

הנחיית רשם מאגרי מידע מס' 5/17:

שימוש במצלמות מעקב במקום העבודה ובמסגרת יחסי עבודה

א. מטרה

1. הנחיית הרשם מס' 5/2012 שכותרתה 'שימוש במצלמות אבטחה ומעקב במאגרי התמונות הנקלטות בהן'¹ ("ההנחיה הכללית") מפרטת כיצד מצלמות מעקב משפיעות על כלל האוכלוסייה המנוטרת, וסוקרת את החובות שמטיל הדין על מי שמתקין את המצלמות במרחב הציבורי ומשתמש במידע הנקלט בהן.
2. מטרתו של פרק זה, אותו יש לקרוא כנדבך נוסף ומשלים להנחיה הכללית, היא להבהיר את עמדתו של הרשם במקרים בהם השימוש במצלמות נעשה בהקשר של יחסי עבודה, בין במרחב הציבורי ובין במקומות עבודה אחרים שאינם "רשות הרבים" במובנה הקלאסי ואינם פתוחים לציבור הרחב.
כן מיועד הפרק להבהיר את האופן שבו יש ליישם על הפעלת המצלמות את העקרונות הכלליים של המשפט החוקתי ודיני הפרטיות, המפורטים בהנחיה הכללית, גם באספקלריא של דיני העבודה וחובותיו המוגברות של המעסיק כלפי העובדים.
ההנחיה משקפת את הפרשנות המשפטית שתשמש את רשם מאגרי המידע בעת ולצורך הפעלת מגוון הסמכויות המסורות לו בחוק, לרבות הפיקוח על מילוי הוראות החוק שבסמכותו לאכוף והתקנות שמכוחן, והפעלת סמכויות מקצועיות ומנהליות המסורות לו, כגון רישום מאגר בפנקס המאגרים, ביטול או התלייה של רישום קיים, והטלת קנס מינהלי בגין הפרת הוראות החוק.
מעביד הסבור כי מתקיימות נסיבות מיוחדות המאפשרות לו לפעול באופן שלא מתיישב עם ההנחיה, יידרש להצביע על מקור סמכות מפורש המתיר לו באופן ספציפי לסטות מהוראותיה, כגון צו שיפוטי.
3. אחת מן השאלות המרכזיות העולות בהקשר להתקנת מצלמות במקום העבודה, היא המידה המשתנה של הפגיעה בפרטיות הנגרמת מהתקנת מצלמות מעקב במתחמים השונים במקום העבודה, החל מעמדת העבודה האישית של העובד, דרך אזורי מנוחה, אזוריים "ציבוריים" ואזוריים הפתוחים לקבלת קהל.

¹ הנחית רשם מאגרי מידע מס' 4/2012 בנושא "שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן":
https://www.gov.il/he/Departments/policies/surveillance_cameras_guidelines

ב. רקע

4. בשוק העבודה בן זמננו, בו מבליים העובדים במקום העבודה חלק ניכר משעות היום – מתעצמת פי כמה מונים ההשלכה של הפעלת מעקב קבוע בידי המעסיק². מצלמת וידאו המותקנת במקום העבודה מסוגלת לתעד באופן מקיף ומתמשך את כלל התנהלותו של העובד במהלך יום העבודה, ולא רק את פעילותו המקצועית. הצילומים הנאספים עלולים אפוא לכלול מידע רגיש ומקיף במיוחד, ולפגוע באורח חמור בפעילות הפרטית, המהווה חלק מהמרחב הפרטי המלווה את העובדים גם במקום העבודה, וזאת מבלי שיש בידיהם יכולת להשפיע באופן משמעותי על מיקום המצלמות או על מתכונת הפעלתן.

5. רישות מקום העבודה במצלמות מקליטות יוצר שינוי מהותי ומשמעותי באופן בו מפקח הארגון על עבודת המועסקים אצלו; לא מדובר רק בתחליף יעיל יותר מאותו סוג, למנהל בשר ודם הבוחן בעיניו את התנהלות העובדים המצויים בקו הראיה הפיזי שלו. במקום בו מופעל מעקב טכנולוגי קבוע, העובד אינו יכול ליהנות ולו מרגע אחד של חסד בו יוכל לחוש נעזב לנפשו בלא מבט חיצוני הבוחן אותו ואת מעשיו. חמור מכך, הקלטת הצילומים ושמירתם, גם מאפשרות למעסיק לחזור ולבחון את כלל ההתנהלות ההיסטורית של העובד, ולדרוש ממנו הסבר על כל מעשה או מחדל, פעוט או ארכאי, מבלי שתעמוד לזכות העובד ההשפעה המרכזית של השכחה האנושית והכוח הממתן של ההקשר והזמן בו נעשו הדברים. בנוסף, מאפשרת שמירת הצילומים בפורמט ממוחשב להצליב אותם עם מידע ממקורות נוספים, לבצע בהם ניתוחי Big Data מתוחכמים, ולהסיק מהם מידע רגיש נוסף על אודות העובד, אותו לא ניתן להסיק מהתבוננות בעובדים בעיני אנוש בלבד.

