

ירושלים, כ"א חשוון, תש"פ  
19 נובמבר, 2019

## נוהל עבודה בעניין איתור של מידע ומסמכים המצויים במערכות המידע של

### גופים מבוקרים ברשות המבצעת ואיסופם בידי מבקר המדינה ועובדיו בעת

#### מילוי תפקידם על פי דין

#### א. כללי

קימו של ממשל יעיל הפועל בהתאם לעקרונות של חוקיות, יעילות, חסכון וטוהר מידות הוא אינטרס ציבורי ראשון במעלה. ביקורת המדינה, שיסודותיה נטועים בחוק-יסוד: מבקר המדינה, היא בעלת חשיבות רבה להגשמת עקרונות אלה.

סמכויות מבקר המדינה המעוגנות בחוק-יסוד: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, ובכלל זה הסמכות החוקתית לקבל מגופים מבוקרים מידע ומסמכים שלדעת המבקר דרושים לו לצרכי הביקורת, נועדו להקנות למבקר המדינה את הכלים למלא את תפקידיו באופן עצמאי ובלתי תלוי. אשר על כן על הממשלה, בכל רבדיה וזרועותיה, לשתף פעולה עם עבודת מבקר המדינה ולסייע בידי עובדיו למלא את תפקידיהם על פי דין. בהקשר זה מעגן חוק-יסוד: מבקר המדינה, ברמה החוקתית את החובה של גוף מבוקר להמציא "למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצרכי הביקורת". חובה זו חלה על מסמכים פיזיים ומסמכים השמורים במדיה ממוחשבת כאחד.

בבואו למלא את תפקידו ולהפעיל את סמכויותיו לפי סעיף 3 לחוק-יסוד: מבקר המדינה, יפעיל מבקר המדינה בהתאם לתכלית לשמן נועדו, ובמקרים שבהם מתעורר חשש לפגיעה בזכויות יסוד – בריסון, בסבירות ובמידתיות. תשומת לב מיוחדת ניתנת לזהירות מפני פגיעה שלא לצורך בזכות הפרטיות. לצורך כך מנחה מבקר המדינה את עובדיו לפעול באופן זה.

נוכח החשיבות האמורה שיש לביקורת המדינה והרצון להגשים את מטרות הביקורת, גיבשו מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה נוהל עבודה זה. הכללים המעשיים המפורטים להלן ישמשו הן את עובדי משרד מבקר המדינה, בבואם להפעיל את סמכותם מול הגופים המבוקרים, והן את הגופים המבוקרים ועובדיהם.

#### ב. תחולת הנוהל והגדרות

הנוהל חל על כלל המסמכים אשר נוצרו או נתקבלו בקשר לעבודה ובמסגרתה והמצויים במערכות המידע הממוחשבות של הגוף המבוקר או בהתקנים שונים של הגוף המבוקר (כגון מחשבים ניידים ומחשבי טאבלט ולמעט טלפונים ניידים המוקצים לעובדים). הנוהל אינו עוסק במדיות דיגיטליות

אחרות שבהן עושים עובדי הגוף המבוקר שימוש אך אינן בחזקת הגוף המבוקר ואינן מנוהלות על גבי מערכות המחשב של הגוף המבוקר, שהבולטות בהן הן תוכנות למסרים מיידיים המופעלות בטלפון הנייד האישי (כגון SMS או Whatsapp) וכן חשבונות דואר אלקטרוני פרטי (כגון Gmail) של עובדי הגוף המבוקר.

הנוהל חל רק על שלב איתור המסמכים והעברתם לידי משרד מבקר המדינה ואינו עוסק בשאלות של פרסום המידע או השימוש שיעשה מבקר המדינה במידע שהגיע לידיהו כאמור.

לעניין נוהל זה:

"הודעת דוא"ל אישית" - הודעה שמתקיימים בה המאפיינים המנויים בהגדרת "מסמך אישי".

"מסמך" - לרבות מידע כתוב, מוקלט, מוסרט או מצולם.

