

המשרד לביטחון הפנים

פעולות הביקורת

נבדקו האזנות הסתר שהמשרה עושה. הבדיקה נעשתה במדור תפקידים מיוחדים שבמטה הארצי, ביחידות המרכזיות שבמחוזות המשרה וביחידות הארציות, ביחידות ההערכה וביחידות האזנת הסתר הארציות והמחוזיות.

נבדקו הפעולות שנקטה המשרה בתחום מניעת אירועי חומרים מסוכנים ובתחום הסיכונים שמקורם בפעילות חבלנית עוינת, בכלל זה סדרי התיאום בינה לבין שאר גופי השלטון (ראו "מניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים", עמ' 53).

האזנות סתר

תקציר

משטרת ישראל אחראית למניעת עבירות וגילויין, לתפיסת עבריינים ולהעמדתם לדין. לשם ביצוע תפקידיה הוקנתה למשרה, על פי חוק, גם הסמכות לבצע האזנות סתר.

לפי חוק האזנות סתר, התשל"ט-1979 (להלן - החוק), האזנות סתר היא האזנה לשיחת הזולת, קליטה או העתקה של שיחת הזולת, והכול באמצעות מכשיר, ללא הסכמה של אף אחד מבעלי השיחה. האזנות סתר היא אמצעי פולשני הפוגע בזכות היסוד של הפרט לפרטיות, המעוגנת כיום בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, וככלל אסורה על פי החוק. כחריג לכלל זה מתיר החוק בנסיבות מיוחדות האזנות סתר על פי היתר בית משפט, לשם שמירה על שלום הציבור והגנה על החברה מפני עבירות מסוג פשע. השימוש באמצעי זה צריך שיעשה בזהירות, תוך הקפדה על האיזון בין הזכות לפרטיות ובין זכות הציבור להגן על עצמו, ותוך שמירה על העקרונות החוקתיים, שלפיהם, בין היתר, נדרשת התאמה בין האמצעי הפוגע לבין המטרה שלשמה הוא נועד ומזעור הפגיעה בפרטיות למידה שלא תעלה על הנדרש.

משרד מבקר המדינה בדק במשרה את תהליכי הגשת הבקשות להאזנות סתר, את אופן ביצוען של ההאזנות ואת המידע שהופק מהן; נבדקו בעיקר נושאים אלה: השגת יעדן של ההאזנות, תמלול השיחות שהוקלטו בהן, בחינת השיקולים להגשת בקשות לביצוע האזנות סתר, ניהול תיקי האזנות סתר והבקרה על ביצוע ההאזנות. הבדיקה נעשתה באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג של 206 תיקי האזנות סתר שביצעה המשרה בשנת 2001.

תכליתה המקורית והעיקרית של האזנת הסתר היא השגת מידע על החשוד ועל העבירה שבעניינם ניתן ההיתר, הכול כפי שהוגדר בבקשה כמטרת ההאזנה. נמצא, כי רק מיעוט של ההאזנות (12.5%) השיגו את יעדן ביחידות המחוזיות, המבצעות 85% מהאזנות הסתר (לעומת 45.5% של ההאזנות שהשיגו את יעדן ביחידות הארציות).

נוסף על כך, ב-30% מהתיקים ביחידות המחוזיות וב-21.7% מהתיקים ביחידות הארציות נמצא שההאזנות לא הניבו מידע רלוונטי על החשוד והעבירה שבעניינם ניתן ההיתר, אך הופק מהאזנת הסתר מידע כללי להעשרת המאגר המודיעיני או מידע על עבירות שלא בעניינן ניתן ההיתר (ולא עבירות הקשורות אליהן). על פי הוראות הדין, אכן מותר להפיק מהאזנות מידע נוסף, מודיעיני או חקירתי, על עבירות או על אנשים שלא בעניינם ניתן ההיתר, ולהשתמש בו בדיעבד להוכחת כל עבירה (גם עבירה שאינה פשע) או להעשרת המידע המודיעיני. אולם מידע זה הוא מעבר למטרות שלשמן נועדה ונתבקשה ההאזנה מלכתחילה, ועל כן לא ניתן לראות בהשגתו השגת יעדה של ההאזנה.

נוכח ממצאי המדגם בדבר השיעור הקטן של האזנות שהשיגו את יעדן ביחידות המחוזיות, העושות את רוב ההאזנות, והשיעור הגדול יחסית של העשרת המאגר המודיעיני ביחידות אלה, על המשטרה לאסוף נתונים על המידע שהועלה בהאזנות סתר, שיסייע לה להתחקות אחר הסיבות להבדלים בין היחידות המחוזיות לבין הארציות ולהפיק לקחים, שיבטיחו שיעשה בהאזנות שימוש מושכל ומידתי. כן עליה לבחון אם התוצר המשני לא הפך ביחידות המחוזיות לעיקר.

