

מחלקת אכיפה

תאריך: 27/01/2021
י"ד שבט, תשפ"א
מס' תיק: 1850
סימוכין: 008-2021-00000712
באמצעות: דוא"ל ודואר רשום
zuri@likud.org.il

לכבוד,
מר צורי סיסו
מנכ"ל מפלגת הליכוד
רחוב המלך ג'ורג' 38, תל אביב-יפו

שלום רב,

הנדון: קביעת הפרה של חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א - 1981

1. הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים (להלן: "הרשות") קיימה הליך פיקוח מתוקף הסמכות המוקנית לרשם מאגרי המידע ולמפקחים מטעמו בסעיפים 10(ג) ו-10(ה1) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: "החוק") לבירור הפרות לכאורה של הוראות החוק וחובת אבטחת מידע במסגרת מקרה דלף מידע מתוך פנקס הבוחרים ממערכות המידע של חברת אלקטור תוכנה בע"מ ח.פ. 515847051 (להלן: "אלקטור").
2. אלקטור סיפקה למפלגת "הליכוד" (להלן: "המפלגה"), שירותים טכנולוגיים לניהול מערכת בחירות, באמצעות אפליקציית "אלקטור" (להלן: "האפליקציה") אגב מערכת הבחירות לכנסת ה-23. לצורך כך, המפלגה העבירה לאלקטור עותק מפנקס הבוחרים לכנסת ה-23, אותו קיבלה ממשרד הפנים במסגרת הוראות חוק הבחירות.
3. פעולות הפיקוח אשר בוצעו על ידי הרשות פורטו במכתב ההפרה לכאורה אשר נשלח אל המפלגה ביום 12.8.2020 (סימוכין 008-2020-00014981) (להלן: "מכתב ההפרה לכאורה"), ביניהן:
 - 3.1 הליך הפיקוח נפתח בעקבות מידע מיום 8.2.2020 על דליפתו לרשת האינטרנט של קובץ המכיל מידע מפנקס הבוחרים על אודות כ-6.5 מיליון בעלי זכות בחירה בישראל וכן של רשומות נוספות שמקורן במערכות המידע של המחזיקה. ביום 8.2.2020 יצרה הרשות קשר עם אלקטור באמצעות הבעלים ומנכ"ל אלקטור, מר צוריאל ימין, שהחלה - על פי הנחיות הרשות - לטפל בחולשות האבטחה שנתגלו במערכת.

מחלקת אכיפה

3.2 מבדיקה שערכה הרשות ביום 9.2.2020 נמצא כי המידע מפנקס הבוחרים פורסם ברשת האפלה (Dark Web) (להלן: "הרשת האפלה"), מבדיקה נוספת שנערכה ביום 10.2.2020 נמצא כי המידע שפורסם ברשת האפלה עדכני ותואם למידע מתוך פנקס הבוחרים לכנסת ה-23.

3.3 ביום 10.2.2020 ערכה הרשות פיקוח בחצרי אלקטור שכלל חיפוש מכוח צו חיפוש של בית משפט השלום בתל אביב-יפו, ואשר במהלכו התגלו ליקויי אבטחת מידע חמורים מאוד במערכות המידע של אלקטור ונתפסו חומרי מחשב שנמצאו על מחשביה.

3.4 מבדיקת הרשות עולה, כי הקובץ הנ"ל לא אותר כקובץ קיים ומוכן במערכת ובמחשבי אלקטור וכי על מנת לייצר את הקובץ, נדרשה גישה חופשית לבסיס הנתונים של אלקטור ושלילת המידע משם. המערכת אפשרה את יצוא המידע שבמערכת על ידי הפקת דו"חות לפי בקשת משתמש מכל אחת מהמפלגות, כאשר דו"חות אלה נגזרו ממאגר המידע המשמש את המפלגות. דו"חות אלה כללו מידע מפנקס הבוחרים בתוספת המידע אותו מזינים פעילי המפלגות כאמור. המערכת ייצאה את הדו"חות לקונטיינר לוגי נפרד (Bucket S3) שם נשמרו הדו"חות. מממצאי הפיקוח עלה, כי חולשת האבטחה החמורה אצל אלקטור אפשרה גישה גם לקונטיינר, ובכך חשפה גם את הדו"חות יחד עם כל תכולת הקונטיינר, אשר כללו מידע רגיש על אודות עשרות עד מאות אלפי בעלי זכות בחירה. אלקטור מחקה ביום 10.2.2020 את הקונטיינר על כל תכולתו.

3.5 בדיקות שנערכו במהלך הפיקוח במשרדי אלקטור העלו כי גם לאחר מחיקת הקונטיינר, ניתן היה עדיין לחדור למערכת המידע של אלקטור ולהגיע אל מידע אישי שמצוי בה. לאור זאת, הנחתה הרשות את אלקטור להפסיק לאלתר את השימוש באפליקציה עד לתיקון ליקויי האבטחה והשימוש במערכת הופסק ביום 10.2.2020.

3.6 ביום 11.2.2020 מסרה אלקטור עדכון לרשות ולפיו ממצאים קריטיים וממצאים בדרגות חומרה שונות שעלו במהלך הפיקוח במשרדי אלקטור טופלו, אולם ציינה כי המערכת והאפליקציה טרם נבדקו במבדקי חדירה על ידי גורם חיצוני כפי שנדרש. ביום 11.2.2020 הופעלה המערכת מחדש לצרכי מבדקי חדירות אשר בוצעו על ידי החברה הבודקת.

3.7 לאחר ביצוע מבדקי חדירות כאמור, בדיקות נוספות של הרשות הראו כי חולשות אבטחה עודן קיימות במערכת, ועל כן השימוש במערכת הופסק בשנית ביום 12.2.2020. רק לאחר שטיפלה אלקטור בליקויי האבטחה עליהם הצביעה הרשות, המערכת הועלתה שוב לאוויר ביום 13.2.2020.

4. ממצאי הפיקוח פורטו בהרחבה במכתב ההפרה לכאורה, והביאו למסקנות אשר פורטו גם הן במכתב ההפרה לכאורה, ביניהן הקביעה כי המידע אשר דלף ממערכות המידע של אלקטור נמצא עדכני ותואם למידע מתוך פנקס הבוחרים לכנסת ה-23.

