

7 במרץ 2021

לכבוד

משרד הבריאות

א.ג.נ.

**הנדון: תזכיר סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (תיקון מס'...)(בידוד בפיקוח טכנולוגי של אדם שנכנס לישראל), תשפ"א-2021**

אנו, עמותת פרטיות ישראל (ע"ר)<sup>1</sup> מבקשים להתייחס לתזכיר החוק שבנדון, כדלקמן:

- ב-4 במרץ 2021 פרסם משרדכם באתר התזכירים הממשלתי את תזכיר החוק שבנדון ("תזכיר החוק"). התזכיר מבקש להסמיך את הממשלה לקבוע בידוד בתנאי פיקוח טכנולוגי עבור אנשים שנכנסים לישראל. בהמשך למכתבנו מיום 4.3.21 בנושא השימוש באמצעי פיקוח טכנולוגי ("אזיק אלקטרוני"), אנו בדעה כי ראוי שמשרד הבריאות ימשיך ויבחן חלופות נוספות, פחות פוגעניות מאזיק אלקטרוני, ולכל הפחות – יפרסם מהן החלופות שנבחנו בטרם התקבלה החלטה על שימוש באזיק אלקטרוני.
- ביום 1.3.21 משרד הבריאות החל בפילוט שמאפשר לשבים מחו"ל להמיר את חובת הבידוד במלונית, בנשיאת אזיק אלקטרוני שמטרתו לאכן את מיקומם, לצורך אכיפת בידוד ביתי ("הפיילוט").
- על-פי הפרסומים<sup>2</sup>, מערכת האזיק האלקטרוני מורכבת משלושה מרכיבים: צמיד שמוצמד ליד, טלפון חכם מוקשח שמשמש להפעלת היישומון הייעודי של הצמיד ומשואת בלוטוט'. במסגרת הפיילוט, חברה פרטית, סופרקום (SuperCom) מספקת את הציוד והטכנולוגיה כמפורט לעיל, וחברת אלקטרה, מספקת את השירותים התפעוליים: התקנה, הדרכה, תמיכה וניטור.
- ניטור ומעקב אחר מבודדים מבוצע על-ידי חברת אלקטרה, באופן הבא: כאשר המערכת מזהה ניתוק בין הצמיד לבין משואת הבלוטוט' שבביתו של חייב הבידוד, חברת אלקטרה מקבלת חייוו על כך, ואמורה להתקשר למבודד ולברר את נסיבות ההפרה. לאחר מכן, ולפי שיקול דעתם של נציגי חברת אלקטרה, יועברו פרטיו של המבודד למשרד הבריאות שיחליט על המשך הטיפול.
- יודגש כי הבחירה באמצעי מעקב ביטחוני לצורך טיפול באזרחים חייבי בידוד, מעלה תהיות לגבי האמון שרוחשת המדינה לאזרחיה. רק לפני כשבוע ניתן פסק דין בבג"ץ 6703/20 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת** (פורסם באתר בית המשפט העליון, 01.03.21), במסגרתו הוגבלו מעקבי השב"כ רק למקרים בהם מאומתים אינם משתפים פעולה בחקירה אפידמיולוגית או כאשר אינם מוסרים מגעים כלל. בפסק הדין כתבה השופטת דפנה ברק-ארז בהקשר זה:

"הגם שיש להיערך למצבים של הפרת אמון מצד אזרחים, אך להניח שזהו "המצב הרגיל". שיטת המשפט שלנו כולה מבוססת על הנחה של שיתוף פעולה של אזרחים עם רשויות החוק ואמירת אמת. אלמלא כן – המערכת הייתה קורסת"

- הסדר הפיקוח הטכנולוגי על מבודדים מחו"ל אינו הסדר מידי, בראש ובראשונה כיוון שקיימות חלופות שטרם מוצו או נבחנו באופן מלא. החלופה היחידה שקיימת במצב הדברים הנוכחי היא שהייה במלונית מטעם המדינה. על הבעיות שקיימות בשהייה במלונית – דובר רבות באמצעי התקשורת, החל

<sup>1</sup> פרטיות ישראל היא עמותה שנועדה לפעול למען קידום וביצור הזכות לפרטיות בישראל. עם מייסדי העמותה נמנים מיטב המומחים בארץ בתחום הפרטיות, והיא מיועדת לפעול בהיבטים מגוונים ובהם קידום מהלכים להתאמת החקיקה לאתגרי הפרטיות של המאה ה-21, נקטת צעדים משפטיים לצורך שמירה והגנה על הזכות לפרטיות, עידוד וקידום יוזמות טכנולוגיות המקדמות שילוב של פרטיות וחדשנות (Privacy by Design ו-Privacy Enhancing Technologies) והגברת המודעות לחשיבות הזכות לפרטיות בקרב הציבור הרחב בכלל והצעירים בפרט.

