

מדינת ישראל

משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

נוהל קבלת מידע מוגן מגוף מבוקר והשימוש בו לצורכי ביקורת

יולי 2024



נספחים	מהדורות	אחריות ותחולה	הנחיות הנוהל	הגדרות	הבסיס החוקי והנורמטיבי	המטרות	כללי

הנוהל נכתב מטעמי נוחות בלשון זכר, אך הוא חל על נשים וגברים כאחד.

מדינת ישראל

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

נוהל קבלת מידע מוגן מגופ מבוקר והשימוש בו לצורכי ביקורת

1. כללי

- 1.1. סעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה קובע כי "גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה ימציא למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצורכי הביקורת".
- 1.2. סעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה מעניק אפוא למבקר המדינה גישה נרחבת למידע מסוגים שונים המצוי בידי גוף מבוקר, הדרוש למבקר למימוש תפקידו. נוסף על כך, מאחר שסעיף 3 מעוגן בחוק יסוד, הוא בעל מעמד מעמד חוקתי, ועל כן הוא גובר על הוראות חיסיון וסודיות הקיימות בחוקים שונים ובדין בכלל.
- 1.3. עם זאת, הואיל והוראות החיסיון והסודיות נועדו להגן על זכויות יסוד ועל אינטרסים ציבוריים, יש לנהוג בריסון, בסבירות ובמידתיות בכל הנוגע לקבלת המידע מושא הוראות אלה ולשימוש בו.

2. מטרת הנוהל

- 2.1. לקבוע הוראות כלליות בנוגע לקבלת מידע מוגן מגופים מבוקרים לצורכי הביקורת וכן בנוגע לשימוש במידע כאמור לצורך המטלה שלשמה הוא התקבל או לצורך מטלות ביקורת אחרות.
- 2.2. לקבוע כללים והוראות יישומיים בהתחשב בהליכי העבודה של המשרד, וזאת בלי לגרוע מההוראות הקבועות בכל דין.

3. הבסיס החוקי והנורמטיבי לנוהל

- 3.1. חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.
- 3.2. חוק יסוד: מבקר המדינה.
- 3.3. חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה).

מדינת ישראל

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

- 3.4. 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; נוהל משותף למבקר המדינה וליועץ המשפטי לממשלה (להלן - נוהל סעיף 3).
- 3.5. נוהל הרשאות לעיון ולשימוש במסמכים המיובאים למערכת נתי"ב ברשת הלא מסווגת.
- 3.6. נוהל שמירה על סודיות מידע שאליו נחשף עובד במסגרת עבודתו.
- 3.7. מסמך בנושא מדיניות אבטחת המידע והגנת הסייבר.
- 3.8. נוהל אבטחת רשומות מסווגות (טרם פורסם).

4. הגדרות

"מידע" - מידע שלא פורסם ברבים על פי סמכות כדין או שלא הועמד לעיון הרבים על פי סמכות כדין.

"מידע מוגבל רגיש" - מידע שהוגדר מידע רגיש בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 - דהיינו נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו; מידע שחשיפתו עלולה לגרום לפגיעה ביחסי החוץ של המדינה, בסוד מסחרי ובחסיונות שקבועים בדין ובפסיקה; וכן מידע שחשיפתו עלולה לחשוף את הגוף המבוקר לפגיעות ולסיכונים בתחומי אבטחת מידע וסייבר.

"מידע מוגן" - מידע מוגבל רגיש וכן מידע שחשיפתו עלולה לגרום לפגיעה בביטחון המדינה (סיווג שמור ומעלה)¹.

"מאגר מידע" - כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981: "אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב, למעט - (1) אוסף לשימוש אישי שאינו למטרות עסק; או (2) אוסף הכולל רק שם, מען ודרכי התקשרות, שכשלעצמו אינו יוצר איפיון שיש בו פגיעה בפרטיות לגבי בני האדם ששמותיהם כלולים בו, ובלבד שלבעל האוסף או לתאגיד בשליטתו אין אוסף נוסף."

