

29 מרץ 2020

ד' ניסן תש"פ

## המלצות הרשות להגנת הפרטיות: היבטי פרטיות של שימוש ברחפנים

### רקע ומבוא

הנחיית רשם מאגרי המידע מס' 4/2012 בנושא 'שימוש במצלמות אבטחה ומעקב במאגרי התמונות הנקלטות בהן'<sup>1</sup> (להלן - "ההנחיה הכללית") מפרטת כיצד מצלמות מעקב משפיעות על כלל האוכלוסייה המנוטרת, וסוקרת את החובות על פי דין החלות על מי שמתקין את המצלמות במרחב הציבורי ומשתמש במידע הנקלט בהן.

מסמך זה כולל את המלצות הרשות להגנת הפרטיות בדבר דרך המימוש הראויה (Best Practice) של הוראות ההנחיה הכללית ביחס לאיסוף ועיבוד מידע אישי באמצעות רחפנים.

### כללי

1. כלי טיס בלתי מאוישים קטנים וטיסנים המוטסים מרחוק, שיכנו יחד במסמך זה "רחפנים"<sup>2</sup>, זמינים מזה מספר שנים לשימוש רחב בכל מגזרי החברה והמשק, ומשמשים למגוון מטרות ציבוריות, מסחריות ופרטיות<sup>3</sup>. השימוש בכלים אלה הופך נפוץ יותר ויותר ביחס ישר לירידה במחירם, ולקלות רכישתם בחנויות קמעונאיות ובאתרי מסחר מקוונים. כיום מחיר הפשוטים שברחפנים לא עולה על עשרות של שקלים ולעיתים מזומנות רחפן אף מוצע כמתנה נלווית למוצר או שירות אחר. התוצאה היא שרחפנים הפכו זה מכבר למוצר מדף טריוויאלי, הזמין לשימוש שגרתי וניתן לשליטה באמצעות אפליקציות סמארטפון גם בידי אנשים פרטיים, קל וחומר בידי ארגונים.

2. מעצם טיבו, מוטמעת בכל רחפן מערכת שליטה מרחוק המאפשרת קליטה ושידור של אותות דיגיטאליים. ניתן להתקין על רחפנים חיישנים נוספים הקולטים סוגים מגוונים של

<sup>1</sup> הנחית רשם מאגרי מידע מס' 4/2012 בנושא "שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן": <http://www.justice.gov.il/Units/ilita/LawInfo/Hanchayot/HanchayotBetokey/Pages/hanchayot.aspx>

<sup>2</sup> להגדרה ראו:

Article 29 Data Protection Working Party WP231 – Opinion 1/2015 on Privacy and Data Protection Issues relating to the Utilisation of Drones (hereinafter – **WP 29 opinion**).

<sup>3</sup> לסקירה כללית בדבר שוק כלי הטיס הבלתי מאוישים, מאפייניהם, השימושים בהם והסדרתם ראו: הכנסת – מרכז המחקר והמידע, "כלי טיס בלתי מאוישים מסוג רב-להב בישראל: הזדמנויות וסיכונים", מוגש לוועדת המדע והטכנולוגיה 2.1.2017 (להלן – סקירת מרכז המחקר של הכנסת <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03890.pdf> - ( ; לפירוט נוסף של השימושים – א. וולובלסקי, שימושים אזרחיים בכטב"מים – אתגר חדש לזכות לפרטיות, משפט ועסקים יט תשע"ז (דצמבר 2016) 993-1066 (להלן – וולובלסקי)).

אינפורמציה מסביבת הרחפן, אוגרים אותה או משדרים אותה למחשב מרוחק. הנפוץ בחיישנים המותקנים ברחפנים הוא מצלמת וידאו, המשמשת תכופות גם לשליטה בכלי. אבל שימוש נעשה גם בסנסורים נוספים כגון: חיישנים תרמיים; רדאר; אינפרא אדום; GPS; חיישנים קוליים; מקלטי תקשורת המזהים גלים אלקטרומגנטיים כדוגמת WiFi, RFID, Bluetooth, סלולאר, ואותות דומים המשודרים מסמארטפונים, חפיצים (Gadgets) אחרים המחוברים לרשת האינטרנט, כרטיסים חכמים, ואובייקטים מזהים אחרים הנישאים בדרך קבע בידי אנשים; ואף חיישנים בעלי יכולת זיהוי חומרים כימיים או ביולוגיים.<sup>4</sup>

3. רחפן לא כפוף למגבלות פיזיות וגיאוגרפיות ומסוגל לנטר שטחים גדולים ולצלם מתחמים אינטימיים כגון חצרות מגודרות או מבעד לחלונות מעל מפלס הרחוב, שאינם נגישים למצלמות קרקעיות. טכנולוגיות בינה מלאכותית ושליטה מרחוק מאפשרות לתכנת את כלי הטיס לבצע משימות ניטור באופן אוטונומי, ואף להפעיל "להקה" של רחפנים לפעילות מעקב מתואמת, גם ללא צורך בקו ראייה ישיר למפעיל או במעורבות מתמדת שלו.

