



**הנדון: תזכיר חוק לתיקון פקודת המשטרה [נוסח חדש] (מערכות צילום מיוחדות), התשפ"ב-2022**

תזכיר החוק הנדון, העוסק בין השאר בנושא הרגיש של שימוש במערכות ביומטריות לזיהוי פנים על ידי משטרת ישראל, הוא פוגעני ובלתי מידתי ומשקף היעדר עבודת הכנה מספקת. **אנו קוראים לכם שלא לאשר את החלק בהצעת החוק העוסק בזיהוי פנים אנושיות, אלא להתמקד בזיהוי לוחיות רישוי בלבד.** להלן נפרט את נימוקינו:

**1. רקע:**

ביום 28.1.2021 הגישו האגודה לזכויות האזרח ועמותת פרטיות ישראל, עתירה לבג"ץ נגד השימוש המשטרתי במערכת המעקב "עין הנץ"<sup>1</sup>. מדובר במערכת אוטומטית לזיהוי לוחיות רישוי (LPR- license plate recognition) היוצרת מאגר מידע עצום, המתעד את תנועותיהם של אזרחים שנעים בכבישי הארץ ומשמש אותה לצרכים שונים. הסתבר כי המערכת פעלה במשך שנים ארוכות ללא הסדרה בחוק; ללא מערכת פיקוח שיפוטית וללא שקיפות ציבורית.

בדיון שהתקיים ב-27.5.2021 ציינה נשיאת בית המשפט העליון אסתר חיות שאין מחלוקת שהמערכת פוגעת בפרטיות ולא ניתן להפעילה מכוח סמכויות כלליות של המשטרה. לכן, הורה בג"ץ למדינה לפרסם להערות הציבור בתוך 45 יום תזכיר חוק שמסדיר את מערכת המעקב "עין הנץ".

ביום 8 ביולי 2021, עלה לראשונה תזכיר החוק לאתר התזכירים הממשלתי. אלא, שמדובר היה בתזכיר מפתיע ורחב הרבה יותר מזה שהתבקש על ידי בית המשפט העליון ונדון בעתירה ובתגובה לה, משום שהוא תייחס ל"מערכת צילום מיוחדת" לא רק כבוללת זיהוי לוחיות רישוי **אלא כמערכת של זיהוי פנים אנושיות**. בנוסף, התזכיר עסק בשימוש בזיהוי פנים לצורך אכיפת איסורי כניסה וצווי הרחקה ממקומות ציבוריים, כלומר **לשימוש במערכות זיהוי פנים על מנת לדכא הפגנות**.

**2. הבעיה העקרונית בשימוש במערכות זיהוי פנים בשירות המשטרה:**

בחוות דעת שהגשנו לאתר התזכירים (יחד עם אלפי הערות אחרות מצד הציבור, ארגוני חברה אזרחית ומומחים) קראנו להסיר מן התזכיר את ההתייחסות למערכות זיהוי פנים ולהתמקד במערכות זיהוי לוחיות רישוי וחפצים דוממים אחרים. זאת, בשל הפער האיכותי העצום אשר קיים בין זיהוי חפץ דומם כמו לוחיות רישוי לבין זיהוי פנים אנושיות.

**חוות הדעת שלנו מיולי 2021 מצורפת כנספח.**

בחוות הדעת הדגשנו, כי קיימת מגמה כיום בעולם המערבי לא לאפשר למערכות אכיפת חוק להשתמש במערכות זיהוי פנים, וזאת בגלל הסיבות הבאות:

- טעויות - מערכות זיהוי הפנים הקיימות היום עתירות פגמים. אין סיבה לערוך תהליכי הניסוי על אזרחי ישראל שיהיו אלה שיישאו גם בטעויות מרחיקות לכת בזיהוי.

<sup>1</sup> בגץ 641/21 האגודה לזכויות האזרח נ' משטרת ישראל.

**מר אמיר אלשטיין**

יו"ר הוועד המנהל

**מר יוחנן פלסנר**

נשיא

**מר ברנרד מרכוס**

יו"ר בינלאומי

**פרופ' גרהרד קספר**

יו"ר המועצה הבינלאומית

**חברי הוועד המנהל**

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר סלי מרידור

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

**המועצה הבינלאומית**

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

מר אליוט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלבוואם, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנו, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלבנטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

**סגני נשיא**

ד"ר ישי ג'סי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

**עמיתים בכירים**

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמיחי כהן

פרופ' יותם מרגלית

מר אבי ניסנקורן

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' געדון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

**מייסדים**

ד"ר אריק כרמון

ד"ר ג'ורג' שולץ (1920-2021)



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

- אפליה ואכיפת יתר - מערכות זיהוי פנים המתאמנות על דאטה קיים, יוצרות שיטור יתר כלפי אוכלוסיות מיעוט שהיה כלפיהן שיטור כזה. בנוסף, חוסר היכולת ליצור אבחנות טובות בין אדם לאדם כשמדובר באוכלוסיות מסוימות, כגון כהי פנים, עלולה ליצור טעויות ואכיפה לא מוצדקת.
- חשש מדליפה - שימוש לרעה של בעלי סמכות וחשש מדליפת מידע של מאגרים רגישים ביותר.
- עומק המידע - שימוש במערכות אלה משמעו מתן גישה למשטרה למידע עמוק הרבה יותר מאשר מי היה, היכן ומתי. מדובר באפשרות לנתח מצבי רוח, נטייה מינית ועוד.
- אפקט מצנן - הצבת מערך של מצלמות חכמות במרחב הציבורי, תמנע מאנשים להתנהג באופן חופשי מתוך חשש שהם נתונים תחת מעקב, ובין השאר לממש את הזכויות הפוליטיות שלהם.
- "חיפוש בשחור" - מערכות איסוף מידע כלליות מעניקות למשטרה מידע לא קונקרטי, בדומה לרשויות ביון ולצבא. מידע כזה בידי המשטרה משנה את יחסי הכוחות בין המשטרה לבין האזרחים, ובמידה רבה בין המשטרה לבין הדרג הפוליטי. לאור חששות אלה, קראנו להקים וועדה ציבורית או בינמשרדית בהשתתפות מומחים מתחומי המשפט ומתחומי הטכנולוגיה, שתביא המלצות בנוגע לשימוש במערכות זיהוי פנים, בטרם ניגשים להסדיר את העניין בחקיקה.

למרבה הצער גילינו כי משרד המשפטים בחר בדרך אחרת, של הכללת התחום הרגיש של זיהוי פנים כ"נספח" להצעת החוק העוסקת בלוחיות רישוי, וזאת כאשר הכנסת נמצאת בפגרה, ללא דיון ציבורי וללא שנשמעו מומחים בתחום. איננו יודעים אם הסיבה לכך היא ניסיון להכשיר בדיעבד מערכות זיהוי פנים הפועלות ללא הסמכה מפורשת בחוק, או ניסיון לאפשר הכנסת טכנולוגיות רגישות לשימוש המשטרה בדלת האחורית. כך או כך מדובר בתזכיר העוסק באופן מפורש ב"מערכת צילום ביומטרית", שהיא מערכת המאפשרת "זיהוי אדם באופן ממוחשב, על סמך נתוני זיהוי ביומטריים שהופקו על ידה". נדגיש עוד כי מדובר במערכת של מעקב המונים ככלי מניעתי, ולא במעקב אחר חשוד קונקרטי בצו שיפוטי ספציפי<sup>2</sup>.

### 3. הבעיות המרכזיות בתזכיר החוק בנוגע למערכות זיהוי פנים:

- א. התזכיר אינו כולל שום הצדקות קונקרטיות, מבוססות נתונים, בנוגע לצורך בשימוש במערכות זיהוי פנים, בנוגע ליעילותן של מערכות כאלה ובנוגע להתמודדות המדעית עם ההטיות שידוע שיש בהן. אפילו ביחס למערכת זיהוי לוחיות הרישוי, שכאמור היתה מספר שנים בשימוש המשטרה ללא הסמכה בחוק, לא הוצגו נתוני יעילות העשויים ללמד על היחס שבין הפגיעה בזכות הפרטיות לבין התועלת שצמחה מן המערכת במניעה או בחקירת פשיעה.
- ב. התזכיר משקף בעייתיות בהבנת האכיטקטורה הטכנולוגית של מערכות זיהוי פנים, משום שכל כולו מתבסס על ההבחנה בין זיהוי ביומטרי בזמן אמת, לבין נתונים שלא

<sup>2</sup> ראו את דברי ההסבר של ס' 10 לא לתזכיר: "מוצע להבהיר כי הוראות פרק זה אינן פוגעות בסמכויות המשטרה... להציב, להפעיל או להשתמש במערכת צילום מיוחדת לצורך (א) חקירה ספציפית".



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

זוהו בזמן אמת למטרות 'ביומטריות', לבין נתונים שלא זוהו בזמן אמת למטרות מעבר לכך. אבחנה זו היא מעורפלת, איננה מוצדקת ביחס להנחות הרקע הטכנולוגיות לגבי המערכות ובוודאי שלא תוכל לעמוד במבחן הזמן.

ג. **לא ברור מן התזכיר מתי מותר להציב מצלמות זיהוי פנים, ומה שברור הוא שמדובר בכלי לדיכוי הפגנות.** התזכיר (ס' 10יז) קובע כי הצבה והפעלה של מערכות צילום ביומטריות תהיה, בין השאר, לצורך המטרות הבאות:

(1) מניעה, סיכול או גילוי של עבירות פשע חמור. פשע חמור מוגדר כעבירות שעונשן מאסר של למעלה משבע שנים וכן עבירות שמנויות בתוספת הרביעית. אבל, התוספת הרביעית אינה מנויה בתזכיר, כך שאין לדעת ביחס לאילו עבירות שאינן פשע חמור יותר להפעיל מצלמות זיהוי פנים.

(2) אכיפת איסורי כניסה למקומות ציבוריים שניתנו על פי דין או אכיפת צווי הרחקה ממקומות ציבוריים<sup>3</sup>. כאמור, ההתקשות להותיר את האפשרות להשתמש במצלמות זיהוי פנים לצורך אכיפת הסדר הציבורי בהפגנות, עלולה לפגוע בזכויות מהותיות ובראשן הזכות לביטוי, הזכות להפגין והזכות לפרטיות.

ד. לא ברור מן התזכיר מה מותר לעשות עם נתוני זיהוי פנים ביומטריים, והוא אינו מבחין בין מניעת פשיעה, חקירת פשיעה, מחקר וחיזוי פשיעה. לפי ס' 10כד, 10יד לתזכיר, שימוש בנתוני זיהוי ביומטריים שזוהו בזמן אמת מותר בהתאם למטרות שפירטנו לעיל וכן, בין השאר:

(1) לצורך גילוי עבירות פשע או עבירות עוון חקירתן או מניעתן. התזכיר קובע כי מדובר ברשימת עבירות המופיעה בתוספת החמישית לתזכיר. גם כאן, התוספת איננה נמצאת לפניכם, כך שאין לדעת על אלו עבירות מדובר.

(2) לצורך הליך פלילי מכל סוג שהוא. כלומר, עצם הצבת המצלמות מותר רק כדי למנוע פשע חמור, אבל משנאגר המידע – אפשר להשתמש בו כדי לאכוף עבירות במדרג נורמטיבי נמוך יותר. זוהי בדיוק תפיסה של "חיפוש בשחור", אגירת מידע במחשבי המשטרה באמצעות מעקב המונים ואחר כך שימושים בו נגד אזרחים לתכליות פחות חמורות מאלה שלשמן היה מותר לאסוף אותו.

(3) לצורך חקירת דפוסים של ביצוע עבירות ומחקר "בקשר למטרות השימוש במידע שנאגר במערכות צילום מיוחדות/ביומטריות". עמדתנו החד משמעית היא כי יש לאסור בתכלית האיסור את השימוש במידע ביומטרי אישי שהושג לצרכי אכיפת חוק - לצרכי מחקר. שימוש במידע אישי רגיש לצורך הבנת תהליכים, דפוסים, סיוע לאזרחים ולאנושות וכיו"ב - צריך להתבצע על מידע מותר. באם מדובר בתמונות פנים ביומטריות, אין מדובר במידע שניתן להתמים אותו, וככזה אסור למדינה לעשות שימוש בתמונות שהושגו בכפיה מאזרחים שאין נגדם כל חשד מוקדם. אכן, ניתן לחשוב על מחקרים אגרטיביים בנוגע לדפוסים פעילות או מאפיינים כללים, ואולם לצורך אלה אין צורך במערכות זיהוי פנים. בנוסף, סעיף זה מעורר את החששות מיישום המידע במערכות חיזוי פשיעה משטרטיות לצורך אימון שלהן, ללא שקיפות וללא פיקוח. יש לזכור שהצבת מצלמות במרחב הציבורי לצורך 'מחקר' או זיהוי דפוסים התנהגות עלול לשמש עילה המצדיקה לכאורה ניטור קבוע של תאי שטח גאוגרפיים שלמים: שכונות מסוימות עליהן תפקח באופן מתמיד העין החוקרת של מערכות הצילום. מעקב כזה, שנועד לזהות גורמים עוינים במרחב בהסתמך על דפוסים ההתנהגות שלהם, לא ניתן לקבל זאת ככלי

