

האגודה לזכויות האזרח בישראל
באמצעות ב"כ, עו"ד ניצן אילני ואח'

ה ע ו ת ר ת

- נ ג ד -

1. הכנסת
2. הוועדה לביטחון לאומי
באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת
משכן הכנסת, קריית בן גוריון ירושלים, 9195016
טלפון : 02-6408650 ; פקס : 02-6496801, מייל : arkaot@knesset.gov.il
3. משטרת ישראל
4. השר לביטחון לאומי
5. הרשות להגנת הפרטיות
על-ידי פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים,
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל : 02-6466588, פקס : 02-6467011

ה מ ש י ב י ם

תגובה מקדמית מטעם המשיבות 2-1

1. עניינה של העתירה, בחוקתיותו של חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 40), התשפ"ד-2024 (להלן : **החוק המתקן**). העותרים מבקשים כי החוק המתקן יבוטל, ולחילופין מבקשים כי יבוטלו סעיפים 10-ה ו-10-ז ו-10-יב לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן : **פקודת המשטרה**, או : **הפקודה**) כפי שנחקקו בחוק המתקן.

סעד נוסף שמבקשים העותרים נוגע לחוקיותה של תקנה 2 לתקנות המשטרה (מערכת צילום מיוחדת המזהה לוחיות רישוי של כלי רכב – מערכת LPR), התשפ"ד-2024 (להלן : **התקנות**).
2. בהתאם לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן : **חוק הכנסת**), מתכבדות המשיבות 2-1 (להלן : **הכנסת**) להשמיע טענותיהן להוכחת תוקפם של החוק המתקן ושל התקנות.
3. בעתירה מתבקש סעד נוסף, הנוגע לנהלים משטרתיים שונים. מטבע הדברים, תגובת הכנסת אינה נוגעת לסעד זה.
4. הפרוטוקולים של הדיונים במליאת הכנסת ובוועדות הכנסת, וכן נוסחי הצעת החוק המתקן שנדונו וקישורים לחומרי הרקע, זמינים בדף החוק המתקן באתר מאגר החקיקה הלאומי, בכתובת המקוצרת : <https://did.li/BGZ-5406-03-25>.

א. הצעת החוק המתקן

5. ביום 27.6.22 פורסמה ברשומות הצעת חוק ממשלתית – הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37) (מערכות צילום מיוחדות), התשפ"ב-2022 (להלן: **הצעת החוק הקודמת**). בדברי החסבר להצעת החוק הקודמת צוין כי מטרתה להסדיר היבטים מסוימים של הצבת מערכות צילום מיוחדות במרחב הציבורי ושימוש בהן על ידי משטרת ישראל:

"מטרת חוק זה היא להסדיר היבטים מסוימים של הצבה של מערכות צילום מיוחדות במרחב הציבורי ושימוש בהן על ידי משטרת ישראל. מדובר במערכות צילום הכוללות יכולות עיבוד המאפשרות צילום של אובייקטים או של אנשים, והשוואתם למידע מזוהה שהוזן למערכת בעניינם, באופן שעשוי לאפשר לזהות את האובייקט או את האדם המצולם אם הוזן מידע כאמור... שימושים אלה מאפשרים למשטרה להתחקות אחר זהותם ומיקומם של חשודים בביצוע עבירות, ולכן מהווים כלי יעיל ואפקטיבי לצורך גילוי ומניעה של עבירות ומילוי תפקידי המשטרה בשמירת הסדר הציבורי והגנה על שלום הציבור וביטחוננו."

הצעת החוק הקודמת מצורפת ומסומנת **מש/1**

6. בהצעת החוק הקודמת הוצע להוסיף לפקודת המשטרה הוראות המסדירות את השימוש במערכות צילום מיוחדות – קרי, מערכות צילום הכוללות יכולת טכנולוגית לזיהוי אדם או חפץ בזמן אמת, ובכך מאפשרות להתחקות או לבלוש אחריו. הצעת החוק הקודמת כללה סימן המסדיר את ההתקנה והשימוש במערכות צילום ביומטריות, וסימן נוסף המסדיר את ההתקנה והשימוש במערכות צילום מיוחדות שאינן ביומטריות.

7. הצעת החוק הקודמת לא קודמה, ולא הועלתה להצבעה במליאת הכנסת בקריאה הראשונה.

8. ביום 27.2.23 פורסמה ברשומות הצעת חוק ממשלתית ששמה: הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 40) (מערכות צילום מיוחדות), התשפ"ג-2023 (להלן: **הצעת החוק**). בדברי החסבר להצעת החוק צוין – בדומה לדברי החסבר להצעת החוק הקודמת – כי מטרתה להסדיר היבטים מסוימים של הצבת מערכות צילום מיוחדות במרחב הציבורי ושימוש בהן על ידי משטרת ישראל, אך הפעם מבלי לאפשר זיהוי ביומטרי של בני אדם:

"מטרת חוק זה היא להסדיר היבטים מסוימים של הצבה של מערכות צילום מיוחדות במרחב הציבורי ושימוש בהן על ידי משטרת ישראל. מדובר במערכות צילום הכוללות יכולות עיבוד המאפשרות צילום של אובייקטים והשוואתם למידע מזוהה שהוזן למערכת בעניינם, באופן שעשוי לאפשר לזהות את האובייקט המצולם אם הוזן מידע כאמור... שימושים אלה מאפשרים למשטרה להתחקות אחר זהותם ומיקומם של חשודים בביצוע עבירות, ולכן מהווים כלי יעיל ואפקטיבי לצורך גילוי ומניעה של עבירות ומילוי תפקידי המשטרה בשמירת הסדר הציבורי והגנה על שלום הציבור וביטחוננו."

הצעת החוק מצורפת ומסומנת **מש/2**

9. כאמור, בין הצעת החוק הקודמת לבין הצעת החוק קיים הבדל משמעותי: בעוד הצעת החוק הקודמת ביקשה להסדיר הצבת מערכות צילום המאפשרות זיהוי של אובייקטים או של אנשים (כלומר, מערכות הכוללות זיהוי ביומטרי), הצעת החוק ביקשה להסדיר הצבת מערכות צילום המאפשרות זיהוי של אובייקטים בלבד (כלומר, ללא זיהוי ביומטרי). בדברי ההסבר להצעת החוק צוין שהמשטרה כבר עושה שימוש במערכת צילום 'עין הנץ', המבוססת על טכנולוגיה לזיהוי לוחיות רישוי, ומוצע לעגן בחקיקה כללים לגבי הצבת מערכות דומות, הפעלתן והשימוש בתוצריהן.
10. בפועל, בהצעת החוק הוצע להוסיף פרק חדש לפקודת המשטרה – פרק שני¹, שכותרתו "מערכות צילום מיוחדות" – ובו לעגן את הכללים שיחולו לגבי הצבה והפעלה של מערכות אלו ושימוש במידע הנאגר בהן. בהצעת החוק הובהר כי הוראותיה מהוות הסדר שלילי לגבי הצבת מערכות צילום מיוחדות על ידי המשטרה והפעלתן (סעיף 10ב להצעת החוק), וזאת בכפוף לקבוע בסעיף 10כ להצעת החוק; וכי מערכות הצילום לא ישמשו, ככל שניתן, באופן המאפשר צילום אדם כשהוא ברשות היחיד (סעיף 10ג).
11. באופן כללי, הצעת החוק ביקשה להסדיר את הצבתן והפעלתן של שני סוגי מערכות צילום: מערכות נייחות ומערכות ניידות. מערכות הצילום הללו משמשות לשני שימושים:
- א. התראות זמן אמת – המשטרה מזינה רשימת חפצים למערכת (לדוגמה: רשימת מספרי רישוי של כלי רכב), והמערכת מתריעה כאשר חפץ הכלול באותה רשימה עובר ליד אמצעי הצילום.
- ב. בחינה בדיעבד – שימוש במאגר מידע שיוצרת המערכת, הכולל את רשימת החפצים שעברו במקום מסוים, לצורך חקירה משטרתית.
12. סעיף 10ז להצעת החוק כולל רשימה סגורה של מטרות שניתן לעשות שימוש במערכות צילום מיוחדות לצורך השגתן. מטרות אלה כוללות בין השאר מניעת עבירות פשע או עבירות מסכנות חיים, מניעת עבירות המסכנות את שלום הציבור או את ביטחון המדינה, גילוי מעורבים בתכנון או בביצוע עבירות כאמור, מניעת פגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש, איתור נעדר או אדם שיש חשש לשלום, ואכיפת איסורי כניסה למקומות ציבוריים. בדברי ההסבר צוין שסעיף זה מגדיר בצורה מצומצמת את המטרה שלשמן רשאית המשטרה להציב ולהפעיל מערכות צילום מיוחדות, וזאת כדי להבטיח מתן משקל ראוי לשמירה על הזכות לפרטיות.
13. סעיפים 10ט-10יב להצעת החוק קובעים הוראות שונות הנוגעות להצבת מערכות צילום, שתכליתן למזער את הפגיעה בפרטיות. בין השאר, בסעיפים אלו נקבעו הוראות המתוות את שיקול דעתו של הקצין המוסמך בהצבת מצלמות ניידות; הוראות המסדירות את יידוע הציבור, במידת האפשר, על מיקומה של מצלמה נייחת; הוראות המגבילות את משך הזמן שבו ניתן להציב מצלמה נייחת באותו מקום; הוראות המבטיחות בחינה עתית באשר

למיקום המצלמות; וכן הוראות מיוחדות הנוגעות למצלמות המצלמות את כל המרחב הציבורי ביישוב או את כל דרכי הגישה ליישוב וממנו.

14. סעיף 10ג להצעת החוק כולל את המטרות שלשם ניתן לעשות שימוש טכנולוגי במידע שנאגר במערכת צילום מיוחדת. מטרות אלה כוללות בין השאר הצלת חיי אדם, גילוי עבירות פשע או עבירות עוון המנויות בתוספת החמישית, קיומו של הליך פלילי, חילוט רכוש, חקירת דפוסים של ביצוע עבירות כאמור, ועוד. סעיף 10ג(ב) להצעת החוק קובע כי שימוש טכנולוגי במידע ישן ייעשה רק אם ניתן לכך אישור מיוחד, ולשם השגת מטרה הנוגעת לעבירות פשע חמור בלבד.¹ הוראה זו מובהרת בסעיף 10יד(ג) להצעת החוק, הקובע את משך הזמן המרבי שבו ניתן לשמור את המידע שנאגר במערכות הצילום המיוחדות, כדלהלן:

“מידע שנאגר במערכת צילום מיוחדת יישמר לפרק הזמן הדרוש להשגת המטרה שלשמה הוצבה, בשים לב לסוג מערכת הצילום המיוחדת, אופן הצבתה ומיקומה, ובלבד שפרק הזמן כאמור לא יעלה על שנתיים, ולעניין מצלמה מיוחדת ניידת – על שנה; ואולם בחלוף שישה חודשים לכל היותר, ולעניין מצלמה מיוחדת ניידת – בחלוף שלושה חודשים לכל היותר, יופרד מידע כאמור ממידע אחר שנאגר במערכת הצילום המיוחדת ויחולו לגבי השימוש בו ההוראות לפי סעיף 10ג(ב).”

15. הצעת החוק כוללת הוראות רבות המחייבות לעשות שימוש במידע שנאגר במערכות הצילום המיוחדות באופן מידתי בלבד, ומורות על קביעת נהלים שיסדירו שימוש זה.

16. ביום 1.3.23 דנה מליאת הכנסת בהצעת החוק והחליטה לאשרה בקריאה הראשונה. ההצעה הועברה לוועדה לביטחון לאומי (להלן: **הוועדה**) לצורך הכנתה לקריאות השנייה והשלישית.

ב. דיוני הוועדה בהצעת החוק המתקן

17. בין התאריכים 31.5.23 ו-3.1.24 קיימה הוועדה ארבע ישיבות לצורך הדיון בהצעת החוק. לפני הוועדה הונחו חומרי רקע מטעם האגודה לזכויות האזרח, הסנגוריה הציבורית וגורמים נוספים. בנוסף, בישיבות נשמעו עמדותיהם של חברי כנסת, נציגי הייעוץ המשפטי לוועדה, נציגי המשטרה, המשרד לביטחון לאומי ומשרדי ממשלה רלוונטיים נוספים, נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה ונציגים של החברה האזרחית ביחס להצעת החוק.

18. באופן כללי, החוט השוזר את כל הדיונים שערכה הוועדה בהצעת החוק הוא הניסיון למצוא את האיזון הראוי בין השמירה על ביטחון הציבור לבין החשש לפגיעה בפרטיות. כך פתח יו"ר הוועדה, חה"כ צביקה פוגל, את הדיון הראשון בהצעת החוק שנערך ביום 31.5.23 (עמ' 2 לפרוטוקול):

“לנו כוועדה על כל משתתפיה יש פה תפקיד מאוד מאוד חשוב, אנחנו נדרשים בעצם למצוא את דרך הביניים או את האיזון שבין, אני אקרא לזה בדרך הפשוטה

¹ “פשע חמור” הוא פשע שעונשו 7 שנות מאסר או יותר, וכן פשעים המנויים בתוספת הרביעית לפקודה.

ביותר, הפגיעה בפרטיות שלנו, לבין הצורך להשתמש במידע המתקבל מהמצלמות כדי לאפשר למשטרה להביא הישגים טובים יותר בכל התחומים שבהם הם מתעסקים."

19. כבר בראשית הדיונים צוין בוועדה כי הצעת החוק אינה מאפשרת שימוש במערכות צילום ביומטריות, המזהות בני אדם, אלא נועדה להסדיר את הפעלתן של מערכות צילום המזהות חפצים בלבד, דוגמת לוחיות רישוי של כלי רכב. כך אמר עו"ד חיים אמיגה, נציג הלשכה המשפטית במשרד לביטחון לאומי (שם, עמ' 3):

"ראשית אני רוצה להדגיש שהצעת החוק מערכות צילום מיוחדות שמונחת על השולחן הוועדה, אינה כוללת בתוכה מערכות צילום ביומטריות, כל החלק הביומטרי פוצל על ידי הממשלה בהחלטתה והוסר בשלב זה מהצעת החוק, אז חשוב לשים את הדברים על השולחן. אנחנו עוסקים במערכות צילום חכמות, מיוחדות... למרות שהצעת החוק בנויה בצורה כזאת שניתן יהיה להכניס מערכות נוספות בהמשך בכפוף לתקנות שהותאמו לאותן מערכות, כרגע מה שאנחנו עוסקים בו זה מערכת עין הנץ של המשטרה, מערכת זיהוי שבעצם מצלמת את הרכבים העוברים, ויכולה לעבד את התמונה ולהגיע לזיהוי לוחיות LPR לוחיות רישוי הרישוי גם בזמן אמת. אני רוצה לציין שזה בעצם מערכת שאנחנו נתקלים בה גם בחיי היום יום ברמה כזאת או אחרת, בחניון שאתה משלם כרטיס חניה והשער נפתח באופן אוטומטי, זה בעצם באמצעות זיהוי של לוחית הרישוי, כמובן שהשימוש המשטרי הוא שונה ורחב יותר..."

20. עו"ד אמיגה עמד על המנגנונים הרבים הכלולים בהצעת החוק שמטרתם להבטיח את הפיקוח והבקרה על השימוש במערכות הצילום, וסיכם את דבריו בהדגשת חשיבות המערכת לפעילות המשטרה (שם, עמ' 4):

"בשורה התחתונה... אין חולק ששימוש במערכות מהסוג הזה כרוך בפגיעה בפרטיות... מאידך, כמו שהמשטרה גם תוכל להרחיב ולפרט, מדובר בכלי חיוני ואפקטיבי מאין כמותו לפעילות המשטרה, למאבק שלה בטרור, בפשיעה ובחלק מהאתגרים שכולנו מכירים שעומדים לפתחה. ולכן הצעת החוק מבקשת בעצם לאזן בין הצרכים השונים, אנחנו מקווים מאוד שעשינו עבודה טובה בעניין הזה בהצעת החוק, וקבענו את האיוונים הנכונים כדי ששני האינטרסים, שמירה על ביטחון הציבור ושלום הציבור וביטחונו מחד, אל מול פגיעה מינימלית בזכויות הפרט מאידך, יבואו לידי ביטוי..."

21. יו"ר הוועדה שיתף את חברי הוועדה בשני מקרים שאירעו לו עצמו – במקרה אחד מערכת עין הנץ סייעה לאתר במהירות אדם שהרים רחפן בסמוך לביתו של יו"ר הוועדה, והיה חשש שהוא מבקש לפגוע בו; ובמקרה נוסף מערכת זו הצילה את חייו של נעדר שיצא לטיול, התייבש, ואותר בזכותה בעודו בחיים (שם, עמ' 5). בהמשך, עו"ד סני'צ גלעד בהט מהייעוץ המשפטי של המשטרה תיאר איך תיעוד ידני של כלי הרכב היוצאים מאילת אפשר כבר בשנת 1997 את תפיסתו של אדם שהורשע ברצח ובניסיון לרצח (שם, עמ' 9).

22. עו"ד נירית להב-קניזו, נציגת משרד המשפטים, עמדה גם היא על המתח שבין הפגיעה בפרטיות לבין הצורך לתת כלים למשטרה להילחם בפשיעה כדי להגן על זכויות האזרחים לחיים, לחירות, לשלמות הגוף, לקניין ועוד. לדבריה, הצעת החוק נועדה לקבוע כללים שיחפכו את השימוש בכלים הללו למידתיים ולסבירים, ולהבטיח שיעשה בהם שימוש רק למימוש התכליות החשובות של מניעת עבירות, חקירת עבירות והצלת חיים. עו"ד להב-קניזו עמדה על כך שהצעת החוק קובעת מסגרת, המאפשרת להסדיר את השימוש בכלים ספציפיים בחקיקת משנה שהיא מהירה יותר, יעילה יותר וגמישה יותר מחקיקה ראשית (עמ' 6-7). בהמשך, עו"ד להב-קניזו הדגישה שהצעת החוק אינה מאפשרת מעקב רציף אחר כל תנועותיו של אדם, אלא השימוש במערכת מוגבל באמצעות הכלים והמנגנונים שנקבעו בהצעת החוק (עמ' 25 לפרוטוקול).

23. סני"צ עו"ד גלעד בהט, נציג הייעוץ המשפטי למשטרה, עמד על כך שמעקב אחר דרך הגעת העברין לזירה ויציאתו ממנה הוא חיוני לזיהוי העברין ולאיסוף ראיות. מעבר לכך, סני"צ בהט אמר שמערכות הצילום חיוניות גם למניעת עבירות, והוסיף: "יש מספר אנשים לא קטן... שחייב את חייו למערכת הזאת" (שם, עמ' 9). כדוגמאות לכך ציין סני"צ בהט מקרים שבהם נתפסו עבריינים "עם אקדח עם כדור בקנה וכובע גרב, בדרך לבצע משימת חיסול", מקרים שבהם נתפסו עבריינים שביצעו עבירות ביטחוניות, וכן מקרים שבהם אותרו באמצעות מערכת זו אנשים שנעדרו, אנשים שהשאירו מכתב התאבדות ואותרו לפני שהתאבדו ועוד. סני"צ בהט חתם את דבריו בכך שהעבריינים עושים שימוש בטכנולוגיה עדכנית, ולצורך המלחמה בפשע יש להעניק למשטרה כלים טכנולוגיים עדכניים לא פחות.