יש לנקוט את כל הצעדים כדי למנוע פגיעה שלא לצורך במי שמאזינים לו, ובייחוד במי שלא צוין בהיתר. נמצא, כי בכמחצית מתיקי המדגם תומללו או תוקצרו שיחות בנושאים אישיים, שיחות בנושאים רפואיים ושיחות חולין, שלא הייתה להן רלוונטיות לחקירה. שיעור התיקים שבהם נמצאו תמלילים או תקצירים של שיחות שנעשו אגב פגיעה בפרטיות במידה העולה על הנדרש גבוה ביחידות המחוזיות משיעורם ביחידות הארציות. ב-21% מהתיקים, שבהם נמצא שבית המשפט קבע במפורש בהיתר הגבלות לתמלול, נמצאו תמלילים או תקצירים של שיחות שנעשו בניגוד להגבלות שנקבעו; בתיקים אחדים נמצא שתומללו או תוקצרו שיחות שיש עליהן חיסיון על פי דין (שיחות בין עורך דין ללקוח); ובתיקים אחדים נמצא שתומללו או תוקצרו שיחות של אישי ציבור, שנעשו בלא שהתקבל אישור בעל תפקיד בכיר במשטרה להאזנה, כנדרש בהוראות המשטרה.

בפסיקת בית המשפט העליון ובהוראות המשטרה נקבעו השיקולים שיש לשקול לעניין הצורך בהאזנת הסתר מול מידת הפגיעה בפרטיות הכרוכה בה. הועלה, כי בשקילת השיקולים שנקבעו לא הקפידה המשטרה למשל באלה: במרבית תיקי המדגם נעשו האזנות לקווי טלפון בבתים פרטיים, ובדרך כלל התבקש וניתן היתר האזנה לכל השיחות בקו ולא לאדם מסוים, אך לא נעשו פעולות מקדימות לאיסוף מידע על משתמשים אחרים בקו הטלפון; בחלק מהתיקים לא נמצאו אסמכתאות לקיומו של קשר בין החשוד לבין העבירה או בינו לבין מקום ההאזנה; לפי החוק משך תוקפו המרבי של היתר הוא שלושה חודשים. בפסיקה נקבע, כי יש לשקול לפני הגשת בקשה להיתר את חיוניות מלוא תקופת ההאזנה המבוקשת. נמצא, שלרוב התבקש היתר למלוא התקופה, בלא שנומקה בבקשה לבית המשפט חיוניות פרק הזמן המרבי.

הצורך לצמצם את הפגיעה בפרטיות לצורכי פעולות חיוניות מחייב למקד את הבקשה ככל האפשר בהאזנה לאדם מסוים ובעבירה שהוא חשוד בביצועה, או שאת ביצועה מבקשים למנוע, ולהימנע ככל האפשר מהגשת בקשות להאזנות נרחבות שיש בהן כדי לפגוע בפרטיותם של מי שאינם קשורים לעבירה. נמצא, כי ככלל מגישה המשטרה לבית המשפט בקשות להיתר האזנה לקו טלפון ולא לאדם מסוים, בלא לנמק מדוע לא ניתן להגביל את ההאזנה לשיחות של אדם מסוים, כנדרש על פי הנחיית המשטרה. כמו כן מוסיפה המשטרה כדבר שבשגרה ללא הנמקה, לשמו של האדם שהיא מבקשת להאזין לו ושיש לה מידע עליו, את המילה "ואחרים", וכן מוסיפה לעבירה המיוחסת לחשוד את המילים "ועבירות פליליות אחרות". בהגשת בקשות כוללניות כאלה נוצרת למשטרה, מניה וביה, סמכות, ושיקול דעת בצדה, באשר לתמלול כל השיחות המוקלטות בקו הטלפון.

הדיון במשטרה בהחלטה לבקש האזנת סתר ותיעודו הם תהליכים שנועדו להבטיח את קיום מטרת החוק ואת האיזון בין הזכויות שבבסיסו. הועלה, כי יחידות המשטרה אינן מתעדות את תהליך שקילת הצורך בהאזנת הסתר מול מידת הפגיעה בפרטיות הכרוכה בה, ואת נימוקיהן להחלטה על הגשת בקשה להאזנת סתר. אי-תיעוד התהליך אינו הולם הפעלת סמכות פוגענית זו.

המידע המשמש יסוד לבקשה להיתר להאזנה חייב להישמר, בהיותו התשתית העובדתית לבקשה להיתר ונוכח האפשרות שיידרש לצורכי חקירה. נמצא, כי בנוגע לכ-16% מתיקי המדגם לא נמצא בתיקי המשטרה ובמאגרי המידע המשטרתיים מידע הנוגע לחלק מהנימוקים שנרשמו בבקשה, ובכלל זה המידע שהיה הבסיס לבקשה. ב-6% מתיקי המדגם פורט בבקשה רק חלק מהמידע שהיה בידי המשטרה.

יחידות המשטרה אינן מקפידות על קיום הכללים שקבעה המשטרה, ובכלל זה על כללי רישום השיחות שהוקלטו בהאזנה (למשל, זיהוי הדוברים ואופן זיהוי, ציון שפת המקור של שיחות שהתנהלו בשפה זרה); על סדרי ביצוע ההאזנות; על מתן מידע בכתב למתמללים על נושא החקירה והנחיות בכתב לתמלול; על ניהול תיקי ההאזנות; ועל ביצוע בקרה שיטתית ומתועדת על האזנות הסתר.

