

מדינת ישראל

משרד המשפטים

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-חוקתי)

ירושלים : י"ב אלול תשפ"ג

29 אוגוסט 2023

תיקנו : 803-04-2018-002141

סימוכין : 803-99-2023-044570

לכבוד

עו"ד איתן עטיה, מנהל כללי, פורום ה-15
שלמה דולברג, מנהל כללי, מרכז השלטון המקומי

שלום רב,

הנדון : פנייתכם בעניין הסדרת אופן קביעת מצלמות לפי חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008

סימוכין : מכתבכם מיום 1.2.2023

- במוקד פנייתכם שבנדון עומד הרצון של מספר רשויות המקומיות לעשות שימוש במערכת צילום מיוחדת המבוססת על טכנולוגיית זיהוי לוחית רישוי (LPR - License Plate Recognition), לשם אכיפת חוקי עזר העוסקים בצמצום זיהום אוויר.
סוגיה זו הובאה לפתחנו בעבר, ובחודש ינואר 2022 הכריע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) הקודם, עו"ד רוז נורי, כי אכיפת כניסת רכבים מזהמים באמצעות המצלמות האמורות, מחייבת הסמכה מפורשת בחקיקה. עוד נאמר כי ניתן לקדם תיקון לתקנות אשר יסדירו את הפעלת מצלמות בידי רשויות מקומיות לשם תיעוד כניסת רכבים שתנועתם הוגבלה "לאזור מופחת פליטות", בהתבססות על ההסדר הקיים בסעיף 1א27 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן : **פקודת התעבורה**) והתקנות שהתקין שר המשפטים מכוחו, המסדירות כבר כיום אכיפה באמצעות מצלמות בנתיבי תחבורה ציבורית.
- בפנייתכם מיום 1.2.2023 ביקשתם להציג את עמדתכם בסוגיה שבנדון על מנת שהסוגיה תיבחן בשנית. בעקבות כך, ביום 23.7.2023 התקיים דיון בראשותי, בהשתתפות נציגים, כמו גם נציגי רשויות מקומיות אחדות, נציגי משרד המשפטים, משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה ומשרד התחבורה.
בעמדה המפורטת שהוצגה על-ידכם, נטען כי לשם השימוש במערכות הצילום המיוחדות, אין צורך בהתבססות על סעיף 1א27 לפקודת התעבורה המחייב התקנת תקנות, אלא ניתן להתבסס על ההסמכה הכללית שבסעיפים 77א-77ב לפקודת התעבורה וסעיף 10 לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן : **חוק אוויר נקי**). בהקשר זה עוד נטען בדיון, כי האופן המבוקש לעשות שימוש במערכות הצילום המיוחדות אינו פוגע בפרטיות של בעלי רכב שאינו מזהם, שכן רק לגבי הרכבים המזהמים נעשית הצלבת נתונים המאפשרת את זיהוי בעל הרכב. כמו כן, הבעתם חשש מהשלכות רוחב שעלולות להיות להחלת ההסדר הקבוע בסעיף 1א27 לפקודת התעבורה על ענייננו, אם הדבר יתפרש כקביעה רוחבית לפיה הרשויות המקומיות מוסמכות לעשות שימוש במצלמות במרחב הציבורי רק מכוח הסדרה בחקיקה ראשית.
- לאחר שמיעת העמדות השונות בסוגיה, הגעתי לכלל מסקנה כי לשם שימוש באמצעי האכיפה המבוקש בענייננו נדרשת הסמכה מפורשת בחקיקה, וניתן להסתמך בעניין זה על ההסמכה שבסעיף 1א27 לפקודת התעבורה וההסדר המתחייב מכוחו.**

4. **נקודת המוצא לדיון היא כי עצם השימוש של הרשויות המקומיות במצלמות מסוג LPR מגלם פגיעה**

