



מדינת ישראל
State of Israel



לשכת היועץ המשפטי
Legal Department

בקשה לקבלת מידע מספר 78155 מיום 15 בנובמבר 2016

החלטה

פרק 1: מבוא

1. בבקשה הנ"ל מבקשת [שם הושמט לצורך פרסום] לצורך פרסום [להלן: **המבקשת**] לקבל מן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה [להלן: **הלמ"ס**] מידע מכוח חוק חופש המידע, התשנ"ח-1988 [להלן: **חוק חופש המידע**] כמפורט להלן:

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אוספת מדי שנה נתונים לצורך מאגר נתוני הדירות בישראל. הנתונים נאספים מקובצי הארנונה של הרשויות המקומיות, כאשר המידע נרכש מהגופים המנהלים את מערכות המידע של הרשויות (החברה לאוטומציה החדשה, טלדור, עיריית תל אביב, עיריית בת ים וכד').

נבקש לקבל את הקובץ המשלב את כלל הנתונים, ללא המידע הפרטי של המשתמשים הרשומים בנכס. על קובץ זה לכלול את הפרטים הבאים:

- שנת הכספים לגביה המידע רלבנטי;
 - שם הרשות המקומית;
 - שטח הנכס;
 - קוד הנכס בהתאם לקידוד שנתנה לו הרשות המקומית;
 - סמל הנחה;
 - תיאור ההנחה;
 - כתובת (ללא מספר דירה), נתוני גוש וחלקה;
 - ייעוד (מגורים, משרדים וכו').
- כמו כן נבקש לקבל מקרא לסוגי הנכסים בכל רשות וסמלי ההנחות בכל רשות. אבקש לכלול אותם בנתונים במענה.

בקשה זו נוגעת למידע אודות נכסי מגורים בלבד, כולל נכסים בייעוד מגורים שבהם נעשה שימוש אחר, כגון משרדים בדירות מגורים.

אנו מבקשים לקבל את המידע בפורמט קריא מכונה או באמצעות גישה לממשק לנתונים (API).

2. לאור אי-הבהירות בבקשה – האם היא מתייחסת לכלל נתוני הארנונה שמקבלת הלמ"ס מן הרשויות המקומיות, לרבות אלה המפורטים בבקשה, או שמא היא מוגבלת אך ורק לשמונת המשתנים המפורטים בבקשה – התבקשה המבקשת להבהיר במדויק אילו נתונים היא מבקשת. במענה לבקשה זאת, השיבה המבקשת, באמצעות מר יוגב שרביט, ביום 14.12.16, כי הבקשה מתייחסת לכלל המשתנים שמבקשת הלמ"ס לקבל מן הרשויות המקומיות, למעט פרטים 6, 7, 8, 12, 13, 21 ו-22 מתוך הרשימה שלהלן (להלן: **הרשימה**):
1. מס' מזהה חד-חד ערכי לנכס ("מספר פיזי");
 2. שם מועצה אזורית וסמל מועצה אזורית;
 3. שם יישוב וסמל יישוב;
 4. שם רחוב וסמל רחוב;
 5. מס' בית ברחוב (ואות בית אם ישנה);
 6. מס' כניסה;
 7. מס' דירה;
 8. מיקוד;
 9. גוש, חלקה ותת-חלקה;
 10. משתנים גאוגרפיים נוספים על מיקום הדירה (כגון ערכי X, Y של הדירה/של מונה המים וכד');;
 11. ערכי גוש/חלקה/תת חלקה;
 12. מס' מונה מים;
 13. סוג מונה מים;
 14. אזור תעריף ארנונה;
 15. תעריף ארנונה שנקבע לדירה;
 16. קוד הנחה לנכס;
 17. גובה הארנונה שנקבע לדייר בפועל בכל דירה;
 18. סווג השימוש שנעשה בדירה;
 19. שטח הדירה;
 20. הגדרת שטח הדירה;
 21. פרטי הבעלים הרשום של הנכס - שם מלא, מספר ת"ז ותאריך תחילת הבעלות;
 22. פרטי המתגורר בפועל בנכס (=המשלם) - שם מלא, מספר ת"ז ותאריך כניסה/עזיבה;
 23. סוג חזקתו של המתגורר בדירה - בעלות, שכירות, דמי מפתח וכד';
 24. קוד אזור ארנונה;
 25. מהות שימוש.

3. אין הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס) יכולה להיענות לבקשה באופן שהיא נתבקשה, והיא דוחה אותה לפי סעיפים 9(א)(3), 9(א)(4), 9(ב)(1) ו-9(ב)(7) לחוק חופש המידע, לפי הנימוקים המפורטים בהמשך. להלן תוכן הסעיפים.

9(א) רשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה:

.....

(3) מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן – חוק הגנת הפרטיות), אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין;

(4) מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין.

(ב) רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה:

(1) מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה;

....

(7) מידע שהגיע לידי הרשות הציבורית, שאי-גילוי היה תנאי למסירתו, או שגילוי עלול לפגוע בהמשך קבלת המידע.

4. עם זאת, לנוכח החלטת ועדת הסודיות של הלמ"ס מיום 22.12.16 (מצ"ב) בנוגע לבקשה, מוזמנת המבקשת לדון עם הלמ"ס באפשרות חלופה לבקשתה, אשר תביא בחשבון את תכלית הבקשה, עלויות וקבלת התייחסות הרשויות המקומיות הרלוונטיות.

5. החלטה זאת מתחלקת לפרקים הבאים:

א. מבוא (פרק זה – פרק 1);

ב. מהות מרשם הדירות ותכליתו (פרק 2);

ג. דרך קבלת הנתונים המשמשים למרשם ואיסור מסירת המידע לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (פרק 3);

ד. עקרונות זיהוי הפרט בקבצים בלתי מזוהים (פרק 4);

ה. פנייה לוועדת הסודיות הסטטיסטית של הלמ"ס והחלטתה (פרק 5);

ו. בחינת עניינה של המבקשת במידע (פרק 6);

ז. בחינת מסירת מידע תוך ביצוע שינויים (פרק 7);

ח. סיכום (פרק 8).

ט. נספחים

פרק 2: מהות מרשם דירות ומבנים ותכליתו

6. מרשם דירות ומבנים הנו מאגר מתעדכן של כל הדירות והמבנים בישראל, על מאפייניהם השונים. רשומות המאגר הן ברמת הדירה, ולכל דירה ישנו זיהוי חד ערכי המאפשר מעקב ועדכון שוטף של מאפייני דירה פיזיים (מיקום וגודל), מאפייני ערך (תעריפי ארנונה, ערך דירה), מאפייני הגרים בה (זהות, מקבלי הנחות לפי מאפיינים חברתיים-כלכליים), ושל האנשים הקשורים אליה בקשר קנייני (בעלים,

מחזיק, שוכר). הדירות במרשם מעוגנות בתשתית מרחבית גיאוגרפית ברמת המבנה, ויוצרות (ומתקפות) בכך את מאגר המבנים.

7. קבצים מ-255 קובצי ארנונה נקלטו בלמ"ס, עברו תהליך של טיוב ואיחוד פורמטיים. לכל רשות מקומית קודים משלה, לכן הבנת הרשום בקובץ הארנונה מחייבת שימוש במילונים השונים – יותר מ-1,000 מילונים ל-255 רשויות. בנוסף על כך, אין אחידות בהגדרת שטח דירות. קיימות ארבע שיטות שונות: ברוטו-ברוטו, ברוטו-נטו, נטו-נטו, נטו-ברוטו. כעת, הלמ"ס נמצאת בתהליכי סטנדרטיזציה למשתנים השונים: איחוד של כ-16,000 רשומות קוד שונות ל-11 קטגוריות של שימושי נכס (מגורים, תעשייה, מסחר וכו'); הגדרת שיטת חישוב שטחי הדירות והנכסים ברשויות המקומיות השונות ויצירת משתנה שטח מחושב שיהווה בסיס להפקת סטטיסטיקה בת השוואה בין הרשויות השונות; פיתוח מערכת טכנולוגית שתאפשר ניהול המילונים, תהליכי הסטנדרטיזציה השונים, בקרות האיכות והפקת התוצרים הסטטיסטיים.

8. המרשם מהווה את אחד מעמודי התווך בתשתיות המידע של המדינה. במפקדי אוכלוסין, המרשם מהווה תשתית בסיס לעיגון מידע על אנשים ומקום מגוריהם. בשילוב עם מרשמים ומקורות מידע מינהליים אחרים, הוא יאפשר מעבר למפקד מינהלי. בסקרי הלמ"ס, המרשם מספק מסגרת דגימה, ומשתניו משמשים חלופה לשאלות בשאלון הסקר. בסטטיסטיקה השוטפת, זהו מקור מידע מיקרו-כלכלי עבור מדדי המחירים, ומקור מידע מקרו-כלכלי על נכסים, שוויים ובעליהם. בממשלה ובכנסת, המידע על מצאי הדירות ומאפייניהן משמש לתכנון מדיניות אפקטיבית ולקבלת החלטות ברמה המקומית והלאומית בתחומי הנדל"ן. הוא מאפשר זיהוי פערים בין ביקוש להיצע נוכחיים ועתידיים, נקיטת מדיניות המשפיעה על מחירים, מדיניות השקעות זרות והשקעות של ישראלים ועוד. הוא עתיד לשמש מקור לנתוני ארנונה לצורך חישוב מדד המחירים לצרכן.

9. אף על פי שמרשם הדירות והמבנים מצוי בתהליכי פיתוח, ישנם כמה תוצרים המופקים ממנו כבר כיום: מסגרת לדגימה לסקרי משפחות, בכללם סקר כוח אדם וסקר הוצאות משק הבית; תגבור סקר שכר דירה לחישוב מדד המחירים לצרכן; פרסום רשויות מקומיות, מידע על אודות מספר דירות למגורים בעיריות ובמועצות מקומיות; בסיס ליצירת חישוב מחירי מלאי הדירות בישראל; עיבודים מיוחדים עבור מקבלי ההחלטות בישראל בכללם משרד ראש הממשלה, משרד הפנים, משרד הבריאות, המשרד לביטחון הפנים ועוד.

10. על מנת להפיק סטטיסטיקה רשמית של הדירות והמבנים בישראל ישנם כמה תהליכים הכרחיים הנערכים כיום במרשם וצפויים להתקיים בעתיד הקרוב:
א. תהליכי סטנדרטיזציה למשתנים השונים. למשל איחוד של כ-16,000 רשומות קוד שונות ל-11 קטגוריות של שימושי נכס (מגורים, תעשייה, מסחר וכו');

- ב. הגדרת שיטת חישוב שטחי הדירות והנכסים ברשויות המקומיות השונות (ברוטו-ברוטו, ברוטו-נטו, נטו-נטו, נטו-ברוטו) ויצירת משתנה שטח מחושב שיהווה בסיס להפקת סטטיסטיקה בת השוואה בין הרשויות השונות;
- ג. פיתוח מערכת טכנולוגית שתאפשר ניהול המילונים, תהליכי הסטנדרטיזציה השונים, בקרות האיכות והפקת התוצרים הסטטיסטיים.

