

האגודה לזכויות האזרח בישראל
ע"י ב"כ עוה"ד ניצן אילני ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

העותרת

נגד

- 1. הכנסת**
- 2. הוועדה לביטחון לאומי**

על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת

- 3. משטרת ישראל**
- 4. השר לביטחון לאומי**
- 5. הרשות להגנת הפרטיות**

על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון
ירושלים, ת"ד 49029, מיקוד 9149001
טל': 02-6467011, פקס: 073-3925590
דוא"ל: HCJ-Dep@justice.gov.il

המשיבים

תגובה מקדמית מטעם המשיבים 5-3

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, מוגשת בזאת התגובה המקדמית מטעם המשיבים 5-3 (להלן: **המשיבים** או **המדינה**) לעתירה שבכותרת, כדלקמן.

פתח דבר

2. עניינה של העתירה בחוקתיותו של תיקון 40 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן: **פקודת המשטרה** או **הפקודה**, ו-**התיקון לחוק** או **החוק**), המסדיר שימוש של משטרת ישראל במערכות צילום מיוחדות, וכן העברת המידע לגורמי ביטחון נוספים. בפרט מבקשת העותרת כי בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם:

1. מדוע לא ייקבע כי החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 40), תשפ"ד-2024 (להלן – **החוק**) - בטל.

לחלופין - מדוע לא יבוטלו הסעיפים בחוק, המתקנים את פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן: **פקודת המשטרה** או **הפקודה**), והנוגעים להסדר המתיר אגירת נתונים שנאספו על ידי מערכת הצילום המיוחדת באופן גורף, ולהסדר הנוגע לחיפוש בדיעבד במאגר נתונים זה (**סעיפים 10 ו-10יב**

לפקודה); וכן להסדר להכללת התראות זמן אמת במערכת (סעיפים 10 ו-10ז לפקודה).

2. מדוע לא תבוטל תקנה 2 לתקנות המשטרה (מערכת צילום מיוחדת המזהה לוחיות רישוי של כלי רכב – מערכת LPR), תשפ"ד-2024 (להלן – **התקנות**).
3. מדוע לא יפורסמו הנהלים המשטרתיים שהוצאו מכוח סעיפים 10ה, 10יא ו-10יב(ד) לפקודת המשטרה או כל נוהל אחר מכוח החוק".

3. בקליפת אגוז – החקיקה הנתקפת בעתירה מסדירה את השימוש במערכות צילום מיוחדות. המערכת שנעשה בה שימוש כיום בהתאם להוראות החוק, הנתקפת בעתירה, היא מערכת צילום מיוחדת המזהה לוחיות רישוי של כלי רכב (מערכת LPR), המכונה "מערכת עין הנץ", אשר משמשת את משטרת ישראל מאז שנת 2015 (להלן "**מערכת עין הנץ**" או **המערכת**). השימוש שעושה משטרת ישראל במערכת "עין הנץ" ובנתונים שנאספים ונאגרים באמצעותה, נובע מצורך מובהק וחיוני בהפעלת המערכת, לשם שמירה על שלום הציבור וביטחונו ואף לשם הצלת חיי אדם. מערכת זו מהווה אמצעי מרכזי ומשמעותי ביותר לאכיפת החוק ולמאבק בפשיעה, הן לשם מניעה ב"זמן אמת" והן לשם פענוח של עבירות בדיעבד, והיא נועדה לאפשר למשטרת ישראל לבצע את ליבת התפקידים והמשימות המוטלות עליה בחוק. כמו כן, המערכת משמשת אף לסיכול איומים עליהם אמונים גם גופי ביטחון אחרים.

המערכת מופעלת ברשות הרבים, בהתאם להוראות החוק, התקנות שהותקנו מכוחו ובהתאם לנהלי הפעלה מסודרים ומוקפדים, באופן מבוקר, זהיר, שקול ומידתי, וזאת תוך צמצום, ככל הניתן, של הפגיעה בפרטיות. בנוסף, השימוש במערכת נתון לביקורת פנימית בתוך המשטרה וכן נקבעו בחוק חובות דיווח בעניין ליועצת המשפטית לממשלה ולכנסת.

בתוך כך, למערכת תרומה משמעותית מאוד להתמודדות עם פשיעה מכל הסוגים; המערכת מהווה כלי חשוב ומשמעותי ביותר, חסר תחליף ואף מציל חיים, יש לומר, למניעת פשיעה, ולפענוח עבירות ובכלל זאת פשיעה מסכנת חיים ורכוש. כמו כן המערכת תורמת למניעת אירועי פח"ע על ידי כוחות הביטחון. עמדת גורמי המקצוע במשטרת ישראל היא, כי אם יופסק השימוש במערכת, אזי תיפגע, באופן משמעותי ביותר, יכולתה של משטרת ישראל לבצע את תפקידיה, שכן ימנע ממנה שימוש באמצעי שיעילותו מוכחת למניעת עבירות, לחקירתן, לגילויין, לפענוחן בדיעבד.

כאמור לעיל, ההסדר מושא העתירה, נועד לתכלית ראויה וחיונית, והוא נחקק בהליך חקיקה ממשלתי סדור ומעמיק, ולאחריו דיון פרלמנטרי נרחב, במסגרתו אף נשמעה עמדת העותרת. לעמדת המשיבים, בשים לב לפגיעתו התחומה והמדודה של ההסדר בזכות לפרטיות, ולאמצעים המגבילים והמאזנים שנקבעו בחוק ובתקנות שתוקנו מכוחו, ההסדר צולח את מבחני פסקת ההגבלה הקבועים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

4. לאור האמור, עמדת המשיבים היא כי דינה של העתירה להידחות, בהיעדר עילה להתערבות בית המשפט הנכבד בהסדר שנקבע בחקיקה ראשית ובתקנות.

5. כפי שיפורט בהרחבה להלן, לעתירה זו המופנית נגד התיקון לחוק, קדמו הליכים קודמים אשר נידונו בפני בית המשפט הנכבד, בעניין טענות בדבר הסמכות לשימוש של המשטרה במערכת עין הנץ טרם חקיקת החוק - בג"ץ 641/21 **האגודה לזכויות האזרח בישראל ופרטיות ישראל נ' משטרת ישראל** (להלן: **בג"ץ 641/21 או העתירה הראשונה**). במסגרת אותו הליך, אודותיו נרחיב בהמשך הדברים, עדכנה המדינה אודות תיקון פקודת המשטרה וחקיקת ההסדר מושא העתירה דנן, והעתירה הראשונה שנתחמה לשאלת סמכות המשטרה לעשות שימוש במערכת בלא חקיקה, נמחקה בלא צורך בהכרעה שיפוטית. בהמשך לכך, לאחר חקיקת התיקון לחוק, ובטרם הותקנו תקנות המשטרה (מערכת צילום מיוחדת המזהה לוחיות רישוי של כלי רכב – מערכת LPR), תשפ"ד-2024 (להלן: **התקנות**), הוגשה עתירה בעניינו של התיקון לחוק – בג"ץ 48720-08-24 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת ואח' (להלן – העתירה השנייה)**. עתירה זו נמחקה על ידי בית המשפט הנכבד לאחר שהותקנו התקנות ומשנקבע כי העותרת לא מיצתה הליכים בעניין, על אף חשיבותן לעיצוב ההסדרים הנוגעים לשימוש במערכת.

6. מכאן העתירה דנן, המופנית כנגד הוראות התיקון לחוק והתקנות שהותקנו מכוחו.

7. דרך הילוכנו בתגובה זו תהיה כדלקמן: תחילה, נעמוד על הרקע העובדתי – מאפייניה הכלליים של המערכת ואופן הפעלתה; לאחר מכן, נדרש להליך הקודם בעניינה של המערכת – בג"ץ 641/21, ונעמוד על הליכי חקיקת התיקון לחוק מושא העתירה דנן ועל ההוראות שנקבעו בו; לבסוף, כשהוראות החוק לנגד עינינו, נדרש בהרחבה לעמדת המשיבים בעניינו של התיקון לחוק והתקנות שהותקנו מכוחו.

ומן ההקדמה – למלאכה.

רקע עובדתי – מאפייניה הכלליים של המערכת ואופן הפעלתה

8. מערכת "עין הנץ" מבוססת על טכנולוגיית זיהוי לוחית רישוי (License Plate – LPR Recognition). מערכות LPR הן מערכות המצלמות כלי רכב החולפים על פניהן. הייחודיות של מערכות אלה טמונה בכך שהן מאפשרות זיהוי ועיבוד של התמונה, לרבות בזמן אמת, והפקת מספר לוחית הרישוי שמופיעה בה. מערכות LPR אינן מצויות בשימוש ייחודי של משטרת ישראל, והשימוש בהן רווח על ידי שלל גורמים בארץ ובעולם, הן פרטיים והן ציבוריים. כך למשל, השימוש במערכות אלו נעשה פעמים רבות כבקרת כניסה ואבטחה אוטומטית, במקומות שהכניסה אליהם נעשית באמצעות כלי רכב (כגון חניונים, כבישי אגרה ונתיבים המיועדים לתחבורה ציבורית). נהגים נתקלים אפוא במצלמות אלו כעניין שבשגרה.

מערכת עין הנץ משמשת לצילום כלי רכב החולפים על פניה, ולה יכולות של עיבוד תמונת הרכב שצולמה ושל פענוח מספר לוחית הרישוי של הרכב המצולם; פעולת המערכת מייצרת תמונה ממבט-על של הרכב וסביבתו (Over View), ומזהה באופן אוטומטי את מספר הרישוי שעל לוחית הרישוי. יובהר, כי אין מדובר בכלי המיועד לזיהוי אדם בדומה למערכת זיהוי ביומטרי, אלא במערכת מצלמות אשר נוספה לה יכולת טכנולוגית של זיהוי ופענוח לוחית הרישוי של הרכב המצולם.

9. מערכת "עין הנץ" מופעלת על ידי משטרת ישראל בפריסה ארצית החל משנת 2015. המערכת כוללת, בין היתר, מערך מצלמות ניידות ומערך מצלמות ניידות. מצלמה מיוחדת נייחת מוגדרת בסעיף 10א לחוק כ"מצלמה שהיא חלק ממערכת צילום מיוחדת המוצבת בחיבור של קבע למקום מסוים ואינה ניידת", בעוד שמצלמה מיוחדת נייחת מוגדרת כ"מצלמה שהיא חלק ממערכת צילום מיוחדת המוצבת על גוף שנע במרחב והפעלתה מתבצעת תוך כדי תנועה".

מערך המצלמות הניידות פרוש ככלל בדרך הגלויה לעין ולרוב בפועל, אף כי אין זה מתחייב, בכבישים בין-עירוניים, בצירי תנועה במרחב הציבורי ברחבי הארץ, בנקודות בעלות חשיבות לשם ביצוע משימות הליבה של המשטרה, ובפרט במקומות המועדים לפעילות עבריינית. מקומות אלו נבחרו בהתאם לתנאים הקבועים בסעיף 10ט לפקודה, קרי על יסוד תשתית עובדתית ממנה עולה כי הדבר דרוש לשם השגת מטרה מהמטרות המנויות בסעיף 10א(א) לפקודה ולאחר שנמצא כי אין בהצבתן והפעלתן של כל אחת מהמצלמות כדי לפגוע בפרטיותו של אדם במידה העולה על הנדרש (סעיף 10ט). כך, גם הפעלת המצלמות המיוחדות הניידות נעשית בהתאם למטרות המנויות בסעיף 10א(א) לפקודה, על בסיס עקרונות מוגדרים שנקבעו על ידי גורמים מקצועיים במשטרת ישראל, במסגרת הנוהל החסוי המסדיר זאת, ותוך מתן משקל אף לחובה להימנע מפגיעה בפרטיות במידה העולה על הנדרש. הכל בהתאם לקבוע בסעיף 10א(א) לפקודה.

10. פריסת מצלמות המערכת, מיקומן ומספרן הם נתונים אשר משתנים מעת לעת בהתאם לאתגרי המשטרה ולהחלטות שמתקבלות על הצבה או הסרה של מצלמות ניידות וכן הצבה ארעית של מצלמות ניידות והפעלת מצלמות ניידות, בהתאם לפקודה, לתקנות ולנהלי המשטרה החסויים.

מעבר לאמור, בשל מגבלות החיסיון הנוגעות לאופן פעולת המערכת, תוכל המדינה להציג במעמד צד אחד, ככל שבית המשפט הנכבד יראה זאת לנכון, מידע מפורט אודות המערכת, יכולותיה, פריסת המצלמות ודרכי הפעלתה, לרבות הנהלים המסדירים כל אלה.

11. מערכת "עין הנץ" משמשת את משטרת ישראל בשני אופנים: ראשית, שימוש ב"זמן אמת"; המערכת מאפשרת להכליל לוחית רישוי מסוימת שיש בעניינה מידע רלוונטי, בהתאם להסדר שנקבע בפקודה, בתקנות ובנהלי המשטרה. המערכת מתריעה על מעבר של הרכב המוכלל באזור החוץ של המצלמות שהוצבו, על בסיס זיהוי מספר לוחית הרישוי של הרכב. שנית, שימוש בדיעבד: התיעוד מהמצלמות נשמר, בהתאם לקריטריונים הקבועים בפקודה ובתקנות, והמשטרה יכולה לגשת לתיעוד, במקרים המתאימים לכך בהתאם להוראות הדין, ולתחקר אותו. הצילומים שמורים במערכת למשך פרק הזמן שנקבע בתקנות, תוך הבחנה בין סוגי המצלמות ותכלית הצבתן, והגישה אליהם נעשית אך ורק לצרכים המוגדרים שנקבעו בפקודה.

12. כבר עתה נקדים ונציין, כי במערכת מופעלים מנגנונים לניהול הרשאות גישה, כך שמתאפשרת גישה למערכת ולמידע האגור בה לבעלי תפקידים בעלי הרשאת גישה בלבד, כאשר הרשאות הגישה אינן כלליות וגורפות, אלא מתוחמות ומותאמות בהתאם לסוגי התפקידים ולמשימות שעליהם למלא.

עוד יודגש, כי אופן שמירת המידע וכללי אבטחת המידע המחמירים והמוקפדים המיושמים על ידי משטרת ישראל, מצמצמים מאוד את החשש מפני גישה לא מורשית למערכת, שיבוש המידע הקיים בו, מחיקת חומר לא מורשית או כל עריכה או שינוי של החומר. יתר על כן, המערכת כוללת אמצעים לתיעוד ובקרה אודות השימוש בה, באופן המאפשר לבחון אילו פעולות בוצעו במערכת ועל ידי מי.

13. זאת ועוד, ובניגוד למה שעשוי להשתמע מן העתירה, המערכת נועדה לצילום לוחיות הרישוי של הרכבים בלבד. בניגוד לנטען, בכל הנוגע לתיעוד הנוסעים ברכבים, נבהיר כי המערכת אינה מבצעת זיהוי אוטומטי של פני המצולמים, ואינה כוללת טכנולוגיה שמאפשרת לעשות כן. המערכת אף אינה אוגרת תמונות של פני הנוסעים בנפרד מתמונות הרכבים שזוהו במערכת. זיהוי אדם הנוסע ברכב יכול להתבצע רק במקרים בהם נעשה **תחקור בדיעבד** של רכב הקשור לביצוע עבירה נחקרת, ורק אם שעת הצילום וזווית הצילום מאפשרות לזהות את פני הנוסע, בדומה לכל תיעוד ממצלמה רגילה, והכל בהתאם לסמכויות המסורות למשטרת ישראל בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), התשנ"ו-1996. נדגיש, כי נוכח העובדה שהמערכת נועדה לתעד את מספרי הרישוי של כלי הרכב, ולא את פני הנוסעים, הצילומים המתבצעים באמצעות המערכת, אינם מאפשרים, לרוב, לזהות את פניהם של הנוסעים ברכב.

14. תצלומי הרכבים הנקלטים במערכת נשמרים לפרק זמן מוגדר ולאחריו נמחקים, כקבוע בפקודה ובתקנות וכפי שיפורט להלן. בכל זיהוי כלי רכב ע"י המערכת, מבוצעת הרכשה הכוללת: שם קוד ייחודי עבור כל מצלמה, שעת הצילום, מיקום הצילום (GPS), מספר לוחית הרכב, סוג לוחית הרכב והתמונות של הרכב. פרטי מידע אלו נאגרים במערכת, גם לגבי רכבים שאין לגביהם חשד, לתקופה קצובה, כאמור.

15. בהתאם להוראות הפקודה והתקנות, פרק הזמן שהמידע נשמר במערכת, ובו ניתן לבצע תחקור בדיעבד, נגזר מסוג המצלמה מיקום הצבתה ותכלית הצבתה, כאשר מידע ממצלמה ניידת ניתן לשמור עד שנה ומידע ממצלמה ניידת עד שנתיים. פרק זמן מקסימלי זה לשמירת המידע שנאגר ממצלמה ניידת וניידת, מחולק לשני פרקי זמן נוספים שאורכם משתנה לפי סוג המצלמה: במצלמה ניידת, פרק הזמן הראשון חל ממועד הצילום ועד שלושה חודשים לאחר מכן, וככל שמדובר במצלמה ניידת פרק הזמן הראשון חל ממועד הצילום ועד שישה חודשים לאחר מכן. בפרק זמן זה, השימוש במידע האגור, מוגבל להשגת מטרה מהמטרות הקבועות בסעיף 10(ב) לחוק. פרק הזמן השני, המושפע אף הוא מסוג המצלמה, חל מסיום פרק הזמן הראשון ועד הזמן המאוחר ביותר למחיקת המידע. קרי, שלושה חודשים עד שנה במידע שנאסף ממצלמה ניידת, ושישה חודשים עד שנתיים, במידע שנאסף ממצלמה ניידת. נציין, כי בהתייחס לשתיים מהמטרות שנקבעו בחוק (איתור נעדר ואכיפת איסורי כניסה למקומות ציבוריים [סעיפים 10(3)-(4) לחוק]) – פרק הזמן לשמירת המידע אף קצר יותר, ועומד על שלושים יום (ראו: תקנה 2(ב)).

השימוש במידע האגור בפרק הזמן השני, אף הוא לשם השגת מטרה מהמטרות כפי שקבועות בסעיף 10(א) לחוק, אך בהתייחס לעבירות "פשע חמור" בלבד (סעיף 10(ב) לחוק). בתקופה זו, השימוש במידע מחייב היתר של גורם מאשר – קצין משטרה בכיר ממערך החקירות והמודיעין של משטרת ישראל, בדרגת ניצב משנה ומעלה (סעיף 10א לחוק).

16. תכליות השימוש במערכת, כפי שיפורטו בהרחבה להלן, הן, בין היתר, לשם גילוי עבריינים ועבירות פשע או עבירות עוון המנויות בתוספת החמישית, חקירתן או מניעתן; חקירת דפוסי פשיעה בעבירות אלו, ביצוע מחקרים בכפוף לכללים המפורטים בסעיף 10(א)(7) וכן לשם תכליות ההצבה המפורטות בסעיף 10ז.

17. הניסיון שצברה משטרת ישראל במהלך השימוש במערכת מלמד, **כי היא מהווה כלי אפקטיבי משמעותי, רב חשיבות וחסר תחליף, במאמצי המשטרה למניעת עבירות, ובכלל זאת עבירות המסכנות חיי אדם בזמן אמת, וכן לפענוח עבירות בדיעבד**. ויובהר: מטבעם של דברים, במסגרת פשיעה ופח"ע נעשה שימוש נרחב בכלי רכב, לשם ביצוע היבטים שונים של הפעילות העבריינית או החבלנית. המערכת מאפשרת לאתר בזמן אמת רכבים חשודים ובכך לפעול למניעת עבירות או להביא לפענוח באופן מהיר ויעיל **ואף להביא להצלת חיים**. כמו כן, בזכות המערכת יכולה המשטרה לאתר רכבים שעצם הימצאותם על הכביש עלולה להוות סכנת חיים במישור התחבורתי. נוסף על כך, בזכות המערכת המשטרה יכולה לפענח פשיעה בדיעבד ולגלות את מבצעי עבירות, למשל תוך איתור בדיעבד של כלי רכב שבעת הצילום לא הייתה ידועה עובדת מעורבותם בפלילים. כן, יצוין למען הסדר הטוב, כפי שצוין בפתח הדברים, כי למערכת תרומה משמעותית אף לסיכול איומים עליהם אמונים גם גופי ביטחון אחרים.

המדינה תבקש להציג מידע חסוי במעמד צד אחד אשר מלמד על תוצרי המערכת ועל חשיבותה חסרת התקדים.

18. בהקשר זה יודגש, כי למערכת תרומה משמעותית ומוכחת בביסוס התשתית העובדתית להגשת כתבי אישום בעבירות חמורות ושונות ובהן עבירות רצח, עבירות אמל"ח, רכוש ועוד. כעולה מדיווח השר לביטחון לאומי לכנסת מיום 12.3.2025, שהועבר בהתאם לסעיף 10כא לחוק, ועל פי הנמסר ממשטרת ישראל, בשנת 2024, 26,421 צילומים מהמערכת שימשו ראיה בתיקי חקירה. כמו כן, ב-1678 תיקים הוגש כתב אישום תוך שימוש בראיות שהופקו מהמערכת.

19. השימוש במערכת, לשם הכללת התראות בזמן אמת או לשם שימוש בנתונים שנאגרו במערכת, כפוף להליך סדור ומוקפד של אישורים הדרושים בהתאם לחוק, לתקנות ולנוהל שנקבע מכוחם, הקובעים תכליות מוגדרות ומוגבלות לשימוש ועל ידי בעלי תפקידים מוגדרים בלבד.

