

משרד המשפטים  
הסניגוריה הציבורית הארצית

כ"ד תמוז תשס"ט  
16 יולי 2009

לכבוד  
יעקב נאמן, שר המשפטים  
חברי ועדת שרים לענייני חקיקה

**הנדון: עמדת הסניגוריה הציבורית בנוגע להצעת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים במסמכי**

**זיהוי ובמאגר מידע, התשס"ט - 2008**

**לקראת דיון נוסף בוועדת השרים לענייני חקיקה**

הסניגוריה הציבורית מבקשת להביע הסתייגותה מההסדר הקבוע בהצעת החוק ככל שהוא נוגע להקמת מאגר מידע ביומטרי וקביעת מנגנונים לשימוש במאגר על ידי משטרת ישראל ורשויות הביטחון.

הסניגוריה הציבורית מבקשת לחלק את הסתייגותה לשני חלקים – הראשון יתייחס לקושי החוקתי הקיים בהסדר המוצע והשני יתייחס לאופן קיום הליכי החקיקה בהצעה.

הצעת החוק הוכנה במשרד הפנים בתקופת כהונתו של השר דאז מאיר שטרית במטרה למנוע זיוף מסמכי זיהוי, דרכונים ותעודות מעבר באמצעות טכנולוגיה ביומטרית הכוללת טביעות אצבע ותמונות תווי פנים.

אין לסניגוריה הציבורית ביקורת לגבי חשיבות המטרה והשימוש באמצעים המוצעים, למעט בשני נושאים עקרוניים בעלי משמעות חוקתית נכבדה: הקמת מאגר נתונים ביומטריים – ביולוגיים רחב היקף, ומתן נגישות למאגר זה, שנועד למטרות אזרחיות טהורות, למשטרת ישראל ורשויות חקירה אחרות.

**הקושי החוקתי בהקמת מאגר מידע ביומטרי**

לצד השימוש באמצעים ביומטריים מבקש החוק להקים מאגר ביומטרי במשרד הפנים, אשר יכול נתוני זיהוי ביומטריים של כלל האוכלוסייה. ניהול המאגר ייעשה על ידי רשות מיוחדת שתוקם לצורך כך. כמו כן, קובע החוק הסדרים לגבי העברת מידע מהמאגר למשטרת ישראל לצורכי חקירת עבירות ומניעתן וכן לרשויות הביטחון לצורך כללי של מימוש ייעודם ותפקידם.

המאגר הביומטרי יכול מידע על כלל אזרחי המדינה ותושביה ויאפשר זיהוי של כל אדם על סמך טביעות אצבע ותמונה. מאגר מסוג זה, הכולל מידע מזהה של כלל האוכלוסייה, הוא חסר תקדים. המאגר חריג בהיקפו ובהשלכותיו הצפויות ומרחיקות הלכת על כלל אזרחי המדינה, אפילו בהשוואה למאגר הזיהוי לפי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי

זיהוי), התשנ"ו-1996, אשר מאפשר לקיחת טביעות אצבע, תמונה ודגימות DNA רק מחשודים ומנאשמים, ואשר מכיל בתוכו הוראות לעניין מחיקה מהמאגר של מי שלא הורשעו בעבירה.

לפי נתונים שהוכנו לצורך הדיון בהצעת החוק על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (הוגש ביום 25.6.09), אין כיום אף לא מדינה דמוקרטית אחת שמחזיקה במאגר מידע בהיקף כזה (למעט הונג-קונג). ההסדר המוצע הוא חסר תקדים הן יחסית להסדרים הקיימים כיום בישראל והן יחסית למקובל בעולם הליברלי-דמוקרטי. ההסדר המוצע מעורר מספר בעיות חוקתיות:

**הפגיעה בזכות החוקתית לפרטיות** - הקושי בקיום מאגר ביומטרי נעוץ בכך שעצם קיומו מהווה פגיעה בפרטיות של כלל תושבי המדינה, כולל תושבים מהוגנים ושומרי חוק. מקום שבו פרטיות היא ערך חוקתי מוגן, מטרידה האפשרות שמידע אודות אנשים ונוהגי חייהם יתגלה באמצעות הצלבה של ה"עקבות הביומטריים" שאדם מותיר אחריו בכל מקום עם המידע שבמאגר. השאלה מתחדדת עוד יותר, לנוכח העובדה שבמדינות שונות בעולם (דוגמת גרמניה, למשל), נמצא פתרון ראוי העומד בדרישות הבינלאומיות המחמירות ביותר בתחום אבטחת מרשם האוכלוסין ומניעת "כפל זהויות" או שימוש לרעה במסמכי זיהוי, וזאת ללא צורך בהקמת מאגר שמשמעותו איסוף נתונים ביולוגיים בידי הרשויות ביחס לכלל האזרחים, מבלי שאלו מעורבים בפעילות בלתי חוקתית כלשהי. מעמדה החוקתית של הזכות לפרטיות, מחייב גם כי איסוף מידע אישי אודות אדם לא ייעשה אלא במקרים המצדיקים זאת – קרי, כאשר קיימת תשתית סבירה למעורבותו בפעילות עבריינית וכד'. בהצעת החוק הנוכחית, לא נעשתה אבחנה שכזו, ולא זו בלבד שפרטיותם של כלל האזרחים עתידה להיפגע במסגרתו, הרי שהחוק מעניק למשטרה ולרשויות חקירה אחרות את הזכות להשתמש לצרכי חקירה פלילית במאגר שמוקם לצרכים אזרחיים טהורים. מהלך זה הינו חסר תקדים, ונציין למשל, כי בצה"ל נאספים נתונים ביולוגיים אודות כלל המתגייסים (המהווים, מן הסתם, חלק נכבד מאוכלוסיית אזרחי המדינה), בעיקר לצרכי זיהוי במקרה אסון. אולם, מעולם לא נשקלה האפשרות להעניק בחקיקה נגישות למאגר זה לרשויות חקירה, שכן ברור כי למתגייס המוסר את המידע, עומדת זכותו לפרטיות ולכך שהמידע ישמש אך ורק לצרכים הישירים שלשם הוא נאסף, ושזכותו לפרטיות לא תופקע למטרות עקיפות אחרות. מהלך מרחיק לכת זה המוצע במסגרת הצעת החוק הנוכחית, מחייב דיון ציבורי מעמיק ונרחב, אשר אינו יכול להתקיים כיום במתכונת הנוכחית בה נדונה הצעת החוק.

**החשש מפני אפשרות מעקב ופיקוח** - נוכח האפשרות לאסוף "עקבות ביומטריים", ובמיוחד נוכח החדירה המאסיבית של מצלמות במעגל סגור למרחב הציבורי, ניתן יהיה, בעתיד הנראה לעין, לקיים מעקבים אחר אנשים באמצעות הצלבת המידע במאגר עם מאגרי מידע נוספים. זאת, כמובן, ללא ידיעתו של הפרט ולפרקי זמן בלתי מוגבלים. ברי כי ככל שיהיה שיפור באמצעים הטכנולוגיים, יופעל לחץ מתמשך להרחיב את סמכויות השימוש של גופי חקירה וגורמי ביטחון במידע שבמאגר, ולהרחיב את השימוש בו לתחומי חיים נוספים (למשל, תשלום בכרטיסי אשראי).

**החשש מפני שימוש לרעה במידע שנצבר במאגר** - ריכוז מידע רב כל כך על כלל תושבי המדינה לצד אמצעים אלקטרוניים זמינים, עלול להיות מנוצל לרעה – אם באמצעות דליפות מידע מהמאגר וסחר לא חוקי במידע ואם תוך שימוש לרעה על ידי גורמים שלטוניים. החשש שמאגר כזה יהיה בבחינת "גולם הקס על יוצרו" וישמש למטרות פסולות שיחתרו תחת אושיות הדמוקרטיה והתפיסה של חופש הפרט חייב לקנן בתודעתם של קובעי המדיניות, גם אם המטרות העומדות לנגד עיניהם עתה הן טהורות וראויות.