4. תכונות אלה של הרחפן ושל ההתקנים שעליו, במיוחד מצלמות המשולבות ביכולות עיבוד וידאו מתקדמות<sup>5</sup> ובאפשרות לבצע בקלט ניתוחי ביג דאטה מתוחכמים – הופכות את כלי הטיס הבלתי מאויש לסוג חדש לגמרי של אמצעי מעקב יעיל וחודרני במיוחד, המסוגל לאסוף מידע רגיש לאורך זמן, בכל שעות היממה ותנאי מזג אוויר, ואף מבעד לקירות ומכשולים.

5. חמור מכך, בגלל גודלו הזעיר של הרחפן והרום בו הוא טס, הציבור אינו יכול לדעת אל נכון היכן ומתי הוא מתועד: לא תמיד ניתן יהיה להבחין בקרבתו של רחפן, וגם כאשר נוכחותו תורגש קשה יהיה לדעת מה תחום הכיסוי שלו, אילו טכנולוגיות משמשות אותו לאיסוף מידע, לאיזו מטרה ובידי מי. בנסיבות אלה, ככל שתגדל תפוצת הרחפנים – תלך ותרווח בציבור התחושה מרפת הידיים כי פוטנציאלית הכל נתונים למעקב קבוע ומתמיד, בכל מקום ובכל שעה.

6. בעולם כזה בו כלי טיס זעירים זמינים לכל דורש, יכולים לתעד את מכלול ההתנהלות האנושית ללא מגבלה של זמן, מקום, נגישות או רגולציה – עלולה להיאבד האפשרות להיטמע ברחובה של עיר ללא מבט חיצוני מפקח וממשטר, ולהיפגע יכולתם של התושבים לממש את אישיותם ואת זכויות האדם המוקנות להם. זהו קו פרשת מים, שינוי מהותי ומשמעותי

<sup>4</sup> ראו WP 29 opinion p 6.

<sup>5</sup> כגון זיהוי אוטומטי של פנים ושל מאפיינים ביומטריים נוספים, זיהוי לוחיות רישוי, זיהוי מצבים, ויכולת להינעל ולעקוב באופן רציף אחר מסלול תנועת האובייקט המצולם; ראו WP 29 opinion בעמ' 6.

ברוחות הציבור שללא הסדרה הולמת צופן פגיעה קשה בזכות לאנונימיות במרחב הפיזי, בהמשך לפגיעה הקשה בה זה מכבר במרחב הוירטואלי – אינטרנטי.

7. בהשוואה לסיכוני הפרטיות הגלומים במצלמות קרקעיות, השימוש המתרחב ברחפנים מוביל אפוא לקפיצת מדרגה בהשפעת טכנולוגיות המעקב על זכויות הציבור ורווחתו, ויוצר סיכון חדש, חמור פי כמה מונים, לפרטיות נושאי המידע.

8. להתפתחות דרמטית זו בסוג הסיכונים לפרטיות ובחומרתם מציעות המלצות אלה מענה, כהתפתחות טבעית להנחיה הכללית. נקודת המוצא של המסמך היא שדרישות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: "החוק") כפי שפורשו בהנחיה הכללית, הן ניטרליות לחידושים טכנולוגיים וממשיכות לחול גם על איסוף מידע אישי באמצעות רחפנים. על רקע זה, מבהירות ההמלצות את עמדת הרשות בדבר האופן בו יש להתאים את יישום דיני הגנת המידע המסורתיים לעידן של ניטור מקיף וחודרני מן האוויר, ויש לקרוא אותן כהצעה לדרך מומלצת ליישום ההנחיה הכללית על רחפנים. כמו ההנחיה הכללית, גם מסמך זה משקף תפיסת רגולציה מאוזנת ומפוכחת של הרשות להגנת הפרטיות, המכירה ביתרונות הקדמה הטכנולוגית עד לגבול בו פגיעתם בזכות לפרטיות שומטת את הקרקע מתחת לערכי היסוד עליהם מגנה הרשות.

9. כמפורט בהמשך, עמידה בדרישות החוק מצריכה הטמעה של עקרונות הגנת המידע לאורך כל שלבי מחזור החיים של השימוש ברחפן, כולל תכנון מוקדם של המכשיר והטכנולוגיות המשמשות אותו או מותקנות עליו לפי תפיסת העיצוב לפרטיות.

10. פרטיות איננה חזות הכל. השימוש הגובר ברחפנים מציף אתגרים וסיכונים נוספים במיוחד בתחום הבטיחות והביטחון<sup>6</sup>. למטרה זו רשויות תעופה ברחבי העולם פרסמו הנחיות ותקנות להסדרה ורישוי של השימוש בכלי טיס לא מאויישים. הוראות ביחס להטסת כלי טיס בלתי מאויישים (להלן – כטב"מים) פרסמה גם רשות התעופה האזרחית בישראל (רת"א) מכוח חוק הטיס, התשע"א - 2011, אשר בימים אלה מקיימת עבודת מטה לעדכון והתאמה שלהן למאפיינים הטכנולוגיים של הרחפנים ולמגמות רגולציות כטב"מים בעולם<sup>7</sup>. מתוך שלא

<sup>6</sup> לדוגמא ראו דו"ח ביקורת מיוחד של מבקר המדינה מס' 006-2017 מיום 15.11.2017 בנושא "ההיערכות הלאומית להגנה מפני איום הרחפנים": <http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/608.aspx>.

<sup>7</sup> ראו פרוטוקול דיון ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת מיום 21.11.2017 בנושא "אסדרת השימוש ברחפנים לצרכים אזרחיים ולצרכי אכיפה". בנוסף, ראו – טיוטת תקנות הטיס (הפעלת טיסן), התשע"ט-2019 [https://caa.gov.il/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=8419-tissanim-clean-16-06-2019&category\\_slug=2015-10-13-06-39-40-5&Itemid=669&lang=he](https://caa.gov.il/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8419-tissanim-clean-16-06-2019&category_slug=2015-10-13-06-39-40-5&Itemid=669&lang=he), וכן טיוטת תקנות הטיס (הפעלת מערכת כטב"ם קטן), התש"ע-2019 [https://caa.gov.il/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=8415-katbam-clean-16-06-2019&category\\_slug=2015-10-13-06-39-40-5&Itemid=669&lang=he](https://caa.gov.il/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8415-katbam-clean-16-06-2019&category_slug=2015-10-13-06-39-40-5&Itemid=669&lang=he).

לשמה, מסייעת לעיתים רגולציית התעופה המבוססת על שיקולי בטיחות, לצמצם בעקיפין גם את סיכוני הפרטיות המלווים הפעלה של רחפן. כך למשל החובה שהטילה רת"א לשמור על קשר עין עם הרחפן בנסיבות מסויימות; וכן דרישתה לגובה טיסה מינימאלי של 5,000 רגל בעת הטסה מעל אזורים מאוכלסים.<sup>8</sup>

### תחולת ההמלצות

11. תחולתן הישירה והמרכזית של ההמלצות היא על הפעלה של רחפן היוצרת "מאגר מידע" כהגדרתו בסעיף 7 לחוק. לענייננו מדובר בכל אוסף של צילומים או של נתונים אחרים אודות אדם מזוהה או ניתן לזיהוי, הנקלטים בחיישנים המותקנים על הרחפן ונשמרים בפורמט דיגיטלי הניתן לעיבוד ממוחשב.

12. הגדרת מאגר מידע בחוק מחריגה מתחולתה אוסף של נתונים המיועד "לשימוש אישי שאינו למטרות עסק". חריג זה הפוטר מתחולת פרק ב' לחוק מאגר המיועד לשימוש ביתי, משקף את העובדה שבעת חקיקתו לפני קרוב לארבעה עשורים, צפה החוק וביקש להציע מענה לסיכוני הפרטיות המוגברים הנובעים מעיבוד ממוחשב של מידע בידי "האח הגדול" – המדינה ותאגידי ענק ציבוריים או פרטיים המנהלים כמויות גדולות של מידע רגיש; ברבות השנים גם מאגרים המנוהלים בידי "אחים בינוניים" – תאגידים וארגונים קטנים יותר ויחידים המנהלים מאגר לצורכי עסק – החלו לאסוף מידע רב ורגיש, באופן שהסיר ספק בדבר הצידוק בתחולתן של הוראות פרק ב' לחוק גם עליהם.

13. לאור התפתחות הטכנולוגיות המשמשות רחפנים לצורכי איסוף מידע, סבורה הרשות שלא רחוק היום בו יעלה הצורך לערוך בחינה פרשנית מחודשת של תחולת הוראות החוק בעניין מאגרי מידע גם ביחס ל"אחים הקטנים" – כגון יחידים המפעילים רחפנים לאיסוף כמויות גדולות של מידע רגיש על אחרים, גם שלא למטרות עסק. לנוכח חומרת הסיכון לפרטיות והתפוצה הרחבה של שימוש פרטי ברחפנים, יתכן שפרשנות תכליתית ומעודכנת של הוראות החוק תוביל בעתיד הלא רחוק למסקנה לפיה פטור "השימוש הביתי" לא יחול על יחיד המשתמש ברחפן לאיסוף כמויות גדולות של מידע רגיש, כל שכן כאשר מידע זה שמור ברשת; מהלך פרשני זה יקבל כמובן משנה תוקף ביחס ישר לחומרה ולמידתיות של הפגיעה בפרטיות, ככל שיגדל היקף הנתונים הנשמר בידי היחיד וככל שעיבודם יסתייע בטכנולוגיות מתוחכמות המאפשרות איסוף מידע רגיש יותר. בדין האירופי בו קיים חריג דומה ל"שימוש ביתי", נקבע

<sup>8</sup> וולבלסקי 1023. [https://caa.gov.il/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=8062-katbam-ria&category\\_slug=2015-10-13-06-39-40-5&Itemid=669&lang=he](https://caa.gov.il/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8062-katbam-ria&category_slug=2015-10-13-06-39-40-5&Itemid=669&lang=he), ודוח RIA בנושא הפעלת מערכות כטב"ם קטן וטיסנים - [https://caa.gov.il/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=8062-katbam-ria&category\\_slug=2015-10-13-06-39-40-5&Itemid=669&lang=he](https://caa.gov.il/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8062-katbam-ria&category_slug=2015-10-13-06-39-40-5&Itemid=669&lang=he)

זה מכבר ששימוש פרטי ואישי ברחפן מצלם כפוף בכל זאת לדיני הגנת המידע<sup>9</sup>, ושמעקב וידאו קבוע המכסה שטח ציבורי, או מופץ לכל דכפין באינטרנט – לא יכול להיחשב כפעילות אישית או ביתית החוסה תחת הפטור.<sup>10</sup>

14. בכל מקרה, כבר כיום הפעלת הרחפן כפופה לדיני הפרטיות הכלליים שהפרתם מעמידה את המפעיל בחשיפה משפטית לסנקציות הפליליות והאזרחיות המנויות בפרק א' לחוק. לכן אפילו עוד בטרם החלת פרשנות מרחיבה של תחולת החוק על שימוש פרטי ברחפן, יכולות המלצות אלה לשמש את המפעיל הפרטי לפחות כעקרונות פעולה ראויים (Best Practice) שיתוו לו את הדרך להשתמש ברחפן באופן חוקי, החוסה תחת הגנת תום הלב שבסעיף 18 לחוק.

15. הפעלת רחפנים למטרות אכיפה פלילית או בטחון המדינה בידי רשויות המדינה וגופי בטחון, הכפופים למשטר נורמטיבי ספציפי בחוק ובדינים אחרים – איננה מצויה בליבת העניינים עליהם חל המסמך. אולם ההמלצות חלות כמובן באופן מלא על כל שימוש ברחפן בידי רשויות מדינה וגופים ציבוריים אחרים, כולל למטרות פיקוח מנהלי ורגולציה.

#### ההמלצות

16. על ניהול מאגר של צילומים הנקלטים במצלמת רחפן יחולו הוראות ההנחיה הכללית, בשים לב להמלצות המפורטות להלן. בהתאמות ובשינויים המחויבים חלות ההמלצות גם על שימוש ברחפן ובחיישנים המותקנים עליו, לאיסוף סוגים נוספים של מידע אישי, שאינם צילומי וידאו.

#### אופן קבלת ההחלטה ותנאים מוקדמים לשימוש ברחפן

17. כפי שמבהירה ההנחיה הכללית ביחס למצלמות מעקב קרקעיות,<sup>11</sup> קל וחומר שגם את ההחלטה העקרונית על עצם השימוש ברחפנים רצוי לקבל באופן מושכל ומודע לאחר בחינה מדוקדקת של צרכים וחלופות, תוך יישום של תנאי פסקת ההגבלה החוקתית באורח התואם והולם למאפייני הייחודיים של הרחפן.

<sup>9</sup> Opinion of the **European Data Protection Supervisor** 2015/C 48/04 on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on 'A new era for aviation — Opening the aviation market to the civil use of remotely piloted aircraft systems in a safe and sustainable manner'; s. 68.

<sup>10</sup> WP 29 opinion בעמ' 9, וההפניה שם לפסק דינו של בית הדין האירופי לצדק בעניין **Rynes**.  
<sup>11</sup> סעיף 3.1.1.1 להנחיה הכללית.

18. מאפיינים ייחודיים אלה מקנים משנה חשיבות לצורך להקדים לקבלת ההחלטה על שימוש ברחפן עריכת תסקיר השפעה על פרטיות (Privacy Impact Assessment): הליך מובנה המנתח באופן מקיף ושיטתי את השפעת השימוש בטכנולוגיה על פרטיות נושאי המידע, מזהה את מכלול הסיכונים לפרטיות, ומציע את הדרך לצמצם אותם למינימום<sup>12</sup>. תסקיר הוא השלב המקדמי ביישום תפיסת "העיצוב לפרטיות (Privacy By Design)" (או PBD) וקונספט "פרטיות כברירת מחדל (Privacy by Default)" (שיכונו להלן ביחד – עיצוב לפרטיות), הדוגלים בעיצוב מערכת המידע להגנה אופטימאלית על הפרטיות ולצמצום איסוף המידע ועיבודו למינימום ההכרחי, כבר משלב התכנון המוקדם וגם לאורך כל מחזור החיים של איסוף המידע והשימוש בו. לדעת הרשות, עריכת מוקדמת של תסקיר חשובה לבחינת מידתיות השימוש ברחפן, ומהווה אמצעי יעיל למימוש שאר החובות שמטיל החוק על בעל מאגר נתונים הנאספים באמצעותו.<sup>13</sup>

19. עקרון החוקתיות ובמיוחד דרישת המידתיות האוסרת על פגיעה בפרטיות המצולמים במידה העולה על הנדרש, חלה במישרין על גופים ציבוריים; אך גם על גורמים פרטיים מכוח עקרונות משפטיים נוספים<sup>14</sup>, לרבות הגבלת היקף ההגנה שמקנה סעיף 18(2) לחוק לפגיעה בפרטיות שהייתה גדולה מן הנחוץ באופן סביר לערכים להם ניתנה הגנה.<sup>15</sup>

20. כפי שפורט בהנחיה הכללית<sup>16</sup>, השימוש ברחפן-מנטר יעמוד בדרישת המידתיות אם יקיים את שלושת הקריטריונים הבאים:

- 20.1. האם הרחפן מהווה בכלל אמצעי מתאים להשגת המטרה המבוקשת?
- 20.2. האם אפשר להשיג את המטרה באמצעי שפגיעתו בפרטיות פחותה?
- 20.3. האם התועלת מהשגת המטרה עולה על הפגיעה בפרטיות העלולה להיגרם מן השימוש ברחפן?

<sup>12</sup> להרחבה ראו: [https://www.gov.il/he/Departments/General/privacy\\_by\\_design](https://www.gov.il/he/Departments/General/privacy_by_design).

<sup>13</sup> לחשיבות עריכת תסקיר השפעה על פרטיות בטרם שימוש במצלמות מעקב בכלל, ותוך שימוש ברחפנים בפרט ראו

WP 29 opinion p14, וכן –

"In the picture: A data protection code of practice for surveillance cameras and personal information"

ICO 2015 (hereinafter – ICO) p. 32.

<sup>14</sup> סעיף 2.10 להנחיה הכללית.

<sup>15</sup> סעיף 20 לחוק.

<sup>16</sup> סעיף 3.1.1.2.2 להנחיה הכללית.

21. החומרה היתרה של סיכוני הפרטיות הנובעים ממעקב באמצעות רחפנים משנה ומחמירה את האיזון בקריטריון השלישי של נוסחת המידתיות, ודאי בהשוואה לשימוש במצלמות קרקעיות. לכן טרם שימוש ברחפן האוגר נתוני מידע אישי, רצוי כי כל מפעיל, ציבורי ופרטי כאחד, יצביע על הצדקה משמעותית: אינטרס לגיטימי משמעותי וכבד משקל, אשר התועלת מקידומו תהיה גדולה מספיק כדי לעלות על הנזק המוגבר לפרטיות ולהצדיק אותו. או לחילופין נסיבות המצביעות על מודעות והסכמה של קהל המצולמים.

22. ההצדקה שתידרש תהיה משמעותית עוד יותר ככל שטכנולוגיות האיסוף בהם מבקשים להשתמש יהיו חודרניות ובעלות פוטנציאל גדול יותר לאיסוף מידע אישי רגיש ולפגיעה חמורה יותר בפרטיות. לכן, גם לגבי טכנולוגיות אלה ראוי לערוך בחינה של החלופות.

23. רשות ציבורית תידרש ע"פ עקרונות המשפט המנהלי גם לבחון האם מטרת הפעלת הרחפן מצויה בכלל בתחום סמכותה, והאם קיימת הוראת חוק המסמיכה אותה להפעיל אמצעי מעקב בעל פוטנציאל כה גדול לפגיעה בפרטיות.<sup>17</sup>

#### מידתיות בהפעלת הרחפנים לשם איסוף מידע ועיבוד

24. כבר כיום כלי הטיס הבלתי מאוישים כוללים יכולות ניטור משמעותיות. כפלטפורמה עליה ניתן להתקין בכל עת את הפיתוחים הטכנולוגיים המתקדמים ביותר, פוטנציאל המעקב הגלום ברחפנים הוא כמעט בלתי מוגבל. מסיבה זו בחינת המידתיות לא יכולה להסתיים עם קבלת ההחלטה הראשונית על השימוש ברחפן. יישום עקרונות העיצוב לפרטיות ובחינה שוטפת של מידתיות השפעתו על הפרטיות צריכים ללוות את הפעלת כלי הטיס בכל משך השימוש בו, כאשר הטמעה של חידושים טכנולוגיים, תצריך בדרך כלל השלמה של תסקיר ההשפעה על הפרטיות שנערך בשלב המוקדם.

25. רחפן יש להפעיל באופן מידתי, שיצמצם למינימום ההכרחי את היקף המידע האישי הנאסף, או את המשך העיבוד שלו אם נאסף, בדגש על מידע רגיש בעל פוטנציאל גבוה להשפיע על פרטיות המצולמים. מתכונת הפעלת הרחפן צריכה להיקבע באופן ספציפי, לפי חשיבות מטרת האיסוף ולאחר ביצוע תסקיר השפעה על פרטיות. ביישום האיזון המידתי הקונקרטי, ניתן להיעזר בעקרונות ובדוגמאות שלהלן:

<sup>17</sup> בשנים האחרונות ניתן למצוא דוגמאות להסמכה בחקיקה ראשית של שימוש רשיות במעקב וידאו קבוע; כך למשל תיקון מס' 113 לפקודת התעבורה בעניין אכיפת איסור הנסיעה בנתיבי תחבורה ציבורית, ותקנות התעבורה (הפעלת מצלמות בידוי רשות מקומית לשם תיעוד שימוש שלא כדין בנתיב תחבורה ציבורית), התשע"ו-2016 המפורטות שהותקנו מכוחו. ואם כך בעניין מצלמות קרקעיות נייחות – ניתן לטעון כי שימוש בצילום וידאו נייד ומוטס לא כל שכן.



