

משרד התרבות והספורט

בדיקת תלונות ובחינת היבטים בפעולתה

של לשכת שרת התרבות והספורט

תקציר

רקע כללי

שרת התרבות והספורט ח"כ מירי רגב (להלן - שרת התרבות והספורט או השרה) נכנסה לתפקידה במאי 2015. מנכ"ל משרד התרבות והספורט (להלן - משרד התרבות או המשרד) מר יוסי שרעבי נכנס לתפקידו ביולי 2015. בלשכת שרת התרבות והספורט הועסקו 13 עובדים במשרות אמון, במעמד של עובדי מדינה.

בין אוגוסט לנובמבר 2015 הודלפו לכלי תקשורת אלקטרוניים כמה פעמים שיחות שקיימו השרה ובכירי משרד התרבות והספורט וכן פרטים מתכתובות של ראש המטה המוניציפלי דאז מר איתן כהן (להלן - הרמ"ט לשעבר) בנושאים שבטיפולו.

במהלך אותה התקופה, וגם לאחריה, התקבלו במשרד מבקר המדינה תלונות ומידעים על פעולתה של לשכת שרת התרבות והספורט. התלונות והמידעים היו בנושאים האלה: ריבוי שעות נוספות של עובדי לשכת השרה ללא אישור; מספרם הרב של עובדי לשכת השרה המועסקים במשרות אמון; מינויים פוליטיים שביצעו השרה והרמ"ט לשעבר במשרד התרבות ובמוסדות שבאחריותו; היבטים לא תקינים בפרויקט "לא לדאגוסט"¹, ובהם אי-תקינות התהליך לבחירת הרשויות המקומיות שהשתתפו בפרויקט, וכן בחירת משרד הפרסום שהופקד על מסע הפרסום של הפרויקט ללא מכרז, בשל היכרות קודמת של השרה עם הבעלים שלו; בדיקת גלאי שקר (פוליגרף) שביצעו עובדי הלשכה. בעקבות תלונות ומידעים אלו הודיע מבקר המדינה בנובמבר 2015 למשרד התרבות על החלטתו לבדוק את הנושאים האמורים.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2015 עד אפריל 2016 בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים שהועלו בתלונות ובמידעים כאמור, וכן ביצע בדיקה בנושא השימוש של הרמ"ט לשעבר בתיבת הדואר האלקטרוני (להלן - דוא"ל) הפרטית שלו לצורכי עבודתו במשרד.

הבדיקה נעשתה במשרד התרבות, במועצה הלאומית לספורט ובמועצה להסדר ההימורים בספורט. בדיקת השלמה נעשתה בארכיון המדינה.

1 במסגרת המיזם "לא לדאגוסט" נועדה להתבצע באוגוסט 2015 פעילות ספורט ותרבות עבור משפחות בערים נבחרות בפריפריה. המיזם יושם ב-20 רשויות מקומיות.

הליקויים העיקריים

שימוש הרמ"ט לשעבר בתיבת דוא"ל פרטית

נוהל אבטחת מידע במשרד קובע בין היתר כי אין לבצע תכתובות בנושאי עבודה באמצעות תיבות דוא"ל פרטיות. הבדיקה העלתה כי במשך כל תקופת כהונתו השתמש הרמ"ט לשעבר בדוא"ל הפרטי שלו לצורכי עבודתו במשרד, וכי מיעט להשתמש בדוא"ל המשרדי שנפתח לשימוש.

השימוש בדוא"ל פרטי פוגע לא רק בביטחון המידע המועבר באמצעותו, אלא כאמור גם ביכולת של משרדי הממשלה לתעד את פעולותיהם, לשקף אותן, לשמר את רשומותיהם ולבצע בקרה פנימית על פעולותיהם. נוסף על כך פוגע שימוש כזה ביכולת של גופים חיצוניים, למשל משרד מבקר המדינה והחשב הכללי, לפקח על פעולותיהם של המשרדים.

בדיקת תלונות על פעולות בלשכת שרת התרבות והספורט

מאחר שהרמ"ט לשעבר ניהל את ענייני עבודתו, ובכלל זה מסר את הנחיותיו, בעיקר באמצעות הדוא"ל הפרטי שלו, לא יכול היה משרד מבקר המדינה לבדוק מסמכים שכללו בקשות שהופנו לרמ"ט לשעבר גורמים שונים, הנחיות שנתן הרמ"ט לשעבר וכן עניינים אחרים הקשורים לעבודתו. עקב כך לא ניתן היה להשלים את הבדיקה בנושא המינויים הפוליטיים במשרד התרבות. בכפוף לכך, במסמכים שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה לא נמצאו עדויות לכך שהשרה ביצעה מינויים פוליטיים. כמו כן, לא נמצאה כל ראיה להיכרות מוקדמת בין השרה לבין בעלי משרד הפרסום שנבחר לקידום הפרויקט "לא לדאגוסט".

לגבי עובדי לשכת השרה המועסקים במשרות אמון, לא נמצא שמספרם חרג מהמספר שקבעה נציבות שירות המדינה. וכן לא נמצא כי עובדי לשכת השרה עבדו שעות נוספות רבות וקיבלו עבורן תמורה, בלי שניתן להם אישור לכך.

