



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 70206-12-24

לפני: כבוד הנשיא יצחק עמית
כבוד השופטת יעל וילנר
כבוד השופטת גילה כנפי-שטייניץ

העותרת: האח הקטן בע"מ

נגד

המשיבים: 1. הכנסת
2. משרד החינוך התרבות והספורט

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: ז' תשרי תשפ"ו (29.9.2025)

בשם העותרת: עו"ד דוד נהיר
בשם המשיבה 1: עו"ד יצחק ברט
בשם המשיב 2: עו"ד גיא ורדי; עו"ד מוריה פרימן

פסק-דין

הנשיא י' עמית:

1. במוקד העתירה שלפנינו עומד חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 (להלן: החוק), כפי שתוקן בחוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות (תיקון), התשפ"ה-2024 (להלן: התיקון לחוק).

התיקון לחוק בא בהמשך לעתירה קודמת (בג"ץ 1455/23, להלן: העתירה הראשונה) והוא נועד להבהיר כי החוק קובע הסדר שלילי, כאמור בסעיף 1(ב) לחוק:

מטרה

1. (א) מטרתו של חוק זה להגן על שלומם של פעוטות השוהים במעון יום לפעוטות מפני פגיעה בהם באמצעות התקנת מצלמות, תוך שמירה, ככל האפשר, על כבודם ופרטיותם של הפעוטות, של העובדים במעון ושל כל אדם אחר הנמצא במעון.

(ב) התקנה והפעלה של כל מצלמה או מערכת מצלמות במעון יום לפעוטות וכן צפייה ושימוש בצילומים לפי

חוק זה ייעשו בהתאם להוראות חוק זה בלבד ולשם הגשמת מטרתו כאמור בסעיף קטן (א).

2. עיסוקה של העותרת, שנוסדה כשנתיים לאחר חקיקת החוק, הוא במתן שירות תצפית אונליין על מעונות יום. העותרת מספקת מערכת ייעודית המותקנת במעונות יום ומפעילה, בהסכמת ההורים ובהסכמת מנהל/ת המעון, מוקד של תצפיתנים שצופים בצילומים בזמן אמת ומדווחים למנהל/ת המעון על מקרים חריגים, לרבות אירועי אלימות. כיום, בעקבות התיקון לחוק, פעילות זו מנוגדת לחוק ומכאן העתירה שלפנינו.

בתמצית שבתמצית, העותרת טוענת שהתיקון לחוק אוסר על פעילותה באופן בלתי חוקתי מאחר שהוא פוגע בחופש העיסוק שלה, בזכות לקניין, בחופש החוזים והאוטונומיה של הפרט. עוד נטען כי נפלו פגמים בהליכי חקיקת החוק. מכאן הסעד העיקרי שהתבקש על ידי העותרת – להורות על ביטולו של סעיף 1(ב) לחוק.

3. לאחר שעיינו בעתירה ובתגובות המשיבים, ושמענו באריכות את העותרת (לא נתבקשה תשובה), מצאנו כי דין העתירה להידחות.

4. הליכי החקיקה התנהלו באופן סדור ולא נפל בהם פגם. כך, התקיימו עשרה דיונים מעמיקים בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן: הוועדה), שבמהלכם נשמעו עמדות של הגורמים הרלוונטיים, לרבות של העותרת ובא-כוחה, שלא חסכו במכתבים וחזרו והעלו את עמדתם שוב ושוב, כך שעמדתה של העותרת וטענתה לפגיעה בחופש העיסוק שלה הייתה ידועה היטב לחברי הוועדה.

האיזון הנדרש בין האינטרסים והערכים הסותרים עמד נגד עיני חברי הוועדה, והוראת סעיף 1(ב) לחוק נוסחה בכוונת מכוון כהסדר שלילי שנועד למנוע צילום וצפייה שלא על פי הוראות החוק. נציין כי אין לראות את האמור בסעיף 1(ב) כהוראה חדשה שנוספה בתיקון לחוק, אלא כהוראה מבהירה גרידא, לנוכח המחלוקת שהתגלעה במסגרת העתירה הראשונה לגבי פרשנותו של החוק.

בשורה התחתונה, לא ראינו כי נפל פגם כלשהו בהליכי החקיקה, בוודאי שלא פגם חמור היורד לשורש הליכי החקיקה (בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004); בג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (6.8.2017)).

5. ענייננו בחקיקה ראשית ובאיזון שמצא המחוקק לעשות בין הצורך למנוע ולאתר פגיעה בפעוטות חסרי ישע, לבין "השמירה על כבודם ופרטיותם של הפעוטות, של אנשי הצוות במעון ושל כל אדם אחר הנמצא במעון" (דברי ההסבר להצעת חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, ה"ח הכנסת 815, עמ' 26). במסמך עמדה של הרשות להגנת הפרטיות, שהוגש לוועדה במהלך הליכי חקיקת התיקון לחוק, נכתב כי אפשרות לצפייה בצילומים במעון אונליין, מעוררת חשש שהמידע המצולם יגיע לידי גורמים שאינם מנויים בחוק, יפורסם ברשת ויצוץ בעתיד באופן שעלול להשפיע על חייהם של הילדים בטווח הארוך: "תמונות וסרטונים של הילדים, אשר יקלטו בעדשת מצלמות המעון ויועברו להורים, עלולים לשוב ולצוץ בעתיד, ולמצוא את מקומם בפלטפורמות שונות ורבות, באופן העלול להביך את הילדים, לביישם ולהשפיע על חייהם לאורך שנים קדימה בצורות ובאופנים שקשה להעריך". היועץ המשפטי של הרשות להגנת הפרטיות אף ציין, במהלך הליכי החקיקה, כי אין אף מדינה מערבית שמאפשרת צפייה אונליין במצלמות.

האיזון שמצא המחוקק בא לידי ביטוי בהוראות השונות שנקבעו בחוק ובתיקון לחוק. סעיף 7(א) לחוק קובע כי "לא יצפה אדם בצילומים לפי חוק זה, לא יעתיקם, לא יעביר לאחר את הצילומים או מידע אחר המאפשר צפייה בהם, לא יאפשר לאחר לצפות בהם ולא יעשה בהם או במידע שהתגלה לו מהם כל שימוש, אלא לפי צו של בית משפט", ובהמשך, נקבע כי רק הורי הפעוטות והגורמים המנויים בסעיפים 7(א), 7א ו-7ב מורשים לצפות בצילומי המצלמות, לרבות צפייה אונליין. כל זאת, בתנאים המפורטים בחוק ולמטרות המנויות בחוק: לשם מניעת ביצוע עבירה, לשם חקירת עבירה, לשם ניהול הליך פלילי ולשם מניעת פגיעה בפעוטות.

במסגרת התיקון לחוק נוסף סעיף 7א המאפשר מסלול של צפייה בזמן אמת במצלמות המותקנות במעונות יום לפעוטות, וסעיף 7ב המאפשר מסלול של צפייה עיתית. סעיף 7א לחוק קובע כלהלן:

צפייה בזמן אמת
 (א) על אף האמור בסעיף 7(א), מפעיל מעון יום לפעוטות, למעט מעון יום שיקומי, רשאי לאפשר להורה של פעוט הרשום במעון, ולו בלבד, צפייה בזמן אמת בצילומים לפי חוק זה, בהתקיים כל אלה:
 (1) הוא הודיע להורהו של פעוט שביקש לרשום אותו למעון, במעמד הרישום, על כוונתו לאפשר צפייה בזמן אמת בשנת הלימודים שאליה נרשם הפעוט;

(2) הוא הודיע על החלטתו כאמור בפסקה (1) לעובד המעון ולמועמד לעבודה במעון, במועד הרישום המוקדם ביותר למעון ו-60 ימים לפחות לפני תחילת הפעלת הצפייה בזמן אמת;

(3) הוא יידע את הורי הפעוטות הרשומים במעון, בכתב ובעל פה, בדבר האיסורים החלים לעניין צפייה בזמן אמת כאמור בסעיף קטן (ד);

(4) הוא מילא אחר חובת היידוע בדבר הפעלת מצלמות לפי הוראות סעיף 4(ה).

