

הכנסת

הלשכה המשפטית

תחום חקיקה ומחקר משפטי

**הסדרת השימוש במצלמות מעקב**

**לשם מניעת התעללות בילדים ובחסרי ישע**

רקע נורמטיבי וסקירה משווה

י"ד באייר התשע"ז

10 במאי 2017

כתיבה: עו"ד ירון אונגר

אישור: עו"ד הודיה קין, ממונה בכירה (חקיקה ומחקר משפטי)

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשתה של חברת הכנסת יפעת שאשא ביטון, כרקע לדיון בהצעת חוק האזנת סתר (תיקון – האזנה בגין חשד להתעללות בפעוטות ובחסרי ישע), התשע"ז-2017, שתכליתה לאפשר להורים של פעוטות לבצע האזנת סתר במוסד חינוכי או במעון, בשל חשד להתעללות בפעוטות או בחסרי ישע.

במסמך נסקר המצב החוקי בהקשר זה בישראל, ונסקרו הסדרים מקובלים בארבע מדינות: ארצות הברית, אוסטרליה, בריטניה וצרפת, וכן במשפט האיחוד האירופי. מן המסמך עולים הממצאים הבאים:

**רקע נורמטיבי**

* עקב ריבוי מקרים של התעללות בפעוטות בגני ילדים ובמעונות יום בישראל, רבים קוראים להתקנתן של מצלמות מעקב, שיסייעו בגילוי מקרים של התעללות ויקלו על רשויות האכיפה להרשיע את המתעללים.
* ישנם שני סוגים של מצלמות מעקב: מצלמות המתעדות תמונה ותנועה בלבד (תיעוד ויזואלי) ומצלמות המתעדות תמונה, תנועה וקול (אודיו-ויזואלי).
* הפעלתן של מצלמות מעקב מעוררת שאלות הנוגעות הן לאיסור האזנת סתר והן לפגיעה בפרטיות.
* האזנת סתר היא **מעקב נסתר אחרי תקשורת בינאישית שבמסגרתה מועבר מסר מאדם לחברו.** מעקב שכזה מתאפשר בעיקר כאשר מצלמות המעקב מתעדות גם שיחות קוליות, אך באופן עקרוני, ייתכן שגם תיעוד ויזואלי בלבד יוכל לקלוט תקשורת שכזו.
* **חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979** (להלן: חוק האזנת סתר) אוסר האזנה לשיחה, ללא הסכמת אף אחד מן הצדדים לשיחה.
* מן הפסיקה עולה שהסכמת הוריהם של ילדים השוהים במעון או במוסד החינוכי, עשויה להחליף את הסכמתם של הילדים.
* יחד עם זאת, כאשר המצלמות מסוגלות לתעד גם שיחות קוליות, קיים חשש שהמצלמות יתעדו שיחה שהילדים אינם צד לה. מובן מאליו שהסכמת ההורים אינה יכולה להכשיר תיעוד שכזה.
* מן הפסיקה עולה, שכאשר מצלמות המעקב גלויות, קיומן ידוע לכל ההורים ולכל צוות המעון או המוסד החינוכי, ואיש לא התנגד להצבתן, ניתן יהיה לקבוע שההאזנה נעשית בהסכמה.
* יש הטוענים שבשל טיבה ותחום השפעתה של מצלמת המעקב, יש לבחון את הצבתן של מצלמות מעקב במרחב הציבורי באספקלריא חוקתית, אף כאשר הן מוצבות על ידי גורמים פרטיים. בהתאם לגישה זו, ההחלטה על השימוש במצלמה תיבחן בהתאם לתכלית ההצבה של מצלמות המעקב, ולהימנע משימוש בצילומים למטרות זרות. כמו כן, יש לוודא שמצלמות המעקב הן האמצעי המתאים והיעיל להשגת המטרה הרצויה, שלא ניתן להשיג את המטרה הרצויה באמצעי פחות פוגעני ושהתועלת שתצמח מהצבתן של המצלמות שקולה לפגיעה בפרטיות שתיגרם בעטיה.
* סעיף 2(3) **לחוק הגנת הפרטיות** קובע ש"צילום אדם כשהוא ברשות היחיד" מהוה פגיעה בפרטיות.
* על פי הפרשנות המקובלת, "רשות היחיד" לעניינם של חוקים העוסקים בהגנת הפרטיות אינה מוגדרת בהתאם למבחן קנייני אלא בהתאם למבחן מהותי, שלפיו, כל מקום שבו יש לאדם ציפייה לגיטימית לפרטיות הוא בגדר "רשות היחיד". בהתאם למבחן זה, צילום עובדיו של מוסד חינוכי במצלמות מעקב נסתרות יוגדר כפגיעה בפרטיות, רק אם ניתן יהיה להניח שלעובדים הייתה ציפייה סבירה ולגיטימית לפרטיות.
* לפי סעיף 1 לחוק זה, פגיעה בפרטיות תהיה מותרת, אם הדבר נעשה בהסכמת הנפגע. לכן, אם תתקבל הסכמה של כל ההורים ושל כל צוות העובדים במעון או במוסד חינוכי להתקנה של מצלמות מעקב, התקנת המצלמות והשימוש בהן לא יהיו בגדר פגיעה בפרטיות, כל עוד שהמצלמות יתעדו רק את הילדים.
* מן הפסיקה עולה, שאם המצלמות גלויות לעין, והוצב שילוט מתאים המבהיר בצורה גראפית ומילולית שהאתר מצולם, מפרט את שם האחראי על הצבת המצלמה, את מטרת הצבתה ואת הדרכים לקבלת מענה לשאלות בנוגע לשימוש בה, נניח שקיימת הסכמה מכללא של כל המצולמים, לפגיעה בפרטיותם.
* אף כאשר הפגיעה בפרטיות מותרת, יש להגבילה למטרה שלשמה היא הותרה. לכן, יש להימנע משמירה של הקלטות וצילומים למשך זמן ארוך מזה הנחוץ לשם הגשמת המטרות שלמענן הוצבה המצלמה.
* כמו כן, יש לאבטח את המידע שצולם, בהתאם לדרישות שנקבעו בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו - 1986, ובתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז- 2017.
* מי שפגע בפרטיותו של אדם לא יישא באחריות פלילית או אזרחית, אם הפגיעה "נעשתה בנסיבות שבהן הייתה מוטלת על הפוגע חובה חוקית, מוסרית, חברתית או מקצועית לעשותה". לכאורה, סייג זה מאפשר להורים להתגונן מפני תביעה או כתב אישום בשל פגיעה בפרטיות, בעיקר כאשר מתעורר חשד להתעללות, ולטעון שהפגיעה נעשתה במסגרת חובתם החוקית לספק את צרכי מחייתו של הילד, לדאוג לבריאותו ולמנוע התעללות בו.
* חוזר מנכ"ל משרד החינוך אוסר הצבה של מצלמות מעקב בגני ילדים בתוך הגן, על ידי צוות הגן.