מעורבות השרה בביצוע בדיקות גלאי שקר בלשכתה

נוכח מעמדם של
העובדים במשרות
אמון ונסיבות
העסקתם, טוב הייתה
עושה השרה אילו
הייתה נוקטת עמדה
נחרצת יותר על מנת
להניא את עובדי
לשכתה מביצוע
בדיקות גלאי שקר
ביוזמתם

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) קובעת מפורשות כי מאחר שבדיקות גלאי שקר פוגעת פגיעה קשה בזכות לפרטיות ובזכות לכבוד האדם², רשויות המדינה אינן רשאיות לבצעה, אלא במקרה שיש להם הסמכה מפורשת לכך בחוק או במסגרת תהליך חקירה סטטוטורי או במקרים מיוחדים כאשר קיים אינטרס ציבורי חיוני המצדיק זאת ובאישור מראש של היועמ"ש. הנחיית היועמ"ש מדגישה כי "ככלל, בדיקה של הדלפה מגוף ציבורי לאיתור המדליף, אינה, כשלעצמה, בגדר 'המקרים המיוחדים' כאמור".

בשל ההדלפות מלשכת השרה ומשבר האמון שפקד את הלשכה, ביצעו מ-13 העובדים המועסקים בלשכת השרה במשרות אמון בדיקות גלאי שקר על חשבונם. נוכח ההדלפות לתקשורת והאווירה הקשה שנוצרה בלשכה, ולאחר ששניים מהעובדים - יועץ חיצוני לשרה ועובדת - ביצעו בדיקות כאמור, החליטה השרה לקיים שיחת צוות שאליה זומנו כל המועסקים במשרות האמון בלשכה. משתתפים בשיחה ציינו בין היתר כי הם "רואים צורך וחשיבות רבה בבדיקת פוליגרף בלשכה", כדי להשיב את האמון בין השרה לעובדי הלשכה, אולם השרה ציינה כי "הפתרון אינו רלוונטי כרגע". השרה הוסיפה כי יש עובדת שכבר ביצעה בדיקת גלאי שקר ביוזמתה ונמצאה דוברת אמת, אף שהשרה הסבירה לה שאין צורך בכך.

לאחר שיחה זו ביצעו עוד שתי עובדות מלשכתה של השרה מיזמתן ובמימון בדיקת פוליגרף; שתיהן הודיעו לשרה על תוצאות הבדיקה ואחת מהן אף הציגה לשרה את המסמך שהיה בן עמוד אחד, שבו צוינו תוצאות הבדיקה, והשרה עיינה בו במהירות רבה מאוד.

עובדים במשרות אמון במשרד התרבות, שהם בחלקם צעירים, תלויים תלות יתרה בתקינות יחסיהם עם השרה בכל הנוגע להמשך העסקתם, ולכן ייתכן שיבצעו בדיקת גלאי שקר ביוזמתם, עקב רצונם לרצות את השרה ולהוכיח לה כי מקור ההדלפה אינו בהם. בכך הם עלולים להיקלע למצב שבו הם מוותרים, כביכול מבחירתם, על זכותם לכבוד ולפרטיות.

הנחיית היועמ"ש אינה עוסקת בביצוע בדיקת גלאי שקר ביוזמת העובד, ועל כן לא נמצא ליקוי בדרך פעולתה של השרה ושל גורמים אחרים במשרד התרבות בעניין זה. עם זאת, נוכח מעמדם של העובדים במשרות אמון ונסיבות העסקתם, כמתואר

2 ראו "דוח הוועדה לעניין פוליגרף בראשותו של נשיא בית המשפט העליון לשעבר יצחק כהן, שבט התשמ"א-ינואר 1981", עמ' 26-27, שם נאמר בעניין זה: "השימוש בפוליגרף עלול לגרום לפגיעה בזכויות אזרח שונות, כגון זכותו של האזרח שלא להפיל את עצמו וזכותו לפרטיות. אמנם כל בדיקה [כך במקור] פוליגרף נעשית מרצונו של הנבדק, אך במציאות לא פעם הסכמתו של הנבדק היא תוצאה של אילוצים שונים שבפניהם הוא עומד. החף שמסכים לעבור בדיקת פוליגרף, ספק גדול אם הוא יודע אל נכון למה הוא נכנס. משנקשר אל המכשיר, והוא מגלה במה דברים אמורים, כבר מאוחר מדי לחזור בו מהסכמתו. רבים שעברו בדיקות פוליגרף מצביעים על תחושה זו של חשיפה וחוסר אונים הגובלים בהשפלה, גם אם נמצאו דוברי אמת". דברים אלה של הוועדה מצוטטים גם בחוות דעת של משרד מבקר המדינה בנושא "השימוש בפוליגרף בתהליך בדיקת מהימנותם של מועמדים לתפקידים רגישים" ממרץ 1997.

לעיל, טוב הייתה עושה השרה אילו הייתה נוקטת עמדה נחרצת יותר על מנת להניא את עובדי לשכתה מביצוע בדיקות גלאי שקר ביומתם. ייתכן כי בחירתה של השרה לעיין בתוצאת בדיקה כזאת, גם אם מדובר בעיון שטחי בלבד, ובחירתה לציין לפני עובדי הלשכה כי אחת העובדות ביצעה את הבדיקה ונמצאה דוברת אמת, הביאה חלק מעובדי הלשכה לידי מחשבה כי כדי להפיס את דעתה של השרה ולהוכיח לה כי מקור ההדלפה אינו בהם - יש לבצע בדיקות גלאי שקר פרטיות.