24. עו"ד גיל שפירא, נציג הסנגוריה הציבורית, הדגיש שמערכות הצילום פוגעות בפרטיות של כל אזרחי ישראל, לרבות אלה שאינם מעורבים כלל בעבירה פלילית, וניתן להשתמש בהן כדי לעקוב אחריהם בלי צו של בית משפט ובלי שנחשדו בדבר. לדבריו, קושי מרכזי בהצעת החוק נעוץ בהיעדר הבקרה של בית המשפט על השימוש במערכות הצילום. עו"ד שפירא אמר שניתן לשקול לאפשר למשטרה להשתמש במערכות צילום כדי לאתר אדם כאשר יש בכך צורך דחוף להצלת חיים, אולם דרך המלך צריכה להיות בצו בית משפט. עו"ד שפירא התנגד גם לחקיקת הצעת החוק כחקיקת מסגרת, המאפשרת קביעת תקנות שיסדירו את השימוש בכל מערכת, וטען "שגם אם נותנים סמכות כזו, אז צריך לעשות אותה באופן פרטני לגבי כל מערכת בנפרד" (שם, עמ' 14-15).

25. ביום 20.6.23 קיימה הוועדה דיון נוסף בהצעת החוק. לקראת הדיון הפיץ הייעוץ המשפטי לוועדה סקירה שבה נכתב: "מאחר שהמצלמות מתעדות גם אזרחים תמימים והמידע אודותם נאגר, יש להבטיח כי ההצעה יוצרת איזון ראוי בין השמירה על שלום הציבור וביטחוננו לבין ההגנה על פרטיות האזרחים". בסקירה הוצע בין השאר לבחון לעומק את הגדרת העבירות שלשם מניעתן, סיכולן או גילויין ניתן להציב מערכות צילום כדי לוודא שההגדרה שבהצעת החוק אינה רחבה מדי ואינה כוללת עבירות שוליות, לעמוד על האופן שבו בכוונת המשטרה לעשות שימוש במידע שייאגר במערכות הצילום לצורך חקירת דפוסים ומחקר, לעבות בכמה היבטים את ההסדר המוצע ביחס לשמירת המידע הנאגר במצלמות, לקבוע הוראות הנוגעות לשמירת המידע,

אבטחתו ומחיקתו, להבהיר ולחדד את הסעיף המאפשר למשטרה להציב מערכות צילום לצורך חקירה מסוימת של עבירה (סעיף 10כ(3)(ב) להצעת החוק), ולהרחיב את חובת הדיווח לוועדה.

סקירת הייעוץ המשפטי לוועדה, מיום 19.6.23, מצורפת ומסומנת מש/3.

26. הנושא הראשון שנדון על ידי הוועדה היה הגדרת המונח "גוף ציבורי" בסעיף 10א המוצע.

עו"ד גיל שפירא מהסנגוריה הציבורית העיר שההגדרה כוללת בין השאר את כל רשויות התביעה, ויש לצמצמה. עו"ד להב-קניזו, נציגת משרד המשפטים, השיבה שיש יתרון לשימוש בהגדרה כללית, אך כמובן שהצעת החוק אינה מתירה העברת מידע לרשויות תביעה כדוגמת רשויות התביעה העירוניות, שאינן עוסקות באכיפת חיקוקים המסדירים עניינים הקשורים לשימושים המותרים באותו מידע (עמ' 4-5 לפרוטוקול).

27. כאמור, הצעת החוק היא חוק מסגרת, החל על כל מערכות הצילום המיוחדות המאפשרות זיהוי חד-ערכי של חפץ בזמן אמת. ההצעה קובעת כי לשם עשיית שימוש במערכת מסוימת (לדוגמה: מערכת 'עין הנץ' המזהה לוחיות רישוי של כלי רכב) יש צורך בהתקנת תקנות ייעודיות באישור הוועדה. הוועדה קיימה דיון רחב בשאלה אם ראוי שההסדרה החקיקתית תהיה בחוק מסגרת שמכוחו יותקנו תקנות, או שמא ראוי לחוקק חוק ייעודי לכל מערכת צילום (עמ' 9-14). עו"ד עידו בן יצחק, מצוות הייעוץ המשפטי לוועדה, הסב את תשומת הלב לכך שהתקנות המסדירות את השימוש בכל מערכת צילום חדשה טעונות אישור הוועדה, כך שתתקיים בקרה פרלמנטרית ויתאפשר דיון ציבורי פומבי.

28. סעיף 10 להצעת החוק קבע את המטרות שלשמן מותר להציב מערכת צילום מיוחדת ולהפעילה, בזו הלשון:

- "הצבה והפעלה של מערכת צילום מיוחדת, וכן הכללת התראות זמן אמת במערכת כאמור, תהיה לצורך המטרות המפורטות להלן בלבד :
- (1) מניעה, סיכול או גילוי של עבירות פשע או של עבירות שעלולות לסכן את שלומן או ביטחונן של אדם, את שלום הציבור או את ביטחון המדינה, וגילוי מעורבים בתכנון או בביצוע עבירות כאמור;
 - (2) מניעת פגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש, בעת קיום חשש ממשי לפגיעה כאמור;
 - (3) איתור נעדר או אדם שיש חשש לשלומן;
 - (4) אכיפת איסורי כניסה למקומות ציבוריים, שניתנו על פי דין, או אכיפת צווי הרחקה ממקומות ציבוריים; לעניין זה, "מקום ציבורי" – כהגדרתו בסעיף 34כד לחוק העונשין, התשל"ז-1977; השר בהתייעצות עם שר המשפטים, רשאי לקבוע בצו סוגי מקומות נוספים שיראו אותם כמקום ציבורי לעניין זה."

29. כאשר דנה הוועדה בסעיף זה, העיר נציג הסנגוריה הציבורית כי המונחים "שלום הציבור" ו"שלומן או ביטחונן של אדם", המופיעים בס"ק (1), רחבים מדי ומעורפלים מדי (עמ' 23-25

לפרוטוקול). נציגת משרד המשפטים הבהירה, לבקשת נציג האגודה לזכויות האזרח, כי לא ניתן לעשות שימוש במערכת צילום מיוחדת ל"איסוף מודיעיני כללי", אלא רק למטרות המנויות בהצעת החוק. עוד הבהירה, ששמירה על הסדר הציבורי אינה אחת מהמטרות שניתן להשתמש במערכות צילום לאכיפתן, ועל כן לא ניתן להשתמש במערכות אלה לאכיפת עבירות כדוגמת התקחלות בלתי-חוקית (עמ' 26 לפרוטוקול; וראו גם פרוטוקול מיום 13.7.23, עמ' 9-10).

30. עו"ד עידו בן יצחק, מצוות הייעוץ המשפטי לוועדה, העיר שהמונח "מקום ציבורי" מוגדר בצורה רחבה, כך שהוא כולל למעשה "כל מקום שלציבור יש זכות או רשות לגישה אליו, אפילו זמני" (עמ' 27 לפרוטוקול). לכן, לדבריו, אם השר יוסמך לקבוע סוגי מקומות נוספים שייחשבו כמקומות ציבוריים לעניין זה – ראוי להתנות זאת באישור הוועדה.

31. הוועדה הקדישה זמן ממושך יחסית לדיון בסעיף 10ט(ג) להצעת החוק, המסדיר את האופן שבו יש ליידע את הציבור על התקנת מצלמות. סעיף זה קובע: "הגורם המוסמך ייתן דעתו באשר לאפשרות ליידע את הציבור, באמצעות שילוט מתאים או באופן מקוון, בדבר הצבת מצלמה מיוחדת נייחת, אם אין בכך כדי לפגוע במטרות האמורות בסעיף 10". נציג המשרד הבהיר כי במרבית המקרים לא ניתן יהיה לפרסם את מיקום המצלמות, שכן "השלט של המצלמה הוא שלט הכוונה לעבריינין: אל תיסע מפה; תמצא לך נתיב חלופי". נציגת משרד המשפטים הסבירה כי הגילוי יתבצע כאשר לא יהיה בכך כדי לפגוע באפקטיביות של המצלמות – לדוגמה, כאשר ברור שאם העבריינין רוצה להיכנס למקום מסוים או להגיע לנקודה מסוימת, הוא צריך לעבור במקום שבו מותקנות המצלמות (עמ' 31-36 לפרוטוקול).

32. סעיף 10 להצעת החוק חייב את הקצין המוסמך – קצין בדרגת תת-ניצב – לבחון מדי 3 שנים את הצורך בהמשך פעילותה של כל מצלמה נייחת בהתאם לנתונים שהצטברו בתקופה זו בדבר יעילות הפעלתה. נציג הסנגוריה הציבורית ביקש לצמצם את התקופה, אולם נציג המשרד השיב שנוכח מספרן הגדול של המצלמות, לא ניתן לבצע תהליך סדור לבדיקת האפקטיביות של כל מצלמה על ידי ועדה בראשות תת-ניצב בפרקי זמן קצרים יותר. יו"ר הוועדה המליץ שלא לערוך את התהליך לגבי כל מצלמה בנפרד, אלא לגבי אזורים שבהם מוצבות מצלמות, ונציג המשרד אמר שהדבר יבחן (עמ' 36-38).

33. סעיף 10א להצעת החוק כלל הוראות מיוחדות לגבי מצלמות החולשות על כל המרחב הציבורי ביישוב או על כל דרכי הגישה ליישוב וממנו. נציגת משרד המשפטים הסבירה כי "כשאנחנו מדברים על מצלמות או שמרשתות את כל היישוב, או את כל דרכי הגישה ליישוב, אז העובדה שיש שם מצלמות אומרת לנו עוד משהו מעבר לעובדה שכן אדם עבר מול המצלמה בזמן ובמקום, היא יכולה ללמד אותנו על משך השהות שלו במקום, באופן שפוגע יותר בפרטיות, ולכן אנחנו מגדירים פה כללים הרבה יותר חמורים מהכללים להצבת מצלמות אחרות" (עמ' 39 לפרוטוקול). על כן הוצע לקבוע כי הצבת מצלמות בנסיבות אלה תתאפשר רק אם קיים צורך מבצעי קונקרטי ורק אם קיימת סבירות גבוהה לביצוע עבירות ברף גבוה – עבירות המסכנות את חייו של אדם, את שלמות גופו, את ביטחון הציבור או את ביטחון המדינה, וביחס למצלמות המצלמות את

דרכי הגישה ליישוב – גם עבירות רכוש בהיקף נרחב. בהצעת החוק הוצע גם שאישור להצבת מערכות צילום בנסיבות אלה יינתן על ידי קצין בדרגת תת-ניצב לתקופה של עד שנה, והארכת התקופה תדרוש אישור של קצין בדרגת ניצב. נציג האגודה ליכויות האזרח טען שסעיף זה צריך לחול גם על שכונות ואזורים, ולא רק על יישובים שלמים, ויש להחיל אותו גם אם מצלמים את דרכי הגישה העיקריות בלבד. נציג הסנגוריה הציבורית העיר שלדעתו יש לדרוש אישור בית משפט לאחר מספר שנים, ולא להסתפק באישור קצין משטרה בדרגה גבוהה (עמ' 39-44).

34. **סעיף 10 המוצע התווה תנאים לשימוש טכנולוגי במידע שהופק מהמצלמות.** נציג האגודה ליכויות האזרח אמר שסעיף זה הוא "הדבר הגדול פה", והסביר שאם מטרת המערכת לתפוס עבריינים, אזי אין מקום לשמור מידע על אנשים שאינם חשודים בדבר, ולכל הפחות יש להתנות את השימוש במידע זה באישור בית משפט (וראו גם פרוטוקול מיום 28.6.23, עמ' 9). נציג מכון תכלית הוסיף כי יש להבטיח את רמת האבטחה של המידע שנאסף, ויש להוסיף פיקוח של היועץ המשפטי לממשלה על אופן השימוש במערכת על ידי המשטרה. עו"ד גלעד בהט, נציג הייעוץ המשפטי למשטרה, השיב לדברים (עמ' 50 לפרוטוקול):

"יש שני רבדים במערכות מסוג זה, והרובד הראשון הוא כמובן רובד זמן האמת שאנחנו רואים בו חשיבות גדולה כמובן והיכולת גם למנוע פשיעה, גם למנוע סיכון או להציל חיי אדם. אבל יש רובד נוסף שהוא חשוב מאוד והוא היכולת לחקור עבירות לאחר שהן התבצעו. והיכולת לחקור עבירות לאחר שהתבצעו לא יכולה להתרחש ולא תוכל להתקיים מבלי שאנחנו נוכל לחקור לאחר אירועים ולמצוא כלי רכב חשודים, ולמצוא דפוסי... פעולה של הגעה לזירה ויציאה או בריחה מזירה. אי אפשר לעשות את זה אם התמונות, אם הצילומים לא נשמרים... דרך אגב, חלק מסוים מהמידע או מפרטי חקירה מגיעים גם זמן רב אחרי שהאירוע קרה. זאת אומרת קורה אירוע, רצח לצורך העניין..., ומידע לגבי זהות המבצעים מגיע שבוע אחרי. ואז מה? אתה לא יכול לפתח חקירה או להמשיך את החקירה או להגיע למשהו בלי היכולת הזאת לשמור את התמונות האלה לפרק זמן מסוים. ברור שצריך איזון בסיפור הזה. אני יכול לומר שלא רק ברמה התיאורטית, ברמה מעשית, חלק ניכר מהעבירות החמורות, אני מדבר על רצח, ניסיונות רצח והעבירות האלה, מפוענח בדיעבד בעזרת המערכת הזאת, בעזרת תמונות שנשמרו, ואני אומר עוד דבר בהיעדר יכולת לשמור את התמונות, אנחנו יורדים בצורה מאוד משמעותית ביכולת לפענח, כי בזמן אמת הרברים האלו לא מתגלים, החקירה מובילה לקצי חוט מסוימים שאותם צריך לבדוק למול הנתונים שיש במערכת הזאת."

35. עו"ד נירית להב-קניזו, נציגת משרד המשפטים, הסכימה עם דברי נציג המשטרה והוסיפה שהשימוש במערכות הצילום לצורך חקירת עבירות בדיעבד אינו מטרה משנית של הצעת החוק, אלא אחת משתי מטרות עיקריות שלה, כפי שמקובל גם במדינות מערביות אחרות בעולם.

36. עו"ד ניר גרסון, נציג הרשות להגנה על הפרטיות, אמר שגם אם יוחלט שהמידע יישמר, יש לדון בשאלה לאילו מטרות ניתן יהיה להשתמש בו. עו"ד להב-קניזו, נציגת משרד המשפטים, הסבירה את הרציונל שבהרחבת המטרות שלשמן ניתן להשתמש במאגר (עמ' 53 לפרוטוקול):

"המטרות לשמן נאסף המידע הן מטרות שבהחלט אפשר להשתמש בהן, וצריך להשתמש בהן, וזה הדבר הראשון. אבל אנחנו חושבים שצריך ונכון להרחיב את השימוש במידע גם למטרות נוספות, בגלל שקודם כל הן מטרות חשובות. הן לא מצדיקות את הצבת המצלמות ואת איסוף המידע, ואת הפגיעה הבסיסית בעצם איסוף המידע. אבל once המידע הזה כבר מיוצא, ובדומה לדברי חקיקה אחרים... כשיש מידע שנמצא כדין בידי משטרת ישראל, בין אם זה מידע שהועבר לפי חוק הגנת הפרטיות, העברת מידע בין גופים ציבוריים, ובין אם זה מידע שהמשטרה אספה לתכליות מסוימות, צווי האזנת סתם, נתוני תקשורת, אפילו חומרים שנאספו לאחר חיפוש במחשב, הם נאספו לתכלית אחת, once הם נמצאים במשטרה נעשה בהם שימוש רחב לכל התפקידים והסמכויות של המשטרה לחקירה של כל העבירות... לאור הפגיעה בפרטיות אנחנו לא אומרים כל השימושים מותרים מאחר שהמידע נאסף. אנחנו בכל זאת מונים את השימושים המותרים, מסייגים ומגבילים אותם. כך למשל, למרות שהמשטרה חוקרת את כל עבירות העוון, ויכול להיות שיש במידע הזה כדי לסייע לה בחקירת כל עבירות העוון, אנחנו מסייגים את האפשרות להשתמש במידע לעבירות עוון מסוימות... סעיף שעוד לא התייחסנו אליו... זה שבחלופי חצי שנה, אפשר להשתמש במידע רק לעבירות פשע חמור. אפילו לא לכל הפשעים, אפילו לא לכל העבירות לשמן הוצבה המצלמה מלכתחילה, אלא רק לעבירות פשע חמור."

37. יו"ר הוועדה סיכם את הדיון בכך שביקש מכל הגורמים לבחון את הנושאים שעלו בדיון ולבחון אם ניתן להגיע לגביהם להסכמות.

38. ביום 28.6.23 קיימה הוועדה דיון נוסף בהצעת החוק. לקראת הדיון הונחה בפני הוועדה סקירה משפטית משווה מיום 27.6.23 בנושא "הסדרת השימוש במערכות צילום מיוחדות בידי מערכת אכיפת החוק", שנערכה על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן: **הסקירה המשווה**).² סקירה זו מתייחסת ל-9 מדינות (4 מתוכן בארצות הברית), ומתמקדת בשתי שאלות מרכזיות: המטרות שלשמן ניתן לעשות שימוש בכל מדינה במערכות הצילום המיוחדות ובמידע הנאגר באמצעותן; ושאלת הצורך בצו שיפוטי לשם שימוש במידע זה. מהסקירה עלה כי חוק שהסמיק את משטרת אוסטרליה להפעיל מצלמות מיוחדות כדי לאגור מידע על לוחיות רישוי – נפסל על ידי בית המשפט לחוקה בשל פגיעתו בזכות לפרטיות באופן לא-מידתי נוכח היותו גורף. לעומת זאת, במדינות האחרות שנבחנו – ורמונט, יוטה, ניו המפשייר, קליפורניה, בריטניה, הולנד, צרפת וקנדה – נחקקו חוקים המסדירים את השימוש במערכות אלה, לרבות השימוש במאגר. בשלוש ממדינות ארצות הברית שנבחנו נדרש צו שיפוטי לצורך השימוש במאגר, ואילו בשאר המדינות ניתן להשתמש במאגר ללא צו שיפוטי.

² הסקירה נכתבה על ידי ישי לקס, עדי כהן אהרנוב ואביטל מגן, ואושרה על ידי ליאור בן דוד.

הסקירה המשווה מצורפת ומסומנת מש/4.

39. בפתח הדיון שאל חה"כ נאור שירי האם מרכז המחקר והמידע בדק גם את האפקטיביות של המערכת. הוא נענה שמרכז המחקר והמידע לא בדק זאת, אך המשרד לביטחון לאומי יוכל לחשיב על השאלה. רפ"ק דפנה יפרת, מהייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי, חשיבה כך (עמ' 3 לפרוטוקול):

"אנחנו כידוע משתמשים במערכת הזו כבר מספר שנים, אנחנו יכולים להגיד בפה מלא ובביטחון גדול שהמערכת הזאת אפקטיבית, מצילת חיים, היא תורמת תרומה משמעותית, ערכית וחשובה לחקירות המשטרה, במובן הזה מבחינתנו אין בכלל שאלה."

