

30 ביולי 2020

לכבוד
ניצב מוטי כהן, מ"מ המפכ"ל
משטרת ישראל - המטה הארצי
ירושלים

שלום רב,

הנדון: מערכת "עין הנץ" – מעקב שלא כדין

אנו פונים אליך בעניין השימוש שעושה משטרת ישראל במערכת המעקב "עין הנץ", אשר עוקבת אחר תנועת כלי-רכב ונהגים באזורים נרחבים בארץ ומתעדת אותם, ובמאגר המידע שנוצר אגב פעילותה של מערכת זו. "עין הנץ" מבוססת על מצלמות שקוראות ומפענחות לוחיות רישוי של כלי רכב, ובדרך זו "מזהות" את כלי הרכב ואת נהגיהם. השימוש במערכת גורם באופן מובנה לפגיעה בלתי מידתית בזכויות חוקתיות – בזכות הפרטיות, בחופש התנועה ובזכות להליך הוגן – פגיעה שיטתית ורחבת היקף, שאפילו אינה מעוגנת בחוק, ועל כן יש לחדול מהפעלתה ומהשימוש בה.

1. בטרם נפרט את אופן פעילות המערכת ואת טענותינו בעניין זה, נקדים ונציין, כי אזרחים במדינה דמוקרטית אינם אמורים להתעורר בוקר אחד ולגלות שהם נתונים למעקב שיטתי כמו זה שמבצעת מערכת "עין הנץ", וזאת מבלי שהתקיים דיון ציבורי ופרלמנטרי קודם להכנסתה לשימוש.
2. בקשה מפורטת שהגשנו לפי חוק חופש מידע נדחתה על ידי המשטרה בהסתמך על הפטור שיש ל"מערכי המודיעין והחקירות של משטרת ישראל" לפי סעיף 14 לחוק, ואפילו סירבתם "לאשר או להכחיש שמערכת עין הנץ עובדת על קליטת לוחיות רישוי"¹. מעטה החשאיות והסודיות שאופף את "עין הנץ" ואת השימוש שעושה בה המשטרה הוא **שערוייתי** בשים לב לפגיעות החוקתיות הכרוכות במערכת והוא **מופרז** בהשוואה לכל מה שמקובל בעולם בהקשר של מערכות דומות.

תיאור המערכת

3. מערכת "עין הנץ" הינה מערכת התראתית המבוססת על מערך מצלמות המותקנות בתחנות קצה, ומייצרות התראות מקוונות בזמן אמת. המערכת עושה שימוש בטכנולוגיית ALPR (Automatic License Plate Recognition), דהיינו "טכנולוגיות עיבוד תמונה מתקדמות המאתרות, עוקבות, מצלמות ומזהות לוחיות רישוי של כלי רכב בזמן אמת, הפועלות 24/7 בכל ימות השנה במשימות רבות."²

¹ הבקשה (מס' 193/20) – מכתבנו מיום 27.2.2020; דחיית הבקשה – מכתבכם מיום 27.3.2020.
² משטרת ישראל, תכנית עבודה לשנת 2015; משטרת ישראל, מכרז פומבי מס' 35/2012 מכרז לאספקת מערכת LPR (פורסם 17.10.2012).