ההמלצות העיקריות

על המעורבים בהסדרת הנושא של ניהול המידע במשרדי הממשלה לקבוע בהקדם הנחיות מחייבות בסוגיית ניהול הדוא"ל הארגוני, ובפרט הנחיות האוסרות על שימוש בדוא"ל פרטי לצורכי עבודה.

נוכח ממצאי הביקורת המתוארים לעיל ונוכח האפשרות לפגיעה חמורה בזכותם של עובדי מדינה לפרטיות - יש מקום שהיועמ"ש ונציב שירות המדינה יחדדו את הנחיותיהם בנושא בדיקות גלאי שקר, לרבות ההנחיות לגבי ביצוע בדיקות כאלה ביוזמה של העובדים במקרים של הדלפות ושל משברי אמון.

סיכום

בבדיקת דרך פעולתה של לשכת שרת התרבות והספורט עלו שני נושאים עקרוניים שיש להסדיר אותם ולחדד את ההנחיות בעניינם.

הנושא האחד הוא שימוש של עובדים בדוא"ל פרטי לצורכי עבודה. שימוש כזה עלול לפגוע בביטחון המידע המועבר באמצעות דוא"ל כאמור, לפגוע ביכולת של משרדי הממשלה לתעד את פעולותיהם וגם לפגוע ביכולת של גורמי ביקורת חיצוניים, כמו משרד מבקר המדינה והחשב הכללי, לפקח על הפעולות. על גנ המדינה ונש"ם, האחראים להסדרת נושא ניהול המידע במשרדי הממשלה, לקבוע בהקדם הנחיות מחייבות בסוגיית ניהול הדוא"ל הארגוני, ובפרט הנחיות המחייבות להשתמש בדוא"ל כאמור ולא בדוא"ל פרטי לצורכי עבודה.

הנושא השני הוא ביצוע בדיקות גלאי שקר ביומתם של עובדים המועסקים בלשכת שרת התרבות והספורט במשרות אמון, בלי שהשרה נקטה עמדה נחרצת דייה על מנת להניא אותם מלעשות זאת. מכיוון שביצוע בדיקות כאמור עלול לגרום לפגיעה חמורה בזכותם של עובדי מדינה לפרטיות - יש מקום שהיועמ"ש ונציב שירות המדינה יחדדו את הנחיותיהם בנושא, לרבות את ההנחיות לגבי ביצוע בדיקות פרטיות ביוזמה של העובדים במקרים של הדלפות ושל משברי אמון.

מבוא

שרת התרבות והספורט ח"כ מירי רגב (להלן - שרת התרבות והספורט או השרה) נכנסה לתפקידה ב-15.5.15. מנכ"ל משרד התרבות והספורט (להלן - משרד התרבות או המשרד) מר יוסי שרעבי נכנס לתפקידו ב-15.7.15.

בלשכת שרת התרבות והספורט הועסקו 13 עובדים במשרות אמון, במעמד של עובדי מדינה: ראש המטה המוניציפלי דאז מר איתן כהן (להלן - הרמ"ט לשעבר) אשר סיים את תפקידו במאי 2016, ובמסגרת תפקידו היה אמון על הקשר בין המשרד לרשויות המקומיות ובתפקידו הקודם שימש יועץ פוליטי לשרה; מנהלת הלשכה של השרה; דוברת השרה; יועצת השרה לענייני כנסת וחקיקה; עוזרת מקצועית לשרה; עוזרת אישית לשרה; ורכזות הלשכה של השרה. כמו כן העסיקה השרה בחצי משרה יועץ תקשורת בשכר, במעמד של יועץ חיצוני.

בין אוגוסט לנובמבר 2015 הודלפו לכלי תקשורת אלקטרוניים כמה פעמים שיחות שקיימו השרה ובכירי משרד התרבות והספורט וכן פרטים מתכתובות אישיות בנושאים שבטיפול המשרד והרמ"ט לשעבר.

1. ב-30.8.15 שודרה בערוץ 10 כתבת תחקיר, ובה הושמעה הקלטה של קטע משיחת טלפון שקיימה השרה עם עובדי לשכתה ועם בעלי תפקידים במשרד התרבות. קטע השיחה עסק בתיאום פנים-משרדי ובהכנת השרה ובעלי תפקידים במשרד למסיבת עיתונאים שבה היו אמורים להציג את המיזם של השרה - "לא לדאגוסט"³.

2. ב-11.11.15 שודרה בערוץ 10 עוד כתבה, ובה הוצגו תכתובות של הרמ"ט לשעבר בנושאים שבטיפולו של המשרד; התכתובות נכללו ביומן שניהל הרמ"ט לשעבר. על פי הכתבה צוינו ביומן מועדי פגישות, תפקידים שיש לאיש במועצות שמשרד התרבות אחראי להן ושמות של פעילי מפלגת הליכוד שהיו לכאורה מועמדים להתמנות לתפקידים אלו.

