

ייעוץ וחקיקה

ירושלים: ב'.תשרי.תשפ"ד
17 ספטמבר, 2023
תיקנו: 803-04-2015-002703

אל: שר המשפטים
מאת: עו"ד ענבל ברנסון, ייעוץ וחקיקה (פלילי)

שלום רב,

הנדון: חוות-דעת לוועדת שרים לחקיקה בעניין: הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס'
(מערכת צילום ביומטרית), התשפ"ד – 2023, הצעת חוק ממשלתית של השר לביטחון פנים

עמדת ייעוץ וחקיקה: מוצע לתמוך בהצעת החוק וכן להסמיך את משרדי הממשלה
הנוגעים בדבר לבחון טיוב של הסדר הפיקוח הטכנולוגי ותיקון החוק בעניין זה,
ככל שיידרש בהמשך, על דעת שר המשפטים, וכפי שיפורט להלן -

רקע על הצעת החוק:

הצעת חוק זו היא פרק בהצעת חוק הממשלתית לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37) (מערכות צילום מיוחדות), התשפ"ב - 2022¹, שתכליתה להסדיר את השימוש בכלל מערכות הצילום המיוחדות, לרבות מערכות הצילום הביומטריות. בהתאם להחלטת הממשלה מיום 19.2.2023 קודמה הצעת החוק ללא הסדרת מערכות הצילום הביומטריות². הצעת החוק זו עברה קריאה ראשונה והונחה על שולחן הכנסת לקריאה שניה ושלישית בתאריך ה' באב תשפ"ג, 23 ביולי 2023. כעת, מובאת לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק **המשלימה** את הסדרת השימוש במערכות צילום ביומטריות. בנוסח נערכו התאמות בהתאם להצעת החוק שכבר עברה קריאה ראשונה ואושרה לקריאה שנייה ושלישית, לרבות החלת הסדרי הפיקוח והבקרה וסעיף העונשין.

¹ הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37) (מערכות צילום מיוחדות), התשפ"ב - 2022, רשומות, הצעות חוק הממשלה – 1570, כ"ח בסיוון התשפ"ב (27 ביוני 2022),
² הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 40) (מערכות צילום מיוחדות) התשפ"ג – 2023, רשומות, הצעות חוק הממשלה – 1600, ו' באדר התשפ"ג (27 בפברואר 2023)

כללי:

חוות דעת זו מוגשת על דעת מנהל מערך יעוץ וחקיקה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, מר שרון אפק.

בחוות דעת זו אתייחס להיבטים הקשורים במערכת הצילום הביומטרית ואחדד ההסדר החוקתי המוצע בענייני, אשר יהווה כאמור חלק מההסדר הכולל.

1. **הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מערכות צילום מיוחדות), התשפ"ג – 2023** (להלן – הצעת חוק מערכות צילום מיוחדות), מהווה "חוק מסגרת" אשר מסדיר מערך כללים לשימוש במערכות צילום מיוחדות מסוגים שונים, כאשר לפי המוצע בתיקון, פרטי ההסדרים, המותאמים לכל סוג של מערכת, יוסדרו בחקיקת משנה, על מנת להתאים את ההסדרה לסוגי המצלמות השונים בשים לב למאפיינים השונים של המערכות השונות ולמידת השפעתן על הפגיעה בפרטיות.

2. בתיקון יוחד פרק לשימוש במערכות צילום ביומטריות ונקבעו לגביהן תנאים מחמירים הן בהיבט של תכליות ההצבה, ההפעלה והשימוש, הן ביחס למשך הזמן שבו ניתן להשתמש בטרם ייבחן העניין מחדש, הן ברף הראייתי הנדרש לצורך הצבתן והפעלתן והן ביחס לתקופות השמירה הקצרות.

