



21.4.2020

נייר עמדה עבור ועדת חוץ וביטחון של הכנסת

אמנסטי: הצעת החוק המסוכנת שתאפשר איכון סלולרי משטרת של אזרחים "בהיעדר קיומו של חשד" ו-"ללא צו בית משפט" תפגע בזכויות האדם מבלי שתממש תכלית הגנה על בריאות הציבור

היום תמשיך ועדת חו"ב לדון בהצעת החוק הממשלתית שמבקשת לתת למשטרת ישראל כוח וסמכויות מופרזות ואף קיצוניות, בנימוקים של אכיפת החובה בבידוד. אמנסטי אינטרנשיונל סבורה שבהינתן מגבלות נוקשות ביותר, ותחת פיקוח קפדני ונרחב ככל שניתן, ניתן להשתמש באמצעים טכנולוגיים על מנת להיאבק בתפוצת מגיפת קורונה, כל עוד אינם מפירים את זכויות האדם. חוק זה לא צפוי לשרת את התכלית של שמירה על בריאות הציבור אך כן מהווה פגיעה חריפה בזכות לפרטיות ואינו עומד בשאר הקריטריונים שעשויים להצדיק השימוש באמצעים טכנולוגיים אלה. לפיכך אמנסטי אינטרנשיונל ישראל קוראת לוועדה שלא לאשר את החוק

מגפת קורונה הינה משבר בריאותי ציבורי גלובלי הדורש תגובה רחבת טווח ומתואמת ביותר של ממשלות בעולם כולו. אולם מאמצי מדינות למגר את הוירוס, אסור שישמשו לכיסוי פיתחו של עידן חדש, שבו מעקבים דיגיטליים פולשניים הם עניין לגיטימי שבשגרה. בזמן שממשלות ברחבי העולם מרחיבות באופן מהיר מאוד את השימוש במעקבים דיגיטליים בניסיון להיאבק במגפת הקורונה, אמנסטי אינטרנשיונל וארגונים בינלאומיים מובילים נוספים, גיבשו תנאים נוקשים שחייבים להתקיים בכדי להגן על זכויות אדם ולמנוע "ריגול יתר". מעל ל-100 ארגוני חברה אזרחית הצטרפו לאמנסטי וחתמו על [הצהרה](#) בעניין.

אין חולק על מצב החירום, אולם גם במצב חירום, לא כל הכלים כשרים. ניתן להעזר במעקבים דיגיטליים אך ורק כאשר אלו באופן מובהק נחוצים להגנה על הציבור מפני מגפת הקורונה, ובהיעדר אפשרות אפקטיבית אחרת. לאחר צפייה בשני דיוני ועדת הכנסת בעניין איכוני משטרת ישראל, ברור לכל כי זה לא המצב. "[הצעת החוק סדר הדין הפלילי \(סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת\) \(הוראת שעה נגיף הקורונה החדש\) \(קבלת נתוני מיקום לצורך פיקוח על קיום הוראות הבידוד\) התש"פ - 2020](#)" הנמצאת בדיון בוועדת חוץ וביטחון לקראת קריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת נועדה, בנימוקה, לאפשר למשטרת ישראל לאכוף את חובת הבידוד על אזרחי ישראל בשל מגיפת קורונה.



אלא שההצעה מאפשרת למשטרה לעשות זאת באופן בלתי מידתי, ללא פיקוח ראוי ומאפשרת פעולה פולשנית, שעלולה להיות אף מסוכנת וקיצונית. בשני הדיונים שכבר התקיימו במסגרת הוועדה, לא הוצגה ולו הצדקה אחת המאשרת כי שימוש בכלי המעקב והאיכון הסלולרי על ידי משטרת ישראל הינו נחוץ להצלת חיים ושמירה על בריאות הציבור באופן כזה שאין לו תחליף.

ההיפך הוא הנכון: פרופסור שוקי שמר אמר בבירור במסגרת הדיון כי "אנחנו לא במצב של המגיפה שדורש שימוש בכלי הזה, אנחנו לא במצב חמור מספיק ולא רואה בו צורך כיום". באופן דומה הסבירו ארגוני החברה האזרחית וחוקרות בתחום הדיגיטלי כי מדובר בצעד מיותר שלא רק שאין בו תועלת אלא אף יש בו נזק מעבר להפרת הזכות לפרטיות מדובר גם בפגיעה קשה באמון הציבור שהופך אדם חף מפשע לחשוד בפלילים ללא כל סיבה.

משטרת ישראל לא הצליחה להביא נתונים שיחזקו את עמדתה כי ההליך המדובר נחוץ. הכלי לא ודאי ולא יעיל: ניתן לשטות בו בקלות, הוא מאתר בסופו של דבר אחוז קטן ביותר של אנשים והפער בין היעילות לאי המידתיות גדול מדי. סגן ניצב גורצקי טענה כי 43% מהמאוכנים הפרו בידוד ושובו לביתם לאחר שיחת הטלפון המשטרתית, כלומר ההרתעה עובדת. אבל גורצקי לא סיפקה שום הוכחה שאכן אותם 43% הפרו בידוד מלכתחילה ושהאיכון היה נכון ולא טעות. בנוסף, אין זה נתון גדול בפני עצמו - סה"כ מדובר ב-396 בני אדם מתוך 10,951 מחוייבי בידוד בית כיום בישראל, שהם 3.5%, מספר שאיננו רלוונטי משום שכלל לא נבדק ואושר.