מחלקת אכיפה

5. נוסף על המידע מתוך פנקס הבוחרים על כל בעלי זכות הבחירה בישראל, כלל המידע שדלף קודם פנימיים אשר ניתנו על ידי אלקטור לכל אחת מהרשומות, ובכ-25,000 רשומות נמצאו גם מספרי טלפון.
6. בנוסף, מידע שהחזיקה אלקטור ממאגר המפלגה ודו"חות אשר נוצרו במערכות המידע של אלקטור לצורך עיבוד מידע מפנקס הבוחרים, היו חשופים לתקיפה במערכת אלקטור. דו"חות אלה כללו, נוסף על המידע מפנקס הבוחרים, גם מידע אשר אספה המפלגה באמצעות האפליקציה, כגון מספרי טלפון של בעלי זכות בחירה, כתובות דוא"ל, מידע אודות מצבו האישי והרפואי של אדם ומידע על היותו של בעל זכות בחירה "תומך" או "לא תומך" במפלגה ועוד.
7. לאור האמור לעיל, וכמפורט בכתב ההפרה לכאורה, קבעה הרשות כי פנקס הבוחרים, הן בפני עצמו והן בצירוף עם סוגים נוספים של מידע, הינו מאגר מידע כהגדרתו בחוק, כי המפלגה הינה בעל המאגר וכי אלקטור הינה המחזיקה במאגר עבור המפלגה, כל זאת בהתאם להוראות החוק. אשר על כן, קבעה הרשות כמפורט בכתב ההפרה לכאורה כי הן המפלגה, כבעלים, והן אלקטור כמחזיקה במאגר עבור המפלגה, הפרו לכאורה את הוראות החוק ותקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 (להלן: "**התקנות**") , כמפורט להלן:
- 7.1 המפלגה ואלקטור הפרו לכאורה את הוראות סעיף 17 לחוק הקובע שכל אחת מהן אחראית לאבטחת המידע במאגר, באופן בו המפלגה אחראית לאבטחת המידע במאגר המידע, גם כאשר הוא מוחזק עבורה בידי אלקטור. כמו כן, המפלגה ואלקטור הפרו את הוראות תקנות 4(א) עד 4(ו), 5(א) עד 5(ה), 7(א) עד 7(ג), 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 18(א) לתקנות.
- 7.2 המפלגה הפרה לכאורה גם את תקנות 2(א)(1) עד 2(א)(7), 3, 15(א)(1), 15(א)(2)(ה), 15(א)(2)(ו), 15(א)(3), 15(א)(4) לתקנות.

מענה המפלגה למכתב ההפרה לכאורה ועריכת שימוע בעל פה

8. ביום 17.11.2020 התקבל מכתב מענה מטעם המפלגה למכתב ההפרה לכאורה (להלן: "**המענה**"). בסעיף 129 למענה ביקשה המפלגה להשלים את טיעוניה בעל פה בפני הרשות וביום 3.12.2020 נערך למפלגה שימוע בעל פה בשיחת וידאו באמצעות ה-ZOOM, בו השתתפו נציגי הרשות ובאי כוחה של המפלגה (להלן: "**השימוע**").
9. כל טיעוני המפלגה כפי שעלו הן מהמענה והן מהשימוע נשקלו בידי הרשות, להלן יובאו עיקרי הטיעונים:
- 9.1 המפלגה מכחישה את קביעות הרשות אשר הובאו במכתב ההפרה לכאורה וטוענת כי לא הפרה את הוראות החוק והתקנות אשר פורטו במכתב ההפרה לכאורה.

מחלקת אכיפה

- 9.2 המפלגה מתארת את זכותן של המפלגות לקבל את פנקס הבוחרים, מפרטת את חשיבותה של הזכות במדינה דמוקרטית ומציינת את השינוי שחל במרוצת השנים בכל הקשור לאופן שבו מתבצע ניהול המידע של הבחירות, והמעבר מניהול ידני לכזה הנעשה בעיקר באמצעים דיגיטליים.
- 9.3 המפלגה טוענת כי מילאה בקפדנות אחר כל החובות שהוטלו עליה על פי דין, בין היתר בכל הנוגע לשימוש במידע, לאבטחתו, להגנה על שלמותו, להגנה מפני חשיפתו ולמניעת העתקה של המידע, כמפורט בהמשך טענותיה.
- 9.4 המפלגה טוענת כי היא מקיימת בקרה ארגונית, רישום וניהול מאגרי מידע, נוקטת באמצעים הנדרשים לאבטחת המידע שברשותה, לאבטחת המידע על ידי ספקיה השונים, מקיימת מערך הדרכה בקרב עובדיה ואוספת, מעבדת ומטייבת מידע בהתאם לדין.
- 9.5 לטענת המפלגה הדין שחל על פנקס הבוחרים הוא דיו מיוחד הקבוע בסעיף 39 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הבחירות") ודין פנקס הבוחרים אינו כדין מאגרי מידע עליהם נועדו התקנות להגן, שכן אחרת המחוקק היה קובע זאת במפורש.
- המפלגה טוענת לאי תחולת החוק והתקנות על מפלגות בהקשר לפנקס הבוחרים, וכי אמצעי הבקרה והפיקוח בנוגע לשימוש של המפלגות במידע מפנקס הבוחרים, להחזקתו ולשמירתו מוסדרים בחוק הבחירות לכנסת וכי אמצעי ההגנה צריך להיקבע ע"י שר הפנים לפי סעיף 39(ד) לחוק הבחירות והשר לא הורה על אמצעים מיוחדים.
- 9.6 המפלגה טוענת כי אין לראות במפלגה כבעלים של מאגר מידע, מחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר מידע, כהגדרתם בחוק וכי הפרשנות לפיה תקנות אבטחת מידע לא חלות על שימוש המפלגות בפנקס עולה גם מהתקנות עצמן.
- המפלגה טוענת כי ניתנה לה זכות שימוש מוגבלת בפנקס (וכי בפועל השתמשה בו 48 יום) ועל כן ובהתאם להגדרות היא אינה יכולה להיות הבעלים, המחזיק או מנהל המאגר.
- לטענת המפלגה מדינת ישראל היא בעל המאגר ועליה חלות כל החובות ביחס לפנקס ומכאן שחובת הרישום חלה על משרד הפנים.