במהלך אותה התקופה, וגם לאחריה, התקבלו במשרד מבקר המדינה תלונות ומידעים על פעולתה של לשכת שרת התרבות והספורט. התלונות והמידעים היו בנושאים האלה: ריבוי שעות נוספות של עובדי לשכת השרה ללא אישור; מספרם הרב של עובדי לשכת השרה המועסקים במשרות אמון; מינויים פוליטיים שביצעו השרה והרמ"ט לשעבר במשרד התרבות ובמוסדות שבאחריותו; היבטים לא תקינים בפרויקט "לא לדאגוסט", ובהם אי-תקינות התהליך לבחירת הרשויות המקומיות שהשתתפו בפרויקט, וכן בחירת משרד הפרסום שהופקד על מסע הפרסום של הפרויקט ללא מכרז, בשל היכרות קודמת של השרה עם הבעלים שלו; בדיקת גלאי שקר (פוליגרף) שביצעו עובדי הלשכה. בעקבות תלונות ומידעים אלו הודיע מבקר המדינה בנובמבר 2015 למשרד התרבות על החלטתו לבדוק את הנושאים האמורים.

3 במסגרת המיזם "לא לדאגוסט" נועדה להתבצע באוגוסט 2015 פעילות ספורט ותרבות עבור משפחות בערים נבחרות בפריפריה. המיזם יושם ב-20 רשויות מקומיות.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2015 עד אפריל 2016 בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים שהועלו בתלונות ובמידעים כאמור, וכן ביצע בדיקה בנושא השימוש של הרמ"ט לשעבר בתיבת הדואר האלקטרוני (להלן - דוא"ל) הפרטית שלו לצורכי עבודתו במשרד.

הבדיקה נעשתה במשרד התרבות, במועצה הלאומית לספורט ובמועצה להסדר ההימורים בספורט. בדיקת השלמה נעשתה בארכיון המדינה.

שימוש הרמ"ט לשעבר בתיבת דוא"ל פרטית

1. נוהל אבטחת מידע במשרד קובע בין היתר כי אין לבצע תכתובות בנושאי עבודה באמצעות תיבות דואר אלקטרוני (להלן - דוא"ל) פרטיות של חברות כגון hotmail, yahoo ו-gmail. ב-12.5.15 שלח מנהל אגף הביטחון, החירום והסייבר במשרד (להלן - אגף הביטחון) חוזר ריענון נהלים לעובדי המשרד, ובו הדגיש שוב הוראה זו. אגף הביטחון מבצע תדריך פרטני לכל עובד חדש בנושא אבטחת מידע, ובו מוסברים בין היתר כללי השימוש בדוא"ל. על פי הודעתו של קצין הביטחון הוא עשה לרמ"ט לשעבר לשעבר תדריך ביטחוני כאמור ב-21.5.15.

הבדיקה העלתה כי במשך כל תקופת כהונתו השתמש הרמ"ט לשעבר בדוא"ל הפרטי שלו לצורכי עבודתו במשרד, וכי מיעט להשתמש בדוא"ל המשרדי שנפתח לשימוש.

יש להעיר לרמ"ט לשעבר כי דרך פעולה זו אסורה בתכלית האיסור - היא מנוגדת לנוהלי אבטחת המידע במשרד התרבות, אינה מאפשרת תיעוד של פעולות המשרד ופוגעת בביצוע הבקרה עליהן - מצד משרד מבקר המדינה או מצד כל משרד ממשלתי אחר.

הרמ"ט לשעבר מסר בתשובתו כי הוא מקבל את ההערה בעניין זה. הרמ"ט לשעבר ציין כי "בשימוש [בדוא"ל הפרטי] לא הייתה כוונה שלילית".

2. משרדי הממשלה מתעדים בפרוטרוט את פעילותם⁴. חלק ניכר מהתיעוד נעשה ברשומות אלקטרוניות, לרבות בדוא"ל; השימוש ברשומות כאמור הולך וגובר עם השנים. החובה לשמור את המידע של הגופים הציבוריים באופן נאות נקבעה בכמה דינים⁵ וכן בהנחיות של גנז המדינה לגבי שמירתו וביעורו של חומר ארכיוני,

4 בעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2016** (2016), בפרק "ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי ממשלה", עמ' 151-172, וכן בפרק "היבטים בניהול ארכיון המדינה", עמ' 265-306.

5 חוק הארכיונים, התשט"ו-1955; תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986; צו הארכיונים (הכרה על מוסדות מדינה), התשכ"ו-1966.

במשך כל תקופת כהונתו השתמש הרמ"ט לשעבר בדוא"ל הפרטי שלו לצורכי עבודתו במשרד, וכי מיעט להשתמש בדוא"ל המשרדי שנפתח לשימוש

כהגדרתו בחוק⁶. החובה החלה על משרדי הממשלה לנהל את רשומותיהם באופן מקצועי ושיטתי נוגעת הן לרשומות השמורות על גבי נייר או על גבי אמצעים פיזיים אחרים והן לרשומות האלקטרוניות. יש לשמור את הרשומות לתקופות שנקבעו בתקנות ולאפשר את הגישה אליהן ואת היכולת לאחזרן בפרק זמן סביר.

על פי חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, והתקנות שהותקנו על פיו, גזר המדינה יפקח על הארכיונים בגופי הממשל, על שמירת החומר הארכיוני בהם ועל ביעורו. באוקטובר 2015 הפיץ גזר המדינה למנהלים הכלליים ולמנהלי מערכות המידע של משרדי הממשלה הנחיות בעניין ניהול המידע, לרבות הנחיה ליידע את עובדי המדינה על חובתם לנהל את הדוא"ל הארגוני שלהם בתיבת הדואר הארגונית ולא בתיבת הדואר הפרטית.