6. בנוסף, צילומים של עובדים יהיו על פי רוב מזוהים או לכל הפחות ניתנים לזיהוי. העובדים הם קבוצה מוגדרת ומצומצמת של מצולמים שזהותם, פרטיהם ואף סדר יומם ידועים מראש למעסיק. לפיכך, צילומים של עובדים במקום עבודה נכנסים בדרך כלל לגדר "מידע", ואוסף הקלטות ממצלמה המופעלת בידי מעסיק נכנס לגדר "מאגר מידע" כמשמעות המונחים בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, אף אם המצלמה לא כוללת טכנולוגיות מיוחדות כגון זיהוי פנים אוטומטי.³

7. פסק דין מקיף וממצה המסדיר את כל ההיבטים של שימוש במצלמות מעקב במקום העבודה טרם פורסם, אם כי במהלך השנים לצד הפסיקה הענפה על הזכות לפרטיות ביחסי עבודה באופן כללי, דנו בתי הדין האזוריים לעבודה גם בהיבטים שונים של השימוש

² להרחבה על ההשלכות וההיבטים המשפטיים של שימוש בטכנולוגיות מעקב במקום העבודה ראו: מיכאל בירנהק "מעקב בעבודה: טיילור, בנת'האם והזכות לפרטיות" עבודה חברה ומשפט יב 9, 17-18 (2010).

³ ראו סעיף 2.7 להנחייה הכללית.

במצלמות מעקב, בעיקר בהקשרים הרלבנטיים ליחסי עבודה כגון זכותו של עובד להתפטר "בדין מפורטר" לאחר שהמעסיק התקין אמצעי מעקב.⁴

8. משמעותי במיוחד פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה בפרשת **איסקוב**,⁵ הכולל קביעות עקרוניות וחשובות בסוגיית הגנה על הפרטיות ביחסי עבודה ככלל, ובהקשר של השימוש בטכנולוגיות מידע בפרט – תוך דיון מקיף בשאלה הקונקרטית שעמדה בפני בית הדין שם: גבולות האסור והמותר במעקב אחר תכתובת הדואר האלקטרוני של העובדים.

9. קביעה עקרונית אחת של בית הדין בעניין איסקוב, המשליכה על כל סוגי הטכנולוגיה בהם משתמשים המעסיק והעובד במקום העבודה ועל כל סוגי המידע הנאסף באמצעותן, הסירה ספק והבהירה **שלעובד יש מרחב של פרטיות המלווה אותו גם במקום העבודה**, בלא קשר לזכות הקניין של המעסיק במקום העבודה ובצידו בו העובד עושה שימוש. בהתאם, העובדה שמחשב הוקצה לעובד לצורך עבודה ושיש למעסיק זכות קניינית עליו, וגם אפשרות טכנית לנטר ולאחזר כל מידע המצוי בו, אינה מפקיעה את זכות העובד לפרטיות על ענייניו האישיים, ובפרט על תכתובותיו האישיות.

10. קביעה עקרונית נוספת של בית הדין בפרשת איסקוב היא שעל המעסיק לקבוע מדיניות מפורשת ומפורטת בנוגע לשימוש העובדים בטכנולוגיות מידע ולהודיע על כך לעובדים. קביעה זו נובעת מדרישת ה"הסכמה מדעת" שבחוק, המציבה רף גבוה של יידוע ושל פירוט ביחס לפגיעה האפשרית בפרטיות. חובת יידוע העובדים מצאה ביטוייה בפסק הדין גם תחת הדיון בעיקרון השקיפות. נקבע, כי המעסיק חייב להביא לידיעת העובדים בפירוט את כללי המדיניות הנוהגת ביחס לשימוש בטכנולוגיות מידע ואת הנסיבות המצדיקות לדידו ניטור כללי או ספציפי של מידע.

11. קביעותיה העקרוניות של הלכת איסקוב לגבי מרחב הפרטיות המלווה את העובד, חובת המעסיק לפעול בכפוף לעקרון המידתיות ולבחון טכנולוגיות חלופיות שפגיעתן בפרטיות פחותה, וכן הקביעות בעניין חובת השקיפות של המעביד כלפי העובד ובשאלת משמעותה ותנאיה של הסכמת העובד לפגיעה בפרטיותו במסגרת יחסי עבודה, תקפות כמובן גם לעניין השימוש במצלמות מעקב. בנוסף, גם ההסדר הספציפי שנקבע באיסקוב בנושא המעקב אחר הודעות הדוא"ל ושאר סוגי הפעילות הדיגיטאלית של העובדים, יכול לשמש כמקור השראה למגבלות שיש להטיל על הפעלת מעקב וידאו – בשינויים המחויבים מהיקף

⁴ יצוין כי בהתאם לס' 24 לחוק ביה"ד לעבודה, אין לבי"ד לעבודה סמכות לדון בתובענה המבוססת על פיצוי לפי חוק הגנת הפרטיות, שעילתה נזיקית.

⁵ פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה מיום 08.02.2011 בעניין ע"ע 90/08 איסקוב נ' מדינת ישראל – הממונה על חוק עבודת נשים ובר"ע 285/08 אפיקי מים – אגודה חקלאית שיתופית נ' רז פישר (להלן – פרשת איסקוב).

ומרגישות המידע הנקלט בכל אחד מסוגי המעקב, ומלגיטימיות אינטרס המעסיק בהפעלת כל אחד מסוגי הניטור.