מחלקת אכיפה

- 9.7 המפלגה טוענת כי לא חלה חובה על המפלגות לרשום את פנקס הבוחרים כמאגר מידע מהנימוקים שהובאו במענה, ביניהם, ההודעה שמוסר שר הפנים לרשם מאגרי מידע לפי סעיף 39(ה) לחוק הבחירות, על המפלגות להן מסר את הפנקס מייתר את הצורך ברישום המאגר; אילו התכוון המחוקק להטיל על מפלגה חובת רישום היה קובע זאת במפורש בחוק הבחירות לכנסת או מתנה את השימוש של המפלגה בפנקס הבוחרים ברישומה כמאגר מידע; סעיף 8(א) לחוק הגנת הפרטיות הקובע את חובת הרישום הוא סעיף כללי שאינו חל על מקרה פרטני של פנקס הבוחרים, וההתניה בסעיף 8 לחוק לא הולמת את המועדים והפרוצדורה בחוק הבחירות לכנסת, בחוק יסוד: הכנסת ובתקנות הבחירות לכנסת, היות ואין ערובה שהפנקס ירשם במועד שיאפשר למפלגה לעשות בו שימוש לצרכי בחירות, הרי שמדובר בתוצאה בלתי סבירה.
- 9.8 המפלגה טוענת כי לא ייצרה מאגרי מידע החייבים ברישום וכאלה אשר כללו מידע רגיש. איסוף נתוני בוחרים כגון מספרי טלפון והכללתם בקבוצת מצביעים פוטנציאלים למפלגה וציון מידע בנוגע לבוחרים שמעוניינים מסיבות שונות בהסעה אל הקלפי, אינו אסור, לטענת המפלגה, על פי חוק. המפלגה טוענת כי לא אספה מידע רגיש על בעלי זכות בחירה אלא ערכה מעין מחקר דעת קהל שנועד למצות את פוטנציאל המצביעים שלה. לטענתה, מידע לפיו אזרח "תומך" או "לא תומך" במפלגה מסוימת, אינו מפרש את אמונתו ודעתו הפוליטית שכן, הבוחר בוחר מאחורי פרגוד ואין איש יודע כיצד בחר והאם הצבעתו בפועל שיקפה את תיאורו כ"תומך" או "לא תומך". מחקרי דעת קהל, טוענת המפלגה, מאופיינים בפער שקיים בין עמדות פוליטיות שאזרח מציג במחקרים לבין הצבעתם בפועל. גם עצם התפקדות למפלגה מסוימת אין בה כדי ללמד על תמיכתם של המתפקדים במפלגה אליה התפקדו.
- 9.9 המפלגה טוענת כי העבירה בסוף כל יום את המידע שאספה למאגר המידע שלה, שם מנוהל מידע על אודות תומכי המפלגה ולכן לא נותר מאגר מידע חדש שחייב רישום.
- 9.10 המפלגה טוענת כי המידע אשר מוסרת המדינה על הבוחרים אינו בבחינת מידע רגיש כהגדרתו בסעיף 7 לחוק וכי המפלגה לא אספה מידע מסוג זה.
- 9.11 המפלגה מפרטת במענה אודות התקשרותה עם אלקטור וטוענת בין היתר כי אלקטור הינה חברת תוכנה מוכרת, ידועה, בעלת ניסיון ומומחית בניהול מידע בבחירות, וכי המפלגה לא הייתה אחראית בשום דרך על כשלי אבטחת המידע ככל שאותרו כאלה אצל אלקטור. המפלגה טוענת כי לא ידעה על הכשלים במערכות אלקטור המפורטים במכתב ההפרה לכאורה והיא מכחישה את קיומם. המפלגה טוענת כי הסתמכה על התחייבות אלקטור כי האפליקציה מוגנת ברמת אבטחה נדרשת וכי תאבטח את כי המידע לרבות המידע המטויב שהתווסף לאפליקציה.

