

ילדים, זה לא משחק

חוזר המנכ"ל החדש שפרסם לאחרונה משרד החינוך ממלא באיחור ניכר חלל משפטי שהותיר עד כה לבתי הספר שיקול דעת רחב בהתקנת מצלמות מעקב בבתי ספר ובדרכים להשתמש בהן. החוזר סביר באיזון שהוא קובע ועולה בקנה אחד עם ההסדרים החוקיים הכלליים. מעניין לשים לב כי מודגש בו שמשרד החינוך אינו רואה בהצבת המצלמות פעולה הכרחית

מיכאל בירנהק, לטם פרייחזן



פרופ' מיכאל בירנהק, פרופסור מן המניין בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב; מחבר הספר "מרחב פרטי: הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה" (בר־אילן ונבו, 2010)

הנורמטיבי שקדם לחוזר המנכ"ל, נציג ממצאים ראשוניים של מחקר אמפירי שערכנו בנושא, ננתח על קצה המזלג את הזכויות ואת האינטרסים המת־נגשים ונדון בחוזר המנכ"ל החדש.

המצב המשפטי שקדם לחוזר המנכ"ל

חוזר המנכ"ל החדש שפרסם משרד החינוך ממלא באיחור ניכר חלל משפטי שהותיר עד כה לבתי הספר שיקול דעת רחב אם וכיצד להתקין מצלמות מעקב בבתי ספר ובאילו דרכים להשתמש בהן. עד לפרסום החוזר חלו על מצלמות המעקב בבתי הספר כמה הסדרים חוקיים כלליים, אבל אף אחד מהם לא טיפל בנושא באופן ישיר. הזכות לפרטיות מוגנת במפורש בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אך אינה מ־גדרת בו. חוק הגנת הפרטיות,

ההתקדמות הטכנולוגית שחלה בתחום מצלמות האבטחה/מעקב, המלווה בירידת מחירי המצלמות, הביאו לגידול עצום בשימוש בהן במרחב הציבורי. אחת הזירות השנויות במחלוקת שבהן מותקנות מצלמות הן בתי ספר. בישראל הותק־נו בשנים האחרונות מערכות מצלמות במאות בתי ספר, וההערכה היא שכיום בכשליש מבתי הספר יש מצלמות; נתונים מדויקים אינם מפורסמים. התק־

נת המצלמות נעשתה ביוזמת גורמים שונים ובהם רשויות מקומיות (עם ובלי תוכנית "עיר ללא אלימות"), הנהלות בתי ספר וועדי הורים. משרד החינוך מודע לנושא כבר כמה שנים, אך רק לאחרונה, בעקבות הודעה על הגשת עתירה, פורסם חוזר מנכ"ל המבקש להסדיר את התקנת המצלמות ואת השימוש בהן. ברשימה זו נעמוד על החלל



ד"ר לטם פרייחזן, מרצה וראש המגמה לניהול מערכות חינוך בחוג למנהיגות ומדיניות בחינוך, אוניברסיטת חיפה; מחקרה עוסקים במשפט ובמדיניות חינוך

בחמש השנים שחלפו מאז 2010, אז הודיע משרד החינוך לראשונה כי הנושא נבחן לקראת הסדרה, התרבו המצלמות במהירות בשטח ועיצבו את זכותם של הילדים לפרטיות לפי הבנתם של מנהלי בתי הספר



בעוד רבים מהמנהלים הזכירו מטרות של ביטחון ומניעת ונדליזם, בפועל שימוש נפוץ הוא בהקשרים משמעותיים. מצלמות מעקב

אזרחית ועבירה פלילית. מאחר שלזכויות המנויות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק הגנת הפרטיות אין מגבלת גיל, חלה עליהן ההוראה הכללית בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962, שלפיה "כל אדם כשר לזכויות ולחובות מגמר לידתו ועד מותו" (ס' 1). הגנת הפרטיות של ילדים עולה בקנה אחד גם עם דרישות בינלאומיות, למשל אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד (סעיף 16).
 חוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000 מעגן את הזכות לפרטיות בעקיפין בכך שהוא קובע כי "כל תלמיד זכאי לכך שהמשמעת במוסד החינוך תונהג באופן ההולם את כבוד האדם" (סעיף 10), כי "מי שהגיע אליו מידע על תלמיד עקב מילוי תפקיד שהוטל עליו

תשמ"א-1981 מסדיר מצבים מסוימים של פגיעה בפרטיות, גם כן בלי להגדירה. למשל אוסר החוק על צילום ברשות היחיד (סעיף 2(3)) ועל פרסום צילום שנעשה ברשות הרבים, אם הצילום משפיל ומבזה (סעיף 4(2)). הגדרות אלה מעוררות שאלות כגון מהי "רשות היחיד" ומהי "רשות הרבים", וכן מהו "משפיל ומבזה": האם כיתה בבית הספר היא "רשות היחיד"? ומה בדבר המבואה שלפני חדר השירותים? האם העברת צילום שבו נראה ילד מושפל להורים אחרים היא פרסום משפיל? החוק כולל גם הסדר מפורט בקשר למאגרי מידע, ומחייב רישום מאגרים שבהם מידע רגיש ויישום של כללים בדבר הודעה, קבלת הסכמה, שמירת סודיות, אבטחת מידע, זכויות של גישה למידע ועוד. הפרת החוק היא עוולה

הצילום שלהן, מספר המצלמות, זמני הצילום, פר- נקציות טכנולוגיות ייחודיות והקלטת קול (המעור- ררת בעיות משפטיות נוספות לפי חוק האזנת סתר, תשל"ט-1979). רמו"ט סבורה בין השאר שיש צורך בשימוע ציבורי פומבי, ביידוע על מקום המצלמות, בקיום זכות המצולמים לעיין בצילומיהם ובחובה של אבטחת מידע. כן העירה רמו"ט כי בקשר לילדים יש לנקוט זהירות יתרה בהתקנת מצלמות במקומות כינוס כגון בתי ספר, ויש לבקש הסכמה מפורשת ואינדיבידואלית של הורי הילדים כתנאי לשימוש במצלמות. אולם כאמור, גם בהנחיה אין התייחסות מפורשת לבתי הספר.

לאור זאת ברור הצורך הדחוף בהסדרה. זו הגיעה כעת – מאוחר, אבל אולי לא מאוחר מדי – בדמות חוזר המנכ"ל החדש. בשנים שחלפו, בהיעדר הנחיה, התפתחו בבתי הספר מגוון פרקטיקות ללא יד מכוונת. אמנם הזכות לפרטיות היא עמומה, אמורפית ומשתנה לאורך הזמן מהקשר להקשר, ואכן, התאמת הזכות לסבי- בה טכנולוגית דינמית היא קשה ומורכבת. אולם בחמש השנים שחלפו מאז 2010, אז הודיע משרד החינוך לרא- שונה כי הנושא נבחן לקראת הסדרה, התרבו המצלמות במהירות בשטח ועיצבו את זכותם של הילדים לפרטיות

לפי הבנתם של מנהלי בתי הספר.

ובינתיים בבתי הספר

מחקר אמפירי שערכנו לפני פרסום החוזר והתב- סס על ראיונות עם עשרות מנהלים ומנהלות בבתי ספר בארץ, בכל המגזרים (למעט החרדי) ובכל הש- כבות, עם בעלי תפקידים ברשויות מקומיות ועם מנהלי חברות אבטחה המתקינות מצלמות בבתי ספר, מעלה שיש שוני ניכר בפעולתם של בתי הספר בנושא. השוני בא לידי ביטוי בין היתר במספר המ- צלמות (מאחת ועד ל-160!) ובמיקומן. אמנם בחלק ניכר מבתי הספר שהתקינו מצלמות מצאנו אותן בחצר או בשערים, אך מיקומים אחרים, כגון מס-

לפי חוק זה, חובה עליו לשמרו בסוד ואינו רשאי לג- לותו אלא לצורך ביצוע תפקידו" (סעיף 14) וכן כי החוק נועד להוסיף זכויות, ולא לפגוע בזכויות לפי כל דין אחר (סעיף 12).

