

Dr. Dan Hay, Adv. & Notary
Daniel Efrati, Adv.
Tomer Arad, Adv.
Idan Zur, Adv.
Adi Goshen, Adv., M.Sc. PA.
Naomi Helfand, M.Sc. PA.
Kfir Wittman, Adv.
Sapir Gueta, Adv.
Gavriel Labaton, Adv.
Hagar Amit, Adv.
Yair Ben Shlomo, Adv.
Gilad Malki, Adv.
Inbal Dror, Adv.
Liam Hazan, Adv.
Roei Dayan, Adv.
Tomer Finkelstein, Adv.
Adi Teper Averbuch, Adv.
Sahar Saban, Adv.
Naomi Assia, Adv – of counsel.



ד"ר דן חי, עו"ד ונוטריון
דניאל אפרתי, עו"ד
תומר ארד, עו"ד
עידן צור עו"ד
עדי גושן, עו"ד, עו"פ
נעמי הלפנד, עו"פ
כפיר ויטמן, עו"ד
ספיר גואטה, עו"ד
גבריאל לבטון, עו"ד
הגר עמית, עו"ד
יאיר בן שלמה, עו"ד
גילעד מלכי, עו"ד
ענבל דרור, עו"ד
ליאם חזן, עו"ד
רועי דיין, עו"ד
תומר פינקלשטיין, עו"ד
עדי טפר אברבוך, עו"ד
סהר סבן, עו"ד
נעמי אסיה, עו"ד – יועצת בכירה

1 ינואר, 2026

שימוש בחברה חיצונית לשירותי דיור עם חברי ההסתדרות | חוות דעת

נתבקשנו על ידכם, הסתדרות המורים בישראל (להלן "ההסתדרות") לחוות את דעתנו בשאלה האם ניתן להעביר במיקור חוץ לחברה חיצונית (להלן "החברה החיצונית") את ניהול שירותי הדיור מצד הסיעות המתמודדות בבחירות אל חברי ההסתדרות. זאת במטרה להבטיח כי ההתנהלות מול חברי ההסתדרות תתבצע בהתאם להוראות הדין ובמיוחד בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן "החוק") תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 (להלן "התקנות") והנחיות הרשות להגנת הפרטיות (להלן "הרשות").

בחוות דעת זו, נערוך בחינה מקיפה ומעמיקה של האפשרות להעביר ניהול שירותי הדיור של הסיעות המתמודדות בבחירות אל חברי ההסתדרות, נתמקד בעקרון צמידות המטרה, במגבלות על העברת מידע לצדדים שלישיים, ובחובות הנובעות מתיקון 13 לחוק; ונבחן האם מודל זה של העברת הניהול לחברה חיצונית עומד בדרישות החוק, התקנות, וההנחיות הרלבנטיות, לרבות שמירת זכויות נושאי המידע והבטחת אבטחת מידע נאותה.

להלן חוות דעתנו.

א. רקע משפטי

1.א. מהו מידע אישי

1. מידע אישי מוגדר בחוק כ"נתון הנוגע לאדם מזוהה או לאדם הניתן לזיהוי".¹ הגדרה פשוטה לכאורה זו מעוררת שאלות מורכבות בפועל: האם כל נתון שעלול להוביל לזיהוי אדם מהווה בפני עצמו מידע אישי אף אם לא התקיים הזיהוי בפועל, או שמא רק החיבור של פיסות המידע יוצר מידע אישי? מה מתוך כלל המידע הזמין ראוי להגנה כמידע אישי?
2. ההגדרה הרחבה הנוכחית, הרואה בכל מידע שיכול להוביל באופן סביר לזיהוי אדם כמידע אישי בפני עצמו, יוצרת הגדרה רחבה מדי שאינה נקייה מספק. מוטב להבחין בין שני סוגי מידע: מידע אישי אמיתי - מידע המזהה, מקטלג או מאפיין אדם באופן ייחודי, לעומת "מידע מוביל" - מידע שבפני עצמו אינו מזהה אדם ולכן אינו מידע אישי אלא רק פוטנציאל להובלה ליצירת מידע אישי כאשר יתקיים אירוע שיוביל לזיהוי האדם, למשל כאשר הוא מחובר למידע נוסף.
3. בית הדין הארצי לעבודה בעניין **נבות-פיקל** קבע עמדה בנושא. כאשר נדונה השאלה אם חשיפת רשימת מטופלים של רופא שיניים פוגעת בפרטיותם, קבע הנשיא גולדברג כי "גילוי דבר היותו של פלוני ברשימת המטופלים של רופא שיניים - אף אם נניח שיש בכך פגיעה בפרטיותו - הפגיעה מזערית ביותר, שהרי כל אדם הינו בגדר 'מטופל' אצל רופא שיניים מעת לעת". בית הדין קבע למעשה שמידע שאינו מאפיין אדם באופן ייחודי אינו מידע אישי.²
4. לעומת זאת, גישה רחבה יותר התגבשה בפסיקה אחרת. השופט גבריאלי בך **בעניין ונטורה** קבע כי המונח כולל "כל מידע הקשור לחייו הפרטיים של אותו אדם, לרבות שמו, כתובתו, מספר הטלפון שלו, מקום עבודתו, זהות חבריו, יחסיו עם אשתו ויתר חברי משפחתו".³
5. תהילה שוורץ אלטשולר ציינה כי "למידע בדבר מקומו המדויק של משתמש בזמן נתון אין ערך גבוה כשלעצמו", ורק שילובו עם מידע נוסף יכול לתת לו ערך.⁴
6. לפיכך ניתן להסיק כי מידע אישי הוא מידע הקשור לאדם ספציפי אחד המאפיין אותו באופן ייחודי ושונה מהכלל. לא כל מידע הקשור לאדם או שיכול להוביל לזיהוי מהווה בהכרח מידע אישי, אלא רק כזה שיש בו כדי לאפיין את האדם באופן מיוחד.
7. המחוקק אימץ, אמנם, עם חקיקת תיקון 13 לחוק הגנת הפרטיות, הגדרה רחבה למונח "מידע אישי" אך כאמור לא נקייה מספקות. יחד עם זאת, אין כל מחלוקת כי כאשר מדובר בנתון על אדם שלא ניתן לזהות מהנתון עצמו, במאמץ סביר, מי האדם שניצב מאחוריו, אין המדובר במידע אישי.

