מרכז המחקר והמידע

הכנסת

הסדרת השימוש במערכות צילום מיוחדות בידי מערכת אכיפת החוק

כתיבה: ישי לקס, עדי כהן אהרונוב ואביטל מגן | אישור: ליאור בן דוד

תאריך: ח' בתמוז תשפ"ג, 27 ביוני 2023

סקירה משפטית משווה

תוכן עניינים

מבוא 1

1. אוסטריה 1

2. ארצות הברית 2

2.1 ורמונט 2

2.2 יוטה 3

2.3 ניו-המפשיר 4

2.4 קליפורניה 4

3. בריטניה 5

4. הולנד 6

5. צרפת 8

6. קנדה 9

מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת צוות הייעוץ המשפטי לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, לקראת דיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 40)(מערכות צילום מיוחדות), התשפ"ג-2023.[1] על פי דברי ההסבר, הצעת החוק מבקשת להסדיר את הפעלתן של מערכות צילום בטכנולוגיית LPR (License Plate Recognition)[2] לצורך מניעה ופיענוח של עבירות, שמירה על הסדר הציבורי והגנה על ביטחון הנפש והרכוש. המערכת כוללת מערכות צילום ויכולת עיבוד המאפשרות צילום של אובייקטים והשוואתם למידע שהוזן למערכת בעניינם, באופן המאפשר הצלבה בין האובייקט המצולם למידע השמור במערכת. המערכת מאפשרת התראה בזמן אמת לגבי כלי הרכב שנקלטו במצלמה, או בדיקה בדיעבד של צילומים המאפשרים למשטרה להתחקות אחר זהותם ומיקומם של חשודים בביצוע עבירות.[3]

המסמך סוקר חקיקה הנוגעת להסדרת השימוש במצלמות בטכנולוגיה דומה במדינות הבאות: אוסטריה, ארצות הברית, בריטניה, הולנד, צרפת וקנדה. לנוכח סד הזמנים שעמד לרשותנו לצורך הכנת הסקירה ובהתאם לבקשת צוות הייעוץ המשפטי לוועדה, הסקירה מתמקדת בשתי שאלות מרכזיות: המטרות שלשמן ניתן לעשות שימוש במערכות הצילום המיוחדות ובמידע הנאגר באמצעותן; וקיומה או אי-קיומה של דרישה לצו שיפוטי לשם שימוש במידע הנאגר באמצעות מערכות הצילום המיוחדות, או קיומה של ביקורת שיפוטית אחרת על השימוש השוטף בהן.

1. אוסטריה

בשנת 2018 העבירה הממשלה האוסטרית "חבילת ביטחון" שכללה מספר סעיפי חוק המרחיבים את סמכויות גורמי האכיפה, בין היתר בעניין שימוש באמצעים טכנולוגיים לאיסוף מידע. אחד מהסעיפים האמורים הסמיך את רשויות הביטחון להפעיל מצלמות לזיהוי לוחיות רישוי, כלי רכב ונוסעים (להלן: החוק). החוק אפשר לרשויות הביטחון (לרבות משטרה וגופי אכיפת החוק) לאסוף באופן סמוי מידע מצולם אודות לוחיות הרישוי, סוג וצבע הרכב וצילום של הנוסעים בו, ללא הגבלה של מיקום המצלמות וזמן הצילום וכן לערוך בו חיפוש באמצעות ציוד טכני לעיבוד תמונות, **לצורך חקירת התקפות מסוכנות וחקירת פשיעה**. החוק אפשר לרשויות הביטחון גישה אל הנתונים למשך שבועיים אם הם אינם נדרשים לשימוש ולאחר מכן הם ימחקו מן המערכת.[4] מפלגות האופוזיציה בפרלמנט האוסטרי עתרו לבית המשפט לחוקה כנגד "חבילת הביטחון" בטענה שהחוקים הכלולים בה פוגעים בזכויות יסוד של אזרחי המדינה.

בית המשפט לחוקה של אוסטריה פסק כי חלק מ"חבילת הביטחון", ובתוכה החוק המסמיך את המשטרה להפעיל מצלמות מיוחדות על מנת לאגור מידע על לוחיות רישוי, פוגע בזכויות יסוד באופן לא מידתי ועל כן הוא אינו חוקתי.[5]

בית המשפט לחוקה ציין כי ההסדר הקבוע בחוק אינו מידתי מהסיבות הבאות:

---

[1] הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 40) (מערכות צילום מיוחדות), התשפ"ג-2023.

[2] טכנולוגיית ה- LPR מכונה לעיתים במדינות שונות ALPR (Automated License Plate Recognition) או ANPR (Automatic Number Plate Recognition), אך ככלל, מדובר בטכנולוגייה דומה שעיקרה צילום כלי רכב וזיהוי של מספר לוחית הרישוי ושמירת נתוני הזמן והמיקום במאגר יחד עם אפשרות להצגת התמונה. במסמך זה נעשה שימוש בראשי התיבות בכל מדינה בפרק הסוקר אותה, בהתאמה למונח המקובל בה.

[3] הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 40) (מערכות צילום מיוחדות), התשפ"ג-2023, דברי ההסבר – כללי.

[4] Bundesgesetz, mit dem das Sicherheitspolizeigesetz, item 5, February 2nd 2018 (in German).

[5] VfGH - G 72-74/2019 G 181-182/2019, December 11th 2023 (in German).

