

1 במאי 2018

לכבוד
חה"כ ניסן סלומינסקי, יו"ר
חברות וחברי וועדת החוקה, חוק ומשפט
הכנסת, ירושלים
שלום רב,

הנדון: הצעת חוק לאיכון אוטומטי של פונים למוקד חירום ולשמירת פרטיהם במאגר מידע
הצעת חוק למניעת הטרדות של מוקדי חירום (תיקון), התשע"ז-2017

1. הצעת החוק שבנדון מסמיכה את משטרת ישראל להקים מערכת מידע, שתאפשר למוקד 100 לקבל בלחיצת כפתור את המיקום המדויק של הפונים אליו. אמנם, חוק נתוני תקשורת מאפשר כבר היום לקצין משטרה לקבל נתוני מיקום בתוך דקות,¹ ואולם הדעת נותנת שמנגנון איכון אוטומטי עשוי להחיש את הטיפול במצבי חירום מסויימים, שבהם כל דקה קובעת.
הנחה זו מקובלת עלינו גם ללא ההפנייה השגויה, שנעשתה במהלך הדיון במליאה, לקריאת המצוקה של שלושת הנערים שנחטפו ונרצחו בגוש עציון. ועדת בדיקה משטרתית מצאה שבמוקד 100 לא בוצע "איכון טלפוני שאפשר היה לעשות... וזו בדיוק נקודת הכשל".² לא היינו נדרשים לעניין זה אלמלא תחושת *Déjà vu* שהם מעוררים: גם בעת הדיון על חוק המישוש, קיבלה הוועדה דוגמאות למקרים מזעזעים, שהתבררו כבלתי רלבנטיים, והיה "קשה להשתחרר מהרושם שהם הוצגו רק כדי לזעזע ולהאיץ בוועדה".³
הדיון בהצעת החוק צריך ויכול להיעשות באופן שקול, מבלי שיאיצו בה לאשר את כל פרטיה - הראויים והראויים פחות בצילם של אירועים טראגיים, שאינם רלבנטיים – לבטח לא לכל ההסדרים שבהצעה.
2. מנגנון איכון אוטומטי, שחושף נתוני מיקום, ואף מאפשר למשטרה לשמור אותם במאגריה – אסור שיוסדרו כלאחר יד ועל יסוד דברי הסבר שמגלים רק טפח כפי שנעשה בהצעת החוק. נתוני מיקום הם "נתוני תקשורת" - מידע אישי ורגיש מעין כמוהו, ורק לפני כעשור נדרשו לוועדת החוקה עשרות שעות של דיונים כדי לאשר את "חוק נתוני תקשורת".⁴

¹ סעיף 4 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), תשס"ח-2007: "קצין מוסמך רשאי... להתיר קבלת נתוני תקשורת ממאגר מידע של בעל רישיון בזק, בלא צו של בית המשפט... לשם הצלת חיי אדם יש צורך, שאינו סובל דיחוי, בקבלת נתוני תקשורת כאמור".

² "היום אנחנו מציינים שלוש שנים בדיוק ליום שבו נחטפו ונרצחו שלושת הנערים... על ידי מחבלי חמאס מתועבים... מה היה קורה אם המוקדן או המוקדנית במוקד החירום היו... מסוגלים לראות באותו רגע מאיפה מבצעת השיחה, יכול להיות, יכול להיות, חברותי וחברי, שהדברים היו נראים אחרת. ואין דוגמה טובה יותר כדי להמחיש את החשיבות של החוק שאני מציג כאן בפניכם." (דברי השר לביטחון פנים במליאת הכנסת, ד"כ 12.6.2017 עמ' 95).

דברים אלה אינם מעוגנים בממצאי וועדת הבדיקה המשטרתית. כפי שהסביר תנ"צ משה ברקת שעמד בראש ועדת הבדיקה המשטרתית: "עם השיחה הזו היו מחויבים המוקדנים לעשות מספר דברים ולעשות שימוש במספר כלים שעומדים לרשותם, כמו למשל: בדיקת בעלות על מספר הטלפון, איכון טלפוני שאפשר היה לבצע, ולשמוע בהקלטה חוזרת את השיחה. כל הכלים האלה, אמרתי, נמצאים ברשותם. לצערנו הרב, אף לא אחד מהדברים האלה נעשה בהם שימוש במהלך אותו לילה, וזו בדיוק נקודת הכשל." (פרוטוקול ועדת הפנים של הכנסת מיום 14.7.2014 עמ' 13).

³ ר' מכתבנו לוועדה מיום 14.12.2015.

⁴ כפי שציינ באותו עניין בית המשפט העליון: "אכן ראוי ליתן בידי רשויות האכיפה כלים מתאימים שיסייעו להן באכיפת החוק במציאות המשתנה. לצד זאת, אין גם כל ספק כי מהלכים אלה הינם בעלי פוטנציאל נגיעה רב בפרטיותם

3. בניגוד למנגנון האיכוון האוטומטי, שעשוי לתרום לפעילות המוקד, לא ברור לשם מה מבקשת המשטרה לשמור ב"מאגר נתוני המיקום" נתוני מיקום של כל הפונים למוקדי החירום.⁵
4. כיוון שדברי ההסבר להצעה מקמצים בהסברים (ליקוי שמאפיין הצעות חוק רבות ומחבל בעבודת הכנסת) לא ברור מהו המנגנון הטכנולוגי שאותו מבקשת המשטרה להקים. כפי שהתרענו בדיון על חוק המישוש,⁶ ראוי שהוועדה תקבל מבעוד מועד תשתית עובדתית מלאה שמבססת לדעת הרשות את הצורך בסמכויות שהיא מבקשת. אין ערך לנתונים שנזרקים לחלל החדר במהלך הדיון, משום שאז אין לחברות ולחברי הכנסת אפשרות ללמוד ולבדוק אותם.
5. בכפוף לדברים שלעיל, מסעיף 10ב בנוסח החוק המוצע עולה, שהמשטרה מבקשת להקים מערכת ש"תשאב" באופן אוטומטי את נתוני המיקום של כל פונה ותשמור אותם ב"מאגר נתוני המיקום", ובמקרה הצורך המוקדן יוכל לשלוף אותם מהמאגר בלחיצת כפתור.
- אם כך, באותה מידה המערכת תוכל "לשאוב" את נתוני המיקום אך ורק אם התקיימו הנסיבות המיוחדות שמצדיקות זאת: אם "סבר עובד המוקד כי קיים חשש להתרחשות של אירוע הדורש טיפול מידי ויש צורך בצפייה בנתוני המיקום של המתקשר" (סעיף 10ג בנוסח הצעת החוק).
6. האופן שבו מעצבים מערכת מידע הוא קריטי להשגת התכלית של פגיעה מזערית ומידתית בפרטיות - לא פחות ולעיתים אף יותר מהוראות חוק. הטכנולוגיה אינה "ניטרלית". אפשר וצריך לעצב אותה לפי עקרונות של Privacy By Design. לא פעם פונה הממשלה אל הכנסת ומבקשת לעגן בחוק מערכת טכנולוגית שכבר תוכננה - לאחר שנקבעו עובדות בשטח. זהו מתכון לפגיעה בפרטיות ולפגיעה בריבונות הכנסת.
- אם רוצה הכנסת להבטיח גם את יעילות פעולתו של מוקד החירום וגם את הפרטיות, עליה לכלול בחוק הוראות שמגבילות את האופן שבו תבנה המערכת ולא רק את אופן השימוש בה.
7. כך, למשל, במקום לקבוע שהמשטרה תמחק נתוני מיקום מהמאגר בתוך 14 ימים (סעיף 10ד(ב)), מוצע לקבוע ש"הנתונים... יימחקו באופן אוטומטי מכל מקום שבו נשמרו".⁷
8. בדומה לזה, יש להורות בחוק, שהמערכת, שמעבירה באופן אוטומטי נתוני מיקום למאגר המידע של המשטרה, גם תיידע על כך את מי שהתקשר באמצעות הודעה שתשלח באופן אוטומטי.
9. הצעת החוק קובעת עוד, שהמשטרה "לא תעשה שימוש בנתוני מיקום שלא נצפו בידי עובד המוקד בעת קבלת השיחה" וכי נתונים אלה יימחקו בתוך 14 ימים (סעיף 10ד). ומה יהיה על הנתונים שכן ניצפו? מכלל הלאו נשמע ההן: נתונים אלה יישמרו במאגרי מידע נוספים, ובהם תוכל המשטרה לעשות את כל השימושים שנאסר עליה לעשות בנתונים "שלא נצפו".
- מדוע? לשם מה? דברי ההסבר אינם מגלים זאת. וגם אם במהלך הדיון תקבל הוועדה הסבר בעניין זה, אנו מפצירים בה לדחות את המשך הדיון על מנת שיהיה סיפק בידי חה"כ לבדוק את

של התושבים. מציאות זו מחייבת יצירת הסדרים מורכבים שנותנים משקל ראוי למכלול האינטרסים העומדים על הפרק" (בג"צ 3809/08 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל (2012), כבי הנשיאה ביניש, פסי' 33 ו-42).

⁵ בהתאם לסעיף 10ב, המשטרה תקבל "נתוני מיקום של מתקשר למוקד החירום בעת קבלת השיחה, והיא תשמור את נתוני המיקום שהתקבלו כאמור במאגר מידע ייעודי, בנפרד מכל מידע אחר (בפרק זה - מאגר נתוני מיקום)"

⁶ "... פירורי המידע שהוצגו לוועדה יצרו תמונה חלקית שעלולה להטעות... גם אם היה די בנתונים אלה, ולא היא, ברי שהוועדה אינה יכולה לבחון אותם כאשר הם מוטחים בפניה במהלך הדיון. למרבה המזל המשך הדיון נדחה, דבר שאפשר בחינה של פירורי המידע שנזרקו לוועדה. בחינה זו מעוררת תחושת אי נוחות לגבי המצגים שהונחו בפני הוועדה... אנו מבקשים שהוועדה תחדש את הדיון על חוק המישוש רק לאחר שיועבר לה מידע מפורט ואמין, שנחוץ לקבלת החלטה מושכלת באשר לנחיצות החוק... אנו מקווים שהוועדה תפנה למזכיר וליועץ המשפטי של הכנסת, תציג בפניהם את המקרה דנן, שלפי ניסיונו הוא מקרה מייצג, ותדרוש לערוך בחינה מחדש של נהלי הדיונים בוועדות (ר' מכתבנו לוועדה בעניין חוק המישוש, מיום 14.12.2015).

⁷ כך למשל, הכנסת קבעה הוראות שמחייבות לעצב מערכת מידע טכנולוגי לפי עקרונות של privacy by design בחוק המאגר הביומטרי (חוק נטילת אמצעי זיהוי ביומטריים והפקת נתוני זיהוי ביומטריים לצורך הנפקת מסמך זיהוי, התש"נ-2009): בסעיף 7(ב): "אמצעים או נתונים ביומטריים שניטלו או הופקו בידי שוטר... ונדשת השוואתם לאמצעים ולנתונים הביומטריים שבמאגר הביומטרי... לא ייאגרו באופן ממוחשב, מעבר לנדרש... יימחקו אוטומטית מיד לאחר ביצוע ההשוואה וקבלת תוצאת הזיהוי." (וראו עוד בסעיפים 3(ה), 4(ב), ו-6(ו) לחוק).

ההסבר ולשקול אותו. ככל שהוועדה תקבל הסבר מניח את הדעת לגבי הצורך באגירה ושימוש של נתוני המיקום שנצפו, יש לנסח את הוראת החוק באופן מהודק שיתאים לאותו צורך, ולו בלבד. ולמותר לציין שיש לקבוע בחקיקה את משך הזמן שלאחריו יימחקו גם נתונים אלו.

10. ראוי להזכיר, שחוק נתוני תקשורת הפקיד בידי המשטרה מאגר, שמאפשר לקבל בלחיצת כפתור פרטים אישיים של כל מי שמתקשר. וכפי שכבר נאמר בדיון שהוועדה קיימה בהקשר זה: "צריכים להיזהר ממצב בו ... אנחנו לאט לאט משלימים פאזל בו עולם נתוני התקשורת שלנו לא יהיה בידינו אלא בידי מגוון גדול של גורמים חקירתיים שונים ובחלקם משונים".⁸

11. בשים לב לכך שגם בענייננו מדובר בנתוני תקשורת רגישים, ראוי להעתיק אל החוק (בשינויים המחוייבים) את ההוראות של חוק נתוני תקשורת בדבר מנגנונים שיבטיחו את חיסיון המאגר, גבילו את הגישה אליו, ויקבעו סנקציות על שימוש בלתי מורשה.⁹

12. בשים לב לרגישותם של נתוני התקשורת שבהם מדובר, אין להשאיר את כל ההסדרים לתקנות.