2.א. מאגר מידע, השימוש במידע ועיקרון צמידות המטרה

8. מידע אישי, בהתאם לדין הישראלי, ניתן לאיסוף למאגר מידע כאשר המטרה שנקבעה לו כדין מתאימה למטרת השימושים המבוקשים בו.⁵

1 סעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות, לאחר קבלת תיקון מס' 13 בו. ראו גם ס' 3(3) להצעת חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 14), שהציע הגדרה חדשה למונח "מידע" בחוק הגנת הפרטיות ואשר שימוש בסיס להגדרה שהתקבלה: "מידע – נתון הנוגע לאדם מזוהה, או לאדם הניתן לזיהוי, במישרין או בעקיפין, באמצעים סבירים, לרבות מזהה ביומטרי, מספר זהות או כל נתון מזהה ייחודי אחר".

2 דב"ע (עבודה ארצי) 102-103/נז ד"ר דבורה נבות-פיקל - ד"ר מרדכי ריכטר, לב(1999)460 (1997).

3 ע"א 439/88 רשם מאגרי מידע נ' משה ונטורה, מח(3)808 (1994).

4 תהילה שוורץ אלטשולר "מבוא" פרטיות בעידן של שינוי.

5 על חשיבות המטרה ניתן לראות בכך שכבר בעת רישום מאגר המידע אצל הרשם, יש לקבוע את מטרת המאגר. להגדרה זו חשיבות מיוחדת לנוכח הוראות ס' 8(ב) לחוק הגנת הפרטיות הקובע כי "לא יעבד אדם מידע אישי במאגר מידע אלא למטרת המאגר שנקבעה לו כדין".

9. אם המידע נאסף ישירות ממושא המידע, יש לקבל את הסכמתו למטרות השימוש המבוקש. המרחב המותר לשימוש במידע נקבע על ידי החפיפה בין ההסכמה שניתנה לבין מטרת המאגר - מרחב זה זוכה לכינוי "צמידות המטרה", המשקף את היכולת להשתמש במידע רק בצמידות למטרת המאגר הרלוונטי ולהסכמה שהתקבלה.⁶
10. ההגדרה של מאגר מידע בחוק הגנת הפרטיות קובעת כי מאגר מידע הוא "אוסף פרטי מידע אישי המעובד באמצעי דיגיטלי".⁷ הגדרה זו מבהירה את התנאים הבסיסיים ליצירת מאגר מידע: קיומו של אוסף של פרטי מידע אישי ועיבודם באמצעי דיגיטלי, היינו מידע המצוי במערכות מחשב להבדיל ממידע המצוי בניירות פיזיים.
11. המונח "עיבוד" זוכה להגדרה מקיפה בחוק, המושפעת מתקנות הגנת המידע האירופיות, ומגדיר אותו כ"כל פעולה שמבוצעת על גבי מידע אישי", לרבות איסופו, אחסונו, העתקתו, עיון בו, גילוי, חשיפתו, העברתו, מסירתו או מתן גישה אליו.⁸
12. הקריטריונים המבהירים את יצירת המאגר מעלים את החשיבות של קביעת מטרת השימוש במידע המצוי במאגר, שכן מטרת השימוש מהווה את לב ליבה של חוקיות פעולת עיבוד המידע, הן בשיטת המשפט הישראלית והן בשיטות המשפט הזרות.
13. מכך עולה כי על פרשנות המטרה לדבוק בהגדרתה הצימצומית, פרשנות אשר תעלה בקנה אחד עם הרצון לשמור על פרטיות מושאי המידע ותחייב את מי ששולט במידע לדבוק היטב במטרה שנקבעה למאגר המידע.
14. חשיבות זו מתבטאת בהוראת החוק עצמו, הן בסעיף 9(2) הקובע איסור על שימוש במידע על ענייני הפרטיים של אדם שלא למטרה לשמה נמסר המידע, והן בסעיף 8(ב) שלפיו אין להשתמש במידע המצוי במאגר מידע אלא למטרה שנקבעה לו כדן.
15. יתרה מכל, סעיף 11(2) לחוק אף דורש להודיע לאדם ממנו נאסף מידע, כאשר המידע נאסף ישירות ממושאי המידע, לאיזו מטרה הוא נאסף ולמעשה לקבל את הסכמתו למטרה זו.

3.א. הסכמה בעולם הפרטיות

16. מקומה של ההסכמה לפגיעה בפרטיות, בין בדין הישראלי ובין בדינים הבינלאומיים ובמיוחד בתקנות הגנת המידע האירופיות, היא מרכזית מאוד. כפי שקבוע בסעיף 1 לחוק הגנת הפרטיות, "לא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו".
17. מכאן עולה כי ההסכמה אינה רק תנאי לפעולה חוקית במידע אישי, אלא היא למעשה מרכיב המגדיר את גבולות הזכות עצמה. כאשר ההסכמה קיימת, היא "מזיזה" את הזכות לפרטיות הצידה, כך שלא מתגבשת פגיעה בזכות כלל.⁹

⁶ להרחבה ראו דן חי "פרטיות וטכנולוגיה בישראל" טכנולוגיות מתפרצות: אתגרים בדין הישראלי 241, 251–255 (ליאור זמר, דב גרינבאום ואביב גאון עורכים 2022) (הספר: טכנולוגיות מתפרצות). ראו גם רגולציה ואתיקה בבינה מלאכותית, לעיל ה"ש. Error! Bookmark not defined., בעמ' 77: "אחד מעמודי התווך של דיני הגנת הפרטיות, הקבוע במפורש בחוק הגנת הפרטיות, הוא הפרטיות, עקרון צמידות המטרה".

⁷ הגדרה למונח "עיבוד" הוספה לחוק הגנת הפרטיות רק במסגרת תיקון מס' 13 לחוק ונכללת בסעיף 3 לו, הגדרה משותפת למונח "שימוש" וקובעת: "כל פעולה שמבוצעת על מידע אישי, לרבות קבלתו, איסופו, אחסונו, העתקתו, עיון בו, גילוי, חשיפתו, העברתו, מסירתו או מתן גישה אליו".

⁸ תק' 4 לתקנות הגנת המידע האירופיות. ההגדרה מתקנות הגנת המידע האירופאיות למעשה אומצה לחוק הישראלי במסגרת תיקון מס' 13 לחוק.