4. לפי פרסומים בתקשורת, אגף החקירות והמודיעין של המשטרה הציב את המצלמות המתקדמות לפני מספר שנים במטרה לאסוף ולעבד מידע על כל כלי רכב שחולף על פני כל מצלמה - היכן נסע, מתי, מוצא הנסיעה ויעדה ועוד.³
5. בכל זיהוי כלי רכב על ידי המערכת, מבוצעת הרכשה הכוללת צילומי וידאו וסטילס, לרבות תמונת הרכב והנוסעים בתוכו וכן תמונות ממוקדות של לוחית הרישוי, שעליהן מוטבעים מועד הצילום ומיקום מדוייק של המצלמה.⁴
6. המערכת משמשת במשימות רבות ומגוונות, עובדת ב"online-ו-offline לטובת מערכי השיטור, החקירות והמודיעין, ומאפשרת לנהל תהליכים מחקריים של דפוסי מידע שנאספו במערכת LPR.⁵
7. על סמך המידע המצוי ברשותנו, ניתן למנות שני אופני פעולה מרכזיים של "עין הנץ":
- 7.1. **איתור כלי רכב "מבוקשים" לפי התראות המוזנות במערכת** – המערכת מתריעה בזמן אמת בפני שוטרים שנמצאים בשטח על רכב או בעל רכב שחלף זה עתה על פני המצלמה ושיש לגביו מידע מסוים המצדיק את עיכוב הנהג לבדיקה: רכב ללא רישיון, רכב גנוב וכדומה. "הרשימה השחורה" של כלי הרכב המבוקשים אינה נוגעת רק לכלי הרכב עצמם (רכב גנוב, ללא רישוי רכב וכו') אלא גם לבעל הרכב. כך, לדוגמה, אירע שמערכת עין הנץ התריעה על בעל רכב שהייתה לגביו אינדיקציה, שהוא "דרוש/מוזמן למתן עדות בבית המשפט" ובעקבות זאת הוא עוכב והתבקש להתלוות לתחנת המשטרה.⁶
- 7.2. **יצירת מאגר מידע ואיתור מאוחר של כלי רכב ונהגים** – המערכת אוספת נתונים על כלל כלי הרכב שחולפים על פני המצלמות. נתונים אלה כוללים את תמונת הרכב והנוסעים בו, תמונת לוחית הרישוי שלו, המיקום והזמן שבהם צולם הרכב. כל המידע מועבר לשרת מרכזי במטה הארצי ונשמר שם למשך זמן ממושך ובלתי ידוע, כדי שיוכל בעתיד לשמש את חוקרי המשטרה לאיסוף ראיות על זהות הנהגים שחלפו במקום ובזמן מסוימים, או כדי להתחקות אחר נתיב תנועתם של כלי רכב או נהגים מסוימים. בסיכומו של דבר, עין הנץ מייצרת מאגר מידע אדיר על כל כלי הרכב והנהגים שנסעו בצירים שבהם היא פרושה. מאגר המידע "מטוייב" ומועשר באמצעות ממשקים לכל מערכות ה-LPR של רשויות אכיפה החוק, וגם לתשתיות האזרחיות העושות שימוש בטכנולוגיית LPR.⁷

הפגיעה בזכויות חוקתיות

8. ניהול מעקב קבוע ורצוף אחר מיקומם של אזרחים שומרי חוק יוצר פגיעה קשה בזכות הפרטיות. נתוני המיקום ותנועתו של אדם הם בגדר מידע פרטי ובאים תחת קורת הגג של הזכות הפרטיות, הן במובנה החוקתי והן לפי חוק הגנת הפרטיות.

³ דניאל דולב "המשטרה מחזיקה מאגר מידע סודי על תנועות של אזרחים" **וואלה** 6.5.2020; אבי אשכנזי "האח הגדול: המשטרה התקינה עשרות מצלמות לתייעוד משתמשי הדרך" **וואלה** 14.1.2019; רוני זינגר "אנחנו יודעים איפה נסעת בקיץ האחרון" **השומרים** 2.7.2020.

⁴ צוות פיתוח תשתיות באגף הטכנולוגיה והתקשוב במשטרת ישראל, "חוות דעת מומחה – מערכת "עין הנץ"".

⁵ משטרת ישראל, דוח שנתי לפי חוק חופש המידע לשנת 2017.

⁶ ת"ק (ראשלי"צ) 12418-01-19 **וינרב נ' משטרת ישראל** (21.4.2019); ור' גם מכרז מס' 35/12 הנ"ל, שמונה בין "משימות" המערכת – "איתור רכבים שבעליהם העבריינים דרושים לחקירה ואו צריכים להיות מובאים לדין, נהגים מורדים מהכביש שממשיכים לנהוג, עברייני תנועה כבדים..."

⁷ מכרז מס' 35/12 הנ"ל; דניאל דולב "באדיבות העיריות, המשטרה מרחיבה את מאגר המידע הסודי שלה" **וואלה** 21.5.2020.