פרק 3: דרך קבלת הנתונים המשמשים למרשם ואיסור מסירת המידע לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981

11. הנתונים המשמשים למרשם מתקבלים אחת לשנה מתוך קובצי ארנונה של 255 רשויות מקומיות. הנתונים מתקבלים ישירות מ-6 רשויות – שאר הנתונים מתקבלים באמצעות חברות פרטיות המחזיקות את מאגר הנתונים של הארנונה עבור אותן הרשויות. מסירת הנתונים ללמ"ס כפופה לאישור של כל רשות מקומית בהתאם לפרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: **החוק**) על תקנותיו, בנוגע להעברת מידע בין גופים ציבוריים. הפנייה לרשויות נעשית פעם בחמש שנים, ואישורי הרשויות תקפים לחמש שנים.
12. הלמ"ס מבקשת לקבל מן הרשויות 25 משתנים מתוך קובצי הארנונה שלהן, כמפורט להלן:
1. מס' מזהה חד-חד ערכי לנכס ("מספר פיזי");
 2. שם מועצה אזורית וסמל מועצה אזורית;
 3. שם יישוב וסמל יישוב;
 4. שם רחוב וסמל רחוב;
 5. מס' בית ברחוב (ואות בית אם ישנה);
 6. מס' כניסה;
 7. מס' דירה;
 8. מיקוד;
 9. גוש, חלקה ותת-חלקה;
 10. משתנים גאוגרפיים נוספים על מיקום הדירה (כגון ערכי X , Y של הדירה/של מונה המים וכד');
 11. ערכי גוש/חלקה/תת חלקה;
 12. מס' מונה מים;
 13. סוג מונה מים;
 14. אזור תעריף ארנונה;
 15. תעריף ארנונה שנקבע לדירה;
 16. קוד הנחה לנכס;
 17. גובה הארנונה שנקבע לדייר בפועל בכל דירה;

18. סווג השימוש שנעשה בדירה;
 19. שטח הדירה;
 20. הגדרת שטח הדירה;
 21. פרטי הבעלים הרשום של הנכס - שם מלא, מספר ת"ז ותאריך תחילת הבעלות;
 22. פרטי המתגורר בפועל בנכס (=המשלם) - שם מלא, מספר ת"ז ותאריך כניסה/עזיבה;
 23. סוג חזקתו של המתגורר בדירה - בעלות, שכירות, דמי מפתח וכד';
 24. קוד אזור ארנונה;
 25. מהות שימוש.
13. בנוסף, מבקשת הלמ"ס לקבל מכל 255 הרשויות המקומיות קבצים הקשורים לקובץ הארנונה מסוג טבלאות צד (מעין מילונים – או בלשון הבקשה "מקראות") המאפשרים להבין משמעות הקודים המשויכים לרשומות הפרטניות המתקבלות. על פי רוב, טבלאות צד אלה הן ייחודיות לרשות המקומית אליה הן קשורות. להלן דוגמה לטבלאות אפשריות:
- א. טבלת אופנויות סוג חזקה/ סוג בעלות;
 - ב. טבלת קודי ההנחה בכל רשות מקומית;
 - ג. טבלת קודי שימוש בנכס בכל רשות מקומית;
 - ד. טבלת אופנויות למשתנה "קוד אזור";
 - ה. טבלת אופנויות למשתנה "קוד מונה מים";
 - ו. טבלת אופנויות למשתנה "מהות שימוש";
 - ז. טבלת סוג חזקה;
 - ח. טבלת אזורי ארנונה;
 - ט. טבלת הנחות;
 - י. טבלת מהות שימוש;
 - יא. טבלאות נוספות/ אחרות כיוצ"ב המתייחסות לרשימת המשתנים שלעיל, ומסבירות את תוכן השדות המבוקשים;

14. מאגרי המידע של הארנונה של הרשויות המקומיות מנוהלים על ידי הרשויות או החברות המחזיקות בכפוף להוראות החוק. המידע הנאסף על ידי הרשויות על אודות התושבים ויחידות המגורים שלהם, מיועד למטרות ניהול הרשויות המקומיות. מסירת המידע לגורם אחר שלא למטרה זו תהווה פגיעה בפרטיות לפי סעיף 2(9) לחוק, הקובע כי פגיעה בפרטיות היא, בין השאר, "שימוש בידעה על ענייניו הפרטים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה". במידה ומידע על אדם כלול במאגר מידע, חלה חובת שמירת סודיות על המידע לפי סעיף 16 לחוק, הקובע: "לא יגלה אדם מידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו כעובד, כמנהל או כמחזיק של מאגר מידע, אלא לצורך ביצוע עבודתו או לביצוע חוק זה או על פי צו בית משפט בקשר להליך משפטי; אם הוגשה הבקשה לפני תחילת ההליך תידון הבקשה בבית משפט השלום. המפר הוראות סעיף זה, דינו – מאסר 5 שנים".
15. למרות האיסורים המפורטים לעיל בחוק, ראה המחוקק לנכון לאפשר העברת מידע בין גופים ציבוריים בכפוף לתנאים. פרק ד' לחוק (סעיפים 23 עד 23ז) והתקנות שהותקנו על פיו, מסדירים את הסמכות המהותית להעברת המידע בין גופים ציבוריים ואת הדרך בה מיושמת ההעברה. הלמ"ס ורשויות מקומיות הינן "גופים ציבוריים" כהגדרת מונח זה בסעיף 23 לחוק – על כן, הוראות פרק ד' חלות עליהן.
16. סעיף 23א לחוק מבהיר כי הוראות פרק ד' חלות לא רק על "מידע" לפי הגדרת מונח זה בחוק, אלא גם על ידיעות שאינן בגדר "מידע" על ענייניו הפרטיים של אדם. "מידע" מוגדר בסעיף 7 לחוק לאמור: "נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו". ידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם שאינה בגדר "מידע" יכולה להיות, בין השאר, כתובתו, פרטים על שטח דירתו, הנחה בארנונה שהוא מקבל שאיננה הנחה בגין מצבו הכלכלי, המקצועי או הבריאותי, וכו'.
17. על מידע וידיעות על ענייניו הפרטיים של אדם נקבע בסעיף 23ב(א) לחוק כי "מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, זולת אם המידע פורסם לרבים על פי סמכות כדין, או הועמד לעיון הרבים על פי סמכות כדין, או שהאדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה". המידע (והידיעות על ענייניו הפרטים של אדם) במאגר המידע של הרשויות המקומיות לא פורסם כדין, לא הועמד לעיון הרבים כדין, ולא הובעה הסכמת האנשים אשר המידע והידיעות על ענייניהם הפרטיים מתייחס אליהם למסירת המידע.
18. אחרי שהמחוקק אסר את מסירת מידע וידיעות על ענייניו הפרטים של אדם מאת גוף ציבורי, הוא קבע חריג לכך בסעיף 23ג לחוק, הקובע:

23"ג. מסירת המידע מותרת, על אף האמור בסעיף 23ב, אם לא נאסרה בחיקוק או בעקרונות של אתיקה מקצועית –

(1) בין גופים ציבוריים, אם נתקיים אחד מאלה:

(א) מסירת המידע היא במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע והיא דרושה למטרת ביצוע חיקוק או למטרה במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו;

(ב) מסירת המידע היא לגוף ציבורי הרשאי לדרוש אותו מידע על פי דין מכל מקור אחר;

(2) מגוף ציבורי למשרד ממשלתי או למוסד מדינה אחר, או בין משרדים או מוסדות כאמור, אם מסירת המידע דרושה למטרת ביצוע כל חיקוק או למטרה במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו;

אולם לא יימסר מידע כאמור שניתן בתנאי שלא יימסר לאחר."

19. אם נמסר מידע מאת גוף ציבורי אחד למשנהו לפי הוראות החוק, קובע סעיף 23ד(ד) כי "גוף ציבורי שיקבל מידע בהתאם לסעיף 23ג לא יעשה בו שימוש אלא במסגרת הסמכויות או התפקידים שלו".

וסעיף 23ד(ה) קובע כי "לעניין חובת השמירה על סודיות לפי כל דין, מידע שנמסר לגוף ציבורי מכוח חוק זה, כמוהו כמידע שאותו גוף השיג מכל מקור אחר, ובנוסף יחולו על הגוף המקבל גם כל ההוראות החלות על הגוף המוסר."

20. הלמ"ס היא הגוף המרכזי במדינת ישראל האמונה על עריכת פעולות סטטיסטיות ופרסום תוצאותיהן בנוגע לאוכלוסייה ולפעילותיה בתחומי החברה, הבריאות, הכלכלה, המסחר והתעשייה – כמפורט בסעיף 3(1) לפקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן: **הפקודה**). סעיף 7 לפקודה מסמך את הלמ"ס, בכפוף לאישור הממשלה,¹ לאסוף סטטיסטיקה המתייחסת לעניינים המפורטים בתתי הסעיפים שלו, לרבות: האוכלוסייה ודיוורה; דמוגרפיה ובריאות; חברה חינוך; מחירי מצרכים, מקרקעין וניירות-ערך, מחירים סיטוניים וקמעוניים; יוקר המחיה ועוד. לצורך מילוי תפקידה לפי סעיף 3 לפקודה, והפעלת סמכויותיה לפי סעיף 7 לפקודה, מוסמך הסטטיסטיקן הלאומי, לפי סעיף 15 לפקודה לדרוש מכל מי שמחזיק מידע על צדדי ג', לתת לו גישה לאותו המידע. משנמסרה דרישה לפי סעיף 15, מוטלת חובה להיענות לדרישה מכוח הפקודה. סעיף 15 קובע:

"אישורה הממשלה, לפי סעיף 7, איסוף סטטיסטיקה הנוגעת לענין פלוני, יהא כל אדם השומר או הממונה על רשומות או תעודות של המדינה, של רשות מקומית, של עדה דתית - כמשמעותה בסעיף 2 לדברי המלך במועצה על ארץ-ישראל, 1922 עד 1947 - או של כל אדם, שלדעת הסטטיסטיקן² אפשר להשיג מהם מידע הנוגע לענין האמור או העשוי לסייע להשלמתה או לתיקונה של הסטטיסטיקה הנוגעת לאותו ענין, חייב ליתן לסטטיסטיקן או לעובד מוסמך גישה אליהם כדי להשיג את המידע."

¹ סמכויות הממשלה הועברו לראש הממשלה בהתאם לסעיף 2(ה) לפקודת סדרי השלטון והמשפט התש"ח-1948 (ע"ר מס' 39 מיום 24.12.48, עמ' 228). ביום 19.6.1985, אישר ראש הממשלה (בהמשך לאישור ראש הממשלה מיום 25.12.59) ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה לאסוף, אגב מפקד או שלא אגב מפקד, סטטיסטיקה המתייחסת לעניינים המפורטים בסעיף 7(1) – (28), לפקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972, כולם או מקצתם.

² בתיקון לפקודה מיום 14.7.16, תואר הסטטיסטיקן שונה מ-"סטטיסטיקן ממשלתי" ל-"סטטיסטיקן לאומי". המונח "סטטיסטיקן" במסמך זה מתייחס לסטטיסטיקן הלאומי.

21. בצד החובה הנוצרת על פי דרישת לפי סעיף 15, קיימת סנקציה פלילית למי שמפר את החובה. לפי סעיפים 21(2) ו-22 לפקודה, ניתן להטיל על מפר החובה עונש מאסר של עד 3 חודשים. בתי המשפט אינם מטילים עונש מאסר לגבי עונשים קלים מן הסוג הזה, אך יש להם הסמכות לפי סעיף 61(א)(1) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, להטיל על העבריין עונש קנס עד 14,400 ש"ח. יצוין שכנגד החובה למסור מידע ללמ"ס קיימת חובת שמירת סודיות המידע המתקבל, לפי סעיפים 17 ו-22 לפקודה. הפרת חובת שמירת הסודיות מהווה עבירה פלילית שדינה מאסר עד שלוש שנים – ו/או קנס עד 75,300 ₪ לפי סעיף 61(א)(3) לחוק העונשין.

22. האיזון הנ"ל בין חובת מסירת מידע לבין חובת שמירת הסודיות מאפיין לשכות סטטיסטיות בעולם. על כך נכתב ב- Handbook of Statistical Organization, Third³ Edition, The Operation and Organization of a Statistical Agency (2003):

"135. Laws regarding statistical agencies are largely similar, although the wording may differ: the State (or the Government, people's assembly, etc.) grants certain rights to a body, hereinafter designated as a statistical agency. In the law, this body's organic structure is explicitly laid out, including the requirements for the person at its head; the constraints under which it is supposed to operate; and the accountability that prevents it from abusing its rights or acting arbitrarily. The law dictates what the statistical agency is expected to do with the information respondents submit to it, and for which it is accountable. The community of respondents is asked to comply with the statistical agency's demands for information so long as they can be justified in the name of the objectives set by the law. In exchange for intrusion upon privacy rights, the statistical agency is required to safeguard respondents' information. If the agency breaks this commitment, its officers are subject to certain sanctions. If respondents do not comply, they too are subject to certain sanctions. While laws differ from each other in length, style, detail, and scope, if they do not cover the fundamental points outlined above, they are incomplete."

23. על דעת הסטטיסטיקן הוצאה דרישה לפי סעיף 15 לפקודה, לכלל הרשויות. הדרישה מכשירה את מסירת המידע מאת הרשויות לפי סעיף 23(1)(ב) ו-23(2) לחוק – דרישה על פי דין ודרישה לביצוע הפקודה. להלן מספר קטעים מתוך דוגמת דרישה שנשלחה לרשויות מכוח הפקודה:

"הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן הלמ"ס), עורכת פעולה סטטיסטית בתחום האוכלוסייה והנדל"ן. לשם עריכת פעולה סטטיסטית זו, זקוקה הלמ"ס לנתונים המוחזקים בידי חברת המחשוב עמה אתם קשורים.