החוק אומנם מכיל מנגנון פיקוח על ידי בית המשפט, השאוב ממנגנון הפיקוח הקיים לגבי האזנות סתר. עם זאת, אין להתעלם מהביקורת הקשה הקיימת מזה שנים על השימוש הנרחב בכלי החקירה הפולשני של האזנות הסתר (ביחס לנהוג במדינות אחרות), ומהעובדה שבתי המשפט לא מצליחים ליצור פיקוח יעיל, ולמעשה מהווים חותמת גומי לבקשות גורמי החקירה.

נציין עוד, כי לקראת סוף שנת 2007 נחקק חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), תשס"ח – 2007. החוק זכה לביקורת ציבורית קשה ואף כונה "חוק האח הגדול", אף שהפגיעה בפרטיות הגלומה בו היא פחותה בהרבה מהפגיעה המוצעת כאן. בג"צ אשר הוגש בעניין זה על ידי האגודה לזכויות האזרח ולשכת עורכי הדין נדון במספר ישיבות וטרם הוכרע. במהלך הישיבות שהתקיימו הביע בית המשפט העליון דעתו לפיה החוק מעורר שאלות חוקתיות נכבדות ועל כן דחה את המשך הדיון בכדי לפקח על אופן יישום החוק.

### **הקושי בקיום הליכי חקיקה מואצים בוועדת המדע והטכנולוגיה**

בסוף חודש אוקטובר 2008 עברה הצעת החוק בקריאה ראשונה במליאת הכנסת. הדיונים בהצעה הועברו מוועדת החוקה, חוק ומשפט לוועדת הפנים והגנת הסביבה, אשר העבירה אותם לוועדה משותפת עם ועדת המדע והטכנולוגיה בראשות חבר הכנסת מאיר שטרית.

דיוני הוועדה המשותפת מתקיימים בתדירות גבוהה, החל מיום 30.6.09. עד כה התקיימו ארבעה דיונים, במקביל לדיונים בתקציב ובחוק ההסדרים, וארבעה דיונים נוספים קבועים לשבוע הקרוב (19.7.09 ; 20.7.09 ; 21.7.09 ו – 23.7.09). נוכח הצמידות לדיוני התקציב ונוכח התדירות הגבוהה של הישיבות, התקיימו רובן ללא נוכחות משמעותית של חברי כנסת או בהשתתפות יושב ראש הוועדה בלבד.

בפועל מתקיימים הליכי החקיקה של הצעת החוק בקצב ובצורה שאינם מאפשרים דיון ציבורי מעמיק, וללא חשיפה של חברי הכנסת לבעייתיות הגלומה בהצעה ואפשרות ליבונה<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ניתן ללמוד על הבעייתיות שבצורת החקיקה הזאת מהתיקון לפקודת בתי הסוהר אשר אפשר את תחילת ההקמה של בית הכלא הפרטי. בהעדר דיון ציבורי ראוי בזמן החקיקה אולצה הכנסת לקיים דיון ציבורי בדיעבד.

לא ברור מדוע זוכה הצעת חוק כה מהפכנית ובעלת השלכות מרחיקות לכת, לדחיפות עליונה המצדיקה תהליך חקיקה חפוז. לדעת הסניגוריה הציבורית, מן הראוי להאט את קצב הליך החקיקה, כדי לאפשר בדיקה מעמיקה של חלופות מתאימות להקמת המאגר.

עוד סבורה הסניגוריה הציבורית כי ועדת החוקה, חוק ומשפט היא הוועדה המתאימה לדון בחלקי הצעת החוק המתייחסים להקמת המאגר ולהעברת מידע מהמאגר לגורמי אכיפה. ועדת החוקה, חוק ומשפט רכשה מומחיות בתחומים נושקים בדיוניה בחוק האזנות סתר, בחוק נתוני תקשורת ובחוק חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי, ולכן, למצער, יש לשתפה בדיונים אלה.

בכבוד רב,

ד"ר חגית לרנאו, עו"ד

סגנית הסניגורית הציבורית הארצית