

לכבוד
כבוד השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
ירושלים
כבוד,

הנדון: חוות דעת מומחה בנושא הצבת מצלמות במקומות הקלפי

אני הח"מ, פרופסור קרין נהון, התבקשתי על ידי התנועה לאיכות השלטון, לחוות את דעתי בנושא הצבת מצלמות במקומות הקלפי ביום הבחירות על ידי מפלגת הליכוד. אני משמשת כפרופסורית-חברה בבית הספר לממשל, ובבית הספר לתקשורת במרכז הבינתחומי הרצליה, ובעבר כפרופסורית-חברה בבית הספר למידע באוניברסיטת וושינגטון. תחום המחקר שלי, פוליטיקה של המידע, בוחן את ההשפעה שיש לטכנולוגיות מידע ולרשתות החברתיות על משטרים דמוקרטיים. אני פעילה ציבורית. בין השאר, משמשת כנשיאת איגוד האינטרנט הישראלי, ממייסדי התנועה לזכויות דיגיטליות, חברת ועד בתנועה לאיכות השלטון ולשעבר חברה בוועדת ביניש לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959.

הסוגיה שעומדת לפתחנו נחלקת לשתי שאלות עקרוניות, שעומדות על סדר היום:

1. האם ראוי להתיר למפלגה להציב מצלמות במגזר הערבי על מנת לשמור על טוהר הבחירות?
2. האם הפתרון הטכנולוגי של הצבת מצלמות על מנת לשמור על טוהר הבחירות, הוא פתרון מידתי וראוי, גם אם ועדת הבחירות הייתה זו שמיישמת אותו?

מה מצלמים?

לב ליבה של הסוגיה הראשונה נמצא בשאלת ה'מה מצלמים?', ו'מי מצלם?'

כשאנו מדברים על הצבת מצלמות, אנו חושבים על מעקב אחר בוחר יחיד או קבוצת בוחרים, אולם המשמעות היא שמאות אלפי סרטונים, ואם פרויקט כזה יאושר ע"י ועדת הבחירות בכל הארץ, המשמעות היא שמיליוני סרטונים יתעדו במקומות הקלפי את הנעשה. במילים אחרות, מדובר על היווצרות מאגר מידע שירכז בתוכו מיליוני סרטונים עם נתונים של אזרחי המדינה. על פי הנחיות רשם מאגרי המידע משנת 2012 לגבי שימוש במצלמות מעקב, הצבת המצלמות חייבת להיות מוגדרת באופן חד, ספציפי ומפורש¹, דבר שלא קיים כיום.

כיום בעזרת טכנולוגיות, שנגישות לכל, ניתן, בקלות יתרה, להפוך את התמונות הללו למאגר תמונות ביומטרי שיכול לא רק לאמת זיהוי של בוחר, כלומר לוודא שבוחר א' הוא אכן בוחר א', אלא מאגר שכזה יכול לזהות אנשים מרחוק על ידי סריקה של המאגר כולו.

¹ שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן, הנחיות רשם מאגרי מידע מס' 4/2012, https://www.gov.il/he/departments/policies/surveillance_cameras_guidelines

התפתחות הטכנולוגיה, ביחוד טכנולוגיות שלובי בינה מלאכותית, מאפשרת כיום מפתוח אוטומטי, שליפת מידע לצד פרמטרים שונים באופן אוטומטי, אפשרויות זיהוי פנים אוטומטי. כלומר אין מדובר אך ורק בתיעוד רציף של האירועים והפוקדים את הקלפי, אלא מדובר ביכולת חיפוש ואחזור חזקים גם בדיעבד. בנוסף לכך, היכולת להצליב את התמונות עם הנתונים הקיימים בקלפי (שם, ת"ז וכתובת), מאפשרת זיהוי חד-חד ערכי של האזרחים הנמצאים בקלפי, דבר שאמנם לא פוגע בחשאיות בחירת הפתק מאחורי הפרגוד, אך פוגע, ללא ספק, בתהליך חשאיות הבחירות באופן כללי.