בפרטיות. מערכת מצלמות זו כוללת יכולת לזהות באופן אוטומטי מספרי רישוי של הרכבים העוברים בדרך, מסוגלת לאגור את המספרים שייקלטו ולהשוותם למאגרי מידע אחרים. למערכת מצלמות זו יכולת עיבוד נתונים אוטומטית בהיקף משמעותי, תוך יכולת הסקת מסקנות לגבי מיקומו של רכב מסוים, וכתוצאה מכך אף לגבי נתוני מיקומו ופועלו של אדם. מידע הנאסף באמצעות מערכת מצלמות זו מוחזק כמאגר מידע ולבעל המאגר, בענייננו הרשות המקומית, יש גישה ושליטה על הנעשה בו, על ההחלטה אם למחוק את המידע (או חלקו) בתום פרק זמן מסוים, לשמור את המידע, או איזה שימוש לעשות בו. יתר על כן, פעילות האכיפה המבוקשת תכלול הצבה והפעלה של מערך נרחב של מצלמות במרחב העירוני.

בהתאם למאפיינים אלו, שימוש במערכת מסוג זה פוגעת בזכות לפרטיות. אמנם בהתאם להסדר שגובש במסגרת הדיון על טיטוט התקנות, המידע לגבי הרכבים שאינם מזהמים אמור להימחק לאחר ההצלבה בין מספר הרישוי של הרכב לבין רשימת הרכבים המזהמים, אך אין בכך כדי לאיין את הפגיעה בפרטיות – בוודאי ביחס לבעלי הרכבים המזהמים (הגם שהיא לתכלית ראויה), אך גם ביחס ליתר בעלי הרכבים. טרם הצלבת המידע ומחיקתו, נאסף בידי הרשות מידע רב ורגיש על כלל עוברי הדרך. הפרדה בין איסוף המידע במערכת המצלמות טרם מחיקתו, לבין איסוף המידע בידי הרשות המקומית כבעלת מאגר המידע, היא מלאכותית. כאמור לעיל, מרגע שהמידע נאסף במערכת המצלמות יש לרשות המקומית גישה ושליטה על הנעשה בו, ואיסוף מידע מסוג זה כשלעצמו מהווה פגיעה בפרטיות הדורשת הסמכה מפורשת.

לאור האמור, אף שההסדר שהתגבש בטיטוט התקנות הוא מאוזן ומידתי, הוא אינו פוטר מהצורך בהתבססות על הסמכה מפורשת לצורך יישומו. למעשה, מידתיות ההסדר שהתגבש היא במידה רבה תולדה של הדיונים שנערכו על נוסח התקנות, ויש בכך כדי לחדד את החשיבות בהתבססות על הסמכה מפורשת של המחוקק המתווה את אמות המידה להפעלת הסמכות.

5. **כפי שיפורט להלן, הוראות החוק שאתם מבקשים להתבסס עליהן בפקודת התעבורה ובחוק אוויר נקי, אינם מבססים הסמכה מספקת להצבת המצלמות האמורות.**

6. בפנייתכם כאמור ביקשתם להסתמך על ההסמכה של רשות מקומית בסעיף 77א(ג) לפקודת התעבורה להכין תכנית שתכלול נקיטת "אמצעים שבכוונת הרשות המקומית לנקוט לשם עמידה ביעדים לצמצום זיהום אוויר מתחבורה בתחומה"; על סעיף 77 לפקודה המסמך רשות מקומית לקבוע חוק עזר להגבלת תנועת כלי רכב מנועי מזהמים, ובכלל זה "האמצעים שיינקטו לגבי רכב הנוסע בניגוד לאיסור או להגבלה כאמור"; ועל סעיף 10 בחוק אוויר נקי המסמך התקנת חוקי עזר לקביעת "הוראות מיוחדות לשם מניעה וצמצום זיהום אוויר בתחומה".

7. בחינת הוראות החוק האמורות מעלה, כי כבר במישור הלשוני, הן אינן כוללות הסמכה להצבת מצלמות לשם אכיפת חוקי עזר העוסקים בצמצום זיהום אוויר. עניינם של סעיפי פקודת התעבורה ב"אמצעים, שיינקטו לגבי רכב הנוסע בניגוד לאיסור", ופשוטם של דברים היא שהמחוקק הטיל על הרשות המקומית לקבוע תוכניות לניהול והסדרה, לשימוש בכל אותם אמצעים שניתנו לה, כדוגמת קנסות, גרירת רכב, עיכוב על ידי פקח, הכל בהתאם לסמכויות שניתנו בפקודה, וכלפי רכבים מזהמים בלבד. אין בסעיפים אלה הסמכה להצבה ולהפעלה של אמצעי איסוף מידע על כלל הרכבים הנעים ברחבי העיר.

