



א' אדר ב תשפ"ד
11 מרץ 2024

גילוי דעת:

איסוף מספרי תעודות זהות וצילום תעודות זהות

נוסח מעודכן בעקבות תיקון 13

בעת האחרונה, אנו עדים למגמה הולכת וגוברת של בתי עסק הדורשים מהלקוח למסור את מספר תעודת הזהות שלו, לצורך מתן שירות.

לעיתים אף עולה דרישה למסירת צילום תעודת הזהות עצמה. כך למשל, ברשות להגנת הפרטיות התקבלו פניות רבות בנוגע למקרים בהם לצורך קבלת מוצר משליח, הלקוח התבקש לאפשר לשליח לצלם את תעודת הזהות שלו כתנאי לקבלת המוצר, וכן פניות בנוגע למקרים בהם אנשים התבקשו לאפשר סריקה של תעודת הזהות שלהם לצורך כניסה למקום מסוים. פניות נוספות שהתקבלו ברשות נוגעות למקרים בהם נדרש לקוח למסור מספר תעודת זהות לצורך קבלת מידע כללי, שעל פני הדברים אינו מצריך כל תהליך הזדהות.

להלן נסקור את עמדת הרשות להגנת הפרטיות ביחס ללגיטימיות ולחוקיות של דרישות אלו, בהתחשב ברגישות המידע ובהיקפו.

תעודת זהות

לפי פרק ד' לחוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965, תעודת זהות היא מסמך ייחודי המונפק לכל תושב הנמצא בישראל אשר מלאו לו 16 שנים, וכולל לצד תמונת תווי הפנים של בעל התעודה את הנתונים הבאים: מספר תעודת הזהות, שם המשפחה, השם הפרטי והשמות הקודמים; שמות ההורים; תאריך הלידה ומקומה; המין; וכן תאריך הנפקת התעודה ותוקפה, המשמשים לעתים לצורך אימות תקינות התעודה ולצורך זיהויו של אדם כמחזיק התעודה.

כמו כן, בספח תעודת הזהות מופיעים בנוסף המצב האישי (רווק, נשוי, גרוש, בן זוג בברית הזוגיות, פנוי או אלמן); המען; שם בן-הזוג ומספר תעודת הזהות שלו; שמות הילדים, מינם, תאריכי לידתם, מספר תעודת הזהות שלהם, ואזרחותם ככל שהם אזרחי ישראל.¹

¹ תקנה 2 לתקנות מרשם האוכלוסין (רישומים בתעודת זהות), תש"ן-1990.



מספר תעודת זהות

מספר תעודת הזהות הוא מספר ייחודי, אשר מלווה את האדם כל ימי חייו. בית המשפט העליון עמד על כך בפרשת **מנאע**, וקבע כי "מן המספר ניתן ללמוד מידע ונתונים הנוגעים למעשיו, עיסוקיו, טעמו ומאפייניו של בעליו במגוון תחומים עד כי נוצרת זהות בין האדם לבין מספר הזהות שמאחוריו. [...] שליטה של אחר במידע מעין זה, לא כל שכן הצלבתו עם מקור מידע נוסף, ניתוחו והעברתו לצדדים שלישיים, וקבלת החלטות בהסתמך על מידע זה, פוגעים בפרטיות"².

מספר תעודת הזהות הוא **מידע אישי** לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - **חוק הגנת הפרטיות** או **החוק**), וחלות עליו הוראות פרק ב' לחוק. הגדרת "מידע אישי" בחוק אף מתייחסת במפורש ל"**מספר זהות**" כאחד מסוגי הפרטים המזהים ההופכים נתון כלשהו על אדם ל"נתון הנוגע לאדם מזוהה או לאדם הניתן לזיהוי", וכפועל יוצא **למידע אישי** המוגן על ידי חוק הגנת הפרטיות.³ יובהר, כי משעה שניתן לאדם מספר תעודת זהות לא ניתן לשנותו, גם במקרים בהם נעשה בו שימוש לרעה.⁴