1. החוק מאפשר למשטרה לאגור מידע ללא שום מגבלות של זמן ומקום. למעשה המשטרה אוספת מידע אודות כלי רכב של כלל האזרחים, לאן הם נסעו, היכן חנו, עם מי, מתי ובאיזה רכב נסעו, והכל ללא הגבלה. בית המשפט לחוקה ראה בכך פגיעה לא מידתית בזכות לפרטיות.

2. אין מגבלה לא רק על היקף המידע הנאגר אלא גם על טיב המידע, שכן המשטרה, כאמור, אוספת באמצעות מערכת המצלמות מידע הן על לוחית הרישוי וסוג הרכב והן על הנוסעים בו.

3. לאזרחים אין שום יכולת לשלוט או להחליט על המידע הנאגר אודותיהם, או להתגונן מפני הפגיעה בפרטיותם היות ואופן השימוש במצלמות, לרבות מיקומי המצלמות, חסוי.

4. המידע על האזרחים נאסף ללא הבחנה. מדובר בצילום מתמיד של אזרחים שרובם המוחלט לא עברו על החוק באופן המצדיק פגיעה בפרטיותם. מצב זה יכול ליצור תחושה בקרב הציבור של הימצאות תחת מעקב מתמיד, מה שעלול לפגוע בזכויות יסוד נוספות כמו חופש ההתאגדות או חופש הביטוי, מעבר לפגיעה הבסיסית בזכות לפרטיות.

5. המידע נשמר במערכת ללא הבחנה בין מידע שיש בו צורך לגורמי אכיפת החוק ובין מידע שאין בו צורך.

6. בית המשפט גם מצא את העובדה שנעשה שימוש בפרקטיקה שפוגעת באופן קשה בזכויות חוקתיות בשביל אכיפה של עבירות מינוריות – כלא מידתית.[6]

לפיכך סעיף החוק הרלוונטי בוטל.[7]

2. ארצות הברית

הסדרת השימוש במצלמות בטכנולוגיית LPR ברחבי ארצות הברית משתנה ממדינה למדינה. בחלק מן המדינות ישנה הסדרה מפורשת בחקיקה של הפעלת המצלמות, רישום הנתונים והגישה אליהם.[8] להלן תובא סקירה של חלק מן המדינות וההסדרים הקבועים בהן.

2.1 ורמונט

בורמונט נעשה שימוש במערכת אוטומטית לזיהוי לוחיות רישוי - ALPR (automated license plate recognition) מכח חוק.[9]

---

[6] Arvid Peix, Austrian Constitutional Court: Number Plate Recognition and 'Trojan Horse' Software Are Unconstitutional, European Data Protection Law Review, (2020), pp. 128-130.

[7] Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Sicherheitspolizeigesetz, §54-4b, updated to June 27th 2023 (in German.)

[8] National Conference of State Legislatures, Automated License Plate Readers: State Statutes, Updated February 3rd 2022; Major Cities Chiefs Association (MCCA)*, Automated License Plate Reader Technology in Law Enforcement, February 15th 2023, p. 28.

*ה- MCCA הוא ארגון מקצועי המאגד את מפקדי תחנות המשטרה של הערים הגדולות בארצות הברית וקנדה.

[9] 23 V.S.A. § 1607.

הגורם שרשאי לעשות שימוש במערכות הינו קצין אכיפת חוק (Law enforcement officer) החל מדרגה מסוימת, כמוגדר בחוק (בין היתר, קצין משטרה, חוקר תנועה וכדומה),[10] שהוסמך להפעלת מערכת ALPR על ידי מועצת המשפט הפלילי של ורמונט.[11]

מערכות ה- ALPR נועדו לספק גישה לדיווחים בדבר מבוקשים או כלי רכב גנובים. השימוש במערכות והגישה לנתוניהן מוגבל למטרות אכיפת חוק לגיטימיות (Legitimate law enforcement purpose), המוגדרות בחוק כ**מטרות הבאות**: חקירה, גילוי, ניתוח או אכיפת פשעים ועבירות בכלי רכב מסחרי (commercial motor vehicle violation), כמו גם הגנה על אדם מפני אישומים בעבירות כאמור, הפעלת התראות AMBER (התראות חירום על חטיפת ילדים), איתור נעדרים או מי שמצויים בסכנת חיים.[12]

החוק מבחין בין נתונים פעילים, בזמן אמת (Active data),[13] לבין נתונים היסטוריים (Historical data).[14] בקשה לגישה לנתונים פעילים תוגש בכתב לקצין אכיפת החוק המפעיל את מערכת ה-ALPR, ותכלול, בין היתר, את שם המבקש, סוכנות אכיפת החוק בה מועסק המבקש, ועובדות ספציפיות המצביעות על כך שקיים יסוד סביר להניח שהנתונים רלוונטיים ומהותיים לצורכי חקירה או אכיפה כאמור. הבקשה ותוצריה יועברו למרכז המודיעין של ורמונט (Vermont Intelligence Center (VIC)) ויישמרו למשך תקופה שלא תפחת משלוש שנים.[15] הגישה לנתונים פעילים מוגבלת לצוות ייעודי ולנתונים שנאספו במהלך שבעת הימים האחרונים.[16] בקשות לנתונים היסטוריים, תוך שישה חודשים מיום יצירתם, יוגשו בכתב לאנליסט מרכז המודיעין של ורמונט.[17] גם כאן, הבקשה ותוצריה יישמרו למשך תקופה שלא תפחת משלוש שנים. לאחר שישה חודשים, מרכז המודיעין של ורמונט רשאי למסור נתונים היסטוריים בהתקיים אחד משני התנאים הבאים בלבד: הם יימסרו על פי צו, אם הנתונים אינם מבוקשים במסגרת אישום פלילי תלוי ועומד; או שהם יימסרו לתביעה או להגנה במסגרת אישום פלילי תלוי ועומד ועל פי צו בית משפט שקבע כי הנתונים עשויים להיות רלוונטיים להליך.[18] ככלל, נתונים שנאספו על ידי קצין אכיפת חוק באמצעות שימוש במערכת ה-ALPR יישמרו למשך תקופה של 18 חודשים ולאחר מכן יושמדו.[19]

