

עסקי שמור



חברת החשמל

חטיבת לקוחות
אגף השיווק
לשכת מנהלת אגף השיווק

29.10.2015, ט"ז בחשוון, התשע"ו
מספר: 300-033347-2015

מזכר

אל: מר אורן הלמן - סמנכ"ל רגולציה

הנדון: הקמת מאגר מידע של נתוני אשראי

לבקשתך, רצ"ב להלן התיחסותנו להצעת חוק נתוני האשראי:

1. ממשלת ישראל פועלת להקמת מאגר לשיתוף בנתוני אשראי בהתאם להמלצות הועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי, באמצעות תיקון חוק שירות נתוני אשראי, תשס"ב-2002.
2. הועדה המליצה על שורת צעדים לשיפור השיתוף בנתוני אשראי במשק, לשם הגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי לטובת משקי הבית והעסקים הקטנים, הגדלת הנגישות לאשראי וצמצום האפליה בתחום זה, צמצום שוק האשראי החוץ בנקאי, ופיתוח בסיס מידע לביצוע משימותיו של בנק ישראל ולגיבוש הצעות למדיניות כלכלית בידי הממשלה.
3. חברת החשמל תחויב על פי החוק למסור נתונים על צריכת חשמל של הלקוחות. המשמעות הינה שכל המידע של חברת החשמל על תשלומי החשבונות יועבר לידי גוף חיצוני.
4. להצעת החוק ישנם יתרונות ככל שמדובר בשיתוף נתוני האשראי בין הגופים הנותנים אשראי, אולם חיוב חברת החשמל למסור נתונים מהווה הרחבה של החוק שיש להתנגד לה.
5. חברת החשמל התנגדה לעצם הרעיון שעלה (במהלך השנה האחרונה) והתנגדותה תקפה גם היום.
6. כאמור לעיל, אנו מתנגדים להעברת המידע, מאחר שמדובר בפגיעה בפרטיות שאין להתירה גם בשינוי חקיקה, והן מאחר שמדובר במידע שאינו יכול להיות בר תוקף לצורך מתן מידע על דרוג אשראי, הן מאחר שהמידע פוגע באוכלוסיות שלצורך מתן מענה מבוקשת הרחבת המקורות, הן בשל הרחבת הרגולציה והאפשרות להטלת קנסות, הן לאור הפגיעה בעקרון ההדדיות, והן לאור המשמעויות הכבדות שיש לכך על הלקוחות ועל חברת החשמל עצמה, וזאת כמפורט להלן:

7. העברת המידע מהווה פגיעה בפרטיות הלקוח אשר אסורה על פי חוק הגנת הפרטיות. הפרטים המצויים בידי חברת החשמל, המתקבלים ע"י הצרכן או הנאגרים על-ידה (נתוני חשבונות החשמל) הינם לשם מתן שירותים לצרכנים בלבד. פרטים אלה הינם בגדר "ענייניו הפרטיים של אדם" ו"מידע רגיש" (כמובנו בחוק הגנת הפרטיות), ושימוש או מסירה שלהם ע"י החברה שלא למטרה שלשמה נמסרו/נאגרו, ללא הסכמת הצרכן במפורש או מכללא, מהווים פגיעה בפרטיות ועלולים לחשוף את החברה לאישום פלילי, לתביעה נזיקית ואף לתביעה חוזית מצד הצרכן בגין הפרת הסכם משתמע בינו לבין חברת החשמל.

8. סעיף 8 לחוק יסוד – כבוד האדם וחירותו קובע:

"אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו."

9. העברת מידע על שימוש במוצר חיוני מהווה חדירה לפרטיות שאינה מידתית, אינה ראויה ויש בה פגיעה של ממש בזכויות היסוד. על פי דברי ההסבר להצעת החוק השיתוף בנתוני אשראי צפוי לקדם תחרות בין מלווים על מתן אשראי, ולהגדיל ולשפר את ההיצע, ולהקל במיוחד על האוכלוסיות המודרות מאשראי. אם לא יכלל מידע לגבי אוכלוסיה זו, ספק אם התועלות הכלליות של הקמת המערכת ובהן הגברת הנגישות לאשראי יושגו במלואן, וכן שמידע זה עשוי לסייע גם לאוכלוסיות צעירות שטרם צברו להן היסטוריית אשראי.