³ http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_88E.pdf

הלמ"ס מקבלת קבצים אלו מזה שנים ומבקשת להמשיך ולקבלם בתדירות שנתית באותו המבנה וכמפורט בטופס א' המצורף.

בקשת העברת הנתונים הנ"ל ללמ"ס היא על דעת הסטטיסטיקן, מכוח סעיפים 11 ו-15 לפקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן: הפקודה), המידע אשר יימסר יישמר בסוד לפי הוראות הפקודה.

פקודת הסטטיסטיקה מחייבת כל מקבל פנייה רשמית מהסטטיסטיקן הממשלתי למסור נתונים ללמ"ס לשתף פעולה עימה, ומאידך אוסרת על הלמ"ס ועובדיה, למסור לגורם כלשהו, נתון או פרט ממנו ניתן יהיה לזהות אדם, משפחה או עסק. כל הנתונים המועברים לידנו, נשמרים בסודיות ומשמשים לצרכים סטטיסטיים בלבד.

24. אך לפי החוק, לא די בהוצאת דרישה על פי דין לשם קבלת המידע. לפי סעיף 23 לחוק, מוסמך שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, להתקין תקנות בדבר סדרי מסירת מידע מאת גופים ציבוריים. כך עשה שר המשפטים בהתקנת תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 (להלן: התקנות).

25. התקנות מחייבות שכל גוף ציבורי יקים ועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים, שתפקידה לדון ולהחליט אם ובאיזה מידה להיעתר לבקשות למסירת מידע מאותו גוף ציבורי, או לאשר הגשת בקשות של הגוף הציבורי לקבלת מידע מאת גוף ציבורי אחר. התקנות גם מחייבות כי בקשה למסירת מידע מאת גוף ציבורי תיערך לפי טופס א' בתוספת לתקנות (להלן: טופס א'), וכי הסכמת הגוף הציבורי למסירת מידע תיערך לפי טופס ב' בתוספת לתקנות (להלן: טופס ב').

26. הבקשות האחרונות של הלמ"ס לקבל את המידע מאת הרשויות אושרו על ידי הוועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים של הלמ"ס. בעקבות אישור הבקשות, הוכנו 255 סטים של טופסי א', הכוללים גם דרישה על דעת הסטטיסטיקן לפי סעיף 15 לפקודה. הסטים נחתמו כדין על ידי מנהל מאגר המידע של הלמ"ס, מנהל אבטחת המידע של הלמ"ס והיועץ המשפטי של הלמ"ס. אז נשלחו המסמכים לכל 255 הרשויות.

27. בהתאם לתקנות, רשות מקומית בתור גוף ציבורי, איננה רשאית להיעתר לבקשת הלמ"ס למסור את המשתנים והקבצים המבוקשים, אלא באישור הוועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים של הרשות. בחוות דעת שלהלן מאת הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע (רמ"ט) של משרד המשפטים, מפורטים יחסי הגומלין בין סמכות הלמ"ס לדרוש קבלת מידע לפי סעיף 15 לפקודה לבין סמכות הוועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים של רשות מקומית לאשר או לא לאשר את הדרישה.

"בהמשך לפנייתכם, תשובת רמ"ט היא שעל פני הדברים, דרישת הלמ"ס לקבל מהעירייה נתונים מזהים לגבי בעלי נכסים בעיר ולגבי המחזיקים בהם, היא חוקית. ההסבר שלהלן נועד להקל על העירייה בהבנת הדין בסוגיה זו, ואינו בא להחליף את הוראות החוק, התקנות וההנחיות, או לסקור את כולן.

1. הנתונים שדורשת הלמ"ס אכן חוסים בהגנת חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 ("החוק"). פרטים 21 ו-22 המבוקשים בנספח א' לטופס א' שקיבלתם מהלמ"ס, מהווים "מידע" כהגדרת ס' 7 לחוק מאחר שניתן להסיק מהם "נתונים על מצבו הכלכלי של אדם", [i] והינם גם "ידיעות על ענייניו הפרטיים של אדם", שמסירתן מאת גוף ציבורי חוסה באותן הגנות, בהתאם לס' 23 לחוק. [ii]
2. עם זאת, לפי ס' 23 לחוק, מסירת מידע המותרת לפי חוק הגנת הפרטיות לא תהווה פגיעה בפרטיות, ולא יחולו עליה ס' 2 ו-8 לחוק.
3. ההסדר החל על העברת מידע וידיעות על ענייניו הפרטיים של אדם בין גופים ציבוריים, קבוע בפרק ד' לחוק, ונהלי ביצועו מוסדרים בפרק ג' לתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 ("התקנות"). הנחית המשנה ליועמ"ש מיום 16.3.2006 ("הנחית המשנה ליועמ"ש") מרכזת ומבארת את הוראות החוק והתקנות בנושא זה, ומומלץ להיעזר גם בה. למסגרת העקרונית, ר' בג"ץ 8070/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים. [iii]
4. בהתאם לת' 33 לתקנות, כדי שהעברת המידע ללמ"ס תהיה חוקית, על העירייה לקבל את ההחלטה לגביה במסגרת הוועדה להעברת מידע, שתדון ותחליט אם ובאיזו מידה להיעתר לבקשה לפי הקריטריונים שלהלן.
5. בס' 23 לחוק נקבע הכלל שלפיו מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, להוציא כמה חריגים, ובהם מסירת מידע בין גופים ציבוריים שעומדת בדרישות ס' 23 לחוק. בענייננו, הן הגוף המקבל והן הגוף המוסר מהווים "גוף ציבורי" כהגדרתו בס' 23 לחוק. לפיכך, יש לבדוק אם מדובר בהעברת מידע מותרת בין גופים ציבוריים.
- 5.1. ס' 23 לחוק קובע דרישות מקדמיות לחוקיותה של העברת המידע. בענייננו, העברת המידע המבוקשת צולחת לכאורה את הדרישות המקדמיות, בכפוף לכך שהעירייה תוודא שאינה מוסרת מידע על תושבים שמסרו לה אותו בכפוף לתנאי שלא יימסר לגורם אחר או למטרות נוספות.
- 5.2. בהמשך, ס' 23 לחוק יוצר הבחנה בתנאי מסירת המידע בין בקשות לקבלת מידע מאת "משרד ממשלתי" או "מוסד מדינה אחר" (ס"ק (2)) ובין בקשות לקבלת מידע מיתר הגופים הציבוריים (ס"ק (1)). בענייננו, הבקשה לקבלת המידע היא מאת הלמ"ס – "משרד ממשלתי", ולכן חלים תנאי המסירה המקלים שקובע ס' 23(2) לחוק: "מסירת המידע מותרת, על האמור בסעיף 23 (...) - (2) (...) אם מסירת המידע דרושה למטרת ביצוע כל חיקוק או למטרה במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו"; תנאים אלה מתקיימים, שכן מסירת המידע אכן דרושה לביצוע חיקוק וכן למטרה במסגרת הסמכויות והתפקידים של הלמ"ס. להלן:
- 5.2.1. לנוכח ס' 3(1) לפקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן: "הפקודה"), מסירת המידע המבוקש דרושה ללמ"ס לביצוע חיקוק, שהגדרת תפקידה בו כוללת עריכת פעולות סטטיסטיות בתחום האוכלוסייה ופעילויותיה בתחום הנדל"ן; בחור"ד שצירפה הלמ"ס, צוין שהמידע המבוקש דרוש ללמ"ס גם לצורך טיוב הדגימה בנושאים נוספים ולהשלמת הסטטיסטיקה לגביהם – מטרות שנראה שתואמות אף הן את תפקידי הלמ"ס בס' 3 לפקודה.
- 5.2.2. למעלה מן הצורך, צוין שהלמ"ס רשאית לדרוש את המידע ע"פ דין, בהתאם לס' 7 לפקודה ולאישור הממשלה הנדרש בו להכשרת איסוף המידע, שניתן ב-1959 וחודש ב-1985. משניתן אישור הממשלה, רשאית הלמ"ס לדרוש ממוסדות המדינה, שהעירייה נכללת בהגדרתם בפקודה, למסור לה ידיעות על אף האמור בכל דין האוסר מסירת ידיעות/מחייב שמירתן בסוד (ס' 15 לפקודה), ומשהציגה דרישתה, העירייה מחויבת למסור ללמ"ס את המידע המבוקש (ס' 15 לפקודה).
6. משנמצא שהדרישה חוקית, יש לוודא שהבקשה להעברת המידע הוגשה כנדרש בתקנות - בטופס א' שאושר ע"י כל הגורמים הרלוונטיים בגוף המבקש: מנהל המאגר, הממונה על האבטחה, היועמ"ש והוועדה להעברת מידע.
7. בהמשך, יש לבחון אם העברת המידע סבירה ומידתית, ובכלל זה לוודא שהמידע מועבר בהיקף המינימלי שנדרש לביצוע התפקיד. ככל שהמידע המבוקש רגיש יותר, כן יידרשו נימוקים משמעותיים יותר למסירתו. (להרחבה ר' ס' 5 להנחית המשנה ליועמ"ש). בהקשר זה יובהר שעל הוועדה להעברת מידע לדון בבקשה תוך מתן המשקל הרב המתחייב לעמדתה המקצועית של הלמ"ס בדבר הצורך במידע המבוקש. היות שהלמ"ס היא הרשות שהופקדה על ביצוע פקודת הסטטיסטיקה מבחינה מקצועית, בהיתן חזקת הכשרות של פעולתה - וההנחה שהיא ממלאת חזקה זו בתכנים הנותנים מקום גם לשיקולים מתחום הגנת

הפרטיות - ובהיעדר תשתית עובדתית המצדיקה את ערעור אותה חזקה, אין מקום למנוע מהלמ"ס גישה למידע שבתחום סמכותה לבקש והמצוי בידי הרשות. רק במקרים חריגים ביותר - דוגמת פגיעה לא-מידתית בפרטיות או שימוש לרעה בסמכות - יהיה בסיס לסירוב להיענות לבקשות של הלמ"ס.

8. לבסוף, יש לבחון את אמצעי האבטחה בגוף המקבל, מיהם מורשי הגישה למידע אצלו ולאיזה צורך קיבלו אותה, וכן כיצד מטופל מידע עודף בגוף המקבל (ר' ס' 6-8 להנחית המשנה ליועמ"ש; ת' 4 ו-6 לתקנות).

9. בהתאם לת' 7(ב) לתקנות, את הסכמת הגוף המוסר יש לערוך לפי טופס ב' לתוספת לתקנות.

10. לסיכום, עמדתנו היא שעל פני הדברים ועל יסוד הנתונים שבידינו, דרישת הלמ"ס לקבל מהעירייה נתוני ארנונה מזוהים כאמור, היא חוקית. עם זאת, כדי שמסירת המידע עצמה תהיה חוקית, על העירייה להבטיח שהיא מקיימת את יתר הוראות הדין, שפורטו לעיל באופן כללי.

[i] ר' עע"מ 1386/07 עיריית חדרה נ' שנירם בע"מ, פס' 10-11 (פורסם בנבו, 30.7.2006).

[ii] ר' ע"א (מחוזי חי') 1338/05 י.פ. תפנית - הנדסה ייזום סחר והשקעות בע"מ נ' הממונה על מרשם המקרקעין, פס' 13 (פורסם בנבו, 16.11.2005); ע"פ (מחוזי ת"א) 71165/99 מתתיהו נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 5.12.2000).

[iii] ר' בג"ץ 8070/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים, פ"ד נח(4) 842 (2004).

28. המצב המשפטי שלפיו הלמ"ס מוסמכת לדרוש קבלת מידע, בצד סמכות ועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים שלא להיענות לדרישה זאת, פותח פתח לסירוב רשות מקומית למסור ללמ"ס את המידע המבוקש, כולו או מקצתו.

29. הלכה למעשה, מספר ועדות של רשויות מקומיות לא אישרו לכתחילה מסירת משתנים מסוימים ללמ"ס בטענה של פגיעה בפרטיות מעבר למידה הנדרשת – טענה המעוגנת בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. סעיף 8 לחוק היסוד קובע שאין לפגוע בפרטיות אלא לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. בהתבסס על סעיף 8 לחוק היסוד, קבעה רשות מקומית אחת כי אין הסטטיסטיקה הלאומית חשובה די הצורך כדי להצדיק פגיעה בפרטיות – וסירבה להעביר את המידע המבוקש. רשות מקומית אחרת התנתה את הסכמתה למסור את המידע בתנאים מסוימים. רשות נוספת אישרה מסירת מידע חלקי בלבד, שמא תיפגע פרטיות התושבים. ככלל, הרשויות הביעו דאגה ורגישות להגנת הפרטיות של תושביהן.