40. הוועדה קיימה דיון על סעיפים 10(ג)-(6)-(7) המוצעים, שבהם הוצע להסמיך את המשטרה לעשות שימוש טכנולוגי במידע שנאגר במערכת הצילום המיוחדת בין השאר למטרות אלה:

"(6) לצורך חקירת דפוסים של ביצוע עבירות כאמור בסעיף קטן זה;
(7) לצורך מחקר בקשר למטרות האמורות בפסקאות (1) עד (6), ובלבד שהמידע ממערכות הצילום המיוחדות המועבר לצורך המחקר אינו כולל פרטים מזהים ולא ייעשה זיהוי בפועל; מחקר כאמור יאושר בידי קצין משטרה בדרגת ניצב משנה שהמפקח הכללי הסמיכו לעניין זה."

41. עו"ד גלעד בחט, נציג המשטרה, הסביר שפסקה (6) מתייחסת למניעת ביצוע עבירות (שם, עמ' 7):

"כשאנחנו מדברים על חקירת דפוסים הרעיון הוא לעשות בשלב המניעתי, כלומר לפני שמתרחשת העבירה לאפיין בסוגים שונים של עבירות את היכולת לצפות מראש התנהגות מסוימת של העבריינים שמיד אחריהן מגיעה העבירה. אני אתן דוגמה ממקום אחר, לאו דווקא מהסיפור של עין הנץ, מהסיבה הפשוטה שחלק מהדפוסים שאנחנו עובדים ומשתמשים בהם היום הם תחת החיסיון שלנו מבחינת היכולת שלנו לחשוף את השיטות ואת האמצעים שלנו, אבל אני אתן דוגמה מעבירות של התפרצות לדירה..."

יש טלפון, מתקשרים לדירה לפני שפורצים אליה כדי לוודא אם יש מישהו בבית או אין מישהו בבית. אז אנחנו יודעים שאם יש שיחה לדירה הזאת וכשאתה מרים את הטלפון אז מבינים שאתה נמצא שם. זה דפוס פעולה שמטרתו להכין פריצה לדירה. זאת אומרת מתקשר הפורץ לפני שהוא פורץ, הוא מתקשר לראות אם יש מישהו בבית. כנ"ל לגבי דברים אחרים שעושים, כמו דפיקות בדלת או דברים כאלה. אני בכוונה לוקח את זה למקום של לא של הדפוסים האלה כי בהרבה מאוד דברים אנחנו מפתחים במערך המודיעין של המשטרה איזה שהם דפוסים פעולה מסוימים שאנחנו כמובן לא נרצה לחשוף אותם כאן, אבל כשהם מתקיימים אנחנו מצפים בסבירות גבוהה שתתקיים אחריהם עבירה מסוימת. אז זה הרעיון. חלק מהשימוש בכלים האלה, המטרה שלו היא לנסות לאפיין כדי למנוע עבירות, בעיקר כדי למנוע עבירות ולסכל אותן, לנסות לאפיין דפוסים מסוימים לעבירות חמורות, בעיקר אני מדבר על עבירות אלימות חמורות, בדגש על אלה שיש להן תכנון מוקדם."

42. בהמשך התפתח בוועדה דיון על עצם הצורך במאגר הכולל גם נתונים של אנשים שאין לגביהם מידע ספציפי. עו"ד עידו בן יצחק, נציג הייעוץ המשפטי לוועדה, העיר שכבר כיום נעשה שימוש במאגר PNR (Passenger Name Record) – הכולל מידע שנמסר על ידי חברות תעופה פרטיות ומשותף עם גורמים מדינתיים, הכולל את שמות הנוסעים בכל חברות התעופה בעולם, פרטים על הנסיעה (תאריך טיסה, נקודות מוצא ויעד ועוד), וכן פרטים אישיים דוגמת תאריך לידה, מין, כתובת דואר אלקטרוני ומספר טלפון. כפי שציין עו"ד בן יצחק, עצם קיומו של מאגר הכולל נתונים פרטיים של אנשים שאינם חשודים בדבר אינו תקדים, שכן "מאגר PNR אוסף נתונים הרבה יותר חודרניים אודות אנשים, אודות תנועות של אנשים ממדינה למדינה, עם מי הם נסעו" (שם, עמ' 10). נציג הרשות להגנת הפרטיות ציין שמאגר PNR כולל רק את מי שטס, ולא את כלל האוכלוסייה, ועו"ד בן יצחק השיב לו: "גם פה זה רק על מי שנוהג".

43. הוועדה שבה וקיימה דיון בשאלה אם לחייב צו שיפוטי לצורך הוצאת מידע מהמאגר. עו"ד ישי שרון, נציג הסנגוריה הציבורית, טען שאם נדרש צו שיפוטי לצורך האזנת סתר או לצורך קבלת נתוני תקשורת של חשוד, אזי בקל וחומר יש לחייב צו שיפוטי במקרה דנן כאשר אין דחיפות מיוחדת שאינה מאפשרת זאת. עו"ד להב-קניזו, נציגת משרד המשפטים, השיבה ש"עומק הפגיעה בפרטיות של כל אחד ואחד מהאנשים שלגביהם נאסף מידע הוא רחוק מאוד מעומק הפגיעה בפרטיות של אנשים שמוצא כלפיהם צו נתוני תקשורת או צו האזנת סתר", ולכן לשיטתה אין מקום להתנות את השימוש במאגר בקבלת צו שיפוטי (שם, עמ' 14):

"אנחנו מדברים על מצלמות שמוצבות במרחב הציבורי, הפריסה שלהן לא אמורה להיות צפופה, הן לא עוקבות כל תנועותיו של אדם. בשונה למשל מנתוני תקשורת, הטלפון בימינו צמוד לכל אחד ואחד מאיתנו, הוא נמצא איתנו בכל מקום ולכן כשמוציאים נתוני תקשורת שכוללים נתוני איכון של מכשיר טלפון יודעים בכל רגע נתון איפה בן אדם היה. המצלמות לא מוסרות מידע מהסוג הזה על כל תנועותיו של אדם, הן יכולות לאסוף מידע על הנקודות שהוא עבר בהן אם הייתה שם מצלמה. בחוק יש הסדרים שנועדו לוודא שלא מוצבות מצלמות בצפיפות גבוהה באופן שיאפשר את אותו מעקב צמוד וצפוף כמו שאפשר בחוק נתוני תקשורת."

44. חברי הכנסת שצידדו בהתניית השימוש במאגר בצו שיפוטי, העלו חשש מפני מצב שבו שוטרים יוציאו מידע מהמאגר למטרה פסולה ויעשו בכך שימוש לרעה במאגר (ראו דברי חה"כ אפרת רייטן-מרום, שם, עמ' 17-18). עו"ד להב-קניזו, נציגת משרד המשפטים, אמרה שלשם כך נקבע בסעיף 10 יד להצעת החוק סטנדרט גבוה של הגנה על המאגר, של תיעוד כל הפעולות המבוצעות בו, של צמצום מורשי הגישה ושל בקרה על אופן השימוש (שם, עמ' 23). עו"ד גלעד בהט, נציג המשטרה, אמר שדרישה לצו שיפוטי עלולה לפגוע באפקטיביות המלחמה בפשיעה (עמ' 18-19):

"בסוף אי אפשר לתת למשטרה אחריות בלי לתת לה סמכויות. אנחנו שוטרי משטרת ישראל, גם אני, במקרה לא פה, כי לקחו לי אותו, אבל יש לי נשק, כל שוטר מחזיק נשק, השאלה איך הוא משתמש בו היא שאלה שאנחנו צריכים לקבוע

אותה בנהלים, לעשות עליה פיקוח, אבל אי אפשר לא לתת לו נשק כי יש סיכוי שאולי משהו פעם יעשה בו שימוש לא נכון, כמו גם המערכות האלה. הדרישה לפיקוח ובקרה היא לגיטימית, היא נכונה, ולקבוע מנגנונים כאלה כן, אבל אי אפשר לקבוע מנגנוני פיקוח ובקרה על מערכות שנמצאות בידי המשטרה שלמעשה לא יאפשרו את השימוש בהם. אם אנחנו קובעים מנגנונים שבכל פעם ששוטר ירצה לשלוף את הנשק להגנה עצמית או להגן על חיים הוא יצטרך צו שיפוטי – לא יקרה...

בחוק הזה, כמו גם בהרבה מאוד מערכות אחרות, יש מנגנוני פיקוח רבים מאוד, בדרגות שונות ובאינסטנציות גם בתוך המשטרה וגם מחוץ לה, גם בעניין של בזמן אמת איך מתקינים את המערכות, איך מתקינים את המצלמות, גם איך בודקים את הכמות שלהם, את הפריסה שלהם וגם בדיווחים מחוץ למשטרה, גם לכנסת, גם ליועץ המשפטי לממשלה. יש הרבה מאוד מנגנונים שמפקחים. לקבוע מנגנונים שבשעת השימוש אנחנו נצטרך אישור על כל דבר, אי אפשר יהיה לעבוד ככה. אי אפשר יהיה לא למנוע פשיעה וגם לא לחקור פשיעה אם אנחנו נצטרך בכל פעם, סליחה על ההקבלה, שאנחנו שולפים נשק, להוציא צו בית משפט. אם רוצים שהמשטרה תוכל למלא את ייעודה ותוכל לעבוד ולמנוע פשיעה וגם לחקור אותה צריך לתת לה סמכויות ולא רק אחריות. זה הכול."

45. באשר לחשוואה לאיכון סולר, אמר עו"ד בחט שקיים שוני משמעותי בינו לבין זיהוי חפץ מבחינת הפגיעה בפרטיות, וכדבריו: "ככל שהפגיעה בפרטיות משתנה, כך גם האיוונים לגבי היכולת לעשות בה שימוש. בסוף אנחנו חייבים את האיוון בין האחריות שיש לנו לבין הסמכות שאנחנו מקבלים" (שם, עמ' 20).

46. **באשר לתקופת שמירת המידע**, סעיף 10 לנוסח המוצע קבע כי "מידע שנאגר במערכת צילום מיוחדת יישמר לפרק הזמן הדרוש להשגת המטרה שלשמה הוצבה... ובלבד שפרק הזמן כאמור לא יעלה על שנתיים, ולעניין מצלמה מיוחדת נידת – על שנה". עוד נקבע באותו סעיף, כי יחולו הוראות מיוחדות לאחר 6 חודשים על שימוש במידע שנאסף ממצלמה ניידת, ולאחר 3 חודשים על שימוש במידע שנאסף ממצלמה ניידת (להלן: נכנה מידע זה: 'מידע ישן'). עו"ד להב-קניזו הסבירה שאמצעים אלה נדרשים כדי לוודא שהשימוש ב'מידע ישן' ייעשה רק לתכליות חשובות ביותר, ובבקרה של קצין מאוד בכיר (שם, עמ' 23). בהמשך הסבירה עו"ד להב-קניזו את הרציונל שעמד בבסיס התקופות שנקבעו (שם, עמ' 26):

"קודם כל משך הזמן של שנתיים נקבע, כמובן המשטרה הייתה רוצה משך זמן ארוך יותר. שקלנו את משכי הזמן שנדרש, שלוקח לפעמים לאתר את ביצוען של עבירות חמורות, הבאנו בחשבון את החומרה, זאת אומרת שהיינו רוצים את האיוון מול הפגיעה בפרטיות שנגרמת כתוצאה משמירת המידע, היינו מעדיפים את האפשרות לפענח את העבירה בחלוף הזמן, כך גם לתקופה של השנתיים. התקופה של חצי השנה, שוב, זה לאפשר לאתר גם עבירות פחות חמורות, חשבנו שזה הזמן שסביר לאשר אותו."

47. הוועדה דנה בעוד נושאים רבים הקשורים להצעת החוק, ובסיום הישיבה ביקש יו"ר הוועדה מכל המשתתפים להתגייס לקראת הישיבה הבאה לגיבוש נוסח מוסכם ככל שניתן, כך שנקודות המחלוקת יצומצמו.

48. יצוין כי בין לבין קיימה הוועדה גם ישיבה חסויה בהצעת החוק, שבה התקבלו הערות מגופי ביטחון ונדונו נושאים נוספים.

49. ביום 13.7.23 קיימה הוועדה דיון נוסף בהצעת החוק. לקראת הדיון הפיץ הייעוץ המשפטי לוועדה נוסח מעודכן של הצעת החוק, שכלל תיקונים ושינויים בעקבות הדיונים שנערכו בוועדה (להלן: **הנוסח המעודכן**).

נוסח הצעת החוק שהופץ ביום 13.7.23, עם סימון התיקונים שנערכו בהצעת החוק, מצורף ומסומן **מש/5**.

50. בנוסח המעודכן נערכו שינויים רבים בהצעת החוק, פרי ישיבות ודיונים שערך הייעוץ המשפטי לוועדה עם גורמי הממשלה הרלוונטיים, עם נציגי הסנגוריה הציבורית ועם נציגי האגודה לזכויות האזרח וגורמים נוספים מהתברה האזרחית. בין השאר נערכו תיקונים בנושאים הבאים:

- נערך תיקון בהגדרת המונח "גוף ציבורי" כדי להבטיח שהמידע המופק ממערכות הצילום יהיה נגיש רק לגופים הציבוריים שיש להם צורך בכך;
- נקבע ש"הקצין המוסמך" לפי החוק – בדרגת תת ניצב ומעלה – יהיה ממערך החקירות והמודיעין של המשטרה בלבד;
- הוצעו שתי חלופות כדי לדייק את האיסור להפעיל מצלמה מיוחדת ניידת באופן המכוון לרשות היחיד (סעיף 10ג המוצע).
- נקבע עונש של שלוש שנות מאסר על אדם המפר את חובת הסודיות לגבי מידע שהגיע אליו (סעיף 10ו(ג) המוצע);
- התווספה דרישה לאישור הוועדה לצו הקובע סוגי מקומות שיראו אותם כ"מקום ציבורי", שניתן להשתמש במערכות הצילום כדי לאכוף איסורי כניסה אליהם, למעט אם יש צורך בהוצאת הצו באופן מיידי (סעיף 10ז(ב) המוצע).
- נקבעה חובת היוועצות עם היועץ המשפטי של משטרת ישראל בטרם מתן אישור להפעלת מצלמה ניידת לתקופה של יותר משנה (סעיף 10יא(ג) המוצע);
- דויקה הגדרת המונח "יישוב", כך שתכלול גם שכונות גדולות, לעניין הצבת מצלמה ניידת המצלמת את כל המרחב הציבורי ביישוב או את כל דרכי הגישה ליישוב וממנו (סעיף 10יא(ה) המוצע);
- נוספה הוראה מפורשת על מחיקת המידע שבמאגר בחלוף התקופה שבה ניתן להשתמש בו (סעיף 10יד(ג) המוצע);
- הובהר כי השימוש במאגר לצורך הפקת מידע סטטיסטי ייעשה רק באופן שהמידע לא יהיה ניתן לזיהוי (סעיף 10יט המוצע).

- נקבעו הוראות מפורטות לגבי חובות הדיווח המופיעות בהצעת החוק (סעיפים 10כא-10כג המוצעים); ועוד.

51. הנוסח המעודכן שונה אפוא באופן משמעותי מנוסח הצעת החוק לקריאה הראשונה, וזאת בעקבות ההערות שנשמעו בדיוני הוועדה. לגבי נושאים נוספים שנכללו בנוסח המעודכן התקיים דיון, ולהלן נתמקד בנושאים שעלו בישיבת הוועדה מיום 13.7.23 ושהתקיים לגביהם דיון משמעותי.

52. סעיף 10ה המוצע קבע כי "משטח ישראל תקבע נוהל לעניין הכללת התראות זמן אמת, ובכלל זה קביעת סוגי הכללות כאמור, אופן אישורם ותקפם". הסנגוריה הציבורית והאגודה לזכויות האזרח ביקשו שנוהל זה יאושר על ידי היועצת המשפטית לממשלה או על ידי הוועדה. נציגת משרד המשפטים הבחירה שהנוהל הוא טכני-יישומי, והצורך בקבלת אישור של היועצת המשפטית לממשלה יכביד על המשטרה ועל עבודת היועצת המשפטית. נציג המשטרה הבחיר שהנוהל יהיה חסוי, והוא בכל מקרה יתואם עם הייעוץ המשפטי, יהיה כפוף כמובן להוראות המפורטות שבחוק ובתקנות, ויאושר על ידי גורמים פנים-משטריים רבים (שם, עמ' 5-9). לאחר שכלל העמדות נשמעו, יו"ר הוועדה הכריע כי הסעיף יוותר כפי שהוא.

53. באשר לאפשרות לדרוש אישור שיפוטי לצורך השימוש במאגר – סעיף 10יג המוצע מנה את התנאים לשימוש טכנולוגי במידע ממערכת צילום מיוחדת. לא הייתה מחלוקת על כך שהשימוש במידע שנאגר במערכת צילום מיוחדת יוגבל למטרות המנויות בסעיף, וייקבע במפורש שהוא ייעשה באופן שאין בו כדי לפגוע במידה העולה על הנדרש בפרטיותו של אדם. בחלופה שהוצעה על ידי נציגי הממשלה הוצע כי שימוש במאגר ידרוש אישור של "גורם מאשר" – קצין בדרגת ניצב משנה ומעלה ממערך החקירות והמודיעין של המשטרה. לעומת זאת, החלופה שהוצעה על הצוות המשפטי של הוועדה הייתה ששימוש במידע כאמור ידרוש אישור בית המשפט, אלא אם כן הוא נחוץ באופן דחוף ולא ניתן לקבל בעוד מועד צו המתיר אותו. כך הסביר עו"ד עידו בן יצחק, מהייעוץ המשפטי לוועדה, את הסוגיה (עמ' 19 לפרוטוקול):

"במהלך הדיונים הקודמים העלו ארגונים את האפשרות שהשימוש במידע מתוך המאגר בידי המשטרה או בידי הגופים יהיה טעון צו של בית משפט. היום, לפי הצעת החוק, הסמכות היא החלטה של קצין משטרה ומה שהציעו הארגונים זה שתהיה בקרה נוספת של בית משפט.

לעמדת, הגם שיש מודלים שונים בעולם, ראינו את זה גם במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת – יש מודלים שיש בהם אישור בית משפט, יש מודלים שאין את זה. אני סבור שההצעה תהיה מאוזנת יותר אם יהיה בה את מנגנון הבקרה הזה של בית משפט שיפקח על השימוש בדבר הזה.

אומרים נציגי הממשלה שנכון, יש להם דברים שברגע שהם נמצאים אצלם, והם אפילו יותר מורכבים מזה, והם לא פונים לבית המשפט. בכל זאת יש כאן מידע אחר שמדובר בו, אם זה למשל נתוני תקשורת – כאן דווקא יש היום בתי משפט – או טביעת אצבע לצורך העניין. זה מידע ספציפי שיש לכם שאספתם אותו על אדם

מסוים בעוד שכאן האיטוף הוא רחב, מאגר המידע מכיל מידע על כלל אורחי המדינה ולכן חשבתי שנכון יותר שתיכלל בקרה נוספת על השימוש במידע הזה. כמובן החרגתי בהצעה שלי מקרים של שימוש בזמן אמת, במקרה שזה דחוף, ובדומה לנתוני תקשורת, אם אי אפשר להגיע לבית משפט וחייבים עכשיו לתפוס כי יודעים שעכשיו העברייני עם הסמים בדיוק על הכביש, אז אפשר לעשות את זה באופן מיידי. הצעתי מנגנון."