9. יתרה מזאת, "מי שיודע נתונים על מקום הימצאנו, ויותר מכך, על התנועה שלנו במרחב ובוודאי כאשר המידע נצבר לאורך זמן, יכול להסיק מידע אישי על אודותינו... נתוני מיקום יכולים להעיד על מידע אישי רגיש בהרבה, למשל, על העדפות דת, תרבות ופנאי, קשרים חברתיים, על מצב כלכלי, נטייה מינית טיפולים רפואיים ועוד.⁸
10. מעבר לכך, למערכות המעקב בכלל, ולמערכת עין הנץ בפרט, יש השפעה שלילית המגבילה את מרחב הפעילות וההתנהגות שלנו ופוגעת בחופש שלנו במובנו הבסיסי ביותר. כפי שמוסבר בהנחיית רשם מאגרי המידע בעניין השימוש במצלמות מעקב: "למבט העוקב אחרי בני אדם יש כוח ממשמע וממסטר המשפיע על אופן התנהגותם... חלק ניכר מהפעילויות הנתפסות באמצעי התיעוד הדיגיטליים הן פעילויות שגרתיות יומיומיות תמימות, שאינן מהסוג שהחברה מבקשת למנוע. בשל כך למעקב המתמיד יש גם השלכה שלילית..."⁹
11. השימוש במערכת "עין הנץ" משבש לחלוטין את ההסדרים החוקיים המקימים למשטרה סמכות לעקב כלי רכב ובני אדם תוך פגיעה בחירות, בחופש התנועה ובזכות להליך הוגן. מערכת עין הנץ מובילה לעיכובם של אנשים בעודם נוסעים בכביש ללא כל הסמכה בחוק, על בסיס "התראות" שונות ומגוונות.
12. המערכת משרה אפקט מצנן שפוגע גם בחופש התנועה - "חופש המצוי ברמה הגבוהה ביותר במידרג הזכויות בישראל".¹⁰ "העיקרון החוקתי בדבר האוטונומיה של הרצון הפרטי ופיתוח אישיותו של כל פרט, טומן בחובו את גם את חירותו של הפרט לנוע למחוז חפצו בלא הפרעה".¹¹
13. מערכת "עין הנץ" יוצרת למעשה "מסלול עוקף" לעקרונות ולהגבלות שעוגנו ב**חוק סדר הדין הפלילי** (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת), התשס"ח-2007. במקרים רבים די ב"עין הנץ", שנגישה כמעט לכל שוטר, כדי לברר היכן שהה אדם במועד מסויים בעבר, ואין צורך בצו שיפוטי כדי לקבל נתוני מקום. ואכן, בג"ץ הדגיש את חשיבותו של חוק נתוני תקשורת למניעת פגיעה בלתי מידתית בזכויות הפרט ואת חשיבות ההקפדה של רשויות אכיפת החוק למימושו באופן זהיר ומידתי: "אכן ראוי ליתן בידי רשויות האכיפה כלים מתאימים שיסייעו להן באכיפת החוק במציאות המשתנה. לצד זאת, אין גם כל ספק כי מהלכים אלה הינם בעלי פוטנציאל פגיעה רב בפרטיותם של התושבים. מציאות זו מחייבת יצירת הסדרים מורכבים שנותנים משקל ראוי למכלול האינטרסים העומדים על הפרק".¹²
14. מאגר המידע ש"עין הנץ" מזינה ומעדכנת יוצר "כלי מעקב" רגיש ומסוכן, ששני רק ל"כלי" שמנהל השב"כ.¹³ אכן, מותר להניח, שהמידע ב"כלי" המשטרה אינו רצוף ומלא כמו המידע שהשב"כ שואב באופן רציף מכל ספקי התקשורת בארץ. ועדיין, מדובר בכלי שמאפשר לחזור "במנהרת הזמן" כדי לשחזר את מקום הימצאו של אדם, את מסלול תנועתו, ולעיתים גם מגעים שקיים עם אחרים – לפני שבוע, לפני חודש, לפני שנה... ולמותר לציין, שאפשרויות שמציע

⁸ מיכאל בירנהק "פרטיות במשבר: הנדסה חוקתית והנדסת פרטיות" משפט וממשל (יתפרסם ב-2021); ראה גם עת"ם (ת"א) 17-06-28857 עמותת חברות הסיעוד נ' משרד הביטחון [1.7.2019].

⁹ הנחית רשם מאגרי המידע מס' 4/2012 "שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן", פס' 2.2; ור' עוד: מיכאל בירנהק, מרחב פרטי: הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה, עמ' 182 ו-429 (2010).

¹⁰ בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא (4) 1, 54 (1997).

¹¹ בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המסים, פ"ד סד(2) 519, 479 (2010).