30. על רקע האמור לעיל, מובן כי אם הלמ"ס תפר הבנות בינה לבין רשות מקומית לגבי השימוש במידע שנמסר ללמ"ס, הדבר יחתור תחת לאימון של אותה רשות בלמ"ס וישמיט את הבסיס לשיתוף הפעולה בין הרשות לבין הלמ"ס. אותה רשות מקומית עלולה שלא להסכים להעביר מידע ללמ"ס בעתיד – והיא תוכל לעגן את החלטתה שלא לעשות כן בהחלטת הוועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים.

31. מלבד הידברות ושכנוע המבוססים על יחסי אימון, אין ללמ"ס כלים יעילים לכפות על רשות מקומית מסירת המידע כפי שנדרש ובעיתוי הנדרש. הסנקציות הפליליות הקבועות בפקודה בגין הסירוב למסור מידע ללמ"ס אינן ישימות מול רשות מקומית הפועלת לפי החלטת הוועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים שלה. הלמ"ס רשאית לפנות ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה שהוא יכריע בסכסוך – בכפוף להסכמת הרשות המקומית לכך⁴. אך אין ביטחון כי תהליך כזה יניב תוצאות בעיתוי המתאים לשימוש בנתונים הדרושים, ואין כל ביטחון שהתוצאות יהיו לטובת הלמ"ס או שיענו על צרכיה. אם כך פני הדברים באשר לרשות ציבורית אחת, על אחד כמה וכמה ביחס ל-255 רשויות מקומיות שעלולות להחליט לא להעביר נתונים ללמ"ס.

32. המידע המתקבל מאת הרשויות המקומיות בתהליך המוגדר בחוק ובתקנות, כפוף להוראות החוק ולהצהרות המופיעות בסעיף 7 לטופס א'. בין ההצהרות בסעיף 7 נמצאות: המטרה שלשמה נדרש המידע; התחייבות שמירת סודיות המידע; התחייבות שהמידע יהיה רק בשימוש בעלי התפקידים המפורטים בסעיף 6.3 לטופס א'; הצהרה על הידיעה כי אין בסמכות המשרד להעביר את המידע בכל צורה שהיא לידיעת גוף ציבורי אחר או לגוף שלישי; והתחייבות להודיע לגוף מוסר המידע על חריגים. בעלי תפקידים לפי סעיף 6.3 לטופס א' של הלמ"ס עבור הרשויות המקומיות הם: ראש תחום פיתוח ושילוב מפקד משולב; מבצעי עיבודים סטטיסטיים; עובדי מערכות מידע; ועובדי אגף סקרים.

33. להלן נוסח ההצהרות הרלוונטיות בסעיף 7 לטופס א', כמחויב לפי התקנות.

7.3" המטרה שלשמה נדרש המידע - יצירת מסגרת דגימה לסקרי הלשכה, פרסום סטטיסטיקה על רשויות מקומיות בישראל, עיבודים סטטיסטיים ומחקר, בין באמצעות הקובץ לבדו ובין באמצעות הקובץ בשילוב עם קבצים אחרים.

7.4 אנו מצהירים כי ננקוט כל אמצעים הדרושים לשמירת מידע זה וכי המידע יהיה בשימוש של בעלי תפקידים מוגדרים כמפורט בסעיף 6.3.

7.5 ידוע לנו כי בסמכותנו לשלב מידע זה בקובץ כללי שברשותנו או בבסיס הנתונים הכללי שלנו, לשימוש פנימי בלבד. כי אין בסמכותנו להעביר מידע זה בכל צורה שהיא לידיעת גוף ציבורי אחר, וכי עלינו למנוע העברת מידע זה מהקובץ/בסיס הנתונים שלנו לגוף שלישי גם כמידע עודף כמשמעותו בחוק.

7.6 אנו מתחייבים להודיע לגוף מוסר המידע על כל חריג בתפעול המערכת שלנו אשר גרם לפגיעה בסדרי אבטחת הרשומות על פי התקנות.

⁴ לעניין "עקרון האוטונומיה של הרשות המקומית" ראו לדוגמה: בגן 3791/93 פאוזי עטאף משלב ו-39א' נ' שר הפנים, פ"ד מז (4) 126; ע"א 1600/08 מקסימדיה נ' עיריית תל אביב יפו (18.8.2011).

34. הנה כי כן הלמ"ס אינה רשאית להעביר את המידע שבקובץ לכל גוף או גורם אחר. היא חייבת להשתמש בו אך ורק למטרה שלשמה הוא נמסר לפי הפירוט בסעיף 7 לטופס א', והיא רשאית לאפשר גישה לו אך ורק למורשי הגישה המפורטים בסעיף 6.3 לטופס א'. מי שמוסר מידע בניגוד לכך עובר עבירה פלילית שדינה מאסר שנה אחת לפי סעיף 31א(8) לחוק, הקובע: "העושה אחד מאלה, דינו – מאסר שנה: (8) מוסר מידע בניגוד לסעיפים 23 עד 23ה." עבירה זאת היא עצמאית ונפרדת מן העבירה בגין הפגיעה בפרטיות לפי פרק א' לחוק, ואיננה מחייבת כי עצם מסירת המידע תגרום לפגיעה בפרטיות לפי סעיף 2 לחוק. לפיכך, ביחס לסעיף 31א(8) לחוק חל סעיף 9א(4) לחוק חופש המידע, הקובע שלא תמסור רשות ציבורי מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין. אך ככל שכרוכה במסירת המידע פגיעה בפרטיות בניגוד לחוק, יחול סעיף 9א(3) לחוק הקובע רשות ציבורית לא תמסור מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות.
35. לגבי התחייבות הלמ"ס מול הרשויות המקומיות בטופס א', חל סעיף 9ב(7) לחוק חופש המידע. הסעיף קובע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהגיע לידיה כאשר אי-גילוי היה תנאי למסירתו – או שגילוי עלול לפגוע בהמשך קבלת המידע.
36. הפרת ההתחייבות עלולה לפגוע ביחסי אמון קיימים בין הלמ"ס לבין הרשויות המקומיות בנוגע לשימוש שתעשה הלמ"ס בנתונים שהן מוסרות לה. פגיעה באמון זה עלולה, בסבירות גבוהה, להביא להפסקת שיתוף הפעולה בין הלמ"ס לבין הרשויות המקומיות בכל הנוגע להעברת נתוני ארנונה לידי הלמ"ס. כאמור לעיל, אין ללמ"ס כלים יעילים להתמודד עם סירוב כזה, כאשר אי קבלת נתוני הארנונה תפגע קשות בסטטיסטיקה הלאומית הנשענת עליהם. מאחר שגילוי המידע המבוקש עלול לשבש את התפקוד התקין של הלמ"ס ואת יכולתה לבצע את תפקידיה, אין חובה למסור את המידע לפי סעיף 9ב(1) לחוק חופש המידע.
37. לסיכום, אסור ללמ"ס למסור את המידע המבוקש לפי סעיפים 9א(3) ו-9א(4) לחוק חופש המידע, ואין הלמ"ס חייבת למסור את המידע המבוקש לפי סעיפים 9ב(1) ו-9ב(7) לחוק חופש המידע.
38. אך אין באמור לעיל כדי לייתר דיון בבקשה לגופו של עניין, כפי שייעשה בפרקים הבאים.

פרק 4: עקרונות זיהוי הפרט בקבצים בלתי מזהים

39. כאמור לעיל, סעיף 23ד(ה) לחוק קובע: "לעניין חובת השמירה על סודיות לפי כל דין, מידע שנמסר לגוף ציבורי מכוח חוק זה, כמוהו כמידע שאותו גוף השיג מכל מקור אחר, ובנוסף יחולו על הגוף המקבל גם כל ההוראות החלות על הגוף המוסר." חובת שמירת הסודיות לפי סעיף זה היא כפולה.
40. החובה הראשונה נובעת מחובת שמירת סודיות החלה על הגוף הציבורי המוסר את המידע. אותה חובת שמירת סודיות חלה אף על הגוף המקבל. כך שכלל שרשות מקומית כפופה לסעיף 16 לחוק, חובה לפי סעיף 16 לחוק תחול גם על הגוף המקבל את המידע. בנוסף על כך, לפי סעיף 2(9) לחוק, כל שימוש בנתוני המאגר למטרה שונה מן המטרה שלשמה הם נמסרו, יהווה פגיעה בפרטיות. לפיכך, גוף ציבורי המקבל קובץ מידע מגוף ציבורי אחר ומשלב אותו במאגר המידע שלו, לא יהיה רשאי להשתמש במידע אלא למטרה שלשמה נמסר לגוף המקבל (המטרות הן כפי שמפורט בסעיף 7 לטופס א'), ואסור למסור את המידע לכל גורם אחר לפי סעיף 16 לחוק.
41. החובה השנייה נובעת מחובת שמירת הסודיות החלה על גוף המקבל את המידע, שלא מכוח החוק עצמו. לעניינו, הלמ"ס קיבלה את המידע מן הרשויות המקומיות מכוח סעיף 15 לפקודה. סעיף 17(ב) לפקודה קובע: "ידיעות שנאספו לענין פקודה זו שמקורן בדו"ח אישי או בתשובה לשאלה, או ברשומות או בתעודות כאמור בסעיף 15, לא יפורסמו באופן שאפשר לזהות את הפרט." סעיף 17(ג) אף מוסיף איסור הנגשת מידע למי שאיננו עובד למ"ס: "דו"ח אישי שניתן לענין פקודה זו, לא יהא מי שאינו עובד רשאי לראות אותו או חלק ממנו אלא לצרכי תביעה לפי פקודה זו." המפר הוראות זו עובר עבירה פלילית לפי סעיף 20(א)(2) לפקודה, וצפוי לעונש מאסר עד שלוש שנים.
42. הבקשה הנוכחית יוצאת מן ההנחה המוטעית כי הסרת משתנים מזהים ישירים מן המידע המבוקש תמנע את הפגיעה בפרטיות של התושבים. לא כן הדבר. מסירת המידע כמבוקש תאפשר זיהוי הפרט, ותחשוף בפני הציבור מידע, מידע רגיש, וידיעות על ענייניהם הפרטיים של התושבים. הדבר יהווה פגיעה בפרטיות לפי החוק, והפרת חובת שמירת סודיות לפי הפקודה. כך שלפי סעיפים 9(א)(3) ו-9(א)(4) לחוק חופש המידע אסור ללמ"ס למסור את המידע המבוקש. להלן הפירוט.
43. כמפורט לעיל, מקבלת הלמ"ס מאת הרשויות המקומיות 25 משתנים:
1. מס' מזהה חד-חד ערכי לנכס ("מספר פיזי");
 2. שם מועצה אזורית וסמל מועצה אזורית;
 3. שם יישוב וסמל יישוב;
 4. שם רחוב וסמל רחוב;
 5. מס' בית ברחוב (ואות בית אם ישנה);

6. מס' כניסה;
7. מס' דירה;
8. מיקוד;
9. גוש, חלקה ותת-חלקה;
10. משתנים גאוגרפיים נוספים על מיקום הדירה (כגון ערכי X, Y של הדירה/של מונה המים וכד');
 11. ערכי גוש/חלקה/תת חלקה;
 12. מס' מונה מים;
 13. סוג מונה מים;
 14. אזור תעריף ארנונה;
 15. תעריף ארנונה שנקבע לדירה;
 16. קוד הנחה לנכס;
 17. גובה הארנונה שנקבע לדייר בפועל בכל דירה;
 18. סוג השימוש שנעשה בדירה;
 19. שטח הדירה;
 20. הגדרת שטח הדירה;
 21. פרטי הבעלים הרשום של הנכס - שם מלא, מספר ת"ז ותאריך תחילת הבעלות;
 22. פרטי המתגורר בפועל בנכס (=המשלם) - שם מלא, מספר ת"ז ותאריך כניסה/עזיבה;
 23. סוג חזקתו של המתגורר בדירה- בעלות, שכירות, דמי מפתח וכד';
 24. קוד אזור ארנונה;
 25. מהות שימוש.