לצד התרומה הצנועה, שמאגר תמונות מרכזי כזה יכול להוסיף על מנת למנוע התחזות וזיוף בחירות, הקמתו ועצם קיומו פוגעים בזכות לפרטיות. הפגיעה הזו מתעצמת לנוכח השימוש ההולך וגובר בטכנולוגיות בינה מלאכותית, וביכולות כרייה ועיבוד מידע מורכבים. צילום באמצעות מצלמות מעקב במרחב הציבורי פוגע בזכות לפרטיות המעוגן בפרק א' לחוק הגנת הפרטיות, סעיף 7א' לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובאופן כללי על ידי סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת. פגיעה בפרטיות מותרת אך ורק אם נועדה לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

כשבוחנים את המידע המצולם, אין ספק שצרכיות להישאל שאלות שעוד לא נשאלו על ידי ועדת הבחירות. מי כיום אחראי לבדוק איזה אובייקטים המצלמה מצלמת, מה יכולות הצילום? למשל, האם מדובר במצלמות עם יכולות פונקציונליות מיוחדות, למשל מצלמות אינפרה-אדום שמצליחות לצלם תמונות פולשניות ללא בגדים? האם לא יתנו לאזרח שמסרב שיצלמו אותו, להצביע? מי יהיה אחראי במידה ותמונות ממקומות הקלפי יופצו ברשתות החברתיות וייצרו אפקט מצנן מלהשתתף בתהליך הבחירות?

דליפה ושימושים שניוניים במאגר הצילומים ממקום הקלפי

בשנים האחרונות אירעו דליפות ופריצות רבות למאגרי מידע רגישים. לדוג' המאגר המידע של המשרד לניהול כח אדם בממשל ארה"ב נפרץ, ונתונים כולל טביעות אצבעות של כ-21 מיליון מועמדים לעבודה ועובדים בממשל בארה"ב הועברו לידיים עוינות². למעשה, הנחת העבודה של כל מקבל החלטות בתחום אבטחת המידע כיום הוא כי אי אפשר למנוע לגמרי דליפה של מידע. על ועדת הבחירות לשקול היטב מה המשמעות של ניהול מאגר מידע שכזה, תיחזוקו והגנה עליו, העלות של פעולות אלה.

בנוסף, האתגרים שעומדים בפני מנהלי מאגר תמונות שכזה הוא לא רק דליפה ופריצה, אלא שהם עם הזמן הם הופכים ליעד ללחץ לשימושים אחרים ממה שתוכנן להם בתחילה (איתור שיבוש טוהר בחירות). חוק המאגר הביומטרי הדגים זאת היטב כאשר מטרת המאגר הביומטרי היא לאתר זיופים מסוג הרכשות כפולות, אולם בפועל התיר שימושים נוספים למשטרה, ובעתיד לכאלה שייקבעו על ידי שר הפנים³.

לא רק שימושים שניוניים על ידי גורמי ממשל, תארו לכם את השימוש המסחרי והפוליטי שיכול להיעשות על ידי אינטגרציה של המידע החד-חד ערכי שיושג כתוצאה משימוש במאגר התמונות עם מידע מהרשתות החברתיות, שיאפשר לעבד ולנתח את המידע על פעולות הבוחרים בהווה ובעתיד.

² <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001295831>

³ ראה בג"צ 2780/17 ארד בועז נ' כנסת ישראל

מדינת ישראל, ולבטח מפלגה לא ערוכים קיום לקיים מבצע שכזה בצורה אחראית. פרויקט הצבת המצלמות כיום, ע"י גוף פרטי או מפלגה, מסוכן שכן הוא כלל לא מכיל קריטריונים ברורים לביצוע תהליך הצילום: מיקום התקנת המצלמות בקלפי וזווית הצילום, מספר המצלמות, זמני הצילום, רזולוציה התמונה ואיכותה, שימוש בפונקציות מיוחדות, יידוע והסכמת הציבור על הצבת מצלמות מעקב, שמירת הצילומים ומחיקתם, הגבלת השימוש במידע והגנה על מאגר המידע.