¹² בג"ץ 3809/08 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל, פס' 42 לפסה"ד של הנשיאה בניש (28.5.2012).

¹³ ר' בג"ץ 2109/20 בן מאיר נ' ראש הממשלה (26.4.2020); רונן ברגמן ועידו שברצטוך "הכלי נחשף: המאגר הסודי של השב"כ שאוסף סמסים, שיחות ומיקומים שלכם" ידיעות אחרונות 27.3.2020.

"הכלי" המשטרתי הולכות ומתעצמות כיוון שמאגר המידע מטוייב ומועשר על דרך הצלבה עם מאגרי מידע נוספים המצויים בידי המשטרה.

15. הקמתו של מאגר המידע "עין הנץ" כשלעצמו, ועוד לפני שנבחן את האופן והאינטנסיביות של השימוש בו, מהווה פגיעה קשה בזכות הפרטיות. כלי שמתעד ו"זוכר" את תנועתם היומיומית של מאות אלפי אזרחים שאינם חשודים בדבר הוא צלם בהיכל של כל חברה חופשית ודמוקרטית, והוא מקים חשש מאיים וממשי "מפני כוחה העודף של המדינה, שתרכז בידיה מידע רב לגבי אזרחים ותושבים ותעשה שימוש לרעה באותו מידע".¹⁴

פעולה בחוסר סמכות

16. נמצא, אפוא, שאיסוף נתונים ויצירת המאגר **פסולים מיסודם** ואין לאפשר אותם כלל. באשר לשימוש בטכנולוגיה של פענוח לוחיות זיהוי לצורך איתור בזמן אמת של רכבים על בסיס התרעות לקיומן של עבירות - הפעלה של מערכת מסוג זה מחייבת הסדרה בחוק.

17. עקרון חוקיות המינהל מקבל משנה תוקף כאשר שאלת ההסמכה נסבה על פעולות הכרוכות בפגיעה בזכויות יסוד.¹⁵ בהתאם לכך נקבע, כי כאשר הפעולה המינהלית עלולה להביא לפגיעה בזכויות הפרט, אין די בכך שהרשות מצביעה על הוראת חוק כללית שעשויה להתפרש כמקור הסמכה לפעולתה, אלא עליה להצביע על הסמכה ברורה, מפורטת ומפורשת בחקיקה ראשית.¹⁶

18. למותר לציין, כי אין בהגנות שבחוק הגנת הפרטיות או בהוראה הקובעת פטור מאחריות ל"רשות ביטחון" כדי לרפא את הפגם, באשר "הוראה זו מעניקה, בדיעבד, הגנה בשל פגיעה בפרטיות במקרה פרטי של משפט פלילי או אזרחי. ודאי שאין בה כדי להכשיר מראש מדיניות כללית של רשות מינהלית הכרוכה בפגיעה בפרטיות".¹⁷

19. על החריגה הקיצונית של מערכת עין הנץ מעקרון חוקיות המנהל ניתן ללמוד מהאופן שבו הסדירה הכנסת לפני שנים אחדות את סמכותן של רשויות מקומיות לעשות שימוש בטכנולוגיה דומה לצורך אכיפת העבירה של "שימוש שלא כדין בנתיב נסיעה".¹⁸ הכנסת לא הסתפקה בקביעת הסמכות להפעיל מצלמות, אלא קבעה בתיקון לפקודת התעבורה הסדרים מהותיים ומפורטים כדי לצמצם את הפגיעה בפרטיות האזרחים, ובין היתר: העבירות שרק אותן אפשר יהיה לאכוף באמצעות מצלמות והנסיבות שבהן ניתן יהיה לעשות זאת; ההסמכה וההכשרה שיידרשו ממי שיטפל במצלמות ובמידע המופק מהן; הגבלה על חיבור מאגר המידע שיופק מהמצלמות למאגרי מידע אחרים ברשות המקומית והוראות בדבר אבטחת המידע.

20. יתרה מכך, כניסתו לתוקף של התיקון לפקודה **הותנתה** בתקנות מפורטות, שתתקין שרת המשפטים באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, ושבהן יוסדרו: אופן הצבת המצלמות; אופן שמירת הצילומים והמידע המתועד בהם ומשך שמירת הצילומים; אופן הגישה לצילומים וההרשאות לשימוש בהם, ובכלל זה חיבור מאגר המידע למאגרים אחרים ועוד.¹⁹

¹⁴ בג"ץ 8070/98 **האגודה לזכויות האזרח נ' משרד הפנים**, פ"ד נח (4) 842, 856 (2004).