44. בבקשה לקבלת מידע מבקשים לקבל את "כלל הנתונים" "ללא המידע הפרטי של המשתמשים הרשומים בנכס". הכוונה היא לפרטים 21 ו-22 ברשימה הנ"ל. כן ביקשה המבקשת כי המידע שיימסר יכלול את שנת הכספים שלגביה המידע רלוונטי, שטח הנכס, קוד הנכס, סמל הנחה, תיאור הנחה, כתובת (ללא מספר דירה) או נתוני גוש וחלקה, וייעוד (מגורים, משרדים וכו'). בהבהרת המבקשת מיום 14.12.16, הובהר כי בקשתה איננה מתייחסת לפרטים הבאים ברשימה הנ"ל: 1, 6, 7, 8, 12, 13. אף ללא משתנים מזהים ישירים על הנכס, יש במידע הכולל ממד גאוגרפי (כמו כתובת ללא מספר דירה, גוש וחלקה, אזור תעריף ארנונה) וגם בממד הפיזי (שטח דירה, סוג השימוש בנכס וכו') כדי לאפשר זיהוי נכסים מסוימים – ועם זיהוי הנכסים הללו, לאתר מידע על הנחות הניתנות לדיירי הנכס וסכומי הארנונה שמשלמים הדיירים. זיהוי הנכס עלול לאפשר קבלת מידע על מצבו הכלכלי של אדם, מצבו הבריאותי, או ידיעה אחרת על אודות ענייניו הפרטיים.

45. בעולם הגנת הפרטיות ושמירת הסודיות הסטטיסטית, קיימות הגדרות שונות המתייחסות לשאלה מתי "מידע" בלתי מזוהה עדיין נחשב כנתון להגנת הפרטיות או לחובת שמירת הסודיות. להלן אביא כמה הגדרות מכמה מקורות, כפי שהן פורטו בעמודים 110–112 לדוח הסופי מיולי 2014 של צוות מומחים ב-OECD בנושא "International Collaboration on Microdata"⁵.

Regulation (EC) No 223/2009 of the European Parliament and of the Council

"Confidential data means data which allow statistical units to be identified, either directly or indirectly, thereby disclosing individual information. To determine whether a statistical unit is identifiable, account shall be taken of all relevant means that might reasonably be used by a third party to identify the statistical unit."

Draft definition of "data subject" in the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation), 25 January 2012 (COM(2012) 11 final)

"'data subject' means an identified natural person or a natural person who can be identified directly or indirectly, by means reasonably likely to be used by the controller or by any other natural or legal person, in particular by reference to the identification number, location data, online identifier or to one or more factors specific to the physical, physiological, genetic, mental, economic, cultural or social identity of that person;"

Draft definition of "data subject" by the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs of the European Parliament, in its Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation), 17 December 2012 (2012/0011(COD)).

"'data subject' means an identified natural person or a natural person who can be identified or singled out directly, alone or in combination with associated data or indirectly, by means reasonably likely to be used by the controller or by any other natural or legal person, in particular by reference a unique identifier, location data, online identifier or to one or more factors specific to the physical, physiological, genetic, mental, economic, cultural or social identity or sexual orientation of that person;"

OECD Expert Group For International Collaboration on Microdata Access ⁵

<http://www.oecd.org/std/microdata-access-final-report-OECD-2014.pdf>

Section 39(3) of England's Statistics and Registration Service Act 2007, regarding "personal information"

"For the purpose of subsection (2) information identifies a particular person if the identity of that person-

- (a) is specified in the information
- (b) can be deduced from the information
- (c) can be deduced from the information taken together with any other published information."

Section 502 (4) of the United States' Confidential Information Protection and Statistical Efficiency Act of 2002 (CIPSEA)

"The term "identifiable form" means any representation of information that permits the identity of the respondent to whom the information applies to be reasonably inferred by either direct or indirect means."

Section 17(1)(b) of Canada's Statistics Act

"No person who has been sworn under section 6 shall disclose or knowingly cause to be disclosed, by any means, any information obtained under this Act in such a manner that it is possible from the disclosure to relate the particulars obtained from any individual return to an identifiable individual person, business or organization."

Clause 7 (1) of Australia's Statistics Determination 1983, relates to confidential information as

".....information relating to a person, other than information of a personal or domestic nature which is likely to enable the identification of that person."

Section 308(d) of the United States Public Health Service Act

....." such information may not be published or released in other form if the particular establishment of person supplying the information or described in it is identifiable..... "

46. להגדרות הנ"ל יש להוסיף את ההגדרה שבסעיף 17(ב) לפקודה, הקובע, בדומה לחוק הסטטיסטי הקנדי: "ידיעות שנאספו לעניין פקודה זו שמקורן בדו"ח אישי או בתשובה לשאלה, או ברשומות או בתעודות כאמור בסעיף 15, לא יפורסמו באופן שאפשר לזהות למי הן נוגעות."

47. כמפורט בעמ' 113 לדו"ח הנ"ל, לניסוחים השונים דלעיל יש מכנה משותף: כדי לקבוע אם קובץ נתונים ניתן לזיהוי יש לקחת בחשבון את כל האמצעים הרלוונטיים הקיימים שהציבור עשוי להשתמש בהם כדי להגיע לזיהוי הפרט. אמצעים אלה כוללים אך לא מוגבלים לקובצי פרט אחרים להם ניתן לעשות קישור ברשומות, מידע המצוי באופן פתוח באתרי אינטרנט שונים, מידע ברשתות חברתיות, ידיעה אישית וכו'.

פרק 5: פנייה לוועדת הסודיות הסטטיסטית של הלמ"ס והחלטתה

48. ביום 22.1.95, מינה הסטטיסטיקן הממשלתי דאז, פרופ' י. יהב, וועדה לאבטחת סודיות סטטיסטית, בראשות פרופ' גד נתן. בכתב המינוי נקבע שהוועדה תבחן את הנושא של שחרור קבצים לגורמי חוץ, תוך קביעת "קריטריונים כלליים בנושא זה". בנוסף נקבע כי הוועדה תשמש ועדה קבועה ל-"שחרור קבצים באופן שוטף".

49. לימים, שונה שם הוועדה, והיום היא "ועדת הסודיות הסטטיסטית", בראשות ד"ר אחמד חליחל, ראש תחום בכיר, דמוגרפיה ומפקד. על תפקיד הוועדה, נאמר בכתב המינוי מיום 6.2.11 של ד"ר חליחל: "מדיניות הלשכה היא להרחיב את השימוש בנתונים שהיא מייצרת. אחת הדרכים ליישם מדיניות זו היא על ידי הפצת קבצים המכילים נתוני פרט. תפקידה של הוועדה לסודיות סטטיסטית של הלמ"ס, לבחון בקשות מגורמי חוץ לקבלת קבצים כאלה. כדי להבטיח כי תוכנם עומד בקריטריונים שנקבעו כדי למנוע זיהוי יחידות החקירה הנכללת בהם, בהתאם לחובת שמירת הסודיות המוטלת על הלמ"ס מהכוח הדין ומכוח סטנדרטים בינלאומיים".

50. הקריטריונים שנקבעו כדי למנוע זיהוי יחידות החקירה מבוססים בראש ובראשונה על הקבוע בדו"ח הוועדה לבטחת סודיות סטטיסטית מיום 29.6.95. שם נאמר בפרק 2: "לענייננו, 'הבטחת סודיות' משמעותה מיזעור סיכוי האשפרות של זיהוי פרטים (אנשים, עסקים או מוסדות), בצירוף מידע שהתקבל מהם או עליהם בנתונים המצרפיים שהלמ"ס מפרסמת, או קובצי פרט בלתי מזוהים שהיא מוסרת לגורמים מחוץ ללמ"ס". מכאן נובע כי הקו המנחה המומלץ על ידי הוועדה לגבי שמירת הסודיות הוא שיקול הדעת המקצועי-סטטיסטי: לנסות להגיע למצב אשר בו תתקיים אבטחה מרבית של הסודיות הסטטיסטית – אם כי לא אבטחה מוחלטת – לגבי המידע שנמסר על-ידי המשיבים. יש להגיע לכך ע"י מיזעור סיכויי ההצלחה של חיפוש אקטיבי, תוך שמירת האפשרויות להפיץ ולהשתמש בנתונים באופן יעיל".

51. פרק 3 לדו"ח הנ"ל דן ב-"איתור אפשרויות גילוי – והדרכים למניעתו". בין הדרכים למניעת זיהוי המוצעים הצעדים הבאים: צמצום משתנים (קטגוריות מעטות ורחבות, וכו'), אי-מסירה של משתנים לא-רלוונטיים, ויצירת קבצים ללא גאוגרפיה.

52. בפרק 4 לדו"ח, בנושא "הנחיות כלליות לאבטחת סודיות במסירת קבצים", נאמר בין השאר כי "ביצוע הזמנת קובץ נתוני פרט בלתי מזוהים ייעשה על-סמך בדיקה של הצרכים עם המזמין, אלא אם הוא מסתפק בקובץ כללי שהוכן לשימוש חיצוני. אין למסור נתונים שנראה כי המזמין אינו נזקק להם – מאחר ולא תמיד אפשר לאתר היכן טמונות אפשרויות הגילוי.... קובץ-פרט הנמסר לגורמי חוץ, לעולם

לא יכלול מספר מזהה כל שהוא, הכוונה לא רק למספר זהות של המרשם (אם ישנו בקובץ המקורי), אלא גם למספר המשמש בעיבודים פנימיים – וזאת על-מנת למנוע זיווגים לא-מוסמכים. ... בדרך כלל אין למסור משתנים ברמת פירוט העולה על כ-10 אופנויות – במיוחד בקבצים הכוללים משתנים רבים כאלה. זאת מהסיבה כי שילוב ביניהם מקל על זיהוי אפשרי של מקרים אינדיבידואליים. ישנם כמה משתנים "בעתיים" הנכללים בקבצים רבים ולהלן הנחיות לגביהם. ככלל, אין למסור, בקבצים הכוללים מידע על בני אדם בודדים או משקי בית, סמל יישוב מלא ליישובים שבהם פחות מ-100,000 נפשות. ליישובים קטנים יותר, יימסר רק סמל צורת-הישוב. מובן כי אין למסור אזור סטטיסטי או כתובת בקבצי פרט. במקרים מיוחדים, בהם נתוני הפרט מצומצמים (כגון רק מעט משתנים דמוגרפיים), ניתן לשקול אישור לשחרור סמל-יישוב ליישובים קטנים יותר."

53. כעבור מספר שנים, אימצה הלמ"ס את השם Public Use Files או PUF עבור קבצים שנבנו בצורה המבטיחה כי אפשרות זיהוי הפרט היא מזערית. קבצים אלו ניתנים להפצה בציבור ללא הגבלות באשר לדרכי השימוש בהם, מלבד מגבלות בתחום הקניין הרוחני והגנת הפרטיות. קובצי PUF של הלמ"ס מופצים לציבור היום תחת רישיון שימוש סטנדרטי – http://www.cbs.gov.il/www/puf/puf_usage.pdf

54. שורת האמצעים למניעת זיהוי הפרט שצוינו לעיל בדו"ח, מצטרפים לאמצעים אחרים הנהוגים היום במתודולוגיה הידועה כ-Statistical Disclosure Control (SDC). פירוט נוסף על יישום מתודולוגיה SDC על קובצי PUF, מובא בפרק פרק 9 לדוח הסופי מיולי 2014 של צוות מומחים ב-OECD בנושא "International Collaboration on Microdata"⁶.

55. בהיות ועדה הסודיות הסטטיסטית של הלמ"ס הגורם המוסמך בלמ"ס לבחון קובצי פרט לקראת הפצתם לציבור, הוגשה בקשת המבקשת לוועדה (עם ההבהרות המפורטות בפרק 1 לעיל) והיא נדונה ביום 22.12.16. החלטת הוועדה מצורפת בזה **כנספח א'**. לפי החלטת הוועדה, "אין הקובץ עומד בתנאי שמירת הסודיות לפיהם ועדת הסודיות מסווגת קובצי מידע הפרט לקראת הנגשה לציבור. סיכוי אפשרות זיהוי הפרט בו איננו מזערי, כאשר הנגשתו כמבוקש תפר חובת שמירת הסודיות לפי פקודת הסטטיסטיקה. לכן הוועדה איננה מאשרת את בקשת המבקשת." **כנספח ב'** תמצית החלטת הוועדה בהתאם לפרטים הנזכרים בה.