3. הצורך במתן כלים טכנולוגיים למשטרת ישראל חיוני לשם מאבק בפשיעה הגואה, ובכלל זה המאבק בפשיעה בחברה הערבית. כלים במרחב הציבורי יקלו על זיהויים של חשודים בזמן אמת. לצד האמור, שימוש בכלים כאמור מחייב משנה זהירות ועמידה במבחנים חוקתיים. בהתאם, עמדת היעוץ המשפטי לממשלה הייתה לאורך השנים כי הפגיעה בפרטיות כתוצאה משימוש במצלמות ביומטריות בזמן אמת מחייבת הסמכה בחקיקה ראשית. לפיכך, עד היום לא נעשה שימוש במצלמות ביומטריות והמשטרה ממתינה לחקיקת החוק.

על מאפייניה של מערכת הצילום הביומטרית והצעת החוק

4. בטרם נתייחס להצעת החוק, נסביר בקצרה את דרך עבודתה של מערכת צילום ביומטרית: בעוד מערכות צילום דוגמת מערכת LPR ("עין הנץ"), מסוגלת לפענח ולזהות את כלל לוחיות הרישוי ולמשטרה יש מאגר מידע הקושר את לוחית הרישוי לבעלי הרכב, הרי שבהתאם להצעת החוק **מערכות צילום ביומטריות יזהו רק אנשים שהמערכת "מכירה" מראש, כלומר אנשים שהוכללו במערכת ותמונה מזוהה שלהם הוכנסה אליה**. לפיכך, אנשים נורמטיביים, שאין למשטרה עילה העומדת בתנאי החוק להפעיל כלפיהם סמכויות ולהכליל אותם במערכת, אמנם יצולמו אך לא יזוהו ויישארו אנונימיים עבור המשטרה.

5. מערכת צילום ביומטרית אוגרת שלושה סוגים של מידע: א. נתוני זיהוי שהופקו מצילומים במרחב הציבורי וזוהו אל מול תצלומים מזוהים של אנשים שהוכללו במערכת, לגביהם יש צורך לקבל התראות (למשל – עבריין נמלט או אדם שיש לגביו מידע קונקרטי בדבר כוונות לפגוע בציבור); ב. נתוני זיהוי שהופקו מצילומים במרחב הציבורי ולא זוהו כיוון שאינם מוכללים במערכת; ג. תצלומים או סרטוני וידאו רגילים, בדומה למערכות צילום לא מיוחדות.

6. התזכיר בעניין מערכות הצילום המיוחדות פורסם בשעתו להערות ציבור, ולאחר קבלת ההערות התקיימו במשרד המשפטים דיונים רבים שתכליתם להתוות את ההסדר הראוי להצבה, הפעלה ושימוש במערכות צילום ביומטריות. ההסדרים שגובשו והוסכמו מפורטים ונוגעים לכל היבטי השימוש במערכות אלו. בין השאר נקבעו למערכות הצילום הביומטריות תנאים מחמירים ביותר, שעיקריהם יפורטו להלן:

- **הצבת והפעלת מערכות ביומטריות הוגבלה לעבירות של פשע חמור** - נקבע כי ניתן יהיה להציב ולהפעיל מערכות ביומטריות רק למטרות של מניעה, סיכול וגילוי של עבירות פשע חמור (עבירות שעונשן 7 שנות מאסר ומעלה ועבירות פשע המנויות בתוספת) וגילוי מעורבים בתכנון או בביצוע פשע חמור כאמור; מניעת פגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש, בעת קיום חשש ממשי לפגיעה כאמור; איתור נעדר או אדם שיש חשש לשלומם; ואכיפת איסורי כניסה למקום ציבורי מגודר, שניתנו על פי דין, או אכיפת צווי הרחקה ממקום ציבורי כאמור.
- נקבע כי לשם הפעלת מצלמות ביומטריות **נדרשת תשתית עובדתית המצביעה על סבירות גבוהה** לכך שהפעלת המצלמה הביומטרית הנייחת **נדרשת לצורך מבצעי קונקרטי** לשם השגת מטרה, אחת או יותר, מהמטרות שפורטו לעיל.
- **הפעלת המערכות מותנית באישור קצין בכיר** - הצבת מצלמות ביומטריות מחייבת אישור על ידי קצין בדרגת תנ"צ, והפעלה של המצלמות הביומטריות טעונה אישור של קצין בדרגת נצ"מ ממערך החקירות והמודיעין וזאת לפרקי זמן קצרים של עד שלושה חודשים, ולא יותר משנה במצטבר, שלאחריה יידרש אישור של קצין בדרגת תנ"צ לכל הפעלה.
- התנאי להכללת התראות זמן אמת ביחס לאדם במערכת צילום ביומטרית הוא **קיומו של מידע קונקרטי** המצביע על כך שהכללתו דרושה לשם השגת מטרה מהמטרות שפורטו לעיל. יובהר כאמור כי רק הכללת אדם במערכת מאפשרת לזהות אותו בפועל בזמן אמת.