מחלקת אכיפה

- 9.12 כמו כן, המפלגה טוענת כי הסתמכה על כך שפעילות אלקטור מוכרת לרשות עוד לפני הבחירות וזאת מאחר שאלקטור הייתה נתונה לפיקוח הרשות בשנת 2018. בנוסף, נטען כי אלקטור הייתה בקשר שוטף עם הרשות במהלך מערכת הבחירות ואף חתמה על תצהיר לרשם מאגרי מידע.
- 9.13 לטענת המפלגה היא הניחה שאלקטור מפקחת באופן מתמיד על ידי הרשות ובמיוחד לקראת מערכת הבחירות והסתמכה על החברה והנחתה כי היא נוקטת בכל האמצעים הנדרשים. בנוסף, טוענת המפלגה כי היא הסתמכה על הצהרות והתחייבויות אלקטור אשר לפיהן נקטה אלקטור בכל אמצעי האבטחה המקובלים והסבירים הדרושים לאבטחת המידע שנמסר לה וכן זה המטויב שהתווסף על ידי בוחרים באמצעות האפליקציה, לרבות מבדקי חדירה אשר בוצעו לפני אירוע הדלף של פנקס הבוחרים. בנוסף, טוענת המפלגה כי במהלך מערכת הבחירות ביצעה המפלגה בדיקות של מערכות המידע שהיו ברשותה, לרבות האפליקציה, באמצעות יועצים ומומחי סייבר ואבטחת מידע.
- 9.14 המפלגה מתייחסת במענה לאבטחת המידע בעולם הרשתי וטוענת בין היתר כי לא קיימת מערכת שהיא חסינה לאירועי אבטחה וכי העולם הרשתי אינו חסין מפני אירועים של אבטחת מידע.
- 9.15 המפלגה טוענת כי כל התקשרויותיה עם ספקים חיצוניים בוצעו בהתאם לאמור בהוראת תקנה 15(א)(1) לתקנות וכי כל עובדי מערכת הבחירות והספקים של המפלגה התחייבו להקפיד על עמידה בהוראות החוק והתקנות, חתמו על טופס התחייבות לשמירה על מידע, על התחייבות לשמירה על סודיות, על התחייבות לביעור מידע ובמקרה המתאים על נספח אבטחת מידע.
- 9.16 המפלגה טוענת כי השימוש באפליקציה התאפשר רק למי שקיבל הרשאה לכך והתחייב לשמור על המידע, לא להעבירו לאחר ולא להשתמש בו אלא לצרכי הבחירות. עוד נטען כי לא רק עובדי המפלגה הורשו להשתמש בפנקס הבוחרים, אלא גם נבחריה ופעיליה המשתתפים באופן פעיל ואינטנסיבי בניהול מערכת הבחירות. עוד טוענת המפלגה כי השימוש באפליקציה היה מוגבל לפי סוג ההרשאה שניתנה ובאישור הצהרת פרטיות לפני הכניסה לאפליקציה.
- המפלגה טוענת כי משתמש פעיל נחשף למידע כגון שם, כתובת, מספרי טלפון ושפה מדוברת. כמו כן, המשתמש היה רשאי לעדכן את פרטיו, ביניהם מספר הטלפון שלו, השפה שלו, האם בכוונתו להצביע בבחירות והאם הוא מעוניין להתנדב במפלגה. עוד נטען כי בעל הרשאת מנהל מטה יכול להוריד דו"חות מהמערכת ולתת הרשאה למנהל אזור להיחשף למידע אודות הבוחרים באזור שלו בלבד.
- 9.17 לבסוף, המפלגה טוענת כי זו הפעם הראשונה בה הרשות מעלה כלפי מפלגת הליכוד או כלפי מפלגה כלשהי טענה להפרה של הוראות חוק הגנת הפרטיות והתקנות שמכוחו בנוגע לשימוש בפנקס הבוחרים ולכן על הרשות לנהוג בעניין זה בזהירות המתחייבת. לטענתה, הנושא דורש אסדרה בחוק שתיצור וודאות בקרב המפלגות בנוגע לפעילותן במערכת הבחירות.

מחלקת אכיפה

10. קביעות הרשות וסיכום ממצאי הפיקוח

10.1 הרשות קובעת כי העובדות שפורטו בכתב ההפדה לכאורה, מלמדות שבמאגר המידע שאלקטור החזיקה עבור המפלגה ואשר המפלגה נושאת באחריות לאבטחתו, לא קוימו החובות הדרושות על פי דין, כמפורט להלן.

10.2 אין חולק כי למפלגות עומדת הזכות לקבל לידיהן את פנקס הבוחרים. אולם, העובדה שאכן בשנים האחרונות הקשר עם הבוחר מתקיים בעיקר באמצעות אמצעים דיגיטליים ומדיה חברתית, גרמה לסיכונים רבים וחמורים שלא התקיימו בעבר, כגון שימוש נרחב יותר במידע בניגוד להוראות הדין וקשיים באבטחת המידע, אשר דורשים שינוי בהתנהלות עם מידע הפנקס. בדיוק בשל כך ולאור דרכי ההתקשרות הנרחבים יותר עם הבוחר בעידן הנוכחי, סבורה הרשות כי הוראות הדין דורשות מכל מי שמקבל לידיו את פנקס הבוחרים לצורך יצירת קשר עם הבוחר, זהירות יתרה ועמידה בהוראות החוק והתקנות בכל הנוגע להתנהלות עם פנקס הבוחרים.

10.3 **הרשות דוחה את טענות המפלגה בדבר אי תחולת החוק והתקנות על מפלגות בכל הנוגע לפנקס הבוחרים.** אין כל אחיזה בדיון לטענת המפלגה לפיה החוק והתקנות אינם חלים על פנקס הבוחרים ועל השימוש בו, לנוכח הוראות סעיף 39 לחוק הבחירות וסעיף 6א לתקנות הבחירות. ההיפך הוא הנכון: מכלול הנסיבות והאינדיקציות הרלוונטיות לא מותירות (ומעולם לא הותירו) ספק בדבר תחולה מלאה של דיני הפרטיות, ובכלל זה לשון חוק הבחירות וחוק הגנת הפרטיות גם יחד, התכלית של חיקוקים אלה והפרשנות הספציפית שניתנה להם, היקף המידע בפנקס הבוחרים ורגישותו הרבה, העקרונות הפרשניים הכלליים של השיטה, והאופן בו נהגו בפועל לאורך השנים רשויות המדינה והמפלגות בקשר לשימוש במידע הפנקס ובמידע אישי אחר לצורך ההתמודדות במערכות הבחירות.

ראשית, לפי חוק הגנת הפרטיות אין ספק כי אוסף הנתונים הנכללים במידע הפנקס הם בגדר "מאגר מידע" כמשמעותו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, הן כשלעצמו, וקל וחומר לאחר שצורפו לו נתונים נוספים על ידי המפלגות¹. אין בלשון חוק הגנת הפרטיות ולו רמז לטענה כאילו הוראותיו והוראות התקנות מכוחו צריכות להידחות מפני דיני הבחירות או בקשר למידע המשמש להתמודדות בבחירות. נהפוך הוא, תקנה 25 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) קובעת במפורש כי הוראות התקנות "יחולו נוסף על הוראות בעניין אבטחת מידע בחיקוקים אחרים, זולת אם יש סתירה ביניהן". בפועל אין סתירה כלשהי בין הוראות החוק והתקנות ובין דיני הבחירות.

¹ ראו: הרשות להגנת הפרטיות, "ריענון הוראות חוק הגנת הפרטיות בעניין מגבלות השימוש במידע מפנקס הבוחרים ומגבלות השימוש במידע אישי", 02.02.2020; הרשות להגנת הפרטיות, "קווים מנחים בעניין שימוש באפליקציות ובספקים חיצוניים לצורך ניהול מערכת בחירות", 11.02.2020; הרשות להגנת הפרטיות, "ריכוז דרישות חוק הגנת הפרטיות לקראת הבחירות לכנסת ה-24: מגבלות השימוש בפנקס הבוחרים ובמידע אישי אחר ואחריות המפלגות על אפליקציות וספקים חיצוניים", 03.01.2021; להלן: "מסמכי הרענון לקראת הבחירות לכנסת".

