

תכלית בקטנה – מערכות צילום מיוחדות

אולי בנסיעה על הכביש נתפסה במבטכם עמדת מצלמה, אך ככל הנראה זה לא הטריד אתכם יותר מדי. הרי, המראה של מצלמה בצד הכביש אינו דבר חריג במדינת ישראל, כמו גם במדינות אחרות בעולם. ועדיין, כמה אנחנו יודעים על איך ומתי משתמשים במערכות צילום מיוחדות בישראל, אשר הופעלו במשך עשור ללא הסדרה בחוק? כיצד מאזנים בין מטרות חשובות כמו ביטחון הציבור לבין שיקולי פרטיות והגנה על זכויות אדם, ובין שיקולים דוגמת דיוק, יעילות, וחיסכון בכוח אדם, לבין שיקולי זכויות אדם דוגמת פרטיות, חופש הביטוי והאסיפה? עו"ד עדן פרבר וד"ר טל מימרן עונים על השאלות הקשות.

א. מבוא

מערכת "עין הנץ" היא מערכת מצלמות אוטומטית, המופעלת בישראל מאז 2013 בתפוצה ארצית, והמבוססת על טכנולוגיה לזיהוי אוטומטי של לוחיות רישוי. לצידה קיימת מאגר מידע שהמערכת אוספת אשר המידע בו ברמה ובאיכות של מידע ביומטרי. השימוש במערכות מצלמות המבוססות על זיהוי אוטומטי מעלה יתרונות חשובים, אולם בו בעת נוצרים סיכונים ממשיים כתוצאה מהכנסה לשימוש של טכנולוגיה זו. ולמרות זאת, כאשר מערכת עין הנץ נקלטה בישראל, השימוש בה כלל לא הוסדר בדין.

"השימוש במערכות מצלמות המבוססות על זיהוי אוטומטי מעלה יתרונות חשובים, אולם בו בעת נוצרים סיכונים ממשיים כתוצאה מהכנסה לשימוש של טכנולוגיה זו"

לאחרונה, ב-18 בספטמבר 2023, אישרה ועדת השרים לחקיקה את הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 40) (מערכות צילום מיוחדות), התשפ"ג-2023. מטרת הצעת החוק היא להסדיר את השימוש במערכת עין הנץ לזיהוי לוחיות רישוי, ואת השימוש במערכות מצלמות מיוחדות ככלל. הצעת החוק באה לתחם את השימוש במערכת ולהציע איזון בין הגנה על הפרטיות לבין האינטרס הציבורי במניעת וגילוי עבירות.

להלן נציג כיצד טכנולוגיה לזיהוי ומעקב,

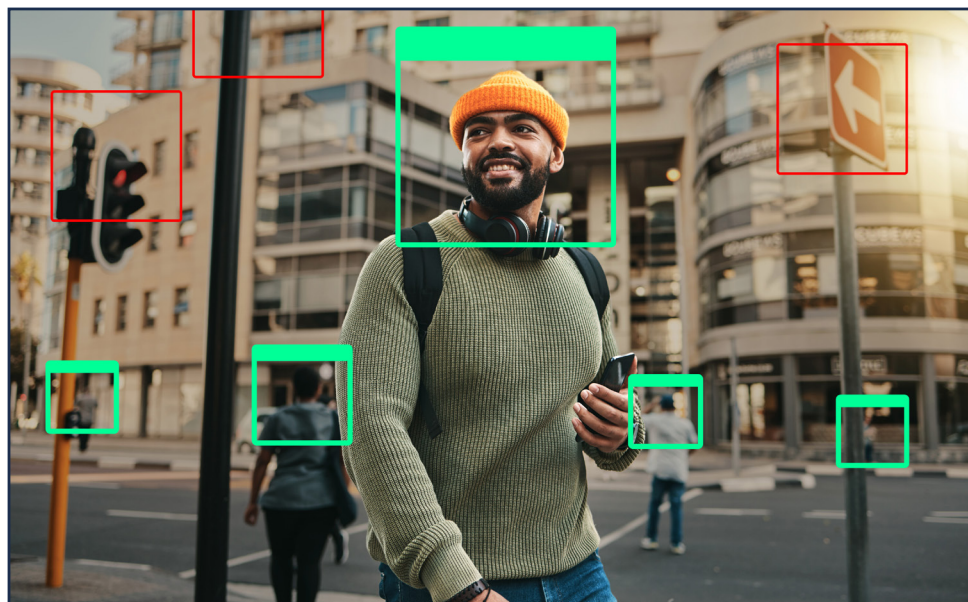
בנוסף, בריטניה הייתה מן המדינות הראשונות להפעיל מערכות לזיהוי מספרי לוחות רישוי, והיא מפעילה כיום מעל 11,000 מצלמות, ברמה הארצית, למעקב אחר פשיעה ופעולות טרור. בהתאם לדין בבריטניה, המידע הנאגר יכול לשמש רק לשם אכיפת החוק בידי רשויות אכיפת החוק. ב-13 החודשים הראשונים להכנסה לשימוש של מערכות צילום מיוחדות עצרה המשטרה הבריטית 180,543 רכבים על סמך התרעות. עצירות לצורך בדיקה אלו, בתורן, הובילו ל-13,499 מעצרים, השבת 1,152 כלי רכב גנובים ותפיסה בשווי £380,000 של סמים לא חוקיים.