מאז ניתנו הנחיות אלה לא בחן גזר המדינה את מידת יישומן, וממילא לא קיבל ממשרדי הממשלה מידע על פעולותיהם בעניין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2016 ציין גזר המדינה כי "המעבר לניהול דיגיטלי של מידע וההכרה ההולכת וגוברת בדבר הצורך בניהול מידע וידע אפקטיבי לצורך התייעלות, שיפור תהליכי קבלת ההחלטות ושימור הזיכרון הארגוני וההיסטורי חידדה את הצורך בגיבוש מדיניות ניהול מידע וידע ממשלתית". גזר המדינה הוסיף כי על פי המסתמן בדיוני הצוות לניהול המידע במשרדי הממשלה, תפעל נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) "לגיבוש מדיניות ניהול מידע וידע ממשלתית... כמו כן, תגובש תכנית פרויקטלית ליישום המדיניות, המבוססת על תשתיות אנושיות, תהליכיות וטכנולוגיות תומכות. במסגרת זו ייבחן גם אופן ניהול המידע הארגוני בדוא"ל".

נש"ם מופקדת על קביעת הנחיות שמטרתן להבטיח את פעילותם התקינה של משרדי הממשלה. בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) מפורטות הוראות נש"ם בדבר מעמדם של מסמכים הנוצרים במהלך עבודתו של עובד מדינה; כן נקבעה בתקשי"ר החובה לתייק ולשמור מסמכים אלה. עם זאת, התקשי"ר אינו קובע במפורש כיצד לנהל רשומות אלקטרוניות ודוא"ל.

נש"ם לא הבהירה בהנחיותיה לעובדי המדינה שעליהם לנהל תכתובות הנוגעות לעבודתם רק באמצעות הדוא"ל המשרדי.

ניהול ושימור נאותים של רשומות מתחייבים אפוא מהוראות חוק הארכיונים, מנהלי המשרדים ומכללי המינהל התקין, וכן עקב ההשפעה המכרעת שיש לכך על עבודה תקינה ויעילה של המינהל הציבורי. נוסף על כך, ניהול ושימור

6 לפי חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, חומר ארכיוני הוא כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר, וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום, סרט, תקליט וכיוצא באלה, המצויים ברשותו של מוסד ממוסדות המדינה ויש להם ערך של מקור, וכן כל חומר כאמור המצוי בכל מקום שהוא, שיש בו עניין לחקר העבר, העם, המדינה או החברה או שהוא קשור לזכרם או לפעולתם של אנשי שם.



השימוש בדוא"ל פרטי פוגע לא רק בביטחון המידע המועבר באמצעותו, אלא כאמור גם ביכולת של משרדי הממשלה לתעד את פעולותיהם, לשמר את רשומותיהם ולבצע בקרה פנימית על פעולותיהם. נוסף על כך פוגע שימוש כזה ביכולת של גופים חיצוניים, למשל משרד מבקר המדינה והחשב הכללי, לפקח על פעולותיהם של המשרדים

נאותים כאמור מקלים מאוד על גורמים שונים (כמו המגזר השלישי וגורמי הפיקוח והביקורת, וכן על הציבור הרחב) את השימוש ברשומות. כמו כן, היכולת של משרדי הממשלה לנהל ולאחזר באופן שיטתי ויעיל את המידע הנוצר ומתקבל במשרדיהם היא אחד מעמודי התווך של עקרונות הרציפות השלטונית והמשילות.⁷

השימוש בדוא"ל פרטי פוגע לא רק בביטחון המידע המועבר באמצעותו, אלא כאמור גם ביכולת של משרדי הממשלה לתעד את פעולותיהם, לשקף אותן, לשמר את רשומותיהם ולבצע בקרה פנימית על פעולותיהם. נוסף על כך פוגע שימוש כזה ביכולת של גופים חיצוניים, למשל משרד מבקר המדינה והחשב הכללי, לפקח על פעולותיהם של המשרדים.

זמן קצר לאחר שהפיץ הגנז את ההנחיות לניהול דוא"ל, הקים משרד ראש הממשלה צוות ל"ניהול המידע במשרדי הממשלה". הצוות טרם הגיש את המלצותיו.

על המעורבים בהסדרת הנושא של ניהול המידע במשרדי הממשלה לקבוע בהקדם הנחיות מחייבות בסוגיית ניהול הדוא"ל הארגוני, ובפרט הנחיות האוסרות על שימוש בדוא"ל פרטי לצורכי עבודה.

בדיקת תלונות על פעולות בלשכת שרת התרבות והספורט

1. קיימים סייגים לגבי הרשות של המעסיקים, לרבות משרדי ממשלה לבצע בדיקה בתיבות הדוא"ל המשרדיות של העובדים בהם. בדיקה כזאת, לרבות מיון וסינון של הודעות פרטיות של עובד מכלל ההודעות המצויות בתיבת הדוא"ל המשרדית שלו, יכולה להתבצע רק בהסכמת ובנוכחותו של העובד.

מאחר שהרמ"ט לשעבר ניהל את ענייני עבודתו, ובכלל זה מסר את ענייני עבודתו, ובכלל זה מסר את הנחיותיו, בעיקר באמצעות הדוא"ל הפרטי שלו, לא יכול היה משרד מבקר המדינה לבדוק מסמכים שכללו בקשות שהופנו לרמ"ט לשעבר גורמים שונים, הנחיות שנתן הרמ"ט לשעבר וכן עניינים אחרים הקשורים לעבודתו. עקב כך לא ניתן היה להשלים את הבדיקה בנושא המיניוים הפוליטיים במשרד התרבות. בכפוף לכך, במסמכים שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה לא נמצאו עדויות לכך שהשרה ביצעה מינויים פוליטיים. כמו כן, לא נמצאה כל ראיה להיכרות מוקדמת בין השרה לבין בעלי משרד הפרסום שנבחר לקידום הפרויקט "לא לדאוגוסט".

משרד מבקר המדינה בדק את המידע שהגיע אליו בעניין מספרם הרב לכאורה של עובדי לשכת השרה המועסקים במשרות אמון, וכן את ביצוען לכאורה של שעות נוספות של עובדי לשכת השרה בהיקף גדול וללא אישור.

בבדיקה לא נמצא כי מספרם של עובדי לשכת השרה המועסקים במשרת אמון חרג מהמספר שקבעה נש"ם. וכן לא נמצא כי עובדי לשכת השרה עבדו שעות נוספות רבות וקיבלו עבורן תמורה, בלי שניתן להם אישור לכך.

בביצוע בדיקות גלאי שקר לעובדי שירות המדינה נהוג אך ורק לצורך קביעת התאמה של אדם למשרה הדורשת סיווג ביטחוני. מאחר שבדיקת גלאי שקר היא הליך חודרני אשר פוגע פגיעה ממשית בזכותו של הנבדק לפרטיות, וכן נוכח הספק לגבי רמת האמינות של הבדיקה, פרסם היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) הנחיה בדבר "שימוש בבדיקות פוליגרף על-ידי רשויות המדינה" (להלן - הנחיית היועמ"ש)⁸. הנחיית היועמ"ש קובעת מפורשות כי מאחר שבדיקת גלאי שקר פוגעת פגיעה קשה בזכות לפרטיות ובזכות לכבוד האדם⁹, רשויות המדינה אינן רשאיות לבצעה, אלא במקרה שיש להם הסמכה

מעורבות השרה בביצוע בדיקות גלאי שקר בלשכתה

הנחיה מס' 3.1102 מ-9.11.03. ההנחיה עודכנה ב-8.9.09.

8 ראו "דוח הוועדה לעניין פוליגרף בראשותו של נשיא בית המשפט העליון לשעבר יצחק כהן, שבת התשמ"א-ינואר 1981", עמ' 26-27, שם נאמר בעניין זה: "השימוש בפוליגרף עלול לגרום לפגיעה בזכויות אזרח שונות, כגון זכותו של האזרח שלא להפיל את עצמו וזכותו לפרטיות. אמנם כל בדיקה [כך במקור] פוליגרף נעשית מרצונו של הנבדק, אך במציאות לא פעם הסכמתו של הנבדק היא תוצאה של אילוצים שונים שבפניהם הוא עומד. החף שמסכים לעבור בבדיקת פוליגרף, ספק גדול אם הוא יודע אל נכון למה הוא נכנס. משנקשר אל המכשיר, והוא מגלה במה דברים אמורים, כבר מאוחר מדי לחזור בו מהסכמתו. רבים שעברו בבדיקות פוליגרף מצביעים על תחושה זו של חשיפה וחוסר אונים הגובלים בהשפלה, גם אם נמצאו דוברי אמת". דברים אלה של הוועדה מצוטטים גם בחוות דעת של משרד מבקר המדינה בנושא "השימוש בפוליגרף בתהליך בדיקת מהימנותם של מועמדים לתפקידים רגישים" ממרץ 1997.

מפורשת לכך בחוק או במסגרת תהליך חקירה סטטוטורי או במקרים מיוחדים כאשר קיים אינטרס ציבורי חיוני המצדיק זאת ובאישור מראש של היועמ"ש. לגבי ההסמכה בחוק צוין בהנחיית היועמ"ש כי היא קיימת כיום רק לצורך קביעת סיווג ביטחוני. הנחיית היועמ"ש מדגישה כי "ככלל, בדיקה של הדלפה מגוף ציבורי לאיתור המדליף, אינה, כשלעצמה, בגדר 'המקרים המיוחדים' כאמור" (ההדגשה אינה במקור). נוסף על כך עודכנו הוראות התקשי"ר, ונקבע בהן איסור לבצע בדיקות גלאי שקר לעובדי המדינה, אלא בהליכי חקירה ולפי כללים ברורים שנקבעו¹⁰.

2. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי 4 מ-13 העובדים המועסקים במשרד התרבות במשרות ארון ביצעו בדיקת גלאי שקר ביוזמתם ובמימונם. להלן פרטים:

א. ב-1.9.15, יומיים לאחר שידור הכתבה הראשונה, ביצע יועץ חיצוני לשרה בדיקת גלאי שקר ביוזמתו ובמימונו במכון פרטי. תוצאות הבדיקה העלו שהיועץ החיצוני דיבר אמת כשטען כי הוא אינו המדליף של שיחת הטלפון שהושמעה בכתבה. היועץ החיצוני הודיע לשרה על ביצוע הבדיקה ועל תוצאותיה.