10. לעניין זה יצוין ראשית כי הנמקה זו אינה רלוונטית להעברת מידע על שימוש בחשמל. האיזון אינו יכול להיות בין אינטרס ציבורי של פיתוח שוק האשראי או פיתוח מודלים על ידי בנק ישראל לביצוע תפקידיו, לבין זכותו של האדם לפרטיותו, אלא בין שתי זכויות אדם- הזכות לפרטיות מזה, וזכות הקניין של הצרכן.

11. הפגיעה בפרטיות נבחנת במידתיות ע"פ מבחן הפגיעה הפחותה, מבחן ההתאמה ומבחן היחסיות שרק בהתקיימם מותר לפגוע בזכות יסוד. במקרה דנן, החיוב להעביר מידע של השימוש בחשמל שהוא מוצר חיוני אינו עומד בקריטריונים אלו. אין מדובר כאן על מידע על אשראי שאדם יכול לבחור האם לבקש, אלא במוצר חיוני שהשימוש בו הכרחי.

12. ככל שיש בקשה להעזר במידע על תשלומי חשמל במידע חיובי, הרי על מנת להקטין את הפגיעה בפרטיות, אפשר לקבוע בחוק שהצגת נתוני החשבונות והתשלומים כסידרם ע"י מבקש האשראי תחשב כמידע חיובי ועל חברות האשראי תוטל החובה להתייחס למידע זה ובכך לאפשר שימוש במידע ומתן מענה פרטני מבלי לפגוע בכלל הציבור.

13. על פי הצעת החוק המידע המועבר הוא על כלל הציבור ולא רק על אוכלוסיות המודרות מאשראי ובכך יש פגיעה בכלל הציבור, לטובת תועלת של מספר קטן של אנשים, שאף לגביהם אין ביטחון שמידע זה יוכל לעזור. דבר שאינו מאוזן וחורג מהמידתיות ומהיחסיות הנדרשות להתרת פגיעה בזכות היסוד. הנזק שיגרם ממסירת המידע לכלל הציבור גבוה בהרבה מהתועלת שבחוק.

14. המידע המצוי בחברת החשמל לא יוכל לעזור לאוכלוסיות הצעירות שאין להם "רקורד" של אשראי, מאחר שבמידת וודאות גדולה ביותר, אין להם גם חשבונות חשמל. בנוסף, האוכלוסיות הצעירות משתמשות בכרטיסי אשראי מגילאים צעירים יותר מאשר הן עושות שימוש העצמאי בחשמל. לכן גם בטיעון זה אין כל ממש המאפשר פגיעה בפרטיות של כלל הציבור. ככל שציבור זה יבקש לעשות את השימוש במידע לטובתו, הוא יוכל להציג לנותן האשראי את חשבונות החשמל ובכך תושג מטרת החוק מבלי לפגוע בכלל הציבור.
15. אין מקום ליצירת קשר בין תשלומים בגין מוצר חיוני לבין מוסר תשלומים על עסקאות אשראי. ביצוע תשלום עבור חשמל אינו מעיד על מידת אמינותו של הלקוח לעמוד בהתחייבויות הכספיות מאחר ומדובר במצרך נחוץ והכרחי וסדרי העדיפויות של הצרכן נעשים בהתאם, ולכן אין טעם בהעברת המידע שתפגע בכלל הציבור ולשווא.
16. אין יתרון יחסי לאיסוף מידע מהיר מחברת החשמל לעומת מידע בנקאי. כמות המידע הבנקאי רבה לאין המידע המצוי בידי חברת החשמל אינו מידע מתאים לצורך דירוג אשראי ולא ניתן להתבסס עליו.
17. המידע על התנהלות בנקאית של אדם מתייחס לכלל הפעילויות של האדם, להבדיל ממידע על החשמל שהוא מגזר מצומצם שלא ניתן ללמוד ממנו.
18. חברת החשמל הינה ספק שירות חיוני, ומחויבת לספק חשמל לכל מבקש. להבדיל נתוני אשראי הינם נתונים שיש באפשרות הצרכן לבחור את רצונו להשתמש בהם ולכן אין מקום לקשור ביניהם, ולפגוע בזכויות היסוד. אין קשר בין התחרות במערכת הבנקאית לבין חברת החשמל, ויש חשש שהמידע של חברת החשמל ישמש למטרות אחרות.
19. המידע המצוי בחברת החשמל אינו מידע אמין לצורך מתן מידע על נתוני אשראי. במקרים רבים אין התאמה בין הצרכן הרשום בחברת החשמל שעל שמו מופק החשבון לבין הדייר בפועל, וישנם צרכנים רבים המתגוררים בדירות ומשתמשים בחשמל מבלי שרישום מקום הצרכנות נעשה על שמם, כך יכול להיות מצב בו החשבון הינו על שם בעל הבית או אף על שם דייר קודם ולא על שם הצרכן הקיים.
20. מסירת נתונים על הצרכן הרשום עלולה לגרום עוול לצרכן הרשום באם הצרכן בפועל לא ישלם את החשבון והמידע השלילי יזקף לחובת הצרכן הרשום.
21. מסירת הנתונים עלולה לגרום להטעיה בדבר מידע חיובי אם הצרכן בפועל ישלם את החשבונות במועד וזאת ללא קשר לצרכן הרשום שהמידע החיובי יזקף לזכותו.
22. מסירת הנתונים עלולה לגרום להטעיה בדבר מידע שלילי מאחר שהציבור המתקשה לעמוד בהתחייבויות לא ירצה/לא יוכל לרשום את עצמו כצרכן רשום וגורם אחר ימשיך להיות הצרכן הרשום. לכן, אי העמידה בתשלומים לא תשתקף במידע השלילי.