20. לשלמות התמונה בעניין זה, ובכדי להסיר כבר עתה את החששות שמעלה העותרת בעניין זה, נבהיר כי המערכת אינה "עוקבת" אחר אנשים, ואין מדובר במערכת שביכולתה להצביע על מיקומו של אדם בכל רגע נתון. כל שהמערכת "יודעת" לעשות הוא להתריע על מעבר של רכב באזור החוזי של המצלמות שהוצבו, וכן לאפשר לאנשי משטרה לאתר בדיעבד, במקרים

המתאימים, רכבים שעברו באזור החוזי של מצלמה זו או אחרת. כמו כן, אין המדובר בכלי המאפשר "מעקב רציף אחר כל כלי רכב מסוים" (פסקה 127 לעתירה), שכן אין המדובר כלל בצילום "רציף" בכל רגע נתון של תנועת רכב מסוים, אלא בצילום ממוקד ונקודתי במקומות מוגדרים בהם מוצבת מצלמה. זאת, על בסיס תשתית עובדתית אשר הביאה להחלטה לפיה המצלמה נדרשת במקום מסוים לתכלית מסוימת.

הליכי החקיקה, התקנת התקנות והעתירות הקודמות

א. עבודת המטה שקדמה לשימוש במערכת והמסגרת המשפטית לעבודתה בטרם חקיקת החוק

21. עוד בטרם הפעלת המערכת בפריסה ארצית ערכה המשטרה עבודת מטה מקיפה ויסודית, שבמסגרתה נבחנו המשמעויות של השימוש במערכת, ובכלל זה המגבלות המשפטיות לשם הפעלתה באופן המצמצם ככל הניתן את הפגיעה בזכות הפרטיות, תוך הגשמת תכלית המערכת בהצלת חיים, אכיפת חוק, מניעת עבירות וגילויין ושמירה על שלום הציבור ובטחונו.

בשנת 2015, טרם הפעלת המערכת, התקיימו דיונים בעניינה בשיתוף גורמי משטרת ישראל וגורמי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. בהמשך לדיונים אלו, קבע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) דאז, עוה"ד רוז נורי (להלן: **המשנה ליועץ המשפטי לממשלה**), כי למשטרה סמכות להפעיל את המערכת מכוח הסמכויות המוקנות לה על פי דין למניעת עבירות ולחקירת עבירות. עוד קבע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כי ראוי להסדיר את השימוש במערכת בחקיקה, וכי בתקופת הביניים, היא תופעל מכוח סמכויות המשטרה על פי פקודת המשטרה וחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 (להלן – **חסי"פ**), תוך גיבוש הנחיית יועץ המשפטי לממשלה, אשר תתווה את אופן הפעלתה. בתקופת ביניים זו, שבטרם התיקון לפקודה, הופעלה המערכת על-פי נהלי עבודה מפורטים שגובשו במשטרת ישראל, אשר נתנו מענה לצורך להתוות את תכליות השימוש במערכת ואופן השימוש בה ולצורך להגביל את היקף השימוש בה, את מעגל הנחשפים למידע שנאגר בה, ובאופן כללי יותר את היקף הפגיעה בזכות הפרטיות.

בתוך כך, החלה עבודת מטה במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בשיתוף גורמי המקצוע השונים ממשרדי הממשלה, לקידום הצעת חוק. אגב קידום הצעת החוק שנוכרה לעיל, התקיים שיח שוטף בין גורמי המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל לבין נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) במשרד המשפטים, במסגרתו נבחנה תפיסת העבודה המחמירה להפעלת המערכת, על מנת לצמצם את הפגיעה בזכות הפרטיות כתוצאה מהפעלתה, ואשר מאפשר לעקוב אחר אופן יישום ההנחיות לשימוש במערכת.

ב. העתירה הראשונה בעניין מערכת "עין הנץ"

22. ביום 28.1.2021 הוגשה העתירה הראשונה – בג"ץ 641/21 **האגודה לזכויות האזרח בישראל ופרטיות ישראל ואח' נ' משטרת ישראל**, בעניין השימוש שעושה משטרת ישראל במערכת "עין הנץ" ובנתונים שנאספים ונאגרים באמצעותה. בתוך כך, ביקשו העותרות מבית המשפט הנכבד להורות למשטרת ישראל לחדול משימוש במערכת ובמאגר המידע שנוצר באמצעותה; ולמחוק את הנתונים שנאספו על די המערכת עד כה.
23. ביום 20.5.21 הוגשה תגובה מקדמית לעתירה מטעם המדינה, במסגרתה נטען כי דין העתירה להידחות. בתמצית, במסגרת התגובה המקדמית טענה המדינה כי המערכת מופעלת בסמכות, שכן הפעלתה נועדה לאפשר למשטרת ישראל לבצע את ליבת התפקידים והמשימות המוטלים עליה מכוח סעיפים 3 ו-5 לפקודת המשטרה, וכן נובעת מהחובה המוטלת על משטרת ישראל לחקור עבירות פליליות מכוח הוראות החסד"פ. עוד נטען, כי מידת פגיעתה של המערכת בפרטיות מוגבלת והיא מופעלת באופן מבוקר, סביר ומידתי; כי למערכת ישנה תרומה משמעותית מאוד להתמודדות עם פשיעה מכל הסוגים; וכי על אף שעיגון בחקיקה ראשית אינו מחויב לצורך הענקת סמכות לשימוש במערכת, היבטים מסוימים של השימוש בה ראוי להם להיות מוסדרים בחקיקה ראשית ובכוונת המדינה להסדיר את השימוש בה בחוק.
24. ביום 27.5.2021 התקיים דיון בעתירה. לאחר שהסתיים הדיון ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד, שבה נקבע כדלקמן: "בא כח המשיבה הודיע, לאחר שמיעת הערותינו, כי בתוך 45 ימים צפוי להתפרסם להערות הציבור תזכיר חוק בנושא המועלה בעתירה. לפיכך, אנו מורים בשלב זה כי המשיבה תגיש הודעת עדכון לא יאוחר מיום 1.9.2021 ולאחר קבלתה יוחלט על המשך הטיפול בעתירה".
25. בהמשך לכך, הגישה המדינה הודעות עדכון מטעמה בתאריכים 1.9.2021 ו-1.12.2021 בהן עדכנה בין היתר אודות פרסום תזכיר החוק, הליך בחינת הערות הציבור והעבודה הפנים ממשלתית הנדרשת לצורך גיבוש תיקונים להצעת החוק.
26. ביום 11.1.22 ניתן צו על תנאי בעתירה הראשונה, המורה למדינה להתייבב וליתן טעם "מדוע לא תחדל מלעשות שימוש במערכת "עין הנץ" עד אשר יוסדר השימוש בה בחקיקה מתאימה". בתוך כך, במסגרת ההליך, לא ניתנו צווי ביניים כפי שהתבקשו על ידי העותרות.
27. ביום 15.5.22 הגישה המדינה תצהיר תשובה מנומק ומפורט מטעמה, בו עמדה על עמדתה לפיה המערכת מופעלת בסמכות בהתאם לדין הקיים. בתוך כך, נטען כי "המערכת מופעלת במרחב הציבורי בלבד, היא אינה מצלמת ברשות היחיד ואינה עוקבת באופן רציף אחר רכב מסוים, ועל כן במובן זה מידת הפגיעה מוגבלת. בנוסף לכך, מתוך הכרת המדינה בחשיבות הזכות לפרטיות ולהפעלת כלי איסוף מידע וחקירה באופן זהיר ושקול, המערכת מופעלת באופן מידתי בהתאם לנהלי הפעלה מסודרים, וזאת תוך צמצום, ככל הניתן, של הפגיעה בפרטיות, כך שהיא מתוחמת ומוגבלת".

כן עמדה המדינה על כך כי "למערכת תרומה משמעותית מאוד להתמודדות עם פשיעה מכל הסוגים; המערכת מהווה כלי חשוב ומשמעותי ביותר, חסר תחליף ואף מציל חיים, יש לומר, למניעת פשיעה, ולפענוח עבירות ובכלל זאת פשיעה מסכנת חיים ורכוש. כמו כן המערכת תורמת למניעת אירועי פח"ע על ידי כוחות הביטחון." וכי "עמדת גורמי המקצוע במשטרת ישראל היא, כי אם יופסק השימוש במערכת, אזי תגרע, באופן משמעותי ביותר, יכולתה של משטרת ישראל לבצע את תפקידיה, שכן ימנע ממנה שימוש באמצעי שיעילותו מוכחת למניעת עבירות, לחקירתן לגילויין ולפענוחן בדיעבד".

אשר להסדרה בחקיקה שבה המדינה על עמדתה כי: "עיגון בחקיקה ראשית אינו מחויב לצורך הענקת סמכות לשימוש במערכת, שכן הסמכות קיימת כבר בדין הקיים. אולם, המדינה מבקשת לקדם את הצעת החוק, במטרה לקבע ברמה נורמטיבית גבוהה יותר את הכללים המסדירים את גבולות השימוש במערכות צילום מיוחדות דוגמת עין הנץ, המבטיחים כי הפגיעה בפרטיות בהפעלת הסמכות המשטרתית בהקשר זה תהיה מצומצמת ככל הניתן, מוגבלת, סבירה ומידתית". כמו כן, במסגרת תצהיר התשובה פרטה המדינה אודות קידום הליכי החקיקה נכון לאותו מועד.

28. ביום 24.10.22 עובר למועד הדיון בהתנגדות לעשיית הצו למוחלט, עדכנה המדינה אודות התקדמות הליך החקיקה ופרסום הצעת החוק ברשומות.

29. ביום 31.10.22 התקיים בפני בית המשפט הנכבד דיון שלאחריו ביום 2.11.22 ניתנה החלטה לפיה: "לאחר שמיעת טענות הצדדים, לרבות שמיעת גורמי המקצוע מהמשרד לביטחון הפנים וכן בהינתן עובדה כי הצעת חוק ממשלתית מפורטת הונחה על שולחן הכנסת, נבקש בשלב זה לקבל הודעת עדכון לא יאוחר מיום 2.3.2023 באשר לקידום הליך החקיקה, ולאחר קבלתה יוחלט על דבר המשך הטיפול בעתירה".

30. לאחר שהתקיים דיון בהתנגדות לעשיית הצו על תנאי למוחלט, והוגשו הודעות עדכון נוספות מטעם המדינה, במסגרתן עדכנה המדינה על התקדמות הליכי החקיקה, ביום 11.1.24 הגישה המדינה את הודעת העדכון האחרונה בה עדכנה כי התיקון לחוק עבר בקריאה השנייה והשלישית בכנסת ופורסם ברשומות. משכך, נטען כי מעת שהפעלת המערכת הוסדרה בחקיקה, ניתן למעשה מענה לצו על תנאי שהוצא בעתירה, ולכן העתירה הגיעה לכדי מיצוי ודינה להימחק.

31. ביום 6.3.24 הורה בית המשפט הנכבד על מחיקת העתירה, תוך חיוב המדינה בהוצאות העותרות תוך שצוין כי "שלא נדרשה הכרעה בעתירה לגופה". יובהר, כי בניגוד למשתמע מטענות העותרת, בית המשפט לא הכריע במסגרת העתירה הראשונה כי השימוש במערכת נעשה בחוסר סמכות או כל הכרעה לגופן של הטענות (סעיפים 12-14 לעתירה).

32. כאמור, ביום 8.1.24 פורסם התיקון לחוק ברשומות. נעמוד אפוא על הליך החקיקה שקדם לאישורו של התיקון בכנסת.

33. כאמור לעיל, עם תחילת השימוש במערכת, בשנת 2015, עמדת המדינה הייתה כי די בסמכויות המסורות למשטרה בסעיפים 3 ו-5 לפקודת המשטרה ובחסידי"פ כדי לאפשר למשטרה לעשות שימוש במערכת. אולם ראוי להסדיר את פרטי השימוש בחקיקה, כפי שהוסבר לעיל. זאת, נוכח הפגיעה בפרטיות כתוצאה מהשימוש במערכת, הגם שלשיטת המדינה מדובר בפגיעה מוגבלת, מידתית ומוצדקת, הנעשית לתכלית ראויה.

עיגון הסמכות להפעלת המערכת בחקיקה ראשית, נועד להסדיר את הכללים והגבולות לשימוש במערכת. זאת, כחלק מהסדרה כוללת – שתחומה חורג מעניינה של העתירה דן – המבקשת לייצר מסגרת נורמטיבית שתאפשר הכנסתן של מערכות צילום מיוחדות מסוגים שונים, שיוכפפו להוראות ההסדר המוצע. לנוכח המציאות המשתנה כתוצאה משינויים טכנולוגיים משמעותיים בטווחי זמן קצרים, **החוק גובש לכתחילה במבט צופה פני עתיד**, מתוך כוונה לתת מענה הן לצרכים המשתנים תדיר והן לאפשרויות הטכנולוגיות המתפתחות אף הן במהירות. לפיכך ההסדר החוקי נועד, בתחילה, לתת מענה לא רק למערכות המוכרות כיום, כגון מערכת LPR ומערכות לזיהוי פנים, אלא גם למערכות שיתפתחו בעתיד, לרבות מערכות צילום המאפשרות זיהוי ביומטרי.

34. ביום 8.7.21 פורסם תזכיר חוק לתיקון פקודת המשטרה [נוסח חדש] (תיקון מס') (מערכות צילום מיוחדות), התשפ"א-2021 (להלן - **תזכיר החוק**). הציבור התבקש להעביר הערותיו לתזכיר החוק עד ליום 29.7.21. בהמשך לכך, ניתנה ארכה להגשת הערות הציבור. בתום המועד שניתן, התקבלו מסמכים הכוללים הערות מפורטות לתזכיר החוק, ואלפי הערות קצרות נוספות. בהמשך לכך, אף התקיימה ביום 26.10.21 ישיבה עם נציגי העותרת, במטרה ללבן את הערותיהם לתזכיר החוק שפורסם. כמו כן, התקיימו ישיבות פנימיות נוספות בהשתתפות נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, נציגי המשטרה ונציגי המשרד לביטחון לאומי, בהן נדונו הערות הציבור שהתקבלו. בעקבות זאת, נמצא כי יש צורך בתיקון הצעת החוק בהיבטים מסוימים.

35. ביום 10.4.22, קיימה ועדת השרים לענייני חקיקה דיון ראשון בהצעת החוק הממשלתית, תוך שהוחלט כי יתקיים דיון המשך בסוגיה בוועדת השרים.

36. ביום 8.5.2022 קיימה ועדת שרים לחקיקה דיון נוסף בהצעת החוק. הוועדה שמעה את מגוון העמדות שהביעו גורמי הממשלה הרלוונטיים (לרבות הערות הממונה על היישומים הביומטריים והרשות להגנת הפרטיות), והחליטה לאשר הצעת החוק להנחה על שולחן הכנסת, תוך שנקבע בהחלטה כי: "ועדת השרים מסמיכה את שר המשפטים ואת השר לביטחון פנים לבצע שינויים בטיטת הצעת חוק בכל הסוגיות שעלו בדיון, ככל שיחליטו שיש צורך בכך וכל זאת עובר להעברת טיוטת החוק לכנסת".

37. ביום 11.5.22 הגישה השרה פנינה תמנו-שטה ערר על החלטת ועדת השרים וביקשה כי הצעת החוק תידון במליאת הממשלה, וביצוע ההחלטה עוכב עד לדיון בערר. ביום 19.5.22 השרה תמנו-שטה הודיעה על משיכת הערר שהגישה על החלטת ועדת השרים, זאת לאחר שנערכו בהצעת החוק שינויים, בין היתר בעקבות שיג ושיח שנערך בין השרה תמנו-שטה לבין השר לבטחון פנים, והם אושרו על ידי השרים כאמור בהחלטת הממשלה.

38. ביום 27.6.22, הונחה הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37) (מערכות צילום מיוחדות), התשפ"ב-2022 (להלן – **הצעת החוק מס' 37**) על שולחנה של הכנסת והיא פורסמה ברשומות.

39. ביום 29.12.22 הושבעה ממשלת ישראל ה-37 ובהמשך לכך נכנס לתפקיד השר לביטחון הלאומי, חה"כ איתמר בן גביר. לאחר כניסתו לתפקיד נושא זה הובא בפני השר במספר דיונים שונים ונבחן על ידו.

40. בהמשך לכך, ביום 19.2.23 הובאה לדיון בממשלה הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה [נוסח חדש] (תיקון מס') (מערכות צילום מיוחדות), התשפ"ג-2023, באותו נוסח אשר פורסם ברשומות (ובנוסח שהונח על שולחן הכנסת). בדיון שהתקיים בממשלה ביום 19.2.23 הוחלט, במסגרת החלטת הממשלה מס' 135, כדלקמן:

- "א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק לתיקון פקודת המשטרה (תיקון מס') (מערכות צילום מיוחדות), התשפ"ג-2023, המצורפת כפוף לתיקונים הבאים:
1. יקודמו סימנים א', ב' וד' בלבד בטיטות החוק. עניין השימוש במערכת צילום ביומטרית ייגרע מטיטות החוק, לרבות ההתאמות הנדרשות בסימנים בסימנים א', ב' וד'.
 2. במהלך הכנת הצעת החוק לקראת קריאה שנייה ושלישית יתווספו לה הסדרי ענישה, פיקוח ובקרה על שימוש במערכות הצילום המיוחדות.
 3. הצעת החוק תוחזר לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה לפני הקריאה השנייה והשלישית לשם קביעת עמדת הממשלה בהצעה.
 - ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
 - ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.
 - ד. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.
 - ה. הממשלה מבקשת מהשר לביטחון לאומי להציג לפניו בהקדם האפשרי דו"ח המרכז נתונים באשר למקרים שבהם התגלה שימוש של שוטרים שלא כדין במערכות טכנולוגיות, לרבות הצעדים שננקטו באותם מקרים בשבע השנים האחרונות."

צילום המקטע הרלוונטי מפרוטוקול ישיבת הממשלה מיום 19.2.23, מצורף ומסומן **מש/1**.

41. לאחר הדיון בממשלה, בו ביום 19.2.23, התקיים דיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, אשר הוסמכה על ידי הממשלה לדון בהצעת החוק ולקבל החלטה בעניינה. בהמשך לכך, אישרה ועדת השרים את הצעת החוק בהתאם להחלטת ממשלה מס' 135. קרי, ללא סימן ג' שהתייחס למערכות צילום ביומטריות.

42. לאחר אישור הצעת החוק במתכונת זו, נדרשה עריכה של תיקונים בנוסח הצעת החוק בטרם הנחתה על שולחן הכנסת ופרסומה ברשומות, בהתאם להחלטת הממשלה וועדת שרים לחקיקה, כך שתתייחס למערכות צילום מיוחדות בלבד, ובכלל זאת מערכת עין הנץ, וללא התייחסות למערכת צילום ביומטרית.

43. ביום 27.2.23 הונחה הצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 40) (מערכות צילום מיוחדות), התשפ"ג-2023 על שולחן הכנסת והיא פורסמה ברשומות. ביום 28.2.23 עברה הצעת החוק בקריאה ראשונה.

44. בימים 31.5.23, 20.6.23, 28.6.23, ו-13.7.23 התקיימו בוועדה לביטחון לאומי של הכנסת ארבעה דיונים לקראת הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית. בנוסף, התקיימו בוועדה שני דיונים חסויים עם גורמי צה"ל בתאריכים 12.7.2023 ו-13.7.2023.

45. ביום 31.5.23 **התקיימה הישיבה הראשונה בהצעת החוק בוועדה לביטחון לאומי**, בהשתתפות נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, נציגי הרשות להגנת הפרטיות, נציגי המשרד לביטחון לאומי, נציגי המשטרה, נציגי העותרת - האגודה לזכויות האזרח בישראל, נציגי הסנגוריה הציבורית, נציגי מערך הסייבר הלאומי ונציגי מרכז השלטון המקומי פתח את הדיון יו"ר הוועדה חה"כ צביקה פוגל אשר עמד על תפקיד הוועדה בעניין הצעת החוק הנידונה:

"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 ביותר, הפגיעה בפרטיות שלנו, לבין הצורך להשתמש במידע המתקבל מהמצלמות כדי לאפשר למשטרה להביא הישגים טובים יותר בכל התחומים שבהם הם מתעסקים" (פרוטוקול ישיבה מס' 28 של ישיבת הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25, 2 (31.5.2023) (להלן: **פרוטוקול ישיבה מס' 28**)).

אחריו הציג עו"ד חיים אמיגה, סגן בכיר ליועץ המשפטי במשרד לביטחון לאומי (להלן - **נציג המשרד לבל"מ**) את הצעת החוק – את תכליתה והשינויים המוצעים במסגרתה. בין היתר, ציין נציג המשרד לבל"מ, כי הגם שהחוק עוסק באופן כללי במערכות צילום מיוחדות, הרי שהוא מכווון גם להסדרת פעולת מערכת עין הנץ. עוד ציין, כי מדובר בסוג צילום שהאזרח נתקל בו באופן יומיומי (כגון בכניסה לחניונים).

הוסבר, כי המערכת כוללת זיהוי בזמן אמת – הכללת מספר רישוי, והצפתו כאשר הוא עובר ליד מצלמה המחוברת למערכת, וכוללת גם אפשרות לתחקור בדיעבד. המערכת אוגרת מידע על רכבים שחולפים על פניה, ומאפשרת בדיקה לאחור. הובהר כי הצעת החוק כוללת אמצעי פיקוח ובקרה בהתייחס לשני השימושים במערכת. עו"ד אמיגה אף הוסיף וציין, כי מדובר במערכות שקיימות גם בשימוש מדינות אחרות בעולם המערבי, ובהן ארה"ב, בריטניה, אירלנד, הולנד ועוד.

נציג המשרד לבל"מ אף התייחס לתנאים והמגבלות הקבועים בחוק ביחס לקיומה של רשימת מטרות שרק לגביהן ניתן להציב ולהפעיל את המערכת; תנאים לשימוש במאגר המידע; חובת סודיות והגבלת השימוש במאגר; הוראות לגבי אופן שמירת המידע וחובת תיעוד של הפעולות הנעשות במערכת; הגבלת משך הזמן שבו ניתן לשמור את המידע; והכפפת השימוש במידע בחלוף זמן מסוים, לאישורו של קצין מדרגת ניצב משנה ומעלה; למשך הזמן להצבת מצלמות ניידות, והסמכות הנדרשת לאישור הצבת מצלמה ניידת. עוד צוין העיקרון שלפיו תימנע האפשרות לצלם ברשות היחיד, תוך קביעת קצין משטרה בכיר האחראי על יישום הוראות החוק בהיבט זה. לבסוף, נציג המשרד לבל"מ אף התייחס למנגנוני הפיקוח והבקרה הכלולים בהצעת החוק, ובהם הוזכרה אף חובת הדיווח לכנסת וכן ליועץ המשפטי לממשלה בהתייחס לנושאים המפורטים בתוספת השישית לחוק, ולחובה להסדרת היבטים מסוימים בתקנות.

46. בסיכום הדברים, נציג המשרד לבל"מ הבהיר, כי: "אין חולק ששימוש במערכות מהסוג הזה כרוך בפגיעה בפרטיות". לצד זאת, צוין כי "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 האיזונים הנכונים, כדי ששני האינטרסים, שמירה על ביטחון הציבור ושלוש הציבור וביטחונו מחד, אל מול פגיעה מינימלית בזכויות הפרט מאידך, יבואו לידי ביטוי [...]" (פרוטוקול ישיבה מס' 28, בעמ' 4).

בדומה לנציג המשרד לבל"מ, עו"ד נירית להב קניזו, נציגת מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי) במשרד המשפטים, (להלן – **נציגת משרד המשפטים**) עמדה אף היא על השימוש שנעשה במערכת ברחבי העולם. לצד זאת, צוין כי הצעת החוק תקדימית בהיקף ההגנות וטיב האסדרה שניתן למערכת מסוגה. זאת, בשים לב לסעיף האחריות, ולחובות הדיווח לכנסת וליועצת המשפטית לממשלה. עוד הוזכרה המעורבות המובנית בתוך החוק, של רשויות מדינתיות שמומחיותן בתחום הגנת הפרטיות, והחובות לבחינה תקופתית. נציגת משרד המשפטים התייחסה לשאלה האם יתאפשר לאזרחים בעלי עניין לקבל מידע מהמערכת, והבהירה כי הצעת החוק חוסה את המידע, ותוחמת את קבלת המידע לגופים ציבוריים מצומצמים בלבד. נציגת משרד המשפטים אף התייחסה בדיון להיקף הפגיעה המצומצמת יחסית של המערכת בזכות לפרטיות, לאור ההגבלות שהכילה הצעת החוק שהונחה על שולחן הוועדה. זאת, תוך הבהרה כי המערכת פועלת ברשות הרבים – מקום בו ההגנה על הפרטיות פחותה בהשוואה למרחב הפרטי; וכי אין מדובר בניטור רציף של תנועותיו של אדם, בניגוד לחוק נתוני תקשורת ואפשרויות המעקב הגלומות בו.

47. סני"צ גלעד בהט, יועמ"ש אגף החקירות, המודיעין, וטכנולוגיות במשטרה (להלן – **נציג המשטרה**) הסביר מצידו, את חשיבות המערכת למשטרה, שב וציין כי מדינת ישראל אינה ייחודית בשימוש בה, וכי הצעת החוק היא פרי איזונים בין הצורך למנוע עבירות ולחקור אותן, לבין הצורך לשמור על הפרטיות. כמו כן, נציג המשטרה הבהיר כי למערכת שימוש משמעותי ביותר אף במניעת פשיעה, ולא רק בחקירה בדיעבד.

48. ביום 20.6.2023 **התקיימה ישיבה שנייה בהצעת החוק בוועדה לביטחון לאומי**, בהשתתפות נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, נציגי הרשות להגנת הפרטיות, נציגי המשרד לביטחון לאומי, נציגי המשטרה, נציגי העותרת, האגודה לזכויות האזרח בישראל, נציגי שירות בתי הסוהר, נציגי מערך הסייבר הלאומי, נציגת "תכלית" - מכון למדיניות ישראלית, נציגת הסנגוריה הציבורית ונציגת המועצה להגנת הפרטיות. הדיון הוקדש, למעבר על סעיפי הצעת החוק, סעיף אחר סעיף, תוך מתן מקום להערות, שאילת שאלות ומענה עליהן, ובחינת האיוונים הקבועים בהצעת החוק בין האינטרס הציבורי בדבר מניעת עבריינות וחקירתה, לפגיעה בזכות לפרטיות.

במסגרת הדיון, עלו על שולחן הוועדה מספר נושאים ביניהם – נידונה האפשרות שבמסגרת החוק המוצע יחסו מערכות צילום נוספות, שונות ממערכת "עין הנץ", אשר חלקן טרם קיימות; התקיים דיון אודות הענישה למפרי ההוראות המנויות בהצעת החוק; ועל הפעלת מצלמות מיוחדות נידודות וקביעת נוהל הפעלה עבורן. עוד התקיים דיון אודות המונח "שלום הציבור", כמטרה להצבה ולהפעלה של מערכת צילום מיוחדת, כאשר במהלכו עלה החשש כי טמון בשימוש במערכת פוטנציאל לפגיעה בחופש ההפגנה. בהקשר זה, נציגת משרד המשפטים הבהירה כי:

"[...] המושג החוקי לעולמות האלה של הפגנות הוא **הסדר הציבורי**. המונח הזה לא קיים פה, והתכלית של הצבת מצלמות שהיא לשמירה על הסדר הציבורי היא לא תכלית שהחוק מכיר בה כלגיטימית. אז אני חושבת שבזה אנחנו מסירים את החששות" (פרוטוקול ישיבה מס' 39 של ישיבת הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25, 26.6.2023) (להלן: **פרוטוקול ישיבה מס' 39**).

49. במסגרת הדיון אף עלתה סוגיית הצפיפות והפריסה של מצלמות המערכת, תוך שנטען כי יש להגביל את פריסתן וצפיפותן בשלל החשש מיצירת מעין "מעקב רציף" אחר בני אדם. נציג המשטרה הסביר כי "ההצבה שלהם, של המצלמות הנייחות נבחנת בצורה מקצועית על ידי גורם מקצועי שרואה את התמונה הכוללת" (שם, בעמ' 33). עוד הוסבר, כי לאחר כל הצבת מצלמה, נבחנת האפקטיביות שלה וכי על פי ההסדר המוצע נדרשת בדיקה של מידת האפקטיביות של המצלמה כתנאי להמשך הצבתה.

50. עוד במסגרת הדיון נבחן הסעיף העוסק בהגבלות לעניין צילום של כל המרחב הציבורי ביישוב או של כל דרכי הגישה ליישוב, על ידי מערכת צילום מיוחדת. נציגת משרד המשפטים התייחסה לסוגיה וציינה כדלקמן:

"[...] 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 שבן 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**. מצלמות שמצלמות את כל היישוב זה ברור, את כל דרכי הגישה זאת אומרת שאי אפשר להיכנס ולצאת מהיישוב בדרכים המקובלות, זאת אומרת אם מישהו בוחר לנסוע בשדות אז אין לנו שליטה" (שם, בעמ' 39).

בנוסף, התקיים דיון אודות המטרות והתנאים שבהם ניתן יהיה להשתמש במידע שנאגר במערכת הצילום המיוחדת. נציג המשטרה עמד על חשיבות מאגר המידע, ועל השימוש בו לחקור עבירות לאחר ביצוען. בהקשר זה, ציין נציג המשטרה כדלקמן:

"אני יכול לומר שלא רק ברמה התיאורטית, ברמה מעשית, חלק ניכר מהעבירות החמורות, אני מדבר על רצח, ניסיונות רצח והעבירות האלה, מפוענח בדעיבה 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 הדברים האלו לא מתגלים, החקירה מובילה לקצי חוט מסוימים שאותם צריך לבדוק למול הנתונים שיש במערכת הזאת" (שם, בעמ' 50-51; ההדגשות לא במקור – הח"מ).

51. ביום 27.6.23 לקראת הדיון השלישי בהצעת החוק בוועדה לביטחון לאומי, הוגש לוועדה דו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין "הסדרת השימוש במערכות צילום מיוחדות בידי מערכת אכיפת החוק". הדוח סוקר חקיקה הנוגעת להסדרת השימוש במצלמות בטכנולוגיה דומה במדינות: אוסטרליה, ארצות הברית, בריטניה, הולנד, צרפת וקנדה. הסקירה מתמקדת בשתי שאלות מרכזיות: המטרות שלשמן ניתן לעשות שימוש במערכות הצילום המיוחדות ובמידע הנאגר באמצעותן; וקיומה או אי-קיומה של דרישה לצו שיפוטי לשם שימוש במידע הנאגר באמצעות מערכות הצילום המיוחדות, או קיומה של ביקורת שיפוטית אחרת על השימוש השוטף בהן.

צילום דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 27.6.23 צורף לתגובת הכנסת, כנסת 4.

52. ביום 28.6.2023 התקיימה ישיבה שלישית בהצעת החוק בוועדה לביטחון לאומי, בהשתתפות נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, נציגי הרשות להגנת הפרטיות, נציגי המשרד לביטחון לאומי, נציגי המשטרה, נציגי המרכז לשלטון מקומי, נציגי העותרת, האגודה לזכויות האזרח בישראל ונציגי ארגונים אזרחיים נוספים. בדומה לדיון הקודם, הדיון השלישי הוקדש, למעבר על סעיפי הצעת החוק, סעיף אחר סעיף, תוך מתן מקום להערות, שאלות שאלות ומענה עליהן, ובחינת האיזונים הקבועים בהצעת החוק בין האינטרס הציבורי בדבר מניעת עבריינות וחקירתה, לפגיעה בזכות לפרטיות וחירויות הפרט. במסגרת הדיון, עלו על שולחן הוועדה מספר נושאים ביניהם: משך השמירה של המידע במאגר תוך השוואה למדינות אחרות בעולם; אופן קביעת נהלי השימוש במערכת, וכפיפותם לחקיקה הראשית והתקנות; ההידרשות לצו שיפוטי לצורך שימוש במידע שבמאגר; דיון אודות גופי הביטחון אשר תהיה להם גישה למאגר; תוכן הדיווח ליועצת המשפטית לממשלה ולכנסת; ושימוש המשטרה במידע לצורך מחקר והפיכתו למידע בלתי מזוהה.

עו"ד עידו בן יצחק, היועץ המשפטי של הוועדה לביטחון לאומי, התייחס במסגרת הישיבה, לעניין ההידרשות לצו שיפוטי לצורך שימוש במידע שבמאגר במבט השוואתי בין מדינות:

"לגבי צו שיפוטי יש מדינות שאכן נדרש צו שיפוטי, בעיקר מספר מדינות בארה"ב כמו ורמונט, ניו המפשייר ויוטה, מצד שני יש מדינות שלא נדרש בהם צו שיפוטי, כמו בריטניה, כמו צרפת, כמו קליפורניה, כמו אונטריו בקנדה, כך שאין פה משהו שאפשר להגיד שככה נעשה בעולם ואנחנו עכשיו פורצים וחורגים באופן משמעותי [...]" (פרוטוקול ישיבה מס' 46 של ישיבת הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25, 28.6.2023) (להלן: פרוטוקול ישיבה מס' 46).

בנוסף, בישיבת הוועדה, חברי הכנסת נאור שירי ואפרת רייטן מרום הביעו דאגתם מפריצה למאגר או בשימוש לרעה בו בידי מורשים. עו"ד רועי הראל, מהייעוץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי הסביר כי: "כל גישה במערכת היא חייבת להיות מתועדת, על כל כניסה ויציאה לצורך מה הייתה הכניסה [...] (שם, בעמ' 17). נציגת משרד המשפטים הרחיבה בעניין הבקרה הרחבה יותר הנעשית על המערכת והמשטרה בכלל:

"יש דיווחים גם לכנסת ברמה מסוימת ויש דיווחים מאוד מאוד מפורטים ליועצת המשפטית לממשלה. המשטרה היא גוף מבוקר על ידי מבקר המדינה ויש ביקורת של מבקר המדינה והמשטרה מחויבת לפעול בהתאם לכללים שקבע לה החוק" (שם, בעמ' 17).

53. ביום 13.7.2023 **התקיים הדיון הרביעי והאחרון בהצעת החוק בוועדה לביטחון לאומי**, בהשתתפות חברי כנסת, נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, נציג הרשות להגנת הפרטיות, נציגי המשרד לביטחון לאומי, נציגי המשטרה, נציג המרכז לשלטון מקומי, נציגת הנהלת בתי המשפט ונציג העותרת, האגודה לזכויות האזרח. בדומה לדיונים הקודמים, הדיון הוקדש, למעבר על סעיפי הצעת החוק, ובחינת האיזונים הקבועים בהצעת החוק.

במסגרת הדיון, התייחס נציג המשטרה, לעניין חסיונם של נהלי המשטרה לשימוש במערכת, וציין כדלקמן:

"אני בטוח שיש הרבה אנשים שהיו שמחים לראות את הנוהל הזה כי ממנו אפשר בקלות ללמוד איך עובדת המערכת כי הוא בעצם הפירוט המשמעותי של המערכת וכל אדם שרוצה לבצע עבירה ויגיע וידע בדיוק את הניואנסים של המערכת – יהיה לו הרבה יותר קל לבצע אותה כי הוא יודע בדיוק מה התקופות, מה הזמנים, מה המרחקים. זאת אומרת, אלה הדברים האלה והוא יודע אותם בדיוק. אני רוצה לומר שצודק חברי גיל שפירא שאמר שהנוהל הוא באמת נוהל חסוי. זאת אומרת, אנחנו לא מתכוונים לפרסם אותו כי יש בו, בצורה הברורה ביותר, חשיפת שיטות ואמצעים של משטרת ישראל. לכן כל דיון פומבי או ציבורי בסיפור הזה, אנחנו לא מוכנים שיתקיים כי אחרת אין משמעות למערכת, אם כולם יודעים מה היא מצלמת, מה לא ומה התקופות" (פרוטוקול ישיבה מס' 46 של ישיבת הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25, 8 (13.7.2023) (להלן: פרוטוקול ישיבה מס' 59)).

נציגת משרד המשפטים התייחסה לחשש מפני שימוש במערכת לאכיפה כלפי מפגינים, והבהירה, מחד, כי: "התכלית של שמירת הסדר הציבורי היא לא תכלית לשמה מותר להציב מצלמות. זאת אומרת שהמשטרה לא תוכל להציב מצלמה למטרה הזאת". לצד זאת, ציינה כי: "ככל שבמקום שבו מוצבת מצלמה לתכלית אחרת, לתכלית של לדוגמה חקירה או מניעת פשעים והמטרות מפורטות בסעיף 10 להצעת החוק, ככל שמוצבת שם מצלמה ובאזור הצילום של המצלמה מתקיימת הפגנה – גם ההפגנה הזאת תצולם. ככל שלא מתבצעת במהלך ההפגנה הזאת עבירה מסוג העבירות שמפורטות בסעיף 10 שכולל עבירות פשע ומספר עבירות עוון – עבירות [עוון] ספורות – לא ניתן יהיה לעשות שימוש במערכת, במידע שיש במערכת. כלומר, אני אדייק ואומר שימוש טכנולוגי במידע שיש במערכת. אני גם אציין שמערכות שמזהות אובייקטים שהם לא אדם, חפצים, זאת הצעת החוק בה אנחנו דנים, הן פחות רלוונטיות להפגנות" (שם, בעמ' 9-10).

54. בנוסף, בהמשך לדיונים קודמים בהם עלה בין היתר, עניין הצורך בצו שיפוטי לצורך שימוש במידע שבמאגר, הוועדה נדרשה גם בדיון האחרון לסוגיה זו. נציג המשטרה ציין כי הדרישה לצו שיפוטי תעקר את השימוש במערכת ותפגע ביעילות שגרת העבודה של המשטרה. עוד הוסיף, כי המאגר הנוכחי אינו פוגע יותר בפרטיות מאשר מאגרים אחרים הנמצאים בידי המשטרה ולגביהם אין דרישה להוצאת צו שיפוטי. נציג המשטרה הבהיר שהדרישה לצו שיפוטי תביא להצפת בתי המשפט במאות בקשות לצווים מדי יום, באופן שלא יאפשר ניהול שגרת עבודה תקינה. לבסוף, נציג המשטרה סיים במספר נתונים הנוגעים לפעולת המערכת וציין כדלקמן:

”אדוני, אם אפשר רציתי לסיים בנושא הנתונים. אני חושב שזאת הזדמנות טובה לדבר קצת על השימוש במערכת כדי שנבין על מה מדובר. אני מדבר כאן על נתונים משנת 2022. אני מדבר על 13,600 תעודות עובד ציבור שהוצאו במסגרת חקירה בשימוש במערכת הזאת. זאת אומרת, סדרי גודל. תעודת עובד ציבור, זה אומר שהמערכת הזאת שימשה כראיה בחקירת עבירה מהעבירות החמורות שדיברנו עליהן. אני מדבר על קרוב ל-101 מעורבים שהוגש נגדם כתב אישום, שיש ראיה במערכת הזאת שנת 2022 בעבירות המתה, בניסיון המתה. 46 תיקים שהוגשו עם ראיה מכרעת של המערכת הזאת בלבד, רק בשנת 2022. אני מדבר על עבירות המתה ולא על כלל העבירות. תראו את ההיקף של הדבר הזה. תחשבו שכל האירוע זה בכל החקירות - שאלה נתונים שאני מביא כאן ועוד הרבה על פעילות מודיעין שהמשטרה עושה כמובן כדי לחקור עבירות ולמנוע אותם – כל זה צריך להגיע בכל חקירה לצו של בית משפט. אין לזה שום תוחלת מעשית להפעיל את הדבר הזה, כמו גם בשאר המאגרים” (שם, בעמ' 21; ההדגשות לא במקור – הח"מ).

נציגת הנהלת בתי המשפט, עמדה אף היא על המשמעות של הוספת הדרישה לצו שיפוטי בכל הנוגע להכבדה על בתי המשפט מבחינת משאבי זמן ותקציב. בהקשר זה, ציינה נציגת הנהלת בתי המשפט כי: ”חשוב לי להדגיש שבתי המשפט הם לא חותמת גומי. הם יידרשו לבחינה כמו כל צו שמוגש אליהם והם צריכים להחליט האם לתת את הצו או לא” (שם, בעמ' 25).

55. בתום הדיון, הצביעה הוועדה על נוסח הצעת החוק מס' 39, וזו אושר לקריאה שנייה ושלישית.

56. בהתאם להחלטת הממשלה ולהחלטת ועדת השרים מיום 19.2.23, לפיהן יש להביא את טיוטת החוק לאישור ועדת שרים לחקיקה פעם נוספת בטרם העלאה לקריאה שנייה ושלישית, ביום 23.7.23, התקיים דיון נוסף בוועדת שרים לחקיקה, במסגרתו אישרה הוועדה את קידום הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית. באותו היום הונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת לשם הצבעה בקריאה שנייה ושלישית במליאה.

צילום הצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 40) לקריאה שנייה ושלישית, בצירוף דברי ההסבר לחוק, מצורף ומסומן מש/2.

57. אחר החלטת ועדת השרים, הצעת החוק תוכננה לעלות לקריאה שנייה ושלישית עוד במושב הקיץ בשנת 2023. עם זאת, מפאת הצטברותן של הצעות חוק רבות בוועדות השונות לאורך מושב הקיץ, בסופו של דבר הצעת החוק לא עלתה להצבעה בקריאה שנייה ושלישית, אך זו

תוכננה לעלות בתחילת מושב החורף של הכנסת, קרי במחצית השנייה של חודש אוקטובר 2023. עם פתיחת המלחמה, שפרצה ביום 7.10.23, העשייה הפרלמנטרית ומיקוד הקשב של הממשלה הופנה לקידום חקיקה הנוגעת לצרכים הדחופים ביותר של מצב החירום ושל המלחמה. בנסיבות חריגות אלו, לא עלתה הצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה.

58. לבסוף, ביום 3.1.24 תוקנו מספר פרטים טכניים בהצעת החוק. בין היתר תוקן שמה, כך שיהא "הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 40), התשפ"ד-2024" והיא הועלתה להצבעה במליאת הכנסת ואושרה בקריאה השנייה והשלישית. בהמשך לכך, ביום 8.1.24 פורסם ברשומות החוק לתיקון פקודת המשטרה (תיקון מס' 40), התשפ"ד-2024.

ד. העתירה השניה - בג"ץ 48720-08-24

59. ביום 20.8.2024 הוגשה העתירה השנייה – בג"ץ 48720-08-24 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת ואח'**, שעניינה בבקשת העותרת להורות על ביטול החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 40), התשפ"ד-2024, הנוגע לשימוש שעושה משטרת ישראל במערכת "עין הנץ" ובנתונים שנאספים ונאגרים באמצעותה. לחלופין, ביקשה העותרת לבטל את הסעיפים בחוק הנוגעים להסדר המתיר אגירת נתונים שנאספו על ידי המערכת וההסדר הנוגע לשימור מאגר זה (סעיפים 10 ו-10א לחוק) וכן להסדר להכללת התראות זמן אמת במערכת (סעיפים 10ה ו-10ז לחוק). כמו כן, בית המשפט הנכבד התבקש להורות למשיבים ליתן טעם מדוע לא יפורסמו הנהלים המשטרתיים שהוצאו מכוח סעיפים 10ה, 10יא ו-10יב(ד) לפקודת המשטרה או כל נוהל אחר שהותקן מכוח החוק.

במסגרת העתירה השניה הגישה העותרת בקשה למתן צו ביניים, בו התבקש "להורות למשטרה להקפיא את השימוש במערכת המשטרית לזיהוי לוחיות רישוי (מערכת "עין הנץ") ולמחוק את מאגר הנתונים שנאגר באמצעות מערכת זו, עד להחלטה אחרת", בטענה שהמשיבים פעלו שלא כדין, עת המשיכו בהפעלת מערכת עין הנץ, בטרם הותקנו התקנות מכוח החוק.

60. ביום 20.8.24 ניתנה החלטת כב' השופט (כתוארו אז) י' עמית, המורה למשיבים להגיש תגובה לבקשה למתן צו ביניים.

61. ביום 18.9.24 אישרה הוועדה לביטחון לאומי את התקנות, וביום 22.9.24 התקנות פורסמו ברשומות.

62. ביום 23.9.24 ובטרם היה סיפק בידי המשיבים להגיש את תגובתם לבקשה לצו ביניים, כמו גם לעדכן את בית המשפט הנכבד בהתפתחויות הנוגעות לתיקון התקנות, הגישה העותרת הודעה בה הודיעה כי היא מושכת את בקשתה לצו ביניים עקב אישור התקנות בכנסת, ופרסומן ברשומות, וביקשה לתקן העתירה, כדי שתוכל להוסיף סעד נוסף בענין חוקתיות התקנות ולנמק אותו.

63. ביום 23.9.24 ניתנה החלטת כב' השופט (כתוארו דאז) י' עמית לפיה: "הודעת העותרת בדבר חזרתה מן הבקשה למתן צו ביניים נרשמה בתיק בית המשפט. אשר לבקשת העותרת לתיקון העתירה – לבקשתם, המשיבים 3-6 יגישו תגובה לבקשה עד ליום 1.10.2024".
64. ביום 1.10.24 הגישו המשיבים תגובה לבקשה לתיקון העתירה, במסגרתה נטען כי אין מקום להיעתר לבקשה לתיקון העתירה בשלב זה בשל אי מיצוי הליכים בנוגע לתקנות.
65. ביום 14.11.24 הורה בית המשפט הנכבד על מחיקת העתירה, וזאת "על מנת לאפשר לעותרת למצות הליכים כנדרש בכל הנוגע לתקנות", תוך שצוין כי "טענות העותרת שמורות לה".
66. נעמוד עתה בתמצית על הליך התקנת התקנות ומיצוי ההליכים אל מול המשיבים. לאחר מכן, נידרש לתוכנו של החוק והתקנות שהותקנו מכוחו, ולבסוף נציג את עמדת המשיבים לפיה דין העתירה להידחות.

1. הליך התקנת התקנות

67. סעיף 10ב לפקודה קובע כי: "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 10כג(א)".

בהתאם לסעיף 10כג לפקודה, השר לביטחון לאומי **נדרש** בהסכמת שר המשפטים ובאישור הוועדה להתקין תקנות בעניינים שמפורטים בסעיף זה, וביניהם ההסדר בדבר שמירה, מחיקה ואבטחת המידע במאגר; התנאים לגישה למידע שבמאגר ולשימוש בו; התנאים למסירת מידע לגוף ציבורי ביוזמת המשטרה; ההליך ליידוע הציבור בדבר הצבת מצלמה מיוחדת נייחת, ואמות המידה לקביעת אמינות מערכת צילום מיוחדת ובקרה על פעילותה. בנוסף, השר **רשאי** להתקין תקנות לעניין אבטחת המידע הנאגר במערכות ולעניין אמות המידה לקביעת מיקום להצבת מצלמות.

עוד קובע הסעיף, בהתאמה לסעיף 10ב, כי בתקנות שלעיל רשאי השר לקבוע הוראות שונות לסוגים שונים של מערכות צילום מיוחדות, בשים לב למאפיינים השונים של כל מערכת צילום מיוחדת, מידת הפגיעה בפרטיותו של אדם בשל הצבתה או הפעלתה, והתכליות שלשמן היא מוצבת ומופעלת. לסיום, קובע הסעיף כי טרם התקנת תקנות יפנה השר לרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים לקבלת חוות דעתה בהיבטים המקצועיים שבתחומי אחריותה ומומחיותה.

הוראות המעבר שנקבעו בסעיף 4 לתיקון החוק, קובעות כי המשטרה רשאית להמשיך ולהפעיל מערכת צילום מיוחדת המזהה לוחיות של כלי רכב (מערכת LPR) שהופעלה ערב תחילתו של החוק והכל עד להתקנת תקנות בעניינה של המערכת. עוד נקבע כי התקנות יובאו לאישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת בתוך שישה חודשים.

בהתאם לכך, לאחר שביום 8.1.24 נכנס החוק לתוקף, התקיימה עבודת מטה על ידי המשרד לביטחון לאומי לגיבוש נוסח טיוטת תקנות ביחס למערכת "עין הנץ" בשיתוף כלל גורמי הממשלה הרלוונטיים. בהתאם לסעיף 10(ג) לפקודה, פנה השר לביטחון לאומי לרשות להגנת הפרטיות לצורך קבלת חוות דעתה לטיוטת התקנות, ולאחר שזו התקבלה, התקיימה ישיבה עם הרשות להגנת הפרטיות שבה נדונו הערותיה לטיוטת התקנות. ביום 4.6.24 פורסמה טיוטת התקנות להערות הציבור למשך 21 ימים. בהמשך, התקיימו מספר ישיבות פנימיות בהשתתפות גורמי הממשלה הרלוונטיים, לרבות ישיבה נוספת עם הרשות להגנת הפרטיות, שבה נדונו כלל הערות הציבור שהתקבלו. בעקבות זאת, אף בוצעו מספר שינויים בטיטוטת התקנות.

לאחר גיבוש נוסח סופי לטיוטת התקנות, הועברה טיוטת התקנות לקבלת הסכמתם של השר לביטחון לאומי ושל שר המשפטים כנדרש בפקודה. עם קבלת הסכמתם של השרים כאמור, הובאה טיוטת התקנות לאישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת ביום 8.7.2024.

ביום 12.9.24 **התקיימה ישיבה ראשונה בוועדה לביטחון לאומי** בעניין התקנות. הישיבה התקיימה בהשתתפות נציגי המשרד לביטחון לאומי, נציגי המשטרה, נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, נציגי הרשות להגנת הפרטיות, ונציגי ארגונים אזרחיים שונים. דיון זה הוקדש, למעבר על הוראות התקנות, תקנה אחר תקנה, תוך מתן מקום להערות, שאלות שאלות ומענה עליהן, ובחינת האיזונים הקבועים בתקנות בין האינטרס הציבורי בדבר מניעת עבריינות וחקירתה, לפגיעה בזכות הפרטיות.

במסגרת הדיון, עלו על שולחן הוועדה מספר נושאים ביניהם, משך זמן השמירה של המידע במאגר; התנאים לגישה למידע שבמאגר ולשימוש בו; ותיעוד הגישה למאגר. היועץ המשפטי של הוועדה, עוה"ד בן יצחק, ציין, בהתייחס לתקופת אגירת המידע, כי יש מדינות שהתקופה של אגירת המידע אצלן ארוכה מזו שנקבעה בחוק ובתקנות, כדלקמן: "הוזכרו המדינות שהתקופה בהן קצרה מאתנו, אבל יש מדינות שהתקופה בהן ארוכה מאצלנו, וצריך לומר גם את זה. אי אפשר להציג את הדברים רק בדרך אחת. מדינות כמו ניו-ג'רזי, כמו אירלנד.... נכון שאנחנו בהחלט ברף העליון, אבל אנחנו לא מקרה חריג, אנחנו לא איזושהי סטייה דרמטית מהעולם וצריך לקחת את זה בחשבון [...]".

נציג המשטרה הוסיף והסביר את ההצדקה למשך הזמן, וציין כדלקמן:

"יש הרבה מאוד תיקים – אני מדבר על העבירות החמורות – שנחקרים משך שנים, ופריצת הדרך בהם מגיעה רק אחרי חודשים ושנים ארוכות. היום אירע אירוע רצח. אנחנו לא מקבלים מוביל כדי להגיע לחשוד, אבל בעוד איקס חודשים או שנים ויש לא מעט דוגמאות מגיע מידע מודיעיני – מה שנקרא ידיעת זהב, שמצביעה על חשוד פוטנציאלי. מכאן יש להתחיל לאסוף עליו ראיות. פעם שהמידע נמחק מיום האירוע, אין לי דרך לאסוף עליו ראיות. לי אין דרך לומר שנסע והגיע למקום עם רכב מסוים, שהרכב שלו היה בזירת האירוע. האיזון הנכון שנעשה בחוק הזה – אנחנו ביקשנו תקופות ארוכות יותר אבל זה האיזון שנקבע ואנו לא מתווכחים איתו עכשיו – האיזון הזה מאפשר לנו גם היום, כשמדובר בעבירות חמורות ומגיעה ידיעת זהב, ללכת אחורה ולהוציא את הנתונים האלה כדי לאסוף ראיות כי בסוף אנו צריכים להגיע לכתב אישום" (פרוטוקול הישיבה הראשונה בוועדה לביטחון לאומי, בעמ' 10).

הוועדה נדרשה אף למשך שמירת המידע ביחס לאפשרות החריגה של מצלמות שהוצבו בכל בדרכי הכניסה והיציאה משוב מסוים. נציג המשטרה התייחס לסוגיה והבהיר כדלקמן:

"[...] עשינו מדרג אישורים מאוד מיוחד מתוך הנחה, שזה חריג לכלל, שמגיע במקרים שבהם יש צורך עקב אירועי פשיעה רבים באותו מקום - או שהאירועים התרחשו באותו מקום או שהחשודים יצאו מאותו מקום. בסוף המערכת הזו לא רק מדברת על הזירה עצמה של האירוע אלא גם דרכי הגעה ויציאה. זה מאוד משמעותי לראות מאיפה הגיעו לזירה ומי הגיע, איך יצאו ממנה. הרבה פעמים זה המפתח לפענוח של האירוע, לאו דווקא הזירה עצמה. אז אמרנו, שרק במקרים מאוד חריגים אנו מאשרים שמצלמות יצלמו את דרכי גישה, כניסה ויציאה לאזור סטטיסטי.

למה אנו צריכים את זה – כי יש שם מצבור של אירועי פשיעה מאוד חמורים, וזה לתקופת זמן מוגבלת וזה כדי לאפשר לנו לנתח ולהביא לגילוי גם לצורך מניעה אך גם להביא לגילוי, שאותם מבצעים בטח בקשר בין צבר עבירות מסוימות. דווקא שם לצמצם את יכולת השמירה, חותר תחת העיקרון והרעיון של הצבה של זה" (שם, בעמ' 13).

69. ביום 18.9.24 התקיימה ישיבה שנייה בוועדה לביטחון לאומי בעניין התקנות. הישיבה השנייה התקיימה בהשתתפות נציגי המשרד לביטחון לאומי, נציגי המשטרה, נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, נציגי הרשות להגנת הפרטיות, ונציגי ארגונים אזרחיים שונים. דיון זה הוקדש למעבר על שאר סעיפי התקנות, ועסק, בין היתר, בנושא מסירת מידע מהמאגר לגופים ציבוריים אד הוק; אישור מסירת מידע מהמאגר לגופים ציבוריים דרך קבע; תיעוד בקשות להעברת מידע שהתקבלו מגוף ציבורי; יידוע הציבור בדבר הצבת מצלמה מיוחדת ניחת ואמות המידה לקביעת אמינות מערכת צילום מיוחדת ובקרה על פעילותה.

בסיום הישיבה הועלו התקנות להצבעה ואושרו ברב קולות. בתום ההצבעה, חה"כ גלעד קריב הגיש רביזה שנקבעה לדיון עוד באותו היום.

70. בהמשך אותו יום, כאמור, התקיימה ישיבה שלישית ואחרונה, במסגרתה נידונה הרביזה של חה"כ קריב. בתום דיון קצר, התקנות אושרו בשנית ובאופן סופי.

71. ביום 19.9.24 חתם השר על התקנות, וביום 22.9.24 התקנות פורסמו ברשומות.

72. להשלמת התמונה, נזכיר, כאמור לעיל, כי ביום 12.3.25 העביר השר לביטחון לאומי דיווח שנתי לכנסת בהתאם להוראת סעיף 10(א) לחוק, במסגרתו דיווח בין היתר כי 26,421 צילומים שימשו ראייה בתיקי חקירה, מתוכם 1,678 בתיקים שהוגש בהם כתב אישום לחשוד; ומספר הרכבים שזוהו במערכת בתקופת הדיווח, עמד על 8,405,428. מתוך הצילומים האמורים, רק 131 צילומים (0.49% מכלל התצלומים) היו כאלו שפרק הזמן שחלף בין המועד שבו בוצע התצלום לבין המועד שבו הופק התצלום לשם שימוש בו כראיה בחקירה פלילית היה מעל 6 חודשים. ב-24,835 תצלומים (94% מכלל התצלומים) נעשה שימוש כראיה בחקירה פלילית בפרק הזמן של עד 3 חודשים ממועד התצלום; וב-1,455 תצלומים (5.51% מכלל התצלומים) נעשה שימוש כראיה בחקירה פלילית בפרק הזמן שבין 3-6 חודשים ממועד התצלום. עוד עולה מהדיווח כי מספר האישורים שניתנו לפי סעיף 10(ב) לשימוש במידע שהופרד הוא 1,150.

עוד צוין כי לא היו מקרים בהם הוצבו מצלמות מיוחדות נייחות המצלמות את כל המרחב הציבורי ביישוב או כל דרכי הגישה לישוב(לפי סעיף 10).

צילום הדיווח לכנסת ביחס למשטרת ישראל, למעט חלקו החסוי, מצורף ומסומן מש/3.

73. לשלמות התמונה יצוין, כי בהתאם להוראת סעיף 10 כ לחוק, בחודש ספטמבר 2025 העבירה משטרת ישראל את הדיווח על השימוש במערכת ליועצת המשפטית לממשלה, ובהמשך לכך, מתקיים שיח בין גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לבין המשטרה ביחס לדיווח שהועבר. יצוין, כי מדובר בדיווח חסוי, וככל שבית המשפט הנכבד יראה זאת לנכון, המדינה תיערך להציגו במסגרת הדיון, במעמד צד אחד.

מיצוי הליכים

74. כמפורט בהרחבה לעיל, ביום 8.1.24 פורסם החוק ברשומות; ביום 22.9.24 פורסמו התקנות ברשומות, וביום 14.11.24, הורה בית המשפט הנכבד על מחיקת העתירה השנייה, בשל אי מיצוי הליכים בעניין של התקנות.

75. בהמשך לכך, ביום 19.11.24 פנתה העותרת ליועצת המשפטית לממשלה וליועצת המשפטית של הכנסת, לקבלת התייחסותן לדרישתה לביטול החוק והתקנות עקב הפגמים החוקתיים אשר נפלו בהם לפי הנטען, או לחלופין, לקבלת התייחסות לדרישתה להורות על בטלות הסעיפים בפקודה הנוגעים לשמירת המידע במערכת ולחיפוש בדיעבד במאגר הנתונים (סעיפים 10 ו-10יג לחוק) וכן לביטול ההסדר להכללת התראות זמן אמת (סעיפים 10 ו-10ז לחוק). כמו כן, טענה העותרת לחילופין לבטלות תקנה 2 וביקשה להורות על פרסום "הנהלים המשטרתיים שהוצאו מכוח סעיפים 10, 10יא ו-10יב(ד) לפקודת המשטרה או כל נוהל אחר מכוח החוק".

צילום הפנייה מטעם העותרת מיום 19.11.24, מצורף לעתירה כע/18.

76. ביום 20.11.24 השיב משרד המשפטים לפנייתה של העותרת כי נוכח העובדה שפנייתה "[...]עוסקת בתיקון חוק ובהתקנת תקנות שהם בסמכות השר לביטחון לאומי", היא מועברת "לטיפול הלשכה המשפטית במשרד לביטחון לאומי ומטעמים תיענה".

צילום המענה מטעם משרד המשפטים מיום 20.11.24, מצורף ומסומן מש/4.

77. ביום 17.2.25 השיב המשרד לביטחון לאומי לפניית העותרת. במענה מפורט ומנומק (בן 10 עמודים) תוך התייחסות לטענות העותרת. במסגרת המענה הובהר כי: "החוק והתקנות יחדיו מהווים הסדר מקיף ומפורט מאוד ביחס למערכות צילום מיוחדות בכלל ולמערכת "עין הנץ" בפרט ועומדים באמות מידה חוקתיות". במענה לפנייה נכתב עוד כי: "ההסדרים שנקבעו בחוק ובתקנות, אשר נבחנו על ידי הגורמים המשפטיים הבכירים ביותר, לרבות על ידי היועצת המשפטית לממשלה – הם סבירים, מידתיים ועומדים במבחני החוקתיות".

צילום המענה המפורט מטעם המשרד לביטחון לאומי מיום 17.2.25, מצורף ומסומן מש/5.

78. ביום 3.3.25 הוגשה העתירה דנן.

עיקרי ההסדר מושא העתירה

החוק

79. החוק מוסיף פרק לפקודת המשטרה, שעניינו "מערכות צילום מיוחדות", אשר מחולק לארבעה סימנים.

80. **הסימן הראשון** הוא סימן כללי, אשר מעבר להגדרות קובע את העיקרון לפיו הפעלת מערכות צילום מיוחדות בידי המשטרה תיעשה בהתאם להוראות הפרק ולאחר שנקבעו תקנות לאותו סוג של מערכת צילום. עוד נקבע בסימן הכללי, האיסור על צילום ברשות היחיד (סעיף 10 לחוק); ועיקרון סודיות המידע שנאסף על ידי מערכות צילום מיוחדות (סעיף 10 לחוק). כן מחייב הסימן, מינוי קצין משטרה בדרגת תת-ניצב ומעלה, שיהיה אחראי על יישום ההוראות לפי פרק זה, ובכלל זה יהא אחראי לקביעת מדדי ביצוע למערכות הצילום המיוחדות השונות ולמעקב ובקרה על ביצועיהן, לשלמותן, לתקינות הפעלתן, ולתיעוד פעולתן (accountability).

81. **הסימן השני** שכותרתו "הצבה והפעלה של מערכת צילום מיוחדת ושימוש במידע שנאגר בה", קובע את המטרות להצבה ולהפעלה של מערכת צילום מיוחדת (סעיף 10 לפקודה); את הגורם המוסמך לאשר את הצבתן והפעלתן (סעיף 10 ח); את התנאים להצבתן ולהפעלתן (סעיף 10 ט); וכללים מיוחדים לעניין הצבת והפעלת מערכות צילום מיוחדות שמצלמות כל המרחב הציבורי ביישוב או את כל דרכי הגישה ליישוב (סעיף 10 י). בנוסף, מאפשר הסימן להפעיל מצלמות מיוחדות נידות לפי נהלים שתקבע המשטרה בהתאם להוראות שנקבעו בסעיף 10 יא וקובע כללים לשימוש טכנולוגי במידע שנאגר ממערכות צילום מיוחדות (סעיף 10 יב) ולשמירתו (סעיף 10 ג), והכל כפי שיפורט להלן.

סעיף 10 לפקודה מציב רף גבוה לעניין המטרות לשמן ניתן **להציב ולהפעיל** מערכות צילום מיוחדות, תוך שהוא קובע רשימה סגורה של מטרות:

- (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 לשלמו;
- (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 [ההדגשות נוספו].

82. סעיף 10ט(א) מפרט הסדר מדוד, מבוקר ומאוזן המונה את התנאים לאישור הצבה והפעלה של מצלמה מיוחדת נייחת, המחייב מצד אחד להציב את המצלמות רק על בסיס תשתית עובדתית המבססת את הצרך ומאידך מחייב להביא בחשבון את מידת הפגיעה בפרטיות תוך שהוא מבנה את שיקול דעתו של הגורם המאשר:

”קצין מוסמך או גורם מאשר, לפי העניין, לא יאשר הצבה והפעלה של מצלמה מיוחדת נייחת אלא אם כן שוכנע, על בסיס תשתית עובדתית שהונחה לפניו, כי הדבר דרוש לשם השגת מטרה מהמטרות המנויות בסעיף 10ז(א), וכי אין בהצבה ובהפעלה של המצלמה המיוחדת הנייחת כדי לפגוע בפרטיותו של אדם במידה העולה על הנדרש, בין השאר בשים לב לאלה:

- (1) סוג המצלמה המיוחדת הנייחת;
- (2) מועדי הפעלה;
- (3) היקף התנועה במקום המצולם על ידה;
- (4) מאפייני המקום המצולם על ידה ורגישות המידע על הימצאותו של אדם בו;
- (5) מספר המצלמות המיוחדות הנייחות שיוצבו בשטח נתון, שלא יעלה על מספר המצלמות הנדרשות להשגת המטרה כאמור ברישה” [ההדגשות נוספו].

לא זו בלבד, אלא שהסעיף אף מחייב בחינה חוזרת של הצבת המצלמות מדי שלוש שנים לכל היותר, על בסיס השיקולים שתוארו לעיל ובשים לב לנתונים שהצטברו בתקופת הפעלת המצלמה המיוחדת הנייחת בדבר יעילות הפעלתה בהשגת המטרה שלשמה הוצבה והופעלה.

83. סעיף 10יב לפקודה מפרט את התנאים לשימוש טכנולוגי במידע שנאגר ממערכת צילום מיוחדת והמטרות שלשמן משטרת ישראל רשאית לעשות בהם שימוש טכנולוגי. “שימוש טכנולוגי” מוגדר כ”איחזור מידע, עיבוד מידע, בדיקת תמונה וזיהוי חד-ערכי של חפץ, בזמן אמת או בדיעבד, והכול באמצעות יכולת טכנולוגית של מערכת צילום מיוחדת”. המטרות לשמן מתיר הסעיף לעשות שימוש טכנולוגי במידע שנאגר הן רחבות יותר מאלו לשמן ניתן להציב ולהפעיל מצלמות. מעבר למטרות המנויות בסעיף 10ז לפקודה (ואשר צוטטו בסעיף 81 לעיל), מונה סעיף 10יב(א) גם את המטרות הבאות: “לשם הצלת חיי אדם או הגנה עליהם; לשם גילוי עבירות פשע או עבירות עוון המנויות בתוספת החמישית, חקירתן או מניעתן, וכן לשם הליך פלילי בעניין עבירות כאמור; לשם גילוי עבריינים בעבירות פשע או בעבירות עוון כאמור בפסקה (3) והעמדתם לדין; לשם חילוט רכוש על פי דין; לשם חקירת דפוסים של ביצוע עבירות כאמור בסעיף קטן זה; 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”.

גם ביחס לשימוש הטכנולוגי במידע שנאגר מחייב הסעיף לעשותו באופן שאין בו כדי לפגוע, במידה העולה על הנדרש, בפרטיותו של אדם כמו גם לקבוע נהלים לעניין השימוש במאגר ומורשי הגישה אליו.

84. סעיף 10יג לפקודה מחייב לשמור את המידע שנאסף בדרך שתבטיח הגנה ברמה גבוהה מפני דליפת מידע מהמאגר, גישה לא מורשית או חדירה אליו, וכן מפני העברה, חשיפה, מחיקה, שימוש, שינוי או העתקה בלא רשות כדן; בדרך שתמנע שימוש בניגוד להוראות פרק שני

לפקודה; בדרך שתבטיח הגנה על פרטיותו של מי שהמידע מתייחס אליו; ולתעד את הפעולות הנעשות במאגר באופן שיאפשר פיקוח ובקרה עליהן. בנוסף, קובע הסעיף כי המידע שנאסף יאגר לתקופה שתקבע בתקנות ושלא תעלה על שנתיים, וככל שמדובר על מידע שנאסף ממצלמה מיוחדת נידת הוא יישמר לתקופה שלא תעלה על שנה.

בצד תקופות שמירה ממושכות יחסית, קובע הסעיף הסדר מידתי אשר מחייב בחלוף שישה חודשים (ולעניין מצלמות ניידות – בחלוף שלושה חודשים) להפריד את המידע שנאגר, וסעיף 10(ב) מאפשר לעשות שימוש טכנולוגי במידע שהופרד רק באישור של "גורם מאשר" (קצין משטרה ממערך החקירות והמודיעין של משטרת ישראל, בדרגת ניצב משנה ומעלה) ורק למטרות המנויות בסעיף 10(א) ביחס לעבירות פשע חמור בלבד (עבירות פשע חמור הוגדרו כעבירות שעונשן מאסר שבע שנים או יותר, ועבירות פשע המנויות בתוספת הרביעית לפקודה).

85. הסימן השלישי, קובע הוראות שונות, וביניהן החלת הוראות החוק גם על שימוש טכנולוגי בדיעבד על ידי משטרת ישראל במידע ממערכות צילום שאינן מערכות צילום מיוחדות ועל שימוש טכנולוגי בזמן אמת על ידי משטרת ישראל במידע ממערכת צילום שאינה מופעלת על ידי משטרת ישראל (סעיפים 10 ו-10טו); התנאים למסירת מידע לגוף ציבורי (סעיף 10טז)¹; שמירת דינים לעניין חומר חקירה וראיות בהליך פלילי (סעיף 10יז); סייגים לתחולה של הפרק על שימוש לשם תיעוד עבירות או לשם חקירה (סעיף 10יט); תוכן, תדירות ואופן הדיווח של משטרת ישראל ליועץ המשפטי לממשלה (סעיף 10כ) ולכנסת (סעיף 10כא); חובות דיווח של גוף ציבורי שקבע שר המשפטים בצו (סעיף 10כב); ותקנות חובה ורשות שעל השר להתקין לעניין מערכות צילום מיוחדות ואופן התקנתן, תוך הסכמת משרד המשפטים, אישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, וחובת היועצות עם הרשות להגנת הפרטיות (סעיף 10כג).

התקנות

86. כמפורט בהרחבה לעיל, בהתאם לסעיף 10 לפקודה, הפעלת כל סוג מערכת צילום מיוחדת מותנית בהתקנת תקנות ייעודיות שמסדירות את העניינים המפורטים בסעיף 10כג לפקודה.

התקנות פותחות בקביעת הגדרות (תקנה 1 לתקנות), והוראות לשמירת המידע שנאגר במאגר (תקנה 2) ואבטחתו (תקנה 3). תקנה 2(א) לתקנות קובעת כי: "מידע הנאגר במאגר שמקורו במצלמה מיוחדת נייחת **יישמר לתקופה של שנתיים**; מידע הנאגר במאגר שמקורו במצלמה מיוחדת נידת **יישמר לתקופה של שנה**" (ההדגשות נוספו).

¹ למען שלמות התמונה יצוין כי ביום 11.12.25 פורסם להערות הציבור טיוטת צו המשטרה (קביעת גוף ציבורי לפי פרק שני), התשפ"ו-2025. פסקה (8) להגדרת "גוף ציבורי" שבסעיף 10א לפקודה מסמיק את שר המשפטים, באישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, לקבוע בצו גוף אחר, מעבר לגופים המפורטים בפסקאות (1) עד (7) להגדרה. מטרת צו זה לקבוע את אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ואגף המכס ומס ערך מוסף ברשות המסים כגוף ציבורי לשם קבלת מידע מערכת LPR שהמשטרה מציבה, מפעילה ועושה בהן שימוש טכנולוגי לפי תקנות המשטרה (מערכת צילום מיוחדת המזהה לוחיות רישוי של כלי רכב – מערכת LPR) תשפ"ד-2024 וכן לקבוע את הנושאים עליהם ידווחו שר האוצר ורשות המסים לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת וליועץ המשפטי לממשלה.

יצוין, כי תקנה 2(ב) לתקנות קובעת כי על אף האמור בתקנה 2(א), מידע הנשמר למטרות האמורות של איתור נעדר או אדם שיש חשש לשלומו וכן למטרה של אכיפת איסורי כניסה וצווי הרחקה ממקומות ציבוריים יישמר לתקופה של 30 ימים בלבד.

תקנה 2(ג) קובעת כי על אף האמור בתקנות משנה (א) ו-2(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. יצוין כי שיקול הדעת של הקצין המוסמך או הגורם המאשר לעניין קיצור תקופת שמירת המידע יופעל בתאם לכלל הקבוע בסעיף 10(ג) לפקודה, לפיו מידע שנאגר במערכת צילום מיוחדת יישמר לפרק הזמן הדרוש להשגת המטרה שלשמה הוצבה, בשים לב לסוג מערכת הצילום המיוחדת, אופן הצבתה ומיקומה, כאשר התקופות הקבועות בתקנות משנה (א) ו-2(ב) הן תקופות השמירה המרביות. תקנה 2(ה) קובעת כי: "הסתיימו תקופות שמירת המידע כאמור בתקנה זו, בהתאם לסוג המצלמה המיוחדת, יימחק המידע מהמאגר באופן אוטומטי, למעט חומר כאמור בסעיף 10(ז) לפקודה", כלומר למעט מידע מהמאגר שנעשה בו שימוש כחומר חקירה וראיות בהליך פלילי.

87. בנוסף, תקנה 3 קובעת כי המאגר בו ישמר המידע ממערכות הצילום המיוחדות יאובטח בהתאם להוראות שנקבעו בהנחיות המשטרה לעניין אבטחת מערכות מידע בעלות רמת סיווג גבוהה, וכן בהתאם ל"רמת האבטחה הגבוהה" לפי תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז–2017, שהיא רמת האבטחה הגבוהה ביותר הקבועה בתקנות. תקנה 5 מחייבת את הקצין האחראי, עליו הוטלה האחריות בסעיף 10ד לפקודה ליישום הוראות פרק שני, או מי מטעמו בדרגת סגן ניצב ומעלה, לבצע פעולות פיקוח ובקרה, לפחות אחת לחצי שנה בנושא העמידה בנהלי המשטרה, שימוש טכנולוגי במידע שנאגר במאגר בהתאם למטרות הקבועות בפקודה, והרשאות הגישה למאגר. בנוסף, מטילה התקנה אחריות על בעל תפקיד נוסף – אחראי המערכת – לנושא ניהול טכני של המאגר ושל הרשאות הגישה וכן לאבטחת המאגר. כן נקבעו בתקנות התנאים לגישה למידע שבמאגר ולשימוש בו (תקנה 6 לתקנות) כך שהגישה תוגבל למורשי הגישה למידע בלבד, כפי שמפורט בתקנות ובנוהל.

88. עוד נקבעו בתקנות, דרכי תיעוד הגישה למאגר, כך שהתיעוד יכלול את זהות עורך השאילתה ותפקידו, התאריך והשעה שבהם בוצעה השאילתה, סוג השאילתה שבוצעה, מטרת השאילתה מתוך המטרות המפורטות בסעיף 10(ב) לחוק, ועוד (תקנה 7). כמו כן, תקנות 8–11 עוסקות באופן בקשת מידע מתוך המערכת על ידי גוף ציבורי, באישור למסירת מידע דרך קבע, ובתיעוד הבקשות שהתקבלו להעברת מידע. במסגרת התקנות מפורטים גם התנאים ואופן יידוע הציבור בדבר הצבת מצלמה מיוחדת נייחת (תקנה 13), נקבע כי רמת הדיוק הממוצעת של זיהוי לוחית רכב תעמוד על 95% לפחות, ביום ובלילה ובתנאי מזג אוויר משתנים וכן את הבקורות הנדרשות לשם עמידת המערכת ברמת הדיוק שנקבעה (תקנה 14). לבסוף, תקנה 15 מסדירה את תחזוקת המערכת – תיקונים, הוספות ועדכונים טכנולוגיים שלה.

89. הפקודה מחייבת לקבוע נהלים בנושאים שונים. כך, בין היתר, סעיף 10ה לפקודה מורה על קביעת נוהל לעניין הכללת התראות זמן אמת; סעיף 10יא לפקודה מורה על קביעת נוהל להפעלת מצלמות מיוחדות ניידות; סעיף 10יב(ד) לפקודה מורה על קביעת נהלים לשימוש טכנולוגי במידע שבמאגר ומורשי הגישה למאגר.
90. נקדים ונציין, כי נוהל המשטרה לשימוש במערכת הוא חסוי שכן מפורטים בו שיטות ואמצעים של המערכת, ולא ניתן לפרט אודות הוראותיו על גבי תגובה זו. כפי שפורט לעיל, הדברים גם הובהרו בדיונים בכנסת על ידי נציגי המשטרה ובהתאם לא נקבעה חובת פרסום ביחס אליהם. זאת, לשם שמירה על אפקטיביות המערכת והגשמת תכליתה למניעת פשיעה וחקירתה בדיעבד, תוך שמירה על חסיון האמצעים והשיטות של המשטרה, מחשש מפני הכוונת התנהגות עבריינית וסיכול פעולות חקירה עתידיות. במסגרת הדיון בעתירה דנן, תבקש המדינה להציג בפני בית המשפט הנכבד, במעמד צד אחד ובהסכמת העותרת, חוות דעת מפורטת חסויה המתארת את יכולות המערכת ואת אופן הפעלתה ודרכי הפעלתה, וכן את נהלי ההפעלה המתוקפים עצמם, ואף תבקש כי נציגי משטרת ישראל ידגימו בפני בית המשפט הנכבד את יכולות המערכת ואת אופן השימוש בה.
91. ביום 20.8.25 תוקף נוהל משטרת ישראל לשימוש במערכת, על ידי גורמי הייעוץ המשפטי של המשטרה. (יצוין, כי עד למועד זה פעלה המשטרה בהתאם לנהלים הישנים תוך התאמות שבוצעו בפועל בהתאם לחוק). זאת, בהתאם לאמות המידה ולכלל ההוראות המפורטות בחוק ובתקנות, כפי שנקבעו מכוח סעיפים 10ה (הכללה של התראות זמן אמת), 10יא (מצלמה מיוחדת ניידת), ו-10יב(ד) (שימוש טכנולוגי במידע ומורשי הגישה).
92. כך לדוגמא, נהלי המשטרה קובעים את התנאים להכללת התראה בזמן אמת, קרי, המצבים שבהם יתאפשר לתת הוראה למערכת לצורך קבלת התראה בזמן אמת בעת זיהוי רכב התואם את המידע שהוזן (למשל, התראה על מעבר רכב החשוד בכך ששימש בביצוע עבירה או התראה על רכב שעתיד להיעשות בו שימוש כדי לבצע מעשים כאמור), כפי שמפורטים בנוהל, ובהתאם להוראות הקבועות בו.
93. גם תחקור הנתונים שנאגרו במערכת, אשר נעשה לצורך חקירה בדיעבד של אירועים פליליים, לרבות תחקור דפוסי פשיעה, מתבצע בהתאם למכלול התחיקה – חוק, תקנות ונוהל, אשר מאפשרים שימוש במערכת לגורמי מקצוע רלוונטיים בלבד.
94. מעבר לכך, נוהל הפעלת המערכת מגביל את אופן השימוש בה, כך שמצד אחד הוא נותן מענה לצרכים מבצעיים ומצד שני, מפחית, ככל הניתן, את היקף הפגיעה בפרטיות, בהתאם לאמות המידה שנקבעו בפקודה.

בהקשר זה, כדי לשמור על האפקטיביות של המערכת, יכולותיה ודרכי הפעלתה, מוציאה המדינה, אגב תיקים פליליים מתנהלים, תעודות חיסיון מסוג "שיטה ואמצעים". עם זאת, המערכת לא פעלה בעבר, ואינה פועלת כיום בחשאי כנטען, כאשר הסדרת המערכת נעשתה בחקיקה ראשית ובתקנות, ובתי המשפט הפליליים נחשפים לתוצרי המערכת.

עמדת המשיבים

95. לעמדת המשיבים, דין העתירה להידחות בהעדר עילה להתערבות שיפוטית בחוק ובתקנות שהותקנו מכוחו. החוק מושא העתירה נועד לתכלית חיונית וראויה של הגנה על שלום הציבור וביטחונו, וההסדרים שנקבעו במסגרתו מגשימים את התכלית האמורה. פגיעתו של ההסדר בזכות החוקתית לפרטיות תחומה ומוגבלת, והוא צולח את מבחני פסקת ההגבלה. כמו כן, התקנות שהותקנו מכוחו מעניקות קונקרטיזציה נדרשת להסדר שנקבע בחוק, ומאפשרות את הגשמת התכליות שבבסיסו באופן מיטבי.

96. נעמוד תחילה על מושכלות היסוד בכל הנוגע לביקורת השיפוטית על דבר חקיקה ראשית, ולאחר מכן נידרש לטענות הפרטניות בעניינו של ההסדר מושא העתירה דנן.

ביקורת חוקתית על חקיקה ראשית

97. בית המשפט הנכבד עמד לא אחת על הזהירות והריסון בהם עליו לנקוט בבואו לשקול האם לפסול חקיקה שיצאה מידי הכנסת. הביקורת השיפוטית על חקיקה ראשית היא צרה בהיקפה, והתערבות בדבר חקיקה מחייבת פגיעה בעקרונות חוקתיים בעוצמה ניכרת ומשמעותית. לעניין זה ראו למשל את דבריה של כב' השופטת א' פרוקצ'יה בבג"ץ 6304/09 לה"ב נ' היועץ המשפטי לממשלה (2.9.10) (להלן: **עניין לה"ב**), כדלהלן:

62. [...] מושכלות יסוד הם כי דבר חקיקה משקף את רצון נבחר הציבור, שההליך הדמוקרטי הפקיד בידם את מלאכת קביעת הנורמות החקיקתיות במדינה. הרשות המחוקקת היא האחראית למעשי החקיקה שנועדו להגשים תכליות ראויות באמצעים מידתיים. בית המשפט מפעיל ביקורת שיפוטית, צרה בהיקפה, על חקיקת הכנסת, ובוחן במסגרתה לא את תבונתה של החקיקה אלא את חוקתיותה: "השאלה אינה אם החוק טוב, יעיל, מוצדק. השאלה הינה אם הוא חוקתי" (בג"צ 1715/97 לשכת מינהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 386 (1997), להלן: **עניין לשכת מינהלי ההשקעות**). חקיקת הכנסת נהנית מחזקת החוקתיות, המטילה נטל כבד על הטוען כנגדה (בג"צ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ועסקים (ע"ר) נ' שר האוצר, פסקה 14 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (לא פורסם, 19.11.2009), להלן: **עניין המרכז האקדמי**).

בחינת חוקתיות חקיקה ראשית של הכנסת נעשית על-ידי בית המשפט בזהירות ובריסון רב, תוך הקפדה על האיזון העדין הנדרש בין עקרונות שלטון הרוב והפרדת הרשויות, לבין ההגנה החוקתית על זכויות האדם ועל ערכי היסוד העומדים בבסיס שיטת המשטר בישראל (ענין המרכז האקדמי, שם). במסגרת איזון זה, אפילו ימצא כי מעשה החקיקה אינו מתיישב עם עקרון חוקתי, נדרשת רמת עוצמה ניכרת לפגיעה החוקתית כדי שתצדיק התערבות שיפוטית במעשיה של הרשות המחוקקת (בג"צ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, 518 (2005), להלן: **ענין עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי**) (ההדגשות לא במקור – הח"מ).

ראו והשוו: דברי כב' המשנה לנשיא מ' חשין, בבג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר**, (12.12.05); לבסוף, נזכיר את דברי כב' השופט (כתוארו דאז) נ' סולברג בבג"ץ 687/15 **ידיד נ' הכנסת** (9.7.15).

פגיעת החוק בזכויות חוקתיות

98. כידוע, הבחינה החוקתית נעשית בשלבים. ראשית, יש לבחון אם החוק פוגע בזכות חוקתית מוגנת. אם התשובה לכך שלילית – תסתיים הבחינה החוקתית. אם התשובה חיובית, יש לבחון אם הפגיעה עומדת בתנאים המנויים בפסקת (ראו, למשל: בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר**, פ"ד סג(2) 545, 594 (2009)). כללים אלה מבוססים על התפיסה שלפיה זכויות אדם חוקתיות הן יחסיות, ועל כן ניתן להגבילן אם קיימת הצדקה לכך.

99. לטענת העותרת, החוק פוגע במספר זכויות חוקתיות: הזכות לפרטיות, חופש ההפגנה, זכויות חשודים ונחקרים, והזכות לחירות – במובן זה שלחוק אפקט מצנן על מימושן של זכויות חוקתיות.

100. נקדים ונאמר, כי לעמדת המשיבים, בעוד שאכן קיימת פגיעה בזכות החוקתית לפרטיות, אין כל בסיס לטענת העותרת בדבר פגיעה בחופש ההפגנה או בזכויות חשודים ונחקרים, או כי החוק גורם לאפקט מצנן למימוש זכויות חוקתיות.

101. המדינה מכירה בכך שהחוק והתקנות מובילים לפגיעה בזכות החוקתית לפרטיות. בהקשר זה יצוין, כי כבר עם תחילת עבודת המטה להטמעת המערכת במשטרה, עמדו גורמי הממשלה על הפגיעה של המערכת בזכות לפרטיות. בהמשך לכך, במסגרת העתירה הראשונה צוין מפורשות כי "המדינה ערה לכך, שאכן השימוש במערכת מוביל לפגיעה בפרטיות". עוד נזכר, כי בדברי ההסבר לחוק נכתב כי: "מערכות מסוג זה משפרות את יכולתן של רשויות האכיפה לבצע את תפקידיהן ולממש את אחריותן, ומייעלות את פעילותן. לצד זאת, בשימוש במערכות צילום מיוחדות קיימת פגיעה בזכותם החוקתית של המצולמים לפרטיות".

102. אשר להיקף הפגיעה בזכות החוקתית לפרטיות, עמדת המשיבים היא כי הגם שההסדר שבנדון פוגע בפרטיות, בשים לב למגבלות על פעולת המערכת ולמגבלות שנקבעו בחוק, הפגיעה הוגבלת. כפי שיפורט להלן, הפקודה מאפשרת להפעיל מערכת מיוחדת **במרחב הציבורי בלבד**. וככלל, במקומות שבהם קיימת תשתית עובדתית ממנה עולה הצורך בהצבה והפעלה של המצלמות לצורך מספר תכליות בעלות חשיבות רבה ביותר – בהתאם להוראות החוק. המערכת אינה מורשית לצלם את רשות היחיד ואינה עוקבת באופן רציף אחר חפץ מסוים. בנוסף, ניתן לתעד באמצעות המערכת חפץ, שאמנם מצוי בבעלות של אדם או מספר אנשים מוגבל (כלי רכב במקרה של מערכת עין הנץ), אך השימוש בחפץ מושא הצילום אינו מוגבל לבעלים בלבד ולפיכך תיעודו אינו מהווה תיעוד של אדם באופן ישיר.

מעבר לכך, מתוך ההכרה בחשיבות הזכות לפרטיות ולצורך בהפעלה זהירה ושקולה של אמצעי איסוף מידע, בפרט כשהאיסוף נעשה על ידי גורמי המדינה, נקבעו בפקודה, בתקנות ובנוהל כללים שמגבילים את התייעוד ואיסוף המידע, את היקף השימוש במערכת, ואת מעגלי החשיפה לתוצריה, כאשר בסופו של יום גם המידע נמחק מהמערכת לאחר זמן מוגדר כפי שנקבע בתקנות. כל זאת, במטרה לצמצם, ככל הניתן, את הפגיעה בפרטיות.

בהקשר זה אף נזכיר, כי התיקון לחוק עוסק בהסדרת מערכות צילום מיוחדות באופן כללי, ואינו נדרש לפרטים נקודתיים מסוימים המשתנים בין סוגי המערכות השונות שההסדר החקיקתי עשוי לחול עליהן. בכדי לבחון את חוקתיות ההסדר באופן פרטני בהתייחס למערכת קונקרטית, יש להידרש למכלול התשתית הנורמטיבית – ובמסגרת זו אף להוראות התקנות שהותקנו המסדירות את הפעלת מערכת "עין הנץ" העומדת במוקד העתירה דנן.

103. מבלי להקל ראש בזכות לפרטיות, יודגש כי הזכות לפרטיות, ככל זכות אחרת, אינה זכות מוחלטת. הפגיעה בזכות לפרטיות שנגרמת בעקבות הפעלת המערכת היא בבחינת כורח המציאות, שכן אלמלא הצילום ושמירת המידע, תפגע משמעותית היכולת למנוע פשיעה או פעילות חבלנית עוינת או לפענח בדיעבד עבירות באופן אפקטיבי. הרי, פעמים רבות, בזמן הצילום, החשד או הצורך בסיכול טרם התגבש, ולא ניתן לדעת איזהו רכב 'תמים' ואיזהו רכב שהצילום שלו יתברר בדיעבד כבעל ערך לשם ביצוע תפקידי המשטרה. כך רק לדוגמא, נניח כי רכב **שכור** מסוים שימש במעשה רצח במסגרת מאבק בין גורמים עברייניים. ברור שבזמן אמת, עת צולם הרכב בדרך לזירת האירוע, עוד לא היה בידי המשטרה המידע המאפשר לה לזהות את הרכב השכור ולהתמקד רק בו ולא ברכבים אחרים.

בהקשר זה חשוב להבהיר, כי בניגוד לנטען בעתירה, המערכת אינה מאפשרת מעקב רציף אחר אדם; היא מיועדת לזיהוי לוחות רישוי ולא לזיהוי בני אדם. המערכת אינה מצלמת ברשות היחיד, והחוק מטיל תנאים ומגבלות משמעותיות על פריסת המצלמות. בנסיבות אלו, דומה כי ההשוואה שעורכת העותרת בין המערכת דנן לבין ההסדרים והפסיקה העוסקים באיכוניס סלולריים, שגויה. בדומה, ההשוואה שעורכת העותרת בין המערכת מושא העתירה דנן לבין ההסדרים העוסקים בהאזנות סתר ובנתוני תקשורת, אף היא אינה במקומה.

104. בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד, את בחינת האיזונים שנקבעו בפקודה ובתקנות יש להותיר לשלב בחינת מבחני פסקת ההגבלה (בג"ץ 7052/03 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, סא(2) 202 (2006), בפסקה 8 לפסק דינו של כב' השופט ריבלין (להלן – **עניין עדאלה**)). עם זאת, כידוע, אין דין פגיעה בגרעין הזכות כפגיעה בשוליה, ובמקרה דנן, לאור כלל האמור, עמדת המשיבים היא כי הגם שיש כאמור פגיעה בזכות לפרטיות, הרי שהיא תחומה ומידתית. למשמעותה של קביעה זו, כמו גם לצורך החיוני בהפעלת המערכת, נידרש בעת בחינת מבחני פסקת ההגבלה.

105. לסיכום שלב זה של הבחינה החוקתית, בכל הנוגע לפגיעה בזכות לפרטיות, ובטרם נידרש למבחני פסקת ההגבלה, המשיבים יבקשו להפנות לפסק דינה של כב' הנשיאה ד' ביניש, בפסק הדין בבג"ץ 3809/08 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל** (28.5.12), שעסק בעניין חוקתיות חלק מן ההסדרים שנקבעו במסגרת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007, המאפשר לרשויות החקירה בישראל לקבל לרשותן נתוני תקשורת מכל חברות התקשורת, כדלקמן:

5" [...] במציאות הנוכחית נתקשה לדון בזכות לפרטיות, מבלי לתת משקל למורכבות הכרוכה בהגנה עליה בעידן המודרני, נוכח האתגרים שמציבה המציאות הטכנולוגית המודרנית בהגנה הראויה על הזכות [...]. מן הצד האחד, נראה ברור לכל כי האמצעים הטכנולוגיים המודרניים נותנים בידי בעלי הגישה אליהם – בין אם המדינה ובין אם אנשים פרטיים – כלים רבים ומתוחכמים יותר לחדור למחוזות פרטיות של אדם שנחשבו בעבר כמעט בלתי נגישים; אמצעי מעקב וזיהוי, שיטות חיפוש ממוחשבות ואיסוף נתונים מסודר במאגרים אלקטרוניים. מן העבר השני, ובמקביל, מעניקה הטכנולוגיה גם כלים המאפשרים הגנה גדולה יותר על הפרטיות, תוך אפשרות לטטוש הזהות במרחב הוירטואלי וביצוע פעולות בעולם שבעבר חייבו חשיפה מלאה; מאינטראקציות כלכליות ועד יצירת קשרים בינ-אישיים וירטואליים. מורכבות זו משמיעה לנו יחס אמביוולנטי כלפי אימוצן של הטכנולוגיות האמורות ומקומן בהגנה על הזכות החוקתית לפרטיות. זאת ועוד, אין זה נדיר לשמוע היום טענות לפיהן ניתן לראות בהתנהלותם של פרטים בעידן המידע ויתור משתמע מטעמם על זכותם לפרטיות. זאת, נוכח בחירה מודעת לכאורה של פרטים בחברה לניהול אינטראקציות חברתיות, פוליטיות וכלכליות על-פני רשת האינטרנט והתקשורת הסלולרית, תוך ידיעה ברורה באשר לפוטנציאל חשיפתו של מידע זה (להרחבה ראו גם בירנהק, עמ' 267). [...] מכלול היבטים אלה מלמדים אותנו על המורכבות שבהצבת איזונים חוקתיים ותחמת גבולותיה של הזכות לפרטיות בעידן הנוכחי, מורכבות שעמדה לנגד עינינו במסגרת הכרעתנו בעתירות.

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 (ראו עוד בירנהק, עמ' 175-176). 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. [...] (ההדגשות נוספו ע"י הח"מ).

106. אשר לטענות בדבר הפגיעה בזכות לחופש ההפגנה, הפולחן וההתארגנות, עמדת המשיבים היא כי דינן להידחות. העותרים לא הניחו תשתית משפטית מבוססת כלשהי ממנה ניתן להסיק כי ההסדר שבנדון פוגע בזכויות אלו.

107. כך, אשר לטענה לפגיעה בזכות לחופש ההפגנה, נטען בעתירה כי החוק אינו מגביל את המשטרה מלהציב מצלמות בקרבת אזורי הפגנות או מחאות, ובכך מאפשר מעקב אחרי משתתפי ההפגנות וזיהויים.

לעמדת המשיבים, דין הטענה להידחות. במסגרת חקיקת החוק הובהר מפורשות כי החוק אינו מכיר בתכלית של "שמירה על הסדר הציבורי" כמטרה המצדיקה בפני עצמה הצבת מצלמות. בנסיבות אלו, אין יסוד להנחה לפיה המשטרה רשאית, בהתאם לחוק, להציב מצלמות לצורך פיקוח אחר משתתפי הפגנות או באי טקסים דתיים. הצבת המצלמות מכוונת למטרות קונקרטיות ומוגבלות בהתאם להוראות הפקודה, כדוגמת מניעה וסיכול של עבירות פליליות חמורות, וכפופה לאמות מידה מקצועיות, לבחינה תקופתית ולהליך אישור מבוקר.

עוד יודגש, כי גם כאשר מתקיימת פעילות ציבורית כדוגמת הפגנה במרחב בו מוצבת מצלמה מכוח תכלית לגיטימית, הרי שהמערכת אינה מיועדת לזהות בני אדם אלא לוחיות רישוי בלבד, וכי שימוש במידע אגור ייעשה אך ורק כאשר מתקיימים התנאים המחמירים שנקבעו בחוק, כגון קיומה של עבירת פשע חמורה ואישור מגורם מוסמך בדרגת ניצב משנה ומעלה, במקרים בהם חלפו למעלה מששה חודשים מצילום התמונה.

לא בכדי נקבעו בחוק הגבלות על הצבה של מצלמות, מנגנוני שקיפות, בקרה ודיווח – הכול בכדי למנוע זליגה של שימוש לא ראוי ולקיים את דרישות המידתיות. לפיכך, המערכת פועלת במסגרת חוקית מוקפדת ואינה מתירה שימוש שרירותי מתוכן את חירויות היסוד שבליבת המשטר הדמוקרטי.

108. אשר לטענה לפיה ההסדר פוגע בזכות החוקתית לחירות, המשיבים יטענו כי לא עלה בידי העותרת להצביע על פגיעה בחירות כתוצאה מהפעלת המערכת. הדוגמה שהובאה בעתירה נגעה למקרים בהם המשטרה מעכבת אזרחים ופוגעת בחופש התנועה שלהם, או מטילה עליהם מגבלות שונות. במקרה דנן, צילום לוחיות הרישוי של האזרחים – הגם שעולה כדי פגיעה בפרטיות – אינו פוגע בחירותם של האזרחים המצולמים בדרך המוכרת במשפטנו כפגיעה חוקתית.

נשוב ונזכיר, כי החוק לא נועד לשם "שמירה על הסדר הציבורי" או פיקוח על התנהגות "לגיטימית" של אזרחים. החוק מאפשר צילום לוחיות רישוי במרחב הציבורי, ושימוש במידע שנאגר למטרות מסוימות ומוגדרות של מניעת וחקירת פשיעה. די בכך כדי לשמוט את הקרקע מתחת לטענות בדבר קיומו של אפקט מצנן על הפגנות, תפילות או התארגנויות פוליטיות. ככל שמתועדת פעילות כזו דרך מצלמה שהוצבה לתכלית לגיטימית אחרת – מוסמכת המשטרה לעשות שימוש במידע זה, רק אם מתקיים החשד המתחייב לפי הוראות החוק.

109. לבסוף, על פי הנטען בעתירה, ההסדר החוקי שבבסיס העתירה פוגע בזכויות חוקתיות של נחקרים וחשודים, שכן, לפי הנטען, המשטרה רשאית להשתמש במערכת ל"סיכול" ולנקוט פעולות כלפי אזרחים שלא עשו דבר, תוך שלילת חירותם בשל כוונותיהם ולא בשל מעשיהם.

לעמדת המשיבים, אף בטענה זו אין כל ממש. המשטרה רשאית לפעול לסיכול עבירות. במסגרת זו, באפשרותה להשתמש גם במערכת מצלמות "עין הנץ" לשם כך, בהתאם לכללים שנקבעו בפקודה. עם זאת, ברי כי ההסדר אינו יוצר עילות מעצר או עיכוב חדשות, ואינו מאפשר **נקיטת פעולות** כלפי אזרחים שלא עשו דבר. נזכיר, כי ההסדר מגדיר במפורש את המטרות שלשמן ניתן להשתמש במידע הנאסף, תוך הבחנה ברורה בין שלב איסוף המידע לבין שלב השימוש בו, ובין סוגי עבירות (למשל, פשע לעומת עוון). בהתאם לכך, אין המשטרה רשאית לעשות שימוש חופשי או שרירותי במידע המצוי במערכת, אלא בכפוף לקיומו של חשד רלוונטי ובהתאם לתכלית מוגדרת שבדין.

110. באשר לטענה בדבר הסמכת המשטרה לבצע מעקב לצורכי "סיכול" והעצמת הפגיעה בעקבות מינוח זה – עמדת המשיבים היא כי השימוש במונח זה במסגרת החוק אינו חורג מהמסגרת החוקתית הלגיטימית. בהקשר זה, המדינה תבקש להבהיר כי המשמעויות הנטענות במונחים השונים אינן יוצרות הסמכה קונקרטית שונה, וההסדר אינו מקים סמכות **כללית** למשטרה למעקב אחר הציבור לצורך מניעת וסיכול עבירות, אלא מסדיר את פעולתו של אמצעי ממוקד, מידתי ומבוקר שנועד למנוע פגיעה מיידית בביטחון הציבור או החיים והשלמות הגופנית של יחידים. המונח "סיכול" בהקשר דנן, בדומה למשמעות המונח "מניעה", משמעו כי במצב בו קיימת אינדיקציה קונקרטית להתרחשות אפשרית של עבירה ויש לפעול לעצירתו של תהליך שכבר החל להתגבש, המשטרה מוסמכת לעשות שימוש במערכות צילום מיוחדות לשם כך. **יובהר, כי המונח "סיכול" אינו מרחיב את הסמכות מעבר לפעולות שהן בגדר "מניעה"**. כך או אחרת, הפעלת הסמכות הקבועה בפקודה, אינה נעשית אלא לפי אמות מידה מקצועיות, ותוך מגבלות מובנות הקבועות בחוק – לרבות מגבלות פריסה, תנאי גישה, פיקוח שוטף, וחובת תיעוד מלאה של כל פעולה במערכת.

111. "הנטל להוכחת פגיעה בזכות חוקתית מונח, כידוע, על כתפי הטוענים לפגיעה" (בג"ץ 5004/14 ג'קלין ואח' נ' משרד החינוך (7.8.19)). במקרה דנן, עמדת המשיבים היא כי לא עלה בידי העותרת להצביע על פגיעה חוקתית קונקרטית, המבוססת על ניתוח סדור ומבוסס, בזכויות האמורות.

טענות העותרת בעניין זה, נשענות על השערות כלליות ובלתי מבוססות, ועל חששות תאורטיים גרידא, שאינם עומדים באמות המידה שנקבעו בפסיקה לביסוס טענה של פגיעה בזכות חוקתית. בהיעדר תשתית עובדתית מספקת לפגיעה בזכויות חוקתיות נוספות, יש מקום לקיים בחינה חוקתית מעמיקה של ההסדר החוקי, רק בהתייחס לפגיעה בזכות לפרטיות.

112. כפי שהוצג מעלה, משיבי הממשלה אינם חולקים על כך שהוראות החוק פוגעות בזכות לפרטיות. בשים לב למגבלות על פעולת המערכת ולמגבלות שאומצו בחוק, הפגיעה הוגבלת. עם זאת, אין עסקינן בפגיעה של מה-בכך, ולכן במצב עניינים זה, ומשנמצא כי התיקון לפקודה פוגע בזכות החוקתית לפרטיות, פנויה הדרך לבחון את הוראות החוק בראי פסקת ההגבלה. אל בחינה הזו נעבור כעת.

113. פסקת ההגבלה מונה ארבעה תנאים מצטברים שבהם נדרש חוק פוגע לעמוד כדי שהפגיעה תהיה כדין. ראשית, אין פוגעים בזכויות חוקתיות אלא בחוק, ההולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו. כמו-כן, על החוק להיות לתכלית ראויה. בתמצית, תכלית היא ראויה אם היא נועדה להגשים אינטרסים ציבוריים חשובים (ראו: אהרן ברק **פרשנות במשפט – פרשנות חוקתית** (1994), 525). לבסוף, על הפגיעה בזכות להיות מידתית.

מידתיות החוק נבחנת באמצעות שלושה מבחני-משנה. **מבחן המשנה הראשון** הוא מבחן הקשר הרציונאלי, אשר במסגרתו יש לבחון אם החוק מממש את התכלית שלשמה נחקק. על האמצעי שנבחר להוביל להגשמת תכלית החוק במידה סבירה, שאינה קלושה או תיאורטית בלבד (ראו: בג"ץ 6133/14 **גורביץ נ' כנסת ישראל**, פסקה נד' לחוות דעתו של כבוד המשנה לנשיאה א' רובינשטיין (26.3.15); בג"ץ 1213/10 **ניר ואח' נ' יו"ר הכנסת ואח'** בפסקה 23 לחוות דעתה של כב' הנשיאה ביניש (23.2.12), להלן – **עניין ניר**); אהרן ברק **מידתיות במשפט – הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה** (2010) 377, 382 (להלן: **מידתיות במשפט**).

מבחן המשנה השני – מבחן "האמצעי שפגיעתו פחותה" – בוחן אם מבין האמצעים אשר מגשימים את תכלית החוק בחר המחוקק את האמצעי שפגיעתו בזכויות האדם היא הפחותה ביותר. המחוקק אינו חייב לבחור באמצעי חלופי אשר אין בו כדי להגשים את התכלית באותה מידה או במידה דומה לאמצעי שנבחר (ראו: בג"ץ 3752/10 **רובינשטיין נ' הכנסת**, פסקה 74 לחוות דעתה של כב' השופטת ארבל (17.9.14)).

מבחן המשנה השלישי – מבחן המכונה מבחן המידתיות "במובן הצר" – בוחן אם מתקיים יחס ראוי בין התועלת שתצמח מהגשמת תכליתותיו של החוק לבין הפגיעה בזכויות החוקתיות הנלוות לו. זה מבחן ערכי המבוסס על איזון בין זכויות לבין אינטרסים, המשקלל את חשיבותה החברתית של הזכות הנפגעת ואת סוג הפגיעה ומידתה, אל מול התועלת הגלומה בחוק (ראו: בג"ץ 6304/09 **לה"ב נ' היועץ המשפטי לממשלה** (2.9.2010), פסקה 116 לחוות דעתה של כב' השופטת פרוקצ'יה (2.9.10); בג"ץ 6055/95 **צמח נ' שר הביטחון**, פ"ד נג(1) 241, 273 (1999)).

תכלית ראויה

114. בית המשפט הנכבד קבע כי תכליתו של חוק הפוגע בכבוד האדם היא ראויה אם היא נועדה להגשים מטרות חברתיות העולות בקנה אחד עם ערכיה של המדינה בכלל, והמגלות רגישות למקומן של זכויות האדם במערך החברתי הכולל (ראו ע"א 6821/93 **בנק המזרחי מאוחד בע"מ נ' מגד כפר שיתופי**, פ"ד מט(4), 221, 434).

115. התיקון לחוק נועד לקדם באופן מובהק תכלית ראויה. החוק יוצר תשתית נורמטיבית ראויה ומאוזנת להפעלת מערכות צילום מיוחדות, ובהן מערכת "עין הנץ", לצורכי אכיפה, גילוי וסיכול פשיעה, והגנה על שלום הציבור תוך שמירה קפדנית על זכויות הפרט.

116. כעולה מדברי ההסבר להצעת החוק, תכליתו של ההסדר היא לתת כלים דיגיטליים ואלקטרוניים מתקדמים שיסייעו למשטרה במאבק בפשיעה, במניעת עבירות ובשמירה על שלום הציבור. זאת, תוך יצירת כללים ומגבלות שנועדו לאזן את הפגיעה בזכות הפרטיות הכרוכה בשימוש במערכות אלו. כך צוין בדברי ההסבר:

"התפתחויות טכנולוגיות מאפשרות שימוש בכלים דיגיטליים ואלקטרוניים מתקדמים גם בסיוע למשטרה במאבק בפשיעה, במניעת עבירות ובשמירה על שלום הציבור וביטחון. [...] בשנים האחרונות הפיתוחים טכנולוגיים מאפשרים שימוש יעיל גם במערכות צילום מיוחדות המאפשרות ניתוח של החומר המצולם, גיבוש ועיבוד מידע המתקבל מהמערכות בזמן אמת. מערכות מסוג זה משפרות את יכולתן של רשויות האכיפה לבצע את תפקידיהן ולממש את אחריותן, ומייעלות את פעילותן. לצד זאת, בשימוש במערכות צילום מיוחדות קיימת פגיעה בזכותם החוקתית של המצולמים לפרטיות. זאת, בייחוד בשים לב לכך שמרבית האנשים המצולמים על ידי המערכות ושמידע עליהם נאגר בהן, מצולמים בדרך מקרה, כאשר אין כל חשד לגביהם או צורך אחר לצלמם. לכן, על השימוש במערכות צילום מיוחדות להיעשות באופן שאינו פוגע בפרטיות מעבר לנדרש".

117. המחוקק היה ער לצורך באיזון מהותי בין ההגנה על הזכות לפרטיות לבין האינטרס הציבורי בשמירה על שלום הציבור, וחוק שנחקק משקף את ההבנה האמורה ויוצר הסדר מוגבל, מידתי ותחום. יצוין, כי החוק קובע מסגרת כללית להפעלת מערכות צילום מיוחדות, אך מתנה את הפעלתן המעשית בהתקנת תקנות פרטניות ייעודיות שיחולו על כל מערכת לפי מאפייניה הייחודיים. בכך, נמנעת החלה אוטומטית או גורפת של סמכויות, ונקבע מנגנון שיבטיח התאמה בין סוג המערכת לבין רמת הפגיעה האפשרית בזכויות. כך בדברי ההסבר לחוק נכתב:

"מבחינה מהותית קובע התיקון המוצע מסגרת כללית לשימוש במערכות צילום מיוחדות, והסדרים משלימים ופרטניים, המותאמים לכל סוג של מערכת, ייקבעו בתקנות ייעודיות בהתאם לסעיף הסמכה בעניין. באופן זה, לא יתאפשר שימוש במערכת צילום מיוחדת מסוג מסוים כל עוד לא הותקנו התקנות לגביה, בהתחשב בטיבה ובמאפייניה הייחודיים כאמור. מסגרת חקיקתית זו מאפשרת להתאים את ההסדרה החוקית לסוגי מערכות הצילום המיוחדות, על מאפייניהם השונים, באופן שיאפשר להשיג, בהתייחס לכל סוג של מערכת, איזון ראוי בין ההגנה על הפרטיות לבין האינטרס הציבורי במניעת עבירות, גילוי, איתור מבצעהן והבאתם לדין, ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. באופן זה מונחת אף התשתית המשפטית שתאפשר למשטרת ישראל להכניס לשימוש מבצעי בעתיד מערכות צילום מיוחדות חדשות, בכפוף להתקנת תקנות שיסדירו את השימוש בהן".

118. לבסוף, בבחינת תכליתו של ההסדר, יש לתת את הדעת אף לעמדת גורמי המקצוע באשר לנחיצותה וחיוניותה של מערכת LPR, שאותה, בין היתר, נועד החוק להסדיר. כמפורט לעיל, הניסיון שנצבר לאורך השנים בהן נעשה שימוש במערכת מלמד, **כי היא מהווה כלי אפקטיבי חיוני וחסר תחליף, במאמצי המשטרה למניעת עבירות, ובכלל זאת עבירות המסכנות חיי אדם בזמן אמת, וכן לפענוח עבירות בדיעבד.**

המערכת מאפשרת לאתר בזמן אמת רכבים חשודים ובכך לפעול למניעת עבירות או להביא לפענוח באופן מהיר ויעיל ואף להביא להצלת חיים. המערכת אף מאפשרת למשטרה לפענח פשיעה בדיעבד ולגלות את מבצעי עבירות, באופן שלא ניתן היה לבצע בלעדיה. עוד נזכיר, כי למערכת תרומה משמעותית אף לסיכול איומים עליהם אמונים גם גופי ביטחון אחרים.

119. לאור האמור, עמדת המשיבים היא כי החוק שנועד להסדיר את פעולת מערכת עין הנץ, תוך איזון בין הצורך החיוני בהפעלתה לבין קביעת כללים ומגבלות לשם צמצום הפגיעה בזכות הפרטיות, נועד לתכלית ראויה, וממילא צולח את שלב זה של הבחינה החוקתית. התכלית שבבסיס ההסדר עומדת באמות המידה החוקתיות, ומשקפת ניסיון כן להבטיח מענה אפקטיבי לצורכי הביטחון הציבורי, תוך הגנה מהותית על הזכות הפרטיות.

בחינת עמידת החוק במבחני המידתיות

120. השלב הבא בניתוח החוקתי, על פי פיסקת ההגבלה, הוא שלב המידתיות, בו נבחנת מידתיותו של האמצעי שנבחר להשגת התכלית המונחת בבסיס החוק. כפי שפורט לעיל, מבחן המידתיות נחלק לשלושה מבחני משנה, שהם מבחן הקשר הרציונלי בין האמצעי לתכלית; מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה; ומבחן המידתיות "במובן הצר" (או "במובן הערכי"), בו נבחן היחס בין תועלתו של האמצעי לבין הפגיעה הכרוכה בו בזכות החוקתית.

מבחן הקשר הרציונלי

121. תחילה, **למבחן הקשר הרציונלי**. עניינו של מבחן זה הוא בחינת השאלה האם האמצעי שנבחר – קרי, החוק על הסדריו השונים – יש בו כדי להשיג את התכלית המונחת בבסיס החוק – שהיא, כאמור, תכלית של **אכיפת החוק, גילוי וסיכול פשיעה ושמירה על שלום הציבור וביטחונם**. לעמדת המשיבים, התשובה לשאלה זו היא בחיוב.

122. כאמור, ההסדר הקבוע בפקודה נועד לאפשר הפעלה של מערכות צילום מיוחדות באופן כללי. בתוך כך, מערכת "עין הנץ" – היא המערכת המופעלת כיום מכוח ההסדרה הקבועה בפקודה ובתקנות – מהווה אמצעי חיוני וחסר תחליף בסל הכלים המצוי בידי המשטרה לצורך הגנה על שלום הציבור ומניעת עבירות פליליות חמורות וגילוי מבצעהן.

המערכת מאפשרת איתור של רכבים חשודים בזמן אמת לצורך מניעת עבירות והצלת חיים, ומאפשרת אף פיענוח של פשיעה בדיעבד וגילוי של מבצעי העבירות, באופן שלא ניתן היה לבצע בלעדיה. כאמור, למערכת תרומה משמעותית אף לסיכול איומים עליהם אמונים גם גופי ביטחון אחרים. בנסיבות אלו, להפעלת המערכת תרומה ישירה להגשמת התכלית האמורה של אכיפת החוק, גילוי וסיכול פשיעה, שמירה על שלום הציבור וביטחונם והצלת חיי אדם.

123. בהתאם לכך, ההסדר הקבוע בחוק ובתקנות, אשר נועד לאפשר את פעולתה של מערכת זו ולהסדיר את הכללים להפעלתה, משיג את התכלית המונחת בבסיסו. החוק יוצר מסגרת נורמטיבית המאפשרת לפרוס את המערכת באופן תחום ומפוקח, תוך הפעלתה בהסתמך על תשתית נורמטיבית סדורה.

בכך, החוק והתקנות מונעים חשש מפני שימוש שרירותי או בלתי מבוקר בטכנולוגיה זו, ומאפשרים את הפעלתה כדין. הוראות החוק אף מבטיחות, כי הצבת המצלמות ואיסוף הנתונים נעשים בהתאם לתכליות מוגדרות, שאינן כוללות מעקב כללי או פיקוח על התנהגות אזרחים, אלא נועדו אך ורק לצרכים של אכיפת החוק והגנה על שלום הציבור.

124. לנוכח האמור, הבחירה להסדיר בחקיקה ראשית ובתקנות את פעולתה של מערכת הצילום הממוכנת המבוססת על זיהוי לוחיות רישוי – חלף דרכי פיקוח או אכיפה אחרות שעשויות להוביל לפגיעות חמורות יותר בזכויות ואשר תועלתן אינה בהכרח מהווה תחליף למידע המושג מהמערכת שבנדון – היא בחירה רציונלית, מותאמת למטרה, ומתיישבת עם דרישות המידתיות בשלביה הראשוניים. אמצעי זה אינו אקראי, מיותר או בלתי יעיל, אלא נבחר בקפידה על בסיס ניסיון מצטבר, ומוכיח עצמו ככלי אפקטיבי, מדוד ונחוץ במסגרת ההתמודדות עם תופעות פשיעה חמורות ברחבי הארץ.

125. לפיכך, עמדת המשיבים היא כי החוק מקיים קשר רציונלי מובהק וברור בין האמצעים הקבועים בו לבין התכליות שלשמן נחקק, בהתאם לדרישת הדין החוקתי בישראל.

מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה

126. נבחן עתה את עמידתו של ההסדר במבחן המשנה השני של המידתיות, הוא מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה.

כידוע, הפסיקה עמדה, במסגרת פיתוחו של מבחן המידתיות, על כך שלמחוקק נתון מתחם של אפשרויות, אותו ניתן לכנות גם "מתחם מידתיות", שבגדרו נתון למחוקק שיקול דעת באשר לאמצעי שיבחר להשגת התכלית. כן למשל נפסק כי, "ניתן לעתים לנקוט במספר פתרונות שיש בהם כדי לצאת ידי חובת המידתיות. [...] נוצר מיתחם של מידתיות (בדומה למיתחם הסבירות). כל בחירה של אמצעי או מיזוג של אמצעים בתום המיתחם מקיימת את דרישותיה של פסקת ההגבלה. למחוקק יש מרחב תימרון בתוך המיתחם. הבחירה נתונה לשיקול דעתו [...]" (בג"ץ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים, פ"ד סא(2), 202 (2006), בפסקה 77 לחוות דעתו של כב' הנשיא ברק).

אשר למבחן "האמצעי שפגיעתו פחותה", הפסיקה מבהירה כי אין פירושו של מבחן זה שעל המחוקק "להיצמד תמיד לדרגה הנמוכה ביותר שבתחתית הסולם", אלא "ייתכנו מצבים שבהם בחירה באמצעי חלופי הפוגע בזכות החוקתית מעט פחות, עלולה להביא להפחתה ניכרת במידת ההגשמה של התכלית או במידת התועלת שתצמח ממנה, ועל-כן לא יהיה זה מן הראוי

לחייב את המחוקק לאמץ את האמצעי האמור. עקב כך הכיר בית-משפט זה ב"מרחב תימרון חוקתי" המכונה גם "מתחם המידתיות". גבולותיו של מרחב התמרון החוקתי נקבעים על-ידי בית-המשפט בכל מקרה לגופו על-פי נסיבותיו, בהתחשב במהותן של הזכות הנפגעת ועוצמת הפגיעה בה אל מול טיבם ומהותם של הזכויות או האינטרסים המתחרים" (דברי כבוד השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש בבג"ץ 4769/95 **מנחם נ' שר התחבורה**, פ"ד נז(1) 235 (2002)).

127. לעמדת המשיבים, ההסדר מושא העתירה צולח אף את המבחן השני - מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה.

128. ראשית, יובהר כי חלופות אכיפה אחרות, לרבות שיטות שיטור מסורתיות כגון נוכחות מוגברת של שוטרים, אמצעים מבצעיים ייעודיים, או שימוש באמצעים טכנולוגיים פחותים בהיקף או ביכולת איסוף הנתונים, אינן מספקות מענה אפקטיבי שיכול לשמש תחליף לצורך במערכות צילום מיוחדות, ובפרט למערכת שבנדון. מן העבר השני, מערכת צילום המבוססת על טכנולוגיית LPR אשר מאפשרת התחקות אחר כלי רכב חשודים, במרחב הציבורי, מבלי לזהות את פני הנהג או הנוסעים, פוגעת בפרטיות באופן מופחת בהשוואה לאמצעים חודרניים יותר שעשויים להשיג את התכלית דנן במלואה, כגון איכון טלפוני רציף. במצב דברים זה, דומה כי הבחירה באמצעי אכיפה מסוג זה, יש בו כדי להגשים את התכלית, וזאת באופן תחום ומדוד, המהווה "אמצעי שפגיעתו פחותה".

129. לצד החשיבות שראה המחוקק בהתאמת אמצעי האכיפה בעידן המודרני לצרכי השעה המתעוררים, והגשמת התכלית של אכיפת החוק ושמירה על שלום הציבור, באופן חסר התחליף שאותו מספקת המערכת שבנדון, המחוקק פעל לצמצם את הפגיעה הכרוכה בהפעלת המערכת, כך שזו לא תעלה על הנדרש להגשמת התכלית. נעמוד אפוא על הוראות ההסדר שנועדו לצמצם את הפגיעה הכרוכה בהפעלת המערכת למינימום ההכרחי. לאחר מכן, נידרש להוראות הקבועות בחוק ובתקנות, אשר לפי הנטען, אינן מהוות את האמצעי שפגיעתו פחותה, ונסביר מדוע לא ניתן היה להסתפק בהסדרים מצומצמים יותר.

130. צמצום הפגיעה הכרוכה בהפעלת המערכת, בא לידי ביטוי, תחילה, בהגבלת המטרות שלשמן ניתן להציב ולהפעיל את מערכות הצילום המיוחדות, והמטרות שלשמן ניתן להשתמש במידע שנאגר על ידי המערכות. המחוקק אף הבחין בין סוגי המצלמות השונות, ובין פרקי הזמן להחזקת המידע, כך שבהתייחס למידע שמוחזק פרק זמן משמעותי, השימוש ייעשה למטרות מוגבלות עוד יותר, ובאישורו של קצין בדרגה בכירה. כמו כן, נקבע כי המידע המצולם שאינו חלק מתיק חקירה יימחק אוטומטית לאחר פרק זמן קבוע מראש. קביעת מנגנון של מחיקה מובנית, בהיעדר הצדקה חוקית לשימור, מגבילה את תחולת המערכת בזמן ובמרחב ומבטיחה כי השימוש נעשה לתכלית מובהקת בלבד, בהתאם לחוק.

המחוקק אף קבע מגבלות על מיקום ואופן הצבת המצלמות: נקבע כי אין להציב מצלמות באופן שמצלם אדם כשהוא ברשות היחיד.

כמו כן, המחוקק קבע כי בעת מיקום המצלמות (מצלמה מיוחדת נייחת), על הקצין המוסמך לוודא "כי אין בהצבה ובהפעלה של המצלמה המיוחדת הנייחת כדי לפגוע בפרטיותו של אדם במידה העולה על הנדרש", תוך בחינת ההיבטים הבאים: סוג המצלמה; מועדי הפעלה; היקף התנועה במקום המצולם; מאפייני המקום ורגישות המידע על הימצאותו של אדם בו; ומספר המצלמות המוצבות בשטח נתון. עוד נקבעו מגבלות על הצבת מצלמות נייחות המצלמות את כל המרחב הציבורי ביישוב, או את כל דרכי הגישה ליישוב וממנו.

לבסוף, החוק אף קובע כי המידע שנאסף על ידי המערכת יישמר בסוד, ומטיל עונש מאסר על העובר על ההוראות בעניין זה. כמו כן, החוק קובע הוראות בעניין שמירת המידע הנאגר, באופן שמבטיח הגנה ברמה גבוהה מפני דליפת מידע מהמאגר ושימוש לא מורשה או חדירה אליו.

131. בהוראות אלו יש כדי ללמד כי ההסדר נקט בקפידה באמצעים שונים ומגוונים לצורך צמצום הפגיעה הכרוכה בהפעלת המערכת, וכי השימוש בה בהתאם לכללים שנקבעו בחוק ובתקנות, הוא "האמצעי שפגיעתו פחותה" מבין כל האמצעים המאפשרים את השגת התכליות שבבסיס ההסדר.

132. כאן המקום לחזור ולציין, כי המדינה אינה חולקת על כך שהשימוש במערכת פוגע בזכות לפרטיות, ואינה מקלה ראש בפגיעה זו כפי שפורט, הגם שמלכתחילה מדובר בפגיעה תחומה ומדודה. לצד זאת, כאמור, השימוש שנעשה במערכת בהתאם להוראות החוק והתקנות הוא מידתי, ונעשה באופן שמצמצם את עוצמת הפגיעה למינימום ההכרחי, תוך שמירה על הגשמת תכלית החוק במלואה.

133. העותרת נדרשה להוראות שונות בחוק ובתקנות, אשר לשיטתה, אינן עומדות במבחן המידתיות השני. כך, על פי הנטען, איסוף המידע באופן גורף, ביחס לכל העוברים במקום מסוים ללא כל אינדיקציה לביצוע עבירה מצידם, אינה מהווה אמצעי שפגיעתו פחותה. לעמדת המשיבים, דין טענה זו להידחות. בכדי לאפשר פיענוח עבירות בדיעבד על בסיס המידע שנאסף, יש צורך בתיעוד כלל המכוניות העוברות באזור מסוים. זאת, שכן, לא ניתן לדעת מראש איזה מהן תשמש לצורך ביצוע עבירה שאותה תידרש המשטרה לחקור. הימנעות מתיעוד גורף, והסתפקות בתיעוד כלי רכב שיש מידע בעניינם, רלוונטית להגשמת התכלית של מניעה וסיכול פשיעה בזמן אמת. עם זאת, אין בה כדי לתת מענה לצורך של המשטרה לחקור בדיעבד ולהעמיד את העבריינים לדין.

134. עוד נטען, כי משך הזמן בו נשמר המידע – תקופה מקסימלית של שנתיים בהתאם לחוק ולתקנות, אינו מהווה אמצעי שפגיעתו פחותה, וכי ניתן היה להסתפק בפרק זמן קצר יותר.

בעניין זה, עמדת המשיבים היא כי בכדי להגשים את התכלית של אכיפת הדין והעמדת עבריינים לדין, יש צורך בשמירת המידע לפרק הזמן שנקבע, וכי הסתפקות בפרק זמן קצר יותר, תכרסם בתכלית זו.

זאת, שכן הגשמת התכלית האמורה מחייבת תקופות שמירה אפקטיביות, והדבר נכון ביתר שאת בהתייחס לעבירות חמורות שנחקרות, לעתים, במשך מספר שנים, ואשר לא פעם מתגלה בהן מידע המוביל לחשוד פוטנציאלי רק לאחר פרק זמן ממושך. בנסיבות אלו, קביעת פרק זמן מקסימלי של שנתיים בחוק, ואימוצו באופן חלקי בתקנות, משקפים איזון נאות וראוי בין הצורך בקביעת תקופה אפקטיבית לשימוש במידע שנאגר, לבין הצורך בהגבלת משך שמירתו. לעניין זה גם נפנה לדיון שנערך בעניין זה בכנסת ובגדרו כמפורט בסעיף 68 לעיל. לצד האמור, נזכיר כי ביחס לחלק מהמטרות נקבע פרק זמן קצר יותר – של 30 יום, וכי בסמכותו של הגורם שמאשר הצבה של מצלמה, להורות על שמירת המידע הנקלט בה לתקופות קצרות יותר (ראו תקנה 2(ג) לתקנות). יצוין, כמפורט לעיל, כי שיקול הדעת של הקצין המוסמך או הגורם המאשר לעניין קיצור תקופת שמירת המידע, יופעל בתאם לכלל הקבוע בסעיף 10(ג) לפקודה, לפיו מידע שנאגר במערכת צילום מיוחדת יישמר לפרק הזמן הדרוש להשגת המטרה שלשמה הוצבה, בשים לב לסוג מערכת הצילום המיוחדת, אופן הצבתה ומיקומה, כאשר התקופות הקבועות בתקנות משנה (א) ו-(ב) הן תקופות השמירה המרביות.

135. זאת ועוד, במסגרת בחינת מידתיות התקופות שנקבעו בחוק ובתקנות, יש לעמוד על כך כי קיימת הבחנה בין התקופות השונות, ובתוך כך, אף נקבעו מגבלות נוספות ומחמירות יותר לשימוש במידע בחלוף תקופה של מספר חודשים (3-6, לפי סוג המצלמה), כך שניתן יהיה לעשות שימוש במידע זה רק באישור קצין משטרה בדרגת נצ"מ ולגבי תכליות השימוש הנוגעות לעבירות – השימוש יעשה רק בקשר לעבירות פשע חמור. **לפיכך, אין להתייחס לתקופות השמירה שנקבעו בחוק ובתקנות כאל מקשה אחת**, אלא כאל שתי תקופות נפרדות, המובחנות ביניהן ביחס לאפשרות הגישה למידע ולתכליות לשמן יהיה ניתן להשתמש בו, ואשר משקפות איזון עדין שערך המחוקק בסוגיה זו. בתקופה השנייה, שהיא מרבית הזמן בו ישמר המידע, מידת הפגיעה כתוצאה מהשמירה מצומצמת בהרבה, והיא נועדה להגשמת תכליות ציבוריות חשובות במיוחד.

136. לבסוף, בהקשר זה אף נציין, כי העותרת הפנתה להסדרים הנוהגים במספר מדינות, במטרה להצביע על כך שפרק זמן של שנתיים הוא פרק זמן ממושך, וכי במדינות אחרות נוהגת תקופת שמירת מידע בת ימים בודדים. ואולם, כפי שפורט לעיל, במסגרת הליך החקיקה עלה כי במדינות שונות קיימים הסדרים שונים. בהקשר זה יודגש, כי מהמחקר שנערך על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת והמשרד לביטחון לאומי (שהוצג בהליכי החקיקה), עלה כי ישנן מדינות בהן תקופת שמירת המידע נמדדת בשנים (ולא בימים בודדים).

מכל מקום, גם אם ישנם הסדרים משפטיים אחרים במדינות אחרות, אין בכך בכדי ללמד על כך שההסדרים במדינת ישראל אינם חוקתיים. על מעמדו של המשפט המשווה בהיבטים חוקתיים ופרשניים, ניתן ללמוד מספרו של נשיא בית המשפט העליון (בדימוי) פרופ' אהרן ברק, **מידתיות במשפט היקפן של הזכויות החוקתיות והפגיעה בהן**, 91 - 93 (2010):

"למדינות דמוקרטיות ערכי יסוד משותפים. ניתן ללמוד מהאחת לשנייה. באמצעות המשפט המשווה ניתן להרחיב את האופקים החוקתיים. ודאי כך כשהטקסט החוקתי של מדינה אחת הושפע מהטקסט החוקתי של מדינה אחרת או מאמנה בינלאומית. אך גם בהיעדר השפעה (ישירה או עקיפה) יש מקום

להשראה ולו פחותה. ודאי כך כשהחוקה מפנה לערכים דמוקרטיים או לחברות דמוקרטיות. אך גם בהיעדר הפניה כזו השפעה פרשנית מהמשפט המשווה היא ראויה. נזכיר כי השראה כזו אפשרית רק כשיש לשתי שיטות המשפט בסיס אידיאולוגי משותף ונאמנות משותפת לערכי היסוד. זאת ועוד: יש לבחון אם אין דבר בהיסטוריה ובנסיבות החברתיות המבחין בין השיטות ומקשה על ההשראה הפרשנית. כאשר מגבלות ייחודיות אלה אינן בנמצא, ויש בסיס משותף, השראה פרשנית מהמשפט המשווה היא רצויה – הן ממשפטה של מדינה דמוקרטית אחרת והן מהמשפט הבינלאומי. כידוע, אמנות בינלאומיות שונות מעגנות ערכים חוקתיים ומשפיעות בכך על עיצוב ההבנה של הטקסט החוקתי. פסיקתם של בתי משפט בינלאומיים ולאומיים המפרשת את האמנות האלה ראוי כי תשמש השראה לפרשנות של החוקה הלאומית. לעתים נכללת בחוקה הוראה מיוחדת המאפשרת או אף מחייבת פנייה למשפט הבינלאומי. למותר לציין כי הפסיקה ההשוואתית אינה מחייבת. המשפט המשווה גם אינו מקור משפטי "משכנע". דינו כדין פסק דין של בית המשפט העליון אשר בית המשפט העליון אינו מחויב בו. אכן מעמדו של המשפט המשווה אינו שונה מספר טוב או מאמר טוב. משפטו נקבע על פי טיב שיקוליו" [ההדגשות הוספו].

ראו לעניין זה גם את האמור בספרו של אהרן ברק **פרשנות במשפט** כרך שלישי פרשנות חוקתית 667 - 668 (1994).

137. אם כן, בעת בחינת התאמתו של המשפט המשווה כאמצעי לפרשנות במשפטו, ודאי כאשר מדובר בבחינה חוקתית הנסמכת על הוראות חוקי היסוד, יש ליתן את הדעת על ההיבטים הייחודיים והנסיבות הפרטניות ביחס למטריה המשפטית והעובדתית הרלוונטית - זאת, לעומת כלים משפטיים חיצוניים למשפטו החוקתי ולסביבתו הייחודית.