⁹ הדבר עולה מנוסחו של ס' 1 לחוק הגנת הפרטיות. על מרכיב ההסכמה מציינת הרשות להגנת הפרטיות צמצום מידע (Data Minimization) – מסמך מדיניות: טיוטה להערות הציבור 2 (משרד המשפטים 25.3.2021) (להלן: הרשות להגנת הפרטיות צמצום מידע): "דיני הפרטיות הישראליים... מתירים לאסוף ולעבד מידע על אודות אדם רק בהינתן הסכמה חוקית או על בסיס הסכמה של נושא המידע (data subject). עיקרון ההסכמה מהווה אפוא אחד העקרונות המרכזיים המעוגנים בחוק הגנת הפרטיות".

18. השופט פוגלמן הדגיש זאת **בעניין ורדי**: "ההסכמה אינה טעם המצדיק פגיעה בזכות הפרטיות. ההסכמה עצמה היא חלק אינהרנטי של הזכות, באופן שאם ניתנה – לא קמה זכות תביעה".¹⁰
19. בשנת 2007 חל שינוי משמעותי בהגדרת ההסכמה עם קבלת תיקון מס' 9 לחוק הגנת הפרטיות, שבמסגרתו נוספה המילה "מדעת" להגדרת ההסכמה. תיקון זה נועד להתמודד עם ההתקדמות הטכנולוגית ועם התופעה של קבלת הסכמות באינטרנט מבלי שהאדם יהיה באמת מודע למשמעות הסכמתו ובכך ניסה המחוקק להתגבר על "פרדוקס הפרטיות".¹¹
20. הדין הישראלי מכיר בשני סוגי הסכמה: הסכמה מפורשת והסכמה מכללא. הסכמה מפורשת יכולה להינתן בכתב או בעל פה, אך כאשר היא ניתנת בעל פה נדרש ביסוס ראייתי להוכחתה. הסכמה מכללא, לעומת זאת, נלמדת מהתנהגותו של האדם - הן מהתנהגות אקטיבית והן מהתנהגות פסיבית.
21. דרישת ההסכמה "מדעת" יוצרת אתגרים משמעותיים, במיוחד בעידן של טכנולוגיות מתקדמות כמו בינה מלאכותית. כדי שההסכמה תיחשב כ"מדעת", נדרש להראות שנותן ההסכמה היה מודע למהות ההסכמה לפגיעה בפרטיותו ושהיה לו המידע הדרוש באופן סביר כדי להחליט אם להסכים.
22. ההחלטה של המחוקק להוסיף רק את המילה "מדעת" להגדרה, מבלי לכלול הגדרה מפורטת יותר, יצרה עמימות פרשנית משמעותית. עמימות זו מותירה את הגורמים המבקשים להתבסס על הסכמה בעמדה לא מוצקה, שלפיה ההסכמה עלולה להתמוסס בעתיד לנוכח הטענה שלא ניתנה "מדעת".
23. מהשתלשלות הדברים הקשורה להליכי החקיקה בישראל אומנם עולה כי כוונת המחוקק בשילוב המילה "מדעת" בהגדרת ההסכמה היא למודעותו של האדם למהות ההסכמה, לפגיעה בפרטיותו, אך הפרשנות שניתנה לאותה מודעות אינה ודאית ואינה אחידה.
24. בניגוד לגישה הישראלית המכירה בהסכמה מכללא, תקנות הגנת המידע האירופיות (GDPR) דורשות הסכמה מפורשת בלבד. ההגדרה האירופית קובעת שההסכמה חייבת להיות חופשית, ספציפית, מודעת וחד-משמעית. הדין האירופי מדגיש את הצורך בהסכמות נפרדות לפעולות עיבוד שונות ואוסר על התניית הסכמה למתן נתונים מעבר לנדרש. עם זאת, חשוב לציין שתקנות הגנת המידע האירופיות מציעות חמישה בסיסים נוספים לעיבוד מידע מלבד הסכמה, כולל עיבוד לצורך קיום חוזה, דבר הדומה להסכמה מכללא הישראלית.¹²

4.א. שימוש בשירותי מיקור חוץ

25. ביום 21.11.11 פרסמה הרשות את הנחיית רשם מאגרי מידע מס' 2/2011 בנושא שימוש בשירותי מיקור חוץ (outsourcing) לעיבוד מידע אישי.¹³
26. לפי סעיף 2.1 להנחיית הרשם, מיקור חוץ משמעו "הוצאה מחוץ לארגון, או ביצוע על ידי מי שאינם עובדי ארגון, של פעולות ותהליכים המבוצעים בדרך כלל על ידי הארגון, במטרה לקדם יעילות, להוזיל עלויות ולהתמקד בליבת העיסוק של הארגון."

¹⁰ ע"א 1697/11 א. גוטסמן **אדריכלות בע"מ נ' אריה ורדי** (נבו 23.1.2013).

¹¹ ראו Zarsky, *Privacy and Manipulation*.

¹² תק' 6 לתקנות הגנת המידע האירופיות.

¹³ הנחית רשם מאגרי מידע מס' 2/2011 שימוש בשירותי מיקור חוץ (outsourcing) לעיבוד מידע אישי

27. הגדרה זו מכילה שלושה רכיבים מהותיים: א. פעילות שהארגון מבצע "בדרך כלל"; ב. הפעילות "מוצאת" מהארגון לגורם חיצוני; ג. המטרה היא יעילות תפעולית וכלכלית.
28. לפי סעיף 3.1.1.2 להנחיית הרשם קיימים שלושה מודלים למיקור חוץ כמפורט להלן: המודל הראשון: השירות מחייב טיפול במידע אישי החל משלב איסוף המידע מנושאי המידע בשם המזמין ועיבוד המידע על ידי הקבלן. המודל השני: שירות המחייב העברה או העתקה של מאגר מידע שלם, או חלק מהותי ממנו, מהמזמין לקבלן. המודל השלישי: שירות המחייב טיפול במידע אישי בדרך של מתן הרשאות גישה או עדכון למידע במאגר המידע אצל המזמין.
29. בחודש מרץ 2017 התקבלו תקנות האבטחת וגיבשו, במסגרת תקנה 15 לתקנות, את הפעילות במיקור חוץ וקבעו הוראות רלבנטיות לכך, ברוח ההנחיה האמורה וכהמשך ישיר לה. בין היתר נקבע בתקנה כי חובתו של ספק מיקור החוץ לדווח, אחת לשנה לפחות, לבעל מאגר המידע על אודות אופן ביצוע חובותיו לפי תקנות אלה ובכלל זה דרכי אבטחת המידע בו הוא מחזיק ובהתאם להוראות הסכם מיקור חוץ שהתקנות מחייבות להחתים את הגורם העושה שימוש בספק מיקור חוץ, הסכם הכולל שלל חובות המוטלות על ספק מיקור החוץ.