מי מצלם?

לאחרונה פורסם⁴ כי בבחירות הקרובות מתכוונת מפלגת הליכוד להרחיב את פרויקט הצבת המצלמות במגזר הערבי ע"י משקיפים וחברי ועדות קלפי מטעם המפלגה. ראשית, ההימצאות באזור הקלפי מוגבלת לתפקידים ברורים (לפי סעיף 73 לחוק הבחירות לכנסת), וגם התפקידים והסמכויות של משקיפים וחברי ועדת הקלפי מפורטים היטב בתקנות הבחירות לכנסת, תשל"ג 1973. כך למשל בסעיף 28 לתקנות מוגדר כי תפקידו של המזכיר הוא לעמוד לרשות ועדת הקלפי בקבלת חומר וציוד והעברתו למקום הקלפי, לשמור על החומר ועל הציוד שבידי ועדת הקלפי, לרשום את הפרוטוקולים ולמלא טפסים וגליונות אשר על ועדת הקלפי לערכם, לארוז את חומר הבחירות בסיום עבודת ועדת הקלפי ולהילוות להעברתו ומסירתו לועדה האזורית ולבסוף, להוסיף את חתימתו על הפרוטוקול של ועדת הקלפי.

לא בכדי החוק והתקנות מפרטים את התפקידים של אלה שיכולים להימצא באזור הקלפי. המטרה היא למנוע פיתוח יוזמות פרטיות, שאין להן שום סמכות בחוק ושעלולות להפריע ולפגוע להליך בחירות תקין. הפעילות היזומה של מפלגת הליכוד עומדת בניגוד לכללים ולרוח החוק.

טוהר הבחירות הוא מהרגישים והחשובים בכל משטר דמוקרטי. הלגיטימציה הגבוהה של תהליך הבחירות ותוצאותיה תלויה באמון של האזרחים בגוף האחראי על אכיפת הבחירות, קרי: ועדת הבחירות. העברת האחריות לאכיפת החוק לגוף פרטי, קל וחומר, מפלגה עם אינטרס, תפגע קשות באמון הציבור בהליך תקין והוגן. הצבת מצלמות בקלפיות על ידי מפלגה, למעשה מהווה לקיחת החוק לידיים על ידי אזרחים בעלי מניעים פוליטיים-מפלגתיים.

את מי מצלמים?

הידיעה על הצבת המצלמות על ידי מפלגת הליכוד בבחירות לכנסת ה-21, הופצה, בכוונת מכוון, בצורה ויראלית בציבור, על מנת לייצר הרגשה שכל הקלפיות במגזר הערבי מצולמות⁵. הידיעה של כל בוחר ובוחר, במגזר אחד ספציפי, שהוא מצולם באזור הקלפי, פוגעת בערך הבחירות החופשיות ויוצרת רתיעה מתהליך ההצבעה. לטווח הארוך, הפצת צילומים והקלטות מתוך הקלפי תוך כדי הליך ההצבעה על ידי גופים פרטיים, יכול לגרום להשפעה שלילית על התנהגות הבוחרים וכתוצאה מכך אף לשבש תוצאות של בחירות.

⁴ טל שניידר, 1.8.2019, צילום בתוך הקלפי, גלובס <https://www.globes.co.il/new/article.aspx?did=1001295831>
⁵ טל שניידר, 1.8.2019, צילום בתוך הקלפי, גלובס <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001295831>

בפוסט מה-10 לאפריל, 2019, כתב בפייסבוק מר שגיא קייזר, שעמד מאחורי פרויקט הצבת המצלמות מטעם הליכוד "זה היינו אנחנו... הרמנו מבצע שהייתה לו תרומה מכרעת לאחד ההישגים החשובים ביותר של מחנה הימין: 'טוהר המידות' במגזר הערבי. ובזכות זה שהוצבו משקיפים מטעמנו בכל קלפי, אחוז ההצבעה ירד מ-50%, הנמוך ביותר שנראה בשנים האחרונות." סוגיית טוהר הבחירות היא אכן סוגיה חשובה, אולם נראה כי כוונת הליכוד בהכנסת מצלמות לאזור הקלפי הייתה מעבר לכך, להגדיל את שיעור אי-ההצבעה במגזר הערבי.