2.2 יוטה

החוק ביוטה קובע כי לגורם ממשלתי אסור להשתמש במערכת אוטומטית לקריאת לוחיות רישוי למעט לשימושים המוגדרים בחוק, כגון הגנה על ביטחון הציבור או ביצוע חקירות פליליות על ידי רשויות אכיפת החוק, או למטרות

[10] Ibid, § 1607 (a)(4).
[11] 23 V.S.A. § 1607 (b).
[12] Ibid, § 1607 (a)(5).
[13] Ibid, § 1607 (a)(1).
[14] Ibid, § 1607 (a)(3).
[15] Ibid, § 1607 (C)(i).
[16] Ibid, § 1607 (C)(ii).
[17] Ibid, § 1607 (2)(A)(B).
[18] Ibid, § 1607 (2)(C)(i)-(ii).
[19] Ibid, § 1607 (d)(2).

מוגבלות אחרות על ידי גופי ממשלה אחרים, כפי שמפורט בחוק.[20] החוק קובע כי הנתונים שנשמרו על ידי מערכת אוטומטית לזיהוי לוחיות רישוי הם "רשומה מוגנת" ולפיכך ניתן לשמור אותם ולהשתמש בהם רק למטרות מוגדרות ולפרק זמן מוגבל (תשעה חודשים).[21] כמו כן, ניתן לחשוף אותם בנסיבות ספציפיות בהתאם לדרישות הגילוי לרשומה מוגנת, אם ניתן צו גילוי[22] או בהתאם לצו שהוצא לפי כללי סדר הדין הפלילי של יוטה או צו פדרלי שווה ערך לכך.[23] בנוסף, החוק קובע כי ככלל, גופים ממשלתיים אינם רשאים להשתמש בנתונים של לוחיות רישוי אם הם נתפסו על ידי מערכות בבעלות פרטית, אלא בצו של בית משפט.[24]

2.3 ניו-המפשיר

במדינת ניו המפשיר, החוק מגביל את השימוש במערכות LPR רק לקציני אכיפת חוק מקומיים, מחוזיים ופדרליים. הסריקה מותרת אך ורק לתיעוד של לוחיות הרישוי, ולא יתאפשר צילום של יושבי הרכב. ראשי סוכנויות אכיפת החוק אחראים על הנפקת המערכות ועל הכשרת והסמכת הקצינים המורשים להשתמש בהן. השימוש בנתוני הסריקה של לוחיות הרישוי ייעשה **אך ורק למטרות של אכיפת חוק, לצורך זיהוי כלי רכב במקרים הבאים:** כלי רכב גנובים; כלי רכב הקשורים למבוקשים, נעדרים או אנשים הנמצאים בסכנה; כלי רכב הרשומים על שם מי שקיים נגדו צו; כלי רכב שרשומים על שם מי שרשיון הנהיגה או הרכב שלו נמצא תחת השעיה או שלילה; כלי רכב הרשומים על שם מי שחשוד בפעילות פלילית, טרור או עבירות רכב מנועי; כלי רכב המפרים דרישות של הובלה מסחרית; כלי רכב הנמצאים תחת מעקב במסגרת חקירה פלילית; כלי רכב המעורבים באירוע של רצח או פשעים חמורים אחרים; וכלי רכב שנצפו בקרבת זירת פשע, ועשויים להיות קשורים אליו.

כלי רכב הנמנים על אחת מן העילות שהוזכרו לעיל יופיעו ברשימה במערכת של רשות אכיפת החוק הרלוונטית, ובמקרה שבו לוחית הרישוי של אותו רכב תתועד במערכת ה-LPR, "תקפוץ" התראה במערכת. אם עלתה התראה לגבי רכב, יידרש שוטר לאמת באופן ויזואלי שהלוחית המתועדת בתמונה היא אכן זו המופיעה ברשימה. על השוטר ליזום שאילתה למסד הנתונים של המרכז הלאומי לפשיעה (NCIC) ואם יש התאמה, ניתן לבצע מעצר של הרכב.

עוד נקבע בחוק, כי הרישומים של לוחיות הרישוי ימחקו לאלתר מן המערכת בתוך שלוש דקות אם הם לא העלו שום התראה או זיהוי של רכב מבוקש. **אם כן עלתה התראה או זיהוי, ניתן לשמור את הנתונים במערכת עד להכרעה סופית של בית המשפט בעניין.**[25]

2.4 קליפורניה

חוק כלי הרכב של קליפורניה (California Vehicle Code) קובע שסיירת הכבישים המהירים של קליפורניה (California Highway Patrol (CHP)) רשאית לשמור נתוני לוחיות רישוי שנלכדו על ידי קורא לוחיות רישוי מסוג LPR למשך 60 יום

[20] UT Code §41-6a-2003 (2022).