54. עו"ד גלעד בהט, נציג המשטרה, אמר שהצעה זו מעוררת קושי קונקרטי ויש לה השלכות רוחב שליליות (עמ' 19-21 לפרוטוקול):

"אני חושב שיש כאן גם איזושהי בעיה וגם השלכת רוחב שבעיניי יש לה משמעויות מאוד מרחיקות לכת.

אם אנחנו אומרים שמידע שנמצא בידי המשטרה על פי דין, אנחנו צריכים – אגב פעילות מבצעית של המשטרה, זאת יכולה להיות חקירה, זאת יכולה להיות מניעה – צו כדי להשתמש במידע. אני מזכיר שמידע נמצא אצל המשטרה, זה לא מידע שאנחנו מקבלים ממישהו אחר, המידע נמצא אצל המשטרה, הוא הושג כדין. יש לא מעט – אני לא רוצה להגיד הרבה – מאגרים שנמצאים בידי המשטרה כדין. הזכרת את טביעות האצבע, מאגר המרשם הפלילי שנמצא כדין בידי המשטרה ויש גם מאגרים כמו למשל מאגר מרשם האוכלוסין שיש בו הרבה מאוד אנשים שלמשטרה יש גישה אליו אבל יש הרבה מאד אנשים – אגב, רובם – שהם אנשים תמימים. יש גם כאלה שלא, אבל רובם תמימים. מאגר בעלויות של כלי רכב דרך משרד הרישוי, מאגר של כלי הנשק במדינת ישראל. זאת אומרת, המשטרה לצורך פעילות יום יומית שלה עושה שימוש במידע שנמצא ברשותה כדי. היא לא יכולה להתקדם בלי זה.

הייתי קצין חקירות, נדרשתי לקבל ביום אחד מספר החלטות שקשורות לשחרור או מעצרו של אדם, חלק מהנתונים שאני מבקש או מסתכל בהם, הם גם במרשם הפלילי. האם אני אגש להוציא צו מבית משפט בכל פעם שאני רוצה לקבל נתון מהמרשם הפלילי כדי להחליט? אי אפשר להתנהל כך. אי אפשר לעבוד כך. דיברת על זה קודם בהקשר אחר. בסוף המשטרה צריכה לעשות פעילות מתמשכת יום יומית שהיא גם מניעה, היא גם חקירה, היא מקבלת מידע. מה שהיא לא מוסמכת לקבל, לא קיבלה אותו. אין לנו גישה אליו והכול בסדר. מה שהיא מקבלת, והיא מקבלת לצורך מסוים, אם אני עושה בו שימוש לאותו צורך, אי אפשר להוסיף לי גם אישורים נוספים על כל דבר כזה. שוב אני אומר שאם רוצים לעקר את המערכת מתוכן ולהגיד לא רוצים לעשות בה שימוש, אז להוסיף צו על כל אירוע, בסדר גמור. זאת התוצאה שתהיה. אנחנו צריכים יכולת למנוע פשיעה ולחקור פשיעה. אני גם רוצה להגיד שתשימו לב שגם בהיבט המציאותי של האירוע הזה, אין בו שום הגיון. הרי כשאני עכשיו מדבר על אירוע שקרה, אירוע רצח שקורה עכשיו, איך אני אמור לעשות? אני אמור לרוץ לבית משפט להוציא צו לבקש מצלמה?... על מה? על שתי המצלמות? ואחר כך אני אגלה שהרכב נסע לכביש 6 ואני שוב צריך להוציא צו? בית המשפט יוצף במאות צווים ביום כאשר המשטרה חוקרת בכל העבירות. אנחנו מדברים רק על אירוע רצח אבל יש עוד עבירות נוספות שאנחנו חוקרים. אין בזה שום הגיון. החקירות תתקענה ואנחנו לא נצליח להתנהל בשגרת היום יום של עבודת המשטרה. פשוט לא נצליח."

55. כדי להבחיר את סדרי הגודל של השימוש במערכת, אמר עו"ד בהט שבשנת 2022 הוצאו 13,600 תעודות עובד ציבור במסגרת חקירה בשימוש במערכת יעין הנץ. לדבריו, נתונים

שהופקו מהמערכת שימשו כראיה כנגד 101 מעורבים ב-46 תיקים בעבירות המתה בלבד (שם, עמ' 21). עו"ד בהט אמר שאם בכל המקרים הללו, וכן במקרים רבים נוספים שבהם המשטרה מבצעת פעילות מודיעין כדי לחקור עבירות וכדי למנוע אותן, יידרש צו בית משפט – לא ניתן יהיה לעשות שימוש במערכת באופן יעיל. מעבר לכך, כאמור, עו"ד בהט הצביע על הקושי העקרוני הקיים בכך: "אם אנחנו אומרים שמידע שהמשטרה מוסמכת לקבל אותו והגיע אליה כחוק, אנחנו צריכים צו בשביל לעשות בו שימוש – בעיניי יש לזה השלכה מאוד מאוד בעייתית על היכולת של המשטרה לתפקד".

56. נציגת שירות הביטחון הכללי הצטרפה לעמדת המשטרה ואמרה שלשיטתם האיזונים שנקבעו בהצעת החוק מספקים ומאזנים נכונה בין זכויות הפרט לבין צרכי הביטחון (שם, עמ' 24). לעומת זאת, נציגי הסנגוריה הציבורית והאגודה לזכויות האזרח טענו שיש לדרוש צו שיפוטי במקרים שבהם מתקבל מידע מודיעיני על אדם מסוים שעד אז לא היה חשוד, והמשטרה מבקשת לעשות שימוש במערכת כדי לקבל נתונים עליו (שם, עמ' 22-24). נציגת הנהלת בתי המשפט אמרה שדרישת אישור בית משפט משמעותו הוספת עומס של כ-20,000 בקשות בשנה, שיובאו לשופטי המעצרים שעמוסים גם כיום. לדבריה, המשמעות התקציבית של דרישה זו היא תוספת של 2 שופטים ו-3 עובדי מינהל בעלות של 3 מיליון ₪ בשנה (שם, עמ' 24).

57. נציג הרשות להגנת הפרטיות הציע להבחין בין השימוש במאגר למטרות המנויות בסעיף 10ז המוצע – המטרות שלשמן מותר להציב ולהפעיל מערכת צילום מיוחדת מלכתחילה, לבין השימוש במאגר למטרות הנוספות המנויות בסעיף 10ג המוצע – המטרות שלשמן ניתן לעשות שימוש במאגר. לדבריו, ניתן לקבוע שאישור בית המשפט יידרש רק כאשר המשטרה מבקשת לעשות שימוש במידע שבמאגר לשימושים שחורגים מהמטרה שלשמה הוצבו המצלמות מלכתחילה (שם, עמ' 24-25). בסיכום הדיון קבע עו"ד הוועדה כי הוא מקבל את עמדת נציגי הממשלה, ומותיר את הסעיף כפי שהופיע בהצעת החוק בשינויים מסוימים (עמ' 52 לפרוטוקול).

58. **סעיף 10כ המוצע קבע כי אין בהצעת החוק כדי לפגוע בסמכות משטרת ישראל לעניינים שונים, וביניהם – לעניין "חקירה מסוימת של עבירה". תכליתו של סעיף זה היא להבהיר כי הצעת החוק עוסקת רק בהצבת מצלמות לתקופה ממושכת במקומות שבהם הדבר נדרש להשגת מטרות החוק – גילוי עבירות, שמירה על ביטחון הציבור וכד', אך היא אינה עוסקת במקרים שבהם המשטרה מציבה מצלמה כחלק מחקירה ספציפית, לצורך מעקב אחרי אדם או לצורך צילום מקום מסוים שקיים מידע מודיעיני שעומדת להתרחש בו עבירה. נציגת משרד המשפטים הציעה לקבוע כי הצעת החוק לא תפגע בסמכות המשטרה לערוך "פעולת חקירה מסוימת ביחס לעבירה שהתבצעה או שנודע למשטרה על כוונה לבצעה" (עמ' 29 לפרוטוקול), אך נציגי הרשות להגנת הפרטיות והסנגוריה הציבורית טענו שהוראה זו תאפשר למשטרה לעקוף את כל הוראות החוק כאשר הצבת המצלמות נעשית לצורך חקירה מסוימת של כל עבירה שהיא – ואפילו עבירת חטא. כך אמרה נציגת האגודה לזכויות האזרח (שם, עמ' 32):**

"הסעיף הזה הוא הסעיף סל של הצעת החוק הזאת. זה סעיף שמחריג... כשאני קוראת את זה כאזרחית מן השורה, כשאני אומרת חקירה מסוימת של עבירה, כתבתי לעצמי: האם זאת לא כל עבודת המשטרה? הרי מה עושה המשטרה? היא חוקרת עבירות. זאת עבודתה. לא הבנתי, כתבתם כאן חוק שלם שאני כמובן אפילו מתנגדת לחלק מהדברים וההסדרים בו, אבל חוק שלם שקובע מה מותר לי, איזה מצלמות מותר לי להציב, לאיזה מטרות, איפה, איזה נהלים יקבעו את כל הדבר הזה, בחלק המשטרה מחליטה על דעת עצמה והם יכולים בנוהל ההוא להחליט לשים ביישוב ההוא של ראש הפשע מצלמה ואתה אפילו לא תדע על כך... כאן הם אומרים: חוץ מזה, זה לא כולל כל חומר שאני הולך לצלם עם מצלמה מיוחדת כזאת על חקירה מסוימת של עבירה."

59. בסיכום הישיבה קבע יו"ר הוועדה כי ההחרגה תהיה לצורך הצבת מצלמה לתקופה של 30 ימים לכל היותר, ולגבי עבירות עוון ופשע בלבד (עמ' 52 לפרוטוקול).

60. **סעיף 10 לכב להצעת החוק קבע את חובת הדיווח של השר לוועדה על נתונים שונים הנוגעים למערכות הצילום.** נציגי האגודה לזכויות האזרח והסנגוריה הציבורית ביקשו לכלול בדיווח גם את מספר המצלמות שהוצבו, אולם נציג המשטרה התנגד לכך מחשש לפגיעה בתכלית ההרתעתית של המצלמות. יו"ר הוועדה ביקש מנציג המשטרה לשקול שוב את עמדתו, ועו"ד בהט אמר שכך יעשה (שם, עמ' 35-37). בהמשך אמר עו"ד בהט שניתן למסור דיווח על מספר המצלמות לוועדה המקיימת את ישיבותיה באופן חסוי (שם, עמ' 41).

61. **הוועדה המשיכה לדון בתוספת החמישית, המונה את עבירות העוון שניתן לעשות שימוש במערכת מצלמות מיוחדת לשם מניעתן או חקירתן.** הסנגוריה הציבורית ביקשה להשיט מרשימה זו את סעיפים 273, 275 ו-379 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 – עבירות "תקיפת שוטר", "הפרעה לשוטר בשעת מילוי תפקידו" ו"תקיפה". נציג המשטרה טען שמדובר בעבירות חמורות, והזכיר כדוגמה שקשה מאוד יהיה לחקור מקרים של בריונות בכביש מבלי להשתמש במערכות הצילום המיוחדות. יו"ר הוועדה אמר שהוא מקבל את עמדת הסנגוריה הציבורית ביחס לכל שלושת הסעיפים, והסביר: "אנחנו הופכים את המצלמות למשהו שאני לא רוצה שנהפוך אותו... אנחנו מרחיבים יותר מדי את השימוש במצלמות" (שם, עמ' 44). נציג המשטרה טען שיש לתת למשטרה כלים להתמודד עם אירועי אלימות בכבישים, ויו"ר הוועדה אמר שישקול את עמדתו פעם נוספת. בסיכום הישיבה קבע יו"ר הוועדה כי עבירת ההפרעה לשוטר בשעת מילוי תפקידו – תושמט, אולם עבירות התקיפה – יישארו בתוספת החמישית (עמ' 53 לפרוטוקול).

62. בסיום הישיבה, לאחר שיו"ר הוועדה סיכם את הדיון והכריע בשאלות שנותרו פתוחות, התקיימה הצבעה. החסתיגויות שהוגשו על ידי חה"כ שרן השכל וסיעת יש עתיד – נדחו, והצעת החוק אושרה לקריאות השנייה והשלישית במליאת הכנסת.

63. ביום 3.1.24 דנה מליאת הכנסת בהצעת החוק. ההסתייגויות שהוגשו להצעת החוק – הוסרו, והצעת החוק אושרה בקריאות השנייה והשלישית ברוב של 8 תומכים וללא מתנגדים או נמנעים. בחלוף מספר ימים, ביום 8.1.24, פורסם החוק המתקן ברשומות.

ג. אישור התקנות

64. ביום 8.7.24 פנה השר לביטחון לאומי ליו"ר הוועדה והביא לאישור הוועדה את טיוטת התקנות בצירוף הסכמתם של שר המשפטים ושר הביטחון. בתקנה 2 לטיוטת התקנות – שכנגדה מכוונת העתירה דן – הוצע לקבוע כך:

2. שמירת המידע

- (א) מידע הנאגר במאגר שמקורו במצלמה מיוחדת נייחת יישמר לתקופה של שנתיים; מידע הנאגר במאגר שמקורו במצלמה מיוחדת ניידת יישמר לתקופה של שנה.
- (ב) על אף האמור בתקנת משנה (א), מידע הנשמר למטרות האמורות בסעיף 10(א) או (4) יישמר לתקופה של 30 ימים.
- (ג) על אף האמור בתקנות משנה (א) ו-(ב), בעת מתן אישור להצבת מצלמה מיוחדת נייחת רשאי הקצין המוסמך או הגורם המאשר, לפי העניין, להורות על תקופת שמירת מידע קצרה מהאמור באותן תקנות משנה, בשים לב למיקומה של המצלמה.
- (ד) בחלוף שישה חודשים מיום שנאגר מידע ממצלמה מיוחדת נייחת ובחלוף שלושה חודשים מיום שנאגר מידע ממצלמה מיוחדת ניידת יופרד המידע באופן אוטומטי ויחולו לגבי השימוש בו ההוראות לפי סעיף 10(ב) לפקודה.
- (ה) הסתיימו תקופות שמירת המידע כאמור בתקנה זו, בהתאם לסוג המצלמה המיוחדת, יימחק המידע מהמאגר באופן אוטומטי, למעט חומר כאמור בסעיף 10 לפקודה.

65. בדברי ההסבר לתקנה זו נכתב כך:

"תקנה 2 - סעיף 10(ג) לפקודה מתייחס לפרק הזמן לשמירת מידע שנאגר במערכת צילום מיוחדת, וקובע כי "מידע שנאגר במערכת צילום מיוחדת יישמר לפרק הזמן הדרוש להשגת המטרה שלשמה הוצבה, בשים לב לסוג מערכת הצילום המיוחדת, אופן הצבתה ומיקומה, ובתום פרק הזמן האמור – יימחק, ובלבד שפרק הזמן כאמור לא יעלה על שנתיים, ולעניין מצלמה מיוחדת ניידת – על שנה; ואולם בחלוף שישה חודשים לכל היותר, ולעניין מצלמה מיוחדת ניידת – שלושה חודשים לכל היותר, יופרד מידע כאמור ממידע אחר שנאגר במערכת הצילום המיוחדת ויחולו לגבי השימוש בו ההוראות לפי סעיף 10(ב)".

סעיף זה מתייחס לכלל סוגי מערכות הצילום המיוחדות. בהתחשב בסוג מערכת הצילום המדוברת בתקנות אלה, שהיא מערכת צילום מיוחדת המזהה לוחיות רישוי של כלי רכב, ובשים לב למידת רגישות המידע במערכת זו לעומת מערכות צילום מיוחדות אחרות והצרכים החקירתיים כפי שהובהרו על ידי משטרת ישראל, מוצע לקבוע בתקנה משנה (א) את התקופות המרביות לשמירת המידע, כך שמידע הנאגר במאגר שמקורו במערכת צילום מיוחדת נייחת יישמר לתקופה של שנתיים ומידע הנאגר במאגר שמקורו במערכת צילום ניידת יישמר לתקופה של שנה.

על אף האמור, בכל הנוגע למטרות הקבועות בסעיף 10(א) (3) או (4) לפקודה, שעניינן "איתור נעדר או אדם שיש חשש לשלומו" או "אכיפת צווי כניסה למקומות ציבוריים שניתנו על פי דין או אכיפת צווי הרחקה ממקומות ציבוריים" – מוצע לקבוע בתקנת משנה (ב) כי תקופת שמירת המידע תהיה למשך 30 ימים בלבד.

בנוסף, מוצע לקבוע כי על אף האמור בתקנות משנה (א) ו-(ב), בעת מתן אישור להצבת מצלמה מיוחדת ניחת, רשאי הקצין המוסמך או הגורם המאשר, לפי העניין, להורות על תקופת שמירת מידע קצרה מהאמור באותן תקנות משנה, כשים לב למיקומה של המצלמה.

בהתייחס למידע מופרד, מוצע לקבוע כי הפרדת המידע ממצלמה מיוחדת ניחת בחלוף שישה חודשים וממצלמה מיוחדת ניידת בחלוף שלושה חודשים – תיעשה באופן אוטומטי ויחולו לגבי השימוש במידע זה ההוראות לפי סעיף 10(ב) לפקודה.

הסתיימו תקופות שמירת המידע שנקבעו בתקנה זו, יימחק המידע מהמאגר באופן אוטומטי למעט חומר חקירה כאמור בסעיף 10(ז) לפקודה.

מכתבו של השר לביטחון לאומי מיום 8.7.24, וכן טיוטת התקנות שנלוותה לו, מצורפים ומסומנים מש/6.

66. ביום 12.9.24 הכין הצוות המשפטי של הוועדה סקירה בעניין התקנות והניח אותה על שולחן הוועדה. ביחס לתקנה 2 לתקנות – הנוגעת כאמור לשמירת המידע – נכתב בסקירה זו כך:

"סוגיית משך שמירת המידע העסיקה רבות את הוועדה במהלך הדיונים בהצעת החוק, שכן המידע שנשמר רחב ביותר, וכולל גם מידע רב אודות תנועת כלי רכב של אזרחים תמימים ושומרי חוק. בפני הוועדה הוצגו סקירות שנערכו במשרד לביטחון לאומי ובמרכז המחקר והמידע של הכנסת ובחנו בין היתר את תקופות שמירת המידע במדינות שונות בעולם. מסקירות אלו עולה כי קיים שוני רב בין המדינות: יש מדינות שבהן ניתן לשמור את המידע לתקופה של שנים רש כאלה שניתן לשמור בהן את המידע לתקופה של ימים ספורים. בהיבט זה, המודל הקיים בישראל לפי תיקון מס' 40 נוטה לכיוון הרף העליון, הגם שיש מדינות שבהן תקופת השמירה ארוכה יותר. תמצית המידע בעניין תקופות שמירת המידע מצורפת כנספח לסקירה זו.