הרשות למשפט וטכנולוגיה במשרד המשפטים (רמו"ט), שהעומד בראשה הוא הגורם המוסמך לא- כיפה לפי חוק הגנת הפרטיות, פרסמה בשנת 2010 הנחיה הנוגעת למצלמות מעקב במרחב הציבורי. לפי פסק דין של בית המשפט המחוזי בתל אביב (ע"מ 24867-02-11 אי.די.אי. נ' רשם מאגרי המידע), להנחיות רמו"ט אין מעמד מחייב, אולם הן מעי- דות על פרשנות רשם מאגרי המידע לחוק. רמו"ט סבורה שהחלטה על התקנת מצלמות במרחב הצי- בורי פוגעת בפרטיות ולכן צריכה להתקבל בהסכמה מדעת של המצולמים, אולם זו פעולה בלתי אפשרית

במרחב הציבורי. לכן, קבעה רמו"ט, החלטה להתקין מצ- למות במרחב הציבורי צריכה לעמוד במבחני חוק היסוד, ולפיהם הפגיעה בפרטיות מותרת רק כשיש הסכמה מתאימה בחוק, כשהיא נר- עדה לתכלית ראויה וכשהיא עומדת בתנאי המידתיות. גם הסגוריה הציבורית סבורה שהדרך להסדיר את הנושא היא בחוק ייחודי, ברור ומ- חייב, שיתיר מרחב שיקול דעת מצומצם יחסית לר- שויות המקומיות.

מאחר שהצילומים מציגים נתונים על התנהגות ילדים, הם בגדר "מאגר מידע" לפי חוק הגנת הפר- טיות, ולכן חלות חובות משפטיות נוספות על מפ- עילי המצלמות, ובמידה רבה הן מתלכדות עם דרי- שת המידתיות החוקתית. רמו"ט הדגישה בהנחייתה שהחלטה על שימוש במצלמות צריכה להתקבל רק לאחר בחינת צרכים וחלופות, לאחר בחינה מוקדמת של ההשפעה על הפרטיות ובכפוף למגבלות פרט- ניות; הצילומים יכולים לשמש רק למטרה המוגד- רת, יש לבחון אמצעים חלופיים שפגיעתם בפרטיות קלה יותר, אם התועלת הצפויה תעלה על הנזק, וכן לבדוק בקפדנות שאלות כגון מיקום המצלמות, זווית

החוזר החדש מסדיר בין היתר את תהליכי קבלת ההחלטות ואת השיקולים שיש לשקול במסגרתם, את מיקום המצלמות, את זוויות הצילום, את ההודעות למצולמים, את אבטחת המידע, את הצפייה בחומר המוקלט ואת השימוש בו

דרונות, נפוצים פחות. רק במעט בתי ספר הותקנו מצלמות בכיתות, ובשום בית ספר לא מצאנו מצלמות בשירותים. כידוע, הרצח של התלמידה תאיר ראדה ז"ל בבית הספר בקצרין אירע בחדר השירותים שם.

מצאנו שוני גם בצורה שבה המנהלים משתמשים במצלמות, התלוי בין היתר באוריינות הטכנולוגית שלהם. השוני בא לידי ביטוי בהיקף הצפייה השוטפת בחומר המצולם וכן בגישה לחומר המצולם; יש מנהלים שאינם מראים אותו לאיש, ואחרים משתפים אותו עם מורים, עם הורים, עם תלמידים ועם גורמים מחוץ לבית הספר. השוני בא לידי ביטוי גם במטרות השימוש בחומר המצולם; בעוד רבים מהמנהלים הזכירו מטרות של ביטחון ומניעת גניבות וונדליזם, בפועל שימוש נפוץ הוא בהקשרים משמעותיים.

מידת המעורבות של הרשויות משתנה מבית ספר אחד למשנהו. ברשויות המתפתות בפרויקט "עיר ללא אלימות" מצאנו שהותקנו מצלמות בחצר בית הספר ובשטחים, אך לא בתוך המבנה. ברשויות אחרות הייתה יוזמה של הרשות בנושא כחלק ממערך שיטור עירוני כללי. בתוך מבנה בית הספר ההחלטות הן בדרך כלל של ההנהלה. נושא המצלמות

כמעט לא עולה לדיון בפורומים של מנהלים.

זכויות ואינטרסים מתנגשים

יישום זכותם של ילדים לפרטיות בסביבת בית הספר עלול לעורר קונפליקטים בין סוגים שונים של זכויות ילדים. מצד אחד, פגיעה מסוימת בפרטיות חיונית למימוש זכויות ילדים להגנה מפני זרים שעשויים לפלוש לשטח בית הספר, מפני ילדים אלימים ומפני התנהגויות מסכנות שלהם עצמם. מצד שני, הזכות לפרטיות חיונית למימוש אוטונומיה אישית, הנפגעת מהתיעוד ומתחושת המעקב. מושג שנזכר בהקשר זה הוא "פן-אופטיקון" – התוכנית למבנה כלא שהגה הפילוסוף האנגלי ג'רמי בנת'האם במאה

ה-19 ונועדה לעקוב אחרי האסירים בלי שהם יודעים מתי הם נצפים ומתי לא, ובדרך זו להטמיע אצלם את תחושת המעקב. כפי שהסביר הפילוסוף הצרפתי מישל פוקו, לפן-אופטיקון יש כוח ממשמע וממסטר. במילים אחרות, מצלמות בבית הספר אולי מגנות מפני גורמים אחרים – ויש ספק בעניין – אולם אצל התלמידים הן מטמיעות את תחושת המעקב.

סוג נוסף של שיקולים רלוונטיים עניינו בשיקולים חינוכיים העשויים להיות קשורים בהצבת גבולות, בחינוך לאחריות ובפיתוח של אקלים בית ספרי המבוסס על יחסי אמון וקרבה. כמו כן, סוגיית המצלמות קשורה בצרכים בית-ספריים מגוונים ובהם שמירה על המוניטין הבית ספרי העלול להיפגע מתיוג שלילי עקב בעיות של מוגנות ושיקולים כלכליים הנובעים מעלותם של אמצעי המיגון.

חוץ מזה, גם למורים יש זכות לפרטיות במקום עבודתם. מצאנו שעיקר ההתנגדות להצבת מצלמות בכיתות אינו נובע מרצון להגן על פרטיות התלמידים, אלא דווקא על פרטיות המורים.

האיזון הראוי בין הזכויות והאינטרסים הוא משימה מורכבת וקשה. בצד השיח המשפטי על זכויות אדם, אינטרסים ראויים ושיקולים

מוסדיים, יש להביא בחשבון גם את השיח החינוכי. במילים אחרות, יש להבטיח לא רק הגנה ראויה על זכויות אלא גם מסר חינוכי הולם, המגבש ומפתח את תודעת הזכויות של הילדים ומלמד אותם להבחין בין ערכים שבשמש אפשר להגביל זכויות ובין ערכים שאינם מצדיקים זאת. חינוך לזכויות אדם אינו מתמצה בהנחלת ידע; עליו להשתקף באתוס הבית ספרי ובכלל זה באופנים שבהם מיושמות זכויות האדם בחיי היום-יום של התלמידים, שהרי הם אזרחי המדינה בעתיד.

חוזר המנכ"ל

במאי 2015, בעקבות פניות של הקליניקה לזכויות

**בהיעדר מערך הטמעה
וליווי שוטף, חוזרי מנכ"ל
ונהלים רבים אינם מחלחים
למערכת החינוך. במקרה
של מצלמות המעקב מערך
כזה חשוב במיוחד, שכן
בחלק ניכר מבתי הספר
כבר התקבעו נורמות
בשטח ויהיה קשה לשנותן**

כזה חשוב במיוחד, שכן בחלק ניכר מבתי הספר כבר התקבעו נורמות בשטח ויהיה קשה לשנותן. יש להביא בחשבון גם שעם התקדמות הטכנולוגיה וירידת מחירה יתרגל הציבור לשימוש בטכנולוגיות שונות בהקשרים אזרחיים אחרים, ויש להניח שאלה יחדרו גם לבתי הספר. למשל, יש רשויות בישראל שכבר דנים בהן באמצעי זיהוי ביומטריים בבתי ספר. הטמעת ההסדר הקשור במצלמות תהיה בסיס להתמדרדות, משפטית וחינוכית, עם

אמצעי מעקב אחרים. כדי לסייע בתהליך ההטמעה ראוי למנות ממונה פרטיות בבית הספר או ברשות המקומית, ובוודאי במשרד החינוך (Chief Privacy Officer), וכך להבטיח כי חוזר המנכ"ל החדש לא יעלה אבק על מדפיהם של מנהלי בתי הספר. ☞

ההגדרות בחוק הגנת הפרטיות מעוררות שאלות כגון מהי "רשות היחיד" ומהו "רשות הרבים", וכן מהו "משפיל ומבזה": האם כיתה בבית הספר היא "רשות היחיד"? ומה בדבר המבואה שלפני חדר השירותים? האם העברת צילום שבו נראה ילד מושפל אל הורים אחרים היא פרוסום משפיל?

בחינוך במרכז האקדמי למשפט ועסקים בראשות עו"ד סאני ללב, וכמה ימים בטרם התכוונה הקליניקה להגיש עתירה בנושא, פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל חדש ("מצלמות במוסדות החינוך: הסדרת הכנסתן ואופן התקנתן") המתמודד עם הסדרת מצלמות המעקב בבתי הספר. החוזר דן בכלים משפטיים וחינוכיים גם יחד ומבקש לאזן בין הזכויות והאינטרסים המתנגשים. להערכתנו, החוזר סביר באיזון שהוא קובע ועולה בקנה אחד עם

ההסדרים החוקיים הכלליים. החוזר מסדיר בין היתר את תהליכי קבלת ההחלטות ואת השיקולים שיש לשקול במסגרתם, את מיקום המצלמות, את זוויות הצילום, את ההודעות למצולמים, את אבטחת המידע, את הצפייה בחומר המוקלט ואת השימוש בו. בכך הופך החוזר את התקנת המצלמות ואת השימוש בהן להליך מינהלי מורכב למדי, שידרוש ממנהלי בתי הספר לא מעט משאבים ארגוניים. החוזר עוסק גם בהיבטים החינוכיים הקשורים במצלמות המעקב ומדגיש כי שימוש רציף במצלמות הוא בגדר אמצעי אחרון, שלצד תועלתו הוא כרוך בפגיעה בפרטיות, וכי שימוש במצלמות באופן מושכל ומידתי יכול להיות רכיב נוסף ולא הכרחי בתוכנית מערכתית בית ספרית לקידום אקלים בטוח ולצמצום אלימות והתנהגויות מסוכנות. כמו כן מטיל החוזר חובה לנהל בקהילת בית הספר שיח מתמשך וקבוע על הדילמות האתיות, הניהוליות והחינוכיות הקשורות בשימוש במצלמות ומציע סדנה חינוכית שאפשר לקיים עם צוות המורים. חשוב לומר: החוזר אינו מחייב הצבת מצלמות. להפך; רוחו הכללית חשדנית כלפי המצלמות, והחוזר מדגיש כי משרד החינוך אינו רואה בהצבת המצלמות פעולה הכרחית.

השאלה הנשאלת היא אם וכיצד יוטמעו ההסדרים החדשים בשטח. בהיעדר מערך הטמעה וליווי שוטף, חוזרי מנכ"ל ונהלים רבים אינם מחללים למערכת החינוך. במקרה של מצלמות המעקב מערך

"קיומן של הטכנולוגיות המודרניות המאפשרות שילוב בין יכולת העברת המידע במהירות והיכולת לאוספו, מחייבות הטלת מגבלות על יכולות אלה, ומאפשרות את הטלתן"

השופטת מיכל אגמון גונן,
עת"מ (ת"א) 24867-02-11