בדומה, מחקר של מרכז ברנן לצדק ציין כי השימוש במערכות צילום מיוחדות נפוץ ביותר ברחבי ארצות הברית, כאשר 93% ממשטרות בערים של מעל מיליון תושבים מפעילות מערכת מסוג זה. לפי דו"ח של מדינת קליפורניה, לדוגמה, במשטרת עיריית לוס אנג'לס יש מעל ל-320 מיליון תמונות של לוחיות רישוי, ובעיר סקרמנטו

אשר בבסיס מערכות מצלמות מיוחדות, מופעלת במדינות רבות ובהן ישראל. בנוסף, נסתכל מה ניתן ללמוד מהניסיון של מדינות אחרות בעולם אשר הכניסו לשימוש נרחב מערכות צילום מיוחדות לצורכי מאבק בפשיעה ושמירה על ביטחון הציבור. לבסוף, נציג מספר אתגרים חשובים ביחס להכנסה לשימוש של מערכות צילום מיוחדות, באופן כללי ובפרט בהקשר הייחודי של ישראל.

(1) מערכות צילום מיוחדות לזיהוי ומעקב – מבט משוה

מסביב לעולם, מדינות מפעילות מערכות זיהוי לוחיות רישוי לאחר הסדרה מפורשת שלהן בדין. באיחוד האירופי, לאחרונה הוצעה מסגרת חוקית ראשונה אשר תגביל את השימוש במערכות זיהוי פנים במרחב הציבורי למקרים הכרחיים בלבד, וזאת במטרה להשלים את המסגרת הקיימת להגנה על פרטיות באיחוד (תקנות ההגנה על מידע אישי – General Data Protection Regulations).



נאספו 1.7 מיליון תמונות בשבוע בלבד.

במבט משווה, השימוש במערכות צילום מיוחדות מוביל למספר גבוה ביותר של פעילות משטרתית. עובדה זו מעידה על החשיבות העצומה של דיוק בהפעלת המערכת בכדי לצמצם את ההטרדה והפגיעה בזכויות של חפים מפשע. חשש זה בא לידי ביטוי בשימוש במערכת לזיהוי פנים ספציפית במרחב הציבורי בבריטניה, לדוגמה, שם נמצא כי שיעורי התראות השווא עמד על כ-90%.

(2) ומה קורה בישראל?

בשנת 2020 נחשף כי משטרת ישראל

הורדו מהכביש, צילומי וידאו ותמונות סטילס שנאספו באמצעות המצלמות הפרושות ברחבי הארץ, לרבות צילומי הרכב, הנוסעים שבתוכו ומספר לוחית הרישוי. יודגש כי צילומי הנוסעים ברכב הם תמונות תקריב שבהן נראים בבירור פניהם של הנוסעים.

חשוב להבהיר, כי עד היום לא הוסדר השימוש במערכת עין הנץ בחקיקה. ולמרות זאת, התייעוד מהמערכת עין הנץ הוגש כראיה בבית המשפט, אך חוקיותן וקבילותן של ראיות המבוססות על המערכת הוטלו בספק. בשנים האחרונות הייתה עלייה משמעותית בשימוש בראיות

מסגרת כללית משותפת למגוון רחב של טכנולוגיות צילום מיוחדות, וביניהן מערכות כמו עין הנץ ומערכות זיהוי פנים, ואף כאלו שעדיין לא נוצרו.