ב. רקע עובדתי

30. ביום 17 בפברואר 2026 צפויות להתקיים בחירות להסתדרות. ההסתדרות מחזיקה במאגר מידע של חבריה, המונה כ- 300,000 רשומות של עובדי הוראה. מאגר זה כולל פרטים אישיים ופרטי התקשרות של החברים, לרבות שמות, מספרי טלפון, כתובות דואר אלקטרוני וכתובות מגורים. בשל היקפו ומספר מורשי הגישה אליו, המאגר מסווג לרמת אבטחה גבוהה ע"פ התקנות.
31. מטרות המאגר, כפי שהוגדרו והובאו לידיעת החברים במסגרת נוסח ההסכמה שחתמו עליו בעת הצטרפותם להסתדרות, כוללות בין היתר מגוון רחב של מטרות, ובכלל זאת "דיור ישיר", "צורכי שיווק", "שירותים" ו"מוצרים". נוסח ההסכמה מצורף כנספח א' לחוות דעת זו.
32. בעבר, לקראת הבחירות הקודמות, הועבר מידע מהמאגר ישירות לסיעות המתמודדות, וזאת על מנת לאפשר להן לתקשר עם חברי ההסתדרות כחלק ממערך הבחירות. העברת זו התבצעה בעקבות החלטה של בית הדין של ההסתדרות מיום 28.1.2015 ופסיקה של בית המשפט העליון בעניין וסרמן נ' קליין (רע"א 16-3351), שקבעו כי הסיעות מהוות חלק מההסתדרות ויש לאפשר להן גישה מסוימת למידע לצורך הבחירות.
33. לקראת הבחירות הקרבות, ההסתדרות מבקשת לבחון מודל חלופי שישפר את ההגנה על פרטיות חבריה, ימזער סיכונים של שימוש לא נאות במידע, ויבטיח ציות מלא לכל דרישות החוק והתקנות.
34. המודל החלופי שההסתדרות בוחנת מבוסס על שימוש בחברה חיצונית שתנהל את שירותי הדיור של הסיעות אל חברי ההסתדרות. במסגרת מודל זה, במקום להעביר את פרטי ההתקשרות של החברים ישירות לסיעות המתמודדות, המידע יועבר לחברה חיצונית שתשמש כמחזיק במאגר המידע עבור ההסתדרות. הסיעות לא יקבלו גישה ישירה למאגר המידע או לפרטי ההתקשרות, אלא יוכלו להגיש בקשות להתקשרות לחברה החיצונית, והיא תבצע את הפעולות בפועל על פי הוראות ההסתדרות.
35. מודל זה נועד להגן על המידע האישי של חברי ההסתדרות מפני חשיפה מיותרת, להבטיח שהמידע לא יועבר לצדדים שלישיים, למנוע שימושים לא מורשים במידע לאחר הבחירות ולהבטיח שליטה בכך שהספק יוכל לעמוד בכל דרישות הדין, לרבות מתן אפשרות לחברי ההסתדרות להסיר את

- עצמם. המודל גם מרכז את האחריות לאבטחת המידע בידי גוף מקצועי אחד, במקום לפזר אותה בין סיעות מרובות שעשויות שלא להיות מצוידות באמצעי אבטחה נאותים.
36. חשוב לציין כי למרות השינוי המוצע בדרך הטיפול במידע, מטרות השימוש במידע נשארות זהות למטרות המקוריות שהוגדרו במאגר. השימוש במידע עדיין נועד לאפשר קיום תהליך בחירות דמוקרטי תקין בהסתדרות, שבמסגרתו הסיעות יכולות לתקשר עם חברי ההסתדרות להציג את עמדותיהן ותוכניותיהן. מה שמשתנה הוא רק הדרך הטכנית והתפעולית שבה התקשורת מתבצעת – במקום גישה ישירה של הסיעות למידע, התקשורת תתבצע באמצעות גורם מתווך מקצועי שמבטיח הגנה מיטבית על המידע.
37. לאחר סיום הבחירות, החברה החיצונית תידרש למחוק את כל המידע שנמסר לה באופן מלא ובלתי הפיך. מחיקה זו תבטיח שהמידע לא יישאר בידי החברה החיצונית לאחר תום המטרה שלשמה נמסר. לפיכך המידע יישמר אצל החברה החיצונית לתקופה קצרה ומוגבלת.
38. ההסתדרות פנתה אלינו לבחון את חוקיות המודל המוצע, להעריך את עמידתו בדרישות החוק, התקנות והנחיות הרשות, ולהציע המלצות ליישומן בצורה המיטבית. חוות דעת זו נועדה לספק מענה מקיף לשאלות אלו.

