

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ד-2024



שקיפות והגנה על הפרטיות

הפעלת מצלמות מעקב על ידי רשויות מקומיות במרחב הציבורי



הפעלת מצלמות מעקב על ידי רשויות מקומיות במרחב הציבורי

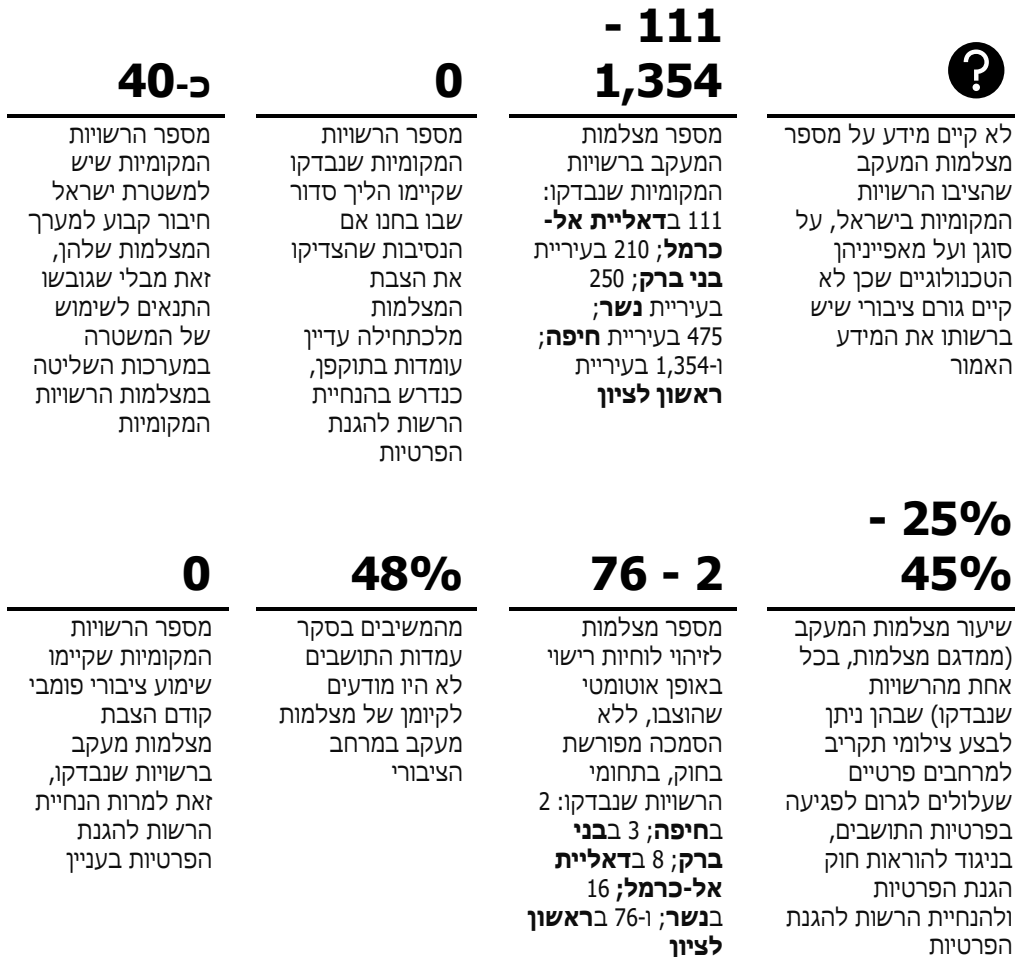
רקע

בעשורים האחרונים גובר השימוש בעולם ובישראל באמצעים טכנולוגיים המיועדים לפיקוח ולמעקב חזותי מרחוק על המרחב הציבורי, הבא לידי ביטוי בהצבת מצלמות וידאו במקומות רבים. למצלמות אלה, הנקראות גם מצלמות מעקב, השפעה מהותית על המרחב הציבורי בישראל-השפעה שעשויה להיות חיובית, בצמצום התנהגות עבריינית המזיקה לזולת ולחברה כולה, ומנגד עלולה להיות שלילית, כאשר חלק ניכר מהפעילויות הנתפסות באמצעי התיעוד הדיגיטליים הן פעילויות שגרתיות ותמימות שאינן מהסוג שהחברה מבקשת למנוע, ופעולת התיעוד שלהן עלולה לפגוע בזכות הפרטיות.

הרשויות המקומיות בוחרות להציב מצלמות מעקב בתחומן למגוון מטרות, ובהן העלאת תחושת הביטחון בקרב התושבים, הגנה על רכוש, גילוי עבירות ומניעתן, שמירה על הסדר הציבורי ומניעת ונדליזם. התושבים ברשויות המקומיות אינם יכולים להימנע מתיעודם במרחב הציבורי ומאיסוף המידע המצולם עליהם, ולפיכך על הרשויות מוטלת האחריות לשמור על פרטיות התושבים לצד השגת מטרות השימוש במצלמות. הרשויות שנבדקו הקימו מערכי מצלמות הכוללים מצלמות רבות שפרוסות במרחב הציבורי בשטחן, ומוקד רואה אשר משמש בין היתר לצפייה במצלמות וסיוע באירועים בזמן אמת או בדיעבד, הן מתקציבן והן מתוכניות ופרויקטים של משרדי ממשלה שונים.



