



8 באפריל 2024

לכבוד

מר יעקב קוינט

מ"מ ראש רשות החברות הממשלתיות

בדוא"ל:

natalil@land.gov.il

גבי גלי בהרב-מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

בדוא"ל:

lishkat-voetz@justice.gov.il

ח"כ משה גפני

יו"ר ועדת הכספים

בדוא"ל:

mgafni@knesset.gov.il

שלום רב,

הנדון: עצירת הליך הפרטת דואר ישראל ובנק הדואר עד לעיגון הגנה על זכויות האדם

הרינו לפנות אליכם בשם האגודה לזכויות האזרח והקליניקה לזכויות אדם בהליך האזרחי באוניברסיטת חיפה, על מנת שתעצרו לאלתר את הליכי מכירת דואר ישראל ובנק הדואר, ותפעלו להבטיח את זכויות האדם של מקבלי השירותים במסגרת ההפרטה ובהפעלת השירות בעתיד. מכירת החברה והפרטה מלאה של השירותים במתכונת הנוכחית משמעה פגיעה קשה בזכויות תושבי ישראל ובפרט אלו החיים בעוני ותושבי הפריפריה.

להלן פירוט עמדתנו:

1. רשות החברות הממשלתיות מקדמת מכירה של חברה ממשלתית שמספקת שרותי דואר וכן שירותים פיננסיים באמצעות בנק הדואר (להלן: **דואר ישראל**). מדובר בשירותים חיוניים ובסיסיים שחלקם יוסדו כדי לאפשר נגישות פיננסית למי שמודרים לעיתים משירותי התאגידים הבנקאיים. למרות זאת, הליך המכירה אינו מעגן בתוכו הגנות מספקות, אם בכלל, על זכויות לקוחות הדואר ובנק הדואר. נוכח זאת, ונוכח הכשל בהגנה על זכויות לקוחות אלו אפילו כעת, עובר להפרטה מלאה שלהן, כאשר הרגולטור הוא גוף במשרד התקשורת, יש לעצור את הליך ההפרטה ולעגן בו אסדרה ורגולציה ההולמת את חיוניות השירותים ואת הפגיעות של חלק ניכר ממקבליהם.
2. כבר בדיון בוועדת הכספים (פרוטוקול ישיבה של ועדת הכספים, הכנסת ה-37, 5.12.2022) הועלו על ידי מספר חברי כנסת שורה של קשיים שעלולים להתעורר בשל הפרטת החברה. בין שאר הדברים, בלטה הדאגה לשכבות המוחלשות בחברה הישראלית אשר מסתייעות בעיקר בשירותי בנק הדואר לצורך קבלת קצבאות הביטוח הלאומי, תשלום חשבונות של שירותים חיוניים כמו ארנונה, מים וחשמל וכן בשירותי דואר ודיוור. החששות העיקריים שעלו נגעו לשינויים במיקומם של סניפי דואר, סגירתם, היעדר החובה לפתיחתם ועוד, תוך פגיעה בנגישות האוכלוסייה הזקוקה לשירותים, בפרט בפריפריה.