מחלקת אכיפה

שנית, גם חוק הבחירות עצמו לא רק שאינו מחריג את מידע הפנקס מתחולת דיני הפרטיות, אלא אף מפנה אליהם במפורש. כך, סעיף 39(ה) לחוק הבחירות קובע כי "שר הפנים יודיע לרשם מאגרי המידע כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, לאילו מפלגות או סיעות נמסר מידע פנקס"; ובכתבי ההתחייבות עליהם נדרשות המפלגות לחתום כתנאי לקבלת פנקס הבוחרים, שאת נוסחם קבע שר הפנים מכוח סמכותו בסעיף 39(ג) לחוק הבחירות, בטפסים ה-1 ו-11 לתקנות הבחירות, מצהירים החותמים כי ידוע להם ששימוש בפנקס בניגוד לתנאים ובניגוד למטרה לשמה נמסר – מהווה עבירה לפי חוק הגנת הפרטיות. כך הסמכות המסורה לשר הפנים בסעיף 39(ד) לחוק הבחירות "להורות כי באמצעי האלקטרוני או המגנטי הנמסר לפי סעיף זה ייכלל אמצעי הגנה" לא באה לסתור את דיני הפרטיות, אלא להוסיף ולהחמיר עליהם.

לא בכדי קבע השופט הנדל, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23, כי "המחוקק קבע גורם המוסמך לדון בסוגיית הפרטיות של היחיד, גם בשדה הבחירות, והוא הרשות להגנת הפרטיות. כולי תקווה כי הרשות תמצה את הליכי הבדיקה והפיקוח, ביעילות וביסודיות הנדרשת בסד הזמנים של מערכת הבחירות ועל הצד הטוב ביותר"².

התחולה המלאה של חוק הגנת הפרטיות יחד ובמקביל לדיני הבחירות, נובעת לא רק מלשון המפורשת של הוראות החוק אלא מתחייבת גם מתכליות חוק הגנת הפרטיות וחוק הבחירות לכנסת, ומעקרונות היסוד של השיטה. אין כל יסוד להניח כי המחוקק התכוון לצמצם באופן לא מידתי את ההגנה על הזכות החוקתית לפרטיות בתקופת בחירות, וזאת מבלי לגרוע מחשיבות ההליך הדמוקרטי ומן הצורך הלגיטימי בהעברת מידע אודות הבוחר למפלגות. ההיתר הסטטוטורי החריג למסירת פנקס הבוחרים, בשים לב להיקפו ולרגישותו, מחייב כי הביצוע יעשה דווקא תוך שמירה קפדנית על פרטיות הבוחרים בהתאם להסדרים ולאיוזונים הקבועים בחוק הגנת הפרטיות. גם לאחר הכרעת המחוקק כי קיום ההליך הדמוקרטי מחייב מידה מסוימת של פגיעה בפרטיות הבוחרים, לא ניתן לייחס לחוק הבחירות כוונה להעניק לניהול הקמפיין מעמד-על הגובר באופן מוחלט על זכות הבוחרים לפרטיות ומפקיר אותה.

עוד יוזכר כי הזכות שמעניק חוק הבחירות למפלגות להשתמש בפנקס הבוחרים מוגבלת למטרת התמודדות במערכת בחירות ספציפית ורק כל עוד היא מתקיימת. הפנקס נמסר למפלגות כפיקדון זמני אותו הן נדרשות להחזיר או להשמיד עם תום הקמפיין. גם מסיבה זו לא ניתן לייחס למחוקק כוונה לפטור את המפלגות באופן גורף מדיני הפרטיות בתקופת הקמפיין. שמירה על פרטיות מידע הפנקס לאחר סיום מערכת הבחירות מחייבת הגנה שוטפת עליו גם במהלך הקמפיין בידי המפלגה שקיבלה אותו לשימושה בהיותה "מונעת הנזק" היעילה ביותר כיוון שמרגע שהמידע דולף לא ניתן להחזיר את המצב לקדמותו.

² תב"כ 14/23 בן-מאיר ואח' נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית ואח' (18.02.20).

מחלקת אכיפה

העמדה לפיה הוראות חוק הגנת הפרטיות והתקנות שמכוחו חלות במלואן על מאגרי המידע שמנהלות המפלגות, גם בכל הנוגע לעותק פנקס הבוחרים הנמסר לידיהן, איננה בגדר חידוש. זו הפרשנות המקובלת מאז ומעולם, אותה הציגה הרשות לציבור במספר רב של מסמכים וכנסים שפרסמה וערכה לקראת מערכות הבחירות הקודמות לכנסת ולרשויות המקומיות.³ לשם הדוגמא, סעי' 8 במסמך הריענון שהעבירה הרשות למפלגה לקראת הבחירות לכנסת ה-23 מציין באופן מפורש: "המידע הנמסר לרשימות הוא למעשה מאגר מידע, כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות. אי לכך, חלות עליו הוראות פרק ב' לחוק הגנת הפרטיות, שעניינו הגנה על הפרטיות במאגרי מידע... ככלל, בעל המאגר כמי שנושא באחריות העיקרית לקיום הוראות החוק ולרישום המאגר – יהיה המפלגה או הסיעה".⁴ הרשות גם נהגה בפועל על פי עמדה זו בשיתופי פעולה עם המפקח על הבחירות ובהליכי אכיפה ופיקוח רבים שקיימה הרשות לשם הבטחת קיום הוראות חוק הגנת הפרטיות בשימוש בפנקס הבוחרים ובסוגים נוספים של מידע אישי אגב מערכת הבחירות.