אמנסטי אינטרנשיונל חוזרת ומבהירה כי שימוש במעקבים דיגיטליים הינו המפלט האחרון למען המאבק במגיפת הקורונה וכי יש לעמוד בכללים וסטנדרטים נוקשים כדי למנוע הפרת זכויות אדם באופן קיצוני. אין ספק כי הצעת חוק זו אינה עומדת בתנאים הללו - משרדי הממשלה השונים לא הצליחו להוכיח כי מדובר בנחיצות שאין בלעדיה ולא הצליחו להוכיח מידתיות בשימוש בכלי זה.

נוסח בעייתי ואף מסוכן שמעלה קשיים רבים

בנוסח הנוכחי, ההצעה מגדירה כי מדי יום תקבל משטרת ישראל "באופן מדגמי ובהיעדר קיומו של חשד, נתוני איכון של מספר מוגבל של חייבים בבידוד, כהגדרתם בתיקון המוצע". או אז, יוכל כל "קצין מוסמך במשטרת ישראל" לפנות לחברות התקשורת ולדרוש את נתוני המיקום של אי אילו אזרחים ואזרחיות שעלו בהגרלה מבין מחוייבי הבידוד, ומעשה לרגל אחריהם. כך נכתב בהצעה עצמה: "בסעיף קטן ב' מוצע לעגן את סמכות המשטרה לקבל נתוני מיקום של אדם החייב בבידוד, ללא צו בית משפט, ממאגר מידע של בעל רישיון בזק, לצורך פיקוח על הוראות קיום הבידוד".

בנוסף לבעיות שהועלו בדיוני הוועדה עד כה, נדגיש כי הצעת החוק כפי שהיא מנוסחת כרגע מעלה מספר בעיות קשות:

1. אין הגדרה מדויקת ומצומצמת של מי במשטרה רשאי לעשות שימוש בכלי המדובר - הנוסח "קצין מוסמך במשטרת ישראל", הוא רחב מדי ומהווה פתח לניצול לרעה של החוק.
2. הקביעה כי ניתן לאכן מכשירים סלולריים של אזרחים ללא קיומו של חשד היא בעייתית ומסוכנת. נדגיש כי מצד שני הסתמכות על חשד, בפרט בהקשר הזה, יכולה להוביל לאיכון וניטור יתר על בסיס פרופילינג גזעני של מיעוטים ואוכלוסיות מוחלשות הסובלות מסטריאוטיפים שליליים, במיוחד בהקשר זה. יש צורך לחדד את הרציונל שמאחורי

אמנסטי אינטרנשיונל ישראל | Amnesty International Israel

קניון גלילות 32 ב' תל-אביב 66550 Tel Aviv | 32b Kibbutz Galuyot st. ת.ד. 5239 P.O.B

טל. 03-5250005 Tel. | פקס. 03-5250001 Fax. | www.amnesty.org.il

מנגנון הדגימה, וכן לחדד את התהליך לפיו הוא מתבצע - כך למשל יש הבדל גדול האם הדגימה הרנדומלית לכאורה נעשית על ידי חברת הסלולר או על ידי המשטרה עצמה שאז קשה יהיה לפקח על נאותות התהליך והוא אף עלול להיות מנוצל לרעה.

3. ככל שהחוק אמור, עקרונית, לשרת תכלית חשובה של שמירה על בריאות הציבור, הרי שניתוח שלו מלמד כי הוא כלל לא צפוי לשרת תכלית זו בפועל. בהינתן שהחוק יפורסם ומן הסתם יזכה לסיקור תקשורתי יהיה קל מאוד לעקוף אותו וקשה מאוד לאכוף את חובת הבידוד על בסיסו - חייב בבידוד שמתכנן להפר את הבידוד ומודע לאיכון פשוט ישאיר את מכשיר הסלולרי שלו בבית בעת שהוא חורג מתחומי ביתו. יתרה מכך, לא הובאו שום נתונים על הפרה מאסיבית של חובת הבידוד בישראל המצדיקה מלכתחילה הפעלה של כלי כה פולשני. והרי נקודת המוצא היא שכלי הבידוד ממילא לא יהיה הרמטי שכן רבים מחולי ונשאי הקורונה אינם מאובחנים, ולכן מזווית של שמירה על בריאות הציבור מטרת הבידוד היא לוודא שהמסה העיקרית של החייבים בבידוד אכן מקיימים חובה זו ולא שאיפה לנטר ולאכוף כל מקרה ומקרה.