[21] אלא אם ניתן צו גילוי, צו שהוצא לפי סדר הדין הפלילי או אם הוגשה בקשת שימור.

[22] צו גילוי הוא צו שניתן על ידי בית משפט לבקשת גורם ממשלתי או נאשם בתיק פלילי, לאחר ששוכנע כי המידע המבוקש בצו הינו רלוונטי לבירור התיק.

[23] UT Code §41-6a-2004 (2022).

[24] UT Code §41-6a-2005 (2022).

[25] N.H. Rev. Stat. Ann. §261.75-b.

בלבד, **אלא אם כן הנתונים משמשים כראיה עבור חקירה של עבירות מסוג פשע, וכן לצורך איתור חשודים כאשר מדובר באירוע של חטיפת ילדים** (Amber Alerts) **או של תקיפת שוטר או איש אכיפת חוק** (Blue Alerts). המחלקה של סיירת הכבישים המהירים אחראית גם על הפיקוח על השימוש במערכת ובנתוניה, ועליה לדווח אחת לשנה לבית המחוקקים של קליפורניה אודות השימוש במערכת, מספר גילויי הנתונים, לאיזו מטרה נעשה השימוש בהם ועל כל שינוי במדיניות.[26]

3. בריטניה

בבריטניה נעשה שימוש בטכנולוגית ANPR (Automatic Number Plate Recognition) לצורך אכיפת החוק והתמודדות עם פשיעה וטרור. הפעלת טכנולוגיה זו בשירות אכיפת החוק מוסדרת בקוד הסטטוטורי MOPI (Management of Police Information)[27] ובחוקי המשטרה (Police Acts).[28] השימוש נעשה בהתאם למגבלות שנקבעו בכמה חוקים והוראות נורמטיביות הנוגעות לסדרי דין פלילי, הגנה על פרטיות וכיו"ב.[29] מי שמפעיל את המערכות ואת מאגרי המידע שנאסף באמצעותן הוא שירות ה-ANPR הלאומי (National ANPR Service - NAS).[30]

בתכנית האסטרטגית של משרד הפנים הבריטי בנוגע להפעלת מצלמות ANPR נקבעו **שלוש מטרות עיקריות שלשמן משמשת המערכת: תגובה בזמן אמת ביחס לכלי רכב שלרשויות האכיפה יש עניין בהם; איסוף מודיעין; וביצוע פעולות חקירה** (באמצעות איתור רטרואקטיבי של מידע שנשמר במערכת).[31]

המדריך הלאומי להפעלת מצלמות ANPR במסגרת שיטור ואכיפת החוק (להלן : המדריך) קובע הוראות מפורטות יותר ביחס לשימוש במערכות אלו לצורכי חקירה של עבירות פליליות.[32] המדריך קובע שלוש קטגוריות של חקירה שיוצרות היררכיה בין סוגים שונים של חקירות מבחינת חשיבותן, מה שמשפיע על הקצאת המשאבים הנדרשים להן:

חקירות גדולות (Major Investigations) – כולל חקירות של כמה קטגוריות של עבירות רצח, חטיפה וטרור.

---

[26] Calif. Veh. Code §2413.

[27] מדובר בקוד (Code of practice) שהמשטרה מחויבת לחבר מכח הוראה בחוקי המשטרה, ראו:
Guidance on the Management of Police Information, Second Edition (2010); Home Office, National ANPR standards for policing and law enforcement, May 24th 2023.

[28] Police act of 1996, §39A. Police act of 1997, §39A.

[29] השימוש במערכת ANPR באופן כללי מוסדר על יסוד כמה הוראות חוק, תקנות ורגולציות כגון:
Data Protection Act 2018. Criminal Procedure and Investigations Act 1996. Criminal Procedure and Investigations Act Code of Practice. Surveillance camera code of practice. General Data Protection Regulation (GDPR).

[30] National ANPR Service technical specifications (Guidance), Updated 24 May 2023.

[31] Home Office, Automatic Number Plate Recognition (ANPR) Strategy, p. 4.

[32] Home Office, National ANPR standards for policing and law enforcement, Updated 24 May 2023.
המדריך הוא מסמך שנכתב על ידי משרד הפנים הבריטי (Home Office), שאחראי על ניהולו של מאגר נתוני המידע של מערכות ה-ANPR (ANPR NAS), לצורך קביעת סטנדרטים לניהול המערכת והשימוש בנתונים השמורים בה. על המשטרה לציית לנהלים הקבועים במדריך (משרד הפנים הבריטי הוא גם המשרד האחראי על כוחות המשטרה במדינה).

חקירות של עבירות חמורות (Serious Investigations) – כולל חקירות של עבירות הצתה, אונס, סחיטה, סחר בסמים, שוד, איום ברצח, תקיפה מינית של קטינים ועוד.[33]

חקירות בעלות עדיפות ונפח (Priority and Volume Investigations) – הכוונה לחקירת עבירות שאינן נכללות בשתי הקטגוריות הראשונות, אך נסיבות של דחיפות, רגישות, סכנת חיים, היקף המעורבים ועוד הופכות אותן לחקירות בעדיפות גבוהה.

