה "מאגר מידע"?

רבים שואלים אותנו אם החובות שחלות לגבי מאגרי מידע לפי חוק הגנת הפרטיות, חלות גם על רשימה ממוחשבת שמכילה רק כתובות דוא"ל של אנשים לצד שמותיהם. השאלה מתעוררת משום שבמצבים מסוימים, סעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות מחריג מאותן חובות אוסף נתונים שמכיל "רק דרכי התקשרות" של אנשים.

על רקע זה, נבחר שעמדת הרשות להגנת הפרטיות היא שאוסף של כתובות דוא"ל לצד שמות בעליהן מהווה מאגר מידע ואינו נכנס לגדר אותו חריג.

ניהול ממוחשב של רשימות המכילות שמות וכתובות דוא"ל של אנשים פרטיים, הוא כיום עניין שכיח, במיוחד בקרב בעלי עסקים קטנים כגדולים. כאשר מדובר ברשימה שאין בה שדות נוספים פרט לכתובת הדוא"ל ושם בעל הכתובת, עולה שאלה האם רשימת כתובות דוא"ל מזוהות כאמור מהווה "מאגר מידע" כהגדרתו [בחוק הגנת הפרטיות](#), התשמ"א-1981 (להלן – החוק)? התשובה לשאלה זו תלויה בפרשנות של לשון החריג להגדרת "מאגר מידע", המעוגן בסעיף 7(2) לחוק. עמדת הרשות להגנת הפרטיות היא שבמבחן התכלית החקיקתית, הפרשנות הסבירה היחידה היא זו ששוללת החלת חריג זה על רשימות מזוהות של כתובות דוא"ל.

ההגדרה בחוק וחריגיה

סעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות מגדיר "מאגר מידע" באופן הבא:

"מאגר מידע" - אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב, למעט –

(1) אוסף לשימוש אישי שאינו למטרות עסק; או

(2) אוסף הכולל רק שם, מען ודרכי התקשרות, שכשלעצמו אינו יוצר אפיון שיש בו פגיעה בפרטיות לגבי בני האדם ששמותיהם כלולים בו, ובלבד שלבעל האוסף או לתאגיד בשליטתו אין אוסף נוסף; כלומר, אוסף נתונים ייחשב ל"מאגר מידע" רק אם האוסף גם מכיל נתונים שמהווים "מידע" כהגדרתו בסעיף 7 לחוק, גם מוחזק באמצעי דיגיטאלי וניתן לעיבוד ממוחשב, ובנוסף – לא מתקיים לגבי אותו אוסף נתונים אף אחד משני החריגים שמונה הסעיף.

לשאלה שלפנינו רלוונטי החריג השני להגדרת "מאגר מידע", הוא חריג סעיף 7(2) לחוק. לפי חריג זה, אוסף נתונים שמקיים את כל התנאים הנ"ל לא יהווה "מאגר מידע" אם הוא כולל רק שמות, מענים ודרכי התקשרות, ובתנאי שאותו אוסף כשלעצמו לא יוצר אפיון שיש בו פגיעה בפרטיות לגבי האנשים הכלולים בו; ובנוסף, שלבעל אותו אוסף או לתאגיד בשליטתו אין אוסף נוסף.

כתובת דוא"ל כ"מידע" וכ"דרכי התקשרות"

האם רשימת כתובות דוא"ל מזוהות מהווה "אוסף הכולל רק שם, מען ודרכי התקשרות"? (לשון סעיף 7(2), רישא לחוק). הרכיבים "שם" ו"מען" אינם מעוררים קושי, שהרי אין חולק שהכוונה לשמו של אדם ולכתובת הפיזית שבה הוא מתגורר או מקבל דברי דואר, ולכן נתמקד ברכיב "דרכי התקשרות" ונשאל: האמנם ניתן לומר שכתובת דוא"ל מהווה "רק" [...] דרכי התקשרות" לגבי כל אדם שפרטיו כלולים באוסף כנ"ל?

עמדת הרשות היא שככלל, כתובת דוא"ל של אדם עשויה להוות "מידע" כהגדרתו בסעיף 7 לחוק, שלפיה "מידע" - נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו".

הטעם לכך הוא שבמקרים רבים ניתן להסיק מכתובת הדוא"ל של אדם נתונים אישיים נוספים על אודותיו שנכנסים לגדר אחד או יותר מרכיבי הגדרת "מידע" בחוק. למשל, ניתן להסיק נתונים על "הכשרתו המקצועית" של אדם מכתובת דוא"ל כמו advPloni@lawyers.com ועל "צנעת אישיותו" מכתובת הדוא"ל almoni@gaycenter.org, על "מעמדו האישי" ניתן ללמוד מכתובת דוא"ל משותפת לבני זוג כדוגמת DannyVeDina@mail.com, וכתובות דוא"ל כמו