12. בכל המקורות הללו נקודת המוצא היא שהזכות לפרטיות באה להגן על פרטיותו של האדם ולא על פרטיות המקום,⁶ ולכן "רשות היחיד" בה מוקנית הגנה מוגברת לפרטיותו של אדם⁷ – איננה נקבעת רק לפי בעלות קניינית או זכות חזקה של נושא הזכות במקום מסוים. "מרחב פרטי" מלווה את האדם גם במקום עבודתו, בהיקף המשתנה לפי הציפייה הלגיטימית של העובד לפרטיות באזורים השונים של מתחם העבודה. קריטריון הציפייה הוא דינמי ומטבע הדברים נבחן לא רק מנקודת המבט הסובייקטיבית של העובד אלא גם באמת מידה אובייקטיבית.⁸

ג. הנחיה

13. הפררוגטיבה הניהולית של המעסיק להחליט על שימוש בטכנולוגיות מעקב במקום העבודה כפופה לדרישות הסבירות, המידתיות, תום הלב וההגינות.⁹

14. גם כאשר התקנת מצלמות מחויבת או מותרת מכוח הוראת חיקוק או דרישת רשות מוסמכת¹⁰ – הדין מחייב את המעסיק להשתמש בהן באופן מידתי המכבד את זכות העובד לפרטיות, כל עוד אין בכך סתירה מפורשת לחובה החוקית. לכן ההנחיה תקפה גם לעסקים שנדרשו בידי המשטרה להתקין מצלמה כתנאי לקבלת רישיון עסק – לגבי כל ההיבטים של תפעול המצלמות שנותרו מסורים לשיקול דעתו של המעסיק.

⁶ ע"א (מחוזי ב"ש) 29624-01-12 וייץ - יפוח (פורסם בנבו, 30.7.2012).

⁷ למשל בסעיף 7(ב) לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; ובסעיפים 2(3), 18(2)(ה) לחוק הגנת הפרטיות.

⁸ ס"ע (אזורי חי') 15540-09-09 מלול - רוני עמר שרותי הנהלת חשבונות בע"מ; ס"ע (אזורי חי') 41111-02-12 בלקירסקי - אופטיקה הלפרין בע"מ.

⁹ עניין איסקוב, בעמ' 12-13, 27. הצדקות לתחולתו של עקרון המידתיות על יחסי עובד מעסיק במאמרו של גיא דוידוב "עקרון המידתיות בעבודה" עיוני משפט לא 5 (2008).

¹⁰ למשל לשם מימוש סעיף 6(ב) לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז – 2017 הדורש מבעל מאגר ברמת אבטחת בינונית או גבוהה לנקוט אמצעים לבקרה ולתיעוד של הכניסה לאתרים בהם מצויות מערכות רגישות המשרתות את מאגר המידע.

המטרות הלגיטימיות לשימוש במצלמות מעקב במקום העבודה

15. "עקרון הלגיטימיות" מגביל את המעסיק לאסוף מידע אישי על עובדיו ולהשתמש בו רק למטרות הספציפיות החיוניות למקום העבודה והעולות בקנה אחד עם התכלית העסקית של המעסיק, או נובעות מהוראת חיקוק או דרישת רשות מוסמכת כגון דרישת גורמי פיקוח מסוגים שונים לאסוף את המידע.¹¹

16. בהתאם התקנת מצלמות עשויה להיות לגיטימית למגוון של תכליות כגון לשם הגנה על בטחון הנוכחים בעסק, לשם שמירה על תכולתו והרכוש המצוי בו, מטעמים של אבטחת מידע אישי רגיש ומערכות המשמשות לניהולו, ואף ככלי ניהולי לפיקוח על משמעת העובדים ואיכות השירות שהם מספקים ללקוחות. אולם לסיבה בעטיה הותקנה המצלמה תהיה השפעה מכרעת על מתכונת השימוש בה ועל עמידתה במבחני נוסחת המידתיות.¹²

17. שימוש מוגזם בטכנולוגיות מעקב, הפוגע באופן לא מידתי בזכות העובדים לפרטיות מעמיד את המעסיק בסיכון לסנקציות מנהליות ופליליות¹³, ובחשיפה לתביעות אזרחיות (לרבות לפיצוי ללא הוכחת נזק¹⁴) בשל הפרת חוק הגנת הפרטיות, ואף עלול להוות "נסיבה שביחסי עבודה שבה אין לדרוש ממנו להמשיך בעבודתו" אשר בהתאם לסעיף 11(א) לחוק פיצויי פיטורין, התשכ"ג – 1963 מקנה לעובד את הזכות לקבל פיצויים גם עקב התפטרות ביוזמתו.^{15 16}

¹¹ איסקוב, עמודים עמ' 28-30.

¹² כך למשל אינטרס בטחוני, שמירה על שלום העובדים והציבור, אבטחת מידע סודי ורגיש או מניעת עבירות עשויים להצדיק שימוש מאסיבי יותר בטכנולוגיות מעקב, בהשוואה לרצונו של המעסיק ליעל את תפוקת העובדים.
¹³ ראו ת"פ (שלום ב"ש) 55604-08-10 מדינת ישראל נ' יפרח בו ראש מועצה איזורית שהתקין מצלמה נסתרת בחדר עובדת, הורשע במסגרת עסקת טיעון בעבירות של פגיעה בפרטיות וקשירת קשר ונדון למאסר על תנאי, לקנס ולפיצוי המתלוננת.

¹⁴ סעיף 29א לחוק הגנת הפרטיות.