ג. דיון ומסקנות

- 1.ג. המעמד המשפטי של הגורמים המעורבים
39. בבחינת המודל המוצע, יש להגדיר תחילה את המעמד המשפטי של כל אחד מהגורמים המעורבים בטיפול במידע: ההסתדרות, החברה החיצונית, והסיעות המתמודדות.
40. ההסתדרות היא בעלת השליטה הבלעדית במאגר המידע. היא זו שקובעת את מטרות המאגר מלכתחילה, והיא זו שממשיכה לקבוע את תנאי השימוש במידע. העובדה שההסתדרות מעבירה את ביצוע פעולות מסוימות לידי גורם חיצוני במיקור חוץ אינה משנה את מעמדה כבעלת השליטה, כל עוד היא שומרת על הסמכות לקבוע מה ייעשה במידע ובאילו תנאים.
41. ההסתדרות היא זו שקובעת איזה מידע יועבר לחברה החיצונית במיקור חוץ, לאילו מטרות, באילו תנאי אבטחה, ומתי המידע יימחק. מעמד זה של בעל השליטה יקבע את מטרותיו יבטיח את עמידתו בתנאי החוק ויפקח על פעולות החברה החיצונית אשר תשמש כמחזיק במאגר שבשליטת ההסתדרות. ההסתדרות תישאר הכתובת המרכזית מול הרשות להגנת הפרטיות ומול נושאי המידע עצמם לכל עניין הנוגע למאגר.
42. יובהר כי העברת ביצוע פעולות לגורם חיצוני במיקור חוץ אינה משחררת את ההסתדרות מאחריותה, והיא תישאר אחראית גם למעשים ומחדלים של המחזיק. זהו עיקרון יסודי בדן הישראלי, שלפיו בעל השליטה במאגר אינו יכול להתנער מאחריות על ידי העברת הביצוע לגורם חיצוני במיקור חוץ. ההסתדרות תישא באחריות לוודא שהחברה החיצונית אכן פועלת בהתאם להוראות החוק והתקנות וזאת באמצעות החתמת החברה החיצונית על הסכם מיקור חוץ שבתוכו ייקבעו למעשה כל החובות שיחולו על הספק כלפי ההסתדרות ותהיה אחראית לכל נזק שייגרם כתוצאה מהפרה מצד החברה החיצונית.
43. החברה החיצונית תשמש כמחזיק במאגר המידע בהתאם להגדרה בסעיף 3 לחוק. מעמד זה פירושו שהחברה מעבדת מידע במאגר המידע עבור ההסתדרות או מטעמה, אך אינה מחליטה באופן עצמאי על מטרות השימוש במידע. החברה החיצונית פועלת כספק חיצוני של ההסתדרות בכל הנוגע לעיבוד המידע, ומוגבלת בסמכויותיה להוראות שקיבלה מההסתדרות.

44. מעמד זה מטיל על החברה החיצונית חובות מפורשות וברורות. ראשית, היא רשאית לעבד את המידע אך ורק על פי הוראות ההסתדרות, ואינה רשאית לעשות כל שימוש במידע מעבר להוראות אלו, לרבות לא לצרכים פנימיים של החברה עצמה כגון שיפור שירותים, פיתוח מוצרים או שיווק. כל שימוש במידע שחורג מההוראות המפורשות של ההסתדרות יהווה הפרה חמורה של החוק. שנית, היא חייבת לנקוט באמצעי אבטחת מידע מתאימים בהתאם לדרישות התקנות.
45. העובדה שהמידע מועבר לגורם חיצוני אינה מקלה בדרישות האבטחה, אלא להיפך, היא מחייבה הקפדה מיוחדת על כך שהמידע יהיה מוגן ברמה המקסימלית האפשרית. שלישית, היא אחראית באופן עצמאי לכל הפרה שהיא מבצעת, ועשויה להיות אחראית יחד עם ההסתדרות במקרה של הפרה.
46. בנוסף לחובות אלו, החברה החיצונית תהיה כפופה לפיקוח צמוד ומתמיד של ההסתדרות. ממונה אבטחת המידע של ההסתדרות יהיה רשאי לבקר את מערכות החברה החיצונית, לבחון את נהלי האבטחה שלה, לעיין בלוגים ובתיעוד הפעולות, ולדרוש תיקונים והשבחות במידת הצורך. החברה החיצונית תהיה מחויבת לשתף פעולה מלאה עם הפיקוח, ולספק לממונה אבטחת המידע כל מידע או מסמך שיידרש. סירוב לשתף פעולה או העלמת מידע רלוונטי יהווה הפרה מהותית של ההסכם ושל החובות החוקיות.
47. הסיעות המתמודדות מצויות במעמד מורכב יותר. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון בעניין וסרמן נ' קליין, הסיעות הוכרו כבעלות שליטה חלקיות ומוגבלות במאגר לתקופת הבחירות. פסיקה זו התבססה על העובדה שהסיעות אינן תאגיד עצמאי, הן חלק אינטגרלי מההסתדרות ושיש לאפשר להן גישה מסוימת למידע לצורך קיום תהליך דמוקרטי תקין.
48. יחד עם זאת, הפסיקה לא קבעה שלסיעות יש זכות בלתי מוגבלת לגשת למידע או לעשות בו כל שימוש. גם בהחלטת בית הדין וגם בפסק הדין נקבע כי המידע שהותר להעברה לסיעות מוגבל, וכי על הסיעות חלות מגבלות משמעותיות באשר לשימוש במידע. בנוסף לכך, יכולת שליטת ההסתדרות על כל הסיעות ואבטחת עמידתן להוראות הדין בקשר לדיוור שיבוצע כלפי חברי ההסתדרות עלולה להוות בעיה ליישום ללא חברה חיצונית שתנהל את העניין.
49. יתרה מכך, כפועל יוצא מהפסיקה, על הסיעות חלות חובות מסוימות מכוח החוק והתקנות בכל הקשור להגנת המידע ולאופן השימוש בו. לאחר שמעבירים להן מידע, הסיעות יכולות לעשות שימוש במידע רק בהתאם לעקרון צמידות המטרה, וכל שימוש שלא לפי מטרות המאגר יהווה שימוש אסור המנוגד לחוק ואף עלול לעלות לכדי אחריות פלילית ומנהלית. כמו כן, על הסיעות חלות חובות אבטחת מידע, ועליהן להבטיח שהמידע לא יועבר לגורמים לא מורשים ושהוא יוחזק בדרכים מתאימות.
50. במסגרת המודל המוצע, הסיעות אינן מקבלות גישה ישירה למידע האישי של חברי ההסתדרות, אלא רק לשירותים המסופקים על ידי החברה החיצונית. כלומר, הסיעות יכולות להגיש בקשות להתקשרות עם החברים, והחברה החיצונית מבצעת את הפעולות בפועל ללא כל שיקול דעת.
51. מבנה זה מתיישב עם רוח הפסיקה ואף הולך מעבר לה, שכן הוא מאפשר לסיעות לתקשר עם חברי ההסתדרות ולהציג את עמדותיהן, אך תוך שמירה חזקה יותר על המידע האישי מפני חשיפה מיותרת ושימוש לא נאות. הסיעות אינן צריכות לראות את פרטי ההתקשרות של החברים כדי לתקשר עמם; מספיק שתהיה להן אפשרות לשלוח הודעות ומסרים, והחברה החיצונית תבצע זאת עבורן תוך שמירה על המידע.

