

12.8.2020  
כ"ב באב תש"פ

לכבוד  
התאחדות המעונות הפרטיים בישראל

**הנדון: חוות דעת בעניין חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018 (להלן: "החוק" ו/או "חוק המצלמות" בהתאמה)**

נתבקשתי לחוות את דעתי בעניין חוק המצלמות-על אופן השפעתו על אחריותם והתנהלותם של מנהלי מעונות היום לפעוטות (להלן: "המעונות" ו/או "המעון" בהתאמה), על מרקם היחסים ביניהם לבין הורי הפעוטות במעון והמלצות לביצוע שינויים נחוצים בחוק הקיים.

**מבוא:**

1. בעקבות חשיפת מספר מקרי פגיעה והתעללות חמורים בפעוטות ששהו במסגרות של מעונות יום לפעוטות (להלן: "הפעוטות") שאחד מהם אף הסתיים במקרה מוות של פעוטה, הוגשה הצעת חוק של חברי הכנסת מטעם "הוועדה המיוחדת לזכויות הילד של הכנסת" ביום 4.7.2018. ביום 24.12.2018 אושרה בכנסת בקריאה שנייה ושלישית הצעת חוק המצלמות.

2. לחוק המצלמות שלוש מטרות עיקריות כפי שהן מובאות בדברי ההסבר להצעת חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 (להלן: "הצעת החוק"):

א. הרתעה מפני פגיעה בפעוטות.

ב. איתור מקרי פגיעה.

ג. שימוש בתיעוד הפגיעה לשם חקירה ואכיפה.

3. כמו כן, בנוסף למטרותיו העיקריות, מטרתו המשנית של החוק הינה ליצור איזון ראוי בין אינטרס ההגנה על שלומם של הפעוטות לבין אינטרס ההגנה והשמירה על כבודם ופרטיותם של הפעוטות, אנשי הצוות במעונות וכל אדם אחר הנמצא במעונות.

4. סעיף 14(א) לחוק המצלמות קובע כי החוק יכנס לתוקף ביום 1.9.2019. בסיפא לסעיף זה נקבעה "תום תקופת הביניים" עד ליום 1.9.2020 (להלן: "תקופת הביניים").

5. בסעיף 14(ב) לחוק המצלמות נקבע כי מעונות בהם הותקנו מצלמות בטרם כניסת החוק לתוקף (כלומר, לפני ה-1.9.2019), חוק זה לא יחול לגביהם עד לחלוף תקופת הביניים. ואולם מעונות שבהם לא היו מותקנות מצלמות עד ליום 1.9.2019 ובחרו להתקין מצלמות בטרם חלוף תקופת הביניים, יחול עליהם חוק זה מיום התקנת המצלמות, תוך הדגשה, שאין מחובתם להקדים את מועד התקנת המצלמות.

ירושלים:

רח' עם ועולמו 3, בית הראל, קומה 4.  
ת.ד.: 34545 מיקוד: 9546303  
טל': 02-6523322  
פקס: 02-6522202

תל אביב:

רחוב ברקוביץ' 4 (מגדל המוזיאון)  
מיקוד: 6423806  
טל': 03-9651548  
פקס: 02-6522202

Jerusalem Office:

3 Am Veo'lamo St,  
'Beit Harel' Building, 4th Floor,  
P.O.B 34545, Jerusalem 9546303  
Tel: 02-6523322  
Fax: 02-6522202

Tel Aviv Office:

Museum Tower 4 Berkovich St,  
Tel Aviv, 6423806.  
Tel: 03-9651548  
Fax: 02-6522202

מייל: office@efratilaw.co.il  
אתר: www.efratilaw.co.il

הרציונל העומד מאחורי הוראה זו הינו שמעון שיבחר להתקין מצלמות בטרם חלוף תקופת הביניים, הרי שבעשותו כן, הוא מודע לחוק הקיים ועל כן חוק זה יחול לגביו מרגע התקנת המצלמות.

6. כיום נדונה בוועדות שונות ובמסגרות שיח עם שר העבודה והרווחה שאלת דחיית תום תקופת הביניים. הואיל ויתכן כי תום תקופת הביניים תידחה ואולי אף יבוצע שינויים בחוק הקיים, נתבקשתי לחוות את דעתי בעניין שינויים שיש לבצע בחוק המצלמות הקיים בנושאים בהם החוק אינו רואה לפניו את המצב לאשורו.

### סקירת הסעיפים הרלוונטיים בחוק המצלמות לחוות דעת זו:

7. סעיף 3(א) לחוק המצלמות קובע כי על כל מנהל מעון יום להתקין מצלמות אשר תעדנה את הנעשה בשטחי המעונות.

8. בסיפא לסעיף זה נקבע כי על המצלמות לתעד את הנעשה בתיעוד חזותי בלבד וללא קול.

9. סעיף 7(א) לחוק המצלמות קובע כי אין לצפות, להעביר או לבצע כל שימוש בצילומים אלא רק בצו בית משפט.

10. סעיף 7(ב) לחוק המצלמות קובע כי על אף האמור בסעיף 7(א), ישנם מקרים בהם ניתן לעשות שימוש בצילומים ללא צו בית משפט ואלו הם:

א. משטרת ישראל ורשויות התביעה רשאיות לעשות שימוש לשם מניעת עבירה, חקירת עבירה או ניהול הליך פלילי.

ב. מנהל האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך במשרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים (להלן: "הממונה"), מפקח לפי חוק פיקוח על מעונות יום ומפקח לפי חוק מעונות יום שיקומיים (להלן: "המפקחים") רשאים לעשות שימוש בצילום במקרה של חשד לפגיעה בשלומם הגופני או הנפשי של פעוטות ולשם מניעת פגיעה בשלומם.

ג. משטרת ישראל תאפשר להורה של פעוט לצפות בצילומים שבהם מתועדת פגיעה באותו פעוט בתנאי שאין בכך כדי להביא לשיבוש חקירה או משפט.

11. חששו של המחוקק העומד בבסיס הוראות אלו (חשש מפני מחיקה ושיבוש הליכים) מובן. לצד חשש זה ברי כי פעולות אלו מהוות עבירה פלילית אשר עונשה בצידה וסביר להניח כי מנהלי מעונות ימנעו מלעשות כן.

### ביקורת על החוק:

12. על אף שחוק זה הינו נחוץ ומבורך, ובמטרתו המשנית נועד לאזן בין שמירת שלום הפעוטות והזכות לפרטיות, הרי שהוא עדיין לוקה בחסר כפי שיובא בחוות דעתי להלן:

ירושלים:

רח' עם ועולמו 3, בית הראל, קומה 4.  
ת.ד.: 34545 מיקוד: 9546303  
טל': 02-6523322  
פקס: 02-6522202

תל אביב:

רחוב ברקוביץ' 4 (מגדל המוזיאון)  
מיקוד: 6423806  
טל': 03-9651548  
פקס: 02-6522202

Jerusalem Office:  
3 Am Veo'lamo St,  
'Beit Harel' Building, 4th Floor,  
P.O.B 34545, Jerusalem 9546303  
Tel: 02-6523322  
Fax: 02-6522202

Tel Aviv Office:  
Museum Tower 4 Berkovich St,  
Tel Aviv, 6423806.  
Tel: 03-9651548  
Fax: 02-6522202

### 13. תיעוד חזותי ללא קול:

כאמור, בהתאם להוראת סעיף 3(א) לחוק המצלמות, על התיעוד להיות ללא קול. הוראה זו עלולה להוביל למצב שבמקרים של התעללות מילולית ונפשית בפעוטות מצד צוות המעון, לא ניתן יהיה לחשוף התעללויות מעין אלו שהן חמורות לא פחות מהתעללות פיזית ועלולות להשאיר את חותמן על נפשם של הפעוטות. נוסף לכך, מצב עניינים זה עלול להוביל לכך שאירועים שהתרחשו במעון יפורשו באופן שגוי ובשונה מכפי שהם התרחשו במציאות שכן הניתוק בין הקול לצילום אינו מאפשר התחקות מלאה אחר המאורעות כפי שהן התרחשו במציאות.

### 14. פיקוח מצד מנהלי המעונות:

סוגיה נוספת העולה מן החוק היא כי אין כל פיקוח על הצילומים מצד מנהלי המעונות. דבר זה עלול להוביל לכך כי על אף שישנן מצלמות אבטחה במתחם המעון, ידעו אנשי צוות המעון כי אין למעשה כל פיקוח עליהם. כך שלמעשה, מטרת ההרתעה מפני פגיעה בפעוטות שעמדה מול עיני המחוקק בשעת הצעת החוק, מרוקנת מכל תוכן שכן לצוותי המעונות אין כל הרתעה. כך אנו רואים לצערנו בתקופה האחרונה בה נחשפו תעודים מזעזעים של מקרי התעללות בפעוטות במעונות בהם היו קיימות מצלמות ועדיין חלק מאנשי צוות המעון לא חשש להתעלל בפעוטות חסרי ישע על אף שהיה מודע לקיום המצלמות.

### 15. חשש מפני אובדן אמון ההורים:

בהתאם לכך שאין ביכולתם של מנהלי המעונות לצפות בצילומים, עולה חשש מפני אובדן אמונם של הורי הפעוטות (להלן: "ההורים") במנהלי המעונות. שכן עלול להיווצר מצב בו במקרים בהם יתגלו סימני חבלה בפעוטות וההורים יפנו למנהלי המעונות לברר את הענין, לא יהיה בידי מנהלי המעונות לבררו לעומק. הרי, כיצד יצטיירו מנהלי המעונות בעיני ההורים כאשר אין באפשרותם לתת תשובות ברורות בענין הנעשה תחת עיניהם? והרי במקרים בהם תהיה גישה למנהלי המעונות לצילומי האבטחה הם יוכלו להראות להורים כי ילדם נחבל עקב נפילה וכד' ולא עקב פגיעה מצד איש צוות וכן להוכיח להורים כי הפעוט לא עבר התעללות.

### 16. חשש מפני הגשת תלונות שווא וסגירת מעונות:

נוסף לאמור לעיל, קיים חשש כבד כי במקרים בהם יתגלו סימני חבלה בפעוטות או במקרים בהם יתגלעו מחלוקות בין ההורים למנהלי המעון ו/או לצוות המעון בעניין שאף אינו קשור לשלום הפעוטות (כפי שאף מתרחש היום), יגישו ההורים תלונה אף במקרים בהם הפעוטות לא עברו כל התעללות מצד מי מאנשי צוות המעון ולא יהיה בידי מנהלי המעונות לצפות בצילומי האבטחה בכדי להיווכח האם אירעה פגיעה או לאו ולעשות שימוש בצילומים המעידים על חפזותם, כל זאת בעוד מתנהלת כנגדם חקירה ולעיתים אף מוצא צו לסגירת המעון עד לסיום החקירה בעניין.

ירושלים:

רח' עם ועולמו 3, בית הראל, קומה 4.  
ת.ד.: 34545 מיקוד: 9546303  
טל': 02-6523322  
פקס: 02-6522202

תל אביב:

רחוב ברקוביץ' 4 (מגדל המוזיאון)  
מיקוד: 6423806  
טל': 03-9651548  
פקס: 02-6522202

Jerusalem Office:  
3 Am Veo'lamo St,  
'Beit Harel' Building, 4th Floor,  
P.O.B 34545, Jerusalem 9546303  
Tel: 02-6523322  
Fax: 02-6522202

Tel Aviv Office:  
Museum Tower 4 Berkovich St,  
Tel Aviv, 6423806.  
Tel: 03-9651548  
Fax: 02-6522202

מייל: office@efratilaw.co.il  
אתר: www.efratilaw.co.il

#### 17. חסימת אפשרות גישה למצלמות להורים בהסכמה:

כיום ישנם מעונות רבים המאפשרים להורים גישה למצלמות האבטחה. הורים רבים שולחים את ילדיהם למעונות אלו ומשלמים אף שכר לימוד גבוה בכדי שתהיה להם אפשרות לצפות בילדיהם במהלך שהותם במעון. כל זאת נעשה בהסכמתם המלאה של מנהלי המעונות ובידיעתם של אנשי צוות המעון.