7. הצעת החוק קובעת זמני שמירת מידע ואת האפשרות לעשות בו שימוש כדלקמן:

- א. נתוני זיהוי ביומטריים שזוהו אל מול הכללות – יישמרו בהתאם למשך הזמן שנקבע ביחס למידע שנאסף ממערכות צילום מיוחדות שאינן ביומטריות, קרי לתקופה של שנתיים, כאשר בחלוף חצי שנה יוגבל השימוש במידע לתכליות הנוגעות לעבירות פשע חמור בלבד ובאישור של ניצב משנה.
- ב. נתוני זיהוי ביומטריים של תצלומים שלא זוהו - יישמרו לפרק זמן של **72 שעות** לצורך בדיקת טעויות ואיתור של מקרים חמורים בסמוך למועד הצילום.

ג. תצלומים או סרטי וידאו רגילים- שאינם ביומטריים – יישמרו בהתאם למשכי הזמן שנקבעו למידע שנאסף ממערכות צילום מיוחדות שאינן ביומטריות.

8. לצד שימושה המרכזי של מערכת הצילום הביומטרית במתן התראה בזמן אמת על מי שפרטיו הוכללו במערכת, כאמור אוגרת המערכת שלושה סוגים של חומרים, ובהתאם השימוש בתוצרי המערכת יעשה בהתאם לסוג החומר שנאסף:

א. **בתוצרי השוואה הביומטרית שזוהו בזמן אמת** - כלומר נתוני הזיהוי שזוהו אל מול רשימת המוכללים, יוגבל השימוש במידע לתכליות שנקבעו בהצעת חוק מצלמות מיוחדות שאושרה לקריאה שניה ושלישית: הצלה והגנה על חיי אדם; גילוי עבירות פשע ועבירות עוון המנויות בתוספת החמישית, חקירתן או מניעתן, וכן לצורך הליך פלילי; גילוי עבריינים בעבירות פשע ובעבירות עוון המנויות בתוספת האמורה והעמדתם לדיון; חילוט רכוש על פי דין; חקירת דפוסים של ביצוע עבירות כאמור.

ב. **בתוצרי השוואה הביומטרית בזמן אמת שלא זוהו**, מוצע לעשות שימוש אך ורק למטרות לשמן הוצבו מצלמות ביומטריות, קרי למניעה, סיכול וגילוי של עבירות פשע חמור וכו'. **יודגש כאמור שמדובר בנתונים שישמרו במערכת לפרק זמן של 72 שעות בלבד ולכן השימוש בנתונים הללו יוכל לעשות רק בפרק זמן זה (הדבר נועד כאמור לאפשר בדיקת טעויות ואיתור של מקרים חמורים סמוך להתרחשותם – למשל ככל שהתרחשה במקום המצולם עבירת פשע חמור).**

ג. **בכל הנוגע לתצלומים או סרטוני וידאו רגילים אשר יאגרו במערכת, שאינם זיהוי ביומטרי** – יובהר כי אין מקום ליצירת דין שונה מהקיים ביחס לתצלומים או סרטוני וידאו שאינם ביומטריים המתקבלים על ידי כל מצלמה אחרת. בהתאם לדין הקיים היום בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), תשנ"ו-1996 (להלן: "חוק החיפוש בגוף") נתונה למשטרת ישראל סמכות להשוות צילומים אל מול מאגר התמונות של חשודים, נאשמים ומורשעים שקיים במשטרת ישראל בכפוף לתכליות המפורטות בחוק האמור. השוואה מול מאגר התמונות הקיים נעשית לצרכי חקירת עבירות באופן שגרתי ואין בהצעת החוק כדי לשנות מההסדר החוקי הקיים.