בנוסף למספר הזהות, גם פרטים אחרים בתעודת הזהות, כגון תמונה, תאריך לידה, מצב משפחתי, מין, זהות בני המשפחה, כתובת מגורים וגם מקום הלידה, מהווים אף הם מידע אישי מוגן לפי החוק. בנוסף לפרטי המידע לעיל, חלק מהנתונים הנוספים המופיעים על גבי התעודה והספח, כגון כתובתו של אדם, מהווים בנוסף גם "ידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם", וככאלו חלים עליהם איסורים נוספים לפי החוק, כגון האיסור הקבוע בסעיף 9(2) לחוק, בדבר "שימוש בידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה".⁵

צילום תעודת זהות ואיסוף מספר זהות

ככלל, ישנם שני תרחישים בהם בית עסק יפנה ללקוח לקבלת מספר או צילום תעודת הזהות שלו. על התרחיש הראשון נמנים המקרים בהם מוטלת על בית העסק **חובה חוקית** לדרוש נתונים אלו לצורך מתן השירות. במצב דברים זה אין לבית העסק שיקול דעת האם לדרוש פרטים אלו, וכל שנדרש ממנו הוא לידע את הלקוח, בהתאם להוראת סעיף 11 לחוק הגנת הפרטיות, כי לצורך ההתקשרות הוא מחויב למסור את צילום תעודת הזהות.⁶ כך למשל, בנק מחויב לאמת את פרטי

² בג"ץ 6824/07 **מנאע נ' רשות המסים**, פסקה 37 לפסק הדין (20.12.2010).

³ הגדרת "מידע אישי" בסעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות מורה כך: "מידע אישי – נתון הנוגע לאדם מזוהה או לאדם הניתן לזיהוי; לעניין הגדרה זו, "אדם הניתן לזיהוי" – מי שניתן לזהותו במאמץ סביר, במישרין או בעקיפין, **ובכלל זה באמצעות פרט מזהה**, כגון שם, **מספר זהות**, מזהה ביומטרי, נתוני מיקום, מזהה מקוון, או נתון אחד או יותר הנוגע למצבו הפיזי, הבריאותי, הכלכלי, החברתי או התרבותי".

⁴ ראו בג"ץ 3554/11 **סורקוב נ' משרד הפנים**, פסקה ח' לפסק הדין (20.9.2011).

⁵ בכל הנוגע לכתובתו של אדם כנכללת בגדר ענייניו הפרטיים לעניין סעיף 9(2) לחוק, ראו ע"מ 2820/13 **רוזנברג נ' רשות האכיפה והגבייה**, סז(1) 1 (2014), פסקה 23 לפסק הדין. ראו גם את גילוי הדעת של הרשות להגנת הפרטיות "מהם 'מידע' ו'ידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם' בחוק הגנת הפרטיות" (2022), המסמך **זמין כאן**.

⁶ סעיף 11 לחוק הגנת הפרטיות מורה כי בעת פניה לאדם לקבלת מידע לשם החזקתו או שימוש בו במאגר מידע, יש לציין בפני האדם אם חלה עליו חובה חוקית למסור את המידע, או שמסירת המידע תלויה ברצונו ובהסכמתו, ומהי תוצאת אי ההסכמה, המטרה שלשמה מבוקש המידע, שמו של בעל השליטה במאגר המידע ודרכי ההתקשרות עימו, וכן למי יימסר המידע ומטרות המסירה. כמו כן, יש להודיע לאדם כי נתונה לו זכות עיון במידע האישי לפי סעיף 13 לחוק וזכות לבקש תיקון של המידע האישי. להרחבה בנוגע לחובת היידוע לפי סעיף 11 ראו עמדת הרשות להגנת הפרטיות בנושא "חובת יידוע במסגרת איסוף ושימוש במידע אישי" (2022). המסמך **זמין כאן**.