ומנגד, שימושים אחרים במערכות צילום מיוחדות עוגנו בהסדרים ייעודיים בחקיקה, שקבעה בעניינם סמכות מפורשת ומפורטת בחקיקה ובחקיקת משנה. כך, בפקודת התעבורה עצמה נקבע הסדר לעניין

אכיפת שימוש שלא כדין בנתיבי תחבורה ציבורית באמצעות מצלמות, הן על ידי רשויות מקומיות והן על ידי מפקחי משרד התחבורה; כך ההסדר הקבוע בחוק מס להפחתת גודש התנועה באזור גוש דן, התשפ"ב-2021; וההסדר הקבוע בחוק נתיבים מהירים, התש"ס-2000. בהסדרים אלה יש הסמכה מפורשת להצבת מצלמות (להבדיל מנקיטת אמצעי אכיפה כלליים), לצד התווית אמות מידה שתכליתן הגנה על פרטיות האזרחים ושמירה על אבטחת מידע. בכלל זה נקבעו הוראות הנוגעות לאיסוף המידע ותפעול המצלמות, לשימוש במידע המתקבל מהמצלמות ואופן שמירתו, והסמכה לשר המשפטים, במנגנון הקבוע בחוק, לקבוע תקנות בעניינים שונים הנוגעים להגנת הפרטיות ואבטחת מידע.

הסדרים דומים קיימים כאמור ביחס לסעיף 1א27 לפקודה, ולעומת זאת נעדרים לחלוטין מסעיפים 77א-77ב לפקודה ומחוק אוויר נקי.

הדברים האמורים מקבלים חיזוק ברור גם מעיון בהיסטוריה החקיקתית של הוראות הפקודה האמורות.¹

8. להשלמת התמונה אציין כי בימים אלה מקדמת הממשלה תיקון לפקודת המשטרה אשר יסדיר, בין היתר, את שימוש המשטרה במערכת מצלמות דומה. הצעת החוק הממשלתית הונחה על שולחן הכנסת לקריאה שניה-שלישית ביום 23.7.2023.²

¹ כך, בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מיום 3.2.2008, טען מר משה בלסנהיים, מנהל הרשות לאיכות הסביבה בעיריית תל אביב, כי יש חוסר בהירות ביחס למונח "אמצעים" שהרשות יכולה להפעיל לשם נקיטת בצעדי מפקחי זיהום. עוה"ד רוני טלמור, נציגת משרד המשפטים, הסבירה כי מדובר בפעולות שיחייבו את הרשות במסגרת תכנית שתוכן על-ידה. גבי מילכה כרמל, היועצת לאיכות הסביבה במרכז השלטון המקומי השיבה שהדבר לא נותן מענה לדברים שאינם בסמכות הרשות. מר בלסנהיים הוסיף כי "תוכנית של ניהול תחבורה לבד איננה מספיקה" והציע לכוון אותה גם באפשרות "לקבוע אמצעים טכנולוגיים בכלי הרכב". יו"ר הוועדה, חה"כ דב חנין דחה הצעה זו והבהיר כי "הרשות המקומית תוכל להציע אמצעים במסגרת התכנית. מדובר באמצעים של ניהול והסדרה... אין שום מניעה שהרשות תציע אמצעים אחרים לעמידה ביעדים שנקבעו. אם זה לא בתחום סמכותה היא לא תוכל לחייב את האמצעים האלה, היא תוכל רק להצהיר, היא תוכל להעלות רעיונות" (ראו עמודים 14-15 לפרוטוקול הדיון).