(ב)(1) מפעיל מעון יום לפעוטות שאפשר צפייה בזמן אמת ידאג לקיומם של מנגנונים נאותים לאבטחת המידע ולהגנת הסייבר של מערכת המצלמות בדרך שתבטיח כי הצפייה בזמן אמת תהיה בהתאם להוראות חוק זה וכי מערכת המצלמות תהיה מוגנת מפני דליפה או פריצה והצילומים יהיו מוגנים מפני מחיקה, שינוי או העתקה בלא רשות כדין;

(2) מנגנונים כאמור בפסקה (1) יכללו, בין השאר, הזדהות חזקה לשם גישה למערכת, לרבות באמצעות סיסמה חזקה ומורכבת שתוקפה יהיה מוגבל בזמן ואמצעי זיהוי נוסף שיבטיח גישה של המורשים בלבד למערכת, סיסמאות משתנות, ניהול משתמשים תוך הגדרת זמן תוקף למשתמש, תיווך מאובטח לחיבור, בקרה על אופן השימוש בהרשאה וניטור לאיתור תקיפות סייבר; בפסקה זו, "הזדהות חזקה" – זיהוי המשתמש באמצעות אימות על ידי שני גורמים מסוגים שונים לפחות, בלתי תלויים, ברצף כרונולוגי.

(ג) מפעיל מעון יום לפעוטות שאפשר צפייה בזמן אמת לאחר סיום מועד הרישום למעון, יעשה זאת בהתאם להוראות סעיף קטן (ב) ובכפוף לכל אלה:

(1) הוא הודיע, בכתב ובעל פה, להורי הפעוטות השוהים במעון על כוונתו להפעיל צפייה בזמן אמת, 60 ימים לפחות לפני המועד המתוכנן להפעלת הצפייה בזמן אמת, וקיבל לכך את הסכמתם של כלל הורי הפעוטות השוהים במעון, בכתב; הורה שהביע את הסכמתו כאמור יוכל לחזור בו מהסכמתו, בכתב, בתוך 30 ימים מיום מתן ההסכמה;

(2) הוא הודיע, בכתב ובעל פה, לעובד המעון ולמועמד לעבודה במעון על כוונתו לאפשר צפייה בזמן אמת בכפוף להסכמת כלל הורי הפעוטות השוהים במעון, 60 ימים לפחות לפני פנייתו להורים כאמור בפסקה (1);

(3) הוא מילא אחר הוראות פסקאות (3) ו-(4) שבסעיף קטן (א).

(ד) הורה שהתאפשרה לו צפייה בזמן אמת לפי חוק זה יפעל בהתאם להוראות חוק זה, לרבות הוראות מנהל המערכת לעניין אבטחת המידע והגנת הסייבר, ובכלל זה לא יעביר את הסיסמה שקיבל לאחר, לא יעתיק צילומים, לא יפרסם צילומים או מידע שהתגלה לו מהם ולא יאפשר לאדם אחר לצפות בצילומים, במישרין או בעקיפין, למעט למי שיש לו הרשאה לצפות בצילומים לפי סעיף

זה; על מנהל המערכת יחולו ההוראות החלות על הורי הפעוטות במעון לפיל סעיף קטן זה.
(ה) הורה שניתנה לו גישה לצפייה בזמן אמת לפי חוק זה באמצעות מכשיר מוכר מראש, והגישה לאותו מכשיר לא נמצאת עוד בשליטתו הבלעדית, יודיע על כך למפעיל מעון היום לפעוטות, ומפעיל המעון יעדכן את מנהל המערכת על כך, לשם חסימת הגישה כאמור.

סעיף 7ב קובע הוראות ותנאים מפורטים לאפשרות של צפייה עיתית, קרי, צפייה מעת לעת בצילומים שנאגרו במערכת המצלמות המותקנת במעון לפי החוק. צפייה כאמור תתאפשר על ידי נציגות הורי הפעוטות בשטח המעון או על ידי הורי הפעוטות בצפייה מרחוק באופן מקוון. סעיף 7ג לחוק קובע כי על מפעיל מעון יום לבחור רק באחת מדרכי הצפייה המנויות בסעיפים 7א-7ב לחוק וכיצד ניתן לשנות את דרך הצפייה שנבחרה על ידי המפעיל; סעיף 7ד לחוק קובע כי על מפעיל מעון יום להעביר מדי שנה לממונה (כהגדרתו בחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018) אישור כי מתקיימים במערכת התנאים הדרושים לאבטחת המידע והגנת הסייבר לפי הוראות החוק; וסעיף 7ה לחוק קובע כי הרשות להגנת הפרטיות תפרסם הנחיות "בעניין אבטחת המידע והגנת הסייבר ושמירה על פרטיות בעת הפעלת צפייה בזמן אמת או צפייה עיתית, ושמירה על הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, והוראות חוק זה בעניינים האמורים".

6. עיננו הוראות כי המחוקק עיצב הסדר מפורט בנושא של התקנת מצלמות במעונות יום והצפייה בצילומים. הסדר זה קובע רשימה סגורה של מסלולי צפייה והתנאים לשם כך, וזו היא נקודת האיזון שנקבעה על ידי המחוקק. נזכיר כי ענייננו בחקיקה ראשית, ונקודת המוצא היא כי פסילת הוראת חוק תיעשה כמוצא אחרון (ראו, מני רבים: בג"ץ 9518/16 הראל נ' כנסת ישראל (5.9.2017)). על מנת לפסול את הוראת סעיף 1(ב) לחוק לאחר תיקונו, כפי שהתבקש על ידי העותרת, יש לעבור דרך המסננת של פסקת ההגבלה על כל שלביה (ראו, מני רבים: בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 565 (2005)).

7. אני נכון להניח כי החוק והתיקון לחוק טומנים בחובם פגיעה מסוימת בחופש העיסוק של העותרת, באשר אין באפשרותה להפעיל את מערך התצפיתנים אונליין שהוא עיקר עיסוקה. ברם, וכפי שציינה המשיבה 2 בתגובתה, החוק אינו אוסר על עיסוק בהתקנת מצלמות והפעלתן, אלא מגביל את אופן מימוש העיסוק בתחום זה. הפסיקה הבחינה בין מגבלה הנוגעת לכניסה לתחום עיסוק מסוים לבין מגבלה לגבי אופן מימוש העיסוק (בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נז(1) 235, 260-262 (2002) (להלן:

עניין מנחם)). מכאן, שהפגיעה בחופש העיסוק של העותרת, אינה פגיעה בליבת העיסוק בתחום. הטענה לפגיעה בקניין זהה למעשה לפגיעה בחופש העיסוק, והטענה לפגיעה באוטונומיה ובעקרון חופש החוזים, נטענה מצוות עורכי דין מלומדה ולא מצאנו בה ממש.

למעשה, בנסיבות אלה, ניתן היה לקבוע כי הפגיעה בחופש העיסוק, ככל שזו קיימת, אינה עולה כדי פגיעה חוקתית ברף המצדיק את המעבר להמשך הבחינה החוקתית (בג"ץ 2254/13 סמואל נ' שר האוצר, פסקאות 8 ו-15 (15.5.2014)).

8. גם אם נמשיך את הילוכנו במסלול פסקת ההגבלה, הרי שאין חולק כי הפגיעה הנטענת בחופש העיסוק עוגנה באופן מפורש בחוק, ההולם את ערכיה של מדינת ישראל ונועד לתכלית ראויה של הגנה על פעוטות תוך שמירה ככל שניתן על פרטיותם ופרטיות עובדי המעון. בנקודה זו אנו מגיעים למבחן המידתיות על שלושת מבחני המשנה שבמסגרתו (ראו, מני רבים: בג"ץ 794/17 זיאדה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פסקה 73 (31.10.2017) (להלן: עניין זיאדה)).

ברי כי החוק צולח בנקל את מבחן המשנה הראשון של התאמה וקשר רציונלי בין האמצעים בהם נוקט החוק לבין מטרתו ותכליתו כאמור לעיל.

מבחן המשנה השני בוחן אם האמצעי הננקט הוא זה שפגיעתו בפרט היא הפחותה מבין החלופות האפשריות לשם קיום תכלית החוק. מבחן זה מתקיים אף הוא. כפי שהודגש לא אחת בפסיקה, למחוקק "מרחב תמרון חוקתי" המכונה גם "מיתחם המידתיות" (עניין מנחם, בעמ' 281; בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202, 439-440 (2006); בג"ץ 1213/10 ניר נ' יו"ר הכנסת, פסקה 25 (23.2.2012)). דומה כי החוק עתיר הפרטים והתנאים שלפנינו, מדגים היטב את אותו מרחב תמרון, ודרישת העותרת לאפשר צפייה אונליין על ידי תצפיתנים, עלולה לפרום את האיזון העדין שנקבע על ידי המחוקק בן האינטרסים המתנגשים.

מבחן המשנה השלישי, הידוע במקומותינו גם כ"מבחן המידתיות במובן הצר", בוחן למעשה אם ה"הצר שווה בנזק המלך" ביחס שבין הפגיעה בזכות החוקתית הנובעת מהשימוש באמצעי לבין התועלת שתצמח מהפעלתו, ובמילים אחרות, היחס עלות-תועלת. מבחן זה הוא במהותו מבחן ערכי-נורמטיבי, אשר בוחן את הערכים המתנגשים

על פי תוספת התועלת החברתית הצומחת מפעולת הרשות מול תוספת הנזק לזכות החוקתית הנפגעת בעקבות פעולה זו (ראו, מני רבים: עניין זיאדה, פסקה 86; בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד סה(1) 851, 782 (2012)). בנקודה זו אנו חוזרים לאיזון שנקבע על ידי המחוקק במסגרת החוק והתיקון לחוק, כאשר הוראת סעיף 1(ב) נועדה לשמירה על האיזון שבין פיקוח על שלומם וביטחונם של הפעוטות לבין הגנה על פרטיותם ופרטיות עובדי המעון. טענת העותרת כי הפעלת מערך התצפיתנים שלה אונליין מותנה ממילא בהסכמת ההורים ומנהל המעון, אין בה כדי לפטור את האיזון שנקבע על ידי המחוקק לגבי הגורמים הרשאים לצפות בצילומים. אף לא ניתן להתעלם מכך שהסכמת מנהל המעון ועובדי המעון אינה בהכרח הסכמה חופשית ומרצון, לנוכח החשש האפשרי לפרנסתם ככל שיסרבו לכך. ובכלל, אך לאחרונה נקבע על ידי בית משפט זה, כי הסכמה אינה תרופה לכל מכאוב חוקתי של פגיעה בפרטיות (ראו והשוו: בג"ץ 8298/22 הסניגוריה הציבורית נ' היועצת המשפטית לממשלה (31.8.2025)).

9. החוק צולח אפוא, ואפילו בנקל, את משוכות פסקת ההגבלה. תחולתו של החוק היא מכאן ואילך, כך שאין ממש בטענת העותרת לתחולה רטרואקטיבית כביכול של החוק, וברי כי אין מקום להחריג את עניינה של העותרת מתחולתו של החוק.

10. סוף דבר שהעתירה נדחית. העותרת תשא בהוצאות המשיבים בסך 15,000 ש"ח כל אחד (סה"כ 30,000 ש"ח).

ניתן היום, י"ג בתשרי התשפ"ו (5.10.2025).



גילה כנפי-שטייניץ
שופטת



יעל וילנר
שופטת



יצחק עמית
נשיא