⁶ <http://www.oecd.org/std/microdata-access-final-report-OECD-2014.pdf>

56. **בנספח ג' קנה מידה לבחינת המידע המבוקש, מבוסס על עקרונות יסוד מנחים. סביר להניח כי קנה מידה זה או דומה לו עמד לנגד עיני ועדת הסודיות בעת גיבוש החלטתה.**

57. **מאחר ומסירת המידע כפי שמבוקש תפר חובת שמירת הסודיות על פי פקודת הסטטיסטיקה, חל על מסירת המידע סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע, לפיו "רשות ציבורי לא תמסור ... מידע אשר אין לגלותו על פי דין." מסירת המידע בניגוד לפקודה תהווה אף פגיעה בפרטיות לפי סעיף 2(7) לחוק, הקובע כי "הפרה של חובת סודיות שנקבעה בדין לגבי ענייני הפרטים של אדם" היא פגיעה בפרטיות. על כל, חל על מסירת המידע סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע לפיו לא תמסור רשות ציבורית מידע "שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות."**

פרק 6: בחינת עניינה של המבקשת במידע

58. **סעיף 10 לחוק חופש המידע קובע:**
בבואה לשקול סירוב למסור מידע לפי חוק זה, מכוח הוראות סעיפים 8 ו-9, תיתן הרשות הציבורית דעתה, בין היתר, לענייניו של המבקש במידע, אם ציין זאת בבקשתו, וכן לענין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו, או שמירה על איכות הסביבה.

59. **כאמור לעיל, המבקשת לא ציינה בבקשה את עניינה שלה במידע. אבל עיון בדף האינטרנט של המבקשת, בכתובת <http://www.hasadna.org.il/about-us>, פותח צוהר למטרת הבקשה. בפסקה על "מה זה מידע ציבורי פתוח", כתוב:**

בעידן הדיגיטלי רשויות השלטון מייצרות ואוספות מידע בהיקף עצום, מידע הנוגע לאזרחים, למשאבי המדינה, ולהתנהלות הממשל עצמו. מידע זה מעיקרו שייך לציבור ועליו להיות פתוח ונגיש לטובת הכלל. אנחנו לא מסתפקים ביישום חוק חופש המידע המחייב גופים ציבוריים הכפופים לו לשחרר מידע כמענה לבקשות המגיעות מהאזרחים, אלא דורשים פרסום יזום ותקופתי של מאגרי מידע בפורמט קריא-מכונה הניתן לעיבוד ממוחשב ובעל רישיון פתוח לשימוש חוזר והפצה חופשית (עוד על עקרונות מידע פתוח). בכך אנחנו מבדילים בין שקיפות גרידא לנגישות. פירוש הדבר, כי המידע לא רק נמצא ופתוח אלא גם זמין וקל לגישה.

60. **אין הלמ"ס חולקת על עקרונות היסוד שעומדים מאחורי פעילות המבקשת. נהפוך הוא. הלמ"ס היא הגורם הממשלתי הראשון להשיק רישיון שימוש פתוח באתר האינטרנט שלה - <http://www.cbs.gov.il/www/usage.pdf>. אתר האינטרנט של הלמ"ס הוא פלטפורמה של הנגשת נתונים לציבור בהיקף רחב – בשנת 2015 היו 42,566,591 כניסות לאתר. מעבר לכך, בשנת 2015 השיבה יחידת המידע של הלמ"ס ל-28,332 פניות לקבלת מידע בטלפון, בפקס, בדוא"ל ובדואר. אך כנגד שאיפת הלמ"ס להגיש מידע סטטיסטי רחב ככל שניתן, כפופה הלמ"ס לחובת שמירת סודיות לפי סעיפים 17 ו-20 לפקודה. בצד החובה המשפטית קיים גם משטר אבטחת מידע קפדני המגן על המידע המצוי ברשות הלמ"ס.**

61. עוד משתמע מן האמור בבקשה כי הסיבה לבקשה לגילוי המידע נובעת מכך כי הלמ"ס משפה את החברות המחזיקות את המידע בגין הפקת המידע בכפוף לאישורי הרשויות. הטיעון, לכאורה, הוא: המידע שייך לציבור משום שכספי הציבור מימנו אותו. אם זה הטיעון, הרי אין לו על מה להתבסס. פעולות משרדי הממשלה, כולל הלמ"ס, ממומנות מכספי הציבור. הזכות למידע המוחזק בידי משרדי הממשלה קבועה בחוק – ולפי הסייגים שבו. ככל שהמידע כפוף לחובת שמירתו בסוד על פי דין, החוק אוסר על מסירתו. חופש המידע איננו "זכות" אבסולוטית, אלא יחסית, והיא נסוגה בפני ערכים אחרים – כגון אלה הקבועים בדין המיועדים להגן על הפרטיות. אף אם היה לפונה עניין מיוחד במידע מעבר לכך, לא היה ניתן להתגבר על החובה שלא למסור את המידע לפי החוק ולפי הפקודה.

פרק 7: בחינת מסירת מידע תוך ביצוע שינויים

62. סעיף 11 לחוק חופש המידע קובע:

"היה המידע המבוקש מידע אשר הרשות הציבורית רשאית או חייבת שלא למסרו כאמור בסעיף 9, וניתן לגלות את המידע, ללא הקצאת משאבים בלתי סבירה או הכבדה ניכרת על פעולתה של הרשות, תוך השמטת פרטים, תוך עריכת שינויים או תוך התניית תנאים בדבר דרך קבלת המידע והשימוש בו, תמסור הרשות את המידע בהשמטות, בשינויים או בתנאים המחויבים, לפי העניין; נעשו השמטות או שינויים כאמור, תציין זאת הרשות, אלא אם כן אין לגלות עובדה זו, מהטעמים המפורטים בסעיף 9(א)(1)".

63. ועדת הסודיות הסטטיסטית של הלמ"ס, בהחלטתה הנ"ל (נספח א'), הציעה מתווה להנגשת המידע המבוקש לאחר השמטת פרטים, עריכת שינויים והתניית תנאים. המתווה תואם את סעיף 11 לחוק חופש המידע.

64. בעוד שקבעה הוועדה שאין אפשרות למסור את הקובץ כפי שנתבקש, הציעה היא (סעיף 7 להחלטה) מתווה לפיו יופעלו "כללים מקובלים למזעור סיכוי אפשרות זיהוי לשם יצירת קובץ שניתן להנגיש לציבור ברמת קובץ PUF". מתווה זה כולל מסירת נתונים ביחס לרשויות מקומיות מעל 20,000 תושבים בלבד, קיבוץ קטגוריות של תעריף הארנונה שנקבע לדירה ושטח הדירה, וכן תוצאה לפיה שילוב של כלל המשתנים יניב לפחות 5 מקרים בכל צירוף אפשרי. כן נאמר כי קיבוץ קטגוריות יכול וייעשה בתיאום עם המבקשת. בסעיף 8 להחלטה, נקבע כי הפעלת כללים אלה מחייבת "לבחון את רמת הסיכון שלו בזיהוי הפרט בכלים סטטיסטיים – וזאת לגבי כל רשות ורשות בנפרד". ולבסוף, נקבע בסעיף 9 להחלטה כי "בכל מקרה הקובץ יאושר רק לאחר שהוועדה תשתכנע שסיכוי זיהוי הפרט בקובץ הינו מזערי על פי כללי הוועדה".

65. התאמת המידע למסירה לפי סעיף 11 לחוק חופש המידע, לפי המתווה שהוצע על ידי וועדת הסודיות, תחייב פעולה עתירת עבודה ברמה של כל רשות ורשות באופן נפרד. לפי המתווה, יימסרו נתונים לגבי יישובים בהם 20,000 תושבים או יותר. לפי לוח 2.18 של השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2014, http://www.cbs.gov.il/shnaton67/st02_18x.pdf קיימות 84 רשויות מקומיות לפי בהן 20,000 תושבים או יותר. הערכת הגורם המקצועי בלמ"ס לטיפול בכל רשות מקומית היא השקעה של כ-10 ימי עבודה. מוכפל ב-84 רשויות מקומיות, התוצאה היא 840 ימי עבודה. בכל קנה מידה של סבירות, הטיפול בבקשה לפי המתווה יחייב הקצאת משאבים בלתי סבירה.
66. הפעולה הנ"ל תהיה תקפה לגבי שנה אחת בלבד ולא תשמש בסיס לעדכון שוטף של המידע. בכל שנה, ככל שיידרש המידע, יהיה על הלמ"ס לחזור על הפעולות שתוארו לעיל לנוכח השינויים השוטפים ברשויות המקומיות.
67. ספק אם יהיה בקובץ מן הסוג הנ"ל כדי לענות על דרישות המבקשת. בטרם בדיקת יישום המתווה, דרושה התייחסות המבקשת אליו, לרבות בנוגע לקיבוץ קטגוריות. לפיכך, לא בוצעה סימולציה של המתווה. לפיכך, מוזמנת המבקשת להיפגש עם הלמ"ס כדי ללמוד על המרשם, מגבלות הנגשתו לציבור, והמתווה שהוצע על ידי ועדת הסודיות.
68. מעבר לאמור לעיל לעניין הקצאת משאבים בלתי סבירה, אין בטיפול המתואר לעיל בקובץ המידע כדי להתגבר על התחייבות הלמ"ס על פי טופס א' מול הרשויות המקומיות לעשות שימוש בנתונים שמסרו אך ורק למטרה שלשמה הם נמסרו על ידי אותם בעלי תפקידים שפורטו בטופס א'. יש גם לציין כי המידע המבוקש, ברמת הרשות המקומית, הוא מידע על הרשות המקומית ולא רק על תושביה. אשר על כן, מסירת המידע אף באופן המתואר במתווה ועדת הסודיות, או בכל דרך אחרת אם יסוכם על כך עם המבקשת, תחייב קבלת התייחסות הרשויות המקומיות לפי סעיף 13 לחוק חופש המידע. הטיפול בפניות לרשויות המקומיות לשם קבלת התייחסותן, יוסיף עוד ממד של הקצאת משאבים שקשה לאמוד. כל רשות יכולה להגיב באופן שונה ליישום במתווה על אודות הנתונים עליה.
69. כדי לקבל קנה מידה על ההשקעה הצפויה רק בנושא זה, תהליך קבלת אישור הרשויות המקומיות למסירת המידע שנדרש מהם לפי טופס א' בשנת 2015 טרם הסתיים ביחס לרשויות מסוימות, ולגבי חלק מהן, נדרשה השקעה של ימי עבודה של גורמים מקצועיים, ניהוליים ומשפטיים בהשגת האישורים הדרושים. כאשר מדובר בחשיפת המידע על הרשויות בפני הציבור כולו, צפויים קשיים עוד יותר בעייתיים לעומת תהליך קבלת הנתונים לכתחילה. עצם הטיפול בקבלת התייחסות 84 רשויות מקומיות ליישום המתווה לגביהן אף היא תחייב הקצאת משאבים בלתי סבירה בפני עצמה.

פרק 8: סיכום

70. המידע המבוקש התקבל מן הרשויות המקומיות מכוח סעיף 15 לפקודת הסטטיסטיקה ובתהליך לפי החוק הגנת הפרטיות. מסירת המידע כמבוקש לפונה תפר חובת שמירת הסודיות לפי חוק הגנת הפרטיות והתחייבות הלמ"ס מול 255 רשויות מקומיות. מסירת המידע תסכן את עתיד קבלת הנתונים מן הרשויות בעתיד ותפגע קשות במילוי תפקידה של הלמ"ס על פי דין.
71. לפיכך, אסור ללמ"ס למסור את המידע המבוקש לפי סעיף 9(א)(3) וסעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע ואין היא חייבת למסור את המידע המבוקש לפי סעיפים 9(ב)(1) ו-9(ב)(7) לחוק חופש המידע.
72. בנוסף על כך, המידע המבוקש יהיה ניתן לזיהוי אף ללא פרטים משתנים מזהים של בעלי הנכסים ומחזיקי הנכסים, בהתאם לאמור בהחלטת ועדת הסודיות הסטטיסטית של הלמ"ס (נספח א'). בעוד שהמידע המבוקש יהיה בלתי מזוהה (anonymous) הוא עדיין יהיה ניתן לזיהוי (identifiable). זיהוי הפרט, על המשתנים השונים האחרים במרשם, יהווה פגיעה בפרטיות בניגוד לחוק והפרת חובת שמירת הסודיות לפי הפקודה. לכן, אין למסור את המידע המבוקש לפי סעיפים 9(א)(3) ו-9(א)(4) לחוק חופש המידע.
73. לא מצאנו עניין מיוחד של הפונה לקבלת המידע לשם הנגשתו לציבור הרחב.
74. בחינה לפי סעיף 11 לחוק חופש המידע מעלה שאין דרך לערוך שינויים במידע בכדי להפוך אותו למותר למסירה ללא הקצאת משאבים בלתי סבירים. מעבר לכך, תוצאת פעולה כזאת תהיה אוסף של קבצים שאיננו תואם את דרישות המבקשת. אף אם ניתן היה למסור את המידע בצורה זאת או אחרת למבקשת, הדבר היה מחייב קבלת התייחסות הרשויות המקומיות לפי סעיף 13 לחוק חופש המידע – עם תוספת של הקצאת משאבים בלתי סבירה.
75. המרשם מהווה תשתית חיונית להפקת סטטיסטיקה לאומית. במידה ולדעת הפונה חסרה סטטיסטיקה לאומית בנושא מסוים שאיננו מכוסה היום, תשמח הלמ"ס לדון בכך במסגרת המועצה הציבורית לסטטיסטיקה. פתוחה הדרך גם לביצוע עיבודים מיוחדים בסוגיות ספציפיות, בכפוף לכללי שמירת הסודיות בפקודה.
76. המבקשת מוזמנת בזאת להיפגש עם הממונה על חופש המידע של הלמ"ס ועם הגורמים האמונים על ניהול מרשם הדירות ועל שמירת סודיות המידע בלמ"ס, לרבות ועדת הסודיות הסטטיסטית, כדי ללמוד מקרוב על מהות המרשם במתכונתו הנוכחית, על תכניות העתיד, ועל אפשרויות הפקת מידע לציבור

מתוך המרשם. כן מוזמנת המבקשת ללמוד מקרוב על המתווה המוצע, על הדרוש ביישמו, ועל חלופות אם לדעתה ישנן.