במקרה שלפנינו, יש לעמוד על האתגרים הייחודיים למדינת ישראל ברמת האיומים – בנוסף לתכלית של מיגור ופענוח פשיעה עומדת גם התכלית של סיכול ופענוח פח"ע על ידי משטרת ישראל ועל ידי גורמי ביטחון נוספים. ודומה שאין צורך להרחיב בנקודה זו על הייחודיות של מדינת ישראל בהקשר זה – לרבות כמובן בזמן המלחמה הנוכחית.

אשר על כן, גם אם יש הסדרים אחרים במדינות אחרות, אין בכך ללמד בהכרח על ההסדרים שיש לאמץ במדינת ישראל.

138. עוד נטען בעתירה, כי יש להתנות את הכללת כלי הרכב לצורך קבלת התראות בזמן אמת, ואת החיפוש בדיעבד במאגר, בקבלת צו שיפוטי, וכי הסתפקות בהחלטה פנימית של גורם מוסמך במשטרה לשם כך, אינה מהווה אמצעי שפגיעתו פחותה. לעמדת המשיבים, אף דינה של טענה זו להידחות.

אשר לטענה לפיה הכללת כלי רכב בזמן אמת צריכה להיעשות באמצעות צו שיפוטי, עמדת המשיבים היא כי דרישה כזו תפגע באופן משמעותי בשימוש זה במערכת. ההכללה האמורה, כשמה כן היא, נעשית, ככלל, לצורך זיהויו של כלי רכב ב"זמן אמת", כאשר מתעורר צורך לפעול בעניינו של כלי רכב מסוים – לשם איתור אדם וסיכול פשיעה ושמירה על שלום הציבור וביטחונו.

בהקשר זה נציין, תחילה, כי ההכללה במערכת מאפשרת את יישום תפקידי הליבה של משטרת ישראל במסגרת סמכויותיה (ובכלל זאת, למשל, איתור נעדרים ואיתור אנשים שהוצא בעניינם צו מעצר). בנוסף, המתנה לצו שיפוטי עלולה לעקר מתוכן את השימוש האמור ולפגוע באפקטיביות וביעילות של המערכת.

אשר לטענה לפיה השימוש בדיעבד במידע צריך להיעשות רק באמצעות צו שיפוטי, עמדת המשיבים היא כי דינה אף הוא לדחייה. תחילה נציין, כי הדרישה לצו שיפוטי קיימת, ככלל, ביחס למידע שהמשטרה מבקשת לקבל מגופים אחרים (כגון נתוני תקשורת, האזנות סתר וכדומה), ולא בהתייחס לשימוש במידע המצוי בידי המשטרה.

מעבר לכך, נזכיר כי סוגיה זו נדונה ונבחנה לעומקה במסגרת דיוני הוועדה לביטחון לאומי, ובסופו של יום הוחלט שלא לכלול דרישה זו בהסדר החוקי. זאת, בשים לב לצרכים המבצעיים של משטרת ישראל ויתר גופי הביטחון, כמו גם בהתחשב במורכבות ובאתגרים הביטחוניים הייחודיים הקיימים בישראל. בהקשר זה יצוין, כי הדרישה לצו שיפוטי בנסיבות של חקירה בדיעבד, יוצרת אף היא מורכבויות – כאשר לא תמיד ידוע מהו המידע שאותו מחפשים, באיזה מצלמה תועד וכדומה. קביעת הוראה המחייבת צו שיפוטי, עלולה להקשות על חקירת הפשעים בדיעבד, ולייצר הכבדה משמעותית על גורמי החקירה ועל בתי המשפט.

חלף דרישה זו, המחקק בחר לקבוע מדרג סמכויות והיתרים מדוד, מפוקח ובנוי במבנה היררכי, באופן שמאזן בין הצורך המבצעי בגמישות תפעולית לבין ההגנה על זכויות חוקתיות. כך, השימוש הרטרואקטיבי במידע האגור מותנה בקיומה של עבירה חמורה מסוג פשע ובאישור של קצין בדרגת ניצב משנה לפחות, מה שמבטיח בקרה מקצועית, אחריות פיקודית והפעלה זהירה של הסמכות.

139. יצוין כי במטרה לצמצם ככל הניתן את הפגיעה בזכות לפרטיות, נקבעו בהוראות הדין ובנוהל הפנימי של המשטרה מנגנוני סינון והרשאה מבניים, החלים על כל שלב בשלבי השימוש במערכת. המערכת תואמת את מגבלות החוק והנהלים ולא מאפשרת את החריגות מהם. כך, למשל, מערכת ההרשאות קובעת רמות שונות של גישה בהתאם לצורך תפקודי ומקצועי, כך שלכל פונקציה מוקנית אך ורק הגישה ההולמת את תחום אחריותה. כלל הפעולות המתבצעות במערכת מתועדות ונשמרות באופן שיטתי, באופן המאפשר איתור של כל פעולה, זהות המשתמש, ופרטי השימוש שבוצע. בנוסף, מתבצעת בחינה עיתית של רשימת המורשים, לרבות הערכה מחודשת של הצורך בהמשך גישה – וככל שנמצא כי אין עוד הצדקה מבצעית, נגרעת ההרשאה באופן מיד. בכך נבנית שכבת הגנה מערכתית שמונעת שימוש לרעה, מחזקת את עקרון האחריות, ותורמת למידתיות הכוללת של ההסדר.

140. לבסוף, נזכיר כי המחקק ומחקק המשנה קבעו אף מנגנוני דיווח ובקרה, אשר אף בהם יש כדי לצמצם את הפגיעה הגלומה בהסדר. כך, בהתאם להוראות החוק, מונה קצין אחראי, בדרגת תת ניצב, שיהיה אחראי ליישום ההוראות הקבועות בחוק (סעיף 10ד).

כמו כן, על המשטרה להעביר דיווח שנתי ליועצת המשפטית לממשלה, ובמסגרתו לדווח בפירוט על עניינים שונים הנוגעים להפעלת המערכת. כמו כן, על השר לדווח לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, ולפרט אודות השימוש במערכת – מספר החפצים שזוהו על ידה; מספר הצילומים ששימשו כראיה בהליכים משפטיים; מספר המקרים שבהם נעשה שימוש במערכת כזו לשם טיפול באירוע מסכן חיים או שיש בו סכנה לביטחון המדינה, ועוד. דיווחים אלו מאפשרים לגורמים האמורים – היועצת המשפטית לממשלה והכנסת, לוודא כי ההסדר אכן מגשים את תכליתו על הצד הטוב ביותר, ואינו מוביל לפגיעה שאינה מידתית בזכות לפרטיות.

141. הנה כי כן, ההסדר שנקבע מגלם בתוכו אמצעים מרכזיים ואיזונים מערכתיים המפחיתים את עוצמת הפגיעה בזכות לפרטיות, ובהם דרישת תכלית מוגדרת להפעלת המערכת והשימוש בה; מגבלות הדוקות על השימוש בדיעבד, ובהן חובת אישור של קצין בכיר, הגבלת משך זמן האגירה, וכן פיקוח שוטף של גורמים שונים. לאור האמור, עמדת המשיבים היא כי ההסדר שנקבע בחוק ובתקנות, צולח את המבחן השני – מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה.

142. באשר לטענת העותרות שלפיה מדובר במערכת שמאפשרת "ניטור איכון מלא 24/7 על בן אדם" נשוב ונבהיר, כאמור לעיל, כי יש לדחות טענה זו מכל וכל שכן, המערכת מיועדת לזיהוי לוחיות רישוי ולא לזיהוי בני אדם ואינה מאפשרת מעקב רציף אחר אדם. תכליתה, מנגנוניה והיקף פעולתה מצומצמים, תחומים וממוקדים: מדובר בצילום ממוקד ונקודתי של לוחיות רישוי לרכב במקומות מוגדרים בהם מוצבת מצלמה, ולא בצילום "רציף" בכל רגע נתון ובכל מקום של תנועת רכב מסוים.

מבחן המידתיות "במובן הצר"

143. **מבחן המשנה השלישי של המידתיות**, הוא מבחן המידתיות "במובן הצר". עניינו של מבחן המשנה השלישי הוא ביחס שבין התועלת הגלומה בנקיטת האמצעי שקבע בחוק, לבין מידת הנזק לזכויות חוקתיות הכרוכה בו. בית המשפט הנכבד ציין כי: "במסגרת מבחן זה יש לבחון אם מתקיים יחס ראוי בין התועלת שתצמח מהגשמת תכליותיו של החוק לבין הפגיעה בזכויות החוקתיות הנלוות לו. זהו מבחן ערכי המבוסס על איזון בין זכויות לבין אינטרסים. הוא משקלל את החשיבות החברתית של הזכות הנפגעת, את סוג הפגיעה בה ומידתה אל מול התועלת הגלומה בחוק" (בג"ץ 5304/15 **ההסתדרות הרפואית בישראל נ' כנסת ישראל** (11.9.16), בפסקה פא' לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה א' רובינשטיין).

144. לעמדת המשיבים, בענייננו עולה תועלתו של ההסדר על הפגיעה הכרוכה בו לזכות הנפגעת. התועלת הגלומה בהסדר ובהפעלת המערכת שבנדון, עניינה בהגשמת התכלית של אכיפת החוק, חקירת עבירות וגילוי מבצעים ושמיירה על שלום הציבור ובטחונו.

השימוש המוסדר בטכנולוגיית צילום מתקדמת – ובפרט מערכת "עין הנץ" – מאפשר לרשויות האכיפה לפעול בזמן אמת או בדיעבד לצורך סיכול פשעים, גילוי עבירות ואיתור עבריינים, במקומות בהם אמצעים מסורתיים כושלים או מתייתרים, ובאופן שמצמצם את הפגיעה באזרחים תמימים. תועלת זו אינה תועלת תיאורטית בלבד, אלא תועלת מוחשית, מוכחת ומתועדת, והיא תורמת באופן משמעותי למימוש אחריותה של המשטרה כלפי הציבור.

145. כמפורט לעיל, למערכת תרומה משמעותית מאוד בהגשמת מטרות אלו. המערכת מהווה כלי חשוב ומשמעותי ביותר, ואף חסר תחליף, למניעת פשיעה ולפענוח עבירות, ובכלל זאת פשיעה מסכנת חיים ורכוש. המערכת אף שימשה לא אחת לפעולות שמטרתן הצלת חיי אדם בטווח הזמן המיידי. כמו כן, למערכת תרומה משמעותית אף לסיכול איומים עליהם אמונים גם גופי ביטחון אחרים. לעמדת גורמי המקצוע במשטרת ישראל, הפסקת השימוש במערכת תביא לגריעה משמעותית ביותר מיכולתה של משטרת ישראל לבצע את תפקידיה, ולהתמודד עם הפשיעה בעידן הנוכחי.

בהקשר זה יצוין, כי תפקידי המשטרה מגוונים ודינמיים, וכך גם המערכות והפעולות הנדרשות לביצוע לצורך מימוש תפקידיה ואחריותה. מערכות הצילום המיוחדות הן אמצעי משמעותי בהצלת חיים, מניעת עבירות, פענוח ואיתור מבצעים, בייחוד לנוכח רמת התחכום העולה של גורמי הפשיעה. בעידן בו קיימים אמצעים טכנולוגיים מתקדמים, שנעשה בהם שימוש נרחב על ידי גורמים שונים, אזרחיים וציבוריים, מצופה כי המשטרה תצטייד אף היא באמצעים מתקדמים שיחזקו את יכולותיה במאבק בפשיעה הגואה, ביעול ביצוע תפקידיה בהגנה על האינטרסים הציבוריים החשובים עליהם היא אמונה. כל זאת, תוך שמירה המתחייבת על פרטיות האדם (לעניין זה ראו והשוו: דברי כבוד השופט ע' גרוסקופף בע"פ 4039/19 נחמני נ' מדינת ישראל (17.3.2021)).

146. בהקשר זה נוסף ונזכיר, כי מהדיווח שהועבר לכנסת מיום 12.3.25, בהתאם לסעיף 10כא(א) לחוק, עולה כי 26,421 צילומים מהמערכת שימשו ראייה בתיקי חקירה, מתוכם 1678 בתיקים שהוגש בהם כתב אישום.

147. במצב דברים זה, ברי כי התועלת העולה מההסדר החוקי הקבוע בחוק ובתקנות, המאפשר את השימוש במערכת ומתווה כללים להפעלתה – משמעותית ביותר ולא ניתן לוותר עליה.

148. מן העבר השני, הפגיעה בזכות לפרטיות כתוצאה מהשימוש במערכת, אף שאין להקל בה ראש, היא פגיעה מידתית ומתוחמת, וזאת ממספר טעמים מצטברים: ראשית, המערכת פועלת רק במרחב הציבורי, ואינה מיועדת לצלם במרחב פרטי; המערכת מיועדת לזהות לוחיות רישוי בלבד, ואין מדובר בכלי המיועד לזיהוי אדם; והיא מופעלת רק במקומות מסוימים, על בסיס תשתית עובדתית שהונחה בפני הגורם הרלוונטי, ממנה עולה כי הדבר דרוש לשם השגת מטרה מהמטרות שהוזכרו בסעיף 10 ובהתאם לכללי הצבת המצלמות הקבועים בחוק ובתקנות. כפי שהוסבר לעיל, המערכת אינה מאפשרת מעקב רציף אחר אדם, אלא צילום של רכב בלבד, ובנקודות ספציפיות ולא באופן רציף, ובכך שונה ופחותה פגיעתה בזכות לפרטיות, מזו שכרוכה, למשל, באיכון סלולרי של אדם.

149. לכל האמור יש להוסיף, את מערך הבלמים והאיזונים המקיף שנקבע בחוק ובתקנות, אודותיו עמדנו לעיל, ובין היתר: הגבלת השימוש והפעלת המערכת למטרות מסוימות בלבד; איסור על שימוש לצרכים כלליים של שמירה על הסדר הציבורי; הטלת חובת אישורים להצבת מצלמות ולשימוש במידע בחלוף 6 חודשים על ידי דרג פיקודי בכיר; מגבלות הנוגעות לאופן הצבת המצלמות ולשימוש בהם; קביעת כללים מותאמים הנוגעים לשמירת המידע, בהתאם לסוג המצלמה, למטרה לשמה הוצבה ולמשך הזמן שבו מוחזק המידע, והגבלה על שימוש בדיעבד במידע המצולם; וקיומו של פיקוח מוסדי בדמות דיווח לכנסת וליועצת המשפטית לממשלה.

150. במצב דברים זה, עמדת המשיבים היא כי הפגיעה בזכות החוקתית לפרטיות – היא מידתית, מדודה ומתוחמת, ואינה מתקרבת בהיקפה או בעוצמתה לתועלת הציבורית הרבה הגלומה בהפעלת המערכת לצורכי ביטחון הציבור ואכיפת החוק. על כן, ההסדר שבנדון צולח אף את מבחן המידתיות במובן הצר.

טענותיה של העותרת במישור המינהלי

151. במסגרת העתירה דנן, אשר מרכזה בטענות המופנות כלפי חוקתיותו של ההסדר שנקבע בתיקון לחוק ובתקנות מכוחו, העלתה העותרת אף טענות במישור המינהלי. במסגרת זו, הועלו טענות כלפי נהלי המשטרה והמדינה התבקשה לחשוף את הנהלים המסדירים את הפעלת המערכת והשימוש בה, לציבור הרחב.

לעמדת המשיבים, הטענות הנוגעות לחסיון הנהלים, אינן מקימות עילה להתערבות חוקתית ומקומן להתברר במסגרת עתירות קונקרטיות בעניין. הולמות בהקשר זה קביעותיה של כב' השופטת (כתוארה אז) מ' נאור בבג"ץ 466/07 ח"כ זהבה גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סה(2) 44 (2012):

"26. ... לדעתי ככלל אין לכרוך יחד טענות חוקתיות עם טענות מינהליות. טענות חוקתיות מתבררות, לעתים קרובות, בהרכב מורחב. לא כך הוא, בדרך כלל, לגבי עתירות מינהליות. טענות שהעלתה העותרת במישור המינהלי לגבי עניינים פרטניים שונים (שחלקם ממילא נתון, כפי שתארה היא עצמה, להליכים שיפוטניים), שמורות לה (או לנוגעים בדבר) ואין לדון בהן במסגרת עתירות אלה".

152. בהינתן קביעות אלו, משיבי הממשלה סבורים כי גם זו הפעם לא הונחה תשתית עובדתית או משפטית המצדיקה את התערבותו של בית המשפט הנכבד בשיקול דעת המשטרה באשר לפרסום הנוהל.

153. למעלה מן הצורך, נשיב בקצרה גם לגוף טענות העותרת: אשר לטענת העותרת כי נוהל המשטרה העוסק בהפעלת מערכת "עין הנץ" עולה כדי "הסדר ראשוני" החייב בחקיקה – יש לדחות טענה זו.

החוק עצמו – תיקון מס' 40 לפקודת המשטרה – הוא ההסדר הראשוני הדרוש, והוא כולל הוראות ברורות ומפורטות באשר לעקרונות השימוש במערכת, תכליות ההפעלה, הגבלות התחולה, אמות המידה למתן אישור להצבת מצלמות ולשימוש בהן, מנגנוני הפיקוח והאחריות הפיקודית. לצד ההסדר הראשוני הקבוע בפקודה עצמה, נקבעה מכוח הפקודה הסדרה מפורטת נוספת להפעלת המערכת בתקנות. הנוהל הפנימי של המשטרה, לרבות החלק המסדיר את נוהל השימוש, אופן הגישה, הסינון, ההרשאות, האגירה והמחיקה, מהווים אמצעי יישום פנימיים של הסמכות המוגדרת בחוק ואופן יישומה בתקנות, ותכליתו היא לפרט את אופן מימושה ולא לייסד הסדר עצמאי. כך, סעיף 10(ב) לפקודה קובע כי המשטרה תקבע נהלים לשימוש טכנולוגי במידע ואת מורשי הגישה למאגר; סעיף 10(ב) קובע כי מסירת מידע לגוף ציבורי תיעשה לאחר קביעת נהלים לעניין השימוש במידע; וסעיף 10(ג) קובע כי שימוש במערכת לצורך אבטחת מיתקן משטרת ישראל תעשה בתנאי שהשימוש במידע יעשה בהתאם לנהלים. בנסיבות אלו, עמדת המשיבים היא כי לא קיימת חובה לחוקק מחדש את אמצעי היישום האדמיניסטרטיביים, ובוודאי שאין מדובר בהסדר ראשוני כהגדרתו בדין.

לעניין אי-פרסום נהלי המשטרה – אף כאן דין טענות העותרת להידחות. ההימנעות מפרסום הנוהל הנוגע למערכת "עין הנץ" לא רק שנעשית כדין, אלא היא מחויבת המציאות, על רקע אופי הפעולה המבצעית והצורך לשמור על סודיות מבצעית, מניעת סיכול פעולות אכיפה והגנה על שיטות הפעולה של המשטרה. הדין מכיר זה מכבר בכך שלא כל מסמך פנימי של רשות ביטחונית או רשות אכיפה טעון פרסום, במיוחד כאשר מדובר בנהלים מבצעיים הכוללים פרטי טכנולוגיה, קריטריונים מקצועיים והנחיות סודיות, שפרסומם עלול לפגוע בתפקודה התקין של המשטרה ואף לסכן את שלומה של הציבור. האיזון הראוי בין חובת השקיפות לבין שיקולי ביטחון וביצוע אכיפה מעוגן גם בחוק חופש המידע ובפסיקת בית המשפט הנכבד. ובפרט כאשר המחוקק לא חייב את פרסום הנהלים, והותרת היבטים מסוימים של ההסדרה לנהלים נשענה, גם על הצורך שלא לפרסמם בכדי לא לפגוע באפקטיביות המערכת.

154. לבסוף, אשר לטענה כי הדיווח שניתן לכנסת, ולוועדה לביטחון לאומי המפקחת הוא "סטטיסטי בלבד" ולכן לקוי – מדובר בטענה שאינה מבוססת. הדיווחים הנמסרים במסגרת הפיקוח כוללים נתונים כמותיים מדויקים, מדודים ומובנים, המאפשרים גזירה של מגמות, הסקת מסקנות ובהינה מושכלת של מידת השימוש במערכת, תכליותיו, התפלגותו בזמן ובמרחב, והתאמתו למסגרת החוקית שנקבעה. בכך הם מהווים כלי בקרה ממשי, העומד בדרישות הדיווח הציבורי והפרלמנטרי, והמאפשר ביקורת חיצונית על הפעלת המערכת בידי המשטרה. כאמור לעיל, החוק קובע גם חובת דיווח ליועצת המשפטית לממשלה.

סיכומם של דברים

155. לאור כל האמור לעיל, עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות. התיקון לחוק, והתקנות והנוהל שנקבע מכוחו, מבטאים איזון חוקתי ראוי בין התכלית של אכיפת הדין, מניעת פשיעה ושמירה על שלום הציבור וביטחונו, מחד; לבין ההגנה על הזכות לפרטיות, מאידך.

156. ההסדר שבנדון נועד לתכלית ראויה, והוא צולח את מבחני פסקת ההגבלה. בנסיבות אלו, עמדת המשיבים היא כי לא קמה עילה להתערבות בית המשפט הנכבד, ומתן הסעד החריג של ביטול הסדר שנקבע בחקיקה ראשית. בפרט, בשים לב לפסיקת בית המשפט הנכבד בעניין היקפה המצומצם והצר של הביקורת השיפוטית על דבר חקיקה ראשית.

אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על דחיית העתירה, תוך חיוב העותרת בהוצאות.

157. העובדות המפורטות בתגובה המקדמית, הנוגעות למשטרת ישראל, נתמכות בתצהירו של ניצב משנה דודי כץ, ר' מח"מ – חטיבת המודיעין.

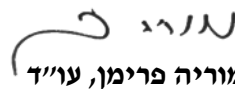
היום, ד' בטבת תשפ"ו

24 בדצמבר 2025



מתניה רוזין, עו"ד

סגן במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



מוריה פרימן, עו"ד

סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה