

1. נוהל שימוש במצלמות וידאו לצורך אכיפת עבירות חניה ברשויות המקומיות

אנו מבקשים להביא לידיעתכם, כי בעקבות עתירה לבג"ץ 867/15 יוסי אור הכהן נ' שר הפנים ואח', שבה נדונה סמכותן של הרשויות המקומיות המשיבות בהליך האמור לעשות שימוש במצלמות וידאו לצורך אכיפה של עבירות חניה, גובשו בידי הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, ובהם גם הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים, בתיאום עם משרד הפנים ובשיתוף הרשויות המקומיות, הנחיות בדבר שימוש במצלמות וידאו לצורך אכיפת עבירות חניה ברשויות המקומיות.
להלן ההנחיות.

1. רקע

א. השימוש במצלמות וידאו לצורך אכיפת עבירות חניה הוא כלי להתמודדות עם עבריינות חניה, בנסיבות שבהן החניה עלולה לפגוע בסדר הציבורי, או ליצור הפרעה לתנועה או למשתמשי דרך אחרים (כדוגמת חניה בצמתים מרכזיים או מעברי חצייה, חניה כפולה, חניה בתחנות אוטובוס, נתיבי תחבורה ציבורית, מקומות חניה עבור נכים וכיו"ב). השימוש במצלמות וידאו לצורך אכיפת עבירות חניה אלה מהווה סמכות עזר לשם מילוי תפקידו של פקח החניה, בכפוף למגבלות הדין ולתנאים שיפורטו להלן במסגרת נוהל זה.

ב. יחד עם זאת, עלולות להיות נסיבות שבהן שימוש נרחב במצלמות וידאו במרחב הציבורי יהווה "בילוש או התחקות אחרי אדם, העלולים להטרידו, או הטרדה אחרת"¹ ואף לפגוע בזכות החוקתית לפרטיות המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. כך, בפרט, בנסיבות שבהן מדובר בתיעוד רציף ובהיקף נרחב של חלקים ניכרים מהמרחב הציבורי, תוך שמירת המידע המצולם בידי הרשות המקומית לאורך זמן ובאופן המאפשר זיהוי של אדם. ייתכנו אף נסיבות שבהן הידיעה על הימצאותו של אדם במקום נתון ובזמן נתון, תעיד על צנעת אישיותו של האדם, מצבו הבריאותי, אמונתו הדתית וכיו"ב, באופן שיהווה "מידע רגיש" על אדם, כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות). במצבים מעין אלה ובמצבים רגישים אחרים, הצילום או הפצתו עלולים לעלות לכדי פגיעה בפרטיות לפי חוק הגנת הפרטיות.

ג. לנוכח האמור, צילום של מקום ציבורי, ובכלל זה צילום לצורך תיעוד עבירות חניה, מחייב בחינה זהירה ושימוש מוגבל. מטרתו של נוהל זה היא לקבוע כללים להפעלת סמכותה של הרשות המקומית להציב ולהפעיל מצלמות וידאו לאכיפת עבירות חניה, ובכלל זאת אופן השימוש בצילומים ושמירתם. לנוכח החשש מפגיעה בזכות החוקתית לפרטיות, נועד הנוהל לקבוע כללים להפעלת המצלמות האמורות בידי הרשות המקומית, על מנת לאפשר שימוש בכלי אכיפת זה, תוך צמצום החשש האמור ככל הניתן.

ד. השימוש במצלמות וידאו לצורך אכיפת עבירות חניה בתחום הרשויות המקומיות, עשוי להתבצע הן באמצעות הצבת מצלמות ניידות באזורים המועדים לביצוע עבירות חניה והן באמצעות מצלמות ניידות, המוצבות על גבי ניידות הפיקוח העירוני.

¹ סעיף 1(2) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

2. האחראי על הצבת המצלמות

א. המנהל הכללי של הרשות המקומית יהיה אחראי על מתן אישור להצבת המצלמות ברשות וקביעת התנאים להפעלתן ויוודא עמידה בהוראות נוהל זה, בהתאם לקבוע בנוהל. המנהל הכללי רשאי למנות אדם מטעמו כאחראי כאמור, ובלבד שהגורם הממונה יהיה כפוף ישירות למנהל הכללי, או לנושא משרה בכירה אחר ברשות, הכפוף לו ישירות (בנוהל זה – האחראי).