"מסמך אישי" - מסמך של העובד שלא נוצר, נשמר או נתקבל לצרכי ביצוע תפקידו או תפקיד הגוף המבוקר. מובהר כי מסמך שנוצר, נשמר או נתקבל בקשר לעבודה או במסגרתה לא יחשב למסמך אישי במקרה בו המידע הכלול בו מעלה חשש שנעשו פעולות שלא כדין אף אם לכאורה ניתן היה להעלות טענה כי אין מדובר ב"צרכי העבודה".

### ג. איתור מסמכים במערכות המידע הממוחשבות (זולת התכתבות המתועדת במערכת הדואר האלקטרוני המשרדי)

#### 1. תהליך האיתור והמסירה

עבודת הביקורת, הנמשכת על פי רוב מספר חודשים, נשענת בעיקרה על מסמכים שאסף צוות הביקורת מהגופים המבוקרים, וזאת בהתאם להוראות נוהל זה.

(א) בשלב הבחינה של נושאים פוטנציאליים לביקורת או בשלב פתיחת ביקורת שאושרה בתכנית עבודה נוהג משרד מבקר המדינה לדרוש מהגוף המבוקר, מסמכי תשתית ומסמכי רקע הנוגעים לנושא המבוקר. על הגוף המבוקר לאתר, לאסוף ולהעביר לעובדי מבקר המדינה את המסמכים שנתבקשו, וזאת תוך זמן סביר ומהיר בהתאם לצרכי הביקורת.

(ב) עם זאת, עיקרה של עבודת הביקורת נעשה בדרך של איתור מסמכי הביקורת בהתאם לשיקול הדעת של עובדי משרד מבקר המדינה והנחיותיהם. לצורך כך נדרשים עובדי משרד מבקר המדינה להנחות את תהליך האיתור בהתאם לאמור בנוהל זה וזאת כדי שיהיה בידיהם את כלל המידע והמסמכים הרלוונטיים לצרכי הביקורת. לצורך כך יתאם עובד משרד מבקר המדינה עם עובדי הגוף המבוקר מועדים שבהם יבוצע איתור המסמכים במאגרים הממוחשבים של הגוף המבוקר.

המועדים יתואמו והאיתור ימומש תוך זמן קצר בהתאם לצרכי הביקורת, ובאופן שיאפשר לעובד הגוף המבוקר פרק זמן סביר להיערך לתהליך האיתור.

(ג) איתור מסמכי הביקורת במערכות הממוחשבות של הגוף המבוקר נעשה בעמדות העבודה של הגוף המבוקר ועובדיו. תהליך האיתור נועד לרכז את המסמכים הרלוונטיים לביקורת. הגישה הישירה למידע ולמחשב והקלדת החיפוש תעשנה בידי עובד הגוף המבוקר שיאתר בנוכחות עובד משרד מבקר המדינה את המסמכים במערכות הממוחשבות על פי הנחיותיו של עובד משרד מבקר המדינה. עובד משרד מבקר המדינה יוביל וינתב את תהליך האיתור הדרוש ולשם כך יהיה רשאי לצפות במשך כל תהליך האיתור. כל זאת, זולת אם בחר עובד הגוף המבוקר לאפשר לעובד משרד המבוקר לבצע את איתור המסמכים הרלוונטיים לביקורת בעצמו ולבדו. עובד הגוף המבוקר שבחר לאפשר זאת יחתום על טופס המשקף את היקף הסכמתו ואת זכותו לחזור בו מהסכמתו בכל שלב. העובד ימציא העתק הטופס למנהליו.

אם יתעורר צורך בכך במהלך איתור חומרי הביקורת, עובד הגוף המבוקר יהיה רשאי לבקש הפסקה לזמן סביר לשם בחינה, לרבות היוועצות או ארגון החומרים המצויים במערכת ממוחשבת כדי לממש את האמור בנוהל זה, כגון, שחומר שייחשף או ימסר לא יכלול מידע אישי. וזאת באופן שיבטיח את יעילות הליך האיתור.

(ד) האיתור במערכות הממוחשבות יכול שיעשה בדרכים שונות הנגזרות מצרכי הביקורת ועל פי שיקול הדעת של עובדי משרד מבקר המדינה. כך למשל, תהליך האיתור יכול שיעשה בדרך של איתור תיקיות שלמות בנושא מסוים או של אדם מסוים, סריקה לפי מילות חיפוש או איתור לפי מועדים ותקופות. החתכים ומילות החיפוש, ממוקדות ככל הניתן, יוגדרו בידי עובדי משרד מבקר המדינה. הגישה הישירה למידע ולמחשב והקלדת החיפוש תעשנה כאמור בסעיף (ג).

(ה) אותרו מסמכים, תיקיות וקבצים שסברו עובדי משרד מבקר המדינה כי הם דרושים לביקורת ושאותם יש למסור לפי נוהל זה, יעתיקם עובד הגוף המבוקר למדיה דיגיטלית או ידפיסם וימסרם בו במקום לעובד משרד מבקר המדינה, בכפוף לאמור בפסקה 2(ג) לעניין מסמכים אישיים. עובד משרד מבקר המדינה הוא שיתווה את אופן מסירת החומר – מודפס או על גבי מדיה דיגיטאלית.

(ו) עובד הגוף המבוקר וכל נציג אחר של הגוף המבוקר יעמדו לרשות עובדי משרד מבקר המדינה לצורך ביצוע איתור המסמכים הממוחשבים ומסירתם למשך הזמן ובאופן שינחה עובד משרד מבקר המדינה. עובד משרד מבקר המדינה יתחשב ככל הניתן ביכולות ובאילוצים המנהליים של הגוף המבוקר ובלבד שאלו לא יפגעו באופן בלתי סביר לדעתו ביכולתו למלא תפקידו על פי דין ולהשלים באופן יעיל את עבודת הביקורת.

(ז) יודגש כי תהליך האיתור בעמדות העבודה הממוחשבות נמשך לרוב שעות ארוכות ועל כן הוא מחייב מספר מפגשים ממושכים.

## 2. מסמכים אישיים

(א) מנהל היחידה שבה מתבצעת הביקורת ינחה את עובדיו לוודא כי בתיקיות המסומנות כתיקיות אישיות או פרטיות לא נמצאים אלא מסמכים אישיים כהגדרתם בנזהל ולא נמצאים בהן כל מסמכים של הגוף המבוקר. מסמכים שאינם מסמכים אישיים יועברו לתיקיות הרגילות.

על אף האמור בסעיף 1 בפסקאות (ד) ו-(ה), לא תערך פעולה של איתור כאמור בתיקיות שתויגו במחשב על ידי עובדים כתיקיות המכילות מידע אישי בלבד, לרבות תיקיות ששמן כולל את המילים "אישי" או "פרטי" (להלן – תיקיה אישית). בעת ביצוע הביקורת יתחייב העובד, שהתיקיה המסומנת כאישית או פרטית משויכת לו, וכי התיקיה כוללת מסמכים אישיים בלבד<sup>1</sup>, אלא אם כן העובד נעדר (למשל מטעמי פרישה, מחלה וכדומה).

(ב) אותרו מסמכים שהם מסמכים אישיים שלא בתיקייה האישית, לא ימסרו לידי עובד משרד מבקר המדינה.

## 3. מאגרי מידע הכוללים מידע אישי

(א) מידע אישי של צדדים שלישיים – בעידן הנוכחי, ולצורך מילוי תפקידו, נדרש פעמים רבות משרד מבקר המדינה לקבל ולנתח מאגרי מידע שלמים המוחזקים בידי הגופים המבוקרים וכוללים מידע אישי רב אודות אזרחים, תושבים ופרטים אחרים. המידתיות והסבירות שבהפעלת הסמכות לדרוש מידע יכולות לבוא לידי ביטוי בדרכים שונות, כך למשל – ככל שהדבר אפשרי מבחינת תכלית הביקורת, יועבר מידע ללא פרטים מזהים, יועבר רק חלק מהמידע האישי המזוהה או שיועבר מידע מדגמי.

(ב) במקרים בהם מאגרים אלו כוללים מידע אישי הנוגע לצדדים שלישיים (קרי שאינו של העובדים בגוף המבוקר) מנחה משרד מבקר המדינה את עובדיו לנהוג בריסון ובזהירות ולצמצם ככל הניתן, מבלי לפגוע ביכולתו למלא תפקידיו על פי חוק מבקר המדינה, את היקף הפגיעה האפשרית בזכות לפרטיות. משרד מבקר המדינה ישקול

---

<sup>1</sup> יודגש כי כל מסמך ובכלל זה הודעת דואר אלקטרוני, הנוצר במהלך עבודתו של עובד מדינה, או מתקבל אצלו עקב עבודתו, מהווה חומר ארכיוני כמשמעותו בחוק הארכיונים, התשט"ו-1955. מסמכים אלה שייכים למדינה ועליהם להיות מוחזקים במשרד ויש לשמרם ולתיקם בתיקיות מקצועיות של המשרד, באופן שתהיה אליהם גישה וניתן יהיה לאתרם. בתיקיה המוגדרת אישית או פרטית ישמרו מסמכים אישיים בלבד שלא נוצרו, נשמרו או נתקבלו לצרכי העבודה.

את מכלול השיקולים וינקוט בפתרון המתאים לביקורת שהפגיעה בציודו מצומצמת ככל הניתן.

(ג) זהירות מיוחדת מתחייבת כשנדרש מידע מתוך מאגרי מידע שהם סדרות של נתונים. החיפוש במאגרים אלה הוא כלי רב עוצמה המאפשר בין היתר חילוץ קשרים ותובנות אודות נושאי המידע, החורגים אף מהמידע הגולמי המצוי כשהוא לעצמו. על כן דרישה להעתקה של נתח ממאגר מידע כזה תעשה רק באישור של גורם ניהולי בכיר במשרד מבקר המדינה ותוך הקפדה מיוחדת על שיקולי המידתיות האמורים ויישומם בנסיבות המקרה.

(ד) מנהל מאגר המידע, המצוי מטבע הדברים בפרטיו, יסייע וייעץ לבקשת עובדי משרד מבקר המדינה על בסיס מומחיותו בנושא.

(ה) מסמכים המכילים מידע אישי של העובדים ומשמשים במסגרת העבודה בגוף המבוקר – יחידות המטה של גופים מבוקרים (כגון אמרכלות, ביטחון ורווחה) ומבחר יחידות בממשלה, מחזיקות מאגרי מידע הכוללים מידע אישי אודות עובדי הממשלה, לרבות מסמכים שעשויים להיחשב למסמכים אישיים של העובד. במקרים אלה יפעל משרד מבקר המדינה כאמור בסעיף (א) ו-(ב) לעיל.

#### ד. סוגיות נוספות

1. מסמכים הנוגעים לחקירה שמתנהלת – מסמכים שהם חומר חקירה המוחזק בידי גוף מבוקר שהוא רשות בעלת סמכויות חקירה ואשר נוגעים לחקירה שמתנהלת בעת ביצוע הביקורת, יאותרו ויימסרו ואולם תהליך זה אינו בגדר דבר שבשגרה שכן משרד מבקר המדינה נדרש לכך בעיקר במסגרת מילוי תפקידו בביקורת על גורמי אכיפה ומייצגי המדינה בערכאות. השימוש בחומר שיימסר לצורך גיבוש טיוטת הדוח יעשה על ידי משרד מבקר המדינה לאחר שתישמע עמדת הגוף המבוקר, אשר אחראי על החקירה המתנהלת, בשם לב לאינטרסים הציבוריים הרלוונטיים המפורטים בהנחיית פרקליט המדינה 14.8 ובכפוף לאישור מבקר המדינה או היועץ המשפטי למבקר המדינה. במידת הצורך, במקרים של מחלוקת, זו תלוּבן בשיח בין מבקר המדינה לבין היועץ המשפטי לממשלה.
2. מסמכים שנוצרו בידי גורמים זולת הגוף המבוקר אך מוחזקים בידו – למען הסר ספק מובהר כי מסמכים אלה כפופים לביקורת המדינה ויחולו עליהם כללי נוהל זה.
3. טיוטות – ככלל, טיוטה שנמצאת בשלבי הכנה אצל עובד וטרם הועברה לעיונו של אחר זולתו, לא תימסר לעובד מבקר המדינה.
4. תחנת עבודה ייעודית – הגוף המבוקר רשאי, במקרים בהם ימצא לנכון, להקצות תחנת עבודה ייעודית לצרכי הביקורת שבאמצעותה תינתן גישה למידע רלוונטי לביקורת.

#### ה. גישה למידע המצוי בתיבות אישיות של הדואר האלקטרוני המשרדי

1. בעשור האחרון חל שינוי יסודי בסביבת העבודה של משרדי הממשלה, באופן שמרבית העבודה נעשית על גבי המחשב. מידע ומסמכי עבודה רבים מצויים באופן בלעדי במדיה ממוחשבת ובעיקר בדואר האלקטרוני. משום כך נדרשים עובדי משרד מבקר המדינה גם למידע ומסמכים הנמצאים בתיבות הדואר האלקטרוני המשרדי לצורך ביצוע תפקידם.
2. במקרים מסוימים העובד עושה שימוש בתיבת הדואר שהעמיד לרשותו הגוף המבוקר גם לתכתובת שאינה נוגעת לענייני עבודה או תכתובת מעורבת במסגרתה צפים עניינים אישיים ומקצועיים כאחד ובשל כך נקבעות ההוראות המיוחדות שלהלן, המתחשבות גם בשיקולי הפרטיות.
3. יודגש כי חלק זה של הנוהל חל רק על תיבת דוא"ל שהוקצתה שמית לעובד מסוים, במובחן מתיבה אחרת במשרד, למשל תיבה המשרתת לשכה, יחידה או משימה ייעודית בגוף המבוקר.
4. עובד מבקר המדינה לא יעיין בהודעות אישיות. מובהר כי על תיבת דואר אלקטרוני לא אישית יחולו הכללים החלים על איתור מסמכים כאמור בסעיף ג.1 לעיל.
5. ככלל, בפעולת איתור מסמכים בתיבת דואר אלקטרוני עובד הגוף המבוקר שלו הוקצתה התיבה יבצע את איתור המסמכים, אלא אם העובד הסכים אחרת. תהליך האיתור ייפתח לאחר אישור גורם ניהולי במשרד מבקר המדינה אשר ייקבע על ידי מבקר המדינה וייעשה בהתאם לאמור לעיל בסעיף ג.1. אם בעל תיבת הדואר האלקטרוני אינו יכול לבצע את האיתור במועדים הנדרשים לפי צרכי הביקורת יהיה עליו לקבוע מחליף מטעמו מבין עובדי הגוף המבוקר. לא התאפשר לעובד שהוא בעל תיבת הדואר לבצע את תהליך האיתור, ולא קבע לעצמו מחליף בהקדם, יוקצה לצורך כך עובד אחר בגוף שלדעת מנהל היחידה המבוקרת חשיפתו למידע תגרום לפגיעה הקטנה ביותר האפשריות בפרטיות של בעל תיבת הדוא"ל. על הגוף המבוקר ועובדיו להקפיד כי יישום ההסדרים האמורים בסעיף זה ייעשו במהירות ובלא שיהיה בהם כדי לעכב את עבודת הביקורת.
6. במקרה שבעל תיבת הדוא"ל פרש משירות המדינה רשאי הגוף המבוקר להתיר לו לנכוח בעת האיתור או להקצות עובד אחר שיחליפו בכך.
7. על איתור מידע בתיקיות אישיות בדוא"ל יחולו ההוראות האמורות בסעיף ג.2 לעיל. לא תערך פעולה של איתור בתיקיות דואר שתויגו במחשב על ידי עובדים כתיקיות המכילות חומר אישי או פרטי שלהם בלבד, לרבות תיקיות ששמן כולל את המילים "אישי" או "פרטי". אם אותרו התכתבות או מסמכים שהם אישיים בהליך האיתור הרגיל, הם לא יועברו לידי עובד משרד מבקר המדינה.
8. במקרים חריגים שבהם אותרה הודעה שיש בה התכתבות אישית בצד מידע מקצועי, תודפס ההודעה ועובד הגוף המבוקר ישחיר את החלק המזערי הדרוש כדי למנוע את הפגיעה בפרטיות. ההדפסה וההשחרה יעשו מיד עם איתור ההודעה ובנוכחות עובד משרד מבקר המדינה אך מבלי שהוא ייחשף למידע המושחר. ההשחרה תותיר, ככל הניתן וכל עוד אין בכך משום פגיעה בפרטיות, את המלים המלמדות על ההקשר האישי, שמהן ניתן