- 25.1. יש להימנע מהקלטה ושמירה של מידע אם איננה חיונית. כך למשל, אם מצלמת הרחפן מיועדת רק לשם השליטה בו, או אם היא משמשת לשם בקרת עומסי תנועה – אין צורך להקליט את הצילומים וניתן להסתפק בצפייה בזמן אמת.
- 25.2. יש להימנע מאיסוף מידע עודף שאיננו נדרש למטרת ההפעלה. לכן את המצלמה או את החיישנים האחרים יש להפעיל רק מעל האיזורים הרלבנטיים ורק בזמנים הרלבנטיים למטרת האיסוף. בהתאם אין להפעיל את המצלמה בגובה נמוך מדי, או שיש להתאים את הרזולוציה ואת תחום הכיסוי של המצלמה כך שהצילומים המוקלטים לא יוכלו להביא לזיהוי בני האדם המצולמים או מידע אישי אחר הניתן לייחוס לאדם מזוהה.
- 25.3. יש לצמצם ככל האפשר צילום ואיסוף מידע אישי אחר מעל מתחמי מגורים ואזורים מיושבים ומאוכלסים אחרים.
- 25.4. סעיף 2(3) לחוק אוסר על "צילום אדם ברשות היחיד"<sup>18</sup>. בשים לב לפרשנות המרחיבה שנתנה הפסיקה למונח "רשות היחיד" ולתכליות החוק<sup>19</sup>, עמדת הרשות היא שרצוי שציפיותו הסבירה של אדם להגנה מוגברת על המרחב האינטימי שלו – תחול גם על חצר מגודרת, חלון של קומה גבוהה, גג של בית מגורים, ושאר המקומות שאינם חשופים לעין הציבור במפלס הרחוב, הגם שחשופים לעיני שכנים קרובים או נגישים לצילום מרום השמיים.
- 25.5. צילום מתחמים רגישים בשל סוג האוכלוסייה השווה בהם או אופי המקום, כגון מוסדות לחינוך קטינים או מתקנים רפואיים – צריך להיעשות בזהירות יתרה תוך הקפדה על עיצוב לפרטיות ועל מידתיות ובחינת קיומם של חריגים או הצדקות כבדי משקל המגובים בהסמכה חוקית מספקת.
- 25.6. השימוש בפונקציות צילום מתקדמות ובחיישנים מתוחכמים אחרים מהסוגים המפורטים בסעיף 2 ו- 4 לעיל - צריך להיות מוגבל ומצומצם ביותר, תוך יישום קפדני של מבחני המידתיות.
26. הפעלה חוקית ומידתית של רחפן דורשת שינוי מחשבתי והפנמה של מאפייניו הייחודיים ושל קפיצת המדרגה בפוטנציאל הפגיעה בפרטיות הגלום בו. ראוי שארגון המפעיל רחפנים יקבע נהלים ברורים להפעלת רחפנים ויקיים לעובדיו הדרכות על היבטי הפרטיות המיוחדים להם. בעל מאגר המתקשר עם קבלן לשם הפעלת רחפנים עבורו, יידרש לכלול בהסכם מיקור החוץ התייחסות מיוחדת לכללים החלים על שימוש ברחפן.

<sup>18</sup> מטעמים מובנים מקנה החוק הגנה רחבה יותר לאינטימיות של אדם ולציפיותו לפרטיות כשהוא מצוי בד' אמותיו, אם כי כפי שמוסבר בהערת שוליים 6 להנחיה הכללית, גם צילום ברשות הרבים עלול להגיע כדי עוולה או עבירה של פגיעה פרטיות: למשל כאשר הצילום מגיע כדי "בילוש או התחקות אחרי אדם העלולים להטרידו", או במקרים בהם המצלמה מוצבת במרחב הציבורי אך המצולם מצוי במרחב פרטי.

<sup>19</sup> וולובלסקי 1030-1033.



## עיצוב לפרטיות

27. הרשות סבורה שעיצוב טכנולוגי לפרטיות הוא אמצעי חשוב ויעיל להבטיח שהשימוש ברחפן יעשה באופן חוקי ובהתאם לעקרונות המידתיות. רצוי כי גורם המבקש להפעיל רחפן יבחן האם הטכנולוגיות המותקנות על הכלי אותו הוא רוכש או (במקרים השכיחים פחות) מייצר, מתוכננות ומעוצבות כבר מלכתחילה לצמצום הפגיעה בפרטיות. לא ניתן לקבוע מראש מסמרות בדבר אופן יישום עקרון העיצוב לפרטיות; העיצוב לפרטיות הוא תלוי נסיבות וישתנה לפי מסקנות התסקיר הספציפי שיש לערוך עבור כל שימוש מבוקש ברחפן. ככלי עזר מובאת להלן רשימה לא ממצה של דוגמאות אפשריות למאפיינים של חומרה או תוכנה העשויים לצמצם את סיכוני הפרטיות הנובעים מאיסוף מידע באמצעות רחפן, הכל בשים לנסיבות העניין ובכפוף להוראות הדין והרגולציה האחרות הרלבנטיות:<sup>20</sup>

27.1. הפחתה טכנולוגית של רמת הרגישות של החיישן כך שמלכתחילה יבוצע הצילום באיכות שאיננה מאפשרת זיהוי של בני אדם או של מידע הניתן לקישור לבני אדם;

27.2. טשטוש אוטומטי של כל אובייקט מצולם שזוהה כאדם, כלוחית רישוי של רכב, מספר טלפון, חלון של בית מגורים, או סוג דומה של מידע אישי שניתן לקשר לאדם מזוהה;<sup>21</sup>

27.3. קביעת גובה טיסה מינימאלי שרק מעליו תופעל המצלמה המותקנת ברחפן;

27.4. הגבלת הפעלת המצלמה רק לשטחים הדרושים למימוש מטרת הצילום, או תכנות המצלמה להפסיק אוטומטית את הצילום מעל מבנים ואזורים רגישים ("No collection zones"), שנקודת הציון הגיאוגרפית שלהם תוזן למערכת דינמית, או תישאב במתכונת ממוחשבת ממאגרי מידע גיאוגרפיים פומביים;