הרשות דוחה את טענת המפלגה כי עמדה זו לא היתה ידועה לה, משהיא נהגה על פיה כאשר הגישה בקשות לרישום ועדכון עותק פנקס הבוחרים שנמסר לה (מספר מאגר 342629), בפנקס מאגרי המידע,⁵ ובמסגרת הליך פיקוח מס' 660 שניהלה הרשות כנגד המפלגה בשנת 2013 ועוד טרם לכניסתו לתוקף של תקנות אבטחת המידע, הועברה למפלגה ביום 24.3.2013 הודעה שכותרתה "פיקוח על שימוש במידע מפנקס הבוחרים במפלגת הליכוד - ממצאים והנחיות לתיקון ליקויים", אשר סעיפים 5.3 ו-5.4 לו מציינים – "יישום האחריות לאבטחת מידע במאגרי המפלגה ומידע מפנקס הבוחרים בהתאם לסעיף 17 לחוק צריך להתבצע לפי דרישות תקנה 3 לתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986. כמו כן, לעקרונות אבטחת המידע הקשורים בניהול ושימוש במידע אישי ניתן לעיין בטיטות תקנות אבטחת מידע לפי חוק הגנת הפרטיות שפורסמה באתר רמ"ט (ilita.justice.gov.il) ; בניהול המידע מפנקס הבוחרים ומאגרי מידע של המפלגה בכלל יש לעקוב אחר הנחיות הרשם המתפרסמות באתר רמ"ט מעת לעת, לדוגמא, הנחיה 2/2011 שימוש בשירותי מיקור חוץ (outsourcing) לעיבוד מידע אישי והנחיה 1/2010 דרישת מינום לאמצעי זיהוי של נושא מידע לצורך מתן גישה למידע שעליו במאגר מידע".

³ הרשות להגנת הפרטיות, "ריענון הוראות חוק הגנת הפרטיות בעניין מגבלות השימוש במידע מפנקס הבוחרים ומגבלות השימוש במידע אישי", 02.02.2020; הרשות להגנת הפרטיות, "קווים מנחים בעניין שימוש באפליקציות ובספקים חיצוניים לצורך ניהול מערכת בחירות", 11.02.2020; הרשות להגנת הפרטיות, "ריכוז דרישות חוק הגנת הפרטיות לקראת הבחירות לכנסת ה-24: מגבלות השימוש בפנקס הבוחרים ובמידע אישי אחר ואחריות המפלגות על אפליקציות וספקים חיצוניים", 03.01.2021; להלן: "מסמכי הריענון לקראת הבחירות לכנסת".

⁴ קישור - https://www.gov.il/BlobFolder/reports/elections_23/he/elections_23.pdf.
⁵ ובין היתר בקשה לרישום מאגר פנקס הבוחרים של הליכוד מס' 342629 מיום 14.3.2001, בקשת עדכון פרטי המאגר מיום 16.6.2010.

מחלקת אכיפה

10.4 הרשות דוחה את טענות המפלגה והפרשנות לפיה המפלגה אינה בגדר "בעל מאגר". כאשר

גורם כלשהו מחזיק או מנהל אוסף של נתוני מידע שמתקיימת בו הגדרת "מאגר מידע" בחוק - הרי שתחול עליו אחריות של בעל מאגר או של מחזיק במאגר. לפי הוראות החוק לא יתכן מצב בו גורם כאמור אינו חב כלל באחריות ביחס למאגר המידע, כבעל מאגר או כמחזיק. לפי מכלול הנסיבות הרלוונטיות למאגר המידע כפי שפורטו במכתב ההפרה לכאורה, יש לראות במפלגה "בעל מאגר" ביחס לנגזרת פנקס הבוחרים שנמסרה לשימוש⁶. עוד צויין כי כמפורט לעיל, המפלגה היתה מודעת לאמור במסגרת ההנחיות שקיבלה מהרשות בתיק 660, ופעלה על פיהם כשרשמה את פנקס הבוחרים אותו קיבלה כמאגר מידע שבבעלותה.

10.5 גם בטענת המפלגה לפיה מידע הפנקס התקבל לשימוש מוגבל בהתאם להוראות הדין, אין כדי

לגרוע מאחריותה כבעל המאגר, מפני שהמאגר משמש למטרותיה הפנימיות של המפלגה, באופן בו המפלגה הייתה חופשיה לקבוע האם בכלל ליטול את עותק הפנקס ומה השימוש שיעשה בו, הגם שבכפוף למגבלות הקבועות בדין.

פנקס הבוחרים היה מצוי ברשות המפלגה וברשות אלקטור מטעמה לתקופה של 48 ימים, כפי שעלה מהמענה ומהשימוע, ואלקטור הייתה רשאית ויכולה לעשות בו את השימושים אותם ביקשה המפלגה. אשר על כן, יש לראות באלקטור "מחזיק" במאגר המידע מטעם המפלגה, דרך קבע, שכן לא מדובר בגישה אקראית או חד-פעמית למידע, אלא לתקופה של שבועות ארוכים (וזאת אפילו הייתה קצרה מ-48 ימים).

10.6 הרשות דוחה את טענת המפלגה לפיה מדינת ישראל היא בעלת המאגר. המדינה הינה אכן בעל

המאגר של מרשם האוכלוסין, ממנו נגזרים עותקי פנקסי הבוחרים הנמסרים למפלגות, אולם מרגע גזירתו של מאגר מרשם האוכלוסין לשם יצירתם של עותקי פנקס הבוחרים, הרי שיש בכך משום פעולת יצירה של מאגרי מידע חדשים, אשר מועבר למפלגות ע"פ הוראות החוק, ובהן המדינה מעולם לא היתה בעלת המאגר, אלא שמרגע שקיבלה המפלגה את מאגר המידע, היא בעלת המאגר, ובהתאם חלות עליה כל החובות הקבועות בחוק ובתקנות.

הרשות אמנם הבהירה את עמדתה בדבר הסיכונים הקיימים בפרקטיקה הקיימת להעברת פנקס הבוחרים לבעלות המפלגות, והיא פועלת באופן שוטף ומוזה שנים רבות לשם קידום של הסדרים חדשים אשר יאפשרו רמת אבטחת מידע גבוהה יותר בגישה למידע הפנקס. אולם, כל עוד לא נקבעו הסדרים חדשים כאלה, קל וחומר שדיני הפרטיות חלים במלואם על ניהול מאגרי המידע, לרבות פנקס הבוחרים, אגב מערכת הבחירות ולצורך התמודדות בה.

⁶ כפי שגם נאמר במסמכי הרענון לקראת הבחירות לכנסת שמפרסמת הרשות.