- ללמוד כי אמנם המילים שהושחרו הן בעלות אופי אישי מהסוג המתיר אי מסירה לעובדי משרד מבקר המדינה.
9. ביקשו עובד הגוף המבוקר ועובד משרד מבקר המדינה ללבן סוגיה אודות הודעה מסוימת, יעתיק אותה עובד הגוף המבוקר וישמור בתיקיה חדשה ייעודית לכך והאיתור יימשך. לאחר שיוחלט בדבר גורל ההודעה בהתאם לנוהל היא תמחק מהתיקיה הייעודית.
10. אותרו הודעות דואר אלקטרוני שטרם נקראו על ידי העובד שהוא בעל תיבת הדואר, תינתן לעובד הזדמנות לעיין בהן ללא נוכחות עובד משרד מבקר המדינה. העיון בהודעה צריך להיעשות בהקדם האפשרי ולכל היותר תוך זמן סביר בהתחשב במועד ואופי הביקורת.
11. אותרו טיוטות של הודעות דואר אלקטרוני, יהיה דינם כדין טיוטה של מסמך ומובהר כי לא יימסרו לעובד מבקר המדינה.
12. על מסמכים המצורפים להודעת דואר אלקטרוני יחולו הוראות נוהל זה.

#### **ו. ביקורת על מערכות מידע ואיתנות**

בעידן הנוכחי נדרש משרד מבקר המדינה לבצע, בין היתר, ביקורות בתחום מערכות המידע, הסייבר ו-IT. למען הסר ספק יובהר כי ביקורות אלו ייעשו באופן שלא יפגע בקבצי המקור ומערכות המידע של הגוף המבוקר.

#### **ז. מנגנון ליישוב מחלוקות**

עובד הגוף המבוקר רשאי להיוועץ במהלך פעולת האיתור בממונים עליו ובגורמים אחרים במשרד ובלבד שלא יהיה בכך כדי לעכב את פעולת האיתור.

התעוררה שאלה בדבר יישום נוהל זה ייפנה עובד משרד מבקר המדינה ליועץ המשפטי של משרד מבקר המדינה, שיבוא בדברים עם היועץ המשפטי של הגוף המבוקר, אשר יוכל לפנות במידת הצורך - גם אל נציג ייעוץ וחקיקה. כל זאת, בתוך זמן סביר ובלא שהדבר יפגע ביכולתו של משרד מבקר המדינה למלא את תפקידיו על פי דין ולהשלים את מטלת הביקורת באופן יעיל.

מקום שבו יעלה חשש בקרב עובדי משרד מבקר המדינה, כי מידע רלוונטי לביקורת "הוסתר" מעובדי הביקורת יפנה מבקר המדינה לגורמים האמונים על מיצוי בדיקה בעניין כזה. ככל שהסתרת המידע תעלה חשד לביצוע מעשה פלילי יועבר העניין לטיפול היועץ המשפטי לממשלה.

#### **ח. הערכה תקופתית**

משרד מבקר המדינה ולשכת היועץ המשפטי לממשלה יקיימו, בתום 18 חודשים מיום אישורו של נוהל זה, הליך בחינה משותף בנוגע לתקופת היישום לצורך הפקת לקחים.

---

אביחי מנדלבליט  
היועץ המשפטי לממשלה

---

מתניהו אנגלמן  
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור