

הזכות לפרטיות: מערכות מידע אישי – קובעים עובדות בשטח¹⁶¹

טכנולוגיות מידע מתקדמות יכולות לתרום תרומה משמעותית לרווחת הכלל והפרט, למשל, בתחום הבריאות, הלחימה בפשיעה והגברת הביטחון האישי, ואף לקידום זכויות האדם והדמוקרטיה. אולם הכנסת הטכנולוגיות הללו לשימוש צריכה להיעשות בזהירות: חשוב לבחון חלופות, לשקול את התועלת לעומת הפגיעה בזכות לפרטיות, וכמובן לנהוג על פי החוק וכללי המינהל התקין. גם כאשר שיקול דעת מעמיק מוביל למסקנה שיש להקים מערכת מידע, חשוב שזו תעוצב באופן שיצמצם את הפגיעה בפרטיות.¹⁶²

בשנים האחרונות השימוש בטכנולוגיות מידע בישראל במיזמים שונים הולך ומתרחב, ופוגע בזכות לפרטיות ובמושכלות יסוד של משטר דמוקרטי. לא פעם רשויות ופקידים בכירים בונים מנגנונים לאיסוף מידע, למעקב ולבילוש וקובעים עובדות בשטח, ורק לאחר שהמנגנונים כבר פועלים ופוגעים בזכויות יסוד חוקתיות, הם מגישים לאישור הכנסת הצעת חוק ש"תפורה" על פי מידותיהם.

לעתים מנגנוני איסוף המידע פועלים במסווה של "פיילוט", שהצלתו כבר נקבעה מראש. הדיון החוקתי והערכי בכנסת מתנהל בצלו של "מעשה עשוי" כמעט, לאחר שהמסגרת הקונספטואלית והמבנה הטכנולוגי של המערכת, ולעיתים גם ההתקשרות עם הגורמים המפעילים, התגבשו ללא מעורבות של הציבור ונבחריו. מלבד הפגיעה בזכויות האדם, פרקטיקה זו פוגעת גם בשלטון החוק ובריבונות הכנסת. נסקור מיזמים אחדים מהעת האחרונה המדגימים את השיטה.

המאגר הביומטרי

מזה כמה שנים מתנהל בישראל מהלך להקמה של מאגר ביומטרי, שיכלול טביעות אצבע ותמונת פנים ממוחשבת של כל אזרחי ישראל ותושביה. בעקבות מאבק ציבורי נגד המאגר,¹⁶³ ובעקבותיו התנגדותם של חברי כנסת, נסוגה הממשלה מתוכניתה המקורית והציעה לדחות את ההחלטה אם להקים את המאגר בשנתיים, שבמהלכן יתקיים "פיילוט". ה"פיילוט" נועד לבדוק היבטים טכניים של המערכת הביומטרית, אך בעיקר את נחיצותו של המאגר. ההסדר התקבל בכנסת בברכה: ההנחה, שעצם קיומו של המאגר הביומטרי יותנה בהצלחת ה"פיילוט", אפשרה לחברי כנסת רבים להסיר את התנגדותם להצעת החוק, וזו אושרה במליאה ברוב גדול.

אולם התברר שה"פיילוט" אינו אלא בדיחה: הוא תוכנן כך שרוב העניינים שייבדקו במהלכו אינם קשורים כלל לשאלת נחיצותו של המאגר, אלא להיבטים טכניים שהיו אמורים להיבדק ממילא עוד לפני שהכנסת הרחיבה את מטרות ה"פיילוט" והתנתה את המאגר בתוצאותיו. עוד בטרם יצא

¹⁶¹ פרק זה מבוסס על: אבנר פינצ'וק, **כשפקידי הממשלה עוברים על החוק**, ארץ אחרת, גיליון מס' 64, אפריל 2012. המאמר המלא בבלוג "האח הקטן" של עו"ד פינצ'וק: <http://www.pratiut.com/2012/07/blog-post.html>.

¹⁶² על "עיצוב לפרטיות" – Privacy by Design – ראו ב: **דין וחשבון אודות פעולות הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע בשנת 2009**, מרס 2011, באתר משרד המשפטים, <http://tinyurl.com/chxlrez>, עמ' 11-14.

¹⁶³ על המאגר הביומטרי ועל המאבק באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?cat=113>. כמו כן ראו: **מטה המאבק במאגר הביומטרי** – <http://acri-antibiometric.blogspot.co.il>; **המרכז לעצירת חוק המאגר הביומטרי** – <http://no2bio.org>.

הניסוי לדרך נקבע ב"ספר הניסוי" – מסמך ממשלתי המגדיר את מתווה הבדיקה – כי המאגר הכרחי וכי אין טעם לבדוק את החלופות.¹⁶⁴

בפברואר 2012 הגישו האגודה לזכויות האזרח, התנועה לזכויות דיגיטליות ושני עותרים נוספים עתירה לבג"ץ נגד המאגר הביומטרי ונגד ה"פיילוט".¹⁶⁵ בעתירה נטען, בין השאר, שה"פיילוט" לא תוכנן לבחון פתרונות חלופיים; הוא גם אינו בודק אם המאגר עדיף מחלופותיו – ואם כן, עד כמה – וממילא הוא לא יאפשר להעריך את היתרונות ואת החסרונות של כל חלופה. יתר על כן, לא נקבעו מדדים להצלחתו ותנאים לתוקפן ולמהימנותן של התוצאות. ה"פיילוט" נועד למראית עין בלבד, והוא מאפשר להפוך את המאגר למציאות שיקשה על הכנסת לשנות.

בדיון שנערך בחודש יולי מתחו שופטי בג"ץ ביקורת חריפה על מתווה ה"פיילוט".¹⁶⁶ הם סברו שניסוחו של הצו המתווה את תוכנית ה"פיילוט" חסר ואינו מאפשר בדיקה אמיתית, והדגישו שבמתווה צריכים להיות מדדים ברורים להצלחה וכישלון, וכי עליו לבחון את עצם נחיצות המאגר ואת החלופות האפשריות. לנוכח עמדת בית המשפט הודיעו נציגי משרד הפנים שבכוונתם לתקן את צו ה"פיילוט". הצו המתוקן אושר בסוף נובמבר 2012, ועל פיו יתחיל ה"פיילוט" לפעול ב- 1.1.2013.¹⁶⁷

רשומה רפואית לאומית

זה כמה שנים מקדמים משרד האוצר ומשרד הבריאות את מיזם "רשומה רפואית לאומית" – מאגר ממוחשב שינגיש מידע רפואי רגיש ביותר לאלפי מסופי מחשב בבתי חולים, במרפאות ובקופות החולים. אין ספק ששילוב של טכנולוגיות מידע במערך שירותי הבריאות יכול להרים תרומה חשובה לשיפור הטיפול הרפואי ולסייע במניעת טעויות ואסונות. אבל מערכת מרכזית של רשומות רפואיות גם מסכנת את הסודיות הרפואית של מיליוני מטופלים.

בשנת 2004 מינה מנכ"ל משרד הבריאות ועדה¹⁶⁸ לגיבוש הכללים האתיים והמשפטיים לפעילותה של הרשומה הרפואית הלאומית. מסקנותיה של הוועדה היו אמורות לשמש בסיס להצעת חוק שתועבר לדיון ולהכרעה בכנסת. אך עם הזמן התברר שלקברניטי משרד הבריאות ומשרד האוצר כבר הייתה תוכנית מפורטת לפעולתה של הרשומה הרפואית הלאומית, ושהתוכנית עוצבה על פי צרכים ביורוקרטיים וארגוניים ומתוך זלזול בפרטיות החולים. בכל פעם שחברי ועדת האתיקה באו לידי החלטות שלא עלו בקנה אחד עם תוכניותיהם של הפקידים, פעלו הפקידים כדי לרוקן את ההחלטות מתוכן ולשבש את עבודת הוועדה.¹⁶⁹

¹⁶⁴ <http://tinyurl.com/d7u84fw>, סעיף 19. המסמך הוגש לבית המשפט על ידי משרד הפנים במסגרת הדיון בעתירת האגודה לזכויות האזרח ועותרים נוספים נגד המאגר הביומטרי, בג"צ 1516/12 נהון נ' הכנסת, <http://www.acri.org.il/he/?p=1750>.

¹⁶⁵ בג"צ 1516/12 נהון נ' הכנסת, ה"ש 164 לעיל.

¹⁶⁶ בג"ץ ביקר בחריפות את היערכות משרד הפנים ל"פיילוט" המאגר הביומטרי, אתר האגודה לזכויות

האזרח, 23.7.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=22888>.

¹⁶⁷ יאיר מור, סופית: פיילוט המאגר הביומטרי יחל בראשון לינואר, TheMarker, 28.11.2012, <http://technation.themarker.com/hitech/1.1875491>.

¹⁶⁸ בראש הוועדה עמד פרופ' אבינועם רכס, ראש ועדת האתיקה של הסתדרות הרופאים, והשתתפו בה מומחים ונציגי ארגונים מתחום הרפואה והמשפט, ובהם נציג האגודה לזכויות האזרח.

¹⁶⁹ אבנר פינצ'וק, רשומה רפואית לאומית – שבועת היפוקראטס בצל הביורוקרטים ואנשי הטכנולוגיה, בלוג "האח הקטן", 7.4.2011, <http://www.pratiut.com/2011/04/blog-post.html>.

הבחירה במודל הרשומה הרפואית הלאומית התקבלה גם ללא התייעצות עם הרופאים "ואף ללא דיון ציבורי רחב, שיעלה על סדר היום את תחושות המטופלים באשר לניהול המידע הרפואי השייך להם, ולהם בלבד. דיון כזה היה מאפשר גם בחינה אמיתית של חלופות שהועלו כאופציות במדינות אחרות, דוגמת 'כרטיס חכם' המצוי בידי המטופל עצמו או הסתפקות במאגר הכולל סט מינימלי של נתונים בסיסיים".¹⁷⁰

ובינתיים הרשומה הרפואית הלאומית הולכת ונבנית במסווה של "פיילוטס". מנהליו של אחד מה"פיילוטס" נשאלו לימים מה הם למדו מהפעלתו בכל הנוגע לאבטחת מידע והגנת הסודיות הרפואית. תשובתם הייתה שלא עלה בדעתם לבדוק את הסוגיה הזאת. לדבריהם, "הפיילוט נועד לבחון את היתכנות הפתרון הטכנולוגי" ותו לא. חמור מכך: התברר שהם לא קיימו אפילו את ההוראות הבסיסיות שנקבעו בחוק הגנת הפרטיות לניהול מאגר מידע. אם "פיילוט" נועד ללמד על "הדבר האמיתי", הרי שהרשומה הרפואית הלאומית צפויה לסבול מדליפות, מניצול לרעה ומליקויים באבטחת המידע – תופעות שהתרחשו בשנים האחרונות בכמה מוסדות רפואיים גדולים ומכובדים.¹⁷¹

בדיקה על ידי "פיילוטס" מוגבלת בזמן מעצם טבעה. אולם "הפיילוטס" של משרד הבריאות ממשיכים וימשיכו ליצור מציאות בלתי הפיכה ולמסד פגיעה חמורה בסודיות הרפואית של כל תושבי ישראל, על פי תוכנית שלא נדונה ולא אושרה בידי הציבור ונבחרו. בד בבד נזנחו הניסיונות לגבש הסדרים אתיים וחוקיים למיזם.¹⁷² בשנה האחרונה התקדם משרד הבריאות צעד נוסף לקראת השלמת המערכת והורה לכל מוסדות הבריאות בארץ להתאים את מערכות המידע שלהם לתקן אחיד, כדי שיהיה אפשר לקשר ביניהן. כמו כן בתי חולים ממשלתיים החלו להתחבר למערכת שיתוף המידע של שירותי בריאות כללית.

הדיון הציבורי על ההשלכות האתיות של הפרויקט ועל פגיעתו בזכות לפרטיות עשוי להתחדש ביום מן הימים, לאחר שמשרד הבריאות יסיים לעצב מציאות חדשה, ויניח על שולחן הכנסת הצעת חוק שתכשיר אותה. אבל אז כבר יהיה מאוחר מדי.

"עיר ללא אלימות"

במסגרת המיזם "עיר ללא אלימות" פועל המשרד לביטחון פנים לרשת את המרחב הציבורי במצלמות מעקב. מאות מצלמות מוצבות כבר היום ברחבי הערים, ומספרן הולך וגדל,¹⁷³ למרות

¹⁷⁰ יורם בלשר, **לשתף אותנו**, זמן הרפואה כרך 2 גיליון 19, נובמבר-דצמבר 2005,

http://www.ima.org.il/Ima/FormStorage/Type3/05-11-02_zman.pdf

¹⁷¹ אבנר פינצ'וק, **המידע הרפואי שלנו מגיע לידי זרים? במשרד הבריאות "בודקים" וממשיכים לסלול**

אוטוסטרדה לאובדן הסודיות הרפואית, בלוג "האח הקטן", 4.5.2011,

<http://www.pratiut.com/2011/05/blog-post.html>

¹⁷² לאחר שנוכח לדעת שנעשה "דחליל לשימוש חד-פעמי לטובת משרד הבריאות" הודיע פרופ' רכס, ראש ועדת

האתיקה של הפרויקט, על התפטרותו מהתפקיד שמילא בהתנדבות ובמסירות במשך שבע שנים. "המשרד פועל באופן חד-צדדי", הוא כתב למנכ"ל משרד הבריאות, "ומכניס עתה את הרשומה הרפואית הלאומית בדלת

האחורית מבלי שהסתיים הדיון הציבורי עליו הופקדתי [...] אישית אני סבור כי מערכת ממוחשבת כזו היא חשובה ונדרשת, אך הסכנות לפרטיות המטופל הטמונות בה רבות מאוד ולמיטב ידיעתי לא באו על פתרון". **כשפקידי**

הממשלה עוברים על החוק, ה"ש 161 לעיל.

¹⁷³ ראו למשל: רועי גולדשמיט, **מצלמות מעקב לצרכי אבטחה במרחב הציבורי**, הכנסת – מרכז המחקר

והמידע, דצמבר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02975.pdf>; **נא להתנהג בהתאם:**

מצלמות מעקב ברחובות, באתר האגודה לזכויות האזרח (על נתונים שאספה הקליניקה לזכויות אדם במסלול האקדמי המכללה למינהל בשנת 2011), 5.12.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=18159>; **סוירים ומצלמות:**

מה עושות הרשויות בלילות, ynet, 5.5.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-4224990.00.html>

שממצאים ממחקרי הערכה בעולם מטילים ספק גדול באשר לייעילותן של מצלמות מעקב במניעת פשיעה.¹⁷⁴ המידע החזותי שנקלט בעין המצלמות מועבר למאגרי מידע ענקיים, שבהם אפשר לאחזר אותו אפילו לאחר חודשים ושנים. הלכה למעשה, משטרת ישראל מקימה מנגנון מעקב פולשני ומסוכן ללא סמכות חוקית ובלי פיקוח ציבורי. ואם לא די בכך, הרי שהמשטרה מעבירה את הסמכויות, שיש לה לדעתה, לעשרות רשויות מקומיות, ומאפשרת לכל אחת מהן להפעיל כראות עיניה את מערכות המעקב המצולם שבתחומה.

בדיון שיזמה הסנגוריה הציבורית במשרד המשפטים לפני שנתיים הוסכם כי מיזם המעקב המצולם של המשטרה פוגע בזכויות אדם חוקתיות, וכי יש להסדיר בחוק את התכליות שלשמן יוצבו המצלמות ולהגביל את השימוש בהן על פי עקרונות של סבירות ומידתיות.¹⁷⁵ אבל המשרד לביטחון פנים התעלם והמשיך בשלו, ובשנת 2011 אף יצא במכרז ענק לרכישת מערכות למעקב מצולם.¹⁷⁶

במאי 2012 הדגישה ועדת המדע של הכנסת כי עדיין אין בחוק סמכות מפורשת להצבת מצלמות. הוועדה קראה למשרד המשפטים להסדיר את הסוגיה בחקיקה ראשית, ולמשרד לביטחון פנים להפסיק את פרישת המצלמות עד שהפרייקט יאושר בחקיקה של הכנסת.¹⁷⁷ באוקטובר 2012 פרסמה הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים הנחיות בעניין מצלמות מעקב. הרשות מדגישה כי "בתכנון מערכת מצלמות מעקב ובשימוש בהן, ההגנה על פרטיות הציבור צריכה לשמש שיקול מרכזי". ההנחיות חשובות, אך הן אינן יכולות להחליף את הסדרת הסוגיה בחקיקה.¹⁷⁸

יש לציין שמחקרים מלמדים כי במדינות שניסו להסדיר את השימוש במצלמות בדיעבד, נכשלה הרגולציה כישלון חרוץ,¹⁷⁹ כך שאולי כבר "איחרנו את הרכבת".

"הכרטיס החכם" בתחבורה הציבורית

"הכרטיס החכם" שהוכנס לאחרונה לשימוש בתחבורה הציבורית (המוכר בשם "רב קו") משמש גם למעקב שיטתי אחר הנוסעים. בהוראת משרד התחבורה מפעילי התחבורה הציבורית אוספים מכל נוסע שרוכש את הכרטיס מידע אישי רגיש ורב: נתונים מזהים, נתוני "פרופיל" דוגמת זכאות לקצבה או מוגבלות, פרטי מוסד לימודים ועוד. בכרטיס החכם יש שבב אלקטרוני ועליו פרטיו של הנוסע, ואלה "נקראים" בעמדת הפרטוס בכל אוטובוס שאליו הוא עולה. כך מתועדות "עקבות" שהנוסע משאיר אחריו – המועד והמקום שבהם עלה לאוטובוס, מספר הקו וכדומה. המידע האישי

¹⁷⁴ מצלמות מעקב לצרכי אבטחה במרחב הציבורי, ה"ש 173 לעיל.

¹⁷⁵ לעמדת הסנגוריה הציבורית ראו: איילת עוז וחגית לרנאו, התייחסות הסנגוריה הציבורית לטיטות הנחית

רשם מאגרי מידע בנושא שימוש במצלמות מעקב ובמאגרי הצילומים הנקלטים בהן, פברואר 2012, אתר

משרד המשפטים, <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/SanegoriaZiborit/News/camera.htm>.

¹⁷⁶ מכרז 16.11 – מכרז מסגרת להקמת מערך טכנולוגי, מצלמות סנסורים ומוקדי שליטה ובקרה עירוניים,

<http://tinyurl.com/cz2o5sk>. ראו גם: המשרד לביטחון פנים ירושם מצלמות אבטחה עירוניות בעשרות מיליוני

שקלים, TheMarker, 29.5.2011, <http://technation.themarker.com/internet-technologies/1.1768957>.

¹⁷⁷ פרטוקול ישיבת ועדת המדע והטכנולוגיה מיום 2.5.2012:

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rf/mada/2012-05-02.rtf>; הודעה לעיתונות של הוועדה:

<http://portal.knesset.gov.il/Com13mada/he-IL/Messages/02-05-2012a.htm>.

¹⁷⁸ הנחית רשם מאגרי מידע מס' 4/2012: שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות

בהן, אתר משרד המשפטים, 21.10.2012, <http://tinyurl.com/bwg8aam>. ראו גם: משה גורלי, משרד

המשפטים הגביל השימוש בצילומים ממצלמות אבטחה, כלכליסט, 31.10.2012,

http://www.calcalist.co.il/local/articles/0_7340_L-3586362_00.html

¹⁷⁹ ראו למשל דברי נציג הסנגוריה הציבורית בישיבת ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת מיום 6.12.2011,

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rf/mada/2011-12-06.rtf>

מוחזק במאגרי מידע במשך זמן רב ועובר מגורם אחד למשנהו, ללא ערובות בסיסיות שיבטיחו את זכות היסוד לפרטיות.¹⁸⁰

באוקטובר 2010 הגישה הממשלה לכנסת הצעת חוק¹⁸¹ ובה ביקשה לאשר בדיעבד את הפרקטיקות הנהוגות כיום, ולתת בידי משרד התחבורה יד כמעט חופשית לקבוע את הנהלים ואת הקריטריונים הנוגעים לכרטיס החכם, וסמכות גורפת לפגוע בפרטיות הנוסעים. זאת מבלי לתת את הדעת לרגישות המידע המוחזק ולהגנה עליו, ובלי להתמודד עם השאלה אם יש בכלל צורך לאסוף מידע רגיש שכזה לשם נסיעה בתחבורה הציבורית.

חברי הכנסת שדנו בהצעת החוק בתחילת 2012 מתחו ביקורת נוקבת על התנהלות משרד התחבורה. הם דרשו מהמשרד לבצע שינויים מפליגים בהצעת החוק ובפרקטיקות הפולשניות שהנהיגו, ולהביא נוסח מתוקן של הצעת החוק לדיון נוסף.¹⁸² אבל גם כאן תתקשה הכנסת להחזיר את השד לבקבוק. מיליוני נוסעים כבר מחזיקים "כרטיס חכם" שתוכנן ויוצר בלי להביא בחשבון שיקולי פרטיות, ונקודת המוצא של הדיון היא מצב קיים זה.

¹⁸⁰ להרחבה ראו פניית האגודה לזכויות האזרח לוועדת הכלכלה של הכנסת, ינואר 2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=19026>. כמו כן ראו את עמדת הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע ב: הנחית רשם מאגרי מידע 1/2012: תחולת הוראות חוק הגנת הפרטיות על מאגרי מידע של מפעילי כרטיס חכם בתחבורה ציבורית, אתר משרד המשפטים, <http://tinyurl.com/cd6j7h3>.

¹⁸¹ הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 100) (רישיון מפעיל וכרטיס חכם), התשע"א-2010. לנוסח הצעת החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=19307>.

¹⁸² פרוטוקול דיון ועדת הכלכלה מיום 9.1.2012, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/kalkala/2012-01-09-06.rtf>; הודעה לעיתונות של הוועדה, 10.1.2012, <http://portal.knesset.gov.il/com3kalkala/he-IL/Messages/01100112.htm>. ראו גם: ניר חסון, פרטים אישיים של בעלי רב-קו נשמרים במאגר נתונים לא מוגן, הארץ, 23.1.2012, <http://www.haaretz.co.il/captain/net/1.1623652>.