מחלקת אכיפה

10.7 הרשות דוחה את טענות המפלגה כי לא יצרה מאגר מידע שחייב רישום ושכלל "מידע רגיש".

הרשות קובעת כי המידע הנכלל בפנקס הבוחרים יחד עם המידע הנאסף ומנוהל בידי המפלגות ופעיליהן במסגרת קמפיין בחירות, ובאמצעות נותני שירות או אפליקציות חיצוניות, מהווה "מאגר מידע" כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, והוא עשוי לכלול מידע על הבוחרים, אשר חוסה תחת הגנות חוק הגנת הפרטיות, בין אם הוא "מידע רגיש" ובין אם "מידע" סתם כהגדרתם שם.

כך או כך, חלה עליו חובת הרישום, מפני שהוא כולל מידע שלא נמסר בידי נושאי המידע או בהסכמתם, או מהטעמים האחרים הנקובים בסעיף 8(ג) לחוק, כגון דעותיהם הפוליטיות או מידע רפואי שהוזן על אודות צדדים שלישיים אשר עשויים להיות מעוניינים מסיבות שונות בהסעה אל הקלפי, ובין היתר בגלל מגבלות רפואיות. לעניין זה אין חובה שמידע, כגון דעותיו הפוליטיות של אדם, יהיה אמין באופן מוחלט, אלא די שניתן יהיה לייחס לו אמינות ברמה סבירה ואף פחות מכך. בנוסף יצויין בהתייחס לטענת המפלגה, כי אין בהעתקת או העברת המידע מבסיס נתונים אחד למשנהו, כדי לבטל את האחריות החוקית של המפלגה באיסוף הנתונים וביצירתו של מאגר חדש, והרשות שוב מסבה את תשומת לב המפלגה לכך שהיא עצמה רשמה בנפרד את מאגר "פנקס הבוחרים" של הליכוד (מס' מאגר 342629) ואת מאגר "הליכוד תנועה ליברלית לאומית" (מס' מאגר 990246508), ובכך הצביעה על המטרות והשימושים השונים שנעשים בפריטי המידע שבמאגרים אלה.

כפי שעולה ממכתב ההפרה לכאורה, הרשות כלל לא ביקשה לקבוע כי המפלגה הפרה את סעיף 8(א) לחוק במקרה זה. לכן טענות המפלגה בעניין היעדר חובת רישום לנוכח פרקי הזמן הקצרים המאפיינים את מערכת הבחירות, אינן רלבנטיות לתוצאות הפיקוח ואינן טעונות הכרעה של הרשות לצורך העניין שבפנינו. למעלה מן הצורך יצויין כי לו רצה המחוקק לפטור את עותקי הפנקס מחובת הרישום היה על חוק הבחירות לקבוע זאת במפורש. ממילא יובהר, כי שאר הוראות פרק ב' לחוק הגנת הפרטיות ותקנות האבטחה חלות על כל אוסף נתונים העונה להגדרת "מאגר מידע", גם אם לא חלה עליו חובת הרישום וגם אם לא נרשם בפועל.

באשר למידע המטוייב, כבר הבהירה הרשות בהנחיותיה את האיסור שחל על שימוש במידע אישי במקרים בהם לא ניתנה לגביו הסכמה תקפה ומספקת של האדם עליו נאסף המידע, או מבלי שהוסברו לו מטרות השימושים ולמי המידע יימסר. איסור זה חל גם על איסוף ושימוש במידע זה ביישומים או במאגרי המידע של המפלגה.

10.8 הרשות דוחה את טענות המפלגה בדבר אי-סבירותה של הקצאת המשאבים הנדרשים בנושא אבטחת מידע (פיתוח מיומנות פנים אירגונית, יכולת פיקוח ובקרה על ספקים וכו'), על המפלגות אשר בוחרות לעשות שימוש בפנקס הבוחרים, בין בעצמן ובין על ידי מחזיק, לקחת בחשבון את האמצעים העומדים לרשותן (זמן הערכות, מימון, ידע טכנולוגי וכו') לצורך התמודדות עם הסיכונים הנובעים משימוש בפנקס הבוחרים לרבות בסוגיות אבטחת מידע. החובות מכוח החוק והתקנות, אותן אוכפת הרשות, אינן נקבעות בהתאם למשאביו של בעל המאגר או לידע

מחלקת אכיפה

הטכנולוגי של עובדיו, אלא בהתאם לקריטריונים אובייקטיביים כגון סוג ורגישות המידע במאגר, כמות נושאי המידע במאגר וכו'.

10.9 **הרשות דוחה את טענות המפלגה כי לא היתה אחראית לכשלי אבטחת המידע שאותרו אצל אלקטור.** הרשות תבהיר כי כאמור, המפלגה הינה בעלת המאגר ואלקטור הינה המחזיקה בו מטעם הליכוד. על כן, ועל פי הוראות הדין, חלה על המפלגה אחריות כבעלת המאגר, על כל התנהלותה של אלקטור כמחזיקה בקשר עם פנקס הבוחרים אשר קיבלה מהמפלגה.

באשר לאחריותה של המפלגה על כשלי אבטחת המידע אשר אותרו אצל אלקטור, אשר מפורטת בסעיף 8 למכתב ההפרה לכאורה, המפלגה כבעלת מאגר פנקס הבוחרים ואלקטור כמחזיקת המאגר מטעמה, לא עמדו בדרישות סעיף 17 לחוק אשר קובע כי יחד עם מחזיק מאגר המידע ומנהלו, גם בעל מאגר המידע, אחראי לאבטחת המידע שבאותו מאגר, וזאת גם כאשר המאגר מצוי אצל המחזיק או מעובד על ידו, ולפיכך גם המפלגה לא עמדה בדרישות תקנות 2(א), 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 18(א) לתקנות אבטחת המידע.