52. המודל המוצע מבטל את סיכונים של שימוש לא נאות, דליפת מידע, העברת מידע לגורמים חיצוניים, והחזקת מידע לאחר סיום הבחירות, שכן הסיעות כלל לא חשופות למידע האישי עצמו. בנוסף, המודל מבטיח שהמידע ימחק באופן מלא ובלתי הפיך מיד לאחר הבחירות, מבלי שתהיה תלות ביושרן של הסיעות ובנכונותן למחוק את המידע מרצון.

2.ג. עמידה בעקרון צמידות המטרה

53. עקרון צמידות המטרה, כפי שהוסבר בפרק הרקע המשפטי, מחייב שכל שימוש במידע אישי יהיה אך ורק למטרות ספציפיות ולגיטימיות שהוגדרו מראש ושעליהן הושגה הסכמת נושאי המידע. השאלה המרכזית היא האם השימוש בחברה חיצונית לניהול התקשורות הסיעות במסגרת הבחירות עולה בקנה אחד עם מטרות המאגר ועם ההסכמה שניתנה על ידי חברי ההסתדרות.

54. מטרות המאגר, כפי שהוגדרו והובאו לידיעת החברים, כוללות: דיורר ישיר, צורכי שיווק, שירותים ומוצרים. מטרות אלו הן רחבות ומקיפות, ומתייחסות לכלל ההיבטים של הקשר בין ההסתדרות לחבריה. המטרות לא מתמקדות רק בהיבטים שוטפים-שירותיים, אלא כוללות גם היבטים מבניים, ארגוניים ודמוקרטיים של הקשר בין ההסתדרות לחבריה.

55. השימוש במידע לצורך הבחירות נכנס בבירור במסגרת המטרה של "ניהול וייעול הקשר עם עובדי ההוראה". הבחירות למוסדות ההסתדרות הן חלק מהותי ומרכזי מהחיים הארגוניים של ההסתדרות ומהקשר שלה עם חבריה. ההסתדרות היא גוף דמוקרטי שבו החברים בוחרים את נציגיהם באמצעות בחירות תקופתיות, והתקשורת בין הסיעות המתמודדות לבין החברים היא תנאי הכרחי לקיום תהליך דמוקרטי ראוי.

56. תהליך הבחירות אינו אירוע חיצוני או משני ביחס לפעילות ההסתדרות, אלא הוא ליבת המבנה הדמוקרטי של הארגון. אין חולק כי קיום בחירות ואפשרות לחברים להשתתף בתהליכים הדמוקרטיים של הארגון הם חלק בלתי נפרד מניהול הקשר בין ההסתדרות לחבריה.

57. יתרה מזאת, ההכרה המשפטית בסיעות כבעלות שליטה חלקיות במאגר לתקופת הבחירות מחזקת את המסקנה, שהשימוש במידע לצורך הבחירות הוא שימוש לגיטימי ונכנס במסגרת מטרות המאגר. אילו היה השימוש לצורך הבחירות חורג ממטרות המאגר, לא הייתה הפסיקה מכירה בסיעות כבעלות שליטה ולא הייתה מחייבת את ההסתדרות לאפשר להן גישה למידע. עצם ההכרה המשפטית בזכות הסיעות לגשת למידע מעידה על כך שהשימוש במידע לצורך הבחירות הוא חלק מהותי ולגיטימי ממטרות ההסתדרות ומהקשר שלה עם חבריה.

58. באופן דומה, המטרה של "ביצוע דיורר ישיר" מאפשרת להסתדרות לשלוח לחברים הודעות ומידע רלוונטי. בשני המקרים מדובר בתקשורת לגיטימית בין הארגון, או גורמים הפועלים בשמו או במסגרתו, לבין החברים, המיועדת לקדם את מטרות הארגון ואת האינטרסים של החברים. דיורר הסיעות לחברים במסגרת הבחירות הוא סוג של "דיורר ישיר" שנועד לאפשר לחברים לקבל מידע על הסיעות, על מועמדיהן, ועל עמדותיהן, כדי שיוכלו לקבל החלטה מושכלת בבחירות.

59. חשוב להדגיש כי השימוש בחברה חיצונית אינו משנה את המטרה שלשמה משתמשים במידע. המטרה נשארת זהה לחלוטין: התקשורת עם חברי ההסתדרות לצורך הבחירות. מה שמשתנה הוא רק הדרך הטכנית והתפעולית שבה המטרה מושגת. במקום שההסתדרות תעביר את המידע ישירות לסיעות, או שהסיעות תקבלנה גישה ישירה למידע, המידע מועבר לחברה חיצונית שמבצעת את הפעולות עבור הסיעות. מדובר בשינוי במישור הביצוע, לא במישור המהות או המטרה. התוצאה הסופית זהה: חברי ההסתדרות מקבלים הודעות ומסרים מהסיעות

המתמודדות. מה שמשתנה הוא רק האופן שבו ההודעות מועברות, והעובדה שהמידע האישי אינו נחשף לסיעות עצמן.

60. יתרה מכך, המודל המוצע למעשה מחזק את עקרון צמידות המטרה. כאשר מידע מועבר ישירות לסיעות, קיים סיכון שהמידע ישמש למטרות שאינן קשורות לבחירות, כגון שימוש מסחרי, שיווקי, או אישי. המודל המוצע מונע סיכון זה באופן יסודי, שכן הסיעות כלל לא חשופות למידע האישי. החברה החיצונית, שהיא גוף מקצועי, תבטיח שכל שימוש במידע יהיה אך ורק למטרה המוגדרת – התקשרות לצורך בחירות – ושלא יהיה כל חריגה ממטרה זו.

61. לפיכך, אנו מסיקים כי המודל המוצע עומד במלואו בעקרון צמידות המטרה. השימוש במידע לצורך ניהול התקשרויות הסיעות עם החברים במסגרת הבחירות הוא שימוש לגיטימי הנכנס במסגרת מטרות המאגר שהוגדרו והובאו לידיעת החברים. העובדה שהביצוע מתבצע באמצעות חברה חיצונית אינה משנה מהמסקנה הזו, שכן מדובר בשינוי טכני ולא במהותי. להיפך, המודל אף מחזק את עקרון צמידות המטרה על ידי הבטחת שימוש במידע אך ורק למטרה המוגדרת.