3. על רקע זה הופתענו לגלות, כי הסתייגויות חברי הכנסת לא הובאו בחשבון ולא ניתן להן מענה. ביום 2.4.2024 הובאה לדיון בוועדת כספים טיוטת צו החברות הממשלתיות (הכרזה על אינטרסים חיוניים למדינה בחברת דואר ישראל בע"מ), התשפ"ד-2024 (להלן: **הצעת צו האינטרסים – דואר**) וכן טיוטת צו החברות הממשלתיות (הכרזה על אינטרסים חיוניים למדינה בחברת בנק הדואר בע"מ) התשפ"ד-2024 (להלן: **הצעת צו האינטרסים – בנק הדואר**).
4. הצעות אלה אינן מתייחסות כלל וכלל לסוגיות הני"ל, שצריכות להיות אינטרס ראשון במעלה של המדינה והן לא נופלות בחשיבותן מהאינטרסים הביטחוניים. הצעות צו הכרזת האינטרסים מונות שתיהן שורה של אינטרסים ביטחוניים של המדינה ודווקא מפרטות בהרחבה את מנגנוני ההגנה עליהם, אולם בכל הנוגע לזכויות צרכני דואר ישראל אין דבר, למעט פסקה לאקונית ובה קבועה החובה ל"הבטחת רציפות אספקתם הנאותה של השירותים הכספיים המפורטים בתקנות הדואר (שירותי דואר בסיסיים ושירותים כספיים אשר יינתנו לכלל הציבור בכל המדינה) לכלל הציבור בפריסה ארצית" (סעיף 2.1) **להצעת צו האינטרסים – בנק הדואר**) וכן "הבטחת המשך קיומן של פעילויות שהן חיוניות ליחסי החוץ של המדינה, והבטחת רציפות אספקתם הנאותה של שירותי הדואר המפורטים בתקנות הדואר (שירותי דואר בסיסיים ושירותים כספיים) אשר יינתנו לכלל הציבור בפריסה ארצית" (סעיף 2.1) **להצעת צו האינטרסים – דואר**).
5. אין כל התייחסות בצווים לשאלות בסיסיות כמו: מהי אספקה נאותה של השירות; פריסה שוויונית של הסניפים; מצבת כוח האדם המחייבת בסניפים לצורך אספקת השירות; כללים לגבי נגישות למשיכת מזומנים בכספומטים (פריסה, עמלה וכו') ועוד סוגיות שנובעות מהחובה למתן אספקת "נאותה".
6. הצווים מפנים לתקנות הדואר (שירותי דואר בסיסיים ושירותים כספיים אשר יינתנו לכלל הציבור בכל המדינה), תשס"ח-2008 (להלן: **התקנות**) אך אלה אינן נותנות את המענה ההולם. התקנות קובעות מהם שירותי דואר או שירותים כספיים בסיסיים אשר יינתנו לכלל הציבור למעט שרותי משלוח ובלדרות וכן ניהול חשבונות. אלא שהן "רזות" מאד ואינן מפרטות למשל מהן אמות המידה לעניין פריסת סניפים ונגישות שירותיהם לכלל האוכלוסייה (בדרך של מצבת כוח אדם, שעות פתיחה ועוד).
7. כיום לדואר ישראל יש את הפריסה הנרחבת ביותר למתן שירותים פיננסיים: כ-400 סניפים עם שרותי אשנב בנקאיים, 500,000 חשבונות בנק וכ-900,000 לקוחות (מצגת שכותרתה "הפרטת דואר ישראל יוצאת לדרך 2023" באתר רשות החברות הממשלתית, להלן: **מצגת רשות החברות הממשלתיות**). נגישות לשירותי הדואר, ובעיקר לבנק הדואר, היא חיונית עבור אוכלוסיות מוחלשות, בהן עניים, אנשים עם מוגבלויות וקשישים. כל אלה זקוקים לסניפים נגישים באופן מיוחד, שכן נסיעה למרחקים ארוכים איננה תמיד אפשרית עבורם מטעמים כלכליים או מטעמי מוגבלות ולעיתים קרובות יש להם קושי בשימוש בשירותים פיננסיים דיגיטליים.
8. חרף חשש ברור, כי ההפרטה תוביל לפגיעה ניכרת ברמת השירות, מהדיון שהתנהל בוועדה כספים ב-5.12.24 עולה, כי נתונים בסיסיים לא עמדו בפני מקבלי ההחלטות. באותה ועדה

נקבע, כי לפגישה הבאה צריכים להיות מוגשים דוחות בין היתר לגבי הפריסה של סניפי בנק הדואר, למיטב ידיעתנו אלה לא הובאו בפני חברי הוועדה עד לרגע זה.

9. לשירותים הפיננסיים הניתנים על ידי בנק הדואר – ובעיקר שרותי משיכת קצבאות במזומן, השלכה ישירה על הישרדותם של רבים. בשנת 2020 בעיצומה של מגפת הקורונה נאלצנו לעתור לבג"ץ נגד בנק ישראל על מנת שיחייב את הבנקים לפתוח סניפים בהם שרותי אשנב חרף ההוראה שקיבלו מבנק ישראל לסגור את מרביתם המכריעה של סניפיהם (בג"ץ 2278/20 האגודה לזכויות האזרח נ' המפקחת על הבנקים (7.4.2020)). התברר, כי לחלק ניכר ביותר מקרב מי שמקבלים קצבאות ביטוח לאומי אין כל אפשרות לקבל שירותים פיננסיים דיגיטליים ואין להם כרטיסי אשראי. בהיעדר אשנב ובו שירותי משיכת מזומן, אנשים נותרו ללא מקורות מחייה. דבר זה היה ועודנו נכון לגבי לקוחות בנק הדואר שרבים מאד מהם מקבלים את גמלתם, במזומן, באופן פיזי בסניפים. הדבר מעורר כבר היום קושי של ממש ובפרט במקרים של אוכלוסיות בפריפריה, שנוכחותם של שירותים פיננסיים מטעם כלל הבנקים, לרבות בנק הדואר, דלה מאוד, אם בכלל קיימת באזורם. לאחר ההפרטה עשויה אוכלוסייה זו למצוא עצמה ללא אפשרות נגישה למשוך את גמלאות הקיום.