4. ניסוח הצעת חוק שמאפשרת סמכויות נרחבות שכאלו למשטרה, במגבלת זמן לא מוצדקת ללא פיקוח שיפוט - כלומר ללא צורך בקבלת צו משופט טרם האיכון - הופכת את הצעת החוק הזו לבלתי לגיטימית בעליל, בלי קשר לדיון על שלום הציבור ובריאותו. מהצעה שנועדה לשמור על בריאות הציבור, ביטול הפיקוח השיפוט הופך אותה להצעת חוק שתערער את אמון הציבור במערכות שאמורות להיות אמונות על שלומו - אמון שבתזמון נוכחי זה הוא פריך במיוחד - ומטילה צל כבד של חוסר הבנת מנגנוני האיזונים והבלמים על ידי המחוקק שהגה את נוסח זה, או לחלופין, עלולה להזעיק את אלו החוששים מפני חוסר מחויבות הרשויות בישראל לשיטה הדמוקרטית.

גם במצב חירום: מגבלות ותנאים לאמצעים טכנולוגיים

אין חולק על מצב החירום, **אולם גם במצב חירום, לא כל הכלים כשרים**. ניתן להעזר במעקבים דיגיטליים אך ורק כאשר אלו באופן מובהק נחוצים להגנה על הציבור מפני מגפת הקורונה, ואין שום אפשרות אחרת. להלן תמצית התנאים והמגבלות שאמנסטי אינטרנשיונל הצביעה על נחיצותם בנושא המעקבים בזמן מגפת קורונה - ושהצעת החוק אינה עומדת בהם:

- 1) מעקבים דיגיטליים מוגברים הנעשים למען מאבק הקורונה לא יכולים ליפול תחת סמכויות או פעילות של סוכנויות ביטחון לאומי או מודיעין לאומיות, **וחייבים להיות כפופים לפיקוח אפקטיבי על ידי גופים הולמים עצמאיים**.
- 2) מנגנון הפיקוח חייב להיות רחב ומעמיק ולכלול גורמים שאינם ממשלתיים ושאינם פרלמנטריים בלבד. יש לערב בהליכי הפיקוח גורמי אופוזיציה, בקרה שיפוטית, ארגוני חברה אזרחית ונציגים של התארגנויות אזרחיות בלתי-רשמיות שיהיו מעוניינים בכך.
- 3) אין התייחסות בהצעת החוק לכך שכל שימוש בטכנולוגיות מעקב דיגיטליות, כולל ביג דאטה ובינה מלאכותית, חייב להתייחס לסיכון שכלים אלו יקדמו אפליה והפרות זכויות אחרות של מיעוטים לאומיים/אתניים, אנשים בעוני וקבוצות אוכלוסייה מוחלשות אחרות שצרכיהן ומציאות חייהן עשויים להיות מודרים או מוצגים באופן מעוות בקנה מידה גדול שכזה. הרקורד של משטרת ישראל בעניין היחס לקבוצות אוכלוסיה שונות, גם היסטורית וגם במהלך ימי קורונה, מעיד על היעדר כלים להתמודד ההבדלים עם אותן אוכלוסיות שמוליד אופן פעולה בעייתי כלפי אוכלוסיות מוחלשות או מודרות. אין כל סיבה להאמין שללא מגבלה מוגדרת וברורה המשטרה או מי מטעמה יפעלו באופן שונה באמצעים הטכנולוגיים הללו.



לאור כל זאת ולאור הסתייגויות נוספות שהועלו בדיוני הוועדה, נדגיש כי גם בימי המאבק במגיפת קורונה אין כל מקום לאשר חקיקה נטולת מגבלות או איזונים. הצעה זו בעלת ניסוח מעורפל ועמום שניתן לפרשנות נרחבת ומכשירה פעולות פולשניות ביותר באופן מטריד. זאת ועוד, באמנסטי אינטרנשיונל ישראל סבורים כי בדומה להתרחשות במדינות אחרות בעולם, "אנו עדים בשבועות האחרונים לסכנה של שימוש לרעה במאבק במשבר אזרחי אמיתי באמצעות כלים ומנגנונים ושפה מיליטריסטית. הזליגה של השימוש בכלים אלה למרחב אזרחי לא רק שתועלתו מוטלת בספק, כדוגמת הצעת החוק הנ"ל, אלא שהיא מייצרת ומעמיקה לעיתים, העדר אמון של אזרחים כלפי מערכות אלה".

כאמור, הצעות חוק שמאפשרות סמכויות נרחבות ולא מפוקחות למשטרת ישראל ומערכות ביטחון אחרות - אינן בהכרח הדרך היחידה להגן על בריאות הציבור. משבר בריאותי-כלכלי חברתי בסדר גודל שאנו עדים לו, מצריך את השלטונות לאמץ מכלול של כלים, שיהיה בהם כדי ליצור אמון של הציבור. הצעת חוק הנ"ל אינה אלא הפוך מזה: יש בה יצירה של חוסר אמון וכרסום בזכויות האדם והאזרח הבסיסיות ביותר של אזרחי המדינה.