המדריך קובע **הרשאות גישה לנתונים הנשמרים במערכת** לצורכי חקירה, בהתאם לנסיבות מסוימות, כמפורט בנספח 3 למדריך. סיווג הקטגוריה של החקירה משפיע על הקביעה מיהו הגורם המורשה לעשות שימוש בנתונים באותן נסיבות ובאיזו מסגרת זמנים ("גיל הנתונים").[34] ההרשאה לשימוש בנתונים לצרכי חקירה נתונה לסוכנויות משטרה ואכיפת חוק שונות הפועלות במדינה, כמפורט במדריך.[35] בכל אחד מגופי האכיפה ישנם חברי צוות מוסמכים (Information Security Officers), שקיבלו הרשאה לגשת לנתונים ולהשתמש בהם. המדריך קובע מי מורשה לגשת לנתונים ובאילו נסיבות, כפונקציה של מטרת השימוש וגיל הנתונים. לדוגמה, אם מטרת השימוש במידע היא איסוף נתונים לצורך חקירה בקטגוריית "חקירות בעלות עדיפות ונפח", אז נתונים ש"גילם" עד 90 יום מותרים בשימוש על ידי כל חבר צוות מוסמך. אולם אם המטרה היא זהה אבל "גיל הנתונים" גדול מ-90 יום, אז נדרש גם אישור בכתב של קצין בדרגת מפקח (Inspector).[36]

אם כך, כמפורט לעיל, המדריך קובע את המקרים שבהם מותר לעשות שימוש בנתוני המערכת ומי הגורמים המורשים לכך. נראה כי אין דרישה לצו שופט בכדי לחלץ נתונים מן המערכת למטרות של חקירת עבירות.[37]

4. הולנד

השימוש במערכת ANPR נעשה מכח תיקון שנערך בשנת 2019 לקוד סדר הדין הפלילי (להלן: "סעיף 126jj") המסדיר את הכללים לרישום, אחסון ושימוש בנתוני לוחיות רישוי.[38] סעיף 126jj קובע שקצין חקירות מוסמך להפעיל מערכת של תיעוד ורישום נתוני לוחיות רישוי של כלי רכב (ובכלל זה, מספר לוחית הרישוי, מיקום ושעת ההקלטה וצילום

[33] המדריך קובע שבנסיבות מסוימות חקירות הנמצאות תחת הקטגוריה "עבירות חמורות" יכולות לעלות לקטגוריה של חקירות "גדולות" וזאת בהתאם לרשימה של נסיבות ומאפיינים המפורטים במדריך, ובאישור מפקד בכיר.

[34] ראו נספח 3 למדריך.

[35] ראו נספח 1 למדריך.

יש לציין כי חוק ההגנה על החירויות קובע רשימה של גופים מוסמכים להם מותר לעשות שימוש על פי דין במצלמות מעקב באופן כללי. בין היתר הוסמכו הגופים הבאים: רשויות מקומיות (לרבות גופים שונים הפועלים ברמה המוניציפלית והמקומית), כוחות המשטרה במדינה וכל אדם שהוסמך לכך בצו על ידי מזכיר המדינה. ראו: Protection of Freedoms Act 2012, §33.

[36] נספח 3 למדריך, שם.

[37] אמנם אחת המטרות המנויות במדריך היא שימוש במידע לפי הנחיה של בית המשפט (on the direction of a court) אך במקרה הזה בית המשפט הוא הגורם המבקש את המידע ולא הגורם המאשר את הוצאתו מן המערכת.

[38] Wetboek van Strafvordering, §126jj(in Dutch).

הרכב. הנתונים יימחקו 4 שבועות לאחר מועד ההקלטה) הנמצא בדרך ציבורית. בנוסף קובע הסעיף שאופן הפעלת הסמכות האמורה ייקבע בצו (חקיקת משנה).[39] תיקון החוק נקבע כהוראת שעה ל-3 שנים, שלאחריהן הפך לקבוע.[40]

על פי החוק, המשטרה רשאית לעיין בנתונים אלו רק **לפי צו של תובע ציבורי** (לאחר התייעצות עמו לגבי הצורך בשימוש בנתונים במקרה הקונקרטי), ובאמצעות קצין חקירות שהוסמך לכך על ידי שר המשפטים והביטחון (להלן: הקצין המוסמך). כמו כן, הדבר ייעשה **רק במקרים של חשד לפשע שעונשו 4 שנות מאסר או יותר, או לעבירה אחרת שמנויה בסעיף הרלוונטי[41] בקוד סדר הדין הפלילי, וכן לצורך מעצר של חשוד או מורשע.**[42]

התיקון לחוק קובע שלצורך עיון בנתונים שנאגרו, על התובע לתת צו מפורש לקצין המוסמך, הכולל מידע בדבר המטרה שלשמה דרוש העיון בנתונים, במסגרת איזו חקירה, מהו הפשע, תיאור של החשוד ככל שישנו, העובדות והנסיבות שבגינן נדרש הצו, השעה, המיקום, לוחית הרישוי וכל מידע מדויק לגבי הרכב שאת נתוניו מחפשים.[43]

בצו המפרט את הכללים בנוגע לרישום והאחסון של נתוני לוחיות הרישוי, שניתן מתוקף החוק כאמור, נקבעו ההסדרים המפורטים הנוגעים להפעלת המצלמות, רישום הנתונים, אחסונם ועוד.[44] הצו קובע, כי בניגוד לנתונים משטרתיים מסוגים אחרים המפורטים ב-"צו נתוני המשטרה", שאותם ניתן להעביר לרשויות מוסמכות במדינה אחרת או לגופים בינלאומיים,[45] נתונים שנשמרו לפי סעיף 126jj ניתנים להעברה למדינה אחרת או לגופים בינלאומיים רק באישור בכתב של תובע ציבורי, למטרה שלשמה התבקשו בלבד, בתנאי שלא יועברו הלאה ובתנאי שיושמדו בסיום השימוש.[46]

