



**צוות הייעוץ המשפטי
ועדת הפנים והגנת הסביבה
(ביטחון פנים)**

כ"ד בטבת התשע"ז
22 בינואר 2017

לכבוד

חברי ועדת הפנים והגנת הסביבה

נכבדי,

הנדון: הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 32) (התאמה תעסוקתית), התשע"ו-2016

1. הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 32) (התאמה תעסוקתית), התשע"ו-2016, שתידון ביום ב' הקרוב כוללת שני הסדרים הנוגעים למבחני התאמה תעסוקתית שנערכים למועמדים לגיוס למשטרה ולשוטרים המועמדים לתפקידים מסוימים במשטרה:
 - א. הסמכת המשטרה לערוך בדיקות פוליגרף כחלק מהליך בדיקת ההתאמה התעסוקתית, במקרים מסוימים.
 - ב. קביעת הוראות בעניין חיסיון המידע הנאסף במהלך בדיקות ההתאמה.

רקע

2. הליכי הגיוס למשטרה מוסדרים בפקודת המשטרה. לפי הפקודה, גיוסו הראשוני של שוטר הוא לתקופה של חמש שנים. השנתיים הראשונות לשירות מוגדרות כתקופת ניסיון, שבמהלכה ניתן לשחררו מן השירות אם נמצא בלתי מתאים. בתום תקופת השירות הראשונה, בת חמש השנים, ניתן להאריך את שירותו בתקופות נוספות של עד חמש שנים בכל פעם.
3. לאחר שגויסו למשטרה, סמכות מינויים של השוטרים לתפקידים שונים מסורה למפכ"ל. סמכות מינויים של קצינים בדרגת סגן ניצב ומעלה מסורה לשר לביטחון הפנים.
4. הליכי המיון והשיבוץ אינם מוסדרים בחוק, למעט היבט אחד – התאמה ביטחונית. לפי סעיף 7(ב)(3) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002, בין תפקידיו של השב"כ "קביעת הוראות בדבר סיווג ביטחוני לתפקידים ולמשרות בשירות הציבורי ובגופים אחרים, כפי שקבעה הממשלה... וכן קביעה של התאמה ביטחונית של אדם לתפקיד או למשרה שסווגו בסיווג ביטחוני, לרבות על ידי שימוש בבדיקות פוליגרף". במסגרת סמכות זו של השב"כ, נקבעת ההתאמה הביטחונית לתפקידים שונים במשטרה. לפי כללי השב"כ, הליך ההתאמה לתפקידים מסוימים, הקבועים בכללים, כרוך גם בבדיקת פוליגרף. הליך ההתאמה הביטחונית נעשה בפועל בחלקו על ידי השב"כ ובחלקו על ידי המשטרה עצמה, בידי שוטרים שהוסמכו לכך על ידי שב"כ.

5. הליך ההתאמה הביטחונית של השב"כ מאפשר לבדוק מידע אודות המועמד, אך הוא בנוי באופן שמוכוון לאיתור רקע בעייתי מבחינה ביטחונית בלבד. למשטרה צרכים אחרים – עליה לבחון היבטים הקשורים בשמירת החוק וטוהר המידות.

6. משכך, החלה המשטרה בשנת 2014 בהליכים משלה לבדיקת התאמתם התעסוקתית של מועמדים לשירות. לדברי המשטרה, כדי שההליכים יהיו יעילים יותר, היא זקוקה לשני כלים שלא מצויים כיום ברשותה:

א. הסמכה לערוך בדיקות פוליגרף לשם מיון תעסוקתי (להבדיל מבדיקת התאמה ביטחונית). נוכח הפגיעה האינהרנטית בפרטיותו של הנבדק בבדיקת פוליגרף, והפגיעה האפשרית בחופש העיסוק שלו, בדיקת פוליגרף כחלק מהליך מיון תעסוקתי חייבת הסמכה מפורשת בחוק.

ב. חיסיון המידע שמתגלה בבדיקת ההתאמה התעסוקתית של המועמד. הטלת חיסיון, והידיעה שלא ניתן לעשות שימוש נוסף במידע שימסור המועמד, תקל עליו לשתף פעולה ולמסור מידע בהליך, וגם יגן עליו בהליכים עתידיים.

7. בהצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה, מבקשת המשטרה לעגן בחוק את מוסד ההתאמה התעסוקתית, ולהקנות לה במסגרת זו את שני הכלים האלה.

הליך ההתאמה התעסוקתית

8. לפי הצעת החוק, כל מינוי לתפקיד במשטרה יהיה כרוך בבדיקת התאמה תעסוקתית, בהתאם לרמת הסיווג של התפקיד, שתיקבע בהוראות המשטרה. התאמה תעסוקתית מוגדרת בהצעת החוק כ"התאמה של מועמד לתפקיד או של הנושא בתפקיד לסיווג של התפקיד". הסיווג, לפי ההצעה, לא יהיה הסיווג הביטחוני, אלא סיווג חדש, שיוגדר כרמת הרגישות של התפקיד, הנגזרת בין השאר מסוג המידע והנושאים שבהם עוסק הנושא בו, בכירות דרגתו והסיכונים האפשריים.

9. מי שרואה עצמו נפגע מהחלטה בדבר אי-התאמה תעסוקתית, יהיה זכאי להשיג על החלטה לפני המפכ"ל או קצין משטרה בכיר (סגן ניצב ומעלה) שהמפכ"ל הסמיך לעניין זה. על החלטה שניתנה בהשגה ניתן להגיש עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים.

בדיקות פוליגרף - רקע

10. פוליגרף הוא מכשיר שמידת מהימנותו שנויה במחלוקת. מסיבה זו, נקבע כי ממצאי בדיקת פוליגרף אינם קבילים כראיה במשפט פלילי, ובמשפט אזרחי הם קבילים רק בהסכמת הצדדים.

11. בנוסף, הליך הבדיקה הוא הליך פולשני הפוגע בפרטיותו של הנבדק, ולעתים אף עלול להיות משפיל. רבים טועים לחשוב ש"מי שאין לו מה להסתיר, אינו צריך לחשוש מבדיקת פוליגרף", אך המציאות מורכבת יותר. במהלך הבדיקה נבדקים היבטים שונים באישיותו ובאורח חייו של הנבדק. לכל אדם יש מה להסתיר, גם אם הוא נקי מרוב. אין אדם שאין לו סודות, ומעטים אלו שיחשפו כל פרט מידע

אודותם מרצונם החופשי. חשיפת מידע אודות קשיים בחיי הנישואים, למשל, או מידע אודות מעשים לא ראויים שאינם עולים כדי עבירה פלילית, עלולה לפגוע בפרטיותו של הנבדק ולהביך אותו, גם אם אותו מידע כשלעצמו אינו מהווה חסם למינוי לתפקיד.

12. כאשר שתי בעיות אלה, מהימנות המכשיר והפגיעה בפרטיות, מתעוררות על רקע השימוש בפוליגרף ככלי למיון תעסוקתי, כך שהבדיקה מהווה תנאי למינוי לתפקיד מסוים, הן מחדדות קושי נוסף – החשש מפגיעה בחופש העיסוק של הנבדק, וכפועל יוצא מכך, גם הפגיעה האפשרית בקניינו.

13. על כן, יש לנקוט זהירות רבה בטרם משלימים מהלך להפיכתו של הפוליגרף כאמצעי מיון תעסוקתי מחייב. יש לבחון את תכליתו של ההסדר המוצע והאם הוא מידתי ומאוזן. בהקשר זה יש לזכור שזוהי הפעם הראשונה שבה מעוגנת בחקיקה הסמכות לערוך בדיקות פוליגרף לשם בחינת התאמה תעסוקתית.

בדיקות פוליגרף – ההסדר המוצע

14. הצעת החוק מגדירה את המקרים שבהם ניתן יהיה לערוך בדיקת פוליגרף כחלק מבדיקת ההתאמה התעסוקתית.

15. לפי ההצעה, תיקבע בהוראות המשטרה רשימת תפקידים שהמועמדים להם יעברו בדיקת פוליגרף. גם לאחר שיתמנו לתפקידים אלה, ייערכו לנושאים בהם בדיקות פוליגרף עתיות. בנוסף, המפכ"ל יוכל לאשר בדיקות פוליגרף יזומות לנושאים בתפקידים אלה, ללא קשר לבדיקות העתיות, אם עלה חשש לחוסר התאמה התעסוקתית ובדיקת הפוליגרף נחוצה לשם בחינת ההתאמה התעסוקתית.

16. בנוסף לבעלי התפקידים המסוימים שיידרשו לעבור בדיקות פוליגרף כחלק מהליך ההתאמה התעסוקתית שלהם, מוצע להסמיך את המפכ"ל להורות על עריכת פוליגרף גם לשוטרים אחרים, אם קיים חשש ממשי לחוסר התאמתם התעסוקתית, ובדיקת הפוליגרף נחוצה לשם בחינת ההתאמה התעסוקתית.

חיסיון המידע

17. ההוראות המוצעות בנוגע לחיסיון המידע מתייחסות למידע שנאסף בכלל הליך ההתאמה התעסוקתית, בין אם נאסף במסגרת בדיקת הפוליגרף ובין אם נאסף באמצעים אחרים.

18. מאחר שתכלית הליך ההתאמה התעסוקתית הוא גילוי מירב המידע האפשרי אודות המועמד בהיבטים הרלוונטיים לתפקידו, יש חשיבות רבה בכך שהמועמד לא יחשוש למסור מידע שעלול לפגוע בו באופנים אחרים. על כן, נקבע בהצעת החוק כי חומר הבדיקה יהיה חסוי בפני כל אדם, וגילוי או פרסומו יהיה אסור.