באשר לטענות המפלגה בדבר הסתמכותה על מצגי אלקטור או על המוניטין שלה, הרי שאלה אינם עומדים בדרישות תקנה 15 לתקנות, המטילה על המפלגה את החובה ואת האחריות לבחון את סיכוני אבטחת המידע הכרוכים בהתקשרות עם המחזיקה ולנקוט בעצמה באמצעי בקרה ופיקוח על עמידת המחזיקה בהוראות התקנות, לא רק בטרם ההתקשרות אלא גם במהלכה. על המפלגה היה לנקוט פעולות מתאימות בנסיבות העניין, על מנת לוודא כי אלקטור אכן מקיימת את כלל הוראות החוק הרלוונטיות, ולנקוט באמצעי בקרה ופיקוח מתאימים על עמידתה בהוראות ההסכם עם בעל המאגר ובהוראות התקנות. לעומת זאת, במקרה שלפנינו, כל שביצעה המפלגה היה הסתמכות על הצהרות מחזיקת המידע, לבדן, ומבלי שאף ניתנה אינדיקציה מקצועית כלשהי כאסמכתא לכך. בנסיבות העניין, ונוכח רגישות המידע, אין ספק כי פעילות המפלגה אינה עולה כדי דרישות החוק.

הרשות תבהיר כי המפלגה לא הציגה כל אסמכתא לכך כי היא בחנה באופן הולם את סיכוני אבטחת המידע הכרוכים בהתקשרות עם אלקטור, או כי ננקטו מצדה אמצעי בקרה ופיקוח, ולו מינימליים, על עמידתה של אלקטור בהוראות התקנות.

למעלה מהצורך יובהר כי הפיקוח שעשתה הרשות על אלקטור בשנת 2018 לא פוטר את המפלגה מקיום הוראות תקנה 15, וממילא בשימוע שנערך לה בעל פה, הבהירה המפלגה כי המידע אודות פיקוח זה נודע למפלגה רק בעקבות אירוע האבטחה.

מחלקת אכיפה

10.10 הרשות דוחה את טענת המפלגה כי נקטה באמצעי אבטחה סבירים להגן על מערכות המידע

שברשותה. הרשות קובעת כי גם אם לא ניתן להבטיח כי העולם הרשתי יהיה חסין לחלוטין מפני אירועים של דליפת מידע או פריצה בלתי מורשית למערכות, הרי שלפי החוק בעל מאגר ומחזיק מטעמו נדרשים לנקוט באמצעים מקובלים להגנה מקסימלית על המידע, וכפי שפורט במכתב ההפרה לכאורה, ממצאי הפיקוח העלו כי המפלגה ואלקטור לא נקטו באמצעים מספיקים לאבטחת המידע.

10.11 לעניין טענת המפלגה כי כל התקשרויותיה עם ספקים חיצוניים בוצעו בהתאם לאמור בהוראת

תקנה 15(א)(1) לתקנות, הרשות מפנה לקביעותיה בסעיף 9 למכתב ההפרה לכאורה, שם פורט כיצד המפלגה כבעלת מאגר פנקס הבוחרים, לא עמדה בדרישות תקנה 15 לתקנות אשר קובעת את חובות בעל מאגר מידע המתקשר עם גורם חיצוני לצורך קבלת שירות הכרוך במתן גישה למאגר המידע, ובפירוט את הוראות תקנות 15(א)(1), 15(א)(2)(ה), 15(א)(2)(ו), 15(א)(3) ו- 15(א)(4).

10.12 טענת המפלגה כי כל עובדי מערכת הבחירות והספקים של המפלגה התחייבו להקפיד על עמידה

בהוראות חוק הגנת הפרטיות והתקנות מכוחו, ביחד עם האמור בנספח ז' למענה, במיוחד בסעיף 6 לנספח, מצביעה על כך כי הן המפלגה והן הספקים אשר נתנו לה שירותים בקשר עם פנקס הבוחרים לכנסת ה-23, פעלו מתוך ידיעה מפורשת כי פנקס הבוחרים מוגן על פי חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו וכי שימוש במידע שלא למטרות המפלגה, מהווה עבירה לפי חוק הגנת הפרטיות.

10.13 הרשות קובעת כי כפי שפורט במכתב ההפרה לכאורה, מנגנון ניהול ההרשאות של מערכת

אלקטור יושם בדרך לקויה אשר אפשרה גישה לא מורשית לכל המידע אשר היה מצוי בבסיס הנתונים של אלקטור וכלל בין היתר גם את המידע מפנקס הבוחרים. בנוסף, מדיניות הסיסמאות נמצאה כחלשה ולא מאובטחת באמצעי פיזי נוסף ובכך התאפשרו קביעת סיסמאות חלשות ושימוש בו זמני של משתמשים בפרטי גישה זהים. מאחר וסיסמאות באפליקציה ניתנות היו להעברה ומאחר ולא הוגדר כל מנגנון לזיהוי ואימות נוסף ואף לא מנגנון ניטור, לא ניתן היה לאכוף כל פיקוח על ההתחברות למערכת, על זהות המתחבר ועל הפעולות בה.

השימוש ב"משתמש על" לניהול המערכת ולכל גישה למידע בה נוגד כל תפיסה באבטחת מידע ועל האפליקציה היה לעשות שימוש בסוגי משתמשים שונים בעלי הרשאות משתמש שונות ומינימליות המאפשרות רק את ביצוע הפעולות הנדרשות.



מחלקת אכיפה

11. קביעת הפרת הוראות החוק והתקנות

לאור כל האמור לעיל וכמפורט במכתב ההפרה לכאורה, והואיל ובקשר עם העתק פנקס הבוחרים לכנסת ה-23 שנמסר למפלגה, המפלגה הינה בעל מאגר המידע האחראי לאבטחת המידע בו, הרשות קובעת בזאת כי המפלגה הפרה את הוראות החוק והתקנות כמפורט להלן:

11.1 המפלגה הפרה את הוראות סעיף 17 לחוק.

11.2 המפלגה הפרה את הוראות תקנות 2(א)(1) עד 2(א)(7), 3, 4(א) עד 4(ו), 5(א) עד 5(ה), 7(א) עד 7(ג), 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15(א)(1), 15(א)(2)(ה), 15(א)(2)(ו), 15(א)(3), 15(א)(4), 16, 18(א) לתקנות.

12. קביעה זו תפורסם באתר האינטרנט של הרשות.

בכבוד רב,

קלדרון עלי, עו"ד
מנהל מחלקת אכיפה
הרשות להגנת הפרטיות