הדוח הראשון שפורסם בנוגע ליישום התיקון לחוק[47] מציג את סדר הפעולות הנדרשות על מנת שהמשטרה תוכל לעשות שימוש במידע שאוחסן במאגר לוחיות הרישוי.[48] כאשר המשטרה מעריכה שיהיה צורך לקחת נתונים מן המאגר לצורך חקירת פשעים, עליה להתייעץ עם תובע ציבורי, כפי שנקבע בחוק סדר הדין הפלילי. לאחר ההתייעצות, מוגשת בקשה לאגף לסמכויות חקירה מיוחדות (gemeenschappelijke BOB-kamers – GBK, גוף

---

[39] Ibid, §126jj-6.

[40] אחד התנאים של הוראת השעה היה שבמהלך שלוש השנים יפורסמו שני דוחות בנוגע ליישום החוק, כפי שאכן נעשה. ראו את תקציר הדוח שנערך על ידי מרכז המחקר של משרד המשפטים והביטחון ההולנדי (WODC)(להלן :"הדוח השני"):

Second round of the Monitor to evaluate ANPR legislation, Section 126jj of the Dutch Code of Criminal Procedure (2021).

[41] Wetboek van Strafvordering, §67 (in Dutch).

[42] Wetboek van Strafvordering, §126jj-3 (in Dutch).

[43] Wetboek van Strafvordering, §126jj-4 (in Dutch).

[44] Besluit vaststelling nadere regels vastleggen en bewaren kentekengegevens ex artikel 126jj Wetboek van Strafvordering door politie, valid from 1.1.2019 (in Dutch)(להלן:"הצו").

[45] Besluit politiegegevens, §5:1 (in Dutch).

[46] הצו, סעיף 13.

[47] ראו הערת שוליים 41.

[48] The use of stored vehicle registration data in investigations (2020), pp. 98-100.

שתפקידו לתאם בין המשטרה לבין גופי התביעה). אם בדיקת ה-GBK העלתה שהבקשה הוגשה כנדרש, הבקשה מוגשת בחזרה לתובע הציבורי להערכה, והוא מאשר אותה באופן סופי ומוציא צו לקצין המוסמך.

הצו לקבלת הנתונים מוגש לקצין המוסמך (כפי שפורט לעיל). חשוב לציין שהקצין המוסמך אינו חבר בצוות החקירה שעובד על התיק שבמסגרתו התבקש המידע. על הקצין המוסמך לוודא שהנתונים שהתקבלו נכונים ולקבוע האם הטיפול בבקשה אפשרי. הקצין המוסמך בודק בנתונים הגולמיים את הלוחיות שנקלטו במצלמה, הזמנים והמיקומים. אם נקלטו בצילום מקומות או אנשים פרטיים, שאינם קשורים לעניין החיפוש, יש לטשטש את תמונתם. בסיום התהליך מגיש הקצין המוסמך מסמך סיכום של המידע אותו התבקש לאתר לגורמי החקירה של התיק הספציפי.

כאמור, על פי המידע שעלה מסקירה זו, האישור לשימוש בנתונים מן המאגר בהולנד אינו דורש צו שופט, אלא את תהליך האישור שפורט לעיל, הכולל את אישורם של תובע ציבורי והאגף לסמכויות חקירה מיוחדות וצו מפורט לקצין שהוסמך לכך על ידי השר.

5. צרפת

בצרפת נעשה שימוש במערכת ANPR מכח צו[49] מיום 26 במאי 2009, המאפשר שימוש במערכות עיבוד אוטומטיות לשליטה בנתוני זיהוי של כלי רכב. בהתאם לצו, המשטרה הלאומית, הז'נדרמריה הלאומית[50] ורשות המכס והמיסים בצרפת (Direction générale des douanes et droits indirects [DGDDI]) רשאיות לעשות שימוש במערכות העיבוד האוטומטיות לשליטה בנתוני זיהוי של כלי רכב (בין אם באמצעות מכשירים נייחים ובין אם באמצעות מכשירים ניידים), **לצורך המטרות הבאות:** מניעת טרור; גילוי עבירות פליליות ועבירות הקשורות לפשע מאורגן כמשמעותן בסעיף 706-13 לחוק סדר הדין הפלילי;[51] גילוי עבירות של גניבת והסתרת כלי רכב גנובים, הברחה, ייבוא או ייצוא, שבוצעו באופן מאורגן, כמשמעותן בסעיף 414 לחוק המכס;[52] וגילוי עבירות בנוגע לעסקאות פיננסיות (או ניסיון לביצוע עסקאות כאמור) כמשמעותן בסעיף 415 לחוק המכס,[53] וכל זאת על מנת לאפשר איסוף ראיות לעבירות אלה ולאתר את מבצעיהן. בנוסף, בהתאם לצו, הז'נדרמריה הלאומית רשאית לעשות שימוש במערכות באופן זמני, לצורך שמירה על הסדר הציבורי בעת אירועים מיוחדים או התכנסויות גדולות.[54]

---

[49] Arrêté du 18 mai 2009 portant création d'un traitement automatisé de contrôle des données signalétiques des véhicules, Article 1 (בצרפתית).