נתוני מפתח



פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי עד ספטמבר 2023 היבטים שונים בנוגע להפעלת מצלמות מעקב במרחב הציבורי על ידי הרשויות מקומיות, אשר הצילומים הנקלטים בהן נאגרו במאגרי מידע מינואר 2020 ועד סוף יוני 2023. יצוין כי ההתייחסות למצלמות מעקב בדוח זה היא רק למצלמות לצורכי ביטחון שהציבו הרשויות המקומיות, ולא למצלמות שהוצבו בתוך מוסדות חינוך או לצורך אכיפת עבירות תנועה וחניה. הבדיקה נעשתה בחמש רשויות מקומיות: בארבע עיריות - **בני ברק, חיפה, נשר וראשון לציון**; ובמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** (הרשויות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים - ברשות





להגנת הפרטיות; במשרד לביטחון לאומי - במשטרת ישראל וברשות הלאומית לביטחון קהילתי; במשרד הפנים; ובמרכז השלטון המקומי. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: מספר מצלמות המעקב בתחומי הרשויות ופריסתן; עלות הצבת המצלמות ותחזוקתן; היבטים בהחלטה על הצבת מצלמות מעקב; שקיפות ותכנון לפרטיות; זכות העיון והעברת המידע המצולם; בחינת אפקטיביות הפעלת מצלמות המעקב.

במסגרת הביקורת השתמש משרד מבקר המדינה בכלי ביקורת כמפורט להלן: מערכת מידע גיאוגרפית (GIS), שבאמצעותה מוצגת הפריסה הגיאוגרפית של מצלמות המעקב ברשויות שנבדקו בשנת 2023; תהליך של שיתוף ציבור שכלל ביצוע סקר לבחינת עמדות תושבי הרשויות המקומיות שנבדקו וכן תושבי עיריות באר שבע, ירושלים ותל אביב-יפו (סקר עמדות התושבים); ביקור בבריטניה כדי לבחון את האופן שבו הרשויות המקומיות במדינה זו מפעילות מצלמות מעקב במרחב הציבורי שלהן; וביצוע מבדק חדירה לתשתית ולרשת המצלמות באחת מהרשויות המקומיות בישראל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



נתונים על מצלמות המעקב בישראל - בשני העשורים האחרונים השימוש במצלמות מעקב על ידי הרשויות המקומיות צבר תאוצה. כך למשל, במרחב הציבורי של ירושלים גדל מספר מצלמות המעקב בשנים 2011 עד 2024 פי 47 - מ-80 מצלמות ל-3,800; במרחב הציבורי של באר שבע גדל מספר המצלמות בשנים 2011 עד 2024 פי 271 - מ-14 מצלמות ל-3,800; ובמרחב הציבורי של פתח תקווה גדל מספרן באותן השנים פי 67 - מ-42 מצלמות ל-2,820. על אף מגמת העלייה במספרן של מצלמות המעקב שהציבו הרשויות המקומיות ברחבי הארץ, לא קיים בידי אף גורם ציבורי בישראל ריכוז נתונים בנוגע למספרן, לסוגן, ולמאפייניהן הטכנולוגיים.



השימוש במצלמות מעקב בעולם ובישראל - בישראל השימוש במצלמות מעקב והפעלתן אינם מוסדרים באופן סטטוטורי, אלא רק באמצעות ההוראות הכלליות של חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, וההנחיות של הרשות להגנת הפרטיות. לשם השוואה בצרפת הוסדר השימוש בחקיקה ראשית ייעודית; בישראל אין בגדר החוק התייחסות לסוגיית הצבת מצלמות מעקב במרחב הציבורי. לשם השוואה בצרפת יש לדוגמה דרישה לקבלת היתר מפורש להפעלת מצלמות, ורשימה של מקרים מוגדרים בחוק שבהם ניתן להציבן.



סקר עמדות התושבים שערך משרד מבקר המדינה - בסקר עלו, בין היתר, הממצאים הבאים: מרבית המשיבים (80%) סבורים כי הרשות המקומית צריכה להתקין מצלמות מעקב במרחב הציבורי. הסיבות העיקריות לכך לדעתם הן כדי לספק ביטחון לתושבים (39%); כדי למנוע פשיעה (16%); ולצורך מניעת עבירות ומעקב אחריהן (16%); יותר מ-70% מהמשיבים לסקר מתושבי ראשון לציון, דאליית אל-כרמל וחיפה סברו כי





הרשות המקומית היא זו שמפעילה את המצלמות בישוב מגוריהם, זאת לעומת כ-35% מהמשיבים מתושבי **נשר ובני ברק** שסברו כך.

נהלים בנוגע להפעלת מצלמות מעקב - שלא בהתאם לכללי מינהל תקין, עיריית **בני ברק** לא קבעה כלל נהלים בנוגע להפעלת מצלמות מעקב במרחב הציבורי בתחום שיפוטתה; עיריית **חיפה** לא קבעה נהלים העוסקים בשימוש במצלמות במוקד הרואה; עיריית **נשר** לא קבעה נהל ייעודי לשימוש במצלמות במוקד, המתאים למוקד האחד שהיא מנהלת - מוקד רואה המנוהל יחד עם המוקד העירוני; המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** לא קבעה נהל העוסק בהעברת מידע לגורמים חיצוניים. בהיעדר נהלים, גם הציבור אינו זוכה להיחשף להנחיות שמשפיעות על זכויותיו ונפגעת יכולתו לכלכל את צעדיו.