¹⁵ רע"פ 10141/09 **בן חיים נ' מדינת ישראל**, פ"ד סה(3) 305, 335-337 (2012); דפנה ברק-ארוז **משפט מנהלי** כרך א, 106.

¹⁶ בג"ץ 1437/02 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים**, פ"ד נח(2) 746, 762 (2004); בג"ץ 6824/07 **מנאע נ' רשות המסים**, פ"ד סד(2) 479, 498 (2010).

¹⁷ רע"א 2558/16 **פלוגית נ' קצין התגמולים**, פסי' 59 (5.11.2017); להוראת הפטור ר' סעיף 19 לחוק הגנת הפרטיות.

¹⁸ **חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 113)**, התשע"ה-2015 (ס"ח 2499 (5.8.2015) ע' 238).

¹⁹ **תקנות התעבורה (הפעלת מצלמות בידי רשות מקומית לשם תיעוד שימוש שלא כדין בנתיב תחבורה ציבורית)**, תשע"ז-2016.

21. זוהי רק דוגמא לאופן שבו יש להסדיר בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה שימוש במערך מצלמות מעקב. לעומת זאת השימוש ב"עין הנץ" לא הוסדר אפילו בנוהל פנימי. במכתב הדוחה את בקשתנו לקבלת מידע על המערכת נאמר, שרק "בימים אלו שוקדת חטיבת המודיעין על הכנת נוהל עבודה מסודר", וזאת למרות שהמערכת פועלת במשטרה מאז שנת 2013 (ראו מכתבכם מיום 24.3.2020 – ה"ש 1 לעיל).

סוף דבר

22. כפי שעולה מהדברים לעיל, השימוש במערכת עין הנץ חורג באורח קיצוני מסמכויות המשטרה תוך פגיעה בזכויות יסוד חוקתיות. מצב שבו חידושי הטכנולוגיה מופעלים בשטח לפני שמתבצעת לגביהם הסדרה חוקית מפורטת ואחראית אינו ראוי ואינו חוקי. יתר על כן, ניסיון העבר מלמד שבדרך זו מסיג המינהל הציבורי פעם אחר פעם את גבולו של המחוקק, ובסופו של דבר, כאשר נפנים לעגן בחקיקה את פעילותה של המערכת הטכנולוגית, נאלץ המחוקק לתפור את ההסדר החוקי לפי העובדות שנקבעו בשטח. יוצא, אפוא, שמעבר לכך שמערכת "עין הנץ" פוגעת בזכויות יסוד, הקמתה והפעלתה בדרך שנעשו מהוות תקלה חמורה בעקרונות יסוד של הפרדת רשויות ודמוקרטיה.

23. דברים אלה מטרידים במיוחד לנוכח ההנחה המסתברת, ש"עין הנץ" אינה עומדת לבדה, אלא היא רק אחת מטכנולוגיות המעקב שהוכנסו לשימוש בעבר ויוכנסו לשימוש בעתיד על ידי משטרת ישראל. בימים האחרונים התבררנו שדחיתם גם את בקשת המידע שהגשנו, בעניין השימוש שעושה המשטרה בטכנולוגיה של זיהוי פנים, וזאת מאותם נימוקים שמשמשים להסתרת המידע בעניין עין הנץ.²⁰

24. נבקשכם, אפוא, לחדול לאלתר משימוש במערכת "עין הנץ", ולמחוק ולמצער להשהות את השימוש במאגר המידע עד להכרעה שיפוטית בעניין. למותר לציין שדרישה זו יפה גם לטכנולוגיות זיהוי פנים ולטכנולוגיות מעקב דומות, שאינן מוסדרות בחקיקה.

בכבוד רב ונברכה,
 אבנר פינצ'וק, עו"ד
 אן סוצ'יו, עו"ד

העתקים:

מר רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי - חוקתי)
 גבי עמית מררי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי)
 תנ"צ אילת אלישר, היועצת המשפטית, משטרת ישראל

²⁰ הבקשה (מס' 560/20) – מכתבנו מיום 30.6.2020; דחיית הבקשה – מכתבכם מיום 26.7.2020.