[50] אחד משני כוחות המשטרה הלאומיים בצרפת, לצד המשטרה הלאומית. ראו:
Gendarmerie nationale - Site official de la Gendarmerie nationale, accessed: June 26th 2023.

[51] Code de procédure pénale, Article 706-73 (בצרפתית).

[52] Code des douanes. Article 414 (בצרפתית).

[53] Ibid, Article 415 (בצרפתית).

[54] Arrêté du 18 mai 2009 portant création d'un traitement automatisé de contrôle des données signalétiques des véhicules, Article 1.

המידע והנתונים המתועדים כוללים תצלום של לוחית רישוי הרכב, מספר לוחית הרישוי, תצלום של הרכב ושל הנוסעים בו, [55] תאריך ושעה וקואורדינטות.[56] את המידע והנתונים כאמור משווה המערכת לאלה המצויים בשני מאגרי מידע שונים.[57] במקרה של התאמה לאחד ממספרי הרישוי שבמאגרי מידע אלה, מספקת המערכת התראה.[58]

על מנת לאפשר למערכות לבצע השוואה מדויקת, המידע והנתונים המתועדים בהן נשמרים למשך שמונה ימים. במהלך תקופה זו, חל איסור לעיין במידע ובנתונים שלא נמצאה לגביהם התאמה כאמור, ולאחריה הם נמחקים. במקרה שבו נמצאת התאמה, המידע והנתונים נשמרים למשך חודש.[59]

על פי הצו, רק לסוכנים של המשטרה הלאומית, הז'נדרמריה הלאומית ורשות המכס והמיסים, שהוסמכו באופן אינדיבידואלי על ידי ראשי הגופים הנ"ל (chef de service), יש גישה למידע ולנתונים.[60]

6. קנדה – פרובינציית אונטריו

כוחות המשטרה העירונית והמחוזית בפרובינציית אונטריו שבקנדה (להלן: כוחות המשטרה) עושים שימוש במערכות ALPR לצורך אכיפת החוק.[61]

בעת השימוש במערכת ה-ALPR, כוחות המשטרה מחויבים לציית לכללי הפרטיות המפורטים בחוק המונציפלי לחופש המידע והגנת הפרטיות ובחוק חופש המידע והגנת הפרטיות שחל ברמה הפרובינציאלית (להלן: חוקי הפרטיות)[62]. בנוסף למסגרת המשפטית המחייבת שבחוקי הפרטיות, כוחות המשטרה באונטריו כפופים לזכויות הפרטיות המעוגנות בצ'רטר הזכויות והחירויות הקנדי.[63]

---

[55] יצוין כי לא ניתן לזהות את יושבי הרכב המצולמים, אלא רק את מספרם או מינם. ראו באתר הרשות להגנת הפרטיות בצרפת:
CNIL- Commission Nationale Informatique & Libertés, Lecture automatisée des plaques d'immatriculations – LAPI.

[56] Ibid, Article 3.

[57] Ibid, Article 2.

מאגרי המידע אליהם מתייחס הצו הם ה- Stolen Vehicle File (FVV) המרכז נתונים בדבר כלי רכב שדווחו כגנובים, וה- Schengen Information System, המרכז נתונים בדבר רישום כלי רכב, כחלק ממערכת מידע לאבטחה וניהול הגבולות באירופה.

[58] Ibid, Article 3.

[59] Ibid, Article 4.

[60] Ibid, Article 5.

[61] Information and Privacy Commissioner of Ontario, Guidance on the use of automated licence plate recognition systems by police services, July 4th 2017, accessed: June 26th 2023, p.1 (hereinafter: IPCO guidance (2017)).

[62] חוק חופש המידע והגנת הפרטיות (להלן: FIPPA) חל על הממשלה הפרובינציאלית של אונטריו ועל אוניברסיטאות, מכללות, בתי חולים וסוכנויות נוספות. החוק המונציפלי לחופש המידע והגנת הפרטיות (להלן: MFIPPA) הוא המקבילה המקומית לחוק ה-FIPPA והוא חל על מוסדות עירוניים, כוחות משטרתיים וגופים נוספים ברמת השלטון המקומי. ראו:

Freedom of Information and Protection of Privacy Act (hereinafter: FIPPA); Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act (hereinafter: MFIPPA).

חובת הציות לחוקי הפרטיות חלה על כוחות המשטרה בעת שהם אוספים, שומרים, משתמשים או חושפים מידע אישי. חוקי הפרטיות מגדירים "מידע אישי" כמידע מוקלט על אדם שניתן לזהותו; "מידע אישי" כולל, בין היתר, מספר מזהה, סמל או פרט אחר ששויך לאדם. ראו:

MFIPPA, §2(1)(c); FIPPA, §2(1)(c).

[63] The Canadian Charter of Rights and Freedoms.