אחוז הבחירה במגזר הערבי בבחירות לכנסת ה-21 היה 49.2% לעומת 68.5% בקרב כלל האוכלוסייה. זוהי ירידה משמעותית משיעור ההצבעה בבחירות לכנסת ה-20 במגזר הערבי (63.7%). בסקר⁶ שנערך על ידי עמותת סיכוי, עמותת יוזמות אברהם ומרכז 'אקורד' ביולי 2019 נמצא כי 32% מהמגזר הערבי מתלבטים לגבי הצבעתם בבחירות הקרבות לכנסת ה-22. הסקר מתעד סיבות שונות לאי-הצבעה במגזר הערבי, בין השאר, חוק הלאום, הפירוק של הרשימה המשותפת, מדיניות הימין, מדיניות ויחס השמאל, תחושה של חוסר תועלת בהצבעה, החרמה ועוד. בשיחה עם פרופ' ערן הלפרין, אחד מעורכי הסקר, נאמר כי בסקר הבא שיערך בשבוע הקרוב הם יבחנו באופן מכוון את ההשפעה של הצבת המצלמות על אי הצבעה. אהיה זהירה ואומר, שהצבת מצלמות במגזר אחד, שהינו מיעוט, באופן מפלה יחסית למגזרים אחרים, עלולה לפגוע ביחסי האימון שיש לערבים אזרחי ישראל במוסד הבחירות, ובמרקם היחסים הרגיש ממילא בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית.

לפעולת הצבת המצלמות באופן סלקטיבי במגזר אחד יש, בנוסף, השפעות רוחביות על הליך הבחירות שאמור להיות שוויוני, מצד אחד, וחשאי, מצד אחר. סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת קבע כי הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות. פרשנות סעיף השוויון מתמקדת לרוב בשוויון בין הבוחרים, כלומר בין הקולות שניתנו בקלפי, ומצד שני בשוויון ההזדמנויות לגבי הרשימות המתחרות. אולם מאחר שבחירות כלליות במדינה נועדו לשקף את רצונו האמיתי של העם ביחס לשלטון הנבחר, עליהן להתנהל בהליך תקין והוגן על כל פרטיו ודקדוקיו. לשם כך נדרש גם שוויון בתהליך בהקשר קולקטיבי לקבוצות שונות בחברה הישראלית, קל וחומר, קבוצות מיעוט. לדוגמא, איש לא היה מעלה על הדעת שהחלטה על איסור קמעות בתעמולת בחירות הייתה ניתנת למגזר מסוים, ולא באופן שוויוני.

כך גם הפעולה של הצבת מצלמות בקלפי במגזר אחד, ולא באופן שוויוני. אם יוחלט על ידי ועדת הבחירות להציב מצלמות על ידי גורמים ממשלתיים (דבר שלדעתי שגוי בשל ההשלכות של פעולה זו), הרי שיש לדאוג לאכיפה לכלל המצביעים ללא הבדל דת, גזע ומין. כמובן, שעקרון השוויוניות לא סותר פעולה פרטנית של רשויות אכיפת החוק, במידה ויש מידע ממשי על בעיית זיוף או טוהר בחירות באזור קלפי מסוים.

האם צריך בכלל לצלם?

עד כה התמקדתי בזהות הגורמים הפועלים להצבת המצלמות, בהשלכה שיש לפעולה סלקטיבית, ובהשלכות של מידע שמופק ממצלמה על תהליך הבחירות. אולם יש לשאול שאלה כללית אף יותר, שעניינה השימוש במצלמות כאמצעי טכנולוגי לפיקוח ומעקב חזותי ו/או קולי מרחוק על שטחים ציבוריים, ובמקרה שלנו על מקום הקלפי. אם אכן ישנה בעיה של טוהר בחירות, האם, באופן כללי, על ועדת הבחירות לאמץ פתרון טכנולוגי של הצבת מצלמות על מנת לפתור את בעיית הזיופים באזורי קלפי? האם אכן מצלמות נחוצות על מנת לפתור את הבעיה?

⁶ סקר כוונות הצבעה בחברה הערבית, יולי 2019, <http://bit.ly/2GCpe3y>

על מנת לענות על שאלת הנחיצות יש, בראש ובראשונה, לבדוק האם הבעיה שהמצלמות באות לפתור אכן קיימת בפועל, ומה סדר הגודל שלה. לאחר מכן, צריך להבין לעומק את היתרונות והחסרונות של פתרון הצבת המצלמות המוצע, בטווח הקצר ובטווח הארוך בהיבטים הבאים: האפשרות לזייף את הבחירות לאור הפתרון, ההשלכות לביטחון הציבור והמדינה במקרה של דליפה או פריצה, פרטיות האזרחים, השימוש במידע הנצבר למטרות שלא הוגדרו במקור, עלות הטמעת המצלמות ונזקים שניוניים צפויים. את היתרונות והחסרונות הללו יש להשוות, בהקשר אל חלופות אחרות אפשריות לשמירה על זיוף זהות בבחירות, שרק אחת מהן היא הצבת מצלמות באזורי קלפי ויצירת מאגר מידע של תמונות אלו. כלומר צריך לשאול האם מצלמות המעקב הן בכלל האמצעי המתאים והיעיל לפתרון הבעיה. רק מענה לכל השאלות הללו יוכל לכוון אותנו האם פתרון הצבת מצלמות הוא מידתי או לא.

בשלב זה, אינני סבורה שהתקיים דיון עמוק שכזה, ועל כן, היכולת לבחור בפתרון טכנולוגי של הצבת מצלמות באופן כללי עם השלכות כל כך נרחבות, וללא הליך חקיקה מסודר, הוא מסוכן.

לסיכום

אסור לתת למפלגה כלשהי, לקחת את החוק לידיים, ולפעול באופן סלקטיבי במגזר אחד בארץ, או בכלל הארץ. הצבת מצלמות על ידי גורם פרטי היא פתח ל"מערב פרוע", בו כל איש יעשה כל שיחפוץ בו, אם יחשוב שזה מתאים ל'הגנה על טוהר הבחירות', וייקח את החוק לידיים. השמירה על טוהר הבחירות היא חשובה ביותר, ועל תפקיד זה צריכה להיות אחראית אך ורק ועדת הבחירות וגורמי אכיפת החוק.

פתרון הצבת המצלמות בקלפי, באופן כללי, אינו מידתי, גם כשמדובר בכלל האוכלוסייה וזאת לאור ההשלכות הישירות והשניוניות הנובעות מכך.

באם הוועדה תחליט שיש צורך בהצבת מצלמות בתוך אזורי הקלפי, הרי שמעבר לפגיעה הפוטנציאלית בחשאיות הבחירות, בתהליך הבחירה, ובפרטיות עליה לתת את הדעת גם להשלכות שיש לניהול מאגר תצלומים שכזה, לאפשרות דליפת המידע ממנו ולאפשרות השימוש לרעה במידע הנובע ממאגר שכזה.

באם ועדת הבחירות תחליט לאפשר פרויקט כזה, צריך לפני כן לפתח קריטריונים ברורים לתהליך הצילום שיכללו מידע ברור לגבי מי רשאי לצלם, מיקום התקנת המצלמות בקלפי וזווית הצילום, מספר המצלמות, זמני הצילום, רזולוציה התמונה ואיכותה, שימוש בפונקציות מיוחדות, יידוע והסכמת הציבור על הצבת מצלמות מעקב, שמירת הצילומים ומחיקתם, הגבלת השימוש במידע והגנה על מאגר המידע.

אשמח לעמוד לרשות הוועדה בכל שאלה נוספת שתהיה,

בברכה



פרופ' קרין נהון