הזיהוי של מקבל השירות באמצעות תעודת זהות, ועליו לשמור ברשותו העתק מהתעודה.⁷ גם במקרים בהם מונפק ללקוח כרטיס אשראי חוץ-בנקאי, על החברה המנפיקה לשמור את צילום תעודת הזהות של הלקוח.⁸

התרחיש השני עניינו במקרים בהם בית העסק דורש לקבל את פרטי המידע מהלקוח, **מבלי שמוטלת עליו חובה חוקית או רגולטורית** לעשות כן. ככלל, מדובר במקרים בהם במסגרת מערכת היחסים המסחרית בינו לבין הלקוח, בית עסק מבקש את הסכמת הלקוח לקבלת מידע אישי אודותיו, ובכלל זה את מספר הזהות או צילום תעודת הזהות של הלקוח, כגון לצורך זיהויו. על תרחיש זה נמנים בין היתר מקרים של רכישה מקוונת באמצעות כרטיס אשראי, בהם בתי עסק נוהגים לדרוש את מסירת מספר תעודת הזהות של הלקוח כתנאי להשלמת העסקה.

צילום תעודת זהות כמידע עודף שלרוב אינו נדרש לשם מתן השירות

מידע עודף הוא מידע אישי שאינו הכרחי ואינו רלוונטי לשם השגת המטרה שלשמה הוא נאסף מלכתחילה או למטרות המאגר בו הוא נשמר. איסוף ושמירה של מידע עודף מגדילים את הסיכוי לפגיעה בפרטיות ולאבטחת המידע, ועשויים להוות כשלעצמם פגיעה בפרטיות.⁹

צילום תעודת זהות כולל פרטים רבים אשר לרוב אינם נדרשים לבית העסק ומהווים מידע עודף, כגון תאריך הלידה (כאשר אין מגבלת גיל לרכישת המוצר), תאריך הנפקת תעודת זהות (נתון חד-ערכי המשמש כמפתח וניתן לעשות בו שימוש לרעה), מידע אודות מצבו המשפחתי של האדם, מידע אודות ילדיו ובן זוגו הנמצאים בספח תעודת הזהות ועוד.

כך לדוגמה, במוצרים יקרי ערך הנשלחים ללקוח באמצעות שליח, חברת השליחויות לעיתים דורשת ממקבל המשלוח לצלם את תעודת הזהות שלו, כדי להוכיח כי המשלוח הגיע ליעדו המדויק. **במקרים אלו, קשה לחשוב על הצדקה לאיסוף מידע אישי כגון מצבו המשפחתי ומקום הלידה של הלקוח, המופיעים על גבי תעודת הזהות.**

לפיכך, יש להימנע מדרישה לצלם את תעודת הזהות כולה, למעט במקרים חריגים בהם **כלל המידע** האישי המופיע על גבי תעודת זהות דרוש לתכלית האיסוף. חשוב להבחין בין מקרים בהם בית העסק או השליח מבקשים מהלקוח **להציג** תעודת זהות לצורך אימות זהותו, לבין מקרים בהם בית העסק מבקש **לצלם** את תעודת הזהות. מובן כי הפגיעה בפרטיות כתוצאה **מצילום** תעודת הזהות ושמירתו, חמורה יותר ביחס לעצם הצגת התעודה.

⁷ סעיף 3 לצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשס"א-2001.

⁸ סעיף 6א(2) לצו איסור הלבנת הון, לעיל ה"ש 7.

⁹ ראו גם מסמך המדיניות של הרשות להגנת הפרטיות בנושא צמצום מידע (Data Minimization) (2021), בעמ' 1. המסמך פורסם כטיטוטה להערות הציבור והוא [זמין כאן](#).

במקרים החריגים בהם נדרש צילום של תעודת הזהות, יש להסתפק בצילום החלק הקדמי של התעודה, ללא הספח והחלק האחורי, על מנת לצמצם את איסוף המידע הרגיש והפגיעה בפרטיות, וכן לאפשר ללקוח להסתיר או להשחיר פרטים מתעודת הזהות בעת מסירת הצילום, אם אלו אינם נדרשים לבית העסק.

ככל שיש צורך לשמור את צילום תעודת הזהות במאגרי בית העסק, יש להשחיר את כלל פריטי המידע האישי שאינם נחוצים לשם מתן השירות, ויש לתת על כך את הדעת כבר בעת ההחלטה לאסוף את צילום תעודת הזהות.

יצוין כי במקרים המתאימים, בהם נדרש לאמת את זהותו של אדם לצורך מתן שירות או קבלת משלוח, ניתן לעשות שימוש באמצעי אימות זהות אחרים, שפגיעתם בפרטיות פחותה, כגון אימות באמצעות קוד שנשלח ללקוח מבעוד מועד, או הצגת תעודת הזהות ללא צילומה וללא שמירתה.

חובת היידוע בעת איסוף המידע

בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות, תנאי לאיסוף מידע אישי מאדם הוא הסכמה מדעת של אותו אדם למסירת המידע. כדי להבטיח כי זו מתקיימת, על מבקש המידע להציג לאדם נתונים בנוגע לאיסוף המידע עליו והשימוש בו, כך שבפני אותו אדם תעמוד תמונה מלאה לשם גיבוש החלטה מושכלת האם להסכים למסירת המידע האישי אודותיו.¹⁰

בענייננו, כדי לעמוד בדרישות סעיף 11 לחוק הגנת הפרטיות, על בקשה למסור מספר תעודת זהות או צילום תעודת הזהות, להיות מלווה בהודעה הכוללת את הנתונים הבאים:

האם חלה עליו חובה חוקית למסור את המידע או שמסירת המידע תלויה ברצונו ובהסכמתו ומהי תוצאת אי ההסכמה – ככל שלא מדובר בתרחיש שבו מוטלת על הלקוח חובה חוקית למסור את צילום תעודת הזהות או מספרה, יש להבהיר לו כי מסירת המידע לצורך קבלת השירות או המוצר תלויה ברצונו ובהסכמתו.

המטרה שלשמה מבוקש המידע – על בית העסק מוטלת החובה לפרט בפני הלקוח מהן המטרות שלשמן הוא מבקש לאסוף את המידע מתעודת הזהות, ומה בכוונתו לעשות עם המידע שנאסף.

שמו של בעל השליטה במאגר המידע ודרכי ההתקשרות עמו – על בעל העסק ליידע את הלקוח בנוגע לשמו של הגורם האוסף את המידע וכיצד ניתן ליצור עמו קשר.

למי יימסר המידע ומהן מטרות המסירה – על בית העסק לפרט בפני הלקוח למי יימסר המידע ולאלילו מטרות יימסר.

¹⁰ סעיף 11 לחוק הגנת הפרטיות; ראו גם עמדת הרשות בנושא "חובת יידוע במסגרת איסוף ושימוש במידע אישי", לעיל ה"ש 6, סעיף 9.

קיומן של זכות עיון במידע האישי וזכות לבקש תיקון של המידע האישי – על בית העסק ליידע את הלקוח בדבר זכויותיו אלו הקבועות בסעיפים 13 ו-14 לחוק הגנת הפרטיות.

ככל שבכוונת בית העסק לבקש מלקוח למסור **צילום** של תעודת הזהות לצורך קבלת שירות או מוצר, **עליו לציין זאת בפני הלקוח טרם השלמת הליך הרכישה**, גם כאשר הדרישה מבוצעת בפועל על ידי חברת השליחויות הפועלת מטעמו של בית העסק. זאת, על מנת שהלקוח יוכל להחליט בזמן אמת אם ברצונו להמשיך בהליך הרכישה או לפנות למשל לבית עסק אחר.

איסור שימוש במספר תעודת הזהות או בצילומה למטרות נוספות

בהתאם לעקרון צמידות המטרה, הקבוע בסעיפים 2(9) ו-8(ב) לחוק הגנת הפרטיות, בית העסק אינו רשאי לעשות כל שימוש במספר תעודת הזהות של אדם או בצילומה, אלא למטרה שלשמה נמסר לו ולמטרת המאגר שנקבעה לו כדין. לפיכך, ככל שמספר תעודת הזהות התבקש למשל לצורך זיהוי הלקוח בעסקה ספציפית, והמספר נמסר על ידי הלקוח למטרה זו, אין לעשות בו שימוש למטרות אחרות, ושימוש שכזה יהווה הפרה של סעיפים 2(9) ו-8(ב) לחוק הגנת הפרטיות.

חובת בחינה עתית של הצורך בשמירת מספרי תעודת זהות או צילומיהן במאגר

כאמור, מספר תעודת הזהות הוא מידע אישי לפי החוק, והוא אף מהווה מפתח לקבלת גישה למידע אישי נוסף על אדם, לרבות מידע בעל רגישות מיוחדת. משכך, מאגר מידע המכיל מספרי תעודת זהות או צילומי תעודות זהות, עשוי להיות יעד לתקיפה או גניבה על ידי פצחנים (האקרים) וגורמים עברייניים.

תקנה 2(ג) לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 (להלן – **התקנות**) קובעת כי "בעל מאגר מידע יבחן, אחת לשנה, אם אין המידע שהוא שומר במאגר רב מן הנדרש למטרות המאגר".

מתוך תקנה זו ניתן ללמוד כי בתום השימוש במספר תעודת הזהות או בצילומה, כאשר בעל השליטה במאגר המידע עצמו מגיע למסקנה כי המידע האישי אינו דרוש עוד, ולמעשה מדובר במידע עודף, אי-צמצומו עשוי להוות הפרה של התקנות. המשך שמירת המידע כאשר בעל השליטה עצמו סבור כי מדובר במידע עודף, עשוי להוות הפרה גם של עקרון צמידות המטרה הקבוע בסעיפים 2(9) ו-8(ב) לחוק הגנת הפרטיות.¹¹ הדברים אמורים גם ביחס לצילום תעודת זהות שנשמר למשל בטלפון הנייד שבאמצעותו נאסף.

¹¹ ראו לעניין זה גם פסיקת בית המשפט העליון בע"מ 7043/12 אי.די.איי חברה לביטוח בע"מ נ' משרד המשפטים, **הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע – רשם מאגרי מידע** (פורסם בנבו, 14.1.15), שם נקבע כי "אין לעשות שימוש במידע שהגיע לגוף כגון חברת ביטוח או בנק בעניין פלוני לצרכים שמחוץ לשימוש המקורי המותר, ויש להסירו מזכרונם המוסדי לכל צורך למעט המקורי".

נוכח הסיכונים המיוחדים בתחום אבטחת המידע הגלומים במאגר המכיל מספר רב של מספרי תעודת זהות או צילומי תעודת זהות, עמדת הרשות היא כי במסגרת הבחינה השנתית שמחויב בעל השליטה במאגר לערוך מכוח תקנה 2(ג) לתקנות, עליו לכלול **התייחסות ספציפית ומפורשת** לצורך בשמירת מספרי תעודת זהות או צילומי תעודת זהות במאגר. בהתאם להוראת תקנה 19(ב) לתקנות, על בעל השליטה במאגר לתעד באופן סביר את אופן ביצוע הבחינה, לרבות זהות הגורם בארגון שבחן סוגיה זו והכריע בה.¹²

חובת המידתיות בעת איסוף מספרי וצילומי תעודת זהות

נוכח הפגיעה בפרטיות הטמונה באיסוף מספרי תעודת זהות וצילומי תעודת זהות,¹³ בעצם השימוש בהם, ובהתחשב בסיכונים אבטחת המידע הנובעים מכך, על כל גוף ציבורי הכפוף לעקרון המידתיות לבחון, טרם האיסוף, האם מדובר באמצעי היעיל והמתאים להשגת המטרה, האם ניתן להשיג את מטרה זו באמצעי שפגיעתו בפרטיות פחותה, והאם התועלת מהשגת המטרה עולה על הפגיעה בפרטיות הנובעת מעצם האיסוף והשימוש במידע זה. בחינה זו מתחייבת גם על ידי מי שמבקש להצדיק את הפגיעה בפרטיות בהסתמך על אחת ההגנות שבסעיף 18(2) לחוק הגנת הפרטיות, וזאת בהתאם להוראות סעיפים 20(א)-(ב) לחוק.¹⁴

סיכום - דגשים מרכזיים ביחס לאיסוף מספרי תעודת זהות או צילומי תעודת זהות

1. מספר תעודת זהות הוא **מידע אישי** המוגן לפי חוק הגנת הפרטיות, וגם כך צילום תעודת זהות.
2. יש להימנע מלדרוש צילום של תעודת הזהות כולה, למעט במקרים חריגים בהם **כלל המידע** המופיע על גבי תעודת הזהות דרוש לשם מתן השירות.
3. במקרים החריגים בהם נדרש צילום של תעודת הזהות, יש להסתפק בצילום החלק הקדמי של התעודה, ללא הספח והחלק האחורי, על מנת לצמצם את איסוף המידע הרגיש והפגיעה בפרטיות, וכן לאפשר ללקוח להסתיר או להשחיר פרטים מתעודת הזהות בעת מסירת הצילום, אם אלו אינם נדרשים לבית העסק.

¹² להרחבה בנוגע לתקנה 2(ג) לתקנות ועמדת הרשות בעניין צמצום מידע עודף, ראו טיוטת מסמך המדיניות של הרשות בנושא צמצום מידע. המסמך **זמין כאן**. יצוין כי לאחר תיקון מס' 13 לחוק הגנת הפרטיות, בגין אי-קיום חובת הבחינה השנתית ביחס למידע עודף במאגר המידע לפי תקנה 2(ג) לתקנות, ניתן להטיל עיצום כספי בסכום משמעותי (ראו פרט (3) בתוספת השלישית לחוק).

¹³ לעניין ההגנה על הזכות לפרטיות כבר בשלב איסוף המידע, והטלת הגבלות על האיסוף כחלק אינטגרלי מהזכות לפרטיות, ראו בג"ץ 6732/20 **האגודה לזכויות האזרח נ' הכנסת** (1.3.21), פסקה 12 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.
¹⁴ יובהר, כי בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, רשות מנהלית אינה רשאית להסתמך על ההגנות שבסעיף 18 לחוק הגנת הפרטיות כדי להכשיר מראש מדיניות הכרוכה בפגיעה בפרטיות (ראו רע"א 2558/16 **פלונית נ' קצין התגמולים - משרד הביטחון** (5.11.2017), פסקה 59 לפסק הדין).



4. ככל שיש צורך לשמור את צילום תעודת הזהות במאגרי בית העסק, יש להשחיר את כלל פריטי המידע שאינם נחוצים לשם מתן השירות, ויש לתת על כך את הדעת כבר בעת ההחלטה לאסוף את צילום תעודת הזהות.
5. במקרים המתאימים, בהם נדרש לאמת את זהותו של אדם לצורך מתן שירות או קבלת משלוח, ניתן לעשות שימוש באמצעי אימות זהות אחרים, שפגיעתם בפרטיות פחותה, כגון אימות באמצעות קוד שנשלח ללקוח מבעוד מועד, או הצגת תעודת הזהות ללא צילומה וללא שמירתה.
6. כאשר בכוונת בית העסק לבקש מלקוח למסור צילום תעודת הזהות לצורך קבלת שירות או מוצר, עליו לציין זאת בפני הלקוח **טרם השלמת הליך הרכישה**. זאת, גם כאשר הדרישה מבוצעת בפועל על ידי חברת השליחויות הפועלת מטעמו של בית העסק. בנוסף, על בית העסק לפרט בפני הלקוח האם חלה עליו חובה חוקית למסור את המידע או שמסירת המידע תלויה ברצונו ובהסכמתו, מהי תוצאת אי ההסכמה, מהי המטרה שלשמה מבוקש המידע, שמו של בעל השליטה במאגר המידע ודרכי ההתקשרות עמו, למי יימסר המידע ומטרות המסירה וכן את קיומה של זכות עיון במידע האישי.
7. כאשר מספר תעודת הזהות התבקש לצורך זיהוי הלקוח בעסקה ספציפית, והמספר נמסר על ידי הלקוח למטרה זו, אין לעשות בו שימוש למטרות אחרות.