ואמונתו".
עשויות להעיד על "דעותיו או rabbi.joe@nowhere.com או socialist@mail.com

נוסיף, כי ברבות השנים הפך לרווח השימוש בכתובת דוא"ל לשם הזדהות ברשתות חברתיות ושירותים מקוונים, ומכאן שכתובת דוא"ל עשויה לשמש גם "מפתח" המאפשר לזהות אדם בוודאות רבה ולקשר בין פרטי מידע שונים עליו שמוחזקים במאגרים שונים, אפילו כאשר אין רצף האותיות המרכיב אותה כולל כשלעצמו "מידע" כהגדרתו בחוק. זהו גם ההיגיון שבבסיס הפרשנות שניתנה בדיני האיחוד האירופי לכתובת דוא"ל כ"personal data".ⁱⁱ

אמנם, בכך לא די כדי לתת מענה פרשני לשאלה שלפנינו, הנוגעת לתחולה של הגדרת "מאגר מידע" וחריגיה ולא להגדרת "מידע". למעשה, הנחת המוצא של המחוקק הייתה שנתונים על "שם, מען ודרכי התקשרות" של אדם, כשהם מקובצים באוסף אחד, מהווים "מידע" כהגדרת סעיף 7 לחוק, משום שאחרת היה החריג השני להגדרת "מאגר מידע" מתייתר. עם זאת, כפי שיוסבר להלן, הנימוק שלפיו כתובת דוא"ל של אדם היא "מידע" בהיותה בסיס להסקת נתונים אישיים נוספים לגביו, הוא שמונח גם ביסוד ההכרעה הפרשנית שלפיה, כתובת דוא"ל אינה "רק [...] דרכי התקשרות" במובן החריג השני להגדרת "מאגר מידע".

כתובת דוא"ל: לא "רק דרכי התקשרות"

אין ספק שדוא"ל הוא אמצעי תקשורת פופולרי ונפוץ בישראל ובעולם. לכן, דומה שלא נחרוג מהמובן השגור והמקובל בחברה של הצירוף "דרכי התקשרות", אם נקבע שכתובת דוא"ל מהווה "דרך התקשרות" כזאת. אלא שהתיבה הלשונית שפרשנותה נדרשת בענייננו כוללת את התנאי החשוב שמגולם במילה "רק": לשון הצמצום נועדה להגביל את סוג ומספר הפרטים האישיים שיוכל לכלול אוסף שחריג סעיף 7(2) חל עליו כך שאינו מהווה "מאגר",ⁱⁱⁱ בעוד שכפי שהראינו לעיל, כיום הסקת נתונים אישיים נוספים על אדם מכתובת הדוא"ל שלו היא אפשרות שכיחה.

בעת מתן פרשנות לדבר חקיקה יש להעניק לו, בתוך מתחם הפירושים האפשריים מבחינה לשונית, את המשמעות המגשימה בצורה הטובה ביותר את תכליתו.^{iv} במקרה של פרק ב' לחוק, שעניינו הגנה על הפרטיות במאגרי מידע, התכלית

החקיקתית היא למנוע שימוש לרעה במידע ולהגן על זכויותיהם של נושאי המידע (קרי, האדם שהמידע הוא אודותיו).^v

לפיכך, אף שהלשון יכולה הייתה אולי לשאת הן פירוש שלפיו כתובת דוא"ל הינה "רק דרך התקשרות", והן פירוש שלפיו כתובת דוא"ל אינה "רק דרך התקשרות", במבחן התכלית, הפירוש הסביר היחיד הוא זה שלפיו כתובת דוא"ל אינה "רק דרך התקשרות" (ולכן אוסף של שמות וכתובות דוא"ל אינו מכיל "רק שם, מען ודרכי התקשרות", לא מקיים את תנאי חריג סעיף 7(2) לחוק, ונשאר בגדר "מאגר מידע"); תוצאת הפירוש ההפוך, שלפיו כתובת דוא"ל הינה "רק דרך התקשרות", תהיה אי תחולה של הזכויות, החובות והסמכויות שבפרק ב' לחוק על אוסף של כתובות דוא"ל מזהות,^{vi} באופן שחותר תחת תכלית החקיקה בדבר ההגנה על הזכות לפרטיות של נושאי המידע.

"אפיון שיש בו פגיעה בפרטיות" ו"אוסף נוסף"

לבסוף, יוער שגם לו הייתה עמדתה המשפטית של הרשות שונה לגבי (אי) תחולת הרישא "רק שם, מען ודרכי התקשרות" שבסעיף 7(2) על אוסף של כתובות דוא"ל מזהות – מבחינה מעשית, במרבית המקרים ממילא יתקיים לגבי אוסף כזה לפחות אחד משני התנאים ה"ממעטים" שבסיפא לאותו סעיף, ובכך ייצא אותו אוסף מגדר החריג השני להגדרת "מאגר מידע" בין כה וכה.

כאמור, התנאי הממעט הראשון שבסיפא לא יתקיים רק אם אוסף הנתונים הנבחן, כשלעצמו, לא יוצר אפיון שיש בו פגיעה בפרטיות לגבי האנשים הכלולים בו. במקרה השכיח שבו בעל עסק מנהל רשימה ממוחשבת של כתובות דוא"ל מזהות לצורך שמירת קשר עם לקוחות (למשל), "אפיון שיש בו פגיעה בפרטיות" לגביהם יוצר כל אימת שעצם הימצאו של לקוח ברשימה "מאפיין" אותו באופן שחודר את מעטה הפרטיות שלו: לדוגמה, רשימת מטופלים של רופאה פסיכיאטרית או של שירותי הרווחה ורשימת לקוחות של עורך דין המתמחה בהליכי גירושין או בפשיטת רגל.

מצב נדיר אף יותר יהיה, כנראה, כזה שבו לא מתקיים בענייננו התנאי הממעט השני שבסיפא לסעיף 7(2) לחוק. תנאי ממעט זה לא יתקיים, כאמור, רק אם אין לבעל האוסף או לתאגיד בשליטתו אוסף נוסף על אוסף כתובות הדוא"ל המזהות. ככלל,

קשה להניח שברשותו של בעל עסק המבקש לשמור על קשר עם לקוחותיו הפעילים, יהיו רק שמותיהם וכתובות הדוא"ל שלהם, בלא שיחזיק בנתונים אישיים נוספים עליהם, כדוגמת נתוני גבייה, פרטי עסקאות שחושפים מידע על הרגלי צריכה וכיוצא באלה.

ⁱ בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, נתונים "תמימים" לכאורה ייחשבו ל"מידע" במשמעות חוק הגנת הפרטיות כאשר הם מאפשרים, כשלעצמם או כשמצטרפים אליהם נתונים נוספים, הסקת מסקנות שלמעשה חוזרת את מעטה הפרטיות של האדם שהמידע הוא על אודותיו (ע"מ 1386/07 עיריית חדרה נ' שנרום בע"מ, פ"ד 11 (פורסם בנבו, 16.7.2012). בהקשר זה נזכיר שההלכה הפסוקה היא שלביטוי "מידע" כהגדרתו בסעיף 7 לחוק יש לתת פרשנות מרחיבה. זאת, לאור התכלית החקיקתית של החוק ובשל הפוטנציאל הרב שיש במאגרי מידע לפגיעה בפרטיות, בדרך של הצלבת נתונים שונים המופיעים בהם ולאור האפשרויות לעיבוד וכריית המידע שטמונים בהם (ר' ע"א 86/89 מדינת ישראל נ' בנק הפועלים בע"מ, פ"ד מד(2) 726, פ"ס 10 (1990); ע"פ (מחוזי ת"א) 71165/99 מתתיהו נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 5.12.2000); עת"מ (מינהליים ת"א) 24867-02-11 אי.די.איי נ' רשם מאגרי המידע, פ"ס 6 (פורסם בנבו, 1.8.2012)).

ⁱⁱ ר' למשל European Court of Justice, case T-194/04, Bavarian Lager v. Commission, § 104 (2007); וכן Regulation (EU) 2016/679 (GDPR), article 4, recital 30. החריגים להגדרת "מאגר מידע" הוספו לחוק הגנת הפרטיות בתיקון מס' 4 לחוק, ואת הצורך בהוספתם נימקו דברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית לתיקון זה באופן הבא: "לעומת זאת מוצע להקל בעניין המחשבים האישיים. לפי המצב המשפטי הקיים גם מחשבים אלה, שבהם מוחזק מידע, חייבים ברישום ובשמירה, וחלות עליהם כל ההוראות הנוגעות למאגרים – נזירה שהציבור אינו יכול לעמוד בה. התיקון מוציא מכלל 'מאגר מידע' את המחשבים האישיים שאינם למטרות עסק, ואף מחשבים למטרות עסק, שאין בהם אלא מספר פרטים מוגבלים. שנועדו בעיקר לשמור על קשר עם לקוחות" (דברי הסבר להצעת חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 2) (מאגרי מידע), התשנ"ד-1993, ה"ח 148, 2234).

^{iv} ר' למשל רע"א 3961/10 המוסד לביטוח לאומי נ' סהר חברה לתביעות בע"מ, פ"ס 20 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין (פורסם בנבו, 26.2.2012); אהרן ברק פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה 97-100 (1993).

^v ר' עמ' 2-1 לדוח הוועדה שהמלצותיה היו היסוד לחקיקת פרק ב' לחוק (משרד המשפטים הוועדה למניעת פגיעה באזרח באמצעות מידע המרוכז במחשבים) (1981); וכן עש"מ 6843/01 בן דוד נ' נציב שירות המדינה, פ"ד נון(2) 918, פ"ס 4 (2002).

^{vi} שהרי, כשאוסף של נתונים נופל בגדר אחד מהחריגים להגדרת "מאגר מידע" בסעיף 7 לחוק, לא חלות לגביו, בין היתר, הוראות החוק הבאות: ס' 8(א) (חובת רישום), ס' 8(ב) (איסור שימוש במידע שמפר את עקרון צמידות המטרה), ס' 10(ה) (סמכויות פיקוח), ס' 11 (חובת הודעה), ס' 13(א) (זכות עיון), ס' 14(א) (זכות תיקון), ס' 17 (חובת אבטחת המידע), חובת מינוי ממונה אבטחה (ס' 17ב(ב)) ועוד.