בהתאם להוראות החוק המגבילות את אפשרות הצפייה במצלמות, הרי שהתנהלות זו המקובלת על כל הצדדים, הופכת למעשה להיות בלתי-חוקית ולא מאפשרות לאותם מעונות להמשיך להתנהל כפי שהיו רגילים.

#### 18. איתור מקרי פגיעה:

מטרה עיקרית נוספת שעמדה לנגד עיני המחוקק הינה איתור מקרי פגיעה בפעוטות. ואולם, כיצד יאותרו אותם מקרי פגיעה בפעוטות אם אין מי שיעבור על סרטי הצילום בכדי לאתרם? הרי אין ביכולתם של משטרת ישראל, הממונה והמפקחים לעבור על סרטי צילומים של מאות (אם לא אלפי) מעונות והם הגורמים היחידים המוסמכים לעשות כן כיום בהתאם לחוק. כפועל יוצא, במקרי התעללות בהם לא התעורר חשד כי הפעוטות עברו התעללות ולא תוגש תלונה ותיפתח חקירה בעניין, יעברו פעוטות התעללות (לעיתים אף על בסיס יומיומי) מבלי שהדבר יתגלה כך שאף מטרה זו אינה מתקיימת כלל.

#### השוואת החוק לנהלים אחרים:

#### 19. הנחיות חוזר מנכ"ל משרד החינוך:

בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך "מצלמות במוסדות חינוך-הסדרת הכנסתן ואופן התקנתן" נקבע, בין היתר, כי מנהל בית הספר או אדם אחר שמנהל בית הספר הסמך לכך, לאחר שחתם על טופס לשמירת סודיות, יהיו מורשים לצפות בצילומים בזמן אמת. עוד נקבע כי במקרה בו התקבל מידע אודות אירוע המצריך ברור, מנהל בית הספר, סגנו, יועצו החינוכי, פסיכולוג ואף במקרה נחוץ-איש צוות חינוכי, יהיו מורשים לצפות בצילומי האירוע.

עיננו רואות כי בהתאם להוראות אלו, מצא מנכ"ל משרד החינוך לנכון לאפשר צפייה בזמן אמת במצלמות אבטחה ואף צפייה לאחור יחד עם אנשי צוות נוספים ואילו בחוק המצלמות, אין כל אפשרות כזו או דומה לה.

#### 20. הנחית רשם מאגרי מידע:

במסגרת הנחית רשם מאגרי מידה "שימוש במצלמות מעקב במקום העבודה ובמסגרת יחסי עבודה" נדונה סוגיית התקנת מצלמות בסביבת העבודה מתוך התחשבות בזכותם לפרטיות של העובדים. במסגרת הנחיה זו נקבע: "...לעומת זאת, בחלל עבודה סגור לציבור, אשר העבודה המתבצעת בו חורגת מפעילות משרדית שגרתית, ניתן להעלות על הדעת אינטרסים רבים ומגוונים יותר המצדיקים מעקב קבוע אחר העובדים".

ירושלים:

רח' עם ועולמו 3, בית הראל, קומה 4.  
ת.ד: 34545 מיקוד: 9546303  
טל': 02-6523322  
פקס: 02-6522202

תל אביב:

רחוב ברקוביץ' 4 (מגדל המוזיאון)  
מיקוד: 6423806  
טל': 03-9651548  
פקס: 02-6522202

Jerusalem Office:  
3 Am Veo'lamo St,  
'Beit Harel' Building, 4th Floor,  
P.O.B 34545, Jerusalem 9546303  
Tel: 02-6523322  
Fax: 02-6522202

Tel Aviv Office:  
Museum Tower 4 Berkovich St,  
Tel Aviv, 6423806.  
Tel: 03-9651548  
Fax: 02-6522202

מייל: office@efratilaw.co.il  
אתר: www.efratilaw.co.il

כאמור, אף רשם מאגרי מידע המכיר כמובן בזכות היסוד החשובה מאין כמותה לפרטיות, מכיר הוא אף בכך כי במצבים מסוימים יש לאפשר למעסיק "להפר" את זכות העובד לפרטיות כאשר יש לכך אינטרס המצדיק זאת. רשם מאגרי מידע מביא בהנחיתו מספר דוגמאות לאינטרסים המצדיקים פגיעה בפרטיות ובהן: שמירה על שלום הפועלים, בקרת איכות של מוצרים בפס יצור, הגנה על מלאי יקר ועוד.  
וכי ניתן להעלות על הדעת אינטרס חשוב יותר מאינטרס השמירה על שלום, שלמות גופם ונפשם של פעוטות חסרי ישע שאין ביכולתם להגן על עצמם מפני הבאים להרע להם???

### לסיכום-המלצות:

#### 21. לאור כל האמור לעיל, מוצע כי יבוצעו שינויים בחוק בהתאם למפורט להלן:

- א. מוצע לשנות את החוק ברוח חוזר מנכ"ל משרד החינוך הקובע כי למנהל בית ספר תינתן סמכות מיוחדת לצפות בצילומים בזמן אמת ואף בצילומים מוקלטים לאחר דיווח אירוע המצריך ברור, ולאפשר למנהלי המעונות לצפות בצילומים וזאת לאחר שיחתמו על טופס המחייב אותם לשמור על סודיות מוחלטת ולכך שהם לא יבצעו כל שינוי בצילומים.
- ב. כמו כן מוצע להוסיף סעיף חוק הקובע כי במקרה של מחיקת סרטי צילום ו/או ביצוע כל פעולה העלולה לשבש הליכי משפט וחקירה בהתאם לחוק זה, יקבע עונש מאסר חמור לפועל בניגוד לחוק.
- ג. עוד מוצע כי לאור הנחית הרשם למאגרי מידע, המכיר בכך כי ישנם מצבים בהם קיימים אינטרסים המצדיקים פגיעה חמורה בפרטיותם של עובדים, ומתוך הכרה בכך שלא קיים אינטרס חשוב המצדיק פגיעה בפרטיותם כדוגמת שמירה על שלום של הפעוטות, יש לאפשר כאמור למנהלי המעונות לצפות בצילומים אף אם צפיה זו מפרה את זכותם לפרטיות של אנשי צוות המעון.
- ד. כך הם פני הדברים אף בעניין צילומים הכוללים הקלטות קול-באזיון בין שלום הפעוטות לבין הזכות לפרטיות, אני סבורה כי יש להעדיף את שלום הפעוטות ולאפשר התקנת מצלמות הכוללות הקלטות קול בכדי לאפשר שמירה מרבית על שלום הפעוטות, להגן עליהם מפני התעללות מילולית ונפשית ואף לשמור על מנהלי המעון מפני פרשנות שגויה לאירועים שהתרחשו במעון.
- ה. נוסף לכל האמור לעיל, בהתאם לכך שכיום-ערב תום תקופת הביניים קיימים מעונות המאפשרים להורים לעיין בצילומים בזמן אמת, מתוך רצונם לשקיפות, לשמירת אמונם של ההורים ורצונם להפיג את חששם הכבד של ההורים מפני פגיעה בפעוטות, מוצע לאפשר למעונות בהם תינתן הסכמת כלל ההורים לכך, לאפשר להורים לצפות בצילומים בזמן אמת.

ירושלים:

רח' עם ועולמו 3, בית הראל, קומה 4.  
ת.ד.: 34545 מיקוד: 9546303  
טל': 02-6523322  
פקס: 02-6522202

תל אביב:

רחוב ברקוביץ' 4 (מגדל המוזיאון)  
מיקוד: 6423806  
טל': 03-9651548  
פקס: 02-6522202

Jerusalem Office:

3 Am Veo'lamo St,  
'Beit Harel' Building, 4th Floor,  
P.O.B 34545, Jerusalem 9546303  
Tel: 02-6523322  
Fax: 02-6522202

Tel Aviv Office:

Museum Tower 4 Berkovich St,  
Tel Aviv, 6423806.  
Tel: 03-9651548  
Fax: 02-6522202

ברכה גיספן, עו"ד