**סקירה משווה**

* ברובן המוחלט של המדינות שנסקרו, לא קיימת חקיקה העוסקת במישרין בהצבת מצלמות מעקב במעונות ובגני ילדים, וההסדר החוקי בעניין זה נלמד בדרך של פרשנות הוראות החוק העוסקות בהאזנת סתר במרחב הציבורי והפרטי.
* **בארצות הברית**, חוק האזנת סתר חל רק על האזנה לשיחה קולית, ואין הוא אוסר הצבה ושימוש במצלמות מעקב שאינן מתעדות שמע.
* כבישראל, ברוב מדינות ארצות הברית, איסור ההאזנה אינו חלק כאשר צד אחד לשיחה הסכים להאזנה, אך יש מדינות שבהן האיסור חל, כל עוד לא הסכימו כל הצדדים לשיחה להאזנה.
* בחקיקה המדינתית ישנם חוקים העוסקים בהצבתן של מצלמות מעקב במרחב הציבורי והפרטי, כאשר הכלל המנחה בכל החוקים הוא, שהצבת המצלמות מותרת, ככל שלמצולמים אין ציפייה סבירה ולגיטימית לפרטיות.
* בחלק מן המדינות ישנה חקיקה מפורשת, המאפשרת הצבה של מצלמות מעקב נסתרות במוסדות טיפוליים (כבתי חולים), בהסכמת כל המטופלים.
* בחלק מן המדינות ישנה חקיקה המאפשרת להורים לדרוש מן הרשות המקומית להציב מצלמות מעקב במוסדות חינוכיים, ומסדירה את התנאים להצבתן של המצלמות ואת הדרך שבה יטופל המידע שנאסף באמצעותן.
* **באוסטרליה**, הצבתן של מצלמות מעקב מוסדרת ברמת המדינות והטריטוריות. במדינות ובטריטוריות, התקנה והחזקה של מצלמות מעקב אחר פעילות פרטית, אסורה, אלא אם ניתנה הסכמה מפורשת או משתמעת של כל המעורבים בפעילות זו.
* פעילות פרטית הוגדרה ברוב המדינות כפעילות שיש להניח שהשותפים לה אינם מעוניינים שזרים יוכלו לצפות בה, בין אם היא מתבצעת בין כתליו של בניין ובין אם היא מתבצעת מחוץ לבניין.
* עם זאת, בחלק מן המדינות נקבעו סייגים שונים לאיסור האמור, שחלקם עשויים לאפשר התקנה של מצלמות מעקב במעונות ובגני ילדים, בייחוד כאשר קיים חשד סביר להתעללות בילדים.
* **לאיחוד האירופי** אין דבר חקיקה העוסק במישרין בהתקנה של מצלמות מעקב, והנושא כפוף להוראות שנקבעו בחקיקה אירופית העוסקת בהגנה על המידע האישי, ולהוראות אמנת שטרסבורג, הקובעת עקרונות כלליים בדבר חובתן של המדינות להגן על אזרחיהן מפני הפקה אוטומטית לא הוגנת של מידע אישי והפצתו.
* לפי הדירקטיבה בעניין ההגנה על היחידים בכל הנוגע להפקה של מידע אישי והעברתו, משנת 1995, כל איסוף של מידע אישי ייעשה באופן חוקי והוגן, למטרה מסוימת, מפורשת ולגיטימית, ולא ייעשה בו שימוש למטרה אחרת, למעט למטרות מחקר וניתוח סטטיסטי.
* עוד נקבע בדירקטיבה האמורה, שבמידע שנאסף ייעשה שימוש מידתי, בהתאם למטרות שלשמן הוא נאסף, והוא יישמר כל זמן שיש בו צורך לשם הגשמת המטרות שלשמן הוא נאסף.
* לפי הדירקטיבה האמורה, הפקה של מידע אישי חייבת להיעשות בהסכמת האדם שהמידע נוגע אליו, או לעמוד באחד מהתנאים הבאים: המידע הופק בהתאם לחובה חוקית המוטלת על מפיק המידע, הוא הופק לשם שמירה והגנה על חיי אדם או לשם הגנה על אינטרס לגיטימי של מפיק המידע, תוך שמירה על זכויות האדם שהמידע עוסק בו.
* לפי המלצותיה של הועדה המייעצת לעניינים חוקתיים בפרלמנט האירופי, ועדת וניס, משנת 2007, לכל אדם יש זכות ליהנות מפרטיות מוגבלת גם במרחב הציבורי, במקומות שבהם יש לו ציפייה סבירה לפרטיות.
* עוד נקבע, שבעיקרון, מעקב ויזואלי עשוי להיות מוצדק אם ייעשה על פי חוק, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.
* **בבריטניה**, חוק ההגנה על חירויות משנת 2012 הטיל על מזכיר המדינה לפרסם קוד התנהגות להפעלת מצלמות מעקב ולהגישו לפרלמנט. הקוד פורסם בשנת 2013, ונקבע בו ככלל, שהפעלתן של מצלמות מעקב תיעשה בהסכמת כל האנשים שפרטיותם עלולה להיפגע בשל הצבת המצלמות.
* כמו כן, נקבעו 12 עקרונות להפעלתן של מצלמות מעקב במרחב הציבורי, שנועדו להבטיח שהשימוש במצלמות יהיה לתכלית ראויה, שלא תיפגע פרטיות המצולמים יתר על המידה, ושלא ייעשה בצילומים שימוש לרעה.
* **בצרפת**, הצבתן של מצלמות מעקב מוסדרת מכוחו של חוק בעניין טכנולוגיית המידע, הקבצים והחירויות משנת 1978, הקובע שניתן יהיה לעשות שימוש במידע האישי, בכפוף לתנאים שנקבעו בדירקטיבת הגנת המידע, ושהצילום ייעשה בהסכמת האדם שהמידע נוגע אליו, או שיעמוד באחד מהתנאים שנקבעו בעניין זה בדירקטיבת הגנת המידע, כאמור לעיל.
* החוק מסמיך את הסוכנות הלאומית להגנה על המידע והחירויות כאחראית על הפיקוח והאסדרה של הוראות החוק, ובכלל זה, נקבע כי היא תקבע מדיניות, תפרסם עקרונות להפקה ופרסום של מידע אישי, תקבל תלונות ותטפל בהן, ועוד.
* החוק קובע שהרשות רשאית להתיר עיבוד אוטומטי של מידע אישי הנוגע לביצוע עבירה או מידע הדרוש לשם הגנה על הבטיחות או על זכויות האדם, ואף מעניק לשר הרלבנטי את הסמכות להורות על הפקה של מידע אישי, לאחר קבלת חוות דעת מן הסוכנות, אם ראה שהדבר נחוץ לשם שמירת הביטחון האישי, ביטחון המדינה או שמירת זכויות האדם.
* מתוקף סמכותה, קבעה הסוכנות שבהצבת מצלמות מעקב במרחב הציבורי, יש להציב שלט המבהיר לציבור שבמקום מותקנות מצלמות, מבהיר את תכלית הצבתו ומיידע את הציבור בדבר זכות הגישה למידע שנאסף באמצעותן. אולם, הרשות אינה מעורבת בהצבת מצלמות מעקב ברשות הפרט.

1. רקע כללי

עקב ריבוי מקרים של התעללות בפעוטות בגני ילדים ובמעונות יום בישראל, רבים קוראים להתקנתן של מצלמות מעקב, שיסייעו בגילוי מקרים של התעללות ויקלו על רשויות האכיפה להרשיע את המתעללים.[[1]](#footnote-1)

המצדדים במהלך זה טוענים שהתקנת המצלמות עשויה להבטיח את שלומם ובטיחותם של הילדים, ולסייע בהרשעת מחנכים ומחנכות שהתעללו בילדים.[[2]](#footnote-2)

כמו כן, נטען שהצבתן של מצלמות מעקב עשויה לשרת גם את עניינם של המחנכים, משום שהיא עשויה להגן עליהם מפני נקמנות ותלונות שווא.

מתנגדיו של מהלך זה טוענים ש"התקנת מצלמות פירושה אובדן האמון במערכת החינוך",[[3]](#footnote-3) ושהיא טומנת בחובה פגיעה קשה מדי בפרטיות הילדים.[[4]](#footnote-4)

1. רקע נורמטיבי

סוגיית ההתקנה של מצלמות נסתרות לשם מעקב אחר מטפלים נוגעת לשני דברי חקיקה: חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979 (להלן: חוק האזנת סתר), וחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הגנת הפרטיות). להלן יובהר הדין הקיים בהתאם לכל אחד מדברי החקיקה, ואף תובהר משמעותו של התיקון המוצע.

* 1. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

סעיף 7(א) לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע, ש"כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו", וסעיף 8 לחוק קובע ש"אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו".