ב. אישורו של האחראי כאמור בסעיף קטן (א) יינתן בכתב לגבי הצבת כל מצלמה במיקום מסוים.

ג. לא תוצב מצלמה לפי נוהל זה, אלא אם כן ניתן אישור כאמור להצבתה.

3. איתור ובחינה של הצורך בצילום מקום ציבורי

המצלמות יוצבו רק אם האחראי סבר כי קיים צורך באכיפת עבירות חניה במקום מסוים ברשות, בנסיבות שבהן החניה עלולה לפגוע בסדר הציבורי, או ליצור הפרעה לתנועה או למשתמשי דרך אחרים. קיומו של צורך כאמור ייקבע בהתאם לשיקול דעתו של האחראי. הדבר יכול להיעשות בשים לב, למשל, למאפיינים כלליים של האזור שבו תוצב המצלמה או ניסיון העבר.

4. התקנת המצלמה - תנאים להצבת המצלמות

מערכת הצילום תתוכנן ותופעל בהתאם למפורט להלן, במטרה לצמצם את החשש לפגיעה בזכות פרטיות של עוברי הדרך. מבלי לגרוע מן האמור, אם מצא האחראי כי קיים צורך כאמור בסעיף 3 לנוהל, עליו לוודא כי מתקיימים התנאים המנויים להלן.

א. מיקום המצלמות

1. המצלמות יוצבו בסמוך לחלק הדרך שיש צורך לאכוף לגביו את איסור החניה.
2. המצלמות ימוקמו ויכוונו כך שזווית הצילום שלהן תכסה, ככל הניתן, רק את חלק הדרך הנחוץ לשם תיעוד ביצוע עבירת החניה.
3. הרשות המקומית תפרסם לציבור מראש, באתר האינטרנט שלה או בדרך אחרת, את הכוונה להציב מצלמות בשטח הרשות לצורך אכיפת עבירות חניה ואת אזורי ההצבה הצפויים, באופן המאפשר קבלת הערות מהציבור בנוגע לקיומם של מקומות בסביבת השטח המצולם, כאמור בסעיף קטן 4 להלן.
4. המצלמות לא יצלמו מקומות אשר לפי ידיעתו של האחראי, ובשים לב להערות הציבור, ככל שהתקבלו כאמור בסעיף קטן 3 לעיל, תיעודם עשוי להעיד באופן ממשי על מידע רגיש אודות אדם, כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות. ואולם, רשאי האחראי, לאשר הצבה של מצלמה במיקום מסוים, אף אם השטח כולל מקומות כאמור, אם סבר כי הדבר הכרחי לשם תיעוד ביצוע של עבירת חניה באותו שטח וכי אין אמצעי חלופי סביר אחר לאכיפת עבירות החניה באותו מיקום, ובלבד שינקוט אמצעים לצמצום החשש לפגיעה בזכות פרטיות, כגון טשטוש של חלק מסוים מהצילום.

ב. מספר המצלמות

הרשות המקומית תתקין בנוגע לכל שטח צילום את מספר המצלמות המזערי הנחוץ, לדעת האחראי, לשם אכיפה של עבירת החניה.

ג. מאפייני המצלמה והצילומים

1. במקרים שבהם לא ניתן למנוע את צילומו של שטח הרחב מהנדרש, כאמור בסעיף 4(א)(2) לנוהל, יבחן האחראי שימוש בטכניקות הסוואה או ערבול של הצילומים העודפים, או אפשרות להגביל את יכולת ההתמקדות של המצלמה.
2. הצילומים שיתקבלו לא יכללו אמצעי שמע, למעט הקלטת הכריזה מתוך מערכת הכריזה, בלבד.
3. הצילומים לא יכללו מפתוח ותיוג מתוחכם, המאפשרים לבצע בהן חיפוש אוטומטי, למעט לפי נתוני דו"ח או מספר רכב, אם נרשם דו"ח בהתאם לסעיף 5(ב) לנוהל.
4. המצלמה לא תחובר למאגר מידע, למעט מאגר רכבי נכים ורכבי ביטחון המורשים לחנות באזור המצולם, ככל שהדבר נדרש לשם זיהוי של ביצוע העבירה.