27.5. תכנות החיישנים המותקנים על הרחפן להפסיק לצלם, להימנע מהקלטה או לטשטש צילומים של מתחמים ומבנים מהם שודרו אותות המביעים את התנגדות מחזיק השטח לצילומו – מעין NoRobot ויזואלי.<sup>22</sup>

28. דרישות בעניין העיצוב לפרטיות רצוי לשלב כתנאים מהותיים בהתקשרויות לרכישת רחפנים, במיוחד במכרזים של רשויות ציבוריות המחויבות בהגנה נרחבת יותר על הזכות לפרטיות.

<sup>20</sup> להרחבה ודוגמאות נוספות של עיצוב לפרטיות של טכנולוגיות איסוף ועיבוד מידע ברחפנים ראו WP 29 opinion עמ' 14; וולובלסקי עמ' 1052.

<sup>21</sup> בדומה לטכנולוגיה המופעלת זה מכבר על הצילומים הנאספים בשירות Street View Google; וכן ראו סעיף 4 לתקנות התעבורה (הפעלת מצלמות בידי רשות מקומית לשם תיעוד שימוש שלא כדין בנתיב תחבורה ציבורית), התשע"ו-2016.

<sup>22</sup> ראו WP 29 opinion עמ' 15.



## שקיפות וידוע הציבור

29. ההנחיה הכללית מדגישה את החובה ליידע את הציבור על הפעלת מצלמות מעקב ומציגה דרכי יידוע רלבנטיות.<sup>23</sup>

30. בעוד שחובת הידוע והשקיפות נותרת בעינה גם ביחס למצלמה מוטסת, הרי שאופן ביצועה צריך להשתנות בשים לב למאפייני הרחפן ואופן השימוש בו. שלטי אזהרה קרקעיים אינם רלבנטיים עוד, ומפעיל רחפן נדרש למצוא חלופות הולמות למתכונת בה הוא משתמש ברחפן, לאיזור הפעלתו ולשאר הנסיבות הרלבנטיות.

31. גם בעניין זה לא ניתן לקבוע מראש רשימה ממצה ומתכונת הידוע צריכה להיקבע בכל מקרה לגופו לפי מסקנות תסקיר ספציפי של הגנה על הפרטיות. אולם בהחלטה על דרכי הידוע ניתן להיעזר בדוגמאות אלה או בחלקן:

- 31.1. פרסום באינטרנט של האזורים הגיאוגרפיים המכוסים במצלמות הרחפן; כדי להנגיש את המידע לציבור ולהקל את השימוש בו, ניתן לשלב את המידע באפליקציות המותקנות בסמארטפונים או בחפיצים אישיים דומים, כך שיתריעו בפני נושא המידע כל אימת שהוא נכנס לתחום גיאוגרפי העשוי להיות מצולם;
- 31.2. בדומה, ניתן לשדר מן הרחפן אותות שיקלטו באפליקציות כאמור, כך שיתריעו בפני המשתמש כאשר רחפן מצלם באזור בפועל;
- 31.3. מלבד תחום הכיסוי, אפשר לכלול בהודעה גם את מטרת איסוף המידע, את סוגי החיישנים המורכבים על הרחפן, ואת הרזולוציה שלהם.

## אבטחת מידע

32. חובת אבטחת המידע כפי שמפורטת בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז - 2017 (להלן: "התקנות") ובהנחיה הכללית<sup>24</sup>, חלה כמובן גם על כל מחזור החיים של האיסוף והעיבוד של מידע אישי באמצעות רחפן. בעת יישומה יש להקדיש תשומת לב גם לעניינים הבאים:

<sup>23</sup> סעיף 3.1.3 להנחיה הכללית.

<sup>24</sup> סעיף 3.1.6 להנחיה הכללית.





- 32.1. בהיותו כלי נייד וקטן מימדים, יש להתייחס לרחפן כהתקן נייד כמשמעותו בסעיף 12 לתקנות, ובהתאם יש לצמצם את משך הזמן בו מידע אישי נשמר על הרחפן עצמו, ולשמור עליו פיזית כל עוד המידע מאוחסן בו ;
- 32.2. רצוי לאפשר אופצייה של מחיקה מרחוק (יזומה או אוטומטית) במקרים בהם רחפן אובד או שניתק איתו הקשר ;
- 32.3. יש להקפיד במיוחד על אבטחת תקשורת כמפורט בסעיף 14 לתקנות.