הוראות חוק היסוד מחייבות, לפי סעיף 11 לחוק היסוד, רק "רשות מרשויות השלטון". אף על פי כן, יש מי שטען שבשל היקף הפגיעה בפרטיות והעובדה שבדרך כלל לא ניתן לקבל הסכמה מכל מי שפרטיותו תיפגע בשל המצלמה, "יש מקום לטעון שגם הצבת מצלמות במרחב הציבורי בידי גורם פרטי, ראוי לבחון באספקלריא החוקתית".[[5]](#footnote-5)

בהתאם לגישה זו, "בטרם קבלת ההחלטה על עצם השימוש במצלמה יש לערוך תסקיר של השלכות השימוש במצלמה על זכויות הציבור, ובמיוחד על הזכות לפרטיות... **בשלב הראשון**, יש להצביע על התכלית שאותה מבקשים להשיג באמצעות מצלמות המעקב. מטרת הצבת המצלמות חייבת להיות מוגדרת באופן חד, ספציפי ומפורש – ולאחר שנקבעה המטרה אין להשתמש בצילומים למטרות זרות... **בשלב השני**... יש לבחון את מידתיות השימוש במצלמות מעקב לשם השגת המטרה הרצויה, בשים לב לשלושת מבחני המשנה שהוכרו בפסיקה כקונקרטיזציה של עקרון המידתיות. **ראשית**, צריך לוודא האם מצלמות המעקב הן בכלל האמצעי המתאים והיעיל להשגת המטרה הרצויה. **שנית**, יש לבחון האם ניתן להשיג את המטרה הרצויה באמצעי שהוא פחות פוגעני בפרטיות[[6]](#footnote-6)... **שלישית**, התקנת מצלמות אבטחה תהיה מידתית רק אם התועלת שתצמח ממנה תהיה שקולה לפגיעה בפרטיות שתיגרם בעטיה".[[7]](#footnote-7)

* 1. חוק האזנת סתר

חוק האזנת סתר עוסק ב"האזנה ללא הסכמה של אף אחד מבעלי השיחה"[[8]](#footnote-8). על מנת להבין האם, ובאלו אופנים, שולל חוק זה שימוש במצלמות מעקב במעונות ובמוסדות חינוכיים, יש לעמוד על יסודותיה של ההגדרה החוקית של האזנת הסתר.

* + 1. "האזנת סתר"

מן ההגדרה של החוק ל"האזנת סתר" עולה שמדובר ב"האזנה" ל"שיחה". ה"האזנה" היא "האזנה לשיחת הזולת, קליטה או העתקה של שיחת הזולת... באמצעות מכשיר".[[9]](#footnote-9)

ה"שיחה" היא תקשורת בין אנשים,[[10]](#footnote-10) המתבצעת "בדיבור או בבזק", ובכלל "בזק" גם "סימנים, אותות, כתב, צורות חזותיות, קולות או מידע, המועברים באמצעות תיל, אלחוט, מערכת אופטית או מערכת אלקטרומגנטית אחרת".[[11]](#footnote-11) לכן, החוק חל על "**מעקבים נסתרים אחרי תקשורת בינאישית שבמסגרתה מועבר מסר מאדם לחברו, והוא איננו חל על מעקבים אלקטרוניים נסתרים אחרי תנועותיהם של אנשים וחפציהם**"[[12]](#footnote-12).

בשל כך, על פי רוב, מצלמות מעקב שאינן מקליטות את קולם של הנוכחים במעון או בגן, אינן מבצעות האזנת סתר.[[13]](#footnote-13)

* + 1. "ללא הסכמה"

כאמור, האזנה אסורה היא זו הנעשית "ללא הסכמה של אף אחד מבעלי השיחה". מכאן, ש**די בהסכמת אחד מבעלי השיחה להאזנה, כדי שההאזנה תהיה מותרת**.

בפרשת סנטנם[[14]](#footnote-14) נקבע, שהתקנתן של מצלמות המתעדות שיחה שבין קשישה למטפלת בה אינה "האזנה ללא הסכמה של אף אחד מבעלי השיחה", אם המצלמות הותקנו על ידי בתה של הקשישה, ששימשה כאפוטרופוסית שלה. במקרה זה קבע בית המשפט שהסכמתה של האפוטרופוסית להאזנה מחליפה את הסכמתה של המטופלת. בהתאם לפסיקה זו, כאשר קטין או פסול דין הוא צד לשיחה, **הסכמת ההורים או האפוטרופוס להאזנה עשויה להחליף את הסכמת הקטין או האפוטרופוס, ולמעשה, להכשיר את ההאזנה.**

ואולם, **הסכמת ההורים אינה יכולה להכשיר האזנת סתר שבה תתועד שיחה של אחד מעובדי הגן או המעון עם צד שלישי**.

**אם המטפל מודע לקיומן של מצלמות, ולא הביע מחאה נגד הכוונה לצלמו, יראו בכך הסכמה להאזנה** לשיחותיו.[[15]](#footnote-15) לכן, על פי רוב, הצבה של מצלמות מעקב גלויות לעין ושימוש בחומר שנקלט על ידן ייחשב כהאזנה שנעשתה בהסכמה, ובשל כך היא מותרת.

בהצעת החוק מוצע לקבוע, שלא יישא אדם באחריות להאזנה "שנעשתה במוסד חינוכי לפעוטות או במעון בגין חשד להתעללות בפעוט או בחסר ישע". הוראה זו עשויה להכשיראת הצבתן של מצלמות מעקב נסתרות במעונות, כאשר מתעורר חשד להתעללות, **אף אם לא התקבלה הסכמה של כל ההורים לכך**.

* 1. חוק הגנת הפרטיות
     1. פגיעה בפרטיות

סעיף 2(3) לחוק הגנת הפרטיות קובע ש"צילום אדם כשהוא ברשות היחיד" מהוה פגיעה בפרטיות. השאלה, האם צילום של מטפל במעון יוגדר כפגיעה בפרטיות, תלויה בשאלה, האם המעון יוגדר כרשות היחיד או כרשות הרבים.

על פי הפרשנות המקובלת, "רשות היחיד" לעניינם של חוקים העוסקים בהגנת הפרטיות אינה מוגדרת בהתאם למבחן קנייני, הקובע שמקום שהוא בבעלות פרטית הוא "רשות היחיד", אלא בהתאם למבחן מהותי, שלפיו, **כל מקום שבו יש לאדם ציפייה לגיטימית לפרטיות הוא בגדר "רשות היחיד"**.[[16]](#footnote-16)

בהתאם למבחן זה, צילום עובדיו של מוסד חינוכי במצלמות מעקב נסתרות יוגדר כפגיעה בפרטיות, רק אם ניתן יהיה להניח שלעובדים הייתה ציפייה סבירה ולגיטימית לפרטיות.

* + 1. יסוד ההסכמה

סעיף 1 לחוק זה קובע, שפגיעה בפרטיות היא אסורה רק כאשר הדבר נעשה ללא הסכמתו של הנפגע. מובן אם כן, שאם תתקבל הסכמה של כל ההורים ושל כל צוות העובדים במעון או במוסד חינוכי להתקנה של מצלמות מעקב, התקנת המצלמות והשימוש בהן לא יהיו בגדר פגיעה בפרטיות.

כמו כן, אם המצלמות תהיינה גלויות לעין ויוצב שילוט מתאים המבהיר בצורה גראפית ומילולית שהאתר מצולם, ומפרט את שם האחראי על הצבת המצלמה, את מטרת הצבתה ואת הדרכים לקבלת מענה לשאלות בנוגע לשימוש בה, ניתן להניח שקיימת הסכמה מכללא של כל המצולמים, לפגיעה בפרטיותם.[[17]](#footnote-17)

* + 1. עיקרון הגבלת המטרה

חוק הגנת הפרטיות קובע עיקרון כללי, לפיו, אף כאשר הפגיעה בפרטיות מותרת, יש להגבילה למטרה שלשמה היא הותרה.[[18]](#footnote-18) מכוחו של עיקרון זה יש למנוע שמירה של הקלטות וצילומים למשך זמן ארוך יותר ממשך הזמן הנחוץ במישרין לצורך הגשמת מטרת התקנת המצלמה.[[19]](#footnote-19)

* + 1. אבטחת מידע

סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות מטיל על מי שהתקין את המצלמות אחריות לאבטחת המידע שצולם. כדי לעמוד באחריות זו יש לעמוד בדרישות שנקבעו לעניין זה בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו – 1986, ובתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז- 2017.[[20]](#footnote-20)

* + 1. הגנות

סעיף 18(2) לחוק הגנת הפרטיות קובע מספר הגנות מפני אישום פלילי או תביעה אזרחית בשל פגיעה בפרטיות. בדיון בפני הועדה לזכויות הילד, טען ד"ר חיים ויסמונסקי, שכאשר מותקנת מצלמת מעקב שאינה מסוגלת להקליט שמע, ניתן יהיה להתגונן מפני תביעה לפי חוק הגנת הפרטיות בהתאם להגנה שבסעיף 18(2)(ג), הקובעת ש"במשפט פלילי או אזרחי בשל פגיעה בפרטיות תהא זו הגנה טובה אם... הפגיעה נעשתה **לשם הגנה על ענין אישי כשר של הפוגע**".[[21]](#footnote-21)

* 1. חוזר מנכ"ל משרד החינוך

להשלמת התמונה בדבר הרקע הנורמטיבי העדכני בכל הנוגע להצבתן של מצלמות מעקב בגני ילדים, מן הראוי להכיר גם את הוראותיו של חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא "[מצלמות במוסדות החינוך - הסדרת הכנסתן ואופן התקנתן](http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/514ADB3E-8E18-46C7-BD41-1E1C7D2935AC/203152/2015.pdf)" (להלן: חוזר מנכ"ל משרד החינוך) שפורסם בחודש מאי, 2015. חוזר זה מפרט את מדיניות משרד החינוך בכל הנוגע להתקנת מצלמות בבתי הספר, ומאחר שמסמך זה עוסק בהתקנת מצלמות במעונות ובגני ילדים, לא נאריך בסקירת הוראות אלו.