¹ על מסמכים מסווגים מעל רמת "שמור" יחולו גם הוראות הנוגעות לטיפול במסמכים מסווגים.

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

5. הנחיות הנוהל

5.1 הוראות כלליות לעניין בקשת מידע מוגן או מוגבל רגיש מגופים מבוקרים

5.1.1 ההוראות שלהלן נוגעות בחלקן למידע מוגן, כלומר הן למידע מוגבל רגיש והן למידע בסיווג ביטחוני שמור ומעלה, ובחלקן רק למידע מוגבל רגיש (לרבות מידע שהוא גם מוגבל רגיש בסיווג ביטחוני שמור ומעלה).

5.1.2 הסמכות של מבקר המדינה ועובדיו לקבל כל חומר הדרוש לצורכי הביקורת, לרבות מידע מוגן, היא סמכות נרחבת המעוגנת בסעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה ובנוהל סעיף 3 שנחתם על ידי מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה.

5.1.3 במשך השנים קיבל עליו משרד מבקר המדינה לנהוג בריסון ובמידתיות בכל הנוגע לבקשת מידע מוגבל רגיש מגוף מבוקר. הדברים עוגנו גם בנוהל סעיף 3 הקובע כי "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".

5.1.4 אין לדרוש מגוף מבוקר להמציא מידע מוגבל רגיש הנמצא בידו, ובייחוד מידע אשר יש בו פגיעה בצנעת הפרט, אלא לאחר שנבחנה ונשקלה ביסודיות מידת חיוניותו של החומר לצורכי הביקורת.

5.1.5 אם נדרש עובד הביקורת למידע מוגבל רגיש, הוא ינהג בריסון ובאיפוק בנוגע לבקשת המידע וינסה תחילה לאתר מידע דומה או חלופי במקורות גלויים או במקורות רגישים פחות. אם הדבר אינו אפשרי, יש לנסות להסתפק במידע שפוטנציאל הפגיעה שלו פחות, כגון מידע שאינו כולל פרטים מזהים.

5.1.6 כאשר נדרש מידע ממאגר מידע המנוהל על ידי גוף מבוקר או נמצא בבעלותו וכולל מידע אישי על קבוצת אנשים, אם הדבר אפשרי יש לבקש את המידע ללא פרטים מזהים או לנקוט פתרון אחר שיאפשר להשיג את מטרות הביקורת תוך גרימת פגיעה מועטה ככל האפשר.

5.1.7 אם בכל זאת, גם לאחר איתור חלופה המקטינה את פוטנציאל הפגיעה, עובד נדרש למידע מוגבל רגיש, הוא יפנה למנהל האגף שלו ויצוין מדוע המידע נדרש לו.

5.1.8 מנהל האגף ישקול ויבחן את הצורך של העובד במידע, ואם השתכנע שהמידע חיוני לעבודתו, הוא יביא את הבקשה לאישור מנהל החטיבה.

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

5.1.9 בפנייה לגוף מבוקר בבקשה לקבלת מידע מוגבל רגיש יצוין כי הפנייה נעשית על דעת מנהל החטיבה. ניתן לציין כבר בשלב זה כי במקרה הצורך יבוצע תיאום לגבי אופן העברת המידע לשם שמירה על אבטחתו.

5.1.10 אם מנהל אגף זקוק למידע מוגבל רגיש מגוף מבוקר אחד לצורך ביקורת בגוף מבוקר אחר, ומשוכנע שהמידע חיוני לביצוע הביקורת - הוא יפנה, לאחר שקיבל את אישור מנהל החטיבה, למנהל האגף הממונה על הביקורת בגוף שבידו מצוי המידע ויבהיר לו את חיוניות המידע לביצוע הביקורת. אם מנהל האגף הממונה כאמור השתכנע בכך - תועבר הפנייה לגוף המבוקר.