בדיווח לגורמי הבקרה החיצוניים - היועץ המשפטי לממשלה והכנסת - המשטרה מדווחת על מספר כתבי האישום שהוגשו ועל מספר תיקי החקירה שנפתחו ושבמסגרתם נעשתה האזנת סתר. ואולם המשטרה אינה מציינת בדיווח את תרומתה של ההאזנה להגשת כתב האישום או לפתיחת תיק החקירה, ואין בדיווח הבחנה בין האזנות שהניבו מידע רלוונטי על האדם והעבירה שבעניינם ניתן ההיתר, לבין האזנות שלא הניבו מידע כלשהו בקשר אליהם. הבחנה זו ראוי שתיעשה, כדי שניתן יהיה לעמוד על מידת השגת יעדן של האזנות הסתר.



1. משטרת ישראל (להלן - המשטרה) אחראית, על פי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, למניעת עבירות וגילויין, לתפיסת עבריינים והעמדתם לדין ולביטחון הנפש והרכוש. לשם ביצוע תפקידיה הוקנו למשטרה סמכויות שונות על פי חוק ובהן סמכויות מעצר, עיכוב וחיפוש וכן הסמכות לבצע האזנת סתר (להלן גם: האזנה) לשיחותיהם של חשודים בתכנון או בביצוע של

עבירות פליליות מסוג פשע. לשם ביצוע תפקידה מקיימת המשטרה, בין היתר, מעקבים ותצפיות אחר חשודים ואוספת מידע מודיעיני.¹

2. לפי חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979 (להלן - חוק האזנת סתר או החוק), האזנת סתר היא האזנה לשיחת הזולת, קליטה או העתקה של שיחת הזולת, והכול באמצעות מכשיר, ללא הסכמה של אף אחד מבעלי השיחה. בחוק נקבע, כי האזנת סתר והשימוש בידיעה או בתוכנה של שיחה שהושגו באמצעות האזנת סתר, אסורים ומהווים עבירה פלילית וכן עוולה אזרחית לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. עם זאת נקבעו בחוק שני חריגים לאיסור: האזנת סתר על פי היתר ומצבים מיוחדים שבהם האזנה מותרת ללא היתר.

3. ביסוד האיסור וחריגיו, המתירים האזנות למטרות שונות, עומד האיזון שבין שני אינטרסים מנוגדים: זכותו של היחיד לפרטיות וכנגדה זכותו של הציבור לביטחון. האזנת סתר לשיחותיו של אדם ללא ידיעתו פוגעת בזכותו להגנה על פרטיותו וכן בזכותו לחיסיון מפני הפללה עצמית,² אולם יש שפגיעה זו מוצדקת לשם הגנה על הציבור מפני גורמים עוינים ופליליים שכוונתם לפגוע בחייהם, בגופם, ברכושם או בכבודם של יחידים בחברה. נוכח התגברות הפשיעה, תחכומה ומורכבותה, האזנות סתר הן כלי חשוב בעבודת המשטרה, בגדר הכרח בל יגונה. עם זאת, "צו האזנת סתר נותן כוח רב בידי הגורם המאזין. כוח זה טעון ריסון ומחייב הפעלת שיקול הדעת במשנה זהירות".³ יתר על כן, האיזון בין הזכויות מחייב, כי אנשי המשטרה יקפידו שההאזנה תפגע במידה המועטה ביותר, ככל שניתן בנסיבות העניין, בזכויות הפרט.

חוק האזנת סתר, במקורו, נחקק לפני חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו,⁴ אולם מלכתחילה הושם בו דגש על שמירת הזכות לפרטיות. לימים נקבע בחוק היסוד העיקרון ש"כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו" ו"אין פוגעים בסוד שיחו של אדם", ובכך ניתנה הכרה חוקתית לזכות לפרטיות. חוק היסוד קובע, כי "כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק-יסוד זה", וכי לא תיעשה פגיעה בזכויות יסוד "אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו".

בשנת 1995 תוקן חוק האזנת סתר במטרה להחיל עליו את מבחני חוק היסוד ולקבוע מחדש את האיזון בין הזכות לסוד השיח ובין צורכי המלחמה בפשיעה.⁵ אלה עיקרי התיקון: האפשרות למתן היתר להאזנת סתר צומצמה רק לעניין עבירות מסוג פשע; הוגדר "בעל שיחה", היינו מי שהסכמתו נדרשת כדי שההאזנה לא תיחשב להאזנת סתר; הוגדר מחדש המושג "רשות הרבים", היינו המקום שבו מותר להאזין באופן חוקי לאדם גם ללא הסכמתו; עוגנה האפשרות לתת היתר להאזנה לקן טלפון או למתקן ולא רק לאדם; נקבעו הסדרים בכל הנוגע להאזנה לבעלי מקצוע שעל שיחותיהם יש חיסיון על פי דין; הוסדר השימוש בדברים שנקלטו בדרך של האזנת סתר שנעשתה בניגוד להוראות החוק, בהליך פלילי בשל פשע חמור, בנסיבות שנקבעו בחוק; נקבע, כי דברים שנקלטו בדרך של האזנת סתר כדין יהיו קבילים כראיה בהליך פלילי להוכחת כל עבירה; נקבעה חובה למסור בכל שנה לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת דוח שבו יפורטו מספר הבקשות שהוגשו ומספר ההיתרים שניתנו, מספר האנשים ומספר קווי הבקו ומתקני הבקו שההאזנה להם הותרה; כמו כן נקבע, שהמפקח הכללי של המשטרה יגיש ליועץ המשפטי לממשלה בכל חודש דוח על ההיתרים שניתנו להאזנת סתר ועל תנאיהם.