מטרת הצעת החוק היא לאפשר למשטרה להציב מצלמות ניידות או קבועות שיאפשרו זיהוי ביומטרי של אנשים במרחב הציבורי בזמן אמת, ולעשות שימוש בצילומים למניעת עבירות או לצורכי חקירה. בין היתר, בהצעת החוק נקבע מיהו בעל הסמכות להציב ולהפעיל מצלמה מיוחדת ואף מתווה את שיקול דעתו ביחס להצבת מצלמה. כמו כן, הוסף מנגנון לבחון את הצורך בהמשך



הצבתה מדי שלוש שנים. בנוסף, הצעת החוק מונה מטרות אשר לשם מימושן ניתן להורות על הצבה והפעלה של מערכת צילום מיוחדת. ללא ספק, מדובר בצעד נחוץ ומבורך לאחר שנים של שימוש לא מוסדר בדיון במערכות צילום מיוחדות, אך יש מספר בעיות ביצוד.

הצעת החוק קובעת מגבלות להצבה והפעלה של מערכות צילום ומבהירה את גבולות הגזרה של השימוש של משטרת ישראל בטכנולוגיה זו. יחד עם זאת, יש שני נושאים אשר לדעתנו נדרשים לקבל התייחסות בהצעת החוק, שכן הם מעוררים סיכונים ממשיים ביחס לזכות לפרטיות: אבטחת מידע, ופיקוח על השימוש במידע והעברתו.

מתוך המאגר שנוצר בעקבות פעילות מערכת עין הנץ, אשר הובילה להגשת עתירה אודות השימוש הלא מוסדר במערכת בטרם חקיקת החוק.

ב. תזכיר החוק

כאמור, לאחרונה התקדמה הצעת חוק המסדירה את השימוש במערכות מצלמה מיוחדות, קובעת איזונים בין השיקולים השונים ומייצרת מנגנוני הגנה על זכויות אדם. הצעת החוק, כמתואר בדברי ההסבר, נועדה לאזן נכונה בין ההגנה על הזכות החוקתית לפרטיות לבין "האינטרס הציבורי במניעת עבירות, גילוי, איתור מבצעים והבאתם לדין, ושמירה על הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש". יצוין כבר עתה כי הצעת החוק מציעה לקבוע

אוגרת מידע למשך חודשים רבים על תנועת הרכבים בכבישים, באמצעות מערכת עין הנץ, אשר מסוגלת לזהות את פניהם של הנהגים והנוסעים ברכב. על פי דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מערכת עין הנץ, בדומה למערכות זיהוי פנים, מבוססת על מערך מצלמות המותקנות בכבישים ברחבי הארץ אשר עוקבות, מצלמות ומזהות באופן אוטומטי ובכל שעות היממה לוחית רישוי באמצעות טכנולוגיות.

משטרת ישראל עושה שימוש במערכת עין הנץ זה מכבר ביחידות שונות וביניהן, יחידת מג"ב, אגף התנועה ואגף המבצעים. כחלק מהשימוש במערכת המשטרה מתפעלת מאגר מידע אשר כולל רשימה של כלי רכב שנגנבו,

גורמים זדוניים. מדובר בחשש מתמשך לגבי מאגרים ביומטריים המנוהלים בישראל, אשר סובלים מרמת אבטחה וניהול לקויים – כפי שהתריעו הממונה על היישומים הביומטריים במערך הסייבר הלאומי ומבקר המדינה. חשש שלישי, ומרכזי במיוחד, הוא בהיבט של פגיעה בפרטיות. שימוש גובר במאגרי מידע אישי של אזרחי ישראל על ידי המשטרה, עלול לשמש בפועל למעקב רחב מהנחוץ, למשל לצורך מטרות אשר לא נקבעו או הובהרו מראש, תוך הפרה של הזכות החוקתית לפרטיות. במסגרת חשש זה, לעיתים זכויות אחרות גם נפגעות, כגון חופש המחאה, כאשר נעשים איומים או שימוש לרעה במידע הנאגר כנגד מפגינים. בהקשר זה, חשוב לזכור, כפי שפורסם על ידי מחקר באוניברסיטת וושינגטון, כי השימוש במערכות צילום מיוחדות מסכן בעיקר אוכלוסיות מוחלשות.

להלן נדון בשלושה חששות עיקריים באשר לשימוש במערכות צילום מיוחדות בישראל – חשש ממתקפות סייבר, חשש מניצול לרעה של המערכת, חשש מאפקט מצנן אשר פוגע בחופש המחאה.