יחד עם זאת, חשוב להדגיש, שבחוזר נאמר במפורש ש"חל איסור על הצבת מצלמות בגני ילדים במתחם הפנימי".[[22]](#footnote-22) עם זאת, החוזר מאפשר התקנת מצלמות ב"תחום ההיקפי" של הגן, למטרות אבטחה.[[23]](#footnote-23) התקנה של מצלמות כאמור מותנית ביישום של כללים הנוגעים לאבטחת המידע, יידוע ההורים והתלמידים על התקנתן של המצלמות והגבלות על השימוש בחומר המצולם.[[24]](#footnote-24)

1. סקירה משווה
   1. ארצות הברית

ככלל, החוק הפדראלי בארצות הברית מבחין בין האזנת סתר לצילום של אדם בסתר, וקובע שהאזנות סתר יבוצעו אך ורק בידי רשויות האכיפה בהתאם לתנאים שנקבעו לכך בחוק[[25]](#footnote-25). מסיבה זו, השימוש במצלמות מעקב על ידי אזרחים הוא מותר, רק אם אין המצלמות מקליטות את הפעילות הנקלטת על ידן.[[26]](#footnote-26)

חקיקה העוסקת בהתקנה של מצלמות בידי גורמים פרטיים ניתן למצוא בחקיקה המדינתית. ככלל, בחקיקה העוסקת בכך, הקיימת בכמחצית ממדינות ארצות הברית,[[27]](#footnote-27) נאסרה ההתקנה של מצלמות מעקב במקומות שבהם יש לאנשים המצולמים ציפייה לגיטימית וסבירה לפרטיות.

הקביעה באלו נסיבות יש לאדם ציפייה סבירה לפרטיות מסורה בידי בתי המשפט, ובעניין זה קיימת פסיקה שאיננה אחידה. מחד גיסא, בתי המשפט פסקו שאין לאדם ציפייה סבירה לפרטיות, במקומות הפתוחים לקהל הרחב, כבתי חולים, חדרי המתנה ומגרשי חניה.[[28]](#footnote-28)

מנגד, ישנה פסיקה המסווגת את בתי החולים כמעין יצור כלאיים המצוי בין המרחב הפרטי (כבית המגורים), שבו ישנה ציפייה סבירה לפרטיות, לבין המרחב הציבורי, שבו לא קיימת ציפייה שכזו.[[29]](#footnote-29) בהתאם לסיווג זה, ניתן היה לקבוע שבבית החולים יש ציפייה לפרטיות מוגבלת או ארעית, בעיקר במקומות כחדרי מלתחה, חדרי החולים וכדומה.

כאן המקום להדגיש, שלעניין הציפייה הסבירה לפרטיות יהיה משקל רב לשאלה, האם מצלמת המעקב היא גלויה או נסתרת, משום שכאשר המצלמה גלויה לא קיימת ציפייה סבירה לפרטיות.

להשלמת התמונה, יש לציין שבחלק מן המדינות בארצות הברית החלו לאחרונה לחוקק חוקים המאפשרים הצבה של מצלמות מעקב במוסדות טיפוליים.[[30]](#footnote-30) בחוקים מסוג זה, הצבת המצלמות מותנית בהסכמת השותפים לחדר שבו מותקנת המצלמה.[[31]](#footnote-31)

בחלק מן המדינות, ישנה חקיקה המאפשרת להורים לדרוש מן הרשות המקומית להתקין מצלמות מעקב בכיתות של חינוך מיוחד,[[32]](#footnote-32) ובחלקן אף נקבעו תקנות מיוחדות הנוגעות להתקנה של מצלמות מעקב במעונות יום. כך למשל, במדינת ניו יורק[[33]](#footnote-33) נקבע, שהתקנה של מצלמות מעקב במעונות יום פרטיים מסורה לשיקול דעת מפעילי המעון. התקנה של מצלמות כאמור תיעשה על פי החוק, ומשעה שהותקנו מצלמות כאמור, יש ליידע את ההורים והצוות המטפל על קיומן, על מיקומן ועל זמני הפעלתן. עוד נקבע, שאין להציב מצלמות בחדרי שירותים, מקלחות ומלתחות, יש לנקוט באמצעים הדרושים לשם ההגנה על המידע שנאסף באמצעות המצלמות, ויש לאפשר למפקחים מטעם משרד הרווחה לבחון את אופן התקנת המצלמות והפעלתן.

* 1. אוסטרליה

באוסטרליה, חוקיות המעקב בידי גופים ציבוריים מוסדרת מכוחם של שני דברי חקיקה פדראליים עיקריים: חוק הגנת הפרטיות (Privacy Act 1988 (Cth)) וחוק אמצעי המעקב (Surveillance Devices Act (Cth) 2004), בעוד שחוקיות המעקב בידי אנשים פרטיים נקבעת בהתאם לחקיקה מדינתית.

ברבות מן המדינות קיימת חקיקה פלילית, הקובעת שצילום אדם במקום פרטי, ללא הסכמתו, בנסיבות שבהן יש לו ציפייה סבירה לפרטיות, היא עבירה פלילית.[[34]](#footnote-34)

ואולם, האיסור האמור יחול בעיקר על צילום במקומות שהצנעה יפה להם (מלתחות, שירותים), על צילום של אברי גוף שאדם סביר אינו מעוניין שיהיו גלויים לכל או על צילום של פעילות פרטית שאדם סביר לא היה מעוניין שרבים ייחשפו לה. על כן, נראה שעל פי רוב, האיסור האמור לא יחול על צילום של פעילות חינוכית במעון או בגן הילדים.

בכל הנוגע להתקנה ולהצבה של מצלמות מעקב, קיימת חקיקה מדינתית מגוונת ולא אחידה. בחלק מן המדינות הוגבל האיסור להאזנה לשיחה פרטית או לפעילות פרטית, אלא שגדרה של הפעילות הפרטית משתנה ממדינה למדינה. כך למשל, סעיף 3 לחוק אמצעי ההאזנה של מדינת **ויקטוריה**[[35]](#footnote-35) מגדיר פעילות פרטית ככל פעילות מסוג שיש להניח שהשותפים לה אינם מעוניינים שזרים יוכלו לצפות בה, אך אין היא כוללת פעילות המתבצעת מחוץ לבניין, או המתבצעת בנסיבות שבהן המעורבים אמורים לצפות שהפעילות תהיה גלויה לעין כל.

לעומת זאת, חוקי אמצעי המעקב במדינות **מערב אוסטרליה**[[36]](#footnote-36) וה**מחוז הצפוני**[[37]](#footnote-37) אינם קושרים את ההגדרה למיקום הגיאוגרפי של הפעילות.

בחלק מן המדינות נקבעו סייגים, שבמקרים רבים יסייעו להורים המבקשים להתקין מצלמות מעקב במעונות ובגני הילדים.

כך למשל, במדינת **דרום ווילס החדשה**[[38]](#footnote-38) נאסרו התקנה ושימוש במצלמות מעקב במקום בלי לקבל את הסכמת הבעלים או המחזיק במקום זה מלכתחילה. ואולם, משהתקבלה הסכמה כאמור, ההתקנה והשימוש במצלמות מותרים, בין אם אלו שמצולמים הסכימו לכך ובין אם לאו.[[39]](#footnote-39)

סעיף 4 לחוק ההאזנה ואמצעי המעקב של מדינת **דרום אוסטרליה**[[40]](#footnote-40) אוסר האזנה לשיחה שלא בהסכמת כל הצדדים העיקריים לשיחה, והוא אינו חל על צילום או על הקלטת וידאו שאין בה תיעוד קולי. סעיף 7(1) לחוק האמור מסייג את האיסור שבסעיף 4 וקובע שהוא לא יחול אם המאזין הוא צד לשיחה, וההאזנה נעשית אגב ביצוע חובה המוטלת עליו לטובת הציבור או לשם הגנה על עניינו הלגיטימי. נראה שסייג זה עשוי להתיר הצבה של מצלמות מעקב כאשר קיים חשד להתעללות בקטינים, בהנחה שההורים, כאפוטרופוסים טבעיים, יוגדרו כצד לשיחה.

כמו כן, סעיף זה קובע סייג שלפיו ההתקנה של אמצעי המעקב מותרת כאשר היא נעשית על ידי או בשם בעליו של המקום שבו מותקנת המצלמה, וההתקנה נועדה להגן על עניין חוקי (lawful interest) שלו. סייג דומה מצוי גם בסעיף 7(2) לחוק אמצעי המעקב של מדינת **ויקטוריה**.[[41]](#footnote-41)

סעיף 5 לחוק אמצעי המעקב של מדינת **מערב אוסטרליה**[[42]](#footnote-42) אוסר התקנה ושימוש באמצעי האזנה בידי גורמים פרטיים, אלא אם התקנת אמצעי המעקב נעשית על ידי או בשמו של מי שהוא צד לשיחה, ואדם שהוא צד מרכזי (principal party) לשיחה מסכים לכך, כדי להגן על עניינו החוקי של אדם זה.

באופן דומה, סעיף 6 לחוק זה מתיר שימוש באמצעי מעקב ויזואליים על ידי מי שהוא צד לשיחה, בתנאי שכל הצדדים המרכזיים לשיחה הסכימו לכך, או שצד מרכזי לשיחה הסכים לכך, והתקנת אמצעי המעקב נחוצה באופן סביר לשם הגנה על עניינו החוקי.

הסייגים האמורים עשויים לאפשר להורים של ילדים בגן הילדים או במעון להתקין בגן או במעון מצלמות מעקב, בהנחה שכאפוטרופוסים, הם יכולים להסכים להתקנה בשם ילדיהם, שהם צד לשיחה, וההתקנה נועדה להגן על שלומם ועל בריאותם.

סייג דומה קיים גם בסעיף 5(3) לחוק אמצעי ההאזנה של מדינת **טסמניה**,[[43]](#footnote-43) אלא שבחוק זה קיים גם סייג נוסף, שלפיו, השימוש באמצעי ההאזנה מותר, אם הוא נועד להשיג ראיה או מידע הנוגעים לאיום ממשי או לאלימות משמעותית כלפי אדם, או לנזק משמעותי לרכוש, ובלבד שלמאזין יש אמונה סבירה שיש צורך מידי לעשות שימוש בהאזנה, כדי להשיג את הראיה או את המידע הנחוץ.

סייג זה עשוי לאפשר התקנה של אמצעי האזנה בגן או במעון, כאשר קיים חשד להתעללות, אף אם לא התקבלה הסכמתם של כל ההורים להאזנה.

לפי חוק אמצעי המעקב של **המחוז הצפוני**,[[44]](#footnote-44) אדם פרטי רשאי להתקין אמצעי האזנה ומעקב ויזואלי במרחב הציבורי בנסיבות חריגות וחמורות במיוחד, שבגינן קיים צורך דחוף בהתקנת אמצעי המעקב, ויש עניין ציבורי בהתקנת אמצעים אלה.

* 1. משפט האיחוד האירופי

לאיחוד האירופי אין דבר חקיקה העוסק במישרין בהתקנה של מצלמות מעקב, ובשל כך הנושא כפוף להוראות שנקבעו בחקיקה האירופית העוסקת בהגנה על המידע האישי.[[45]](#footnote-45)

בשנת 1981 פורסמה האמנה האירופית בדבר ההגנה מפני הפקה אוטומטית של מידע אישי, אמנת שטרסבורג.[[46]](#footnote-46) אמנה זו קבעה עקרונות כלליים בדבר חובתן של המדינות להגן על אזרחיהן מפני הפקה אוטומטית לא הוגנת של מידע אישי והפצתו.

בשנת 1995 אימץ הפרלמנט האירופי את הדירקטיבה בעניין ההגנה על יחידים בכל הנוגע להפקה של מידע אישי והעברתו (להלן: דירקטיבת ההגנה על המידע האישי).[[47]](#footnote-47) דירקטיבה זו מתווה את עקרונות היסוד בכל הנוגע להפקה, שמירה והעברה של מידע אישי, ובכלל זה, כל מידע שעשוי להביא לזיהויו של אדם, לרבות תמונות, הקלטה, וכדומה.[[48]](#footnote-48)

סעיף 5 של הדירקטיבה קבע עקרונות יסוד להפקה של מידע אישי, כדלהלן:

1. המידע יופק באופן חוקי והוגן;
2. המידע ייאסף למטרה מסוימת, מפורשת ולגיטימית, ולא ייעשה בו שימוש למטרה אחרת, למעט למטרות מחקר וניתוח סטטיסטי;
3. המידע נאסף ונעשה בו שימוש באופן מידתי, בהתאם למטרות שלשמן הוא נאסף;
4. ננקטו אמצעים המבטיחים שלא ייעשה שימוש במידע שאינו מדויק, לא שלם או שאינו עדכני;
5. המידע יישמר כל זמן שיש בו צורך לשם הגשמת המטרות שלשמן הוא נאסף, ולא מעבר לכך.

סעיף 6 קבע שההפקה של מידע אישי חייבת להיעשות בהתאם לאחד מהתנאים הבאים:

1. הסכמת האדם שהמידע נוגע אליו;
2. עמידה באחד מהתנאים הבאים:
   1. המידע נאסף בהתאם לחובה חוקית המוטלת על אוסף המידע;
   2. המידע נאסף על מנת לשמור ולהגן על חיי אדם;
   3. המידע נאסף לשם ביצוע תפקיד ציבורי;
   4. המידע נאסף בהתאם להתחייבות חוזית של האדם שהמידע נאסף נוגע אליו או בהתאם לתנאים מקדמיים לחוזה שהוא אחד מהצדדים לו;
   5. המידע נאסף לשם הגנה על אינטרס לגיטימי של מי שאסף את המידע, תוך שמירה על זכויות האדם שהמידע עוסק בו.

עוד נקבעו בדירקטיבה זו, הוראות בדבר מידע שאסור לאסוף אותו וחריגים לכללים בעניין זה,[[49]](#footnote-49) הוראות בנוגע למידע שיש לחשוף בפני מי שהמידע בעניינו נאסף,[[50]](#footnote-50) וזכות הגישה למידע שנאסף.[[51]](#footnote-51)

בשנת 2007, פרסמה ועדת וניס (Venice Commission), הגוף המייעץ למועצת אירופה בענייניים חוקתיים, מסמך העוסק במעקב באמצעות מצלמות וידאו המתבצע על ידי אנשים פרטיים במרחב הפרטי או הציבורי, וכן במעקב כאמור, המתבצע על ידי רשויות שלטוניות במרחב הפרטי, וההגנה על זכויות האדם.[[52]](#footnote-52) במסמך זה נקבע, שבהתאם לסעיפים 1 ו-17 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, על המדינה מוטלת חובה למנוע פגיעה שלא כדין בצנעת הפרט של כל אחד מאזרחיה.[[53]](#footnote-53)

עוד נקבע במסמך זה, שעל אף שהאמנה האירופית לזכויות אדם אינה מטילה חובות על אנשים פרטיים במישרין, בהתאם לפסיקת בית המשפט האירופי לזכויות אדם, על המדינות מוטלת חובה לחוקק חוקים שתכליתם למנוע פגיעה בפרטיות, גם בידי גורמים פרטיים.[[54]](#footnote-54)

בהסתמך על נייר עמדה של הוועדה בעניין המעקב אחר אנשים במרחב הציבורי, קבעה הוועדה שלכל אדם יש זכות ליהנות מפרטיות מוגבלת גם במרחב הציבורי, במקומות שבהם יש לו ציפייה סבירה לפרטיות.[[55]](#footnote-55)

עוד נקבע, שבעיקרון, מעקב ויזואלי על ידי אדם פרטי עשוי להיות מוצדק אם ייעשה על פי חוק, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.[[56]](#footnote-56)

* 1. בריטניה

הפעלתן של מצלמות מעקב בידי גורמים פרטיים בבריטניה מבוססת על חוק ההגנה על חירויות משנת 2012 (Protection of Freedoms Act) שקבע בסעיפים 29 ו-30 לחוק, שעל מזכיר המדינה לפרסם קוד התנהגות (code of practice) להפעלתן של מצלמות מעקב ולהגישו לפרלמנט.

הקוד פורסם בשנת 2013,[[57]](#footnote-57) ונקבע בו ככלל, שהפעלתן של מצלמות מעקב במרחב הציבורי תיעשה בהסכמת כל האנשים שפרטיותם עלולה להיפגע בשל הצבת המצלמות.[[58]](#footnote-58)

כמו כן, נקבעו שנים עשר עקרונות להפעלתן של מצלמות מעקב במרחב הציבורי. המרחב הציבורי הוגדר, בהתאם להגדרה שבסעיף 16(b) לחוק הסדר הציבורי (Public Order Act 1986), ככל מקום שלציבור או לחלקו יש גישה אליו במועד הרלבנטי להפעלתן של מצלמות המעקב, בין אם גישה זו היא על פי זכות חוקית ובין אם היא על פי היתר מפורש או משתמע של המחזיק במקום, בין אם הגישה למקום היא בחינם ובין אם היא בתשלום.

ואלו הם העקרונות:

1. השימוש במצלמה ייעשה לטובת מטרה מוגדרת, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש כדי לענות על צורך דחוף (pressing need);
2. השימוש במצלמה יתבצע תוך שימת לב להשלכות שיש למעקב על פרטיותם של אנשים, ותוך ביקורת מתמדת בדבר ההצדקה לשימוש בהן;
3. מפעיל המצלמה מחויב לשקיפות מלאה, לרבות פרסום של דרכים ליצירת קשר עמו ומנגנון להגשת תלונות;
4. למפעיל תהיה אחריות מלאה ואחריות דיווח (accountability) בכל הנוגע לפעילות המצלמות, לחומרים שנאספו על ידן ולשימוש בהם;
5. על מפעיל המצלמה לפרסם בקרב כל אלו השותפים למעקב, כללים ברורים בכל הנוגע להפעלת המצלמות, כתנאי לתחילת פעולתן;
6. אין לאחסן מידע רב מכדי הנדרש לשם הגשמת מטרות המעקב, ויש למחוק מידע שאין בו צורך עוד לשם הגשמת מטרות אלו;
7. יש להגביל את הגישה למידע שנאסף ולקבוע כללים ברורים בעניין האנשים שלהם תהיה גישה למידע והמטרות המחייבות גישה למידע;
8. מפעיל המצלמה ישקול אימוץ של סטנדרטים הנוגעים להפעלת המצלמות, ויפעל כדי לעמוד בהם.
9. על המפעיל לנקוט באמצעים הדרושים כדי להבטיח שלא תהיה גישה למצלמות ולמידע שנאסף על ידן, לאנשים שאינם מורשים.
10. יש לקיים מנגנון בקרה ופיקוח שיבטיח עמידה בהוראות החוק, המדיניות, התקנות וקוד ההתנהגות ולפרסם מעת לעת דוחות בעניין זה;
11. כאשר השימוש במצלמות נועד לתכלית ראויה, יש להפעיל את המצלמות באופן שיסייע לרשויות בגיבוש ראיות הנחוצות לשם אכיפת החוק, אם וכאשר יידרש הדבר;
12. כל מידע שנאסף על ידי המצלמות, שיש להצליבו מול מידע אחר, יהיה מדויק ועדכני.

בהתחשב בהגדרה הרחבה של "מקום ציבורי" בקוד האמור, סביר להניח שברוב המקרים, גני ילדים ומעונות יוגדרו כמקום ציבורי, שההתקנה של מצלמות מעקב בו כפופה לעקרונות שבקוד.

* 1. צרפת

בצרפת, ההסדרה של ההתקנה של מצלמות מעקב והשימוש בהן נעשתה בעיקר באמצעות החוק בעניין טכנולוגיית המידע, הקבצים והחירויות משנת 1978.[[59]](#footnote-59) חוק זה תוקן בשנת 2004 כדי שיוטמעו בו הוראות דירקטיבת ההגנה על המידע האישי של האיחור האירופי.

סעיף 1 של חוק זה קובע שאיסוף ועיבוד מידע אישי לא יפגע בזהות האדם, בזכויותיו, בפרטיותו או בחירותו. עוד נקבע בסעיף זה, שלכל אדם שמורה הזכות להחליט ולשלוט בשימוש במידע האישי הנוגע אליו, בכפוף לתנאים שנקבעו בחוק.

סעיף 6 לחוק זה קובע שניתן יהיה לעשות שימוש במידע האישי, בכפוף לתנאים שנקבעו בדירקטיבת הגנת המידע, כאמור לעיל,[[60]](#footnote-60) וסעיף 7 קובע שההפקה של מידע אישי חייבת להיעשות בהסכמת האדם שהמידע נוגע אליו, או לעמוד באחד מהתנאים שנקבעו בעניין זה בדירקטיבת הגנת המידע, כאמור לעיל.[[61]](#footnote-61)

סעיף 11 לחוק האמור קובע, שהסוכנות הלאומית להגנה על המידע והחירויות[[62]](#footnote-62) תהיה אחראית על יישומן של הוראות החוק, ובכלל זה, תקבע מדיניות, תפרסם עקרונות להפקה ופרסום של מידע אישי, תקבל תלונות ותטפל בהן, ועוד.

סעיף 25 לחוק קובע, שהרשות רשאית להתיר עיבוד אוטומטי של מידע אישי הנוגע לביצוע עבירה או מידע הדרוש לשם הגנה על הבטיחות או על זכויות האדם, וסעיף 26 מעניק לשר הרלבנטי את הסמכות להורות על הפקה של מידע אישי, לאחר קבלת חוות דעת מן הסוכנות, אם ראה שהדבר נחוץ לשם שמירת הביטחון האישי, ביטחון המדינה או שמירת זכויות האדם.

מתוקף סמכותה, קבעה הסוכנות שבהצבה של מצלמות מעקב במרחב הציבורי, יש לקבל את אישור הסוכנות להצבתן של מצלמות המעקב. חובה זו אינה חלה על התקנת מצלמות מעקב בבית פרטי, או ברשות הפרט הפתוחה לציבור, כחנויות, גני ילדים, בתי ספר וכדומה.

עוד קבעה הסוכנות, שמשהותקנו מצלמות המעקב, יש להציב שלט המבהיר לציבור שבמקום מותקנות מצלמות מעקב, מבהיר את מטרתן ומיידע את הציבור בדבר זכות הגישה למידע שנאסף באמצעותן.