3.ג. ההסכמה של חברי ההסתדרות והשפעת המודל המוצע עליה

62. ההסכמה מהווה אבן פינה בדין הישראלי. ההסכמה אינה רק תנאי לפעולה חוקית במידע אישי, אלא היא מרכיב המגדיר את גבולות הזכות לפרטיות עצמה. השאלה המתעוררת במקרה דנן היא האם המעבר למודל של שימוש בחברה חיצונית מחייב קבלת הסכמה חדשה מחברי ההסתדרות, או שמא ההסכמה הקיימת מכסה גם את המודל החדש.

63. בבחינת שאלה זו, יש להתמקד בשני היבטים מרכזיים: האחד, מהי מהות ההסכמה שניתנה על ידי החברים בעת הצטרפותם להסתדרות; והשני, האם המעבר למודל החדש מהווה שינוי מהותי הדורש הסכמה נפרדת, או שמא מדובר בשינוי טכני-תפעולי שאינו פוגע בתוכן ההסכמה המקורית.

64. ההסכמה שנתנו חברי ההסתדרות בעת הצטרפותם מתייחסת, כאמור, למגוון רחב של מטרות, ובכלל זאת, דיוור ישיר, צורכי שיווק, שירותים ומוצרים. נוסח ההסכמה אינו מתייחס באופן ספציפי לאופן הטכני שבו ההסתדרות תבצע את הפעולות הללו, ואינו מגביל את ההסתדרות לשימוש בכוחות עצמה בלבד. ההסכמה מתמקדת במהות השימוש במידע ובמטרות שלשמן הוא משמש, לא באמצעים הטכניים והתפעוליים שבאמצעותם ההסתדרות מבצעת את הפעולות.

65. ההסכמה שניתנה היא הסכמה תפקודית - היא מתייחסת לפעולות שההסתדרות רשאית לבצע במידע ולמטרות שלשמן היא רשאית לעשות זאת. ההסכמה אינה קובעת שההסתדרות חייבת לבצע את הפעולות בעצמה, באמצעות עובדיה, ואינה אוסרת על ההסתדרות להיעזר בספקי שירות חיצוניים במיקור חוץ. מדובר גישה מקובלת ומעשית המאפשרת לארגונים להיעזר באופן שגרתי בספקי שירות חיצוניים למגוון רחב של פעילויות, לרבות פעילויות המערבות טיפול במידע אישי.

66. לצורך המחשה, כאשר חבר מסכים שההסתדרות תשלח לו דוא"ל, הוא אינו מצפה שכל מסר יוקלד ידנית על ידי עובד ההסתדרות, אלא הוא מבין שההסתדרות משתמשת במערכות טכנולוגיות, שעשויות להיות מופעלות או מתוחזקות על ידי ספקי שירות חיצוניים. כאשר חבר מסכים שההסתדרות תשמור את פרטיו במאגר מידע, הוא אינו מצפה שהמאגר יוחזק בשרתים בבעלות ההסתדרות בלבד, אלא הוא מבין שההסתדרות עשויה להשתמש בשירותי אחסון ענן או בספקי IT חיצוניים. לפיכך, עולה כי ההסכמה מתייחסת למטרה, לא לאמצעים.

67. במקרה דנן, המעבר למודל של שימוש בחברה חיצונית במיקור חוץ אינו רק שאינו מגדיל את הסיכונים לפרטיות של החברים - הוא בפועל מקטין אותם באופן משמעותי. במודל הקודם, שבו

המידע הועבר ישירות לסיעות, היו החברים חשופים לסיכונים של שימוש לא נאות במידע, דליפות, העברה לצדדים שלישיים, ואי-מחיקת המידע לאחר הבחירות. במודל החדש, הסיכונים הללו מצטמצמים באופן דרמטי, שכן הסיעות כלל לא חשופות למידע האישי, והמידע מוחזק על ידי גוף מקצועי שפועל תחת פיקוח הדוק ומחויב למחוק את המידע מיד עם סיום הבחירות.

68. מנקודת מבט של חבר ההסתדרות, התוצאה המעשית זהה בשני המודלים: הוא מקבל הודעות ומסרים מהסיעות המתמודדות, המאפשרים לו להכיר את עמדותיהן ולקבל החלטה מושכלת בבחירות. מה שמשתנה הוא האופן שבו ההודעות מועברות, והעובדה שבמודל החדש המידע האישי שלו מוגן בצורה טובה יותר. אין כאן שינוי במהות השימוש במידע, אלא שיפור באופן הטיפול בו והגנה עליו.

69. לאור כל האמור לעיל, אנו סבורים שאין צורך בקבלת הסכמה חדשה מחברי ההסתדרות למעבר למודל המוצע בהיותו מודל של מיקור חוץ ולמעשה החברה המבצעת תפעל כזרוע הארוכה של ההסתדרות. ההסכמה הקיימת, שניתנה בעת ההצטרפות, מכסה את השימוש במידע לצורכי ניהול הקשר עם החברים ולצורכי דיוור ישיר, והמעבר למודל של שימוש בחברה חיצונית הוא שינוי בדרך הביצוע בלבד, שאינו משנה את המהות של השימוש במידע. להיפך, המעבר למודל זה משפר את ההגנה על המידע האישי של החברים, ולפיכך הוא עולה בקנה אחד עם ציפיותיהם ועם כוונתם בעת מתן ההסכמה.

4.ג. התאמת המודל למשטר מיקור החוץ

70. הרשות פרסמה הנחיה מקיפה בנושא מיקור חוץ, והוראות נוספות נקבעו בתקנה 15 לתקנות אבטחת המידע. הוראות אלו מגדירות את המסגרת המשפטית לשימוש בספקי שירות חיצוניים לעיבוד מידע אישי, וקובעות מערכת של דרישות וחובות שיש לעמוד בהן. נבחן להלן האם המודל המוצע עולה בקנה אחד עם דרישות אלו.

71. ההגדרה של מיקור חוץ בהנחיית הרשם כוללת שלושה רכיבים: א. פעילות שהארגון מבצע "בדרך כלל". ב. הוצאת הפעילות מהארגון לגורם חיצוני. ג. והמטרה היא יעילות תפעולית וכלכלית. המודל המוצע עולה בקנה אחד עם שלושת הרכיבים הללו.