10. לדוגמא, במועצה מקומית תל שבע, ישוב בן 20,000 איש ואישה, פועל סניף דואר אחד ואין בו כלל סניפי בנק. על רקע זה רבים מתושביו תלויים בשירותי בנק הדואר ונסמכים עליו. לא ברור מה ימנע מחברה פרטית לסגור את הסניף, מי יפקח על כך, האם נדרש אישור מרשות של המדינה ומהן החלופות שהמדינה מציעה במקרה כזה. דבר זה מדאיג במיוחד כיוון שכבר עתה דואר ישראל סוגר סניפים בניגוד לרישיון שניתן לו וגם שימועים ועיצומים אינם מרתיעים אותו (דברי שר התקשורת בישיבת ועדת הכספים של הכנסת ביום 2.4.2024). אם כאשר מדובר בחברה ממשלתית הרגולטור לא מצליח למנוע סגירתם של סניפים, לא ברי כיצד ניתן להבטיח את המשך נגישותם של השירותים לכלל האוכלוסייה כאשר תעבור חברת הדואר לידיים פרטיות, בעיקר בהיעדר כללים המסדירים זאת.

11. באותה ישיבה גם אמר השר, כי לדרישת משרד האוצר נקבע ברישיון הנוכחי, כי החובה לקבל אישור לסגירת סניף שקיימת היום ברישיון והסנקציות בגין הפרתה, לא תחול על חברה שתרכוש 100% של דואר ישראל. נוכח זאת, לא ברור מה יחייב את החברה לתת שירותי דואר בפריפריה או בישובים קטנים – למעט האמירה הכללית הקבועה בצו האינטרסים בדבר אספקת נאותה, שכאמור כלל אינה מספקת ועל כן נותרת דרישה סתומה.

12. בנוסף, אם כתוצאה מההפרטה ייסגרו סניפי דואר, יהיה בכך לפגוע גם בשירותי הדיוור לאוכלוסיות מוחלשות. בישובים רבים, בפרט ישובים עניים ובישובים ערבים, תיבות הדואר הפרטיות מצויות בתוך סניף הדואר המקומי. שדואר ישראל הוא גם המפיץ העיקרי אם לא הבלעדי של מכתבים ממשרדי ממשלה ורשויות שונות, זימונים מבתי משפט והוצאה לפועל, שירות דואר רשום ועוד. על כן יש חובה להבטיח את האופן בו יספוק שירות זה וכל שינוי בשירותי דואר ובפרט סגירת סניף חלוקת דואר, חייב להיות מותנה באישור ובכללו בחינת חובת מתן חלופה הולמת לחלוקת דואר. כל אלה צריכים להיות מעוגנים במסמכי ההפרטה ובחוזת המכירה וכן להיות מפוקחים, אך לא מקבלים ביטוי בהליך המכירה.

13. זאת ועוד. צווי האינטרסים אינם נותנים מענה לחובת הפיקוח וההגנה על זכויות הלקוחות. סעיף 16(א) לטיוטת צווי האינטרסים, קובע סנקציות בעת הפרת החובה לתת "אספקה נאותה". הסעיף קובע, כי ל"שרים", שהם ראש הממשלה וככל הנראה גם שר התקשורת או השר לשיתוף פעולה אזורי, ולאחר היוועצות עם שר הביטחון או שר התקשורת, יש סמכות שברשות להורות לחברה הפרטית לפעול לשם הבטחת אספקה נאותה ורציפה כפי שהוגדה בצווי האינטרסים. עם זאת, החברה נדרשת להעביר מידע כזה רק אם הוא מהווה "שיבוש מהותי", "שינוי מהותי" או "הפחתה מהותית" (סעיף 9 לצווי האינטרסים). כאשר צו האינטרסים דל כל כך ואינו קובע מהי אספקה נאותה, מהו שיבוש או שינוי מהותי, או מהם התנאים שיחייבו את החברה שתרכוש את הדואר, מדובר בסעיף חסר שיניים. אין בו כדי להבטיח, כי החברה לא תסגור סניפים בישוים מסוימים או אפילו לאוכלוסייה מסוימת, תחדל מלספק שירות שנראה זניח וכדומה.

14. בהמשך לכך, אין בצווים או במסמכי ההליך (הזמינים באופן חלקי בלבד באתר רשות החברות הממשלתיות) התייחסות לחובת פתיחת סניפים – למשל בישוים שסובלים שנים מפריסת שירותים דלה – כמו ישוים ערבים רבים. הפרטת דואר ישראל הייתה יכולה להיות הזדמנות מצוינת לתקן עוול ועיוות זה.