(1) חשש ממתקפות סייבר ודליפת מידע

מאגר המידע של מערכת עין הנץ אינו מוגן ברמת אבטחה מספקת, יחד עם מרבית מאגרי המידע המנוהלים בישראל. מדובר בתופעה מתמשכת אשר הועלתה בביקורות חוזרות בשנים האחרונות. בדיווחו של הממונה על היישומים הביומטריים רועי פרידמן, משנת 2022, עולות מספר בעיות הנוגעות לאופן ניהול המידע, ובפרט לסוגיית האבטחה של המאגרים. הממונה העלה בעיות מהותיות הנוגעות לניהול מידע ביומטרי בישראל, ובפרט העברת תמונות לגופים ממלכתיים אחרים ושלא על פי חוק, אי היערכות לפקיעת הוראת השעה המסדירה את הניהול של המאגרים הביומטריים בישראל, פגם בכיול מערכת ההשוואה הביומטרית ועוד. פערים אלו מעידים על בעיות עם אופן הניהול התקין של מאגר ביומטרי עצום ורגיש, מה שחושף את אזרחי ישראל לפגיעה אפשרית בזכותם החוקתית לפרטיות. הדאגות שהועלו בדו"ח זה אינן ראשוניות, אלא מדובר

ג. הפגיעה האפשרית בזכויות אדם כתוצאה מהשימוש במערכות צילום מיוחדות

בגלל השימוש הנרחב בטכנולוגיה לזיהוי ומעקב, בישראל ובעולם, לעיתים טועים לחשוב שמדובר בכלי שגרתי או כזה אשר מקדם בהכרח הגנה על זכויות אדם באופן מיטבי. אולם, נראה כי אופן השימוש במערכות מצלמות מיוחדות בעולם, וכן במערכת עין הנץ בישראל, לוקה בחסר מבחינת היכולת לקדם הגנה על זכויות אדם, ואף מייצר חשש לחשיפה לניצול לרעה.

"נראה כי אופן השימוש במערכות מצלמות מיוחדות בעולם, וכן במערכת עין הנץ בישראל, לוקה בחסר מבחינת היכולת לקדם הגנה על זכויות אדם, ואף מייצר חשש לחשיפה לניצול לרעה"

חשש ראשון שעולה, הוא הסיכון הטכני כי שגיאות וכשלים במערכת יובילו לזיהוי שגוי ולהטרדה של אזרחים תמימים. חשש שני, הוא הסיכון של דליפת מידע ביומטרי לידי גורמים לא מורשים, או גניבתו על ידי

ראשית, הזכות לפרטיות היא מהחשובות ביותר בעידן הדיגיטלי, ורמת האבטחה הנוכחית של מאגרי מידע ביומטרי בישראל אינה מספקת. כמו כן, שימוש לרעה במידע שנאסף על ידי עין הנץ ונאגר על ידי המשטרה מסכן זכויות ליבה כגון פרטיות, חופש המחאה, הזכות להליך הוגן ועוד. בהתאם, נכון להכליל מדדים ברורים, וכאלו שעומדים בקנה אחד עם עמדת הממונה על מאגרים ביומטריים בישראל, בכדי להבטיח שהמאגר מאובטח ברמה מספקת.

בנוסף, ביחס לשימוש במידע שנאסף במערכת, הצעת החוק מגבילה את השימושים המותרים של מידע זה, וכן מציבה מנגנון העברת מידע. ועדיין, מדובר בסוגיה רגישה הדורשת רמה גבוהה יותר של פיקוח על מנת לוודא שהשימושים היחידים במידע זה הוא על פי חוק. כפי שכבר ראינו במחאות נגד הרפורמה המשפטית - השימוש בעין הנץ בטרם הסדרתו בחקיקה היה נרחב ולמגוון מטרות שונות, בהם מטרות פסולות כגון הרתעת מפגינים. לכן, עמדתנו היא שיש להוסיף מנגנון פיקוח מוגבר ומקיף אשר יפקח על אופן איסוף, שמירה ומחיקת המידע, כמו גם השימוש במידע והעברתו. פיקוח זה יכול להיות מבוצע על ידי מערך הסייבר הלאומי, אחת מוועדות הכנסת, או גורם מתאים אחר דוגמת הרשות להגנת הפרטיות.





בסוגיות חוזרות בדיווחיו של הממונה, שאף הועלו בעבר על ידי מבקר המדינה אשר ביצע בדיקה מקיפה של מאגרים ביומטריים בישראל בשנת 2022.