19. לכלל זה מוצעים מספר חריגים :

- ראשית, החומר יהיה גלוי לגורמים במשטרה שאמורים לקבל את ההחלטה בדבר התאמתו התעסוקתית.
- שנית, מאחר שלגבי קצינים בכירים, סמכות המינוי נתונה לשר לביטחון הפנים, מוצע לאפשר את העברת החומרים גם לשר, וכן למנכ"ל המשרד, לסמנכ"ל וליועץ המשפטי של המשרד.
- אם עלה במהלך הבדיקה חשד לביצוע עבירה פלילית מסוג פשע (עבירה שדינה שלוש שנות מאסר ומעלה), ניתן יהיה למסור לגורם המוסמך לפתוח בחקירה מידע על החשד בלבד, אך לא את חומר הבדיקה עצמו. במקרה של חשד לביצוע עבירה פלילית מסוג עוון (עבירה שדינה מעל שלושה חודשי מאסר אך פחות משלוש שנות מאסר), העברת המידע תהיה נתונה לשיקול דעתו של המפכ"ל או מי שהסמך לכך.
- המפכ"ל יהיה רשאי להורות על העברת חומר הבדיקה לשב"כ, אם הוא דרוש לשם ביצוע הליך התאמה ביטחונית.
- המפכ"ל יהיה רשאי להורות על העברת חומר הבדיקה למועמד עצמו, אם המועמד מעוניין להגיש השגה בדבר אי-התאמתו לתפקיד, או לפנות לבית המשפט בקשר להחלטה מינהלית שהתקבלה בעניינו. במקרה זה, מוצע בהצעת החוק לסייג את מסירת המידע, כך שלא תכלול מידע שעלה בבדיקה ושעניינו אנשים אחרים.

20. בנוסף לכלל בדבר חיסיון המידע, נקבע בהצעת החוק כי חומר הבדיקה לא יתקבל כראיה במשפט, למעט בהליך שיפוטי שהוגש בידי הנבדק עצמו בעקבות החלטה שהתקבלה בעניינו. כן נקבע כי לא ניתן יהיה להשתמש בחומר הבדיקה וממצאיו לשם העמדה לדין משמעת.

הערות הייעוץ המשפטי לוועדה

21. כפי שציינו, השימוש בפולגרף כאמצעי מיון תעסוקתי מעלה שאלות כבדות משקל בדבר הזכות לפרטיות, כבודם וחופש העיסוק של הנבדקים. יש לבחון את הפגיעה בזכויות אלה אל מול האינטרס הציבורי שבשמירת טוהר המידות במשטרה לשם מילוי תפקידה כאמונה על הסדר הציבורי ושלטון החוק במדינה ולשם הבטחת אמון הציבור בה.

22. בהצעת החוק מוצע לאפשר עריכת בדיקות פולגרף יזומות במקרה של חשש לחוסר התאמה תעסוקתית של הנושאים בתפקידים המחייבים בדיקת פולגרף ובמקרים של חשש ממשתי לחוסר התאמה תעסוקתית בתפקידים אחרים. לעמדתנו, כדי ליצור איזון נכון יותר, אין להסתפק בביטויים "חשש" או "חשש ממשתי", ויש צורך לבסס את החשש באופן מוצק יותר, הן מבחינת הבסיס הראייתי והן מבחינת הסיכון האפשרי.

23. ככלל, ההסדרים הפרטניים של ההתאמה התעסוקתית ייקבעו בהוראות המשטרה. הוראות אלה ייקבעו על ידי המפכ"ל, באישור השר לביטחון הפנים ושר המשפטים. רוב ההסדרים שמוצע לקבוע בהוראות הם הסדרים טכניים במהותם, אך חלקם נוגעים לליבת הזכות לפרטיות. בנושאים אלה – הנושאים שייבדקו בבדיקת התאמה תעסוקתית וסוגי התפקידים שלגביהם ניתן לבצע בדיקת פוליגרף במסגרת הליך ההתאמה התעסוקתית – יש לדעתנו מקום להביא את ההוראות לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.

24. לצד הליכי ההתאמה התעסוקתית יימשכו הליכי ההתאמה הביטחונית של השב"כ. יש לוודא כי ככל הניתן לא תהיה כפילות בהליכים אלה, ולא תהיה דרישה מאדם לעבור במקביל שתי בדיקות פוליגרף – אחת לצרכים ביטחוניים ואחת לצרכים תעסוקתיים.

25. הערות פרטניות נוספות נעלה בדיון.

בברכה,

צוות הייעוץ המשפטי לוועדה
(ביטחון פנים)