5.1.11 אם התגלעו חילוקי דעות בין מנהלי האגפים, יובא העניין לדיון בהשתתפות מנהל החטיבה או מנהלי החטיבות הנוגעים בדבר, ובמידת הצורך יובא העניין לדיון בראשות המנכ"ל ובהשתתפות נציגי הלשכה המשפטית.

5.2 חתימה על הצהרת סודיות לבקשת גוף מבוקר

5.2.1 לעיתים מתנה הגוף המבוקר את העברת המידע שבידו למשרד מבקר המדינה בחתימת עובדי המשרד על הצהרת סודיות.

5.2.2 כאשר הבקשה היא לחתום על טופס העברת מידע בין גופים ציבוריים בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 (להלן - תקנות הגנת הפרטיות), על עובדי משרד מבקר המדינה להימנע מחתימה על הטופס, שכן משרדנו אינו מקבל את המידע מכוח חוק הגנת הפרטיות, אלא מכוח סעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה, המחייב כל גוף העומד לביקורת להמציא למבקר המדינה ידיעות, מסמכים, הסברים וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצורכי הביקורת.

5.2.3 אם הגוף המבוקר עומד על דרישתו לחתום על הצהרת הסודיות, יש לפנות ללשכה המשפטית כדי שתכין מכתב לגוף בעניין זה.

5.2.4 אם נדרש עובד ביקורת לחתום על הצהרת סודיות, שלא מכוח תקנות הגנת הפרטיות, במטרה לקבוע את חובות הסודיות שיחולו עליו בנוגע למידע שיועבר אליו, יפנו העובד או מנהלו אל הלשכה המשפטית, והיא תבחן את תוכן נוסח ההצהרה ותוודא שאין בו כדי לפגוע בסמכות הביקורת ובמעמד משרדנו.

5.2.5 הלשכה המשפטית תפנה לגוף המבוקר בניסיון לייתר את החתימה, תוך הדגשת חובת הסודיות החלה על עובדי משרד מבקר המדינה. אם יעמוד הגוף על כך

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

שהמשרד ימלא את דרישתו, ניתן יהיה לחתום על הצהרת סודיות בנוסח שתאשר הלשכה המשפטית במשרדנו.

5.2.6 לעיתים נדרש עובד הביקורת לחתום על הצהרה שתבטיח את סדרי אבטחת המידע המועבר מהגוף המבוקר. במקרה כזה יבחנו את תוכן ההצהרה הן מנהל אגף הביטחון, הבטיחות, החירום והסייבר במשרד (להלן - אגף הביטחון) והן הלשכה המשפטית. ככלל, אם נדרשת חתימה כזאת, יתאם זאת אגף הביטחון במשרדנו עם הממונה על אבטחת המידע בגוף המבוקר.

5.3 עיון ושימוש של המשרד במידע מוגבל רגיש במטלת ביקורת השונה מהמטלה שלשמה הוא התקבל

5.3.1 מידע מוגבל רגיש שהתקבל במשרד מבקר המדינה לא ייחשף לשום גורם במשרד שאינו מקרב העוסקים במטלה, אלא בהתאם לנקבע בנוהל הרשאות לעיון ולשימוש במסמכים המיובאים למערכת נת"ב ברשת הלא מסווגת ובהתאם להוראות שיפורטו להלן, ובתנאי שאינו מסווג ביטחונית.

5.3.1.1 עובד ביקורת הנחשף לשם של מסמך הכולל מידע מוגבל רגיש יבקש ממנהל האגף שלו או מנאמן המידע בחטיבה שלו לבדוק, בהתאם לנוהל הרשאות לעיון ולשימוש במסמכים המיובאים למערכת נת"ב ברשת הלא מסווגת, אם המסמך אכן יכול להיות לו לעזר.

5.3.1.2 מצא הגורם שעיון במסמך כי המסמך עשוי להיות רלוונטי למטלה, הוא יביא את הדבר לידיעת העובד, והעובד יבקש לעיון במסמך.