77. לאור כל האמור לעיל, נדחית בקשה מספר 78155 שהגישה [שם הושמט לצורך פרסום]. המבקשת רשאית להגיש ערער על החלטה זאת לבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים תוך 45 ימים ממועד מסירתה לידיה – או תוך 45 ימים מתום מיצוי תהליך ההידברות כאמור לעיל בסעיף 75, לפי בחירתה.

תאריך: י"ב טבת תשע"ז

10 ינואר 2017

בריאן ניגן
היועץ המשפטי
והממונה על חופש המידע

נספח א'

החלטת ועדת הסודיות הסטטיסטית של הלמ"ס מיום 22.12.16



מדינת ישראל
State of Israel

לשכת היועץ המשפטי
Legal Department



הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
Central Bureau of Statistics
دائرة الإحصاء المركزية

נספח ב'

תמצית החלטת ועדת הסודיות הסטטיסטית לפי הפרטים והטבלאות שנזכרו בה.
אין תמצית זה בא במקום ההחלטה עצמה.

טבלה א'

מספר הפרט	תיאור המשתנה המבוקש	האם המשתנה מבוקש על ידי המבקשת (כן/לא)	סוג הרשומה: ר – רשומה בקובץ ק – קוד המפנה למילון	החלטת ועדת הסודיות הסטטיסטית מיום 22.12.16. ככלל, לא יימסר מידע גאוגרפי מלבד שם הרשות, ולא יימסר מידע על רשויות בהן פחות מ-20,000 תושבים. קובץ הפרט יאושר רק לאחר שהוועדה תשתכנע שסיכוי אפשרות זיהוי הפרט בקובץ הינו מזער על פי כללי הוועדה – וניתן למסור אותו ברמת קובץ PUF, בכפוף לרישיון שימוש PUF.
1	מס' מזהה חד-חד ערכי לנכס ("מספר פיזי") ("קוד הנכס" לפי בקשת המבקשת);	כן	ר	אין למסור
2	שם מועצה אזורית וסמל מועצה אזורית;	כן	ר	ניתן למסור רק לגבי מועצות אזוריות עם 20,000 תושבים או יותר.
3	שם יישוב וסמל יישוב;	כן	ר	ניתן למסור רק לגבי יישובים עם 20,000 תושבים או יותר.
4	שם רחוב וסמל רחוב	כן	ר	אין למסור
5	מס' בית ברחוב (ואות בית אם ישנה);	כן	ר	אין למסור
6	מס' כניסה	לא	ר	לא נדרש
7	מס' דירה;	לא	ר	לא נדרש
8	מיקוד	לא	ר	לא נדרש

9	גוש, חלקה ותת-חלקה	כן	ר	אין למסור
10	משתנים גאוגרפיים נוספים על מיקום הדירה (כגון ערכי X, Y של הדירה/של מונה המים וכד');)	כן	ר	אין למסור
11	ערכי גוש/חלקה/תת חלקה	כן	ר	אין למסור
12	מס' מונה מים	לא	ר	לא נדרש
13	סוג מונה מים	לא	ר	לא נדרש
14	אזור תעריף ארנונה	כן	ק	אין למסור
15	תעריף ארנונה שנקבע לדירה	כן	ק	ניתן למסור מקובץ. בהתאם למאפייני כל רשות מקומית בנפרד.
16	קוד הנחה לנכס	כן	ק	ניתן למסור רק אם קיימים 5 מקרים או יותר לכל קוד הנחה (ראו הערה מטה)
17	גובה הארנונה שנקבע לדייר בפועל בכל דירה	כן	ר	ניתן למסור מקובץ. בהתאם למאפייני כל רשות מקומית בנפרד.
18	סוג השימוש שנעשה בדירה	כן	ק	ניתן למסור רק אם קיימים 5 מקרים או יותר לכל קוד שימוש (ראו הערה מטה)
19	שטח הדירה	כן	ר	ניתן למסור מקובץ. בהתאם למאפייני כל רשות מקומית בנפרד.
20	הגדרת שטח הדירה	כן	ר	עיבוד של הלמ"ס. ניתן למסור.
21	פרטי הבעלים הרשום של הנכס - שם מלא, מספר ת"ז ותאריך תחילת הבעלות	לא	ר	אין למסור
22	פרטי המתגורר בפועל בנכס (=המשלם) - שם מלא, מספר ת"ז ותאריך כניסה/עזיבה	לא	ר	אין למסור
23	סוג חזקתו של המתגורר	כן	ק	ניתן למסור ר אם קיימים 5

			בדירה - בעלות, שכירות, דמי מפתח וכד'	
מקרים או יותר לכל קוד סוג חזקה בנכס (ראו הערה מטה)				
אין למסור	ק	כן	קוד אזור ארנונה	24
לא מתוחזק. אין למסור	ק	כן	מהות שימוש	25

הערה: שילוב של משתנה זה עם שאר המשתנים יניב לפחות 5 מקרים בכל צירוף אפשרי.

טבלה ב'

מספר סידורי	המשתנה המבוקש מן הרשויות המקומיות לפי טופס א'.	סוג הרשומה: ר – רשומה בקובץ ק – קוד המפנה למילון	הערה: בכפוף לאמור לגבי טבלה א' לעיל.
1	שנת הכספים לגבייה	ר	ניתן למסור
2	ייעוד (מגורים, משרדים..)	ק	ניתן למסור מידע על דירות מגורים בלבד
3	מקרא לסוגי הנכסים בכל רשות וסמלי ההנחות בכל רשות.	ק	ניתן למסור מקראות רק לגבי סוגי נכסים וסמלי הנחות שיימסרו.
4.	שימוש שונה מייעוד הנכס	אין	מידע לא קיים.
5	פורמט קריא מכונה או API		קובץ PUF

נספח ג'

א. עקרונות בחינת האפשרות לזיהוי הפרט בקובץ המידע המבוקש

1. כדי לבחון אם קובץ המידע המבוקש ניתן לזיהוי (ולכן, כפוף לחובת שמירת הסודיות על פי דין), יש לתת את הדעת לכל האמצעים הרלוונטיים הקיימים הזמינים לציבור שבאמצעותם קיימת אפשרות להגיע לזיהוי הפרט בקובץ באמצעות משתנים משותפים (ברמת פירוט זה או אחר) לקובץ המידע וכל מקור מידע אחד או צירוף של מידע מקבצים אחרים. הנחת היסוד היא שבכוונה המבקשת, עמותה ששמה מעיד על תכליתה [השם השומט לצורך פרסום] להעמיד את קובץ המידע לרשות הציבור כולו, באופן חופשי, ללא הגבלות. הנחת יסוד זו מקבלת משנה תוקף מן העובדה כי לא פירטה המבקשת את מטרת השימוש במידע המבוקש.
2. בחינת סיכויי זיהוי הפרט בקובץ יכול להתבצע לפי התהליך הבא.
 - א. יש לזהות מקורות מידע גלויים ואחרים רלוונטיים בעלי משתנים משותפים לקובץ המידע.
 - ב. יש לזהות את "משתני המפתח" שהם משתנים זהים בקובץ המידע ומקור המידע האחר.
 - ג. יש להעריך את יכולת זיהוי הפרט באמצעות משתני מפתח תוך התייחסות לרמת הפירוט של כל משתנה מפתח והאפשרות לשלב משתני מפתח ממקורות שונים.

שלב א'- מקורות מידע גלויים ואחרים

3. מקורות מידע גלויים ואחרים רלוונטיים, בעלי משתנים משותפים לקובץ המידע המבוקש, הם כמפורט להלן.
4. **ידע אישי** - על אודות המיקום הפיזי של הנכס, שטח הנכס, ייעוד הנכס, או על אודות תכונות דיירי הנכס (נכים, נזקקים, ניצולי שואה וכו').
5. **טאבו⁷** - מערכת צפייה והפקת נסח רישום: לרשות הציבור מערכת מקוונת מופעלת באמצעות הזנת גוש וחלקה. המידע שניתן לקבל כולל מידע על הבעלות, כולל שם הבעלים ומספר ת"ז.
6. **רשות המסים – מערכת מידע נדל"ן⁸**: שדות המידע הבאים נמצאים במערכת על עסקאות נדל"ן, משנת 1998 ואילך:

7

<https://ecom.gov.il/Counter/alternative/tabuNesach/Homepage.aspx?counter=10&catalog=1&category=tabuNesach&language=he>

⁸ [/https://www.misim.gov.il/svinfonadlan2010](https://www.misim.gov.il/svinfonadlan2010)

- א. מפה;
- ב. גוש;
- ג. חלקה ותת חלקה;
- ד. יום מכירה;
- ה. תמורה מוצהרת;
- ו. שווי מכירה;
- ז. מהות;
- ח. חלק נמכר;
- ט. יישוב, רחוב ומספר בית;
- י. שנת בנייה;
- יא. שטח;
- יב. חדרים.

7. **מרשם אוכלוסין:** קובץ מרשם האוכלוסין איננו זמין לציבור, אך בעבר הודלף ואין לדעת למי הוא הגיע או למי יש גישה אליו. הנחת היסוד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היא כי הקובץ נגיש. אך מעבר לכך, קיימים גורמים רבים ברשויות המדינה שיש להם גישה חוקית למרשם. בקובץ מרשם האוכלוסין מספר ת"ז של אדם, תאריך הלידה המדויק שלו, פירוט בני משפחה, כתובת ועוד.

שלב ב' - משתני מפתח משותפים

קובץ המידע המבוקש	ידיעה אישית	טאבו	קובץ נדל"ן רשות המסים	מרשם אוכלוסין
כתובת (ללא מספר דירה) או גוש, חלקה ויישוב	ייתכן	גוש, חלקה ויישוב	גוש, חלקה ויישוב, לרבות כתובת	כתובת מגורים
שטח הנכס	ייתכן	שטח מדויק לפי שטר המכר	שטח לפי הצהרת מוכר	אין
סוג השימוש שנעשה בנכס	ייתכן	אין	רק מגורים	אין
קוד הנחות	ייתכן	אין	אין	אין

שלב ג' - הערכת יכולת זיהוי

8. קובץ המידע המבוקש הוא קובץ "מפקדי" במובן זה שהוא כולל את כל הנכסים במדינת ישראל הרשומים בקובצי הארנונה של כל 255 הרשויות המקומיות. קובץ המידע המבוקש מאפשר זיהוי הפרט בנסיבות מסוימות באמצעות משתני המפתח המשותפים לטאבו, לרשות המסים ולמרשם האוכלוסין – בין אם בתוספת ידיעה אישית ובין בלעדיה. הוא גם מאפשר זיהוי הפרט מתוך ידיעה אישית בלבד של אחד או יותר ממשתני המפתח. להלן הפירוט.

9. **כתובת ללא מספר דירה:** כתובת ללא מספר דירה יכולה לאפשר זיהוי נכס בודד בכתובת נתונה. אם הנכס רשום במערכת עסקאות נדל"ן של רשות המסים, ניתן לקבל מן המערכת את הגוש, החלקה ותת החלקה של הנכס. באמצעות פרטים אלה, ניתן לקבל פרטים על בעלי הנכס מן הרישום בטאבו, אם הנכס רשום בטאבו. נכס בודד בכתובת מאפשר זיהוי הנכס באופן פיזי בשטח, דבר שיאפשר זיהוי בעלי הדירה במידה ושמותיהם מופיעים על תיבת דואר או על שילוט אחר. אדם שמכיר את הנכס הבודד אף עשוי להכיר מידיעה אישית את דיירי הנכס.