בהצעת התקנות מוצע, כאמור, לצמצם את תקופת השמירה באופן משמעותי ביחס לשתיים מהמטרות, אך ביחס למטרות המרכזיות של החוק מוצע להשאיר אותן על כנן.

לעמדתנו, יש חשיבות באזכור נוסף של אמירת המחוקק לפיה המידע יישמר לפרק הזמן הדרוש להשגת המטרה שלשמה הוצבה. בנוסף, יש לבחון האם ניתן גם לצמצם את תקופת השמירה כאשר מדובר במצלמות המצלמות ישוב שלם או את כלל דרכי הגישה ליישוב מסוים, מאחר שבמצלמות אלה גלומה פגיעה גדולה יותר בפרטיות, ועל כן גם נקבעו הסדרים מחמירים יותר להתקנתן."

(ההדגשות במקור)

67. בנספח לסקירה זו הובאה השוואה בין תקופת שמירת המידע שנאגר במערכות הצילום במדינות שונות, לפי בדיקת המשרד לביטחון לאומי ומרכז המחקר והמידע של הכנסת:

מדינה		תקופת השמירה
אוסטריה		שבועיים, אלא אם כן המידע שצולם דרוש, ולעניין זה לא נקבעה הגבלת זמן. החוק נפסל בבית המשפט.
אירלנד		3 שנים, ובנסיבות מסוימות ניתן להאריך
ארצות הברית	ורמונט	3 שנים
	יוטה	9 חודשים
	מונטנה	90 ימים
	מיין	21 ימים
	ניו ג'רזי	5 שנים
	ניו המפשייר	השימוש הוא רק לשם התראות זמן אמת; אם לא עלה מידע קונקרטי, המידע נמחק אוטומטית בתוך 3 דקות
	מחוז קולומביה	בין 30 ימים ל-3 שנים
בריטניה	קליפורניה	60 ימים, אלא אם כן המידע משמש כראיה בעבירה
	הולנד	שנה, ניתן לאשר הארכה במקרה של חקירה פלילית
	צרפת	שנה, ניתן לאשר הארכה במקרה של חקירה פלילית
	קנדה	8 ימים, ובמקרה של זיהוי ניתן להאריך בחודש נוסף
אונטריו		לא נקבעה תקופה קונקרטית, יש למחוק את המידע בהקדם האפשרי.

סקירת הצוות המשפטי מיום 12.9.24 מצורפת ומסומנת **מש/7**.

68. הוועדה קיימה דיון בטיטוט התקנות ביום 15.9.24, ובפתחו הביע עו"ד גיל גן מור, נציג האגודה לזכויות האזרח, את התנגדותו לתקופת אגירת המידע (עמ' 3-4 לפרוטוקול):

"גם אנחנו באגודה לזכויות האזרח לא כופרים בזה שלמערכת עין הנץ יש תועלות למשטרה, תועלות חשובות, ואכן המערכת הזו הולכת די בתלם של משטרת אחרות בעולם במדינות הדמוקרטיות, ככל שזה נוגע למעקב בזמן אמת אחרי חשודים, אחרי אנשים שיש נגדם חשד בעבירות לא קלות אלא בעבירות יותר חמורות שצריך לאתרן גם באמצעות המערכת הזו..."

איפה החוק והתקנות והשימוש במערכת בישראל סוטה מהמקובל במדינות דמוקרטיות אחרות? בחלק שבו הוא מאפשר להתחיל לאגור את המידע על תנועות של רכבים גם על אזרחים תמימים. פה אני חושב שיש חריגה ממה שאנו רואים במדינות אחרות וגם מהתחלה של פסיקות שיש במדינות אחרות, ובעצם המערכת הזו הופכת ממערכת שעוקבת אחרי חשודים ואחרי אנשים שאנו רוצים לתפוס ולחקור אותם, למערכת מעקב שעוקבת אחרי כלל אזרחי המדינה, ופה יש שילוב של שלושה דברים שלדעתנו מעצימים מאוד את הפגיעה וגם את החריגות של השימוש במערכת הזאת.

אחד זה פריסת המצלמות שכמעט אין עליה הגבלה בחוק...

הדבר השני, משך הזמן שבו אוגרים את המידע. זה לא אותו דבר לאגור מידע לשבוע כמו לאגור לשנתיים. כמות המודיעין שאתה יכול להפיק ממידע שיש לך של תנועות של שנתיים של אזרחים תמימים שלא חשודים בדבר הוא מידע מאוד קיצוני באיכות ובכמות שלו. אתה יכול להפיק מזה מידע מאוד אינטימי ורגיש על אדם רק מהסתכלות שנתיים אחורה על התנועות שלו ברכב.

והנקודה השלישית שמעצימה את הפגיעה זה שכשאתה רוצה לעבד מידע מהמאגר הזה אין לך שום חסמים משמעותיים – לא צריך ללכת לבית משפט או לשכנע גורם חיצוני. זה נעשה בצורה פנימית בתוך המשטרה. לכן יש פה משולש שמאוד מעצים את הפגיעה.

היום יש אפשרות להפחית את הפגיעה בתקנות, כי החוק קבע מסגרת. לא קבע את משך הזמן שבו צריך למחוק את המידע. הוא קבע את המסגרת של עד שנתיים

למאגר של המצלמות הנייחות ועד שנה של המאגר של המצלמות הניידות. אנחנו ראינו את זה כסעיף למקרה קיצון ומה שאנו רואים פה בתקנות שהפכו את מקרה הקיצון לסטנדרט המינימום..."

פרוטוקול הדיון בוועדה, וכן חומרי הרקע שהונחו בפניה, זמינים באתר הישיבה בכתובת המקוצרת: <https://did.li/BGZ-5406-03-25-1>. הפרוטוקולים של שני הדיונים הנוספים זמינים בקישורים המקוצרים: <https://did.li/BGZ-5406-03-25-2> ו-<https://did.li/BGZ-5406-03-25-3>.

69. לאחר מכן דנה הוועדה בכל אחת מהתקנות. כשדנה בתקנה 2 – המסדירה את תקופת שמירת המידע במאגר – טען עו"ד גיל גן מור, נציג האגודה לזכויות האזרח, כי לא הוצגה תשתית עובדתית התומכת בצורך לשמור את המידע לתקופה כל כך ארוכה. לדבריו, סעיף 10(ג) לחוק קובע כי "מידע שנאגר במערכת צילום מיוחדת יישמר לפרק הזמן הדרוש להשגת המטרה שלשמה הוצבה, בשים לב לסוג מערכת הצילום המיוחדת, אופן הצבתה ומיקומה ובתום פרק הזמן האמור – יימחק". פרקי הזמן המנויים בחוק הם פרקי זמן מרביים, ואין מקום להפוך אותם לברירת מחדל. לשם השוואה, עו"ד גן-מור הזכיר את הנחיית הרשות להגנת הפרטיות לגבי שימוש במידע ממצלמות מעקב במעגל סגור, המורה ככלל על מחיקת המידע בתוך שבוע (שם, עמ' 5-8). עו"ד גן-מור העיר שתקופת שמירת המידע ברוב המדינות קצרה באופן משמעותי, אך יו"ר הוועדה השיב לו שיש להתחשב במאפיינים המיוחדים של מדינת ישראל – "של 300 נרצחים בשנה, של מאות אלפי כלי נשק, של עשרות או לא מאות או אולי אפילו אלפי נעדרים בשנה, של מחבלים, שב"חים" (שם, עמ' 9).

70. עו"ד לילך מאיר וולף, נציגת הסנגוריה הציבורית, העירה שיש לקבוע תקופת שמירת מידע קצרה יותר למצלמות המוצבות באופן המכסה יישוב שלם או את דרכי הגישה ליישוב, וזאת ברוח סעיף 10(א) לחוק הקובע הוראות מיוחדות למקרה זה (שם, עמ' 8). עו"ד ניר גרסון, נציג הרשות להגנת הפרטיות, אמר שלדעתו הפרשנות הנכונה של התקנה היא שניתן לשמור את המידע לתקופה של שנתיים, אך יש לקצין המשטרה שיקול דעת והוא יכול להורות על שמירתו לתקופה קצרה יותר (שם, עמ' 9).

71. עו"ד עידו בן יצחק, מצוות הייעוץ המשפטי לוועדה, ציין להזכיר במפורש בתקנות את ההוראה הקבועה בחוק, שלפיה המידע יישמר לפרק הזמן הדרוש להשגת המטרה שלשמה הוצבה המצלמה. לדבריו, "ברגע שכתוב: יישמר לתקופה של שנתיים, אפילו לא עד שנתיים, לא מגדיר את זה כחקרה אלא כרף נמוך – זה לא מתכתב עם מה שכתוב בחוק" (שם, עמ' 9). מעבר לכך, עו"ד בן יצחק הסכים עם הערת נציגת הסנגוריה הציבורית, שיש לקבוע תקופת שמירת מידע קצרה יותר למצלמות המצלמות יישוב שלם או את דרכי הגישה ליישוב. באשר למשפט המשווה, עו"ד בן יצחק ציין שתקופה בת שנתיים היא "ברף העליון של המדינות", אבל "לא מקרה חריג... לא סטייה דרמטית מהעולם".

72. עו"ד גלעד בהט, נציג המשטרה, ביקש להבחיר שאין מדובר על מעקב אלא על צילום של כלי רכב הנוסעים בכבישים ציבוריים ראשיים. לגופו של עניין, עו"ד בהט ציין שבאופן טיפוסי,

החקירות הארוכות מתייחסות לעבירות חמורות – רצח, עבירות מין חמורות וכד'. כאשר עבירה חמורה נחקרת במשך מספר שנים, ואז מגיע מידע מודיעיני – ידיעת זהב' המצביעה על חשוד פוטנציאלי – נדרשת למשטרה היכולת לדלות מהמערכת את הנתונים הרלוונטיים ולגבש נגדו תשתית ראייתית. לדבריו, בשנת 2022 נותרו במשטרת ישראל 88 תיקי רצח פתוחים שלא הוגש בהם כתב אישום, מעת לעת מגיעות ידיעות מודיעיניות הקשורות אליהם, וללא שימוש במערכת 'עין הנץ' הסיכוי לתרגום הידיעות הללו לכדי ראיות קבילות שיאפשרו הגשת כתב אישום – אפסי. עו"ד בהט הוסיף שהשימוש במידע אחרי חצי שנה מצריך אישור של קצין בכיר ומוגבל לחקירת עבירות חמורות במיוחד. לבסוף, עו"ד בהט ציין שנעשה שימוש במערכת גם לצרכים ביטחוניים, ואף מטעם זה יש לאפשר שימוש במידע למשך פרק זמן ראוי (שם, עמ' 10-11).

73. עו"ד עמית יוסוב עמיר, נציג משרד המשפטים, הסביר שהתקנות תואמות את האמור בסעיף 10(ג) לחוק. לדבריו, החוק – כחוק מסגרת – קובע הוראה כללית, החלה על כל סוגי מערכות הצילום, ולפיה המידע יישמר לפרק הזמן הדרוש להשגת המטרה שלשמה הוצבה המצלמה, וזאת בשים לב לשלושה שיקולים: (1) סוג מערכת הצילום המיוחדת; (2) אופן הצבתה ו- (3) מיקומה. התקנות מתייחסות למערכת 'עין הנץ' בלבד, ולכן שני השיקולים הראשונים קבועים ("סוג מערכת הצילום" היא 'עין הנץ', ו"אופן הצבתה" הוא ניח). תקנה 2(ג) מיישמת את השיקול השלישי הקבוע בחוק, ומורה כי הקצין המוסמך יקבע את תקופת שמירת המידע המופק מכל מצלמה בהתחשב ב"מיקומה של המצלמה" (שם, עמ' 12).

74. באשר למצלמות המצלמות יישוב שלם או את כל דרכי הגישה ליישוב – נציג המשטרה הסביר שקיימת הצדקה להצבת מצלמות באופן כזה רק כאשר יש מצבור אירועי פשיעה חמורים בתקופת זמן מוגבלת. דווקא במקרים כאלה יש חשיבות לשמירת המידע לתקופה ארוכה יחסית, כדי לזהות דפוסים חוזרים של פשיעה, כדי לפענח 'מצרף עבירות' וכדי לנצל את האפשרות שפענוח של עבירה אחת יוביל לפענוח של עבירות קודמות (שם, עמ' 13).

75. ביום 18.9.24 קיימה הוועדה דיון נוסף בטיטות התקנות. הדיון עסק בין השאר בתקנה 14(א) לטיטות התקנות, הקובעת כי "רמת הדיוק של זיהוי לוחית רכב שצולמה באמצעות מצלמה מיוחדת ניחת או ניידת תעמוד על 95% לפחות, ביום ובלילה ובתנאי מזג אוויר משתנים". חברי הוועדה ביקשו הבהרה לגבי עניין זה, ועו"ד גלעד בהט הסביר שמערכת המצלמות היא 'גורם מקפיץ', אך הסמכות אינה מופעלת ללא התערבות של שוטר בשר ודם (עמ' 28-29 לפרוטוקול):

"המשמעות של אחוזי הדיוק היא בכמה מקרים המצלמה מזהה את הלוחית האמיתית... צריך לזכור שבשיטת העבודה, המצלמה היא 'גורם מקפיץ'... מקפיץ התראה, אבל היא לא הגורם שמפעיל את הסמכות.

למה הכוונה? שעל כל התראה או תמונה שהמערכת מקפצה, יש שוטר בסוף שמחליט. הוא מסתכל על הלוחית ומחליט האם להפעיל את הסמכות. למשל, כאשר אנחנו בהתראה על אדם שיש לו כוונות אובדניות והוא השאיר מכתב, ועכשיו הוכנס המספר שלו, ובמערכת ניידת קופץ לשוטר שזאת הלוחית, השוטר נוסע אחרי הרכב, בודק האם זו הלוחית ואז מעכב אותה. גם אם האמינות של

המערכת היא 95% או 90%, בסוף הרכב לא מעוכב עד שהשוטר לא בודק שזו אכן הלוחית.

דומה הדבר כאשר אנחנו מנהלים חקירה, ואז אנחנו מבקשים, האם הרכב של החשוד הזה והזה עבר במקום כזה וכזה. המערכת יכולה להקפיץ ולהגיד: אכן עבר, אבל אז השוטר רואה את התמונה ואומר – זו הלוחית או לא הלוחית... גם אם המערכת היא 95% ונניח שב-5% מהמקרים, המערכת הציפה מספר לא נכון. אבל פעם שהסתכלתי על התמונה שיש בידיים שלי – שוטר, לא מערכת – שוטר הסתכל וראה שהיא תואמת למספר של הלוחית של החשוד – זה הפך להיות 100%. אחרת אני לא אגיש את זה למשפט פלילי...

כשאני מגיש כתב אישום שראיה בו היא תמונה ממערכת 'עין הנץ', אני חייב לראות שהתמונה זה המספר. אם זה לא המספר, אז אני לא מגיש כתב אישום. זאת אומרת, אני לא יכול להשתמש בראייה הזאת. ואז זה לא משנה מה הדיוק של המצלמה, זה ה-100% שלי."

76. עו"ד רינת ברנדל, נציגת הרשות להגנת הפרטיות, הבהירה שחלק מההערות שהתקבלו לגבי תקנה 2 – אומצו והוטמעו בנוסח טיוטת התקנות (שם, עמ' 45-46):

"התקנה שהיא בלב ליבו של ההסדר פה היא תקנה 2 שעוסקת בשמירת המידע. ביחס לתקנה זאת אכן הייתה לנו הערה משמעותית מאוד שלפיה תקופות השמירה שהן תקופות השמירה המקסימליות לא יכולות להיות ברירת המחלוקת ויש צורך בהתאם לשיקולים שהפקודה מתווה, להתוות גם את פרקי זמן השמירה. בהתאם להערה הזאת אכן הוכנס סעיף לתקנות שמסייג את תקופת השמירה ביחס לשתי המטרות שציינו בחוות הדעת של איתור נעדר או אדם שיש חשש לשלומם ואכיפת איסורי כניסה למקומות ציבוריים. בהמשך לזה, בדיון הקודם הובהר – חלק מחבריי לא היו פה בדיון הקודם – על ידי הנציגים הרלוונטיים שמדובר בתקופת שמירה מקסימלית וייקבעו בנהלי המשטרה, תקופות שמירה לעניין דברים אחרים שנדרשים. זאת אומרת שכמו שהפקודה קובעת, מדובר בתקופת שמירה מקסימלית. ומבחינתנו זאת הייתה ההערה שלנו.

...

בהקשר של תקנה 2(ג) שעוסקת במחיקת מידע מהמאגר... הובהר שהכוונה היא שאין שום כוונה לעשות שימוש גורף בחומר שמגיע מהמערכת הזאת ולהפוך אתו as is לחומר מודיעיני – זאת לא הכוונה ואסור לעשות את זה. חומר מודיעיני נוגע לידיעה ספציפית, לבקשה ספציפית ולא יכול לעשות שימוש בחריג הזה שהוא חומר מודיעיני לצורך שמירה מעבר לתקופות המקסימום והתקופות שקבועות בנהלים לשמירת חומר מסוג זה."

77. בסיום הדיון התקיימה הצבעה, והתקנות אושרו על ידי הוועדה ברוב של 3 תומכים כנגד מתנגד אחד. רביזיה שהוגשה – נדחתה, וביום 19.9.24 פורסמו התקנות.

התקנות כפי שהותקנו צורפו לעתירה כנספח 2/ע.

ד. ישיבת הפיקוח מיום 21.10.25

78. ביום 21.10.25 ערכה הוועדה ישיבת פיקוח בעקבות דיווחים שנמסרו לה לפי החוק המתקן על ידי המשטרה ושבי"ס, וכן בעקבות הגשת העתירה דנן. יצוין כי במקביל הועברו דיווחים חסויים מצה"ל ומשירות הביטחון הכללי לוועדות אחרות.

המידע שנמסר לוועדה מהמשטרה לקראת ישיבת הפיקוח מצורף ומסומן **מש/8**.

79. סני"צ ערן אוסטר, ראש מדור תיאום מבצעי חו"ל במשרד לביטחון לאומי, אמר ש"המערכת הזאת היא must, היא חובה, היא מובילה אותנו לפענוח של פשעים, איתור עבריינים והצלת חיים. זה קשור גם לפח"ע... אנחנו יכולים להעיד שבהמון המון תיקים הצלחנו להציל חיים בזכות המערכת הזאת. מעבר להחזרת רכוש לאזרחים ועזרה בגילוי עבירות, היום זה מציל חיים". לצד זאת, הוא הבחיר שהמערכת אינה משמשת לשמירה על הסדר הציבורי שכן "החוק באמת מסגר אותנו" (עמ' 6 לפרוטוקול). מר שיקו גבסו, מפקד מצ"ח, אמר גם הוא שהמערכת היא "מציל חיים hard core" (שם, עמ' 8), וכך גם אמר מר ניסים בכר, ראש אגף אבטחה בשבי"ס.

פרוטוקול הדיון מיום 21.10.25 זמין בקישור המקוצר <https://did.li/BGZ-5406-03-25-pikuach>.