"איננו זרים בישראל להשלכות מרחיקות הלכת של תקיפות סייבר על מאגרי מידע. מדובר במידע עם חשיבות אדירה, בעל ערך כלכלי רב, אשר שחקנים שונים, דוגמת חברות פרטיות, יכולים לנצל בקלות"

איננו זרים בישראל להשלכות מרחיקות הלכת של תקיפות סייבר על מאגרי מידע. מדובר במידע עם חשיבות אדירה, בעל ערך כלכלי רב, אשר שחקנים שונים, דוגמת חברות פרטיות, יכולים לנצל בקלות. כל עוד הניהול התקין והמוגן של המערכת לא מובטח, הזכות לפרטיות של כל עובדי דרך בכבישי ישראל נמצאת במצב פגיע.

(2) חשש מניצול לרעה של המערכת

חשש מרכזי ביחס להפעלות מערכות מסוג עין הנץ הוא כי המידע שנאסף ישמש מטרות זרות או יועבר לגופים אחרים ולא לצורך מימוש היעדים שלשמם נאסף. כפי שעלה מפרשת פגסוס-סייפן, המשטרה נכונה לעשות שימוש בטכנולוגיות מתקדמות על מנת לאכוף את החוק – גם אם בהתבסס על הסכמה חוקית רעועה, אם בכלל, ולעיתים באופן מרחיק לכת אשר פוגע בפרטיות. לקח מרכזי נוסף שנלמד מפרשת פגסוס-סייפן, הוא הצורך בפיקוח חיצוני על הנעשה במשטרה על מנת לוודא שהטכנולוגיות אינן מנוצלות לרעה כלפי אזרחי ישראל. פיקוח שכזה צריך להגיע מצד הייעוץ המשפטי לממשלה, בשלב ההכנסה לשימוש של המערכת, ובהמשך על ידי הכנסת – אשר תפקיד מרכזי שלה הוא פיקוח על הממשלה, ובפרט ביחס להפעלת כוח שלטוני המארג את חירויות הפרט. ניתן לשייך פיקוח זה לאחת מוועדות הכנסת, להקים ועדת משנה מיוחדת או למנות ממונה מטעם הכנסת.

הרע - להשתמש במידע הנאגר עליהם למטרות אחרות. בהתאם, במבט רחב, שימוש בעין הנץ יכול להוביל לאפקט מצנן ביחס להתנהגות הפרט (כפי שארע עם טכנולוגיות מעקב אחרות, דוגמת הכלי של השב"כ בזמן משבר הקורונה).

ד. סיכום

חקיקת חוק להסדרת השימוש בעין הנץ היא צעד חשוב ביותר. ועדיין, חשוב כי המנגנונים המוצעים יקדמו הגנה מספקת על זכויות יסוד אשר חשופות לפגיעה עם השימוש בטכנולוגיה זו, הן באמצעות איזונים ומדדים אשר יוגדרו בחוק והן באמצעות הליכי פיקוח לאחר אימוץ החוק.

(3) חשש מאפקט מצנן

הזכות להפגין זוכה בישראל להגנה גבוהה, בתור זכות יסוד אשר מעצבת את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי. מאז משבר הקורונה, חופש ההפגנה התכנס למרכז החיים הציבוריים של ישראל. כך, מחאה גוררת מחאה, המחאה הגדולה בהיסטוריה של מדינתנו הצעירה בנושא מערכת המשפט נולדה ונמשכה חודשים רבים.

"לאחרונה, באופן מפתיע ואף מדאיג, מערכת עין הנץ הופיעה בזירת המחאה בגרסה ניידת, המונחת על משאית משטרתית"

לאחרונה, באופן מפתיע ואף מדאיג, מערכת עין הנץ הופיעה בזירת המחאה בגרסה ניידת, המונחת על משאית משטרתית. הבחירה להכניס לשימוש שכזה את מערכת עין הנץ עלולה להתגלות בתור מאיץ שלילי אשר יכול להעמיק את הקרע בין האזרח לגופי אכיפת החוק, ולהגביר את החשד כלפי גופי אכיפת החוק. כמו כן, השימוש בעין הנץ בזירת ההפגנה מאפשרת לעקוב אחר מפגינים, להרתיע אותם מלמחות ואף - במקרה

ד"ר טל מימרן

ראש תוכנית "אמנה חברתית לעידן הדיגיטלי" במכון תכלית, חוקר ומרצה בתחומי המשפט הבינלאומי והסייבר.



עו"ד עדן פרבר

עורכת דין וחוקרת בתוכנית "אמנה חברתית לעידן הדיגיטלי" במכון תכלית.