<sup>2</sup> "בלי זכויות, בלי מכרז: המדינה נותנת לחברה פרטית לאזוק אזרחים", מאת: שגיאה כהן, טלי חרותי-סובר והדר קנה, דה מרקר

1.3.21

באוכלוסיות לגביהן קבע משרד הבריאות כי השהייה במלונית אינה מתאימה (קשישים, נשים בהריון, תינוקות, חולים, פגועי נפש ועוד),<sup>3</sup> ועד לתנאים הקשים שמצויים בחלק מהמלוניות.<sup>4</sup> גם אם נניח שמדובר בפרסומים נקודתיים שאינם משקפים את המציאות בפועל או אף את מרבית המקרים, אלו הידיעות שהציבור נחשף אליהם. במצב דברים זה, ניתן להניח בסבירות גבוהה כי מרבית האנשים יעדיפו לשהות בבידוד ביתי, עם אזיק אלקטרוני, מאשר להיות מצויים עשרה ימים במלונית בתנאים שאינם בשליטתם.

7. **אנו מבינים ומכירים בחשש הממשי להתפרצויות נוספות של המגפה עקב כניסה של וריאנטים נוספים של נגיף הקורונה שמקורם מחוץ לישראל, כמו גם בצורך לאכוף בצורה אפקטיבית מקרים של הפרת בידוד.** עם זאת, ראוי כי בטרם יאמץ משרד הבריאות אמצעי קיצוני של אזיק אלקטרוני, יבחן חלופות נוספות, פחות פוגעניות, ולכל הפחות – יפרסם מהן החלופות שנבחנו בטרם התקבלה ההחלטה על שימוש באזיק האלקטרוני.

8. נדגיש כי בישיבות הממשלה עלתה לדיון חלופה נוספת,<sup>5</sup> פוגענית פחות, בשם "הסכמון" שמאפשרת לאדם שבבידוד לשלוח באופן אקטיבי את המיקום שלו לאחר שהתבקש לעשות זאת על-ידי המשטרה. בנוסף, ישנן חלופות אחרות כמו שיחת טלפון שבודקת שהמבודד אכן בביתו, ביקורי פתע של שוטרים או אף תמריצים כספיים ו/או קנסות מוגברים למפרי בידוד שטרם נבחנו באופן מלא.

9. ללא בחינת חלופות נוספות, ופרסום מנומק באשר לסיבת פסילתן, קשה להבין ואף להצדיק את הצורך בהטמעה של אמצעי קיצוני דוגמת אזיק אלקטרוני, שידוע יותר ככלי שמשמש גופים ביטחוניים (דוגמת שב"ס), מאשר גופים אזרחיים.

**ככל שיוחלט להמשיך בחקיקה - יש לצמצם משמעותית את הפגיעה בפרטיות בהסדר המוצע**

10. פרטיות היא זכות חוקתית בשיטה המשפטית בישראל. הזכות לפרטיות מעוגנת בסעיף 7 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ולפיכך היא בעלת מעמד חוקתי על-חוקי. בית המשפט העליון הגדירה "אחת החירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי" (בג"ץ 2109/20, 2135/20, 2141/20, 2187/20 **בן מאיר ואח' נ' ראש הממשלה ואח'** (26.4.2020) ואמר עליה שהיא "מן החשובות שבזכויות" - ע"א 1697/11 א. **גוטסמן אדריכלות בע"מ ואח' נ' ורדי** (23.1.2013). חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, מסדיר באופן פרטני את ההגנה על הזכות לפרטיות ואת המסגרת המשפטית לאיסוף ושימוש במידע אישי. עקרון היסוד של החוק קבוע בסעיף 1 בו, לפיו "לא יפגע אדם בפרטיותו של זולתו ללא הסכמתו".

11. התזכיר המוצע מאפשר לחברה פרטית לקבל סמכויות אכיפה, פיקוח ודיווח, וכן גישה למאגר מידע הכולל מידע אישי של חייבי בידוד, עלול להוביל לפגיעה בזכויות יסוד של חייבי בידוד, ומשכך מחייב נקיטת מספר צעדים על מנת למזער את הפגיעה.

**12. להלן השינויים והתוספות המוצעות:**

12.1. **חובת בחינת חלופות נוספות:** תזכיר החוק מציע כי סעיף 22ג(א) (2) לחוק הסמכויות המיוחדות לא יחול על בידוד באמצעות אזיק אלקטרוני. אנו בדעה שיש להחיל את הוראות 22ג(א) (2) בשינויים המחוייבים, או לחילופין להוסיף סעיף חדש בנושא קבלת חוות דעת ובחינת חלופות, בנוסח הבא:

- **הכרזה לפי סעיף 22ח(א) תיעשה על סמך חוות דעת אפידמיולוגית מטעם משרד הבריאות, המתייחסת, בין היתר, לווריאנטים חדשים של נגיף הקורונה שעלולים להפוך את החיסון**

<sup>3</sup> **הבידוד במלונית לכל החוזרים מחו"ל ייכנס לתוקף הערב - מי יקבל פטור?** דה קנה, דה מרקר, 23.12.20

<sup>4</sup> **מבודדים במלוניות: "ביקשנו אוכל ולא קיבלנו, בלילה קפאנו מקור"**, נינה פוקס, YNET, 28.12.20

<sup>5</sup> השרים אישרו: ישראלים יוכלו לחזור לארץ בלי לעבור ועדת חריגים, YNET, איתמר אייכנר ואדיר ינקו, 2.3.21

לפחות יעיל; לא תכריז הממשלה כאמור אלא לאחר שבחנה דרכי פעולה חלופיות ולאחר ששקלה את הצורך בהכרזה מול מידת הפגיעה בזכויות של חוזר מהכרזה כאמור;

12.2. **פיקוח על-ידי משרד הבריאות:** סעיף 22כא(א) קובע כי המדינה רשאית להתקשר עם "חברה מפעילה" לצורך פיקוח על קיום הוראות הבידוד בפיקוח טכנולוגי של נכנסים לישראל. ככל שהמדינה מעוניינת לערוך פיקוח טכנולוגי על מבודדים, טוב יהיה אם פיקוח זה ייערך על-ידי המדינה ולא על-ידי גורם פרטי שאינו כפוף במישרין לכללי המשפט המנהלי.

• על כן, מוצע להסיר את סעיפים 22כא(א)(3) ו-22כא(א)(5), ולקבוע כי החברה המפעילה תספק את הטכנולוגיה, ההתקנה והתמיכה הטכנולוגית בלבד. ואילו רשויות הבריאות הן שיבצעו את הניטור אחר ההתראות, ויבחנו דיווח למשטרת ישראל במקרה הצורך.

12.3. **פרסום פרטי ההתקשרות עם החברה המפעילה:** תזכיר החוק מאפשר למדינה להתקשר עם חברה פרטית, לצורך איסוף ועיבוד מידע אישי על חייבי בידוד. ראוי כי במסגרת זו, ולאור הרגישות של המידע – יקבע בחוק כי התקשרות מסוג זו תהיה חשופה לציבור באופן מלא, בפרט בכל הנוגע להיבטי הפרטיות ואבטחת המידע. חובה חוקית זו מקורה בהחלטת הממשלה 1116 בנושא "פרסום היתרים ומסמכי התקשרות בין רשויות המדינה לגופים פרטיים" מיום 29.12.2013.

12.4. **צמצום איסוף המידע.** יש לקבוע, בחוק, כי הציוד הטכנולוגי שתספק החברה המפעילה לא ישתף מידע בדבר מיקומו של אדם, וכן לא ישמור מידע זה בציוד הקצה, מעבר ל-10 ימים (משך חובת הבידוד). במסגרת זו, מוצע לקבוע כי המידע שיעבור בין הציוד הקצה לבין מרכזי הפיקוח יהיה מידע על ניתוק בין הצמיד לבין משואת הבלוטות'.

12.5. **איסור הצלבת מידע בין מאגרי מידע שונים של מקבל המידע.** יש לחדד ולהוסיף איסור על הצלבת מידע בדבר חובת בידוד ביתי בפיקוח, עם מידע אחר שקיים אצל משרד הבריאות ו/או אצל החברה המפעילה, בין אם מידע שנוגע להתמודדות עם נגיף הקורונה או מידע אחר.

12.6. **פיקוח בדבר אבטחת המידע.** יש להוסיף להסדר תנאי נוסף שקובע כי משרד הבריאות, מערך הסייבר והרשות להגנת הפרטיות יפקחו באופן תקופתי על היבטי עיבוד המידע ואבטחת המידע בפתרון שיאמץ משרד הבריאות.

13. אנו מצויים זו תקופה ארוכה בתקופת משבר, בה האמון הציבורי בפעולות המדינה וההתגייסות של הציבור הם קריטיים ליכולת ההתמודדות של מדינת ישראל עם נגיף הקורונה, ובכלל זה קיום חובת הבידוד במלואה. בידוד בפיקוח טכנולוגי איננו הכרח המציאות. ישנן חלופות מגוונות ורבות לוודא ולתמרץ אנשים לקיים את חובת הבידוד, בטרם יש לפנות לאמצעים קיצוניים שמשמשים יותר גופים ביטחוניים לצורך התמודדות עם מפרי חוק. נשמח לעמוד לרשותכם ולסייע בנושא.

בכבוד רב,

  
עו"ד נעמה מטרסו, מנכ"לית

פרטיות ישראל (ע"ר)

העתק:

עו"ד רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי)  
עו"ד אורי שוורץ, היועץ המשפטי, משרד הבריאות  
ד"ר שלומית ווגמן, מ"מ ראש הרשות להגנת הפרטיות