ד. זמני הצילום

הרשות המקומית רשאית להפעיל את המצלמה לשם תיעוד ביצוע עבירת החניה, רק בשעות שבהן קיים איסור להחנות או לעצור כלי רכב במקום המצולם.

ה. שילוט ויידוע של הציבור

1. אם החליט האחראי על הצבת מצלמות כאמור בנוהל זה, תציב הרשות המקומית שלטים בסמוך לשטח המצולם, באופן שיבהיר לציבור הנהגים הנמצאים בקרב מקום, בכתב ובתמונה, כי האזור עשוי להיות מצולם לשם תיעוד של עבירת חניה.
2. רשות מקומית תפרסם באתר האינטרנט שלה הודעה על הצבת מצלמות ברשות בהתאם להוראותיו של נוהל זה, האזורים שבהם הוצבו המצלמות והאופן שבו ניתן לקבל מענה לשאלות בנוגע לשימוש במצלמות.

5. אופן ומשך שמירתם של הצילומים ובחינתם

כללי - הרשות המקומית תשמור את הצילומים שצולמו בהתאם לנוהל זה למשך פרק הזמן המזערי הנדרש לצורך הגשמת התכלית של אכיפת עבירות החניה.

א. שמירת הצילומים במצלמה והעברתם למאגר הצילומים

1. ככל הניתן, תעביר הרשות המקומית את הצילומים האמורים למאגר הצילומים בסמוך למועד צילומם, ובסמוך לאחר מכן תמחק מהמצלמה את הצילומים שהועברו למאגר. בכל מקרה, תשמור הרשות את הצילומים במצלמה למשך פרק זמן שאינו עולה על 10 ימי עבודה, החל ממועד הצילום.
2. הרשות תבטיח כי לא תתאפשר צפייה בצילומים שבמצלמה, אלא לאחר שזוהתה עבירת חניה, על סמך צפייה בצילומים שבמאגר הצילומים, בהתאם להוראות סעיף 5(ב) לנוהל.

ב. שמירת הצילומים במאגר הצילומים ובחינתם

1. רשות מקומית תשמור את הצילומים במאגר צילומים למשך פרק הזמן המזערי הנדרש בנסיבות העניין, ועד 10 ימי עבודה לכל היותר ממועד העברתם למאגר כאמור בסעיף 5(א) לנוהל. אם נערכה הודעת תשלום קנס על סמך צילום לפי נוהל זה, תשמור הרשות המקומית במאגר את הצילומים שעל בסיסם נערכה הודעת תשלום כאמור, במשך שנתיים ממועד תשלום הקנס, או ממועד ביטולה של הודעת תשלום הקנס, אם בוטלה. אם הוגש כתב אישום – יישמרו הצילומים במשך שנתיים מהמועד שבו הפך פסק הדין לחלוט. כל זאת לפי המאוחר ביניהם ואם אין הוראה אחרת בחוק הארכיונים, התשט"ו-1955 ובתקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986.
2. הרשות תשמור את הצילומים במאגר הצילומים באיכות שאינה מביאה לזיהוי של הנוסעים ברכב המצולם או עוברי דרך אחרים.
הוראה זו לא תחול על צילומים השמורים במאגר נפרד, הכולל את הודעות תשלום הקנס, כאמור בסעיף קטן 5 להלן.
3. מאגר הצילומים לא יכלול כל מידע נוסף זולת הצילומים, למעט הקלטת הכריזה מתוך מערכת הכריזה, בלבד.
4. במהלך הזמן שבו נשמרים הצילומים במאגר, רשאי פקח של רשות מקומית לצפות בצילומים שבמאגר הצילומים כדי לבחון אם אלה מעידים על ביצוע עבירות ולתכלית זו בלבד.
5. הרשות המקומית תשמור את הצילומים בנפרד מכל מאגר מידע אחר והמידע הכלול בו או מקצתו לא יועבר לכל מאגר מידע אחר, אלא כדי לוודא כי רכב שתועד בצילום כשהוא חונה במקום החניה המצולם אכן ביצע עבירה, על סמך בדיקת מספר הרכב אל מול רשימת מספרי הרכב הכלולים במאגר של רכבי נכים ורכבי ביטחון, המורשים לחנות באזור המצולם.
6. על אף האמור, אם נוכח פקח הרשות המקומית כי רכב עבר עבירת חניה וכי הצילום כולל את הנתונים הנדרשים להוכחה של ביצוע עבירה כאמור, תבדוק הרשות את הבעלות הרשומה של הרכב במאגר רשות הרישוי כדי למסור לבעל הרכב הודעת תשלום קנס ותעביר את הצילומים הדרושים למאגר נפרד, הכולל הודעות תשלום קנס.
7. אם צפה פקח הרשות המקומית בצילום שבמאגר הצילומים וראה כי רכב לא עבר עבירה, או כי הצילום אינו כולל את הנתונים הנדרשים להוכחת ביצועה, תמחק הרשות המקומית את הצילום בתוך יום מהמועד שבו ראה הפקח כאמור.
7. הרשות המקומית תתכנן את מערכת הצילומים כך שהצילומים המתקבלים יימחקו באופן אוטומטי לאחר פרקי הזמן האמורים בסעיף זה.