נזכיר לוועדה, כי לאחר שסיימה לחוקק את חוק נתוני תקשורת הוגשו לאישורה תקנות שהותקנו על פיו. או אז, התחוויר לוועדה שחרף העבודה הרבה שעשתה בהידוק ההסדרים שבחוק, עדיין נותרו בו פרצות שאפשרו דברים שהיא לא כיוונה אליהם. "שחררנו פה איזה שהוא מנגנון", אמר יו"ר הוועדה, "שלפי הבנתי צריך לשחרר אותו יחד עם תקנות... אולי עשיתי חוק שיש בו פרצות... [דרכן] עוברות משאיות, לא זוגות אופניים".¹⁰

בכבוד רב ובברכה,

אבנר פינצ'וק, עו"ד

⁸ "מאגר נתוני זיהוי תקשורת" שהוקם בהתאם לסעיף 6 לחוק נתוני תקשורת, מאפשר כבר היום למשטרה לזהות ולקבל פרטים אישיים, לרבות מיקום, על כל שיחת טלפון. אנו מפנים לדברים שנאמרו בדיון שקיימה הוועדה אשתקד על תקנות שהרחיבו את מעגל הרשויות שיוכלו להשתמש במאגר. **הה"כ דב חנין**: "אני אגיד לכם מה מטריד אותי: התקנות שאתם מבקשים לתקן, כשלעצמן נראות לגמרי בסדר... הסיבה שאני נמצא כאן היא תחושה שאנחנו צריכים להיזהר ממצב בו באופן נקודתי אנחנו הולכים עוד צעד קדימה ומאפשרים שעוד פיסת מידע תגיע לרשויות, באופן שהוא כשלעצמו בסדר ולא מייצר נזקים. כך אנחנו לאט לאט משלימים פאזל בו עולם נתוני התקשורת שלנו לא יהיה בידינו אלא בידי מגוון גדול של גורמים חקירתיים שונים ובחלקם משונים... לכן, מה שהייתי רוצה לראות זה ... פעולה מקבילה שלכם שנועדה להגן עלינו האזרחים מפני אפשרות של שימוש במידע שלנו לצרכים בעייתיים (979 מ"ד) 23.1.2017: העברת נתונים ממאגר נתוני זיהוי, עמ' 7). **הה"כ אורי מקלב**: "אנחנו לא יכולים שלא להתייעל בדברים מאוד חשובים, אבל ... כגודל הקלות צריכה להיות מידת הזהירות... הכסף היה חסם שהיו מבקשים את המידע רק כשצריך באמת וגם במידה מצומצמת ומוגבלת. ברגע שזה נעשה קל יותר, אז ... פחות בודקים ... אם אנחנו צריכים את כל הדברים... [במידע] יש עניין לאחרים וכל טעות בזה היא טעות שיכולה להזיק מאוד" (שם, עמ' 9).

⁹ "מאגר נתוני זיהוי (תקשורת) יישמר בדרך שתבטיח הגנה עליו ותמנע שימוש בלתי מורשה בו, לרבות עיון, העברה, העתקה או שינוי המידע בלא רשות כדן, ותמנע שימוש בו בניגוד להוראות חוק זה; פעולות המבוצעות במאגר נתוני זיהוי (תקשורת) יתועדו באופן שיאפשר פיקוח ובקרה." (סעיף 7(ב) לחוק נתוני תקשורת). "עובד ציבור שהגיע אליו מידע ממאגר נתוני זיהוי (תקשורת), לא יגלה אותו לאחר ולא יעשה בו כל שימוש אלא לצורך מילוי תפקידיו על פי דין או לפי צו בית משפט" (סעיף 7(ה)). "העובר על הוראות סעיף 7(ה), דינו – מאסר שלוש שנים." (סעיף 11(ב)).

¹⁰ יו"ר הוועדה, **הה"כ מנחם בן ששון**; פרוטוקול ועדת החוקה מיום 9.11.2008, עמ' 7 ו-9.