9. **הסדר העונשין** - בהצעת חוק מערכות הצילום המיוחדות **הוסף סעיף עונשין** ולפיו אדם שהגיע לידיו מידע לפי פרק זה תוך כדי מילוי תפקידו, ישמור אותו בסוד, לא יגלה אותו לאחר ולא יעשה בו כל שימוש, אלא לפי הוראות פרק זה; העובר על הוראות אלה, דינו – **מאסר שלוש שנים**. סעיף זה יחול גם על מערכת צילום ביומטרית.

10. **הסדרת אמצעים מתאימים לפיקוח ובקרה:**

הצעת החוק מחילה את חובות הדיווח שנקבעו ביחס למערכות הצילום המיוחדות ומוסיפה עליהן הסדרים ספציפיים ביחס למערכות הביומטריות. בהצעת החוק קיימת חובת דיווח עמוד 4 מתוך 6

שנתית ליועצת המשפטית לממשלה ולכנסת. הסעיף מפרט רשימה ארוכה של נושאים עליהם תדווח המשטרה ליועצת המשפטית לממשלה ורשימה של נושאים שידווחו לכנסת. עותקים מן הדיווחים לכנסת יועברו גם לרשות הגנת הפרטיות (להלן – הרשות) ולממונה על היישומים הביומטריים (להלן – הממונה).

בצד זאת נקבע כי בעת התקנת תקנות שמסדירות את השימוש בסוג של מערכות צילום מיוחדות או בסוג של מערכות צילום ביומטריות, יפנה השר לרשות לשם קבלת חוות דעתה בהיבטים המקצועיים שבתחומי אחריותה ומומחיותה. עוד מוצע כי לעניין המצלמות הביומטריות יפנה השר לממונה לשם קבלת חוות דעתו בעניין אמינות מערכת צילום ביומטרית ואבטחת המידע הנאגר בה. פניה לממונה לשם קבלת חוות דעתו בעניין אמינות מערכת צילום ביומטרית ואבטחת המידע הנאגר בה תיעשה גם כאשר המשטרה מבקשת להכניס לשימוש כלי טכנולוגי חדש שהשימוש בו הוסדר בתקנות (למשל, לרכוש מערכת LPR חדשה). בנוסף היועץ המשפטי לממשלה יוכל לפנות לגורם ממשלתי בעל מומחיות בתחום, לצורך קבלת חוות דעת בעניין היבטים טכנולוגיים או תפעוליים של מערכת צילום מיוחדת.

עמדות משרדי הממשלה האחרים:

עמדת הממונה על היישומים הביומטריים – הממונה על יישומים ביומטריים סבור כי זיהוי פנים במרחב הציבורי הוא אחד היישומים הביומטריים המורכבים והרגישים ביותר הקיימים היום ומימושו כרוך במיומנות וידע מקצועי ייחודי. לצד הצורך המובן לעשות שימוש בכלי אכיפה אפקטיביים ומתקדמים למימוש תפקיד המשטרה בעת הזו, נדרשת הקפדה על איזונים ובלמים על מנת לזכות באמון הציבור כי נעשה שימוש תקין במערכות.

עמדת הממונה על יישומים ביומטריים היא כי מנגנוני הדיווח הקיימים בחוק אינם מספקים מענה לצורך זה, על כן יש לקבוע כמנגנון משלים פיקוח ובקרה על ההיבטים הביומטריים של המערכות על ידי הממונה על היישומים הביומטריים בעצמו.