איסוף נתוני עבירות ממשטרת ישראל וקביעת מיקום מצלמות המעקב ביחס לנתוני העבירות - ארבע מהרשויות שנבדקו, **בני ברק, חיפה, נשר וראשון לציון**, לא אספו נתונים מלאים ומפורטים ממשטרת ישראל ביחס למיקום העבירות בשטחן על פני תקופת זמן, כדי שיוכלו לקבל החלטה מבוססת נתונים ביחס למיקום הנדרש להצבת המצלמות בשטחן ולקביעת סדרי עדיפויות בהקמת אתרי המצלמות. עיריית **חיפה, נשר וראשון לציון** לא הציבו מצלמות מעקב בשכונות שבהן שיעור העבירות היה גבוה ביחס לממוצע העבירות בשכונות הערים בשנת 2022. עיריית **בני ברק וחיפה** לא הציבו כלל מצלמות ברחובות המובילים במספר העבירות שבוצעו בשנה האמורה, כמפורט להלן:

- עיריית **חיפה** לא הציבה מצלמות בשכונות קריית שפרינצק ונווה שאנן, ששיעור העבירות השנתי בכל אחת מהן היה כ-140% ביחס לממוצע העבירות לשכונה (כ-230 עבירות בכל אחת מהשכונות); ובאזורי התעשייה מפרץ (כ-600 עבירות בשנת 2022, שהן 365% ביחס לממוצע השכונות) וצומת הקריות-חוף שמן (כ-325 עבירות, שהן 198% ביחס לממוצע השכונות). על אף מספר העבירות הגבוה בשכונות אחוזה (כ-400 עבירות - 243% ביחס לממוצע העבירות השנתי לשכונה) והדר עליון (כ-280 עבירות - 170%), הציבה העירייה בכל אחת מהשכונות מצלמת מעקב אחת בלבד. בשכונת קריית חיים מזרחית, שבה שיעור העבירות היה גבוה במיוחד - כ-350% ביחס לממוצע העבירות השנתי לשכונה בעיר (577 עבירות בשנת 2022), הציבה העירייה כשבע מצלמות באזור הצפון-מזרחי של השכונה, אף שכ-71% מהעבירות בשכונה בוצעו במערבה ובדרומה (כ-410 עבירות); העירייה לא הציבה מצלמות מעקב בשדרות ההסתדרות - הרחוב בעל מספר העבירות הגבוה ביותר בעיר, שבו בוצעו כ-570 עבירות בשנת 2022.
- עיריית **נשר** הציבה מצלמות רק במרכז שכונת גבעת נשר ש-21% (161) מהעבירות בעיר מתרחשות בה, ולא הציבה מצלמות בצפון השכונה (85 עבירות - 53% מהעבירות בשכונה) ובדרומה (64 עבירות - כ-40% מהעבירות בשכונה).
- עיריית **ראשון לציון** לא התקינה מצלמות כלל בשכונת ראשונים, ששיעור העבירות בה גבוה - 240% ביחס לממוצע (כ-480 עבירות).
- עיריית **בני ברק** לא הציבה כלל מצלמות ברחובות ז'בוטינסקי (261 עבירות), רבי עקיבא (153 עבירות), והרב כהנמן (93 עבירות), על אף שאלו הרחובות המובילים במספר העבירות שנבדקו בעיר בשנת 2022.



הגדרת תכלית למצלמות מעקב - בעיריית בני ברק, למעט בכמה מקרים שעלו בוועדת ההיגוי, מנהל מערך המצלמות בעירייה הוא שקבע את מיקום הצבת המצלמות, בלי שגורמים בעירייה מלבדו בחנו את הצורך בהצבתן ואת התכלית שמבקשים להשיג, זאת בניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות ולפיה קודם הצבת אתר מצלמות מעקב יש לקבוע ולהגדיר את התכלית שמבקשים להשיג באמצעותו, באופן חד, ספציפי ומפורש; עיריית נשר הגדירה תכלית להצבת מצלמות המעקב רק משנת 2023, אף שהחלה להציב מצלמות מעקב בתחומה כבר ב-2014; המועצה המקומית דאליית אל-כרמל הגדירה את תכלית המצלמות הכללית בשנת 2018, ועבור המצלמות שהצורך בהן עלה בישיבת האכיפה, אולם היא לא הגדירה את תכלית הצבת המצלמות באופן מפורש בכל אתר שבו ביקשה להציב מצלמות, במסגרת הדרישות המבצעיות, בניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות.

קיום שימוע ציבורי פומבי - הרשויות המקומיות שנבדקו - בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון, לא קיימו שימוע ציבורי שבו פרסמו, קודם הצבת המצלמות, מידע לגבי המצלמות שהן מתעתדות להציב במרחב הציבורי, כדי לאפשר לציבור להביע את עמדתו, זאת למרות הנחיית הרשות להגנת הפרטיות בנושא.

שמירה על הפרטיות - בניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות והוראות חוק הגנת הפרטיות בדבר איסור הצילום של מרחבים פרטיים שהם בגדר רשות היחיד, בכל הרשויות שנבדקו נמצא כי ניתן לבצע במצלמות המעקב שנדגמו צילומי תקריב למרחבים פרטיים, דבר שעלול לגרום לפגיעה של ממש בפרטיות התושבים - החל ב-25% מהמצלמות (11 מצלמות) שנבדקו בעיריית בני ברק, וכלה ב-45% מהמצלמות (16 מצלמות) בעיריית ראשון לציון (בעיריית חיפה 33% (15) מהמצלמות; בעיריית נשר 43% (17) מהמצלמות; ובמועצה המקומית דאליית אל-כרמל 30% (6) מהמצלמות. עוד נמצא כי בניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות בנושא תכנון לפרטיות, הרשויות שנבדקו לא בחנו בכל פעם שהתכוונו להציב מצלמות את מידת הפגיעה בפרטיות ודרכים להקטינה.

מיסוך אזורים פרטיים - בניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות, הרשויות המקומיות בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה ונשר לא בחנו קודם התקנת מצלמות המעקב את הצורך להסוות או לטשטש את המרחבים הפרטיים שעתידיים להיות מצולמים באמצעותן, כגון מבני מגורים, גינות פרטיות ומרפסות. עיריית ראשון לציון בחנה את הנושא באופן חלקי ובלי לקיים הליך סדור. ב-16 מבין 27 מצלמות שנבדקו במוקד העירייה, נמצא כי הן צילמו מרחבים פרטיים בלי להסוות אותם. כך, במוקדים הרואים בכל הרשויות המקומיות שנבדקו - בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון - קיימת האפשרות להתמקד במרחבים פרטיים באמצעות מצלמות PTZ¹ ומצלמות רגילות², ולצלם אותם מקרוב באופן המאפשר לעיתים לזהות אנשים, חפצים ואירועים המתרחשים ברשות היחיד.

פיקוח ובקרה על השימוש של מורשי הגישה במערכת המצלמות - כל הרשויות המקומיות שנבדקו, בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון, לא השתמשו בכלים טכנולוגיים כגון מערכות ממוחשבות ייעודיות, לפיקוח ובקרה על השימוש של מורשי הגישה במערכת המצלמות. היכולת לפקח על הפעולות המתבצעות במערך

1 מצלמת PTZ (Pan, Zoom, Tilt) היא מצלמה ממונעת שניתנת לשליטה מרחוק ומסוגלת לבצע שלוש פעולות: תזוזה ימינה ושמאלה (Pan), תזוזה למעלה ולמטה (Tilt) ותקריב להגדלת התמונה (Zoom).
2 מצלמות שצופות על אזור קבוע שהוגדר מראש, ואינן ניתנות לתפעול מרחוק.



מצלמות המעקב ברשויות המקומיות עשויה להקטין את החשש שהמורשים לתפעול המערך יפגעו בזכות החוקתית של התושבים לפרטיות.

מינוי ממונה על הגנת הפרטיות - כל הרשויות המקומיות שנבדקו, בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון, לא מינו בעל תפקיד ברשות שיהיה אמון על הגנה על הפרטיות, זאת למרות המלצת הרשות להגנת הפרטיות במסמך שפרסמה בנושא בשנת 2022, ובדומה למחויב באיחוד האירופי.

שימוש במצלמות לזיהוי לוחיות רישוי - אף ששימוש בטכנולוגיית זיהוי לוחיות רישוי (LPR) במרחב הציבורי מחייב הסמכה מפורשת בדין לנוכח היקף הפגיעה הנגרמת מכך לפרטיות האזרחים, התקינו כל הרשויות המקומיות שנבדקו - בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון - מצלמות לזיהוי לוחיות רישוי במרחב הציבורי בתחומן ללא הסמכה מפורשת בחוק: עיריית בני ברק התקינה שלוש מצלמות; עיריית חיפה - שתי מצלמות; עיריית נשר - 16 מצלמות; עיריית ראשון לציון - 76 מצלמות; והמועצה המקומית דאליית אל-כרמל - שמונה מצלמות.

שימוש בפונקציות מיוחדות - עיריות בני ברק ונשר השתמשו בפונקציות מיוחדות מסוג תוכנות אנליטיקה, שהשימוש בהן עשוי לפגוע בפרטיות באופן לא מידתי, לצורך ניתוח צילומי מצלמות המעקב בזמן אמת ולצורך קבלת התרעות על אירועים חריגים במרחב המצולם, זאת מבלי לבחון את התועלת שהופקה מהתקנת המצלמות.

יידוע הציבור בדבר מיקום המצלמות - בניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות, עיריות בני ברק ונשר והמועצה המקומית דאליית אל-כרמל לא ציינו באתרים שלהן במרשתת את מיקומי המצלמות ואת השטח המכוסה על ידין; עיריית ראשון לציון לא פרסמה את שטח הצילום המכוסה על ידי כל אחת מהמצלמות; ועיריית חיפה פרסמה את פריסת המצלמות בעיר על גבי מפה בלי לציין פרטים נוספים, ובהם השטח המכוסה על ידין ומשך שמירת ההקלטות. מסקר עמדות התושבים שערך משרד מבקר המדינה עלה כי מרבית המשיבים ברשויות שנבדקו סברו שיש צורך במידע רב יותר בנוגע להתקנת מצלמות המעקב, מיקומן והשילוט הנלווה להן. למעט בדאליית אל-כרמל, יותר ממחצית המשיבים סברו כי המידע לגבי מיקום המצלמות ביישובם אינו נגיש וזמין (החל ב-79% מהמשיבים בבני ברק וכלה ב-54% מהמשיבים בנשר).



המועצה המקומית BCP, בריטניה

שקיפות ויידוע הציבור

לצורך יידוע הציבור פרסמה המועצה באתר שלה במרשתת מידע מקיף בנושא מצלמות המעקב בשטחה, לרבות נוהלי המועצה בנושאי המצלמות, הגנת המידע המצולם ובקשת מידע מצולם; רשימת המצלמות המוצבות במרחב הציבורי, לרבות סוג המצלמה ושמות הרחובות או האתרים המצולמים בכל מצלמה; תוצאות סקרי שביעות רצון ודעות התושבים; ודוחות שנתיים בנושא הערכת אפקטיביות המצלמות ברשות.



שמירת הצילומים ומחיקתם - בניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות, עיריית **בני ברק** וחיפה והמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** לא הגדירו בנוהל פנימי כתוב את פרק הזמן לשמירת הצילומים במאגר המידע, כנדרש בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות, ואף לא שקלו מה פרק הזמן הנדרש לשמירתם, כדי להקטין את הפגיעה האפשרית בפרטיות התושבים. בעיריית **בני ברק** נשמרו צילומים לתקופה של כשלושה חודשים וחצי ואילו במועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** נשמרו צילומים לתקופה של כחודשיים וחצי; בעיריית **נשר** נמצאו הקלטות של צילומים שנשמרו למשך כחמש שבועות - חריגה של כחמישה שבועות מעבר לתקופה שהגדירה העירייה בנוהל שלה לשמירת הצילומים.

העברת המידע המצולם לגורמים פרטיים - עלה כי קיימת שונות בין הרשויות שנבדקו ביחס למדיניות ולדרכי הפעולה שלהן בנוגע למתן זכות עיון במידע המצולם במצלמות המעקב, והעברתו לגורמים פרטיים: לעיריית **בני ברק** אין מדיניות כתובה בנושא העברת חומרים מצולמים, ובניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות, העירייה העבירה למבקשי מידע צילומים של אירועים בלי לטשטש אנשים נוספים המופיעים בהם; עיריית **חיפה** והמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** אינן מוסרות מידע מצולם לתושבים; עיריית **נשר** לא יישמה את הנוהל שקבעה בנושא, ופניות תושבים בבקשה לקבלת מידע ממאגר הצילומים נענות בשלילה. חוסר האחידות האמור, וריבוי אפשרויות הפעולה בנושא זה, מעלים חשש שדרכי הפעולה אינן ברורות לרשויות.



המועצה המקומית BCP, בריטניה העברת המידע המצולם לגורמים פרטיים

המועצה מאפשרת לכל תושב, באמצעות טופס ייעודי באתר המועצה במרשתת, להגיש בקשה בכתב לקבלת עותק של החומר המצולם שהוא מופיע בו. כל בקשה נבחנת לעומק מבחינת זהות מבקש המידע; הסיבה לבקשת המידע; וצדדים שלישיים שמופיעים בחומר המצולם ושפרטיותם עלולה להיפגע. רק אם אין חשש לפגיעה בפרטיות, החומרים המצולמים נמסרים לידי מבקש המידע באופן מאובטח. אם החומר המצולם מכיל צילומים של אנשים נוספים מלבד מגיש הבקשה, הוא מוזמן למוקד הרואה לצורך צפייה בצילומים.

העברת מידע מצולם למשטרת ישראל - נכון ליוני 2023 הקימו כ-40 רשויות מקומיות חיבור קבוע בין משטרת ישראל למערך מצלמות המעקב שלהן, שבאמצעות המשטרה יכולה לצפות בזמן אמת בצילומים. למרות זאת טרם הסדירו משרד הפנים, המשרד לביטחון לאומי, משטרת ישראל ומרכז השלטון המקומי את התנאים בעניין השימוש של המשטרה במערכות השליטה במצלמות הרשויות המקומיות ובמאגרי המידע של מערכות אלו, וטרם גובש נוסח סופי ומוסכם של האמנה שבה הוגדרו התנאים האמורים.

בחינת אפקטיביות השימוש במצלמות - הרשויות המקומיות שנבדקו, **בני ברק**, **דאליית אל-כרמל**, **נשר**, **חיפה** ו**ראשון לציון**, לא קיימו הליך סדור שבו בחנו מפעם



לפעם אם הנסיבות שהצדיקו את הצבת המצלמות מלכתחילה עדיין עומדות בתוקפן, ואם נדרש להמשיך ולהפעיל אותן כדי למלא את מטרותן, כנדרש בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות, וכפי שמקובל במועצה המקומית BCP בבריטניה; עיריית **בני ברק** לא תיעדה אירועים שזוהו במוקד הרואה של עיריית בני ברק ולא דרשו טיפול של המוקד העירוני. עוד נמצא כי העירייה לא ניתחה את הנתונים שתועדו במערכת הממוחשבת של המוקד העירוני, כדי להסיק מהם מסקנות בנוגע לתועלות המופקות ממצלמות העירייה; ועיריית **נשר**, **חיפה** ו**ראשון לציון** ניהלו יומן אירועים אך לא ניתחו את הנתונים כדי להסיק מסקנות בנוגע לתועלות המופקות מהמצלמות. אף שבידי כל הרשויות שנבדקו היה מידע מפורט בנוגע לחומרים שהועברו למשטרת ישראל, הן לא ניתחו את מאפייני האירועים בחומרים שהעבירו. היעדרן של פעולות אלה לא אפשר לרשויות שנבדקו לבחון אם הנסיבות שהצדיקו את הצבת המצלמות מלכתחילה עדיין עומדות בתוקפן; ואם אפקטיביות המצלמות עולה על הפגיעה שלהן בזכות התושבים לפרטיות.



המועצה המקומית BCP, בריטניה בחינת התועלת של מצלמות המעקב

לצורך הערכת התועלת המופקת מהמצלמות נדרש צוות המוקד הרואה לתעד ביומן האירועים כל אירוע שאותר בחומר המצולם, בין אם על ידי המוקדנים בזמן אמת או בהמשך לפניות לאיתור מידע בדיעבד. המועצה מקפידה לפרסם כל חודש דוחות לציבור על הביצועים של המצלמות, בין היתר כדי להגביר את אמון התושבים במועצה וכדי לנמק את הנחיצות של מצלמות המעקב במרחב הציבורי.

מבדק חדירה באחת מהרשויות המקומיות בישראל - במבדק החדירה זוהו 11 ממצאים בדרגות סיכון שונות: 2 ברמת סיכון קריטית, 4 ברמת סיכון גבוהה ו-5 ברמת סיכון בינונית.



תוכנית רב-שנתית להצבת מצלמות - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית **חיפה** על שהכינה תוכנית רב-שנתית להצבת מצלמות מעקב במרחב הציבורי.

ניהול יומן אירועים וניתוח המידע בו - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** על כי ניהלה יומן אירועים מפורט, המתעד את האירועים החריגים שזוהו באמצעות מצלמות המעקב במועצה.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי הרשות לביטחון קהילתי בשיתוף הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, ובהם הרשות להגנת הפרטיות, יבחנו את הצורך בקבלת נתונים על מצלמות המעקב בתחומי הרשויות המקומיות, לרבות מספרן, סוגיהן והיכולות הטכנולוגיות שלהן. נתונים אלו יאפשרו גיבוש תמונה כוללת לצורך קביעת מדיניות פיקוח על השימוש במצלמות המעקב. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה כי ככל שייקבע הצורך באיסוף הנתונים האמור, יפעלו הרשות לביטחון קהילתי, משרד המשפטים והרשות להגנת הפרטיות להסדיר את אופן איסופם מהרשויות המקומיות.



נוכח הגידול הניכר בשימוש במצלמות מעקב, לצד ההתקדמות הטכנולוגית המואצת בשנים האחרונות ופוטנציאל הפגיעה בפרטיות הנובע מכך, מומלץ למשרד הפנים לפעול, בשיתוף משרד המשפטים, המשרד לביטחון לאומי והמשטרה, להוצאת חוזר מנכ"ל שירכז את כלל ההנחיות לרשויות המקומיות בנושא הצבת מצלמות מעקב במרחב הציבורי בתחומן, וינחה אותן כיצד לפעול באופן מעשי, בהתאם לניסיון הבין-לאומי, בנושאים הנוגעים לשקיפות ויידוע הציבור; ביקורת פנימית; שמירת המידע המצולם; העברת המידע המצולם לגורמים פרטיים; בחינת אפקטיביות השימוש במצלמות; ופיקוח ובקרה על השימוש במצלמות. עוד מומלץ כי משרד המשפטים ישקול להסדיר בחקיקה את סוגיית השימוש במצלמות מעקב במרחב הציבורי.



מומלץ כי עיריות **בני ברק, חיפה, נשר וראשון לציון** יאספו ויבחנו באופן שוטף את נתוני העבירות השנתיים של משטרת ישראל, קודם קביעת מיקום להצבת מצלמות מעקב, ויתחשבו, בין היתר, בנתונים אלו בקביעת סדרי עדיפויות להקמת אתרים המיועדים להצבת מצלמות בשטחן, כפי שנקבע בהנחיות המשרד לביטחון לאומי למצלמות שהוצבו במסגרת תוכניות של המשרד. זאת למען שמירה על ביטחון התושבים, ובהתאם למטרות שלשמן הוצבו מצלמות המעקב, כפי שהגדירו העיריות. עוד מומלץ כי עיריות **בני ברק, חיפה, נשר וראשון לציון** ישקלו את הצורך להציב מצלמות בשכונות או ברחובות שכמות העבירות בהם גבוהה באופן יחסי, הכול לפי סדרי העדיפויות שיקבעו הרשויות האמורות ובהתייעצות עם משטרת ישראל.



מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו - **בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון** - יפעלו לקיים, ככל הניתן, שימוע ציבורי פומבי טרם התקנת המצלמות, שבו הן יציגו לציבור את הפרטים הרלוונטיים למצלמות שהן מתעתדות להציב במרחב הציבורי.



על הרשויות המקומיות שנבדקו - **בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון** - לבחון את הימצאותם של מרחבים פרטיים בטווח הצילום של המצלמות. במקרים שבהם מצלמות המעקב מכוונות לאזורים פרטיים כגון מבני מגורים, גינות פרטיות ומרפסות שלא ניתן למנוע את צילומם, עליהן להשתמש בטכניקות הסוואה או לחלופין להגביל את יכולת ההתמקדות של המצלמה.



מומלץ למשרד הפנים ולמשרד המשפטים לשקול לפעול להסדרה של חובת מינוי ממונה על הגנת הפרטיות, בדומה למחויב באיחוד האירופי. מינוי ממונה על הגנת הפרטיות יאפשר לרשויות המקומיות לפעול בהתאם לתפיסה של "עיצוב לפרטיות", ובכלל זה לצמצם את





הפגיעה של מצלמות המעקב שהן מציבות במרחב הציבורי בפרטיות התושבים. נוכח המידע האישי הרב שנאסף באמצעות מצלמות המעקב שהתקינו עיריית **חיפה וראשון לציון** במרחב הציבורי שבתחומן, מומלץ כי עד להסדרת חובת מינוי ממונה הגנה על הפרטיות ישקלו הרשויות המקומיות האמורות למנות ממונה על הגנת הפרטיות באופן וולנטרי, זאת כדי לצמצם את הסיכון לפגיעה בפרטיות הטמון במידע המצולם שהן אוספות.

בהיעדר הסמכה מפורשת בחקיקה, על הרשויות המקומיות **בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון** - להימנע משימוש במצלמות לזיהוי לוחיות רישוי שהן הציבו בשטחן ומהתקנת מצלמות נוספות שיועדו למעקב ומזהות גם לוחיות רישוי. על עיריית **בני ברק ונשר** לוודא, כתנאי לשימוש בתוכנות האנליטיקה, שהן פונקציה מיוחדת של מצלמת מעקב, כי השימוש שלהן בתוכנות אלה הוא מידתי, וכי התועלות שהן מפיקות מהן עולות על הפגיעה בפרטיות שנגרמת בעטיין. על משרד הפנים, בתיאום עם משרד המשפטים והרשות להגנת הפרטיות, לפרסם הבהרה מתאימה לכלל הרשויות המקומיות בדבר היעדר סמכותן לפי המצב המשפטי הקיים, להצבת מצלמות לזיהוי לוחיות רישוי ושימוש בהן.



על עיריית **בני ברק** לקבוע מדיניות כתובה להעברת מידע מצולם לגורמים פרטיים התואמת את הוראות חוק חופש המידע ותקנות העיון במידע, ובשים לב למאפיינים הייחודיים של עיון בצילומים ממצלמות מעקב, כאמור בהנחיות הרשות להגנת הפרטיות. כמו כן על העירייה להימנע מלמסור צילומים שמופיעים בהם אנשים מלבד מבקש המידע שניתן לזהותם, אלא אם כן פעלו לטשטש אותם טרם מסירת הצילומים, כדי למנוע פגיעה בפרטיותם; על עיריית **חיפה ונשר** והמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** לפעול באופן שיאפשר לתושבים את מימוש זכות העיון במידע המצולם עליהם, בהתאם להוראות הדין. עליהן לבחון לגופה כל בקשת עיון שבאה לפניהן, בהתאם לדין, ובמקרה שבו הן מבקשות לדחות את בקשת העיון, עליהן לנמק את סירובן ולהשתית את הסירוב על נימוקים מבוססים.



מומלץ לעיריית **בני ברק ונשר** ולמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** לפרסם באתרים שלהן במרשתת את רשימת המצלמות הפרוסות ברחבי העיר, מיקומן והשטח המכוסה על ידן, ולציין אם הצילומים מוקלטים וכמה זמן נשמרות ההקלטות; מומלץ לעיריית **חיפה** לפרסם באתר שלה במרשתת את מטרת הצבת מצלמות המעקב הפרוסות ברחבי העיר, השטח המכוסה על ידן ושעות הפעלת המצלמות, ולציין אם הצילומים מוקלטים וכמה זמן נשמרות ההקלטות, מי הגורם האחראי להפעלת המצלמות ומה הפרטים ליצירת קשר עימו; מומלץ לעיריית **ראשון לציון** לעדכן באתר שלה במרשתת את שטח הצילום המכוסה על ידי כל אחת מהמצלמות ולפרסם את זהות הגורם האחראי לצפייה ושמירה על המידע.



מומלץ שמשרד הפנים, המשרד לביטחון לאומי, משטרת ישראל ומרכז השלטון המקומי, שהיו מעורבים בגיבוש האמנה המסדירה את התנאים להתקשרות, התחברות, הפעלה ושימוש של המשטרה במערכות השליטה במצלמות הרשויות המקומיות המוצבות במרחב הציבורי ובמאגרי המידע של מערכות אלו, יפעלו יחד כדי לגבש בהקדם נוסח סופי ומוסכם של האמנה. מומלץ שמשרד הפנים ומרכז השלטון המקומי יפרסמו את האמנה לכלל הרשויות המקומיות לאחר אישורה. עד לגיבוש נוסח סופי ומוסכם של האמנה ופרסומה, מומלץ כי עיריית **ראשון לציון** תעגן בהסכם את תנאי ההתקשרות, ההתחברות, ההפעלה והשימוש של משטרת ישראל במערך המצלמות של העירייה, כפי שנעשה במועצה המקומית BCP בבירטניה.