- 1 ידיעות הנאספות במאגר המודיעיני של המשטרה.
- 2 ע"פ (ב"ש) 7336/97 מדינת ישראל נ' אבוקסיס, פ"מ נח(1) 188.
- 3 מדברי היועץ המשפטי לממשלה, סיכום והחלטה - תיק מח"ש 2403/02, פרשת האזנות הסתר ביאחב"ל - ניצב משה מזרחי, 23.10.03 (להלן - תיק מח"ש 2403/02).
- 4 חוק היסוד קובע כי אין בו כדי לפגוע בתקופה של דין שהיה קיים ערב תחילת תוקפו של חוק היסוד.
- 5 ישיבת הכנסת ביום 26.7.94, ד"כ תשנ"ד (1994), עמ' 9971.

4. בחוק נקבע, כי נשיא בית משפט מחוזי או סגן הנשיא, שהסמיכו הנשיא לעניין זה, רשאי, לבקשת קצין משטרה מוסמך (קצין משטרה בדרגת ניצב משנה ומעלה, שהסמיך המפקח הכללי של המשטרה), להתיר בצו האזנת סתר אם שוכנע, לאחר ששקל את מידת הפגיעה בפרטיות, שהדבר דרוש לגילוי, לחקירה או למניעה של עבירות מסוג פשע, או לגילוי או לתפיסה של עבריינים שעברו עבירות מסוג זה. ההיתר יינתן לפרק זמן שלא יעלה על שלושה חודשים, ואפשר להאריך את תוקפו. לצד הפיקוח והבקרה של בית המשפט, של הכנסת ושל היועץ המשפטי לממשלה, נדרשת הקפדה יתרה של המשטרה על הטיפול בהאזנות סתר. סדרי הטיפול בהאזנות פורטו בתקנות האזנת סתר, התשמ"ו-1986, בהוראת אגף המודיעין (להלן - הוראת אמ"ן 99) ובנוהלי המשטרה.

בבחינת היישום של הוראות דין בקשר לזכות חוקתית, על המשטרה לבדוק, בין השאר, אם האמצעים קשורים באופן רציונלי למטרה, ואם ניתן להגשים את המטרה באמצעים אחרים שיפגעו פגיעה מזערית בזכות החוקתית.⁶ כלומר, חייבת להיות התאמה בין האמצעי הפוגע בזכות יסוד מוגנת, לבין המטרה שלשמה נועד האמצעי, ויש לבחור את האמצעי שפגיעתו בזכויות היסוד פחותה (עקרון הפגיעה המזערית); עקרון המידתיות מחייב להקפיד על יחס ראוי בין התועלת המופקת מהשימוש באמצעי מסוים לבין מידת הפגיעה בזכות אדם חוקתית⁷ (כל אלה יכוננו להלן: העקרונות החוקתיים).

ככלל, היחידות המרכזיות שבמחוזות המשטרה והיחידות הארציות - היחידה לחקירות הונאה, היחידה הארצית לחשיפת פשיעה חמורה ובין-לאומית (להלן - יאחב"ל) והיחידה לאכיפת תופעת גניבות רכב - מזמינות את האזנות הסתר. מחלקי ההערכה שביחידות אלה (להלן - יחידות ההערכה) מופקדים על הכנת הבקשות להיתר, ומחלקי האזנות סתר שביחידות אלה (להלן - יחידות האזנת הסתר) מופקדים על ביצוע ההאזנות, על תמלול השיחות שהוקלטו בהן ועל מסירת התמלילים ליחידה שהזמינה את ההאזנה. מחלקת איסוף וטכנולוגיה באגף המודיעין (להלן - אמ"ן) במטה הארצי של המשטרה נושאת באחריות מטה לכלל האזנות הסתר באמצעות שתי חוליות: חוליית האזנות סתר במדור תפקידים מיוחדים אחראית מקצועית ליחידות האזנת הסתר במחוזות וביחידות הארציות; וחוליית מעקב טכני אחראית לתחום ההאזנות המיקרופוניות. מתפקידן של חוליות אלה להכין נוהלי עבודה בנושא שבאחריותן, לפתח שיטות עבודה, להנחות את יחידות האזנת הסתר ולפקח על עבודתן.

בשנת 2001 קיבלה המשטרה 1,322 היתרים לביצוע האזנת סתר ובשנת 2002 קיבלה 1,100 היתרים. על פי נתונים שמסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה, נפתחו בשנת 2001 468,569 תיקי חקירה, מהם 221,463 (47%) בעבירות פשע ופשע חמור.

5. בחודשים אוגוסט 2002 - יוני 2003 בדק משרד מבקר המדינה את האזנות הסתר שעושה המשטרה.⁸ הביקורת נעשתה במדור תפקידים מיוחדים, ביחידות המרכזיות שבמחוזות המשטרה וביחידות הארציות, ביחידות ההערכה וביחידות האזנת הסתר הארציות והמחוזיות של המשטרה. בדיקת השלמה נעשתה במשרד המשפטים. לא נעשתה, כמובן, ביקורת על בתי המשפט בכל הנוגע להחלטות השיפוטיות שניתנו.