ה. ההסדרים שנקבעו בחוק המתקן ובתקנות

80. בטרם נתייחס לטענות העותרת, נציג בתמצית את הוראות החוק המתקן והתקנות כפי שנחקקו והותקנו.

81. כאמור לעיל, החוק המתקן הוסיף לפקודת המשטרה את פרק שני, שכותרתו "מערכות צילום מיוחדות".

ה.1. הצבת מערכות צילום מיוחדות

82. **מהן מערכות צילום מיוחדות?** מערכות הצילום שהחוק המתקן עוסק בהן מוגדרות בסעיף 10א לפקודה. מערכות אלה כוללות מצלמה אחת או יותר, מעבד ממוחשב המאפשר אגירה ועיבוד של נתונים או תמונה, ויכולת טכנולוגית לזיהוי חד-ערכי של חפצים בזמן אמת, באופן המאפשר להתחקות או לבלוש אחר אדם. כפי שמובהר באותו סעיף, מערכת צילום מיוחדת עשויה לכלול מצלמות מיוחדות נייחות, המוצבות באופן קבוע במקום מסוים, ומצלמות מיוחדות ניידות, שהפעלתן נעשית תוך כדי תנועה.

83. **החוק המתקן הוא הסדר בלעדי לגבי הצבת מערכות צילום מיוחדות.** סעיף 10ב לפקודה קובע כי הוראות הפקודה והתקנות תקנות לפיה יוצרות הסדר שלילי לגבי הצבת מערכות צילום מיוחדות, לגבי הפעלתן ולגבי השימוש בהן:

"משטרת ישראל לא תציב ולא תפעיל מערכת צילום מיוחדת ולא תעשה בה שימוש טכנולוגי, אלא בהתאם להוראות לפי פרק זה, ולאחר שנקבעו לגבי סוג מסוים של מערכת צילום מיוחדת תקנות לפי סעיף 10(א)."

84. סעיף 10כג לפקודה, שאליו מפנה סעיף זה, קובע כי התקנות האמורות יותקנו על ידי השר לביטחון לאומי בהסכמת שר המשפטים ובאישור הוועדה, ולאחר קבלת חוות דעת של הרשות להגנת הפרטיות בהיבטים מקצועיים שבתחומי אחריותה ומומחיותה.

85. הגבלות על צילום ברשות היחיד. סעיף 10ג לפקודה קובע הוראות המגבילות צילום ברשות היחיד. בהתאם לסעיף זה, מצלמה מיוחדת נייחת תופעל באופן שאינו מצלם אדם כשהוא ברשות היחיד, ומצלמה מיוחדת נייחת תופעל באופן המיועד לצלם מקום ציבורי או דרך ציבורית, וככל האפשר לא תצלם אדם כשהוא ברשות היחיד.

86. סודיות והגבלת השימוש במידע הנאגר במערכות הצילום המיוחדות. סעיף 10ו לפקודה – שכותרתו "סודיות והגבלת שימוש" – קובע כי מידע שנאגר במערכת צילום מיוחדת יהיה חסוי, וניתן למסרו ולעשות בו שימוש רק לפי הוראות החוק. הפרת הוראה זו היא עבירה פלילית שעונשה 3 שנות מאסר.

87. הצבה והפעלה של מערכות צילום מיוחדות. סעיף 10ז(א) לפקודה קובע רשימה סגורה של ארבע מטרות, שרק להגשמתן ניתן להציב ולהפעיל מערכת צילום מיוחדת ולהכליל בה התראות זמן אמת (להלן: המטרות המותרות להצבת מצלמה):

- "(1) מניעה, סיכול או גילוי של עבירות פשע או של עבירות שעלולות לסכן את שלומו או ביטחונו של אדם, את שלום הציבור או את ביטחון המדינה, וגילוי מעורבים בתכנון או בביצוע עבירות כאמור;
- (2) מניעת פגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש, בעת קיום חשש ממשי לפגיעה כאמור;
- (3) איתור נעדר או אדם שיש חשש לשלומו;
- (4) אכיפת איסורי כניסה למקומות ציבוריים, שנתינו על פי דין, או אכיפת צווי הרחקה ממקומות ציבוריים³..."

88. האישור הנדרש להצבת מצלמה נייחת ולהפעלתה. סעיף 10ח לפקודה קובע כי הצבה או הפעלה של מצלמה מיוחדת נייחת לתקופה של עד 3 חודשים מחייבת אישור של "גורם מאשר" - קצין משטרה בדרגת ניצב משנה ומעלה ממערך החקירות והמודיעין. הצבת מצלמה מיוחדת נייחת לתקופה ארוכה יותר טעונה אישור של "קצין מוסמך" – קצין משטרה בדרגת תת-ניצב ומעלה.

³ הגדרת המונח "מקום ציבורי" הוא "דרך, בנין, מקום או אמצעי תעבורה שיש אותה שעה לציבור זכות או רשות של גישה אליהם, בלא תנאי או בתנאי של תשלום, וכל בנין או מקום המשמש אותה שעה להתקהלות ציבורית או דתית או לבית משפט היושב בפומבי" (סעיף 34כד לחוק העונשין, התשל"ז-1977). בסעיף 10ז(ב) לפקודה נקבע כי השר רשאי לקבוע בצו סוגי מקומות נוספים שיראו אותם כמקום ציבורי לענייננו. קביעה זו טעונה אישור של ועדה של הכנסת, אך אם יש בה צורך מיידי, השר רשאי לפרסם צו כאמור לתקופה של עד 14 ימים ללא אישור הוועדה.

89. **תנאים להצבת מצלמה ניידת.** סעיף 10ט לפקודה מסדיר את שיקול דעתו של הגורם המאשר או של הקצין המוסמך, לפי העניין, בהחלטה על הצבת מצלמה מיוחדת ניידת ועל הפעלתה. בהתאם לסעיף זה, עליו להשתכנע, על בסיס תשתית עובדתית, כי הדבר נדרש להשגת אחת מהמטרות המותרות להצבת מצלמה, וכי הפגיעה הנלווית בפרטיות אינה עולה על הנדרש. הסעיף מונה היבטים שונים של הצבת המצלמה והפעלתה, שלגביהם נדרש לבדוק האם הפגיעה בפרטיות עולה על הנדרש: סוג המצלמה, מועדי הפעלתה, היקף התנועה במקום המצולם על ידה, מאפייני המקום המצולם ומספר המצלמות בשטח נתון. סעיף 10ט(ד) לפקודה מחייב לבחון מדי שלוש שנים, לכל היותר, את הצורך בהמשך הצבתה והפעלתה של כל מצלמה מיוחדת ניידת ואת התקיימות התנאים לכך, בשים לב לנתונים שהצטברו בתקופת הפעלתה.

90. **יידוע על הצבת מצלמה ניידת.** בהתאם לסעיף 10ט(ב) לפקודה, מצלמה מיוחדת ניידת תוצב באופן גלוי לעין, אלא אם כן קיימות נסיבות המצדיקות את הצבתה באופן נסתר. סעיף 10ט(ג) לפקודה קובע כי יש לשקול את האפשרות ליידע את הציבור על הצבת המצלמה, ובלבד שהדבר לא יפגע במטרות שלשמן היא מוצבת ומופעלת.

91. **הגבלות על צילום של כל המרחב הציבורי ביישוב או של כל דרכי הגישה ליישוב.** סעיף 10י לפקודה קובע הוראות מיוחדות למקרים שבהם מצלמות מיוחדות ניידות מצלמות את כל המרחב הציבורי ביישוב מסוים או בחלק מסוים מיישוב, או את כל דרכי הגישה אליהם. במקרה כזה נדרש אישור של קצין מוסמך בדרגת תת-ניצב, וזאת רק אם השתכנע כי קיימת סבירות גבוהה לביצוע עבירות המסכנות חיי אדם, את שלמות גופו, את ביטחון הציבור או את ביטחון המדינה.⁴ אישור זה יינתן לתקופה של עד 6 חודשים. ניתן להאריך את האישור לתקופות נוספות, לאחר בחינת יעילות המצלמות בהשגת המטרה שלשמה הן הוצבו והופעלו; אולם אם סך התקופות עולה על שנה בתוך שלוש שנים רצופות, אזי נדרש לכך אישור של קצין בדרגת ניצב ומעלה בהתייעצות עם נציג הייעוץ המשפטי למשטרה.

92. **נוהל הפעלת מצלמה ניידת.** סעיף 10יא לפקודה קובע כי הפעלת מצלמה מיוחדת ניידת תיעשה בהתאם לנוהל שיצמצם את הפגיעה בפרטיות למינימום הנדרש, יתייחס לצורך ביידוע הציבור, ויקבע הוראות הנוגעות לפיקוח ובקרה על הפעלת המצלמות המיוחדות הניידות.

ה.2. **אגירת המידע ושימוש במאגר**

93. **שמירת המידע.** כאמור, מערכות הצילום המיוחדות מאפשרות אגירת נתונים ועיבודם. סעיף 10יג לפקודה קובע כי המידע שנאגר במערכות אלה יישמר בדרך שתבטיח הגנה ברמה גבוהה מפני דליפת מידע, גישה לא מורשית למאגר, חדירה אליו, ביצוע פעולות ללא רשות, ושימוש

⁴ מצלמות ניידות המצלמות את כל דרכי הגישה ליישוב (להבדיל מכל המרחב הציבורי ביישוב) ניתן להציב גם אם קיימת סבירות גבוהה לביצוע עבירות רכוש בהיקף נרחב.

במאגר בניגוד להוראות הפקודה. בנוסף, נקבע כי דרך שמירת המידע תבטיח הגנה על פרטיותו של מי שהמידע מתייחס אליו, וכי פעולות המבוצעות במידע יתועדו באופן שיאפשר פיקוח ובקרה על אופן השימוש במידע ועל זהות המשתמשים בו.

94. **מטרות השימוש במידע.** סעיף 10יב(א) קובע רשימה סגורה של המטרות לשמן רשאית משטרת ישראל לעשות שימוש טכנולוגי במידע שנאגר במערכות צילום מיוחדות (להלן: **המטרות המותרות לשימוש במידע**):

- (1) לשם השגת מטרה מהמטרות המנויות בסעיף 10ז(א);
- (2) לשם הצלת חיי אדם או הגנה עליהם;
- (3) לשם גילוי עבירות פשע או עבירות עוון המנויות בתוספת החמישית, חקירתן או מניעתן, וכן לשם הליך פלילי בעניין עבירות כאמור;
- (4) לשם גילוי עבריינים בעבירות פשע או בעבירות עוון כאמור בפסקה (3) והעמדתם לדין;
- (5) לשם חילוט רכוש על פי דין;
- (6) לשם חקירת דפוסים של ביצוע עבירות כאמור בסעיף קטן זה;
- (7) לשם מחקר בקשר למטרות האמורות בפסקאות (1) עד (6), ובלבד שהמידע ממערכות הצילום המיוחדות המועבר לשם המחקר אינו כולל פרטים מזהים ולא ייעשה זיהוי בפועל; מחקר כאמור יאושר בידי קצין משטרה בדרגת ניצב משנה שהמפקח הכללי הסמיכו לעניין זה.

95. **צמצום הפגיעה בפרטיות.** סעיף 10יב לפקודה קובע כי השימוש במידע ייעשה באופן שאין בו כדי לפגוע בפרטיות במידה העולה על הנדרש, ומורה על קביעת נהלים לשימוש במידע.

96. **תקופת שמירת המידע.** הכלל, הקבוע בסעיף 10יג(ג) לפקודה, הוא כי "מידע שנאגר במערכת צילום מיוחדת יישמר לפרק הזמן הדרוש להשגת המטרה שלשמה הוצבה, בשים לב לסוג מערכת הצילום המיוחדת, אופן הצבתה ומיקומה". בתום פרק הזמן האמור, יימחק המידע (למעט מידע הנחשב כראיה, כחומר חקירה או כחומר מודיעין לפי חזין הפלילי [סעיף 10יז לפקודה]).

97. סעיפים 10יב-10יג לפקודה ותקנה 2 לתקנות קובעים תקופות מרביות לשמירת המידע וכן הוראות הנוגעות לשימוש ב"מידע ישן":

- התקופה המרבית הכוללת לשמירת מידע היא שנתיים עבור מידע שהופק ממצלמה ניידת ושנה עבור מידע שהופק ממצלמה ניידת (להלן: **התקופה המרבית**).⁵
- השימוש במידע לאורך תקופה זו במלואה מותר לצורך הטיפול בעבירות פשע חמור בלבד – קרי, עבירות פשע שעונשן 7 שנות מאסר או יותר, וכן עבירות המנויות בתוספת הרביעית.

⁵ תקופת השמירה של מידע שנשמר לצורך איתור נעדר, לצורך אכיפת איסורי כניסה למקומות ציבוריים ולצורך אכיפת צווי הרחקה הוא 30 ימים. העתירה אינה עוסקת בעניין זה, ולכן לא נתייחס אליו להלן.

- לעניין השימוש במידע לצורך הטיפול בעבירות שאינן עבירות פשע חמור, תקופת שמירת המידע מצומצמת בהרבה, ועומדת על 6 חודשים עבור מידע שהופק ממצלמה ניידת ו-3 חודשים עבור מידע שהופק ממצלמה ניידת (להלן: **התקופה המצומצמת**).
- בחלוף התקופה המצומצמת יש להפריד את 'המידע הישן' ממידע אחר, השימוש בו מותנה בקבלת אישור של גורם מאשר, והוא מותר כאמור לצורך הטיפול בעבירות פשע חמור בלבד.

98. כדי להבחיר הוראות אלה, נציג אותן בתרשים:



99. תקנה 2 לתקנות מבהירה כי בעת מתן אישור להצבת מצלמה מיוחדת ניידת, ניתן להורות על תקופת שמירת מידע קצרה מהתקופה המרבית.

100. סעיף 10א לפקודה מבהיר כי הוראותיה אינן חלות במקרים שונים: כאשר השימוש במערכות הצילום אינו טכנולוגי, כאשר נעשה שימוש טכנולוגי במצלמות אחרות לצורך חקירה של עבירה ספציפית, כאשר מדובר במצלמות שנועדו לאכיפת עבירות תנועה שאינן שומרות את התייעוד, כאשר הצבת המצלמות נעשתה לתקופה של עד 30 ימים כחלק מפעולת חקירה של עבירת פשע או עוון ספציפית, כאשר המצלמות נועדו לאבטחת מתקן המוחזק בידי משטרת ישראל, ועוד.

ה. מסירת מידע לגופים ציבוריים

101. סעיף 10טז לפקודה קובע כי משטרת ישראל רשאית להעביר מידע שנאגר במערכת צילום מיוחדת ל"גוף ציבורי" במקרים מסוימים. הגופים הציבוריים המנויים בסעיף 10א לפקודה הם רשויות התביעה, המחלקה לחקירת שוטרים, גורמי האכיפה והמודיעין בצה"ל, שירות הביטחון הכללי, הרשות להגנה על עדים, יחידת הפיקוח לפי חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו-2006, יחידות ההתערבות, הליווי והאבטחה בשב"ס, וכן גופים נוספים שייקבע שר המשפטים באישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת.

102. העברת מידע לגופים ציבוריים אלו מותרת בשלושה מקרים:

(1) לבקשת הגוף הציבורי, אם המידע דרוש לו לשם מילוי תפקידו, וזאת לצורך השגת מטרה **משימת המטרות המותרות להצבת מצלמה** או לצורך הגנה על ביטחון המדינה;

(2) אם מסירת המידע דרושה למשטרה לשם השגת מטרה **משימת המטרות המותרות לשימוש במידע**;

(3) לבקשת המחלקה לחקירת שוטרים, אם המידע דרוש לה למילוי תפקידה, ובלבד שהוא דרוש להשגת מטרה **משימת המטרות המותרות לשימוש במידע**.

103. העברת המידע לגופים הציבוריים מותנית בכך שהגוף הציבורי קבע נהלים לעניין השימוש במידע, ועליו לשמור את המידע ולעשות בו שימוש בהתאם להוראות הפקודה.

ה.4. דיווחים

104. לצורך יישומה, הפקודה מעגנת מערכת רחבה של מנגנוני דיווח לגורמים שונים, כדלהלן:

- בהתאם לסעיף 10כ לפקודה, על המשטרה לדווח אחת לשנה ליועץ המשפטי לממשלה על היבטים נרחבים של פעילות מערכות הצילום המיוחדות, ובכללם מספר המצלמות, סוג המצלמות, המטרות שלשמן הוצבו, מספר הצילומים ששימשו כראיות בתיק, מספר המקרים שבהם נעשה שימוש במערכות אלה לשם טיפול דחוף באירוע המסכן חיים, פרטים בדבר אירועים של דליפת מידע מהמאגר או חדירה אליו, ועוד.
- בהתאם לאותו סעיף, המחלקה לחקירות שוטרים, שב"כ וגורמי האכיפה בצה"ל ידווחו ליועץ המשפטי לממשלה אחת לשנה על עניינים הקשורים באופן השימוש שעשו במערכות הצילום המיוחדות.
- בהתאם לסעיף 10כא לפקודה, על השר לדווח אחת לשנה לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת על מספר הצילומים ששימשו כראיה בתיקי חקירה, על מספר כתבי האישום שהוגשו בתיקים אלו, על מספר מורשי הגישה למידע בפילוח לפי תפקידם, על מספר האירועים של דליפת מידע מהמאגר או חדירה אליו, ועוד.
- דיווח על מספר המצלמות שהוצבו יימסר על ידי השר אחת לשנה לוועדת משנה של הוועדה לביטחון לאומי ששיבותיה חסויות.
- דיווחים נוספים נמסרים לוועדות הכנסת על ידי השר, שר הביטחון, שר המשפטים וראש השב"כ, לגבי הגופים הציבוריים שבתחומי אחריותם.

- בהתאם לסעיף 20כא(ז) לפקודה, עותק מכל הדיווחים לוועדות הכנסת יימסר לרשות להגנת הפרטיות.

ו. טענות העותרת

105. טענתה העיקרית של העותרת היא כי הוראות החוק המתקן והתקנות פוגעות בזכות החוקתית לפרטיות, המעוגנת בסעיף 7 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, וזאת באופן שאינו תואם את פסקת ההגבלה הקבועה בחוק זה.

106. לטענת העותרת, החוק היה צריך לכלול מגבלה על כמות המצלמות, להגביל את הצילום ללוחית הרישוי ולא לצילום חזותי של הרכב, לצמצם את העבירות שלשם הטיפול בהן ניתן לעשות שימוש במצלמות, ולהתנות את השימוש במאגר בקבלת אישור שיפוטי. העותרת סבורה גם כי איסוף מידע לגבי כל כלי הרכב ושמירתו לתקופה של שנתיים – אינם חוקתיים, ולשיטתה החוק המתקן צריך היה לאפשר שמירת מידע של כלי רכב חשודים בלבד ולתקופה קצרה יותר.

107. מעבר לכל האמור, העותרת טוענת כי עלולה להיווצר פגיעה בפרטיות עקב דליפת מידע מהמאגר, בין אם כתוצאה ממתקפת סייבר ובין אם כתוצאה של מחדל אנושי.

108. זכות נוספת שנפגעת לטענת העותרת היא הזכות החוקתית לחירות. לטענתה, עצם ידיעתו של אדם שהוא מצולם ושעוקבים אחריו בכל רגע נתון, גורמת לאפקט מצנן בבחירותיו ובהחלטותיו וכך למעשה פוגעת בחירותו. בנוסף, המעקב אחר תנועות אזרחים לא-חשודים פוגע כשלעצמו בחירותו של אדם להיעזב לנפשו. העותרת גם מציינת שהחוק מאפשר הצבת מצלמות בקרבת הפגנות, והדבר עלול להרתיע מהשתתפות בהפגנות.

109. העותרת מוסיפה כי החוק המתקן פוגע בזכויות חשודים ונחקרים, שכן אחת מהמטרות שלשמן ניתן להציב מצלמות מיוחדות ולהפעילן היא סיכול עבירות. לטענת העותרת, "סיכול עבירות" פירושו נקיטת פעולות כלפי אזרחים שלא עשו דבר, עלול להגיע עד כדי 'משטרת מחשבות', ואינו מצוי בסמכות המשטרה אלא בסמכות השב"כ. העותרת חוששת מפני שימוש במצלמות המיוחדות לצורך 'מסע דיג' – מעקב אחרי אדם מסוים כדי לזהות מקרה שבו עבר על החוק.

110. לטענת העותרת, החוק המתקן אינו הולם את אופייה הדמוקרטי של המדינה והפגיעות החוקתיות הכלולות בו נעשות לתכלית לא-ראויה. לדידה החוק המתקן גם אינו עומד במבחן המשנה השני של המידתיות (מבחן 'האמצעי שפגיעתו פחותה'), שכן ניתן לקצר את תקופת שמירת המידע, להתנות את החיפוש במאגר בצו שיפוטי, לאפשר שימוש במאגר לטיפול בפשיעה חמורה בלבד, לאסור על השימוש במאגר לצורך סיכול עבירות, ולהגביל את השימוש במאגר כלפי מפגינים, בעלי חסיונות מקצועיים ועיתונאים.

111. לטענת העותרת, החוק המתקן גם אינו עומד במבחן המשנה השלישי של המידתיות – 'המידתיות במובן הצר', שכן מצד אחד – ניתן לעקוב אחרי כלי רכב חשודים באמצעים פוגעניים פחות; ומצד שני – הפעלת המערכת כרוכה בפגיעות חמורות בזכויות הפרט.

ז. טענות לתוקפו של החוק

112. בפתח הדברים ראוי להזכיר את אמות המידה הנוקשות שהותוו בפסיקת בית המשפט הנכבד באשר לפסילת חקיקה ראשית. מדובר בסעד חריג, אשר השימוש בו שמור למקרים קיצוניים בלבד, שבהם לא נותרת כל חלופה אחרת למניעת פגיעה בזכויות יסוד או בעקרונות חוקתיים. כפי שציין בית המשפט הנכבד לא אחת, "כאשר המדובר בביקורת שיפוטית על מעשי חקיקה שהושלמו, חזר בית משפט זה והטעים, כי יורה על פסילת הוראות חוק רק כמוצא אחרון וכאשר אין עומדת לו כל אפשרות אחרת" (בג"ץ 9518/16 הראל נ' כנסת ישראל, 5.9.17). כפי שנקבע בעבר, "עד שבית המשפט פוסל חוק, הוא חייב לשבת שבעה נקיים: לבדוק היטב את לשון החוק ואת תכלית החוק ולהקפיד מאוד עם עצמו, עד שיהיה משוכנע לחלוטין כי תקלה היא שאין לה תקנה" (בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יו"ר הכנסת, פ"ד נ(3) 57 (1996)).

113. השלב הראשון של הבחינה החוקתית הוא שלב זיהוי הפגיעה בזכויות המעוגנות בחוקי היסוד (בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, 11.5.06). בענייננו, אין חולק על כך שהחוק המתקן פוגע בזכות לפרטיות. החוק המתקן אמנם אינו מסדיר את הפעלתן של מערכות הכוללות זיהוי ביומטרי, המאפשרות איתור וזיהוי של בני אדם, אך מערכת צילום מיוחדת היא מערכת "בעלת יכולת טכנולוגית לזיהוי חד-ערכי של חפץ בזמן אמת וכך מאפשרת להתחקות או לבלוש אחר אדם" (סעיף 10א לפקודה). נפנה אפוא לבחינתה של פגיעה זו, ונראה כי היא עומדת בתנאי פסקת ההגבלה.

114. אין חולק על כך שהחוק המתקן עומד בתנאי הראשון של פסקת ההגבלה, שכן הפגיעה בזכויות נעשית בחוק שנחקק כדין. את בחינת החלימה לערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית נערוך מיד במסגרת בחינת תכליתו של החוק.

ז.1. תכלית החוק – ראוי

115. תכלית החוק הובהרה בדברי החסבר: להעניק למשטרת ישראל כלי שיאפשר איכון כלי רכב כדי לגלות עבירות ולמונען, לחקור עבירות שבוצעו בעבר, לשמור על שלום הציבור ולחגן על ביטחון המדינה.

116. כפי שהוסבר בדיוני הוועדה, כלי טכנולוגי המאפשר למשטרה לאתר כלי רכב המשמשים עבריינים הוא כלי חיוני והכרחי למלחמה בפשיעה ובטרור ולהגנה על מכלול זכויותיהם של אזרחי ישראל ותושביה. כלי זה מאפשר למנוע ביצוע עבירות כאשר קיים מידע מודיעיני המלמד על היערכות של גורמי פשיעה לביצוען, לחקור עבירות שבוצעו, לאסוף ראיות שיאפשרו העמדה לדין של עבריינים, לעצור עבריינים נמלטים, לאתר נעדרים, להציל אנשים

המתכוונים להתאבד, ולאכוף צווי הגבלה שנועדו לשמור על זכויותיהם של נפגעי עבירה. כפי שנאמר בדיוני הוועדה, כאשר פושעים מנצלים כלים טכנולוגיים של המאה ה-21, לא ניתן להילחם בפשע עם סוס וכרכרה. בית המשפט עמד על שיקול זה בפסק דינו בבג"ץ 3809/08 האגודה לזכויות האזרח נ' משטרת ישראל, פ"ד סח(2) 694 (2012) (להלן: **עניין נתוני התקשורת**):

"המורכבות שבהצבת הגבולות להגנה על הפרטיות באה לידי ביטוי מיוחד על רקע ה"חשש מפני כוחה העודף של המדינה, שתרכז בידה מידע רב לגבי אזרחים ותושבים ותעשה שימוש לרעה באותו מידע" (השופט (כתוארו אז) א' גרוניס, בג"ץ 8070/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים, פ"ד נח(4) 842, 856 (2004)), חשש אשר הולך וגובר ככל שבידי השלטון אמצעים מתוחכמים יותר המאפשרים פגיעה רבה יותר בזכות.

מן העבר השני, ברור גם כי הטכנולוגיה המודרנית הינה כלי חשוב והכרחי בידי השלטון, המסייע לו באופן משמעותי בביצוע תפקידיו. למעשה, מניעת הרשויות מלעשות שימוש מאוזן וסביר בכלים הטכנולוגיים העומדים לרשותן עלולה לפגוע בצורה משמעותית ביכולתן לבצע את חובתן באכיפת החוק. זאת, נוכח העובדה כי הקידמה הטכנולוגית והכלים שהיא מאפשרת אינם מצויים רק בידי הרשויות, אלא נעשה בהם שימוש נרחב על-ידי קבוצות עברייניות, קטנות כגדולות, אשר הפנימו לפני זמן רב כי היתרונות הטמונים בהם מקדמים היטב את מטרותיהן... בקרב טכנולוגי זה, שאנו מצויים עדיין בעיצומו, ידו של הנותר מאחור צפויה להיות על התחתונה. לפיכך, ניתן לומר כי הרשויות כמעט חייבות להישאר עם היד על הדופק הטכנולוגי ולאמץ במהירות גדולה כלים ושיטות מתקדמים שיסייעו להן בביצוע מלאכתן."

117. רבות נכתב על חשיבות האינטרס שבהגנה על שלום הציבור. כפי שכתב כב' הנשיא ברק: "שמירה על שלום הציבור היא חיונית לקיומה של חברה. אכן, מדינה השומרת על זכויות האדם צריכה לעיתים לפגוע בזכויות האדם, כדי לקיים זכויות אדם" (בש"פ 8087/95 זאדה נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 133 (1996)). כך נפסק גם בבג"ץ 7052/03 עדאלה נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202 (2006) (להלן: **עניין עדאלה**):

"ההגבלות על מימושן של זכויות האדם החוקתיות הן מסוגים שונים. אחד הסוגים המקובלים והידועים הוא ביטחון המדינה ושלום הציבור. אלה הם אינטרסים ציבוריים המצדיקים חקיקה שיש בה כדי להגביל זכויות אדם. 'ביטחון הוא ערך יסודי בחברתנו. ללא ביטחון לא ניתן לשמור על זכויות אדם'... עמדתו של כב' באחת הפרשות:

"חוקה אינה מרשם להתאבדות, וזכויות האזרח אינן במה לכיליון לאומי... זכויות האזרח יונקות מקיומה של המדינה, ואין להפכן לקרדום לחיסולה" (ע"ב 2/84 ניימן נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 225, 310).

ובפרשה אחרת ציינת:

"אין מגוס – בחברה דמוקרטית שוחרת חופש וביטחון – מאיזון בין החירות והכבוד לבין הביטחון. אסור שזכויות האדם ייהפכו לקרדום לשלילת ביטחון הציבור והמדינה. נדרש איזון – איזון עדין וקשה – בין החירות והכבוד של הפרט לבין ביטחון המדינה וביטחון הציבור" (דנ"פ 7048/97 פלונים נ' שר הביטחון, פ"ד נד(1) 721, 741; ראו גם בג"ץ 7015/02 עגורי

נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פ"ד נו(6) 352, 383; להלן – פרשת עג'ורי).

אכן, 'זכויות האדם אינן מרשם לכיליון לאומי' (פרשת קונטרס, עמ' 347). 'צרכיה של החברה ומטרותיה הלאומיות עשויות לאפשר פגיעה בזכויות האדם' (פרשת המועצה האזורית חוף עזה, פסקה 59).

118. ההגנה על שלום הציבור אינה רק אינטרס; היא גם תנאי בסיסי לשמירתן של זכויות חוקתיות מוגנות. כפי שקבע בית המשפט הנכבד בעבר, שמירת הסדר והביטחון החברתי היא "תנאי הכרחי להבטחת חיים וקיום אנושי" (בג"ץ 10356/02 חס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פ"ד נח(3) 443 (2004)). מסיבה זו, בפסק הדין בעניין עזאלה סברו חלק מהשופטים שהשמירה על ביטחון הציבור היא אגד של זכויות, ולא אינטרס. כך כתב כב' השופט ריבלין: "ראוי תמיד לזכור כי אותו ציבור, בעל-האינטרס, מורכב מפרטים. וכשפורטים את האינטרס הציבורי לפרטיו, נחשף צבר של זכויות-פרט. כך, למשל, כאשר בביטחון הציבור עסקינן, אינטרס ציבורי בלשוננו, דוברים אנו בלא אחרת מאשר הזכות לחיים ולשלום הגוף של כל אחד מבני הציבור". וביחס למלחמה בטרור הביע כב' השופט רובינשטיין את עמדתו כי "אולי הביטוי הנכון הוא זכויות מול זכויות, או מאזן זכויות יחיד וזכויות ציבור במלחמה בטרור" (בג"ץ 9441/07 פלוני נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, פ"ד סב(4) 77 (2007)).

119. כך או כך, אין ספק שתכלית החוק – טיוב הכלים שבידי משטרת ישראל לצורך מניעת ביצוע עבירות, חקירת עבירות שבוצעו בעבר, שמירה על שלום הציבור והגנה על ביטחון המדינה – היא תכלית ראויה, העולה בקנה אחד עם ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

120. בעתירה נטען שתכלית החוק המתקן אינה ראויה, אך הטיעונים שבפסקאות 196-204 לעתירה אינם מתייחסים לתכלית החוק המתקן אלא למידתיותו. בניגוד לרושם העולה מפסקאות אלה, תכלית החוק המתקן אינה יצירת מאגר הכולל נתוני מיקום של כלי רכב, אלא מלחמה בפשיעה. העותרים טוענים שהאמצעי שבחר המחוקק להשגת תכלית זו אינו מידתי, ובעניין זה נעסוק מיד.

2. מבחן המשנה הראשון של המידתיות – מבחן הקשר הרציונלי

121. מבחני המידתיות כוללים כידוע שלושה מבחני משנה. מבחנים אלו אינם מובילים לתוצאה אחת בודדת, שרק היא לבדה חוקתית. כפי שקבע בית המשפט הנכבד, "מבחני המידתיות אינם מחייבים להגיע לתוצאה אחת נכונה, הואיל ולמחוקק 'מתחם מידתיות' המכיל כמה אפשרויות" (בג"ץ 6321/14 כן לזקן נ' שר האוצר, 9.3.17).

122. מבחן המשנה הראשון, המכונה 'מבחן הקשר הרציונלי', בוחן האם האמצעי שנבחר על ידי המחוקק עולה בקנה אחד עם המטרה שאותה מבוקש להגשים. כדברי פרופ' אהרן ברק: מבחן משנה זה "כל מטרתו לתת פתרון מהיר למקרים חריפים של חוסר-התאמה בין המטרה לאמצעי,

ובכך לקצר את הבחינה החוקתית" (א' ברק, **מידתיות במשפט** (2010) 389; להלן: **מידתיות במשפט**). העותרים אינם טוענים שהחוק לא ישיג את תכליותיו, ועל כן דומה שאין חולק על כך שהוא צולח מבחן משנה זה.

3.ז. מבחן המשנה השני של המידתיות – מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה

123. מבחן המשנה השני, המכונה 'מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה', בוחן את קיומם של אמצעים שפגיעתם פחותה המגשימים במידה דומה את תכלית החוק. מבחן זה "אינו דורש אפוא בחירה באמצעי שפגיעתו היא הקטנה ביותר או שפגיעתו היא קטנה יותר, אם אין בכוחו של אמצעי זה להגשים את מטרת החוק באופן שווה ערך לזה של האמצעי שנבחר בחוק" (**מידתיות במשפט** 395). למחוקק נתון מתחם מידתיות – קרי, נתונה לו הסמכות לבחור בין אמצעים חקיקתיים שונים המגשימים את תכלית החוק, ובית המשפט הנכבד יתערב "רק כאשר האמצעי הנבחר חורג באופן משמעותי מגדריו של המיתחם והוא בלתי מידתי באופן ברור" (**עניין מנחם**, בעמ' 280).

124. חלק ניכר מטענות העותרת ממוקד בעניין זה. לטענתה, ניתן היה להשיג את תכלית החוק המתקן בדרכים פוגעניות פחות. לטענה זו נתייחס כעת.

125. הצעת העותרת להגביל את כמות המצלמות. העותרת טוענת שניתן היה לצמצם את פגיעתו של החוק המתקן בפרטיות באמצעות הגבלה על מספר המצלמות שיוקנו. נושא זה עלה בדיוני החקיקה (ראו למשל: פרוטוקול מיום 28.6.23, עמ' 15-17), אך חברי הכנסת סברו שאין מקום להגביל את מספר המצלמות הכולל בחקיקה ראשית, שכן מספרן צריך להיקבע מעת לעת בהתאם לנסיבות. עם זאת, החוק המתקן כולל מנגנונים המתווים את שיקול דעתם של גורמי המשטרה בהצבת מצלמות ובהפעלתן: הצבת מצלמה נייחת טעונה אישור של קצין בכיר במשטרה (קצין בדרגת ניצב משנה ממערך החקירות והמודיעין אם המצלמה מוצבת לתקופה של עד 3 חודשים, וקצין בדרגת תת-ניצב אם המצלמה מוצבת לתקופה ארוכה יותר), עליו לשקול בין השאר את מספר המצלמות המוצבות באותו שטח (סעיף 10ט"א(5) לפקודה), עליו לבחון מדי שלוש שנים לכל היותר את הצורך בהמשך הצבתה והפעלתה של המצלמה (סעיף 10ט"ד לפקודה), ומדי שנה נמסר דוח ליועץ המשפטי לממשלה ולוועדת משנה של הוועדה לביטחון לאומי על מספר המצלמות הנייחות שהותקנו. מכלול ההסדרים הללו מבטיח שמספר המצלמות יהיה מאוזן ומידתי לצורך השגת מטרותיהן.

126. הצעת העותרת לאסוף רק מידע הנוגע לכלי רכב חשודים. הצעה נוספת המופיעה בעתירה היא לאסוף מידע הנוגע לכלי רכב חשודים בלבד, ולמחוק את המידע הנוגע לכלי רכב שבעליהם אינם חשודים. למעשה, משמעות הצעה זו היא צמצום דרמטי של האפשרות לעשות שימוש במערכות הצילום המיוחדות לצורך פענוח פשעים חמורים, שכן פעמים רבות זהות החשודים אינה ידועה בסמוך למועד ביצוע העבירה. לעיתים אפילו עצם ביצוע העבירה אינו ידוע בזמן התרחשותה, ורק במהלך החקירה מתברר הצורך לבדוק מה היה מיקומו של כלי רכב מסוים בסמוך למועד ביצוע העבירה. הדרך שמציעה העותרת – המצמצמת מאוד

את האפשרות לעשות שימוש במצלמות המיוחדות לחקירת פשעים – אינה משיגה את תכלית החוק המתקן בצורה זהה, ואפילו בצורה קרובה, ולכן אין לראותה כאמצעי שפגיעתו פחותה.

127. **הצעת העותרת לקצר את תקופת שמירת המידע במאגר.** דעת לנבון נקל, שכל שתקופת שמירת המידע במאגר ארוכה יותר – כך גדל הסיכוי שניתן יהיה להשתמש בו לפענוח פשעים. כפי שנאמר בדיוני החקיקה, חקירות רבות של פשעים חמורים נמשכות זמן ממושך, ורק לאחר שמושג קצה חוט או שמתקבלת 'ידיעת זהב' – ניתן להשתמש במערכת כדי להפיק ממנה נתונים חיוניים לפענוח העבירה. כדי לצמצם את הפגיעה בפרטיות, וכדי לאזן בינה לבין הרצון לאפשר למשטרה לעשות שימוש במערכות הצילום המיוחדות לפענוח פשעים חמורים גם בחלוף זמן יחסית ממושך, החליט המחוקק לקבוע שתי תקופות שונות של שמירת מידע: התקופה המצומצמת, המונה חודשים בודדים (3 חודשים למידע המופק ממצלמה ניידת ו-6 חודשים למידע המופק ממצלמה נייחת), והתקופה המרבית, המתייחסת לעבירות פשע חמור בלבד. בנוסף, תקנה 2 לתקנות קובעת כי בעת אישור הצבת מצלמה נייחת, על הקצין המאשר לבחון אם ניתן לקבוע לה תקופת שמירת מידע קצרה מהתקופות המרביות הקבועות בחוק, וזאת בשים לב למיקומה של המצלמה. כפי שנאמר בדיוני החקיקה, התקופה המרבית שנקבעה בחוק המתקן לשמירת מידע לצורך פענוח פשעים חמורים מצויה ברף העליון של התקופות המקובלות במדינות אחרות, אך אינה חריגה.