למחרת, ב-2.9.15, קיימה השרה שיחת ועידה, שבה השתתפו מנכ"ל משרדה, סמנכ"ל משאבי אנוש במשרד ומנהל אגף הביטחון במשרד. בשיחה ביקשו השרה והמנכ"ל לבחון אפשרות לבצע בדיקת גלאי שקר לעובדים. מנהל אגף הביטחון וסמנכ"ל משאבי אנוש הבהירו לשרה ולמנכ"ל כי על פי נוהלי נש"ם, חל איסור לבצע בדיקות גלאי שקר לעובדי שירות המדינה במסגרת חקירות משמעת, ללא אישור מקדים של היועמ"ש. באותו יום פנה המנכ"ל בשיחה טלפונית גם ליועצת המשפטית של המשרד, ואף היא הבהירה לו כי חל איסור לבצע בדיקות כאמור.

ב. כחודשיים לאחר מכן, לאחר ששמעה כי אחד היועצים של השרה ביצע בדיקת גלאי שקר, החליטה עובדת בלשכת השרה לבצע גם היא בדיקה כזאת במכון פרטי ובמימון עצמי. לדברי אותה עובדת, לפני ביצוע הבדיקה היא התייעצה בנושא עם מנכ"ל משרד התרבות ועם הרמ"ט לשעבר ואף סיפרה לשרה על כוונתה לבצע את הבדיקה.

הביקורת העלתה כי השרה אמרה לעובדת כי אין צורך שתבצע בדיקה כאמור. ואולם הן השרה והן מנכ"ל משרדה לא הבהירו לה באופן חד-משמעי שעל פי הנחיות היועמ"ש והוראות התקשי"ר אסור למשרד לבצע לעובדיו בדיקת גלאי שקר. העובדת ביצעה את הבדיקה ב-12.11.15, ונמצא בה כי דיברה אמת כשטענה שלא הדליפה את השיחה הטלפונית לתקשורת. זמן לא רב לאחר ביצועה של הבדיקה הודיעה העובדת לשרה על תוצאותיה. יצוין כי השרה טענה במכתב ששלחה לפרקליט המדינה ב-9.12.15 כי אותה עובדת עשתה את הבדיקה בניגוד לדעתה.

נוכח ההדלפות לתקשורת והאווירה הקשה שנוצרה בלשכת השרה, החליטה השרה לקיים שיחת צוות. לשיחה, שהתקיימה ב-15.11.15, זומנו



**בשל ההדלפות
מלשכת השרה
ומשבר האמון שפקד
את הלשכה ביצעו
אפוא 4 מ-13
העובדים המועסקים
בלשכת השרה
במשרות אמון בדיקות
גלאי שקר על
חשבונם, כדי להציג
את תוצאותיהן לשרה**

כל המועסקים במשרות אמון בלשכה: מנהלת הלשכה, רכזות הלשכה, יועצת השרה, עוזרות השרה, דוברת השרה והרמ"ט לשעבר. משתתפים בשיחה ציינו בין היתר כי הם "רואים צורך וחשיבות רבה בבדיקת פוליגרף בלשכה", כדי להשיב את האמון בין השרה לעובדי הלשכה, אולם השרה ציינה כי "הפתרון אינו רלוונטי כרגע". השרה הוסיפה כי יש עובדת שכבר ביצעה בדיקת גלאי שקר ביוזמתה ונמצאה דוברת אמת, אף שהשרה הסבירה לה שאין צורך בכך.

ג. יום לאחר אותה שיחה, ב-16.11.15, ביצעה עוד עובדת בלשכת השרה בדיקת גלאי שקר במכון פרטי ובמימון עצמי. לפני ביצוע הבדיקה התייעצה העובדת בנושא עם הרמ"ט לשעבר, וזה אמר לה שמאחר שהוא אינו יכול לבקש מעובדים לעשות בדיקה כאמור, "שכל אחד יעשה מה שהוא חושב ומרגיש, ומי שמעיק עליו שיעשה ובכך יסיר מעליו את המועקה". אותה עובדת הודיעה לשרה, לראש לשכתה ולרמ"ט לשעבר כי עשתה את הבדיקה ונמצאה דוברת אמת.


ד. כמה ימים לאחר מכן החליטה עובדת נוספת בלשכת השרה לבצע בדיקת גלאי שקר במכון פרטי ובמימון עצמי. בבדיקה נמצא כי גם עובדת זו דיברה אמת כאשר טענה כי לא הדליפה את השיחה לתקשורת. העובדת הציגה לשרה את המסמך, שהיה בן עמוד אחד, שבו צוינו תוצאות הבדיקה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ-4.9.16 ציינה העובדת הנוספת: "כאשר נכנסתי אל חדר השרה עם תוצאות בדיקת הפוליגרף הגשתי לה את המסמך היא הביטה בו במהירות רבה מאוד, קיפלה אותו לשניים והחזירה לי".