15. דבר זה נכון במיוחד כיוון שהצו קובע מנגנון לפיו את הרגולציה על הפרות החובה לאספקה נאותה עושים כאמור שרים שלא בהכרח בקיאים בהשלכות של פגיעה באספקה שעשויה להיראות להם זניחה או נסבלת. למעשה סעיף זה הוא אות מתה בהקשר הצורך להגן על זכויות אוכלוסיות מוחלשות ופגיעות.

16. על רקע זה, יש לקבוע כיצד יעשה הפיקוח על השירותים הפיננסיים לאחר השלמת ההפרטה. המצב כיום שפעילות בנק הדואר כפופה למשרד התקשורת היא אנומליה שיש לפעול לסיימה כחלק מן ההפרטה. **לעמדתנו הפעילות הבנקאית חייבת להיות תחת פיקוחו של בנק ישראל** וכפופה לדין הרלוונטי לבנקים מסחריים. כחלק מכך יש לקבוע לגבי כללים מיוחדים והוראות ניהול ייחודיות בהלימה למאפייני האוכלוסייה העושה שימוש בבנק הדואר.

17. סוגיה נוספת ולא פחות חשובה נוגעת ל**פרטיות** המידע אודות כלל אזרחי ותושבי מדינת ישראל. נכסי הדואר כוללים 2.6 מיליון לקוחות רשומים, 1.4 מיליון משתמשי אפליקציית הדואר, ו-80 מיליון ביקורים בשנה באתר הדואר (ר' **מצגת רשות החברות הממשלתיות**). אם כן, ברשות דואר ישראל ובנק הדואר אחד ממאגרי המידע המסחריים הגדולים במדינה ובכללו מידע פרטי ביותר כגון כתובות, צילומי תעודות זהות, מס' כרטיסי אשראי, חתימות ועוד.

18. בנוסחם הנוכחי, צווי האינטרסים קובעים בס' 11 כללים לעניין שמירת סודיות ואבטחת מידע, אך הם שותקים בכל הנוגע לתחולת דיני הגנת הפרטיות ובכללם הכללים לעניין ניהול מאגר מידע שבו מידע אישי של אנשים.

19. לאור העובדה שמרבית המידע הקיים במאגרי מידע כגון זה נמסר על ידי האזרח כתנאי לקבלת שירותי דואר ובנק, ולאור מעמדה של הזכות החוקתית לפרטיות, יש לוודא, כי במידע שבמאגר יעשה שימוש אך ורק לצורך לשמו הוא נאסף במקור, למעט אם ניתן אישור מפורש ומודע של הלקוח. כן יש להסיר מהזיכרון המוסדי כל מידע למעט זה שנאסף לצורך המקורי (ר' עע"מ 7043/12 **איי. די. איי חברה לביטוח בע"מ נ' רשם מאגרי המידע הרשות למשפט טכנולוגיה**

ומידע במשרד המשפטים (15.01.2014)). על רקע זה יש לוודא, כי החברה שתקנה את דואר ישראל ובנק הדואר תהיה כפופה לדין בישראל בדבר השימוש במידע זה וכן לכללים לעניין ניהול מאגרי מידע כגון זה. כן יש לעגן בהליך המכירה ובצווי האינטרסים הגנות מהותיות על הפרטיות.

20. כאמור לעיל, המנגנון לאישור חריגות מן הקבוע בצו הכרזת האינטרסים מהווה רובו ככולו דרישת אישור של ראש הממשלה, שר שיקבע ובהיוועצות עם שר נוסף שיקבע. מדובר בגורמים פוליטיים שמינה ראש הממשלה, והם מקבלים סמכות מוחלטת לתת אישורים על פעילות החורגת מצווי האינטרסים בנושאים הרי גורל. לעמדתנו יש לעגן את החובה להיוועץ ביעוץ המשפטי לממשלה ובנושאים מסוימים – אף לקבל את אישור הכנסת.

21. בנוסף, דירקטוריון החברה כולל נציגים של המדינה – כולם בהקשר של ההגנה על אינטרסים ביטחוניים, אולם אין ולו נציג ציבור אחד שייצג את האינטרסים של תושבי המדינה לאספקה נאותה של שרותי דואר ובנק הדואר. יש לצרף אליו את נציג משרד הרווחה והביטחון החברתי.

22. על רקע האמור לעיל, נבקשם לעצור את הליכי מכירת החברה, לעכב את שלב הצעות המחיר ולקבוע מנגנון למתן מענה הולם לסוגיות שהעלינו.

נודה על מענה דחוף, נוכח לוח הזמנים הדוחק.

בכבוד רב ובברכה,

משכית בנדל, עו"ד



העתק:

מר גלעד סממה, ראש הרשות להגנת הפרטיות giladse@justice.gov.il