¹⁵ ראו למשל ס"ע (אזורי נצי') 30929-12-10 אסכנדר נ' עליימי; וכך דמ"ר 39840-04-10 לודמילה לשצינר נ' פאר מרכז החלמה רפואי בע"מ

¹⁶ ומאידך, ריסון בשימוש בטכנולוגיות מעקב משרת גם את האינטרס הכלכלי – ארגוני הפנימי של המעסיק. כך למשל, מחקרים מלמדים ששימוש יתר במצלמות מעקב פוגע משמעותית בשביעות הרצון של העובדים ויוצר אצלם חוסר נחת ממשי עד כדי תחושות חרדה ודכאון, נטילת יתר של ימי מחלה ואף התפטרות; ראו בירנהק, ה"ש 2 לעיל בעמ' 34.

הסכמה, שקיפות ואיסור צילום סתר

18. תובנה מקובלת בדיני העבודה בישראל,¹⁷ בהתאם למקובל גם בדיני העבודה בעולם, היא שהסכמה של עובד או מועמד לעבודה, אינה משקפת בהכרח בחירה חופשית לגבי מהות התנאים הקשורים במשא ומתן על תנאי העבודה. זאת בשל פערי הכוחות המובנים בין המעסיק לעובד. לאור פערי הכוחות המובנים ביחסי העבודה וחולשת העובד אל מול המעסיק, יש לדקדק בוודוא מידתיות הפעילות לגביה מתבקשת הסכמת העובד ועמידתה בעקרון הלגיטימיות כנזכר לעיל.

19. מכאן שגם תוקפה של הסכמה של עובד לפגיעה בזכותו החוקתית לפרטיות, לרבות לאיסור או לשימוש במידע בידי מעסיק, אינה בעלת משקל רב. בפסיקת בתי המשפט נקבע שיש לבחון את נסיבות השימוש במידע, בהתאם לעקרונות-העל של ההגנה החוקתית על מידע, שמקורם כיום בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו תוך איזון בין האינטרסים הלגיטימיים של המעסיק והעובד, ובמרכזם דרישת המידתיות.

20. פערי הכוחות ודרישת ההגינות המוגברת המוטלת על המעסיק, הופכים את השקיפות כלפי העובדים לתנאי הכרחי ומהותי בטרם השימוש באמצעי מעקב. לפיכך לשם יצירת התשתית לגיבוש הסכמה מדעת של העובדים לפחות מכללא,¹⁸ ולצורך קיום הוראת סעיף 11 לחוק הגנת הפרטיות, דורש הדין מן המעסיק לגבש מדיניות ברורה ומפורטת¹⁹ בדבר אופן והיקף השימוש במצלמות מעקב ומטרותיהן, שתיקבע ככל הניתן לאחר היוועצות בעובדים או בנציגיהם²⁰, ותוצג באופן קבוע לידיעתם.

21. עמדת הרשם היא כי על המעסיק להקפיד לרענן באופן תקופתי את המדיניות במטרה להתאימה מעת לעת למגמות המתפתחות בתחום וכן לשמור על מודעות העובדים לתוכן מדיניות המעקב של המעסיק.

¹⁷ ראו דב"ע 4-70/97 אוניברסיטת תל-אביב נ' ההסתדרות הכללית, פד"ע ל 385, פסקה 22.

¹⁸ כנדרש בסעיפים 1 ו-3 לחוק הגנת הפרטיות.

¹⁹ והשוו לחובת המעסיק לקבוע מדיניות בעניין ניטור ומעקב אחר פעילות העובד במערכות המידע: **איסקוב**, בעמ' 34. על המדיניות לכלול, בשינויים המחוייבים, את העניינים המפורטים בנספח ב' לחלק הכללי להנחייה.

²⁰ היוועצות איננה מחייבת לנהל מו"מ עם העובדים או מעניקה לעובדים זכות וטו אם היא איננה מחוייבת לפי משפט העבודה. הכוונה היא לתת לעובדים אפשרות מוקדמת להציג את עמדותיהם, על מנת שהמעסיק יוכל לקבל החלטה מושכלת ומידתית, השוקלת גם את מידת הפגיעה הצפויה בעובדים ונחיצותה. להרחבה ראו גם סעיף 3.1.1.2.4 ונספח א' לחלק הכללי בהנחייה.

22. באזורים בהם קיימת לעובד הזכות למרחב פרטי, הכלל הוא שאסור לצלם אותו ללא ידיעתו ואין להתקין מצלמות נסתרות, אפילו למטרה לגיטימית.²¹ התקנת מצלמת סתר ללא ידיעת העובד, עלולה להגיע כדי עבירה פלילית.²² צילום סתר גורם לפגיעה לא פרופורציונאלית וחמורה במיוחד בפרטיות העובד, מפני שמשללת ממנו האפשרות לכלכל את צעדיו כדי לצמצם את החשיפה ומשום שהצילום הנסתר מפקיע מן העובד כל שמץ של יכולת לשלוט בזהות האנשים שיחשפו לענייניו האישיים ובשימוש שיעשו במידע. צילום נסתר פוגע בפרטיות העובד במידה העולה על הנדרש, גם מפני שהוא איננו אמצעי יעיל להשגת מטרת המעסיק; שהרי עובד שאינו יודע שהוא נתון למעקב, לא ישנה את התנהגותו בדרך הרצויה למעסיק.²³ לאמור לעיל יש להוסיף ששימוש במצלמה נסתרת אשר גם מאפשרת הקלטת קול, עלול לסתור גם את הוראות חוק האזנת סתר, התשל"ט – 1979 שהפרת הוראותיו היא עבירה פלילית חמורה.