הבדיקה נעשתה באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג⁹ (להלן - המדגם) של 206¹⁰ תיקי האזנות סתר שפתחה המשטרה בשנת 2001 (176 תיקים ביחידות המחוזיות ו-30 ביחידות הארציות). בתיקים

6 א' ברק, "המהפיכה החוקתית: זכויות יסוד מוגנות", משפט וממשל א (תשנ"ג), עמ' 9, 32.
7 ע"פ 1302/92 מדינת ישראל נ' נחמיאס ואח', פ"ד מט(3) 309; ע"פ 1668/98 היועץ המשפטי לממשלה נ' נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים, פ"ד נו(1) 625.
8 ביקורת קודמת בנושא זה עשה משרד מבקר המדינה בשנת 1990 וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 41, בעמ' 340 ואילך.
9 המדגם הוכן בידי מדור סטטיסטיקה שבמטה הארצי.
10 ב-28 תיקים נמצא שניתן היתר אך ההאזנה לא בוצעה.

היו 301 היתרים להאזנות, מהם 95 היתרים להארכת תוקפו של היתר קודם. ב-164 תיקים (80%) ניתן היתר אחד להאזנה וב-42 תיקים (20%) הוואך ההיתר בין 1 ל-10 פעמים (מזה 12 תיקים שבהם הוואך ההיתר ארבע פעמים ויותר). בתיקים נבדקו טופסי הבקשה להיתר להאזנה סתר, המידע המודיעיני או החקירתי שהיה עילת הבקשה, השיקולים ששקלה המשטרה לפני הגשת הבקשה, תמלילי השיחות שהוקלטו, הראיות והמידע המודיעיני שהופקו מההאזנות. כמו כן התקיימו שיחות עם קציני הערכה ביחידות המשטרה. הממצאים שהועלו בבדיקה נמסרו למשטרה לקבלת תגובתה, ובניתוח תוצאות נתוני המדגם הובאו בחשבון הערותיה על הממצאים. נבדקו בעיקר נושאים אלה: השגת יעדן של ההאזנות; תמלול השיחות שהוקלטו; בחינת השיקולים להגשת בקשות לביצוע האזנות סתר; ניהול תיקי האזנות סתר והבקרה על ביצוע ההאזנות.

יוער, כי בתחילת 2002 הועלתה בממשלה הצעה לסדר היום לבקש ממבקר המדינה להכין חוות דעת בנושא האזנות סתר (שנעשתה בשנים 1998-1999) לשיחותיו של מר אביגדור ליברמן. משהביא מזכיר הממשלה לידיעת מבקר המדינה את דבר ההצעה לסדר היום, כתב לו מבקר המדינה ביום 27.1.02 כי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], "לא בא אלא לאפשר לממשלה לקבל חוות דעת (opinion בלע"ז), ממבקר המדינה בשאלה נורמטיבית, ולא להסמיך את הממשלה לקבוע למבקר את הנושאים שיבקר... לא כן במקרה דנן, שבו עומדת על הפרק בקשה להטיל [על מבקר המדינה] לבצע בדיקה ביקורתית, בכלי ביקורת, של נושא מסוים, ולא ליתן 'חוות דעת'. מכאן, שלא יהא זה ראוי שהממשלה תעשה שימוש בסעיף שבנדון". עם זאת הוסיף מבקר המדינה במכתבו, כי מאחר שנושא האזנות הסתר ראוי לדעתו לבדיקה נוספת, הוא החליט לכלול אותו בתכנית העבודה של משרדו. על היקפה ומתכונתה המדויקת של הבדיקה יחליט בהמשך, ובבדיקה תהיה התייחסות גם להאזנות הסתר שבה מדובר.

אלא שסמוך לאחר תחילת הבדיקה של מבקר המדינה הטיל היועץ המשפטי לממשלה על המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים לחקור את פרשת האזנות הסתר האמורה. מטעם זה וכדי למנוע כפילות בביור, החליט מבקר המדינה שלא לכלול אותה האזנה בביקורת המערכתית בנושא האזנות סתר במשטרה.

ב-23.10.03, לאחר סיום הביקורת, פרסם היועץ המשפטי לממשלה את החלטתו בעניין האזנות הסתר האמורה, שנחקרה בידי המחלקה לחקירת שוטרים שבמשרד המשפטים¹¹.

מידת השגת יעדן של האזנות הסתר

1. לפי החוק יינתן, כאמור, היתר להאזנות סתר כשהדבר דרוש לגילוי, לחקירה או למניעה של עבירות מסוג פשע. מרוח החוק ומהעקרונות החוקתיים עולה שתכליתה המקורית והעיקרית של האזנות הסתר היא השגת מידע על החשוד ועל העבירה שבעניינם ניתן ההיתר, הכול כפי שהוגדר בבקשה כמטרת ההאזנה.

מהאזנות סתר כדן, היינו: בהתאם להיתר שניתן על פי החוק ולתנאיו, מותר למשטרה להפיק תוצרים נוספים על אלה שלשמן נועד ההיתר. סעיף 13(ג) לחוק מסדיר עניין זה וקובע, כי "דברים שנקלטו כדן בדרך האזנות סתר יהיו קבילים כראיה בהליך פלילי להוכחת כל עבירה"; ובתקנות האזנות סתר, התשמ"ו-1986, נקבע, כי "המזמין, או מי שהמזמין הסמיכו לכך, רשאי להורות על הפקת מידע מודיעיני מחומר הקלטה ועל הפצתו, וכן על שמירתו גם לאחר מחיקת חומר ההקלטה, אם הדבר דרוש למטרות מודיעין לפי החוק".

על פי הוראות אלה, מידע שהניבו האזנות, מודיעיני או חקירתי, על עבירות או על אנשים שלא צוינו בהיתר, אפשר שישמש כדיעבד להוכחת כל עבירה (גם עבירה שאינה פשע) או להעשרת המידע המודיעיני. הוראות אלה, המתירות את השימוש בתוצרי האזנות הסתר מעבר למטרות שלשמן נועדה ונתבקשה ההאזנה מלכתחילה, לא באו להסיט את נקודת האיוון שנקבעה בחוק, למתן היתר להאזנה, וזו עומדת לעולם. עניין לנו בהוראות האמורות בתוצרי לוואי בלבד של ההאזנה.

לפיכך נבדק בביקורת אם הושג באמצעות האזנת הסתר מידע כלשהו, מודיעיני או חקירתי, שיש לו זיקה לאדם ולעבירה שבעניינם ניתן ההיתר, או לעבירה שקשורה לעבירה שבעניינה ניתן ההיתר (להלן - מידע רלוונטי)¹². האזנת סתר שהעלתה מידע רלוונטי, כאמור, אף אם לא הובילה לתוצאות כלשהן (בין תוצאות, כגון חקירה או מעצר של חשודים, פתיחת תיק פלילי או הגשת כתב אישום, ובין תוצאות במובן של סיכול, מניעה או גילוי ראיות כלשהן) הוגדרה האזנת סתר שהשיגה את יעדה.

2. משרד מבקר המדינה בדק את שיעור האזנות הסתר שהשיגו את יעדן, כמוגדר לעיל, ואם יש הבדלים לעניין זה בין היחידות המחוזיות לבין הארציות.

מניתוח נתוני המדגם עלה, כי שיעור התיקים שבהם נמצא מידע רלוונטי בהאזנה¹³ היה 12.5% ביחידות המחוזיות¹⁴ לעומת 45.5% ביחידות הארציות¹⁵. יצוין, כי יותר מ-85% מהאזנות הסתר נעשו בידי היחידות המחוזיות ורק מיעוטן בידי היחידות הארציות, ולכן להבדל בין היחידות הארציות לבין המחוזיות יש חשיבות רבה.

המשטרה השיבה למשרד מבקר המדינה, באוקטובר 2003, כי יש לכלול במניין האזנות הסתר שהשיגו את יעדן את כל המקרים שבהם הוגשו כתבי אישום או נפתחו תיקי חקירה גלויה, אף אם לא הייתה להאזנה תרומה כלשהי לחקירת החשוד והעבירה שבעניינם ניתן ההיתר. לשיטת המשטרה, לפחות ב-54% מהמקרים שבהם נעשו האזנות סתר בשנת 2001 (הנתונים אינם כוללים כתבי אישום שהוגשו לאחר שנת 2001), ההאזנות השיגו את יעדן. המשטרה הסבירה, כי "אופן פעולת איסוף הראיות והנתונים הרלוונטיים לחקירה הוא מורכב ומשתתפים בו מערכים ואמצעים מגוונים, מתוך כוונה שמכל אחד בנפרד יופק המרכיב האחד מתוך הפאזל השלם" ו"לא ניתן להפריד בין המקרים בהם התוצאות הושגו במישרין מהאזנת הסתר ובין מקרים בהם התוצאות נבעו מפעולות אחרות".

לדעת משרד מבקר המדינה, האזנות סתר שבהן לא הועלה מידע רלוונטי על האדם והעבירה, שבעניינם ניתן ההיתר (או עבירות הקשורות לאותה עבירה), אין לראות בהן האזנות שהשיגו את יעדן. בבדיקה אם אמצעי כלשהו השיג את יעדו יש להביא בחשבון קשר בין האמצעי ותכליתו לבין

12 נבדקו תמלילי האזנות הסתר, המידע בתיקי המשטרה ובמאגרי המידע של אמ"ן, והתקיימו שיחות עם הקצינים הממונים על הפקת המידע מהאזנות הסתר. הובא בחשבון כל מידע, גם הפעוט ביותר, אם הייתה לו זיקה לאדם ולעבירה שבעניינם ניתן ההיתר או לעבירות שקשורות אליה. יובהר, כי גם מידע שהיה לו קשר כלשהו לסיכול ולמניעה של עבירות שבגינן ניתן ההיתר הובא בחשבון.

13 בניתוח הובא בחשבון גם מידע רלוונטי שהועלה עד מועד קבלת תשובת המשטרה למשרד מבקר המדינה, באוקטובר 2003, ולא נכללו התיקים שנמצא בהם שניתן היתר להאזנת סתר אולם ההאזנה לא בוצעה.

14 בסבירות של 95% שיעור תיקי האזנות הסתר ביחידות המחוזיות שהניבו מידע רלוונטי היה בין 10.3% ל-14.7%.

15 בסבירות של 95% שיעור תיקי האזנות הסתר ביחידות הארציות שהניבו מידע רלוונטי היה בין 37% ל-54%. בכלל המדגם השיעור הוא 16.5%.

התוצאה. על כן, העובדה שהוגש כתב אישום בעקבות חקירה שבמסגרתה נעשתה האזנת סתר, בלא שיש כל זיקה בין השניים, אינה יכולה להצביע על השגת יעדה של ההאזנה. אפשר שקשה לקבוע בכל מקרה את משקל תרומתה של ההאזנה בתרומתם של מכלול אמצעי החקירה שנקטה המשטרה, אך ניתן לקבוע אם עלה בהאזנה מידע כלשהו על החשוד והעבירה שבעניינם ניתן ההיתר. מידע זה נמצא בתיקי המשטרה ובמאגריה.

3. מניתוח ממצאי המדגם עולה, כי ב-30% מהתיקים ביחידות המחוזיות וב-21.7% מהתיקים ביחידות הארציות לא נמצא שהופק מהאזנת הסתר מידע רלוונטי כמוגדר לעיל, אך הופק מידע מודיעיני כללי על קשרים בין עבריינים ועל מעמדם של עבריינים בעולם הפשע, וכן מידע על עבירות אחרות שלא צוינו בהיתר ושאינן לראות בהן עבירות קשורות¹⁶. זאת, לעומת 12.5% מהתיקים ביחידות המחוזיות ו-45.5% מהתיקים ביחידות הארציות שבהם, כאמור, הופק מהאזנת הסתר מידע הקשור לעבירה ולחשוד שצוינו בהיתר.

ניתן להסיק אפוא, שביחידות המחוזיות שיעור האזנות הסתר המניבות מידע מודיעיני שלא על האנשים והעבירות שבעניינם התבקש וניתן היתר להאזנה, גדול יותר מפי שניים משיעור האזנות המניבות מידע על האנשים והעבירות שבעניינם ניתן ההיתר, ואילו ביחידות הארציות היחס בין שני סוגי המידע הפוך.

לטענת המשטרה, איסוף מידע מודיעיני, לרבות לשם מניעת עבירות, הוא אחת ממטרות ההאזנה. המשטרה הסבירה, שהיא מפיקה מידע חשוב מהאזנות הסתר ובכלל זה מידע על עבירות שלא צוינו בהיתר, על כל סוגי העבירות (פשע, עוון וחטא) ועל אנשים שלא צוינו בהיתר, וכן נעשית העשרה כללית של המאגר המודיעיני, בבחינת יצירת תשתית מידע כללי על פעילותו של חשוד, קשריו החברתיים, הרגליו והתנהגותו. גם בכל אלה יש לראות, לדעת המשטרה, האזנות שהשיגו את יעדן.

לדעת משרד מבקר המדינה, גישת המשטרה, שלפיה האזנות שנמצא בהן מידע על אנשים ועל עבירות שלא בעניינם ניתן ההיתר הן האזנות שהשיגו את יעדן, יש בה כדי לשנות את נקודת האיוון למתן היתר להאזנת סתר כפי שנקבעה בחוק. אף שמותר להפיק מההאזנה מידע על אנשים ועבירות שלא בעניינם ניתן ההיתר ולעשות בו בדיעבד שימוש להוכחת כל עבירה¹⁷, העשרה כללית של המאגר המודיעיני על אלה, אינה אלא תוצר לוואי משני המופק בדיעבד מההאזנות המותרות. תוצר לוואי זה מופק ללא הגבלה ובלא בקרה של בית המשפט, ולכן אינו יכול לשמש, לפי נוסחו ורוחו של החוק, המטרה העיקרית והראשונית של הבקשה להיתר להאזנה. מהגדרה של האזנות סתר שהביאו להעשרת המאגר המודיעיני האזנות שהשיגו את יעדן (כטענת המשטרה), משתמעת הכרה בהעשרת המאגר המודיעיני כמטרה ראשונית של היתר להאזנה, מעבר למטרה של גילוי, חקירה או מניעת העבירות שצוינו בהיתר, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם מעמדו של המידע המודיעיני כתוצר משני.

16 בכלל המדגם שיעורם של תיקים אלה הוא 28%. ניתן לקבוע בסבירות של 95% שבכלל תיקי היחידות המחוזיות השיעור הוא בין 26.4% ל-33.6%, וביחידות הארציות - בין 14.8% ל-28.6%.

17 יצוין בהקשר זה, כי המשנה לפרקליטת המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה, שלדעתה "ניתן יהיה לעשות שימוש ראייתי בדברים שנקלטו בהאזנת סתר שנעשתה כדן, גם אם הם מפלילים את החשוד בעבירה שונה או נוספת מזו שהייתה בבסיס החשדות המקוריים ושלמענה נתבקשה ההאזנה, אם כי נראה ששימוש זה יהיה קביל רק ביחס לעבירות נוספות, שניתן היה לקבל בגינת היתר להאזנה מלכתחילה. לדוגמה לא ניתן יהיה לעשות שימוש ראייתי בדברים שנקלטו כדן, לצורך ביסוס כתב אישום בעבירת תעבורה כלשהי, אולם ניתן יהיה לעשות שימוש ראייתי בדברים כאלה, אם מלכתחילה נתבקש צו בגין חשדות לעבירת סמים, והדברים שנקלטו חושפים מעורבות בעבירת רצח, שוד וכיו"ב."