1. סוגיה זו קשורה לסוגיה רחבה יותר, בדבר הלגיטימיות והתועלת של הצבתן של מצלמות מעקב במרחב הציבורי לשם מיגור פשיעה והרתעת עבריינים. לנושא זה ראו במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "[מצלמות מעקב לצורכי אבטחה במרחב הציבורי](https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02975.pdf)" 5 בדצמבר 2011 (כתיבה: רועי גולדשמידט). [↑](#footnote-ref-1)
2. ראו למשל, דבריה של יו"ר הועדה לזכויות הילד, חברת הכנסת יפעת שאשא ביטון בפרוטוקול מס' 140 מישיבת הוועדה לזכויות הילד, יום שלישי, ט"ז באדר התשע"ז (14 במרץ 2017), עמ' 3 ("לא פעם אנחנו נתקלים בסיטואציה שבה יש ראיות, אבל הן לא מספיקות כדי להביא את זה לכדי משפט פלילי ולכן התיקים נסגרים... אנחנו חייבים לעזור למערכת המשפט לעשות צדק עם הילדים שלנו") (להלן: פרוטוקול מס' 140, הוועדה לזכויות הילד). [↑](#footnote-ref-2)
3. ראו אצל דוד טברסקי, "[חינוך או פיקוח](http://www.davar1.co.il/58746/)" דבר ראשון, 15 במרץ, 2017 שמצטט מדברי לילי פוקמונסקי, מנהלת המחלקה לגננות בהסתדרות המורים בוועדה לזכויות הילד, ש"התקנת מצלמות פירושה אובדן האמון במערכת החינוך". יש להעיר, שמן הכתבה עולה שהדברים נאמרו כביכול במהלך הדיון בישיבת הוועדה לזכויות הילד הנ"ל בהערה 2, אך אין הם מופיעים בפרוטוקול הרשמי של הדיון. [↑](#footnote-ref-3)
4. ראו למשל, דברי ד"ר חיים ויסמונסקי שם, עמ' 12 ("המתלונן שלי באופן פורמאלי... על פי המצב החוקי ד-היום, באופן פורמאלי הוא ביצע, לפחות חלקית, חלק מהזמן של ההקלטה, הוא האזנת סתר. הוא עבירה מסוג פשע של חמש שנים"). [↑](#footnote-ref-4)
5. ניר גרסון, "[מצלמות מעקב - הדין החל ואופן השימוש](http://www.justice.gov.il/Units/ilita/subjects/HaganatHapratiyut/MeidaMerasham/Documents/cctv.pdf)", משרד המשפטים, הרשות למשפט וטכנולוגיה, 3 בנובמבר 2010, עמ' עמ' 6, וראו שם, הערה 16 (להלן: גרסון, מצלמות מעקב). [↑](#footnote-ref-5)
6. ראו שם, עמ' 11-9, לרשימה של גורמים שהם רלבנטיים לדיון בשאלה זו, כדוגמת: מספר המצלמות, זווית הצילום, זמני הצילום ועוד. [↑](#footnote-ref-6)
7. שם, עמ' 8-7. [↑](#footnote-ref-7)
8. חוק האזנת סתר, סעיף 1. על פי החוק, ההאזנה תהיה מותרת, אף אם היא נעשית ללא הסכמת אף אחד מבעלי השיחה, אם נעשה הדבר **על פי היתר** של נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו (סעיף 6), ובמקרים דחופים, לשם מניעת פשע או גילוי מבצעיו, על פי היתר של המפקח הכללי של המשטרה, לתקופה מוגבלת של 48 שעות לכל היותר (סעיף 7). כמו כן, החוק קובע בסעיף 18(1) נסיבות שבהתקיימן ההאזנה תחשב כהאזנה מותרת. סייגים אלו אינם רלבנטיים להצבתן הקבועה של מצלמות מעקב במעונות יום ובגני ילדים. [↑](#footnote-ref-8)
9. שם. [↑](#footnote-ref-9)
10. אלכס שטיין, "האזנת-סתר ומעקבים אלקטרוניים נסתרים כאמצעים לקידומה של חקירה פלילית וביטחונית" **משפטים** יד (תשמ"ה) 527, 527. [↑](#footnote-ref-10)
11. חוק האזנת סתר, סעיף 1. [↑](#footnote-ref-11)
12. שטיין, שם. כך נקבע גם ברע"פ 3651/14 **קטרינה מיטה נ' מדינת ישראל** (פורסם ב'נבו'), עמ' 5 ("לשונו הפשוטה והברורה של הסעיף האמור קובעת איפוא כי רק "שיחה – בדיבור או בבזק" חוסה תחת כנפיו של החוק. לשון החוק לא מאפשרת לקרוא אל תוך התיבות: "דיבור" או "בזק" גם תיעוד חזותי, ללא קול, של מעשי אלימות שאין בהם דו-שיח"). [↑](#footnote-ref-12)
13. אם כי, ייתכנו נסיבות חריגות, שבהן המצלמות יקלטו דו שיח, על אף שאין הן קולטות קולות. כך למשל, מצלמות המתעדות שיחה בשפת הסימנים או שמסוגלות לתעד את הפעילות בגן ברמה המאפשרת לזהות את תוכן השיחה באמצעות קריאת תנוות השפתיים של האנשים שצולמו, עשויות להיכנס בגדרו של החוק. [↑](#footnote-ref-13)
14. ראו, תפ (י-ם) 11351-12-11‏ **מדינת ישראל נ' מריה סנטנם** עמ' 10 (פורסם ב'נבו'). והשוו לדיון **שבפרוטוקול מס' 140, הוועדה לזכויות הילד**, עמ' 11 ("**חיים ויסמונסקי** ... הוא יכול להיכנס בנעלי ילדו כי הוא האפוטרופוס שלו. בהאזנת סתר אין הגנות. **היו"ר יפעת שאשא ביטון**: זה מעוגן בחוק, אגב, העניין של האפוטרופוס?... **חיים ויסמונסקי**: זו שאלה משפטית. **היו"ר יפעת שאשא ביטון**: אני יכולה להקליט אותך, אבל אני לא יכולה להקליט בשם הבן שלי, ואת זה צריך להרחיב. **חיים ויסמונסקי**: זאת שאלה משפטית מכבידה ביותר. אני הקמתי צוות פנימי בעניין הזה עם יועמ"שית הרווחה ועוד כל מיני גורמים וניסינו לחשוב על העניין הזה. אין גם פסיקה בנושא... אבל גם אם תהיה הסכמה של הורה, צריך הסכמה של הגננת... אם הילדים למשל עכשיו ישנים צהרים והיא עכשיו מדברת בטלפון... זאת האזנת סתר"). [↑](#footnote-ref-14)
15. ראו פסק הדין בפרשת סנטנם, לעיל הערה 14. [↑](#footnote-ref-15)
16. ראו: שטיין (לעיל הערה 12), עמ' 536-535; ע"פ (ת"א) 1132/96 **חתוכה איל נ' מדינת ישראל**, פס"מ כו 8, 405; אפ (נצ') 2262-02-12‏ ‏ **פלונית נ' פלמונית** עמ' 7-6 (פורסם ב'נבו'); סע (נצ') 30929-12-10‏ ‏ **אסכנדר סלמאן - רו"ח נ' איהאב עליימי - רו"ח** (פורסם ב'נבו'), עמ' 8; (ת"א) 3338/99‏‏ **פרקליטות מחוז -המרכז נ' ויזל שוקי** (פורסם ב'נבו') עמ' 7-5; בג"צ 6650/04 **פלונית נ' ביה"ד הרבני האזורי בנתניה** (פורסם ב'נבו')). [↑](#footnote-ref-16)
17. ראו, **גרסון, מצלמות מעקב** עמ' 12-11. [↑](#footnote-ref-17)
18. עיקרון זה קבוע בסעיפים 2(9) ו-8(ב) לחוק הגנת הפרטיות, והפרתו היא עבירה על סעיפים 5 ו-31א לחוק. [↑](#footnote-ref-18)
19. ראו **גרסון, מצלמות מעקב**, עמ' 13-12. משך הזמן בו יישמרו הצילומים חייב להתחשב גם בזכות המצולם לעיין בצילומים, זכות המוקנית לו מכוח סעיף 13 לחוק הגנת הפרטיות, וראו שם, עמ' 13. [↑](#footnote-ref-19)
20. וראו גם דבריה של חברת הכנסת יפעת שאשא ביטון ב**פרוטוקול מס' 140, הוועדה לזכויות הילד**, עמ' 15 ("צריך להחליט על מוקד אבטחה ששם נאגר כל המידע. פותחים אותו רק בהוראה של בית משפט או של משטרה או פרקליטות או מי שנחליט בדרך, במצב שיש חשד סביר"). [↑](#footnote-ref-20)
21. **פרוטוקול מס' 140, הוועדה לזכויות הילד** עמ' 11.

    בסעיף 18(2)(ב) נקבע, שבמשפט פלילי או אזרחי בשל פגיעה בפרטיות תהא זו הגנה טובה אם... הפגיעה נעשתה בנסיבות שבהן הייתה **מוטלת על הפוגע חובה חוקית, מוסרית, חברתית או מקצועית לעשותה**". בע"א (ת"א) 1410/93 **פרופ' מיכה נוימן נ' פלוני** פ''ד תשנו(1) 280, 288 (פורסם ב'נבו), פסק בית המשפט המחוזי בתל אביב, בדעת הרוב (נגד דעתו החולקת של השופט קלינג), ש"החובה החוקית עליה מדבר סעיף-קטן (ב) מתייחסת לציווי מפורש לעשות מעשה הפוגע בפרטיות". לפי פרשנות זו להגנה האמורה, נראה שההורים לא יוכלו להצדיק את הפגיעה בפרטיות מכוח חובתם למנוע התעללות בקטין. אולם, לפי פרשנותו של השופט קלינג להגנה האמורה, ניתן לטעון שכאשר קיים חשד להתעללות, מוטלת על ההורים חובה חוקית להציב מצלמות מעקב, משום שעליהם "לדאוג לבריאותו (של הקטין) ולמנוע התעללות בו, חבלה בגופו או פגיעה אחרת בשלומו ובבריאותו" (סעיף 323 לחוק העונשין, התשל"ז-1977), וכן "לדאוג לצרכי הקטין" (סעיף 15 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962). [↑](#footnote-ref-21)
22. **חוזר מנכ"ל משרד החינוך**, סעיף 2.1. המתחם הפנימי מוגדר שם בסעיף 2 (לעניינם של בתי ספר), כ"כל המצוי בתחום גבולות בית הספר והגדר המקיפה את בית הספר ואת חצרותיו"). [↑](#footnote-ref-22)
23. ראו שם, סעיף 4. [↑](#footnote-ref-23)
24. ראו שם, סעיפים 7-5. [↑](#footnote-ref-24)
25. US Code Title 18, Chapter 119, Section 2512 [↑](#footnote-ref-25)
26. יש להעיר, שקיים שוני בין המדינות בארצות הברית, בכל הנוגע להאזנות סתר בהסכמת צד אחד לשיחה. ב-38 מדינות, די בהסכמת צד אחד לשיחה על מנת להתיר את ההאזנה, בעוד שב-12 מדינות, נדרשת הסכמה של כל השותפים לשיחה (ראו, [Reporter’s Recording Guide](http://www.rcfp.org/rcfp/orders/docs/RECORDING.pdf), Reporters Committee, 2012 להלן: [Reporter’s Recording Guide](http://www.rcfp.org/rcfp/orders/docs/RECORDING.pdf)). לכאורה, במדינות שבהן ההאזנה מותרת אם הדבר נעשה בהסכמת צד אחד לשיחה, די בכך שכל ההורים יסכימו לקיים האזנת סתר, כדי שההאזנה תהיה מותרת. [↑](#footnote-ref-26)
27. לפירוט, ראו ב-[Reporter’s Recording Guide](http://www.rcfp.org/rcfp/orders/docs/RECORDING.pdf) [↑](#footnote-ref-27)
28. Buchanan v. State, 437 So. 2d 147 (Fla. Dist. Ct. Appl. 1983); State v. Abislaiman, 437 So. 2d 181 (Fla. Dist. Ct. Appl. 1983). [↑](#footnote-ref-28)
29. **Katz v. United States**, 390 N.W. at 361 (1967) (Harlan, J., concurring) לניתוח של פסיקה מאוחרת יותר בסוגיה זו, ראו 3d 242 (2008) STATE of **Florida, Appellant, v. Amanda BUTLER**, Appellee. No. 1D07 4454. District Court of Appeal of Florida [↑](#footnote-ref-29)
30. המדינות הן: אילינוי, ניו מקסיקו, אוקלהומה, טקסס, יוטה ווושינגטון. לסיכום החקיקה במדינות אלו, ראו ב[סיכום חוקי המעקב האלקטרוני במדינות ארצות הברית](http://www.health.state.mn.us/divs/fpc/rcworkgroup/071316doc3.pdf) מחודש יולי, 2016. [↑](#footnote-ref-30)
31. אם כי, ספק אם ניתן להקיש מהסדרים אלו להצבה של מצלמות מעקב במעונות ובגני ילדים. זאת משום שניתן לטעון שבמוסדות טיפוליים כבתי חולים, בתי אבות וכדומה, יש הצדקה רבה יותר להצבה של מצלמות מעקב, משום שהמטופלים חשופים יותר לפגיעה, בשל הריחוק מבני משפחתם, בשל השהייה הממושכת במוסד ובשל כך שלעיתים הם אינם מסוגלים לספר לקרוביהם על ההתעללות בהם. [↑](#footnote-ref-31)
32. ראו למשל, בטקסס, Tex. Educ. Code § 29.022 [↑](#footnote-ref-32)
33. 18 CRR-NY 418-2.15 (b)(9) [↑](#footnote-ref-33)
34. ראו למשל, סעיף A227 לקוד הפלילי של מדינת קווינסלנד. [↑](#footnote-ref-34)
35. Surveillance Devices Act (Vic.) 1999 [↑](#footnote-ref-35)
36. Surveillance Devices Act 1998 (WA) s 3 [↑](#footnote-ref-36)
37. Surveillance Devices Act 2007 (NT) s 4 [↑](#footnote-ref-37)
38. Surveillance Devices Act 2007 (NSW) s 8 [↑](#footnote-ref-38)
39. לא למותר לציין, שמדינה זו חוקקה גם את Childern and Young Persons (Care and Protection) Act 1998 העוסק במישרין באמצעי הגנה על קטינים. סעיף 255 לחוק זה מקנה לרשויות הרווחה והאכיפה סמכויות רחבות למדי, בכל הנוגע להצבתן של מצלמות מעקב על מנת להוציא קטין שנשקפת סכנה לחייו או לבריאותו ממקום, על מנת להגן עליו. [↑](#footnote-ref-39)
40. Listening and Surveillance Devices Act (SA) 2016 [↑](#footnote-ref-40)
41. Surveillance Devices Act (Vic.) 1999 [↑](#footnote-ref-41)
42. Surveillance Devices Act (WA) 1998 [↑](#footnote-ref-42)
43. Listening Devices Act (Tas) 1991 [↑](#footnote-ref-43)
44. Surveillance Devices Act (NT) As in force at 26 April 2017 [↑](#footnote-ref-44)
45. וראו גם, **גרסון, מצלמות מעקב** עמ' 4 ("באירופה הרגולציה של מצלמות המעקב נעשית באספקלריה של חוקי הגנת המידע"). [↑](#footnote-ref-45)
46. [Convention for the Protection of Individuals With Regard to Automatic Processing of Personal Data](http://apdcat.gencat.cat/web/.content/01-autoritat/normativa/documentos/713.pdf), European Treaty Series - No. 108. [↑](#footnote-ref-46)
47. [Directive 95/46/EC](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A31995L0046%3AEN%3AHTML) of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data [↑](#footnote-ref-47)
48. שם, סעיף 2. וראו גם אצל **גרסון, מצלמות מעקב** עמ' 5-4 ("הועדה המייעצת שהוקמה לפי האמנה האירופית בנושא עיבוד מידע אישי הצהירה שקולות ותמונות נחשבים ל"מידע אישי" ככל שהם מספקים מידע על אדם הניתן לזיהוי אפילו בעקיפין") וראו שם, הערה 10. [↑](#footnote-ref-48)
49. סעיף 8. [↑](#footnote-ref-49)
50. סעיף 10. [↑](#footnote-ref-50)
51. סעיף 12. להשלמת התמונה יצוין, שבחודש אפריל, 2016 פורסמו תקנות מפורטות בכל הנוגע ליישומה של הדירקטיבה האמורה(Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)). התקנות, שאמורות להיכנס לתוקף בחודש מאי, 2018, עוסקות בין השאר, בתנאים לאיסוף המידע, באופייה של ההסכמה הנדרשת מצד מי שהמידע בעניינו נאסף, בהקמת גוף אירופי לביקורת על ענייני הגנת המידע, בפיקוח ועוד. [↑](#footnote-ref-51)
52. European Commission for Democracy Through Law (Venice Comission) [**Draft Opinion on video surveillance by Private Operators in the Public and private Spheres and by Public Aauthorities in the private sphere and Human rights protection**](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2007)063-e) Study no. 430 / 2007 (Strasbourg, 29 May 2007). Hereinafter: Venice Commission, , Study no. 430 / 2007 [↑](#footnote-ref-52)
53. שם, עמ' 5. [↑](#footnote-ref-53)
54. שם, עמ' 6. [↑](#footnote-ref-54)
55. שם, סעיף 41. [↑](#footnote-ref-55)
56. שם, עמ' עמ' 7, סעיפים 48-45. עקרונות אלו מבוססים גם על סעיפים 1, 5, ו-6 של הדירקטיבה בעניין הגנת המידע האישי, Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data [↑](#footnote-ref-56)
57. [Surveillance Camera Code of Practice](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/282774/SurveillanceCameraCodePractice.pdf) (June 2013) בהמשך, פורסמה גם [חוברת הדרכה](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/368115/Leaflet_v6_WEB.pdf) בעניין היישום של שנים עשר העקרונות, וכן [מדריך מעשי](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/409290/12_principles_diagram_v3.pdf) ליישומם. [↑](#footnote-ref-57)
58. שם, עמ' 5, סעיף 1.5 [↑](#footnote-ref-58)
59. Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés [↑](#footnote-ref-59)
60. אחר הציון להערה 48. [↑](#footnote-ref-60)
61. לפני הציון להערה 49. [↑](#footnote-ref-61)
62. Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) [↑](#footnote-ref-62)