23. להסיר ספק, עמדת הרשם היא שהמעסיק איננו יכול לקבל מן העובדים "הסכמה עקרונית" לבצע צילומי סתר במשרדי העובדים לפי שיקול דעתו ובלא ידיעתו הספציפית של העובד על כל מתחם בו מופעלת מצלמה במרחב הפרטי שלו, מפני שהסכמה כזו לא תעמוד במבחן המידתיות.

24. באזורים הציבוריים של מקום העבודה ניתן להצביע על סיבות לגיטימיות להתקנה ולשימוש במצלמות נסתרות, אשר איזור הכיסוי המדויק שלהן אינו ידוע לקהל הרחב המזדמן למקום. כך למשל לשם מניעת גניבות, עשוי (וגם נדרש) בית עסק להודיע ללקוחותיו כי בחנות מותקנות מצלמות במקומות שונים שאינם ידועים ללקוחות. אולם במקרה כגון זה, בו התקנת המצלמה והסלקת מיקומה מיועדת להכווין התנהגות הלקוחות – אין הצדקה שלא לחשוף את הפעלת המצלמות בפני העובדים, שאחרת תיפגע זכות העובדים לפרטיות באורח משמעותי ובלתי מידתי.

25. קשה מאוד להעלות על הדעת תכלית שתצדיק צילום שיהיה נסתר גם כלפי העובדים, אפילו באיזור הציבורי של העסק הפתוח לציבור. כך לדוגמא, ככלי לניהול העובדים ולאכיפת משמעת ארגונית – יהיה הצילום באיזור הציבורי לגיטימי ומידתי רק אם המעקב ידוע וגלוי בפני העובדים. הרשם יוצא מנקודת מוצא לפיה הפגיעה החמורה במיוחד בפרטיות

²¹ ראו: ע"א וייץ נ' יפרח, ה"ש 6 לעיל, בעמ' 20: "אכן בסעיף 18 לחוק הגנת הפרטיות, נמנו שורה של הגנות, אולם דווקא מכך יש לדייק ולומר, כי לא די בחשש בעלמא או בחרושת שמועות כדי להצדיק פגיעה בפרטיות ובכל מקרה, מצווה המעסיק ליידע את עובדיו בדבר הכוונה להתקין אמצעים חזותיים, במטרה לשרש התופעה הנחקרת (כגון גניבות וכו')".

²² ראו ת"פ (שלום ב"ש) 55604-08-10 מדינת ישראל נ' יפרח, ה"ש 13 לעיל.

²³ אסכנדר, ה"ש 15 לעיל.

העובדים שתיגרם מצילום הסתר, מאפילה על כל תועלת ארגונית העשויה לנבוע משימוש זה למעסיק, ולכן על פניו איננה עומדת בדרישת המידתיות במובנה הצר (מבחן המידתיות השלישי). לנוכח חומרת הפגיעה בזכויות העובדים, הנטל יהיה אפוא על המעסיק להצביע על חיוניות התכלית המצדיקה צילום סתר של העובדים ולהציג את הניתוח המידתי שערך, לאחר שיידע את העובדים על כוונתו לבצע צילום סתר באזור הציבורי, ושקל את עמדתם בסוגיה.

קל וחומר שצילום סמוי באזורים הפנימיים של מקום העבודה שאינם פתוחים לקהל יתאפשר רק בנסיבות יוצאות דופן ביותר, וגם אז רק בתנאי שהצילום יהיה נקודתי ומוגבל בזמן ובתחום הכיסוי. הכוונה היא לחשדות מוחשיים וממשיים לביצוע של עבירות פליליות חמורות או התנהגויות אסורות של עובד הגורמות למעסיק נזק כבד ביותר – שאין דרך למנוע אותן ללא שימוש בצילום סמוי; לא די בחששות בעלמא. צילום הסתר הוא חריג יוצא דופן, שמי שמורה עליו פוגע באופן ממשי בפרטיות העובדים ועלול להגיע אף כדי ביצוע עבירה פלילית. לכן מומלץ למעבידים לנקוט זהירות יתרה ולוודא שיוכלו להוכיח שצילום הסתר נעשה בתום לב ובנסיבות המקימות הגנה מכוח סעיף 18 לחוק. דרך יעילה אחת לנסות ולהבטיח זאת היא להביא את ההחלטה לאישור הדרג הניהולי הבכיר ולהצטייד מראש בחוות דעת משפטית מנומקת המפרטת את אופן העמידה בדרישת המידתיות ואת קיום יסודות ההגנה לה טוען המעסיק מכוח סעיף 18 לחוק²⁴.

איסור שימוש בצילומים למטרות זרות

26. כמפורש בגוף ההנחיה הכללית,²⁵ אסור להשתמש בהקלטות של צילומי מערכת המעקב למטרות החורגות מן התכלית שנקבעה מראש להתקנת המצלמה, אלא אם השימוש החורג מחויב מהוראות הדין או מדרישת רשות מוסמכת. צמידות המטרה והשימוש, שהיא עקרון יסודי בדיני הפרטיות באופן כללי, מקבלת משנה תוקף בהקשר של יחסי העבודה.

27. הדרישה המוגברת המוטלת על המעסיק להגינות, מידתיות ושקיפות ביחס לאיסוף ועיבוד מידע אישי על העובדים, מחייבת אותו להקפיד הקפדה יתרה להשתמש בצילומים אך ורק

²⁴ מומלץ שחוות הדעת המשפטית תסביר מדוע הפגיעה לא בוצעה "במידה גדולה משהיתה נחוצה באופן סביר" כמתחייב מסעיף 20(ב) לחוק, ורצוי שתתייחס גם לעניינים אלה: מדוע חומרת החשד מצדיקה שימוש באמצעי כה פוגעני; עד כמה החשדות מבוססים; מדוע אין אמצעי אחר למניעת העבירה או הנזק; מדוע לא ניתן להשיג את התוצאה המבוקשת על ידי הגשת תלונה למשטרה; כיצד **אופן** השימוש הסמוי במצלמות (הפעלתה לפרק הזמן הקצר ביותר, תחום הכיסוי, העובדים שיצולמו וכד') עומד בדרישות המידתיות.
²⁵ ראו למשל סעיפים 3.1.1.2.1 ו-3.1.7 להנחיה הכללית.

למטרה הלגיטימית הברורה והספציפית אותה הביא באופן הולם וברור לידיעת העובדים. זאת מפני שהמידתיות והלגיטימיות של היקף המעקב, סוג מערכת הצילום המותקנת ומידת החודרנות שלה – נקבעות לפי חיוניות המטרה וחשיבות האינטרס עליו המצלמה מיועדת להגן.

28. לפיכך עמדת הרשם היא שככלל, שימוש בצילומים למטרה שונה ללא הסמכה או הגנה מכוח החוק, גם בידי המעסיק עצמו ואף אילו הייתה לגיטימית כשלעצמה אילו נקבעה והוכרזה במפורש מלכתחילה, איננה עומדת במבחן המידתיות ואיננה מקיימת את דרישת השקיפות, שהם תנאי סף לפגיעה בפרטיות העובדים.

לכן למשל, הקלטות ממצלמה שהתקין המעסיק לבקרת כניסה למפעל, למטרות ביטחוניות או לשמירה על שלום העובדים, אינן יכולות לשמש אותו למטרת ניהול ומשמעת כגון בחינת ההספק של העובד, או תיעוד משך ההפסקות שהוא נוטל. שימוש חורג כזה בצילומים מפר את הוראות סעיפים 92(9), 8(ב) ו- 11 לחוק הגנת הפרטיות, וממצאים שהושגו באמצעותו גם עלולים להיפסל כראיה בבתי משפט, בהתאם לסעיף 32 לחוק.

מידתיות בשימוש בטכנולוגיות מעקב במקום העבודה

מידתיות - מיקום התקנת המצלמות

29. הלגיטימיות של מיקום התקנת המצלמה מושפעת מהציפייה הסבירה של העובד לפרטיות באזורים השונים במקום העבודה:

29.1 מאליו מובן שצילום **בחדר השירותים** או **במלתחות** יוצר פגיעה חמורה שקשה להעלות על הדעת אינטרס ארגוני שיוכל להצדיק אותה.

29.2 גם **מתחם, חדר, או עמדת עבודה** בהם שוהה העובד לשם ביצוע עבודתו, **ואשר**

איננו פתוח לכניסה חופשית של הציבור²⁶ – מהווה "רשות היחיד" בה רשאי

העובד לצפות למרחב פרטי שיהיה חופשי ממעקב קבוע²⁷. בעמדת העבודה ניתן

יהיה להצדיק התקנת מעקב קבוע רק לשם השגת תכלית בעלת חשיבות ציבורית

²⁶ בשינויים המחויבים רלבנטי גם להפעלת מעקב על עמדות עבודה המרוחקות מהקמפוס הארגוני של המעסיק, כגון מעקב אחר נהג ברכב המפעל, או צילום של מועסק המבצע עבודתו מביתו (שאז ישנם כמובן שיקולים כבדי משקל נוספים המטים את הכף להגברת ההגנה על הפרטיות).
²⁷ **לשצינר**, הי"ש 15 לעיל.

ממשית²⁸, או שהתועלת ממנה למעסיק תעלה משמעותית על הפגיעה החמורה בפרטיות העובד, ובכל מקרה בידיעתו של העובד.²⁹ **במשרד ובכל עמדה בה מתמצה העבודה בפעילות משרדית רגילה** (הקלדה על מחשב או ניהול שיחות טלפון) – קשה בדרך כלל להצביע על אינטרס של המעסיק היכול להצדיק הפעלת מצלמות במשרדי העובדים בלי שתהיה בכך פגיעה לא מידתית ולא סבירה בפרטיותם³⁰. כך לדוגמא, צילום וידאו קבוע של חדר או עמדת המחשב בה מבצע עובד משרדי את עבודתו, לשם אכיפת כללי משמעת פנימיים כגון משך ההפסקות המותרות או איסור על שיחה בטלה עם עמיתיו – פוגע בפרטיותו במידה בלתי מוצדקת העולה על הנדרש, הן מפני שהמעקב איננו בהכרח האמצעי היעיל להגברת הספק העבודה שמבצע העובד במחשבו והן מפני שקיימים אמצעים אחרים להשגת אותה מטרה, שפגיעתם בפרטיות העובד פחותה. יצויין כי גם משרד משותף אותו חולק עובד עם אחרים אינו מבטל את ציפייתו הסבירה של העובד לפרטיות ואיננו הופך אותו ל"רשות הרבים"³¹, וכך אף כאשר העובד חולק בשולחן ובעמדת מחשב ומשתמש בהם לסירוגין עם אחרים.³²