5.3.1.3 אם השתכנע עובד הביקורת כי המסמך נדרש לו, הוא יפעל בהתאם להוראות סעיפים 5.1.5 עד 5.1.7 שלעיל. אם מנהל האגף שלו השתכנע בחיוניות המידע למטלת הביקורת, עליו לשכנע בכך גם את מנהל האגף המחזיק במידע. חילוקי דעות בעניין יובאו לדיון כמפורט בסעיף 5.1.11 שלעיל.

5.3.1.4 יש ליידע את הגוף המבוקר על השימוש במידע המוגבל רגיש לצורך מטלה אחרת מזו שלשמה נמסר המידע, כדי לאפשר לו להביע הסתייגות.

מדינת ישראל

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

5.3.2 אם התעורר צורך בחשיפת מידע מוגבל רגיש שגם מסווג ביטחונית לפני גורם במשרד שאינו מקרב העוסקים במטלה, יש להביא את העניין לבחינת הלשכה המשפטית ולקבלת הנחיותיה.

5.4 חשיפת מידע מוגן לפני גורם שאינו מקור המידע

5.4.1 אם נעשה במטלת ביקורת שימוש במידע מוגן, ומנהל האגף או מנהל החטיבה סבורים כי צרכי המטלה או זכות הטיעון מחייבים לחשוף את המידע המוגן לפני גוף מבוקר או אדם או גוף שאינם מקור המידע, הם ישלחו ללשכה המשפטית במשרד מכתב המפרט את הנימוקים המחייבים לדעתם את חשיפת המידע. התקבל המידע המוגן מגוף מבוקר שבאחריות חטיבה אחרת - יצרפו במכתבם האמור גם את עמדת מנהל החטיבה האמורה.

5.4.2 ציין היועץ המשפטי המלווה את המטלה כי לפי חוות דעתו אכן נדרש לחשוף את המידע לפני גוף אחר, יודיע מנהל החטיבה לגוף שממנו התקבל המידע על הכוונה לחשוף את המידע לפני גוף אחר ויבקשו להציג את עמדתו בעניין בתוך פרק הזמן שייקבע, ואם הוא מתנגד - יבקשו להציג את נימוקיו להתנגדות.

5.4.3 לאחר שתוצג עמדת הגוף, יקיים מנהל החטיבה ומנהל האגף התייעצות חוזרת בנושא עם הלשכה המשפטית.

5.4.4 סירב הגוף להעביר את המידע ואף התנגד למסירת מסמך "מושחר" או גרסה של מסמך שהושמטו ממנה הנתונים, יבחן אם ניתן להסתמך על המסמך כמסמך תיקוף.

5.5 אבטחת המידע מוגבל רגיש שהתקבל מהגוף המבוקר

5.5.1 אבטחת המידע המוגן שהתקבל מהגוף המבוקר, לרבות שינוע המידע, שימורו או ביעורו, תבוצע בהתאם לקבוע במסמך מדיניות אבטחת המידע והגנת הסייבר, בהתאם לקבוע בנוהל אבטחת רשומות מסווגות ובהתאם להנחיות אגף הביטחון.

6. אחריות ותחולה

6.1. האחריות ליישום נוהל זה חלה על כל עובדי המשרד.

6.2. תחולת הנוהל היא עם פרסומו.

6.3. הוראות נוהל זה מחליפות כל הוראות קודמות שניתנו בעניין - בנוהל, בהנחיה, בחוזר או בכל מסמך אחר - ובאות במקומן.

מדינת ישראל

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

7. טבלת השינויים שבוצעו בנוהל

מספר המהדורה	תאריך השינוי	הסעיפים המושפעים	תיאור השינוי והנימוקים
1	נובמבר 2021	---	אישור הנוהל
2	יולי 2024	כל הסעיפים	התאמה לתבנית נהלים משרדית והבהרות נוספות

חתימת המנכ"ל:

ישי וקנין,
מנכ"ל
משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור