

משרד המשפטים
הסניגוריה הציבורית הארצית

6 ביולי 2010
כ"ד בתמוז תש"ע

לכבוד
מר יהודה וינשטיין
היועץ המשפטי לממשלה

שלום רב,

הנדון: רישות המרחב העירוני והציבורי במצלמות מעקב

ביום 22.11.09 התקיים במשרד המשפטים דיון רב-משתתפים בנושא השימוש במצלמות אבטחה על ידי רשויות מקומיות לניטור המרחב העירוני והציבורי. הדיון התקיים בעקבות פניות הסניגוריה הציבורית ומחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) במשרד המשפטים. מטרת הדיון היתה לברר את בעיות היסוד המתעוררות בעקבות רישות הערים במצלמות המעקב, וזאת לקראת ליבון המפורט והסדרה משפטית של הסוגיה לפי הצורך. עוד נועד הדיון לאפשר בירור עובדתי נוסף בדבר אופן התנהלות הדברים כיום.

בסוף הדיון הגיעו המשתתפים להסכמות בדבר הצעדים **הראשוניים** לטיפול בסוגיה (על כך יורחב בהמשך). חרף פניותינו החוזרות ונשנות לברר אילו מהצעדים בוצעו לאחר הדיון, אם בכלל, טרם זכינו למענה. יתרה מזאת, הרישות האינטנסיבי של המרחב העירוני והציבורי במצלמות מעקב גובר ומתפשט לרשויות מקומיות נוספות, וזאת ללא הסדרה משפטית הולמת ומבלי שנבנה מערך רגולטורי הדוק שייתן מענה לבעיות המתעוררות בעקבות הצבת המצלמות ותפעולן.

רקע

1. רישות הערים במצלמות המעקב נעשה בעיקרו במסגרת פרויקט "עיר ללא אלימות", פרויקט ניסיוני הפועל מכוח החלטת ממשלה החל משנת 2007. השימוש במצלמות הוא כלי מרכזי בפרויקט. באוגוסט 2009 החליטה הממשלה להמשיך ולהפעיל את הפרויקט במתכונתו הנוכחית וכן להרחיבו לערים נוספות רבות. למיטב ידיעתנו, הפרויקט מופעל כיום בכ – 80 רשויות מקומיות.
2. בנוסף לכך, ישנן להבנתנו רשויות מקומיות נוספות המחליטות על הצבת המצלמות ביוזמה מקומית שלא במסגרת פרויקט "עיר לא אלימות".
3. השימוש במצלמות מעורר שאלות משפטיות כבדות משקל, שעניינן: הפגיעה החוקתית בפרטיותם של אלפי אזרחים; מהן התכליות המצדיקות את הפגיעה בפרטיות; סמכות הרשויות המקומיות לרשת את המרחב העירוני והציבורי במצלמות; חלוקת האחריות הראויה בין המשטרה לרשויות המקומיות על הפעלת המצלמות והשימוש בחומר המצולם; הצורך

בהסדרה משפטית של הסוגיה בכללותה, תוך קביעת אמות מידה ברורות ואחידות בדבר מיקום ומספר המצלמות, אופן התייעוד, אבטחת המידע, שמירת המידע ומחיקתו, אמצעי שילוט ויידוע לציבור, זהות הגורמים הצופים במידע והכשרתם המתאימה, מנגנוני העברת המידע לגוף אחר, הטלת סנקציות בגין שימוש לרעה ועוד.

4. יוער, כי לאחרונה התקבל בבית המשפט העליון פסק הדין בפרשת **מלינובסקי**, שעסק בהפעלת "סיירות ביטחון" על ידי רשות מקומית.¹ בפרשה זו, הפעלת ה"סיירות" נשענה על אותו סעיף בפקודת העיריות שלהבנתנו הרשויות נתלות בו כיום כדי לרשת את המרחב הציבורי במצלמות. בפסק הדין הושארה בצריך עיון השאלה האם הרשות המקומית אכן מוסמכת להפעיל את הסיירות. עם זאת, בית המשפט ציין כי ניצבים סימני שאלה מעל סמכות זו. בית המשפט אף עמד על הסכנות המתעוררות עקב יוזמות מקומיות שעניינן שיטור ואבטחה.² חלק נכבד בפסק הדין הוקצה לסוגיה של כניסת רשויות מקומיות לתחומים שבאופן מסורתי היו מצויים בידי השלטון המרכזי. בית המשפט ציין בהקשר זה כי "הגורמים המעורבים לא בחנו די הצורך את ההשלכות השונות של הקמת הסיירת, ולא נדרשו לשאלות דוגמת הממשק בינה לבין גורמים שמחוץ לרשות המקומית ... יש בכך משום תמרוז אזהרה, שעה שעל הפרק עומדות שאלות הנוגעות להאצלת סמכויות אכיפה לגורמי הרשות המקומית, ולהפעלת "משטרות מקומיות"³. בסופו של דבר, בית המשפט הכריע כי משרד הפנים פעל באותו מקרה בצורה שאינה סבירה, הן במישור קביעת המדיניות והן באישור חוק העזר שעסק בעניין.⁴ חוסר הסבירות של המשיבים בעתירה היה טמון בעיקר בהעדר אמות מידה ברורות להפעלת הסיירות והעדר ההתייחסות לסוגיות קריטיות כגון תיאום בין כוחות אלה לבין המשטרה ויתר הגורמים הכלל-ארציים.⁵ אין ספק כי סוגיית המצלמות, על שלל היבטיה, מעלה שאלות דומות.

5. לצד השאלות המשפטיות, מתעוררות גם שאלות במישור המעשי, ובפרט מהי התועלת הממשית של הצבת המצלמות לצמצום תופעות של אלימות ועבריינות או לשיעורי גילוי עבירות ואיתור עבריינים. זאת, ביחוד נוכח הניסיון הרב שהצטבר בעולם בהקשר זה.

6. כך למשל, מחקרים שבחנו את יעילותן של המצלמות בבריטניה – שרושתה בשנים האחרונות במיליוני מצלמות – מלמדים כי השפעתן על רמת הפשיעה היא מינורית, אם בכלל.⁶ מחקרים אלה אף לא הצליחו להוכיח כי המצלמות אכן הביאו לעלייה בשיעורי הגילוי ואיתור העבריינים. על פי הדיווחים, שיעור התיקים שפוצח באמצעות המצלמות הוא זניח,⁷ ביחוד נוכח ההשקעה הכספית האדירה שהיתה כרוכה במהלך ושניתן היה בדיעבד להפנות לאמצעי מניעה אחרים שאינם פוגעים בפרטיות ושיעילותם מוכחת, כגון הגברת הנוכחות המשטרתית, הצבת מאבטחים ושימוש באמצעי מיגון, גידור ותאורה. כיום ברור לכל כי המהלך של רישות הערים בבריטניה במצלמות נעשה בחופזה וללא חשיבה מעמיקה. לאחרונה הודיעו בכירים

¹ בג"צ 7186/06 **מלינובסקי ואח' נ' עיריית חולון ואח'** (ניתן ביום 29.12.09).

² שם, בפסי' ע"ה לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

³ שם, בפסי' ע"ח לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

⁴ שם, בפסי' ע"ו לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

⁵ שם, בפסי' נ"ו לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

⁶ ראו למשל: M. Gills & A. Spriggs, "Assessing the Impact of CCTV" (2005) Home Office Study.

⁷ ראו למשל: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/london/8219022.stm

בממשלה החדשה שהוקמה שם כי בכוונתם לקדם מהלך של צמצום המצלמות במרחב הציבורי והידוק הרגולציה עליהן.⁸

בעקבות הדיון הראשוני במשרד המשפטים

7. על רקע הדברים הללו הוזמנו בנובמבר 2009 הגורמים הרלוונטיים לדיון במשרד המשפטים אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה), בו נטלו חלק המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה, נציגי המשרד לביטחון פנים, נציגי משטרת ישראל, נציגי משרד הפנים, נציגי הסניגוריה הציבורית ונציגת פרויקט "עיר ללא אלימות". מסיכום הדיון ניתן לחלץ מספר תובנות משמעותיות, שאך מחדדות את השאלות המשפטיות והמעשיות שהוצגו לעיל:

א. נראה היה שקיימת הסכמה רחבה על כך שמדובר בפגיעה בזכות החוקתית לפרטיות, ועל כן נדרשת הסדרה חוקית אשר תקבע את התכלית שלשמן ניתן להציב מצלמות ותסייג את השימוש בכלי הזה בהתאם למבחני המידתיות.

ב. חרף רגישות הסוגיה, אין כיום כל מאמץ להסדיר את התהליך המואץ של הצבת המצלמות והפעלתן, בצורה שתחייב את משטרת ישראל ואת העיריות השונות.

ג. נדמה כי שיקולים מתחום הגנת הפרטיות, כגון הצורך לצמצם את השימוש במצלמות ולהעדיף אמצעים חלופיים, או הגבלת השימוש בהן כליל באזורים מסוימים, כמעט ולא זוכים להתייחסות בשיקול הדעת המופעל ביחס לדרך הצבת המצלמות ובוודאי שאינם מופנמים בשיטתיות בנוהל קבלת ההחלטות.

ד. מנקודת מבטו של פרויקט "עיר ללא אלימות", התכלית המרכזית המצדיקה את השימוש במצלמות היא התמודדות עם אלימות ופעילות פלילית. עם זאת, הפרויקט אינו מתיימר לתת מענה הולם לפשיעה חמורה. נראה כי תכלית נוספת, משמעותית לא פחות, היא שיפור "הפיקוח העירוני" השוטף, כדי להתמודד עם "הפרות סדר", גם אם לא תמיד עולים הדברים כדי עבירה פלילית (כך למשל התגודדות בני נוער, ציור "גרפיטי", השלכת פסולת אסורה ועוד). ספק אם בכוחה של תכלית זו כדי להצדיק את השימוש במצלמות.

ה. חלוקת האחריות בין הרשויות המקומיות למשטרה אינה מוסדרת. נדמה כי במודל המצוי ברוב המקומות המשטרה היא הגורם הממליץ והמאשר את הצבת המצלמות, אך המצלמות עצמן ממוקמות בידי הרשות המקומית והיא זו שמפעילה את כל המערך הכרוך בכך. ככלל, הצילומים נקלטים במוקד העירוני והצפייה בהם נעשית על ידי עובדי העירייה ולעתים על ידי עובדי קבלן מטעם העירייה.

8. לאור זאת, הוסכם בסוף הדיון על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים כי על מנת לתת פתרון **ביניים** לקשיים המתעוררים יגובשו הנחיות ראשוניות שיחייבו את הרשויות המקומיות לפחות עד

⁸ ראו למשל: <http://www.techeye.net/business/nick-clegg-scrap-databases-and-says-cctv-will-be-properly-regulated>

להסדרה הסופית של הסוגיה. כמו כן, מחלקת ייעוץ וחקיקה נטלה על עצמה לאסוף מידע וחוות דעת מכל הגורמים הרלוונטיים.

9. חרף פניותינו החוזרות ונשנות לברר אילו מהלכים בוצעו לאחר הדיון, אם בכלל, טרם זכינו למענה.

סיכום

10. קיימת הסכמה רחבה כי המצב הנוכחי, בו נפגעות זכויות יסוד ללא הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית וללא הסדרה משפטית נאותה, אינו ראוי. דרך המלך בעניינים רגישים מעין אלו היא להקדים חקיקה והסדרה לעשייה.

11. אנו סבורים כי בשלב זה, נוכח העובדה כי ככל שנוקף הזמן ממשיכות להיקבע עובדות בשטח, צריך לשקול להורות על "הקפאת" המצב עד אשר משרד המשפטים יסיים לבחון את המשמעות הנורמטיבית והמעשית של השימוש במצלמות, ויפעל להסדרה משפטית של הסוגיה בכללותה.

12. נבקש לקיים בדחיפות דיון בנושא זה בהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים.

בכבוד רב ובברכה,

 ישי שרון, עו"ד
 הסניגוריה הציבורית הארצית

 ד"ר חגית לרנאו, עו"ד
 סגנית הסניגוריה הציבורית הארצית

העתקים:

גב' אורית קורן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)
 גב' רחל גוטליב, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)
 גב' אסנת מנדל, מנהלת מחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה
 מר איל זנדברג, מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה)
 ד"ר מיכאל בירנהק, יו"ר הוועדה המשפטית של המועצה להגנת הפרטיות