גם מהמשך הדיון שעסק בסמכויות האכיפה, עולה כי לא הייתה כוונה להסמיך את הרשויות המקומיות לאכוף באמצעות מצלמות. כך למשל, נדונה השאלה האם "האמצעים" שרשאית לתת הרשות" כוללים קנס או גם סמכות עיכוב. אין שום אינדיקציה בדיונים לתפישה לפיה האכיפה תיעשה באמצעות מעקב ואיסוף מידע. יתרה מכך, נציג חברת אגד הציע כי בחזית אוטובוס תותקן מצלמה, ויו"ר הוועדה השיב כי הוא אינו מתנגד להצעה, "אבל לא בחוק הזה" (שם, בעמ' 39). לקראת סיום הדיון שבה ועלתה השאלה אילו אמצעים יכולים להינקט לגבי רכב וזאת בהשוואה לסמכות העיכוב הכתובה במפורש. במענה לכך השיב יו"ר הוועדה כי הכוונה לאיזה אמצעים נוקטים לגבי רכב שנוסע בניגוד להגבלה, כשהציפייה שחוקי העזר יתייחסו לסוגיות כמו צילום רכב וגרירת רכב. הודגש כי מדובר באמצעים שיינקטו כלפי רכב ולא כלפי הנוהג ברכב (שם, בעמ' 49).

ומנגד, בדיוני הכנסת ביחס לסעיף 1א27 לפקודת התעבורה עולה בבירור כי הכנסת עמדה על הכללת הוראות הגנת הפרטיות בחקיקה הראשית ביחס להצבת מצלמות על-ידי הרשויות המקומיות (ואף התנתה את כניסת סמכות זו לתוקף בכפוף להתקנת תקנות הנוגעות להגנת הפרטיות).

ראו למשל לעניין זה את דברי יו"ר ועדת הכלכלה, חה"כ איתן כבל, בדיון בכנסת בסעיף 1א27 בדבריו למנכ"ל משרד התחבורה:

"מה שמטריד אותי יותר מכול בתהליך הזה נוגע לשמירת הפרטיות, על כל המשתמע מכך. במקום אחר, בכובע אחר, בדיונים אחרים, מי שמכיר אותי מהדיונים על המאגר הביומטרי, אני נאבק מאבק לא פשוט על שמירת הפרטיות של אזרחי מדינת ישראל. בתוך הצעת החוק המונחת כאן לפנינו יש כל מיני עניינים שצריך להסדיר אותם, שיינתן להם מענה מלא.

אני כבר אומר לך, אין כל רשות מקומית עושה שבת לעצמה. יש אחריות שלכם, יש אחריות של משרד המשפטים והגורמים האחראים על זה. אם אבנה על כך שכל רשות מקומית תקבע לעצמה קריטריונים וכללים – אדוני המנכ"ל, אתה יודע מה יהיה. יש לכל אחד את התחום שלו, את האחריות שלו, את המומחיות שלו. בזה לא יהיו פשרות, זה קו מנחה. אנחנו רוצים לקדם את הצעת החוק, אנחנו בעד הצעת החוק, אבל זה לא "יום הרת עולם, היום תעמיד במשפט". זה דחוף, זה חשוב, אבל לא תוך כדי תנועה נדרוס בדרך את הפרטיות של אזרחי מדינת ישראל. זה דבר אחד."

בעניין תיקון זה קיימת עתירה תלויה ועומדת (בג"ץ 641/21 האגודה לזכויות האזרח נ' משטרת ישראל), במסגרתה טענה המדינה כי המערכת מופעלת בסמכות, נוכח הסמכויות הייחודיות הקיימות למשטרת ישראל, מכוח סעיפים 3 ו-5 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, והחובה המוטלת על משטרת ישראל לחקור עבירות פליליות מכוח הוראות חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, בשים לב למשימות המוטלות על משטרת ישראל כאמונה על מניעת פשיעה ופח"ע ועל חקירה ופענוח עבירות שבוצעו. סמכויות אלה והתכליות שבבסיסן רחוקות מסמכויות הנתונות לשלטון המקומי, המתמקדות בשירות לתושבי העיר ושיפור איכות חייהם.

לצד זאת, אף בהקשר זה עמדת המדינה, כפי שבאה לידי ביטוי גם בתשובה לעתירה, היתה כי גם ביחס למשטרה היבטים מסוימים של השימוש במערכת עין הנץ ראוי שיוסדרו בחקיקה ראשית, כחלק מהסדרה כוללת של כל היבטי השימוש במערכות צילום מיוחדות. על כן, המדינה פועלת לקידום הצעת חוק כאמור לעיל.

בנוסף, על אף שהמדינה סברה כי סמכויות המשטרה האמורות מהוות הסמכה מפורשת לשימוש זה, ביום 11.1.2022 ניתן צו על תנאי המורה למדינה ליתן טעם מדוע לא תחדל מלעשות שימוש במערכת המצלמות עד אשר יוסדר השימוש בה בחקיקה מתאימה. בהתאם להחלטות בית המשפט, המדינה מעדכנת את בית המשפט מעת לעת על התקדמות הליך החקיקה.

9. לבסוף אציין לעניין החשש בדבר השלכות הרוחב בכל הנוגע למצלמות "רגילות" שאינן פועלות בטכנולוגיה של LPR הרי שעל אף שהשימוש בהן פוגע בפרטיות הרי שהפגיעה פחותה משמעותית באופן שלא דורש הסמכה זהה. אציין כי לפי סעיף 1א27(ג) לפקודה "אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי לגרוע מסמכויות הרשות המקומית לפי כל דין, ככל שניתנו". סעיף זה כמובן יחול אף בענייננו ונותן לטעמי מענה לחשש שהובע לעניין ההסדרים הקיימים העושים שימוש במצלמות "רגילות". מנגד, קבלת טענתכם עלולה להוביל להשלכות רוחב הפוכות, בהסדרים אחרים שהממשלה מקדמת הנוגעים להצבת מערכות צילום מיוחדות, במסגרתם אנו דורשים הסמכה מפורשת וכן עומדים על כך שהיא תכלול הסדרה של סוגיות ליבה שונות בהיבטי פרטיות ואבטחת מידע.

10. על רקע כל האמור, התפתחות הטכנולוגיה והשימוש הגובר במערכות צילום מיוחדות, ולאור ההבחנה המהותית הקיימת בין סוגי המצלמות, יש חשיבות מיוחדת בעמידה על כלל משפטי אחיד וברור לעניין הסדרת השימוש במערכות צילום מיוחדות מסוג זה. למותר לציין, כי גם לו לא היתה חובה משפטית להסדרה בחקיקה, הרי שזו היא דרך המלך, הן מבחינה ציבורית והן מבחינה ההרמוניה החקיקתית. לא בכדי קבע המחוקק בפקודת התעבורה הסדר מפורט שקובע את אופן השימוש של הרשויות המקומיות במצלמות מסוג זה. כלומר המחוקק נתן דעתו להסדר הוראות רוחביות להגנה על הפרטיות לאכיפה באמצעות מערכות צילום מיוחדות. מעטפת נורמטיבית זו, שעוצבה בקפידה בדיוני הכנסת ובעבודת המטה הממשלתית, נכון שתחול על הפעלת מצלמות דומות גם בהקשר שלנו, בין היתר כדי להבטיח החלה אחידה של נורמות ביחס לכלל הרשויות שיבקשו לאכוף בדרך זו. נורמות אלה כוללות הסדרים שונים הנוגעים לשמירת המידע, מחיקת המידע, שימושים מותרים במידע, הגנות על אבטחת מידע, הגבלות על העברת מידע ועוד.

² הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 39), התשפ"ג-2023.

לאחר עבודת מטה נרחבת, בשיתוף משרדי הממשלה, והרשויות המקומיות שמבקשות לעשות שימוש בסמכות זו, גובשו טיוטה לתיקון התוספת האחת עשרה לפקודת התעבורה וטיוטת תקנות לצדו, אשר יאפשרו את קידום התכלית המבוקשת תוך צמצום הפגיעה בפרטיות העוברים והשבים במרחב הציבורי. ככל שתתקבל הסכמת שר הפנים, הנדרשת לטובת השלמת המהלך החקיקתי, ניתן יהיה מבחינתנו לקדם את התיקונים הנדרשים אשר יאפשרו לרשויות המקומיות לעשות שימוש במערכות צילום מיוחדות כמבוקש.

בברכה,



אביטל סומפולינסקי, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-חוקתי)

העתקים:

היועץ המשפטי למשרד הפנים
היועצת המשפטית למשרד להגנת הסביבה
היועצת המשפטית למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים
משתתפי הדיון