<sup>3</sup> זזאת ללא שיש הגדרה מהו "מקום ציבורי".



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

שיטור שמופעל בשגרה בסביבה אזרחית.

(4) בנוסף, התזכיר קובע כי כל שימוש אחר במידע ביומטרי שנאגר במערכות צילום מיוחדות, כלומר, מידע שלא זוהה בזמן אמת ולתכליות אחרות מאלו שלשמן הוצבו מערכות הצילום, ייעשה בכפוף להוראות חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי). ואולם התזכיר מבטא גם כאן את היעדר עבודת ההכנה המספקת משום שהוא אינו מפרט אלו הוראות מחוק החיפוש בגוף יחולו כאן – האם אלו הנוגעות למאגר נתוני זיהוי? (למשל, ס' 111-זי11 יח לחוק החיפוש בגוף)? מאגר נתוני זיהוי של עצירים (ס'111א)? האם רואים בשימוש בתמונות הפנים נטילה של אמצעי זיהוי (ס'111ב) או שאלו אמצעי זיהוי שניטלו לפי ס' 111ב' ואשר על כן השימוש בהם מותר להכללה במאגר/השוואה לנתוני הזיהוי במאגר או עדכון הנתונים במאגר (ס'111ד), ואז השימוש מותר לתכליות שבס'111טז – חקירת עבירה, מניעת ביצוע עבירות, בירור זהות של גופה או אדם?

#### 4. מנגנוני הפיקוח והבקרה עדיין אינם מספקים בהינתן רגישות המידע

אכן, ביחס לתזכיר מחודש יולי 2021, נוספו בתזכיר הנוכחי חובות דיווח ליועמ"ש ולוועדה לביטחון הפנים בכנסת (ס' 10לב, 10לג לתזכיר), תקופות שמירה של המידע ועוד. אבל, מנגנונים אלה אינם מספיקים לאור העובדה שמדובר במערכת ביומטרית רגישה ובמערכת מבוססת בינה מלאכותית שעצם השקיפות שנדרשת כדי לאפשר פיקוח אפקטיבי על הפעלתה איננה בהירה עדיין.

בנוסף, האישורים להפעלה והצבת מצלמות מיוחדות/ביומטריות הן עדיין פנים-משטריים, על ידי 'גורם מאשר' – קצין בדרגת ניצב ומעלה או 'קצין מוסמך' בדרגת תת ניצב ומעלה, בהתאם לעניין, וללא פיקוח בית משפט; ההסדר כולל איסור על הצבת מערכת צילום ביומטרי המצלמת את כל המרחב הציבורי ביישוב, ואולם בנסיבות מסוימות ניתן להציב מערכות צילום ביומטריות המתעדות את כל דרכי הגישה ליישוב וממנו; ואף שהוקשחו תנאי ההעברה של מידע ממערכות צילום מיוחדות לגופים ציבוריים, רק לתכליות לשמן הוצבו לכתחילה המצלמות, כל עוד לא ברורים תנאי הצבת המצלמות מדובר למעשה במעגל שוטה.

לאור כל האמור, נדגיש: זיהוי פנים בשירות רשויות אכיפת החוק הוא עניין מסובך, רגיש, בעייתי ופוגעני. מדינת ישראל אינה צריכה להיות החצר האחורית של ניסויים בעניין זה והמסגרת החוקית לטיפול בזיהוי פנים צריכה להיעשות באופן מעמיק ויסודי יותר.

נשמח לעמוד לרשותכם בכל עניין,

בברכה,

עו"ד עמיר כהנא

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

התוכנית לדמוקרטיה בעידן המידע, המכון הישראלי לדמוקרטיה