10. אם שני נכסים רשומים באותה כתובת, בעל נכס אחד יוכל לזהות פרטים על הנכס השני. אם יותר מנכס אחד רשומים באותה כתובת, יהיה ניתן לזהות נכסים ייחודיים לפי תכונות ייחודיות, כגון שטח חריג, או שימוש מסוים (כגון שימוש בנכס בבניין מגורים בתור משרד).

11. **גוש וחלקה:** אם מוסרים גוש וחלקה במקום כתובת (ללא מספר דירה), יהיה ניתן לזהות נכסים ספציפיים ולזהות את בעליהם בנסיבות המתוארות בהמשך. הקבצים המתקבלים מן הרשויות המקומיות כוללים גוש, חלקה ותת חלקה. גוש, חלקה ותת חלקה מהווים זיהוי חד ערכי של נכס. לכן, אסור למסור אותו. אם הנכס רשום בטאבו, יהיה ניתן לקבל נסח רישום עליו, הכולל שמות הבעלים ומספרי תעודת הזהות שלהם. אף אם הנכס איננו רשום בטאבו, פרטי גוש, חלקה ותת חלקה יכולים להביא לכתובת מדויקת של הנכס, אם הוא נמכר ומופיע במערכת הנדל"ן של רשות המסים. כתובת מדויקת תאפשר את זיהוי הנכס מבחינה פיזית, וגם את זיהוי הדיירים בנכס – למשל באמצעות שמות על תיבות דואר, שמות על דלתות וכו'. מידיעה אישית, אדם אף עשוי לדעת מי הם הדיירים בנכס המזוהה.

12. מסירת גוש וחלקה בלבד (ללא תת חלקה) גם תאפשר זיהוי הפרט בנסיבות מסוימות. ככל שנכס בודד בלבד רשום בגוש וחלקה, הוא ניתן לזיהוי באופן פיזי. אם הנכס הבודד הזה רשום בטאבו, יהיה ניתן להוציא עליו נסח רישום עם פרטי שמות הבעלים ומספרי תעודת הזהות שלהם. אם בוצעה בנכס עסקת מקרקעין הרשומה במערכת הנדל"ן של רשות המסים, גוש וחלקה של הנכס יכולים לשמש בסיס לזיהוי הנכס וקבלת כתובת מדויקת – שתאפשר זיהוי הנכס הפיזי בשטח. זיהוי נכס באופן מוחשי

בשטח יאפשר, בנסיבות מסוימות, לזהות את דיירי הנכס – שמות על תיבות דואר וכו'. גם ידיעה אישית תוכל לשמש בסיס לזיהוי דיירי הנכס ברגע שכתובתו או מיקומו הפיזי ידועים.

13. אם שני נכסים רשומים באותו גוש/חלקה, בעל נכס של אחד מהם יוכל לדעת, פרטים על הנכס האחר מתוך קובץ הארנונה.

14. אם יותר מנכס אחד רשום באותו גוש/חלקה, חיפוש במערכת הנדל"ן של רשות המסים, המשלב פרטי יישוב, גוש/חלקה, ושטח דירה, יכול לזהות נכסים ייחודיים ככל שהשטח שלהם נבדל אחד מן השני. עם זיהוי חד ערכי של נכס, כולל תת חלקה וכתובת לפי מערכת נדל"ן של רשות המסים, ניתן יהיה לזהות את הנכס באופן פיזי בשטח. הדבר יאפשר, במקרים מסוימים, גילוי זהות הדיירים. מידיעה אישית, אדם אף עשוי לדעת מי הם הדיירים בנכס המזוהה. אם הנכס רשום בטאבו, ניתן לקבל נסח רישום על הנכס, עם פרטי שמות הבעלים ומספרי ת"ז שלהם.

15. **שטח הדירה:** שטח הדירה, בשיתוף עם נתוני מיקום הנכס (כתובת ללא מספר דירה או גוש חלקה), יכול לאפשר זיהוי נכס ספציפי כאשר מדובר בשטח חריג. למשל, בבניין דירות מגורים, שטח גדול חריג יכול להצביע על דירת פנטהאוז בבניין. זיהוי הפיזי של הנכס יאפשר זיהוי דייריו, או מתוך ידיעה אישית של דיירים אחרים, או מתוך פרטים הרשומים על תיבת הדואר או שילוט אחר. נוסף על כך, ברגע שמזהים את הדירה בעלת השטח החריג, ניתן לדעת גם את הכתובת המדויקת. אם הנכס רשום במערכת הנדל"ן של רשות המסים, יהיה ניתן לקבל מן המערכת גוש, חלקה ותת חלקה של הנכס – ואם הנכס רשום בטאבו, באמצעות מידע זה ניתן יהיה לקבל עליו נסח רישום, כולל שמות הבעלים הרשומים ומספרי הזהות שלהם.

16. אך גם שטח הדירה לבד, ללא נתוני מיקום הנכס, אם הוא יחיד ברשות מקומית, יוכל לאפשר זיהוי הנכס. זיווג שטח דירה יחיד עם נתוני מערכת הנדל"ן של רשות המסים או עם נתוני טאבו יוכל להביא לזיהוי חד-ערכי של הנכס. אף אם שני נכסים שונים בלבד הם בעלי אותו שטח ברשות מקומית מסוימת, ידיעה אישית ביחס לאחד הנכסים יוכל לאפשר זיהוי הנכס השני.

17. יש להוסיף כי שטח הנכס ניתן לחישוב תוך שימוש ב-"תעריף ארנונה שנקבע לדירה" (פרט 15 ברשימה) ו-"גובה הארנונה שנקבע לדייר בפועל בכל דירה" (פרט 17). אם נקבע לנכס הנחה, קוד ההנחה (פרט 16 לרשימה) הכולל פרטים על שיעור ההנחה, יאפשר ביחד עם פרטים 15 ו-17 הנ"ל, חישוב מדויק של שטח הדירה.

18. **סוג השימוש שנעשה בנכס:** מכל רשות מתקבל קובץ צד (מילון או "מקרא") המסביר את משמעות הקודים המשויכים לכל רשומת פרט בקובץ הארנונה. סוג השימוש בנכס בשיתוף עם נתוני מיקום

הנכס ושטח הנכס, יוכל לאפשר זיהוי נכס מסוים כאשר סוג השימוש בנכס הוא ייחודי וידוע לציבור או לדיירים אחרים. לדוגמה, משרד יחיד המיועד לעסק בתוך בניין מגורים. ברגע שמזהים נכס ייחודי זה בתוך בניין מסוים, כתובתו תהיה ידועה – וכאמור לעיל בנוגע לשטח הדירה, ניתן להגיע לזיהוי דיירי הנכס.

19. אך גם סוג השימוש שנעשה בנכס לבד, ללא נתוני מיקום ושטח הנכס, אם הוא חריג ברשות מקומית, יוכל לאפשר זיהוי הנכס. סוג השימוש שנעשה בנכס יהיה חריג אם קיים רק נכס אחד בעל אותו ייעוד ברשות מקומית, והייעוד (כמו "מספרה"), גלוי לעין הציבור.

20. בנוסף על כך, סוג השימוש בנכס ביחד עם שטח הנכס יוכל לאפשר זיהוי הנכס באותם המקרים בהם השימוש גלוי ושטח הנכס הוא חריג מבחינת גודלו. למשל, אם ברשות מקומית שלושה נכסים שהשימוש בהם מוגדר "מספרה", ולאחד הנכסים שטח גדול מאד לעומת שטח הנכסים האחרים המשמשים לאותו ייעוד, יהיה ניתן לזהות את הנכס המסוים בעל השטח הגדול.

21. **קוד הנחות:** הנחות ניתנות לדיירים מסיבות שונות, כולל בגלל תכונות אישיות של דיירי הנכס. תכונות אישיות אלה יכולות להתייחס לנכות, נזקקות לשירותי סעד או ביטוח לאומי, היות דייר עולה חדש, היות הדייר סטודנט וכו'. מתוך ידיעה אישית, דייר אחד בבניין מגורים מסוים עשוי להכיר דייר אחר בעל תכונה ייחודית באותו בניין. ככל שניתן לזהות את הבניין מתוך קובץ המידע המבוקש לפי פרטי כתובת או גוש וחלקה, (ראה לעיל), קוד ההנחה לגבי אותה תכונה ייחודית יזהה את הדירה בקובץ – על כלל המידע שבו.

22. בקובץ קוד ההנחות (המשייך את קוד ההנחה לסוג ההנחה) קיים לפעמים תיאור הנחה פרטני המאפשר זיהוי הפרט ללא כל זיווג עם מידע נוסף. לכן, קוד הנחה בפני עצמו, ללא זיווג עם מידע נוסף, עלול לאפשר זיהוי הפרט.

ב: סיכוני חשיפת מידע מתוך הקובץ ביחס לאדם מסוים

23. זיהוי נכס מסוים מתוך קובץ המידע המבוקש, ועקב כך זיהוי בעלי הנכס או מחזיקי הנכס, יחשוף את כלל המידע המצוי בקובץ בנוגע לאדם ספציפי או אנשים ספציפיים. המידע שייחשף, כתוצאה משילוב של משתנים שונים מתוך הקובץ, יחשוף פרטים אלה על אדם.

א. **שטח הנכס (אם השטח איננו כבר ידוע מראש):** שטח הנכס בפני עצמו איננו מהווה "מידע" לפי הגדרת מונח זה בחוק. אבל, שטח דירה יכול להשליך על מצבו הכלכלי של בעל הנכס או שוכר הנכס. מצב הכלכלי של אדם הוא "מידע" לפי הגדרת מונח זה בחוק. בנוסף, חשיפת מידע

זה עלולה להוות פגיעה בפרטיות לפי סעיף 2(9) לחוק, בהיותו מידע על ענייניו הפרטים של אדם, אף אם איננו "מידע" לפי הגדרת מונח זה בחוק.

ב. **תכונות אישיות בהתאם לקוד הנחה:** רשויות מקומיות נותנות הנחות בארנונה בגין שלל של סיבות. חלק מן ההנחות מזהות תכונות רפואיות של אדם, חלק מהן מזהות מצבו הכלכלי של אדם, וחלק מהן מזהות את מעמדו האישי של אדם. מידע כזה הוא "מידע רגיש" לפי הגדרת מונח זה בחוק. הנחות אחרות מתייחסות לעניינים הפרטיים של אדם (כגון היותו עולה חדש, סטודנט, אסיר ציון לשעבר) שאף אם אין הם מהווים "מידע" לפי ההגדרה בחוק, חשיפתם תהווה פגיעה בפרטיות לפי סעיף 2(9) לחוק. להלן מספר הנחות לדוגמה מרשות מקומית מסוימת.

- i. הנחת עולה חדש
- ii. הנחת סטודנט
- iii. הטבה סוציאלית
- iv. הנחת עיוור
- v. הנחת הורה עצמאי
- vi. נכה צה"ל
- vii. הנחת חייל סדיר
- viii. ניצול שואה
- ix. משפחה שכולה
- x. נפגע פעולת איבה
- xi. נכה ביטוח לאומי
- xii. מקבלי מזונות
- xiii. הבטחת הכנסה
- xiv. מקבלי סיעוד
- xv. הנחות לפי מבחני הכנסה
- xvi. הנחת נזקק
- xvii. נכי רדיפות הנאצים
- xviii. אסירי ציון עם הבטחת הכנסה
- xix. הנחת בן/בת נכה
- xx. פנסיונר עם זיכוי במים
- xxi. הנחה בגין כונס נכסים

ג. **גובה הארנונה שנקבע לנכס:** גובה הארנונה נגזר מכמה גורמים, כגון גודל הנכס, תעריף הארנונה שנקבע לדירה בהתאם לאזור תעריף ארנונה והשימוש שנעשה בנכס, וגובה ההנחה אם ניתנה. ככל שגובה הארנונה נקבע תוך שימוש בהנחה הניתנת בגין תכונות אישיות של אדם, הרי חשיפת נתון זה תהווה פגיעה בענייניו הפרטיים של אדם, בניגוד לסעיף 2(9) לחוק.

ד. **סוג חזקתו של המתגורר בדירה – בעלות, שכירות, דמי מפתח וכד':** פרט זה משליך על המצב הכלכלי של אדם. או שהוא מהווה "מידע" לפי הגדרת מונח זה בחוק, האסור לחשיפה, או שהוא מהווה ידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם, האסורה לחשיפה לפי סעיף 2(9) לחוק.