בשל ההדלפות מלשכת השרה ומשבר האמון שפקד את הלשכה ביצעו אפוא 4 מ-13 העובדים המועסקים בלשכת השרה במשרות אמון בדיקות גלאי שקר על חשבונם, כדי להציג את תוצאותיהן לשרה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ-1.9.16 מסרה שרת התרבות והספורט כי בישיבה שקיימה עם צוות משרדה הבהירה כי "בדיקת פוליגרף אינה מהווה פתרון כלל". השרה ציינה: "העובדות שביצעו בדיקת פוליגרף ונמצאו דוברות אמת, מסרו לי בדיעבד על כך ועל תוצאות הבדיקה אולם למיטב זכרוני לא עיינתי בתוצאות".

שרת התרבות והספורט הוסיפה: "לא רק שלא ביקשתי מעובדי לשכתי לבצע בדיקות פוליגרף, אלא הבהרתי להם מספר פעמים הן באופן מרוכז והן בפנייה אישית ליועצי בלשכה (ששה במספר) ולמנהלת הלשכה, כי אני מבקשת שלא לבצע בדיקה".



 נוכח מעמדם של

 העובדים במשרות

 אמון ונסיבות

 העסקתם, טוב הייתה

 עושה השרה אילו

 הייתה נוקטת עמדה

 נחרצת יותר על מנת

 להניא את עובדי

 לשכחה מביצוע

 בדיקות גלאי שקר

 ביוזמתם

עובדים במשרות אמון במשרד התרבות, שהם בחלקם צעירים, תלויים תלות יתרה בתקינות יחסיהם עם השרה בכל הנוגע להמשך העסקתם, ולכן ייתכן שיבצעו בדיקת גלאי שקר ביוזמתם, עקב רצונם לרצות את השרה ולהוכיח לה כי מקור ההדלפה אינו בהם. בכך הם עלולים להיקלע למצב שבו הם מוותרים, כביכול מבחירתם, על זכותם לכבוד ולפרטיות.

הנחיית היועמ"ש אינה עוסקת בביצוע בדיקת גלאי שקר ביוזמת העובד, ועל כן לא נמצא ליקוי בדרך פעולתה של השרה ושל גורמים אחרים במשרד התרבות בעניין זה. עם זאת, נוכח מעמדם של העובדים במשרות אמון ונסיבות העסקתם, כמתואר לעיל, טוב הייתה עושה השרה אילו הייתה נוקטת עמדה נחרצת יותר על מנת להניא את עובדי לשכחה מביצוע בדיקות גלאי שקר ביוזמתם. ייתכן כי בחירתה של השרה לעיין בתוצאות בדיקה כזאת, גם אם מדובר בעיון שטחי בלבד, ולציין לפני עובדי הלשכה כי אחת העובדות ביצעה את הבדיקה ונמצאה דוברת אמת, הביאה חלק מעובדי הלשכה לידי מחשבה כי כדי להפיס את דעתה של השרה ולהוכיח לה כי מקור ההדלפה אינו בהם - יש לבצע בדיקות גלאי שקר פרטיות.

נוכח ממצאי הביקורת המתוארים לעיל ונוכח האפשרות לפגיעה חמורה בזכותם של עובדי מדינה לפרטיות - יש מקום שהיועמ"ש ונציב שירות המדינה יחדדו את הנחיותיהם בנושא בדיקות גלאי שקר, לרבות הנחיות לגבי ביצוע בדיקות כאלה ביוזמה של העובדים במקרים של הדלפות ושל משברי אמון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-21.12.16 מסר היועמ"ש כי הנחייתו בעניין "קובעת רשימה סגורה וברורה של מקרים בהם רשויות המדינה יכולות לעשות שימוש בבדיקת פוליגרף, ואת התנאים לכך". היועמ"ש הוסיף כי בכוונתו לחדד הנחיה זו.

סיכום

בבדיקת דרך פעולתה של לשכת שרת התרבות והספורט עלו שני נושאים עקרוניים שיש להסדיר אותם ולחדד את ההנחיות בעניינם.

הנושא האחד הוא שימוש של עובדים בדוא"ל פרטי לצורכי עבודה. שימוש כזה עלול לפגוע בביטחון המידע המועבר באמצעות דוא"ל כאמור, לפגוע ביכולת של משרדי הממשלה לתעד את פעולותיהם וגם לפגוע ביכולת של גורמי ביקורת חיצוניים, כמו משרד מבקר המדינה והחשב הכללי, לפקח על הפעולות. על גנז המדינה ונש"ם, האחראים להסדרת נושא ניהול המידע במשרדי הממשלה, לקבוע בהקדם הנחיות מחייבות בסוגיית ניהול הדוא"ל הארגוני, ובפרט הנחיות המחייבות להשתמש בדוא"ל כאמור ולא בדוא"ל פרטי לצורכי עבודה.

הנושא השני הוא ביצוע בדיקות גלאי שקר ביוזמתם של עובדים המועסקים בלשכת שרת התרבות והספורט במשרות אמון, בלי שהשרה נקטה עמדה נחרצת דייה על מנת להניא אותם מלעשות זאת. מכיוון שביצוע בדיקות כאמור עלול לגרום לפגיעה חמורה בזכותם של עובדי מדינה לפרטיות - יש מקום שהיועמ"ש ונציב שירות המדינה יחדדו את הנחיותיהם בנושא, לרבות את ההנחיות לגבי ביצוע בדיקות פרטיות ביוזמה של העובדים במקרים של הדלפות ושל משברי אמון.