23. שימוש במידע המצוי בידי חברת החשמל עלול לגרום לשיבוש נתוני האשראי, ופגיעה במי שמבקש להסתמך עליהם וזאת מאחר שאין הכרח שתהיה התאמה בין הלקוח המשלם עבור החשמל לבין הלקוח הרשום אשר המידע ייוחס לו (לשלילה ולחיוב).

24. מבקש אשראי עלול לנצל לרעה את המידע המועבר מחברת החשמל ולגרום להטעיה על מוסר התשלומים שלו, הן באמצעות רישום מקום צרכנות של צרכן שעומד בהתחייבויותיו על שם המטעה, כך שירשם לגביו מידע חיובי שאינו נכון, והן להיפך כאשר לא יעמוד בתשלומים והמידע השלילי ירשם על שם אדם אחר.

25. מסירת מידע עלולה להעמיד את חברת החשמל בחשיפה לתביעה בגין נזק שיגרם לאדם שלגביו ימסר מידע לא נכון בשל האמור לעיל או בשל בעיות בנתונים הקיימים בחברת החשמל. זאת בנוסף לקנסות אשר הממונה יוכל להטיל על חברת החשמל מכוח החוק בגובה של חצי מיליון ₪.

26. העברת המידע עלולה לפגוע באוכלוסיות מוחלשות, למשל אלו המשתמשים במונה מת"מ (מונה תשלום מראש), מאחר שלכאורה יראה כאילו יש להם בעיה בעמידה בתשלומים, אף אם בפועל זה אינו כך והם ביקשו להתחבר למונה מת"מ על מנת לכלכל את צעדיהם הכלכליים.

27. העברת המידע עלולה לפגוע באפשרות של חברת החשמל לגבות את התשלומים בגין חשבונות החשמל, מאחר שאנשים שיבקשו להימנע ממסירת מידע לגבי חשבונות החשמל לא ירשמו כצרכנים, וכך במקרה של יצירת חוב חברת החשמל תתקשה לאתר אותם ולא תוכל לגבות את החוב.

28. בשנה מונפקים לצרכן 6 חשבונות בלבד. לא ניתן להסיק מידע מתשלום של 6 חשבונות בלבד בשנה! לעומת זאת, הפעילות בשוק האשראי ובבנק במהלך שנה היא רבה.