128. **הצעת העותרת להתנות הוצאת מידע מהמאגר בצו שיפוטי.** בדיוני הוועדה הוקדש מקום מרכזי לשאלה האם הוצאת מידע מהמאגר תותנה בקבלת צו שיפוטי. נציגי הסנגוריה הציבורית תמכו בכך, ואף מצד הייעוץ המשפטי לוועדה עלתה הצעה דומה. לעומתם, נציגי משרד המשפטים, המשרד לביטחון לאומי והמשטרה התנגדו להצעה זו. לדבריהם, הדרישה לצו שיפוטי עלולה להביא לפגיעה באפקטיביות של עבודת המשטרה, ודי במנגנוני הפיקוח והבקרה שהוטמעו בחוק כדי לתת מענה לחשש מפני שימוש לרעה בנתוני המאגר.

129. ההצעה להתנות הוצאת מידע מהמאגר בצו שיפוטי נתמכת על ידי העותרת בפסיקה העוסקת באיכון טלפונים סלולריים. לדבריה, כשם שחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), תשס"ח-2007 (להלן: **חוק נתוני תקשורת**) מחייב צו שיפוטי לצורך קבלת נתוני תקשורת, כך יש לחייב צו שיפוטי לצורך הוצאת מידע ממאגר המידע המופק מהמצלמות המיוחדות. לאמתו של דבר, אין כל מקום להשוות בין הפגיעה בפרטיות הכרוכה בהוצאת נתוני תקשורת לבין הפגיעה בפרטיות הכרוכה בהפקת מידע מהמצלמות המיוחדות, וזאת מכמה סיבות:

(א) חוק נתוני תקשורת עוסק במגוון רחב של נתונים: נתוני איכון של טלפון סלולרי, פרטים אישיים של בעל המנוי, נתוני תעבורה הכוללים פלט שיחות, וכפי שמוגדר המונח "נתוני תקשורת" בסעיף 1 לחוק זה: "נתוני מיקום, נתוני מנוי או נתוני תעבורה, והכל למעט תוכנו של מסר בזק". אין מקום להשוות בין נתונים אלו לבין הנתונים המופקים מהמצלמות המיוחדות, הכוללים נתוני מיקום של כלי רכב בלבד.

(ב) לוחית רישוי של כלי רכב היא גלויה לכול. אדם הנוהג בכלי רכב יודע שכל האנשים שסביבו מודעים לכך שהוא עובר לידם. כהמחשה לכך, נציג המשטרה מסר בוועדה כי בעבר היה נהוג להציב שוטר בכניסה לאילת, שירשום באופן ידני את מספרי הרישוי של כלי הרכב העוברים בכביש. לעומת זאת, נתוני תקשורת אינם גלויים. אנשים המצויים לצד אדם המחזיק בטלפון סלולרי אינם יודעים את מספרו, וודאי שכאשר הוא מקיים שיחה – הם אינם יודעים את פרטי השיחה. על כן, הפגיעה בפרטיות הכרוכה בהעברת נתוני תקשורת היא גדולה לאין ערוך מהפגיעה הכרוכה בהעברת מידע מהמאגר.

(ג) כלי רכב משמש לתנועה בכבישים ובדרכים, ותו לא. הנתונים שבמאגר יכולים להצביע על מיקומו של כלי רכב בזמן ספציפי, אך לא ניתן לדעת להיכן הלכו נוסעיו לאחר שהרכב חנה. לעומת זאת, נתוני תקשורת מלמדים על מיקומו המדויק של טלפון סלולרי (וכך של האדם המחזיק בו), גם כאשר מדובר בתוככי בית פרטי, וכן על השימוש שנעשה באותו טלפון. גם מסיבה זו, העברת נתוני תקשורת של אדם פוגעת בפרטיותו הרבה יותר מהעברת נתונים הנוגעים למיקום כלי הרכב השייך לו בנקודת זמן מסוימת.

(ד) השימוש בטלפון סלולרי מחייב חיבור רציף לרשת הסלולרית. על כן, נתוני המיקום המתקבלים מרשת זו בהתאם לחוק נתוני תקשורת מאפשרים מעקב הדוק אחרי הטלפון הסלולרי, וכך גם אחרי האדם המשתמש בו. לעומת זאת, כלי רכב יכולים כמובן לנסוע בכבישים ובדרכים שלא הותקנו בהם מצלמות מיוחדות, ועל כן המידע שבמאגר אינו מאפשר בהכרח מעקב הדוק אחרי כלי הרכב.

(ה) טלפון סלולרי משמש באופן טיפוסי אדם אחד בלבד. כלי רכב, לעומת זאת, משמש פעמים רבות מספר אנשים. לכן, נתוני תקשורת מעידים באופן ודאי יותר על מיקומו של אדם, לעומת המידע המצוי במאגר.

130. מלבד הפער הגדול הקיים בעוצמת הפגיעה בפרטיות בין הוצאת נתוני תקשורת לבין הפקת נתונים מהמאגר, נציג המשטרה עמד בדיוני הוועדה על הבדל נוסף הקיים בין שניהם. נתוני תקשורת הם נתונים שאינם מצויים מלכתחילה בידי המשטרה, ועל כן נדרש צו שיפוטי כדי לקבלם. לעומת זאת, המאגר מופעל על ידי המשטרה, ונתונים המצויים בו מצויים בידיה. כפי שאמר נציג המשטרה, אין תקדים לחקיקה המחייבת את המשטרה לקבל צו שיפוטי לצורך השימוש במאגר המצוי בידה. בדבריו הוא הזכיר את מאגר המרשם הפלילי, מאגר טביעות האצבע של חשודים ונאשמים, מאגר מרשם האוכלוסין שלמשטרה יש גישה אליו, מאגר הבעלויות של כלי רכב, מאגר כלי הנשק במדינת ישראל – כל המאגרים הללו משמשים את המשטרה בפעילותה היומיומית, והיא אינה יכולה לקיים חקירות מבלי להשתמש בהם.

131. ממכלול הסיבות הללו, ומסיבות נוספות, אין כל מקום להשוואה בין נתוני תקשורת לבין הנתונים המופיעים במאגר.

132. בדיוני הוועדה הוזכר שיקול נוסף בהקשר זה – מספרם הרב של הצווים שיידרשו. נציג המשטרה הזכיר שבשנת 2022 לבדה הוצאו 13,600 תעודות עובד ציבור במסגרת חקירות בשימוש במערכת 'עין הנץ', וכמובן שסביר שהיו מקרים נוספים של שימוש במאגר שלא הבשילו להליך פלילי המצריך הוצאת תעודת עובד ציבור. שיקול זה כמובן אינו שיקול מכריע, אך גם הוא נלקח בחשבון כאשר המחוקק החליט שלא להתנות הוצאת מידע מהמאגר בקבלת צו שיפוטי.

133. **הצעת העותרת לשמור רק את מספר לוחית הרישוי ולא את צילום הרכב.** הצעה נוספת של העותרת היא לשמור במאגר רק את מספר לוחית הרישוי ולא את הצילום עצמו. אם הצעה זו תיושם, יצטמצם במידה רבה השימוש שניתן יהיה לעשות במאגר לפענוח פשעים חמורים, וזאת משתי סיבות: הראשונה – לא ניתן יהיה לבחון בעין אנושית את הצילום כדי להפיק ממנו מסקנות נוספות לחקירת העבירה; והשנייה – כמו כל כלי טכנולוגי, אמינות הזיהוי של מספר לוחיות הרישוי אינה מוחלטת. כפי שהובהר בדיוני הוועדה, כאשר מופקים מהמאגר נתונים על כלי רכב מסוים, שוטר בן אנוש בודק את התמונות כדי לוודא שאכן מדובר בכלי הרכב הנדרש. לא ניתן להגיש כתב אישום על בסיס הזיהוי הטכנולוגי של מספר הרישוי, שכן זיהוי זה אינו ודאי במאת האחוזים אלא רק ב-95%. הצעתה של העותרת תוביל לרידוד משמעותי של האפשרות להשתמש במערכת לצרכי חקירה, ולקשיים ראייתיים משמעותיים בהליכים פליליים שיתנהלו על בסיס מידע שהתקבל ממנה. מסיבה זו, אין לראות הצעה זו כאמצעי שפגיעתו פחותה המשיג את תכלית החוק המתקן ברמה זהה.

134. **הצעת העותרת להגביל הצבת מצלמות בקרבת הפגנות או בדרכי הגישה לאירוע פוליטי.** סעיף 10 לפקודה כולל רשימה סגורה של מטרות שרק לשמן מותר להציב ולהפעיל מערכת צילום מיוחדת. רשימה זו מתייחסת בין השאר לעבירות שעלולות לסכן את שלום הציבור או את ביטחון המדינה, אך **אינה כוללת** עבירות המפרות את הסדר הציבורי. בדיוני החקיקה הובהר בצורה חד-משמעית שאין אפשרות חוקית להציב מצלמות לצורך אכיפת עבירות שנועדו לשמור על הסדר הציבורי, דוגמת התקהלות בלתי-חוקית (ראו: פרוטוקול מיום 20.6.23, עמ' 26-27; פרוטוקול מיום 13.7.23, עמ' 9-10), ובדיון הפיקוח שקיימה הוועדה צוין שמאז חקיקת החוק המתקן אכן לא נעשה בהן שימוש כזה.

135. עו"ד עידו בן יצחק, מצוות הייעוץ המשפטי לוועדה, הבהיר בהקשר זה כי נעשה ניסיון, בשיתוף פעולה עם העותרת, למצוא ניסוח שיגביל הצבת מצלמות בקרבת הפגנות, אך הניסיון לא צלח שכן ברור לכול שאין מקום להגביל הצבת מצלמות בקרבת הפגנות כאשר מטרתן היא למנוע ביצוע עבירות חמורות. אם יש למשטרה מידע מודיעיני על אדם המאיים לפגוע במפגינים, מובן שהחוק מאפשר הצבת מצלמות לצורך סיכול מזימתו. כך אמרה גם עו"ד דבי גילד-חיו, נציגת העותרת: "ברור שאם מישו הולך לעשות עבירה או ביצע עבירה או שהם יודעים ויש להם מודיעין על מישו שבא עם נשק ורוצה להרוג מישו בעצרת כלשהי – אוקיי, תתפסו אותו" (שם, עמ' 10). החוק המתקן אוסר על הצבת מצלמות לצורך שמירה על הסדר הציבורי, אך אינו מחריג מקומות שמתקיימים בהם הפגנות ואירועים אחרים כדי לאפשר אכיפת עבירות חמורות גם במקומות אלה.

136. הצעת העותרת לאסור על שימוש במצלמות לצורך "סיכול" עבירות. העותרת מציעה למחוק את המילה "סיכול" המזוהה לדבריה עם פעילות השב"כ וגורמי הביטחון האחרים, ולא עם פעילות המשטרה. הצעה זו לא ברורה, שכן גם המשטרה היא גורם ביטחון העוסק בסיכול טרור. מעבר לכך, המילה "סיכול" היא מילה נרדפת למילה "מניעה", המופיעה באותו סעיף עצמו (סעיף 10א(1) לפקודה), ולא ברור כיצד השמטת המילה "סיכול" תביא לפעילות מידתית יותר של המצלמות.

137. כללו של דבר – הצעותיה של העותרת לצמצום הפגיעה בפרטיות לא יביאו להשגת תכלית החוק המתקן ברמה זהה, אלא יפגעו באופן משמעותי ביותר בהשגת תכליתו. משום כך, אין לראות את הצעותיה כאמצעי פוגעני פחות לצורך מבחן המשנה השני של המידתיות. נזכיר שוב כי נתונה למחוקק הסמכות לבחור בין אמצעים חקיקתיים שונים המגשימים את תכלית החוק והמצויים כולם בתוך מתחם המידתיות, ובית המשפט הנכבד יתערב "רק כאשר האמצעי הנבחר חורג באופן משמעותי מגדריו של המיתחם והוא בלתי מידתי באופן ברור" (עניין מנחם, בעמ' 280). במקרה זה קשה לאתר אמצעי פוגעני פחות שיביא להשגת תכלית החוק המתקן ברמה זהה, ובכל מקרה – אין לומר כי האמצעי שנבחר חורג ממתחם המידתיות באופן המצדיק את פסילתו.

4.ז. מבחן המשנה השלישי של המידתיות – המידתיות במובן הצר

138. ביסוד מבחן המשנה השלישי של המידתיות זה עומד הניסיון לאזן בין הפגיעה הנטענת בזכויות היסוד לבין תכליות החוק. כפי שקבע בית המשפט הנכבד בעבר, מבחן זה הוא מבחן ערכי (בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545 (2009)):

"מבחן המשנה השלישי של המידתיות הוא מבחן המידתיות במובן הצר. מבחן זה הוא במהותו מבחן ערכי ובמסגרתו יש לבחון האם מתקיים יחס ראוי בין התועלת הציבורית הצומחת מדבר החקיקה שחוקתיותו עומדת על הפרק, לבין הנזק לזכות החוקתית הנגרם על ידי אותו דבר חקיקה".

139. מצד אחד – התכלית החברתית שהחוק מבקש להשיג היא תכלית ראשונה במעלה: מתן כלים למשטרה לגלות עבירות ולמונען, לחקור עבירות שבוצעו בעבר, לשמור על שלום הציבור ולחגן על ביטחון המדינה. בדיוני הוועדה הובהר שקיימת תועלת רבה מאוד מהשימוש במערכות הצילום המיוחדות, והן תוארו פעמים רבות כמצילות חיים. כבר הזכרנו לעיל את קביעת בית המשפט הנכבד **בעניין נתוני התקשורת**, שלפיה "ניתן לומר כי הרשויות כמעט חייבות להישאר עם היד על הדופק הטכנולוגי ולאמץ במהירות גדולה כלים ושיטות מתקדמים שיסייעו להן בביצוע מלאכתן". טכנולוגיה המאפשר זיהוי לוחיות רישוי של רכבים היא חיונית לצורך המלחמה בפשע. התראות זמן אמת מאפשרות לעשות שימוש בטכנולוגיה זו כדי למנוע עבירות חמורות, כדי לאתר נעדרים וכדי לאכוף צווי הגבלה שיפוטניים, וחיפוש במאגר מאפשר לעשות בה שימוש לביצוע חקירות, לאיתור חשודים ולפענוח פשעים. כל אלה הן כאמור תכליות חשובות ביותר.

140. מן הצד השני – מערכת המצלמות המיוחדת אכן פוגעת בפרטיות, אך פגיעה זו היא מתונה, מתוחמת ומידתית. לוחית רישוי היא מטבעה אביזר החשוף לעיל-כול, ואין לאדם הנוסע במרחב הציבורי ציפייה סבירה לכך שנוכחות רכבו באותו מקום תישאר חסויה. בדיוני הוועדה הוזכר שלפני שנים רבות, בעידן טכנולוגי מוקדם בהרבה, שוטרים היו מתעדים באופן ידני את מספרי הרישוי של כל כלי הרכב הנכנסים לאילת, ותיעוד זה שימש ללכידת אדם שהורשע מאוחר יותר ברצח ובניסיון לרצח. המצלמות מאפשרות איסוף מידע בהיקף נרחב בהרבה מזה המתאפשר באמצעות אכיפה אנושית, אך מבחינה מהותית – אין שוני באופי הפגיעה בפרטיות בין שתי השיטות.

141. בסעיף 246 לעתירה נטען כדלהלן :

“כל אימת שנטענות טענות על פגיעה בזכויות אדם בשל פיתוחים טכנולוגיים עולה מייד הטענה שגם העבריינים מנצלים את הפיתוחים הטכנולוגיים כדי לשפר את ביצועיהם, וכי אין להותיר את המשטרה ללא כלים אפקטיביים. לאחר מכן נטען שממילא גורמים מסחריים שונים עוקבים אחרי רבים מהאזרחים בהסכמתם, ולבסוף מוסיפים: מה יש לך להסתיר?”

142. דברים אלו נאמרו ככל הנראה בציניות, אך שלוש הטענות המופיעות בהן הן טענות משמעותיות. כאשר עבריינים משתמשים בטכנולוגיה מתקדמת, ההגנה על שלום הציבור ועל ביטחון המדינה מחייבת שימוש בטכנולוגיה מתקדמת לא-פחות. כאשר שערי היציאה של כל חניון עירוני נפתחים באמצעות טכנולוגיה המזהה לוחיות רישוי של כלי רכב, יש להתייחס בערבון מוגבל לטענות על פגיעה בפרטיות עקב שימוש בטכנולוגיה זהה על ידי משטרת ישראל. וכאשר המאגר כולל נתונים פומביים בלבד – נתונים חשופים וגלויים שנאספו במרחב הציבורי, שכל אדם יכול היה לצפות בהם בזמן אמת – יש להתחשב בכך בבחינה החוקתית של הפגיעה בפרטיות.

143. כפי שפורט לעיל, החוק המתקן מסדיר את השימוש במערכת המצלמות המיוחדות בצורה קפדנית ומדוקדקת, ומחייב אישור של קצין משטרה בכיר להצבת המצלמות ולהפעלתן ולהוצאת מידע מהמאגר. תקופת שמירת המידע במאגר היא מצומצמת למדי לעניין מרבית העבירות – 6 חודשים למידע שמקורו במצלמה נייחת ו-3 חודשים למידע שמקורו במצלמה ניידת, ולאחר מכן (עד לתקופה המרבית) מתאפשר השימוש במידע רק לצורך פענוח עבירות פשע חמור. החוק המתקן כולל הוראות המגבילות את הצילומים למרחב הציבורי בלבד, ואוסרות ככלל על צילום של רשות היחיד. רשימת המטרות שלשמן ניתן להציב מצלמה היא רשימה סגורה הכוללת עבירות המצויות ברף חומרה גבוה במיוחד, והחוק המתקן מחייב לשקול את הפגיעה בפרטיות בטרם מתן אישור להצבת מצלמות נייחות. בנוסף, נקבעה חובת דיווח רחבה במיוחד – הן לוועדה הרלוונטית של הכנסת, הן ליועץ המשפטי לממשלה, הן לרשות להגנת הפרטיות – וכך ניתן לבקר ולפקח את האופן שבו עושה המשטרה שימוש במערכת זו.

144. כאשר מניחים על שתי כפות המאזניים את תכלית החוק המתקן מזה ואת עוצמת הפגיעה בפרטיות מזה, ומתחשבים גם במנגנונים המאזנים הרבים שנקבעו בחוק המתקן, המסקנה הברורה היא כי קיים ביניהם יחס ראוי. החוק המתקן קובע הסדרה מפורטת למערכות המצלמות המיוחדות, הסדרה זו היא מידתית וחוקתית, וממילא חוק זה צולח גם את מבחן המשנה השלישי של המידתיות.

* * *

145. בהתאם לסעיף 17(ג) לחוק הכנסת, הביאה הכנסת בפני בית המשפט הנכבד טענות לתוקפו של החוק. בית המשפט הנכבד מתבקש לאמצן ולדחות את העתירה.

היום יום חמישי כ"ח כסלו תשפ"ו (18/12/25)



יצחק ברט

ממונה (בפועל) על ייצוג הכנסת בערכאות