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. כך למשל, התקנת מצלמה לפיקוח על ביצוע העבודה בפס יצור, עשויה להיות סבירה ומוצדקת יותר אם היא חיונית לשם שמירת שלומם של הפועלים המועסקים בו, או לשם בקרת איכותו של מוצר רגיש או בעל פוטנציאל נזק המיוצר בו – והכל אם הצילום הוא האמצעי היעיל להבטחת הגהות והבטיחות ואיכות המוצר, ואם אין אמצעי פוגעני פחות להשגת מטרות אלה. בדומה, גם צילום העובדים בחדר כספות או לשם הגנה על מלאי יקר או רגיש במחסן, עשוי להיות מוצדק בנסיבות המתאימות בכפוף למבחן

²⁸ לדוגמא חדר השרתים של מאגר מידע אישי רגיש במיוחד כגון מערכת מחשוב כגון זו המשמשת לפעילותו של גורם מאשר לפי חוק חתימה אלקטרונית, התשס"א – 2001.

²⁹ **אסכנדר**, שם. ³⁰ **מלול**, ה"ש 8 לעיל.

³⁰ **מלול**, ה"ש 8 לעיל.

³¹ **אסכנדר**, ה"ש 15 לעיל.

³² **לשצינר** ה"ש 15 לעיל.

המידתיות. וכך גם הצבת אמצעי מעקב קבוע בחללי עבודה בהם מוצבות מערכות מידע ומיחשוב רגישות, אם כך מתחייב מהוראות אבטחת המידע לפי חוק הגנת הפרטיות או דינים ספציפיים אחרים, והכל בכפוף ליתר העקרונות ואמות המידה המנחים המפורטים במסגרת הנחיה זו.

29.3 **איזור מנוחה**, כגון מטבחון, חדר אוכל, או כל מתחם אחר שאינו זירת ביצוע העבודה, אינו פתוח לקהל הלקוחות ומשמש את העובדים לצורך הפסקה משגרת העבודה, בין אם הוגדר כך במפורש ובין שמשמש לכך בפועל – גם הוא איזור בו ציפיית העובד לפרטיות היא גבוהה יותר, ובמבחן המידתיות ניתן יהיה להצדיק צילום בו רק למטרה חיונית ביותר, ובמתכונת מצומצמת.

29.4 לעומת זאת, **אזורים ציבוריים** כדוגמת המסדרונות, מבואת הכניסה למשרד ובמיוחד מתחמים בעסק הפתוחים ללקוחות ולציבור הרחב, ככלל אינם צריכים להיחשב לרשות יחיד בה סביר לייחס לעובדים ציפייה להגנה מוגברת על פרטיותם. באזורים ציבוריים אלה השימוש במצלמות למטרות לגיטימיות הוא סביר יותר, בתנאי שיבוצע במידתיות ותוך ידוע הולם.³³

קריטריונים נוספים למידתיות השימוש במערכת מצלמות ומימוש זכויות העובד המצולם

30. בנוסף למשמעות המכרעת של המיקום הספציפי בו מותקנת המצלמה, יש חשיבות גם לשאר הקריטריונים לבחינת מידתיות מערכת הצילום המפורטים בהרחבה בסעיפים 3.1.1 - 3.1.2 לחלק הכללי של ההנחיה.

31. ראשית יש אפוא לבחון האם קיים אמצעי חלופי שפגיעתו פחותה להשגת המטרה המבוקשת, ולאחר מכן במהלך תכנון מערכת המצלמות והשימוש בה, יש לשקול בקפידה גם את שטח הכיסוי, את מספר המצלמות, את זמני הצילום. את הרזולוציה של התמונה, ואת משך שמירת הצילומים כמפורט בסעיף 3.1.4 לחלק הכללי של ההנחיה.

³³ בלקירסקי, הי"ש 8 לעיל.

נספח

קווים מנחים לשימוש במצלמות במקום העבודה

בנספח זה מרוכזות אמות מידה מנחות שיסייעו ביישום הוראות הדין, בהתאם לפרשנותו של רשם מאגרי המידע, כפי שהן מפורטות ומוסברות בהנחיה.

1. כל מעסיק כפוף לחובות:

- סבירות;
- מידתיות;
- תום לב;
- הגינות;

זאת, גם כאשר התקנת מצלמות מחויבת מכוח הוראת חיקוק או דרישת רשות מוסמכת.

2. התקנת מצלמות יכולה להתבצע רק למטרה לגיטימית, החיונית למימוש האינטרס של המעסיק ומתיישבת עם התכלית העסקית שלו, או נדרשת למילוי חובה חוקית.

3. שימוש בצילומים למטרה אחרת מזו שהוגדרה מלכתחילה, ככלל, אינו תקין, אף כאשר המטרה האחרת לגיטימית; לכן, הקלטות ממצלמה שהותקנה למשל לבקרת כניסה, ככלל אינן יכולות לשמש את המעסיק לצרכי משמעת כגון תיעוד משך ההפסקות של העובד.