בהקשר זה יצוין כי בית המשפט העליון של קנדה הכיר בזכות לפרטיות במרחבים ציבוריים, ובכלל זה בדרכים ציבוריות. ראו:

נציב המידע והפרטיות של אונטריו (The Information and Privacy Commissioner of Ontario; להלן: הנציב) מפקח על הציות של כוחות המשטרה לחוקי הגנת הפרטיות, ובכלל זה על השימוש שלהם במערכות ה-ALPR.[64] כוחות המשטרה באונטריו פועלים על פי המדריך של הנציב באשר לשימוש במערכות ה-ALPR למטרות **שמירה על ביטחון הציבור**. ככלל, המדריך מתאר את החובות העיקריות של כוחות המשטרה במסגרת חוקי הפרטיות ומספק הנחיות ושיטות עבודה מומלצות לשימוש במערכת ה-ALPR.[65]

על פי המדריך של הנציב, המדיניות והנהלים של כוחות המשטרה צריכים להגדיר את המטרות הספציפיות המצדיקות את השימוש ב-ALPR, לרבות המטרות שלשמן ישמש המידע הנאסף מהמערכת. ככלל, הסמכות של כוחות המשטרה לאסוף מידע עבור מערכת ALPR נשענת על התנאי המעוגן בחוקי הפרטיות כי **איסוף המידע משמש למטרות "אכיפת החוק",** המוגדרת כ-(1) שיטור; (2) חקירות או בדיקות המובילות או עשויות להוביל להליכים בבית משפט או בבית דין אשר ניתן להטיל בגינם עונשים; ו-(3) ניהול ההליכים האמורים בסעיף 2.[66]

ברמה הפרקטית, מערכת ה-ALPR סורקת באופן רציף לוחיות רישוי ומתריעה לשוטרים על כל התאמה (hit) ב"רשימה החמה" (hot list). "**רשימה חמה**" היא רשימה של לוחיות רישוי שהמשטרה או גופים רלוונטיים אחרים סימנו כלוחיות שיש לבצע לגביהן מעקב משטרתי. כוחות המשטרה מקבלים ככלל רשימות חמות ממשרד התחבורה וממרכז המידע של משטרת קנדה (The Canadian Police Information Centre). מערכת ה-ALPR מתריעה לשוטר סיור, למשל, על נוכחות של לוחית רישוי שתצדיק עצירה בצד של הרכב. מצבים כאלה כוללים התראות על לוחיות רישוי השייכות לכלי רכב שדווחו כגנובים, רכב הרשום על שמו של נהג שהושעה מנהיגה, רכב שאינו מבוטח, נהג הנתון תחת צו מעצר או שנקשר להתראה הקשורה לחטיפת ילדים (Amber Alert).[67]

הרשימות החמות נשמרות במאגר הנתונים של מערכת ה-ALPR ומועתקות למחשב שבניידת המשטרה.[68] בנוסף לקבלת רשימות חמות ממוסדות כגון משרד התחבורה, שוטרים מורשים להוסיף ידנית לוחיות רישוי לרשימה חמה, בכפוף לנסיבות מוגדרות.[69]

IPCO guidance (2017), p.3; R v Spencer, 2014 SCC 43, para.44; R v Wise, [1992] 1 SCR 527.

[64] IPCO guidance (2017), p.1.

[65] IPCO guidance (2017);

ראו למשל התייחסות למדריך של הנציב באתר של משטרת ווטרלו (Waterloo); באתר של משטרת דורהאם (Durham) ובאתר של משטרת Saugeen Shores.

[66] חוקי הפרטיות אוסרים על מוסדות לאסוף מידע אישי, אלא אם מתקיים אחד מאלה: יש להם סמכות מפורשת בחוק לעשות כן; האיסוף נועד למטרות אכיפת החוק; ואם איסוף המידע האישי נחוץ ליישום היעיל של פעילות חוקית ומאושרת. ראו:

MFIPPA, §28(2); FIPPA, §38(2); IPCO guidance (2017), pp.4-5.

עוד יצוין, כי על פי קביעת הנציב, השימוש במידע אישי למטרות אכיפת החוק אינו מעניק סמכות בלתי-מוגבלת, אלא יותר רק במקרים שבהם איסוף המידע האישי מקדם מטרות ממשיות של אכיפת חוק.

[67] IPCO guidance (2017), p. 5.

[68] IPCO guidance (2017), p.2.

[69] IPCO guidance (2017), p. 7.

לוחיות רישוי שאינן ברשימה (להלן: non-hits) אסורות לשימוש למטרות אחרות וחל איסור למסור מידע לגביהן לגורמים אחרים. לעומת זאת, כאשר שוטר מאשר באופן חזותי (visual confirmation) שה-hit מדויק, ניתן לשמור את המידע מה-hit ולעשות בו שימוש למטרות אכיפת החוק והליכים משפטיים כהגדרתם לעיל.[70]

על המשטרה לשמור מידע ממערכת ה-ALPR שהניב hit בהתאם להוראות התקנות וחוקי הפרטיות, הקובעות כי יש לשמור מידע לפחות שנה לאחר השימוש בו, בכפוף לתנאים מסוימים.[71] לעומת זאת, לפי המדריך של הנציב, על המשטרה לשמור מידע מסוג non-hit לזמן קצר ואחר כך עליה להשמידו בהקדם האפשרי.[72]

ככל הידוע לנו, כוחות המשטרה באונטריו אינם נדרשים לצו שיפוטי לשם שימוש במידע הנאגר באמצעות המערכת.

במדיניות ונהלים של כל כוח משטרתי באונטריו יוגדרו הנסיבות הספציפיות שבהן ניתן להוסיף ידנית לוחיות רישוי, ומכל מקום אין לחרוג מן הקטגוריות המפורטות במדריך של הנציב באשר לנסיבות המתירות הזנה ידנית. לרשימה הסגורה של הנסיבות שבהן מותר להכניס ידנית לוחיות רישוי לרשימה חמה, ראו שם, בנספח B, בעמ' 14.

[70] IPCO guidance (2017), p.8.

[71] Regulation 823 of MFIPPA, §5; Regulation 460 of FIPPA, §5(1).

[72] IPCO guidance (2017), 9.