בנוסף, עיקרי האיזונים ובלמים בתזכיר חלים על זיהוי פנים "בזמן אמת", אך החוק מאפשר למשטרה לעשות שימוש נרחב במידע הביומטרי "בדיעבד". הממונה על יישומים ביומטריים סבור כי הסתמכות על המסגרת הקיימת לעניין זה מכוח הוראות החוק אינה מספקת, וכי לא ראוי שיהיה פער כה משמעותי בין השימוש הנעשה במידע ביומטרי "בדיעבד" לעומת השימוש ב"זמן אמת".

התייחסותנו לעמדת הממונה על יישומים ביומטריים – במסגרת הדיונים על הצעת החוק הכוללת, ביקשו הרשות להגנת הפרטיות והממונה על יישומים ביומטריים שייקבעו מנגנונים יעודים שהם חיצוניים למשטרה. כל אחת מהיחידות הציעה סוג אחר של מנגנוני פיקוח ובקרה. הבקשות התקבלו באופן חלקי. כך, התקבלה בקשת שני הגופים לקבוע חובה לפנות לקבלת חוות דעתם לפני התקנת תקנות המאפשר להפעיל מערכת מיוחדת מסוג חדש (לדוגמה – מערכת זיהוי פנים). בקשות נוספות של היחידות נשקלו וסברנו שאין מקום לקבלם. כך למשל, לא התקבלה הבקשה שהיחידות תקבלנה את הדיווחים שלפי הצעת החוק תחויב המשטרה להעביר ליועצת המשפטית לממשלה, אלא את הדיווחים שיועברו לכנסת.

נוכח העובדה שאין תקדים בחקיקה לפיקוח של גורמים אלה על החלטות בתחום המבצעי של המשטרה, ומכיוון שהחלטת הממשלה מס' 4510 משנת 2012, המגדירה את תפקידי הממונה על יישומים ביומטריים, מחריגה את המשטרה, כמו גם גופי ביטחון אחרים, מכפיפות לממונה ואף התיקון המוצע לחוק הגנת הפרטיות מייצר מנגנון פיקוח פנימי של גופי הביטחון על עצמם - סברנו שאין מקום למתן סמכויות פיקוח ישירה לשני הגופים ביחס לפעילות המשטרה המוסדרת בהצעת החוק, באשר היא מכוונת לפעילות מבצעית הנמצאת בליבת תפקידי המשטרה הקבועים בחוק.

כאמור, לגופים אלה יימסרו העתקים מהדיווחים שיועברו לכנסת והם יהיו שותפים לדיונים רוחביים פומביים (למשל בכנסת או בוועדת השרים). כן הוסכם שתידרש חוות דעת של שני הגופים בצמתי הכרעה קריטיים (התקנת תקנות לסוג מערכת ובחירת כלי טכנולוגי), המביאים לידי ביטוי את הערך המוסף של הרשות ושל הממונה.

עוד יצוין כי בכל הנוגע לשימוש המשטרה בחומר "בדיעבד", כאמור סמכות זו להשוואת תצלומים רגילים במערכת (שאינם ביומטריים) מול מאגר נתוני הזיהוי המשטרתי, נתונה ממילא למשטרת ישראל מכוח הדין הקיים (חוק החיפוש בגוף) ואינה זקוקה להסדרה מפורשת בחוק זה.

לבסוף, לאחר הדיון בוועדת השרים בחודש פברואר 2023 החל שיח של היעוץ המשפטי עם הממונה על יישומים ביומטריים, לעניין טיוב נוסף של הסדרי הפיקוח, אולם שיח זה לא מוצה. נוכח האמור, נמליץ לתמוך בהצעת החוק, ובמקביל להסמיך את המשרדים הרלוונטיים לבחון טיוב נוסף של הסדר הפיקוח הקיים, ככל שהדבר יידרש טרם הנחת החוק על שולחן הכנסת, ועדכון הצעת החוק בהתאם, כמובן על דעת שר המשפטים.

לסיכום, מוצע לתמוך בהצעת החוק וכן להסמיך את משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לבחון טיוב של הסדר הפיקוח הטכנולוגי ותיקון החוק בעניין זה, ככל שיידרש, על דעת שר המשפטים.

העתק:

מנהל מערך יעוץ וחקיקה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
ראש אשכול סמכויות שלטוניות