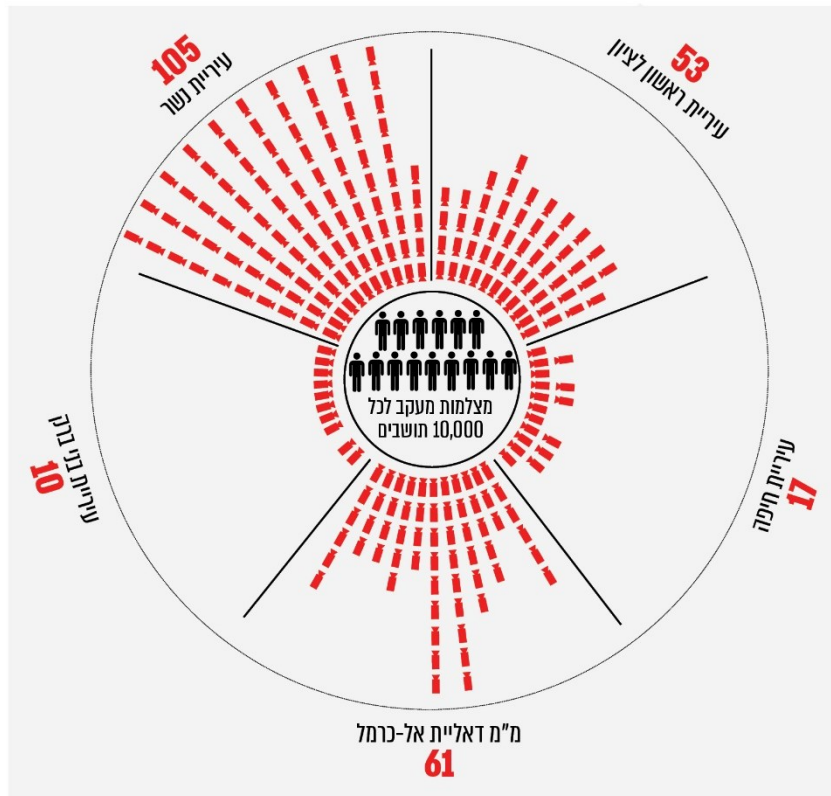
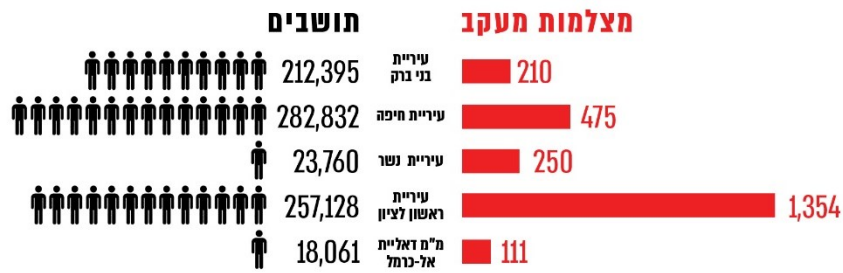


מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו - **בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון** - להעריך את אפקטיביות המצלמות באמצעות ניתוח כל הנתונים המצויים ברשותן; עוד מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו לקיים מדי פעם בפעם הליך סדור שבו יבחנו אם המשך השימוש במצלמות שהן מפעילות במרחב הציבורי עומד במבחן המידתיות, ואם יימצא שהנסיבות שהצדיקו את הצבת המצלמות מלכתחילה אינן תקפות עוד, לשקול להסיר את המצלמות או להעבירן לפי צורכי הרשות. בדיקת התועלת המופקת משימוש במצלמות מעקב במרחב הציבורי באופן שוטף ופרסום המידע לתושבים עשויים להגביר את אמון הציבור ברשויות המקומיות המפעילות את המצלמות ולהקטין את החשש לפגיעה בפרטיות התושבים בשל השימוש בהן.





מספר מצלמות המעקב, מספר התושבים ומספר מצלמות המעקב לכל 10,000 תושבים ברשויות המקומיות שנבדקו, 2023



על פי נתוני הרשויות שנבדקו ונתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

למצלמות המעקב השפעה מהותית על המרחב הציבורי בישראל. השפעתן עשויה להיות חיובית כאשר הן מצמצמות התנהגות עבריינית או בזבזנית המזיקה לחברה כולה, ומנגד עלולה להיות שלילית כאשר נפגעת פרטיותם של התושבים. השימוש במצלמות מעקב על ידי הרשויות המקומיות צבר תאוצה בשני העשורים האחרונים, בעקבות יוזמות של הממשלה לצד יוזמות של הרשויות עצמן. ממצאי הביקורת מעלים כי הרשויות המקומיות שנבדקו - **בני ברק, דאליית אל-כרמל, נשר, חיפה וראשון לציון** - אינן פועלות בכל הכלים העומדים לרשותן להגנה על פרטיות התושבים ולעמידה בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות ביחס למצלמות מעקב. כל הרשויות שנבדקו התקינו מצלמות מעקב לזיהוי לוחיות רישוי באופן אוטומטי, בהיעדר הסמכה מפורשת לכך מעבר לסמכותן הכללית בפקודת העיריות. אף אחת מהרשויות שנבדקו לא ביצעה שימוע ציבורי קודם הצבת מצלמות המעקב, כדי לשמוע את עמדות הציבור הרלוונטי בעניין. עיריות **בני ברק, חיפה ונשר** והמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** לא בחנו, קודם התקנת המצלמות, את הצורך להסוות את המרחבים הפרטיים בטווח הצילום של המצלמות.

על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות שעלו בדוח זה, ולשמור על זכות היסוד של התושבים לפרטיות ועל עקרון השקיפות. מומלץ כי הרשויות שנבדקו ישקלו להשתמש בכלים טכנולוגיים שיאפשרו להן לפקח ביתר קלות על הפעולות המתבצעות במערך המצלמות, ויקטינו את החשש לשימוש לרעה בהן. נוכח הגידול הניכר בשימוש במצלמות מעקב, לצד ההתקדמות הטכנולוגית המואצת בשנים האחרונות ופוטנציאל הפגיעה בפרטיות הנובע מכך, מומלץ כי משרד המשפטים ישקול להסדיר בחקיקה את סוגיית השימוש במצלמות מעקב במרחב הציבורי על ידי הרשויות המקומיות.