6. הפעלת מצלמה ניידת

- א. האחראי רשאי לאשר בכתב אף הפעלה של מצלמה ניידת לצורך אכיפה של עבירות חניה ברשות, כאמור בסעיף 3 לנוהל.
- ב. לא תופעל מצלמה ניידת לצורך אכיפת עבירות חניה ברשות ולא ייעשה שימוש בצילומים השמורים בה, אלא בהתאם לתנאים המנויים בסעיפים 2-5 לנוהל, בשינויים אלה:
- (1) את התנאים להצבת המצלמות יש לקרוא כתנאים להפעלתן.
 - (2) אישור האחראי, כאמור בסעיף 2(ב), לא יינתן למיקום מסוים.
 - (3) במסגרת הפרסום לפי סעיף 4(א)(3), יצוינו אזורי ההפעלה הצפויים של המצלמה הניידת, ככל שיש כוונה להפעילה באזורים מסוימים בלבד. כאשר אין זה המצב, יצוין כי המצלמה הניידת צפויה לפעול בשטח הרשות כולה.
 - (4) סעיף 4(ה)(1) לא יחול על הפעלת מצלמה ניידת.
 - (5) במסגרת הפרסום לפי סעיף 4(ה)(2), יצוינו האזורים שבהם עשויה להיות מופעלת מצלמה ניידת ואם היא מופעלת בכל אזורי הרשות, יצוין הדבר כאמור. בנוסף לכך, תציב הרשות שלטים במספר מקומות מרכזיים בשטח הרשות, באופן שיבהיר לציבור הנהגים, בכתב ובתמונה, כי נעשה שימוש במצלמות לצורך תיעוד של עבירות חניה.
 - (6) סעיף 5(א) לא יחול על הפעלת מצלמה ניידת ויחולו לגביה הוראות אלה:
- א. פקח הרשות המקומית יהיה רשאי לצפות בצילומים בעת הפעלת המצלמה במהלך יום העבודה, לאחר שראה כי בוצעה לכאורה עבירת חניה. אם צפה הפקח במצלמה כאמור וראה כי בוצעה לכאורה עבירת חניה, יעביר למאגר הצילומים את הצילומים הדרושים לצורך זיהוי ביצוע של העבירה ועריכת הודעת תשלום קנס.
- ב. פקח הרשות המקומית יעביר למאגר הצילומים את הצילומים כאמור בסעיף קטן א' בסוף כל יום עבודה ובאותו מועד ימחק את כל הצילומים מהמצלמה הניידת. אם אירעה תקלה טכנית שמנעה העברה של הצילומים כאמור, רשאית הרשות לשמור את הצילומים במצלמה הניידת עד שני ימי עבודה לכל היותר.
- (7) סעיף 5(ב)(2) לא יחול לגבי צילומים שצולמו במצלמה ניידת, לגביהם כבר ראה פקח כי בוצעה לכאורה עבירת חניה, בהתאם לסעיף קטן 6(א) לעיל.
- ג. אם החליטה הרשות המקומית להפעיל מצלמה ניידת לצורך אכיפה של עבירות החניה, לא תושאר מצלמה כאמור, הכוללת צילומים שהתקבלו כאמור בנוהל זה, במהלך יום עבודה בכלי רכב בלא השגחה נאותה. בתום יום העבודה תועבר המצלמה למשרדי הרשות המקומית.

7. אבטחת המידע

כללי - תפעול המצלמות, שמירת המידע המתועד בצילומים והפקת הצילומים ודו"חות החניה, ייעשו באופן המפחית ככל הניתן את סיכוני אבטחת המידע, בהתאם להוראות כל דין.

הגבלת הצפייה בצילומים ומורשי הגישה

- א. מורשי הגישה לצילומים השמורים במצלמה ולמאגר הצילומים יהיו האחראי או מי שהוסמך לכך מטעמו, פקחים של הרשות המקומית, היועץ המשפטי לרשות המקומית או מי מטעמו, עובדי אגף מערכות מידע ברשות המקומית ועובד הרשות המקומית שהוסמך להציג צילומים לאדם שקיבל הודעת תשלום קנס על סמך אותם צילומים, והכל לצורך מילוי תפקידים לפי נוהל זה.
- ב. מספר מורשי הגישה שלהם תינתן הרשאה כאמור, יוגבל לכמות המזערית הנדרשת לצורך הפעלתה של מערכת הצילום באופן תקין ולצורך הגשמת התכלית של אכיפת עבירת החניה. העובדים שלהם תינתן הרשאה כאמור לצורך מילוי תפקידים ייקבעו על ידי האחראי, באישור מנהל אגף המחשוב ומערכות המידע או ממונה על אבטחת המידע ברשות, או מי מטעמו.
- ג. מורשי הגישה יחתמו על כתב שמירה על סודיות המידע ויעברו הדרכה נאותה בדבר נוהלי אבטחת מידע ובדבר חובותיהם בהתאם להוראות כל דין ונוהל זה.

8. בדיקה של ציוד הצילום

- א. ציוד הצילום ייבדק באופן תדיר, כדי להבטיח את פעילותו התקינה ובהתאם להוראות היצרן, ככל שקיימות הוראות כאלה. הבדיקה תכלול בחינה של אמינות המידע ודיוק הנתונים.
- ב. אם נמצא במסגרת הבדיקה האמורה כי ציוד הצילום אינו תקין, יש לעדכן באופן מיידי את הגורמים הרלוונטיים ברשות המקומית.

9. בחינה תקופתית ודיווח

- א. מעת לעת, ולכל המאוחר, מדי 3 שנים ביום 1 ביוני, יבחן האחראי את הצורך בהצבת המצלמות במיקום המסוים, ויוודא את התנאים להצבתן, כאמור בנוהל זה. האחראי יעביר את התייחסותו בכתב למנהל הכללי או לנושא משרה בכירה אחר ברשות, אשר האחראי כפוף לו ישירות.
- ב. דיווח על יישום ההוראות של נוהל זה, בהתאם לבחינת האחראי כאמור בסעיף קטן א לעיל, יועבר לעיונו של ראש הרשות המקומית.

10. קיום הוראות הנוהל

- א. הרשות המקומית תפעל להנחות את עובדיה לפעול בהתאם להוראות של נוהל זה. מעת לעת, ולכל המאוחר מדי 3 שנים ביום 1 ביוני, תערוך הרשות המקומית ריענון של הוראות הנוהל לעובדיה.

11. תחילה

- א. נוהל זה ייכנס לתוקפו ארבעה חודשים מיום פרסומו.