29. לא ניתן ללמוד על מוסר התשלומים במקרים בהם חשבונות החשמל מבוססים על הערכות צריכה, מאחר שישנם מקרים בהם החשבון אינו משקף את גובה מלוא הצריכה והדבר עלול ליצור מצג שגוי.

30. החוק יטיל סנקציות של 500,000 ₪ בגין מסירת מידע לא מדויק, בגין אי תיקון נתונים או ברור בפרק הזמן שקבע הממונה. כאמור לעיל, המידע שבידי חברת החשמל אינו מדויק ואין באפשרותה לתקנו. משכך חברת החשמל צפויה לקנסות רבים בגין המידע שתעביר, ויש להסדיר פטור מקנס, אם וככל שתחויב להעביר מידע.

31. החוק קובע רגולטור נוסף שיפקח על חברת החשמל וזאת בנוסף לרגולטורים הקיימים היום וכנגד מדיניות הממשלה בהפחתת הרגולציה. על פי הצעת החוק, יתווסף תפקיד של ממונה על מערכת שיתוף בנתוני אשראי, אשר בין תפקידיו יהיה לפקח על העברת המידע, לבקש הסברים ולהורות על תיקון המידע. המשמעות היא שחברת החשמל תהיה מחוייבת לפעול על פי הוראות רגולטור נוסף, שכאמור לעיל יש לו גם סמכות להטלת קנסות בהיקף משמעותי ועשויות להיות סתירות בין הוראות הרגולטורים למינהם.

32. העברת המידע מצריכה הקצאת משאבים בלתי סבירה. לא ניתן להעביר את המידע מהמערכות הקיימות ונדרש פיתוח מערכת שתאפשר את איסוף ומסירת המידע. מדובר בפיתוח מורכב שיארך זמן ארוך והוא כרוך בעלויות גבוהות מאוד, שעל האוצר/ או הציבור הרחב לשלמו לחברת החשמל לפני תחילת הפיתוח.

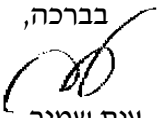
33. העברת המידע עלולה לגרום לבעיות באבטחת המידע ברשת חברת החשמל אשר הינה רשת שיש חשיבות עליונה לשמור על תקינותה לצורך אספקת חשמל

34. מבלי לפגוע בהתנגדותה העקרונית של חברת החשמל להעברת המידע, יובהר כי על פי הצעת החוק, חברת החשמל תחויב להעביר את המידע, אולם אין קביעה מקבילה שהיא רשאית לקבל מידע. דבר המנוגד לעקרונות הצעת החוק של מי שמוסר מידע, רשאי גם לקבלו.

35. המידע על כלל בתי האב במדינת ישראל עשוי להגיע לגורמים שאינם מורשים, זאת אף אם המאגר ינוהל על ידי בנק ישראל, ובמיוחד אם ינוהל על ידי גוף פרטי. במקרה כזה, יש חומרה נוספת לכל הטענות האמורות לעיל ובמיוחד לגבי ההשלכות על הפגיעה בפרטיות. אין להתיר מצב שכל מאגר הצרכנות יהיה בידי גוף פרטי.

36. לפיכך, וכאמור לעיל, חברת החשמל מתנגדת להצעת החוק מאחר שיש בחוק המוצע פגיעה בפרטיות האסורה על פי חוקי היסוד, שיבוש נתוני האשראי והטעייה, פגיעה במבקשי האשראי, פגיעה בחברת החשמל, הכבדת הנטל הרגולטורי, חשיפת חברת החשמל לעיצומים כספים מהותיים, ופגיעה במידע השמור בידה שהעברתו עלולה לגרום לנזק רחב לציבור.

37. לפיכך, ומאחר שהפגיעה בהעברת המידע מחברת החשמל גדולה מהיתרון שבהעברתו, מוצע להסיר את חברת החשמל מבין הגופים המחויבים לתת מידע על פי החוק.

בברכה,

 ענת שמיר
 מנהלת אגף השיווק

העתקים לה"ה :

י' בלמס – משנה למנכ"ל וסמנכ"ל לקוחות
 עו"ד י' נבו – יועצת משפטית
 א' גולן
 עו"ד ג' גלובוס
 ע' חשאי