4. טרם התקנת מצלמה –

- יש לגבש מדיניות ברורה ומפורטת בדבר אופן והיקף השימוש במצלמות ומטרותיהן;

- יש להציג את המדיניות לעובדים, לשוב ולידע בדבר הפעלתה, ולבחון הצורך לרעננה מעת לעת.

5. ככלל אסור להתקין מצלמות סתר או לצלם עובד ללא ידיעתו, ואין לקבל מהעובדים "הסכמה עקרונית" לבצע צילומי סתר במשרדיהם.

6. דוגמאות למידת הציפיה לפרטיות במתחמים השונים במקום העבודה -

6.1 חדרי שירותים / מלתחות – צילום במתחמים אלה מהווה פגיעה חמורה שקשה להעלות על הדעת אינטרס ארגוני שמצדיק אותה;

6.2 משרד / עמדת עבודה אישיים - התקנת מצלמת מעקב במשרדו של העובד או בעמדת העבודה שלו בה מתבצעת פעילות משרדית רגילה תהיה מוצדקת רק לשם השגת תכלית בעלת חשיבות ציבורית ממשית, או שהתועלת ממנה למעסיק תעלה משמעותית על הפגיעה החמורה בפרטיות העובד, ובכל מקרה בידיעתו ובהסכמתו של העובד;

6.3 משרדים משותפים / עמדות עבודה מתחלפות – מקנים גם הם לעובד ציפייה מוגברת לפרטיות;

6.4 איזורי מנוחה (מטבחון / חדר אוכל) - כמו גם בכל מתחם אחר שאינו זירת ביצוע העבודה ואינו פתוח לקהל הלקוחות, הציפייה של העובד לפרטיות גבוהה והצדקת צילום בו תהא רק למטרה חיונית ביותר, ובמתכונת מצומצמת;

6.5 מסדרונות, מבואות כניסה ואזורים ציבוריים - השימוש במצלמות למטרות לגיטימיות הוא סביר יותר, בתנאי שיבוצע במידתיות ותוך ידוע הולם של העובדים.

7. מיקום המצלמה - למיקום הספציפי בו מותקנת המצלמה חשיבות מכרעת, כמו גם לשאר הקריטריונים המפורטים בהרחבה, בחלק הכללי של ההנחיה, בין היתר, בעניין שטח הכיסוי, מספר המצלמות, זמני הצילום, הרזולוציה של התמונה, ומשך זמן שמירת הצילומים.

הנספח הינו בגדר תמצית בלבד, לקבלת המידע השלם יש לעיין בהנחיה המלאה ובמקורותיה.

מידע לגבי ההנחיה

1. מס' ההנחיה: 5/17
2. נושא ההנחיה: שימוש במצלמות מעקב במקום העבודה ובמסגרת יחסי עבודה
3. תאריך פרסום: 17/10/2017
4. בתוקף מתאריך: 17/10/2017
5. חקיקה שאוזכרה:
 - א. חוק פיצויי פיטורין, התשכ"ג – 1963
 - ב. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו
 - ג. חוק האזנת סתר, התשל"ט – 1979
 - ד. חוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט-1969
 - ה. חוק חתימה אלקטרונית, התשס"א – 2001
 - ו. חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע – 2009
6. פסקי דין שאוזכרו:
 - א. ע"ע 90/08 טלי איסקוב ענבר נ' מדינת ישראל – הממונה על חוק עבודת נשים ואח'
 - ב. בר"ע 285/08 אפיקי מים – אגודה חקלאית שיתופית לאספקת מים נ' פישר רן
 - ג. ע"א (מחוזי ב"ש) 29624-01-12 דלית וייץ נ' מאיר יפרח (פורסם בנבו, 30.7.2012)
 - ד. ס"ע (אזורי חי') 15540-09-09 זהבית מלול נ' רוני עמר שרותי הנהלת חשבונות בע"מ
 - ה. ס"ע (אזורי חי') 41111-02-12 אירנה בלקירסקי נ' אופטיקה הלפרין בע"מ
 - ו. ת"פ (שלום ב"ש) 55604-08-10 מדינת ישראל פמ"ד נ' מאיר יפרח
 - ז. ס"ע (אזורי נצ') 30929-12-10 אסכנדר סלמאן נ' איהאב עליימי
 - ח. דמ"ר 39840-04-10 לודמילה לשצינר נ' פאר מרכז החלמה רפואי בע"מ
 - ט. דב"ע 4-70/97 אוניברסיטת תל-אביב נ' ההסתדרות הכללית החדשה- האגף לאיגוד מקצועי
7. מאמרים שאוזכרו:
 - א. מיכאל בירנהק "מעקב בעבודה: טיילור, בנת'האם והזכות לפרטיות", עבודה חברה ומשפט יב 9, 17-18 (2010).
 - ב. גיא דוידוב "עקרון המידתיות בעבודה", עיוני משפט לא 5 (2008).

8. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה שאוזכרו: אין.

9. הנחיות רשם מאגרי המידע שאוזכרו:

א. הנחית רשם מאגרי מידע מס' 4/2012 בנושא "שימוש במצלמות אבטחה ומעקב
ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן".

10. מילות מפתח: מצלמות אבטחה ומעקב, מעקב בעבודה, חוק הגנת הפרטיות, פרטיות
ביחסי עבודה, מידתיות, סבירות, הסכמה מדעת.

11. עדכונים

תאריך	פרטים	גרסה