72. ההסתדרות היא זו שאמורה, בדרך כלל, לתקשר עם חבריה, לרבות במסגרת הבחירות. המודל מציע להוציא את הביצוע הטכני של התקשורת לגורם חיצוני והמטרה היא יעילות תפעולית - ריכוז הטיפול במידע בידי גוף מקצועי אחד, במקום פיזור בין סיעות מרובות - וכן שיפור ההגנה על הפרטיות, שהיא מטרה לגיטימית ורצויה.

73. המודל השלישי של מיקור חוץ שתואר בהנחיית הרשם - "שירות המחייב טיפול במידע אישי בדרך של מתן הרשאות גישה או עדכון למידע במאגר המידע אצל המזמין" - הוא הרלוונטי ביותר למקרה דנן. החברה החיצונית תקבל הרשאות גישה למידע הרלוונטי במאגר של ההסתדרות (או העתק ממנו), ותשתמש במידע זה לצורך ביצוע הפעולות שההסתדרות הורתה לה. מדובר בדיוק במודל שההנחיה מתייחסת אליו ומסדירה אותו.

74. תקנה 15 לתקנות קובעת דרישות מפורשות לגבי הסכמי מיקור חוץ. ההסתדרות תידרש לחתום עם החברה החיצונית על הסכם מיקור חוץ מפורט, שיכלול את כל האלמנטים הנדרשים בתקנה. ההסכם צריך להגדיר בבירור את היקף המידע המועבר, את הפעולות שהחברה החיצונית רשאית לבצע, את אמצעי האבטחה הנדרשים, את מנגנוני הפיקוח והבקרה, ואת חובת המחיקה בתום התקופה.

75. ההסכם צריך לכלול התחייבות מפורשת של החברה החיצונית לפעול אך ורק על פי הוראות ההסתדרות, שלא לעשות כל שימוש במידע מעבר להוראות אלו, ושלא להעביר את המידע לצדדים שלישיים. ההסכם צריך גם לקבוע שהחברה החיצונית תישא באחריות מלאה לכל נזק שייגרם כתוצאה מהפרה של החובות שלה, ושההסתדרות רשאית לבקר את מערכותיה ונהליה בכל עת.
76. חשוב להדגיש שההסכם צריך להיות מפורט ומקיף, ולא הסכם גנרי סטנדרטי. ההסכם צריך להתייחס באופן ספציפי למידע שהגורם החיצוני רשאי לעבד, מערכות המאגר שהגורם החיצוני רשאי לגשת אליהן, סוג העיבוד או הפעולה שהגורם החיצוני רשאי לעשות, משך ההתקשרות, אופן השבת המידע ליד הבעלים, השמדת המידע מרשות הגורם החיצוני, ועוד.
77. מערך הפיקוח צריך לכלול גם בחינה ראשונית מעמיקה של החברה החיצונית לפני התקשרות עמה. יש לבחון את יכולות האבטחה שלה, את הניסיון שלה בטיפול במידע רגיש, את התשתיות הטכנולוגיות שלה, ואת המוניטין שלה בשוק. בחירת חברה חיצונית צריכה להיות מבוססת על קריטריונים מקצועיים ברורים, ולא רק על שיקולים של מחיר או נוחות.

ד. אחרית דבר

78. חוות דעת זו בחנה את האפשרות להעביר ניהול שירותי הדיוור של הסיעות המתמודדות בבחירות אל חברי ההסתדרות, וזאת במטרה להבטיח הגנה מיטבית על המידע האישי של חברי ההסתדרות תוך קיום תהליך דמוקרטי תקין.
79. מסקנתנו המרכזית היא כי המודל המוצע הוא חוקי, לגיטימי ומומלץ. המודל עומד במלואו בכל דרישות חוק הגנת הפרטיות, תיקון 13, תקנות אבטחת המידע והנחיות הרשות. השימוש בחברה חיצונית אינו חורג ממטרות המאגר שהוגדרו והובאו לידיעת החברים, אינו מצריך הסכמה מפורשת מחדש, ומשפר באופן משמעותי את רמת האבטחה וההגנה על המידע בהשוואה למודל הקודם של העברה ישירה לסיעות.
80. המודל מייצג גישה מתקדמת המשלבת שיקולים משפטיים, טכנולוגיים ותפעוליים מיטביים אשר מרכז את הטיפול במידע בידי גוף מקצועי שכפוף לפיקוח צמוד.
81. יישום המודל מצריך תכנון קפדני וביצוע מדוקדק, לרבות בחירה זהירה של החברה החיצונית, עריכת הסכם מפורט, והפעלת מערכת פיקוח ובקרה יעילה.
82. המסקנות נשוא חוות דעת זו מבוססות על הממצאים העובדתיים כפי שנמסרו לנו על-ידכם. ככל שהממצאים המתוארים במסמך זה אינם נכונים ו/או מדויקים, ייתכן כי מסקנותינו ישתנו בהתאם.
83. נשמח לעמוד לרשותכם בכל שאלה ו/או הבהרה, ככל שתידרשנה בעניין זה ובכלל.



סהר סבן, עו"ד



עידן צור, עו"ד



ד"ר דן חי, עו"ד

דן חי ושות', עורכי דין

נספח א'

נוסח הסכמה

בעת הצטרפות חבר חדש לשורות ההסתדרות, יאשר הלקוח הסכמתו בחתימה להודעה על פי הדוגמא הבאה:

"הנני נותן הסכמתי כי הפרטים שמסרתי לעיל יחייבו אותי בכל עניין הנוגע לחברותי בהסתדרות המורים וישמשו לדיוור ישיר באמצעים שונים ובכללם פקסימיליה, מערכת חיוג אוטומטית הודעה אלקטרונית, הודעת מסרון וכיו"ב בהתאם לצורכי ההסתדרות המורים, לרבות לצורך שיווק שירותים, מוצרים, הטבות והנחות המיועדות לחברי ההסתדרות המורים.

ידוע לי, כי בכל שלב אוכל להודיע בכתב להסתדרות המורים על רצוני להפסיק קבלת דבר הפרסומות.

טופס זה ייסרק ויירשם במאגר ההסתדרות המורים וישמש לטיפול מקצועי ולצורכי דיוור ישיר לחברים."