שיעור האזנות סתר שלא השיגו את יעדן, כפי שנמצא במדגם, אין בו כשלעצמו כדי להעיד על קיומם או היעדרם של פגמים בתהליך קבלת ההחלטה להגיש כל אחת מהבקשות להאזנת סתר. אולם תוצאות המדגם מדגישות את החשיבות של איסוף נתונים על המידע שהופק בהאזנות סתר, כדי לאפשר למשטרה לעמוד על מידת התועלת של כלי זה ולהפיק לקחים שיבטיחו שייעשה בו שימוש מושכל ומידתי. כן יש באיסוף נתונים אלה וניתוחם כדי לסייע למשטרה להתחקות אחר הסיבות לשיעור הקטן של האזנות שהשיגו את יעדן ביחידות המחוזיות, העושות את רוב ההאזנות, בד בבד עם חקר התהליכים שהביאו לשיעור הגדול יותר ביחידות הארציות; להתחקות אחר הסיבות להבדלים בין היחידות המחוזיות לבין היחידות הארציות ביחס שבין שיעור הפקת מידע רלוונטי לבין שיעור העשרת המאגר המודיעיני; ולבחון אם התוצר המשני לא הפך ביחידות המחוזיות לעיקר.

4. אשר להיקף המידע המודיעיני שמותר להפיק מהאזנת סתר, לדעת היועצת המשפטית של המשטרה¹⁸, מסעיף 13(ג) לחוק ניתן להסיק כי מותר להפיק מידע מודיעיני על כל עבירה ללא הגבלה.

לעומת זאת, היועץ המשפטי לממשלה¹⁹ עמד על החשיבות של הפעלת שיקול הדעת בכל הקשור ל"הפקה מודיעינית" באופן "ראוי ומידתי". לדעתו, יש לפרש את חוק האזנת סתר באורח מצומצם ולא באופן מרחיב. היועץ המשפטי לממשלה קבע, כי צוות של נציגי פרקליטות ומשטרה, אנשי חקירות, מודיעין וייעוץ משפטי, ונציגי המשרד לביטחון הפנים, ידון, בין השאר, ב"הבהרה בנהלים לגבי היקפה של 'הפקה מודיעינית'".

לדעת משרד מבקר המדינה, אכן מן הראוי ששאלת היקף המידע המודיעיני שראוי להפיק מהאזנות הסתר תלוּבן בהקדם וייקבעו כללים ברורים בנושא זה.

תמלול השיחות מהאזנות הסתר

כאמור, האזנת סתר פוגעת בזכות הפרטיות. תמלול השיחות המוקלטות בהאזנת סתר הופך את תוכן לנגיש וניתן להפצה ומגביר את החשש לפגיעה בפרטיות. העקרונות החוקתיים מחייבים שתמלול השיחות יצומצם ככל האפשר "בבחינת רע הכרחי", ולפיכך יש להקפיד שלא לתמלל יתר על הנדרש את שיחותיו של מי שצוין בהיתר, ועל אחת כמה וכמה את שיחותיו של מי שלא צוין בו. כדברי בית המשפט העליון: "פרטיותו של יחיד שלגביו לא הוצא היתר האזנת סתר, ואינו אף בחזקת חשוד בביצוע פשע, צריכה לזכות להגנה שונה מההגנה על פרטיותו של יחיד שלגביו ניתן היתר ההאזנה... גישה זו של צמצום הפגיעה במי שלא נזכר בהיתר ההאזנה עצמו מחייבת כי יינקטו כל הצעדים הנדרשים על-מנת שזכותם לפרטיות של אותם יחידים, שאינם כלולים בצו, תיפגע בצורה הפחותה ביותר"²⁰.

18 לפי סיכום פגישה שקיימו עמה נציגי משרד מבקר המדינה ב-26.5.02.

19 תיק מח"ש 2403/02.

20 ע"פ 1668/98 היועץ המשפטי לממשלה נ' נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים, פ"ד (נו) 625.

לשיחותיהם של בעלי מקצוע מסוימים ובהם עורכי דין, רופאים, פסיכולוגים, עובדים סוציאליים וכוהני דת ניתן חיסיון על פי דין (להלן - שיחות חסויות) כדי לאפשר לנזקקים להם התייעצות חופשית. לצורך האזנה לשיחות חסויות נדרש היתר ספציפי, שניתן אם מתקיימות נסיבות מיוחדות שפורטו בחוק. זהירות מיוחדת נדרשת גם בנוגע לשיחותיהם של אישי ציבור, שעצם ההאזנה להן מעלה שאלות הכרוכות באושיות המשטר הדמוקרטי. לגבי האזנה לאלה קבעה המשטרה הנחיות מיוחדות. לאחרונה קבע היועץ המשפטי לממשלה²¹, כי "נדרשת נקיטת משנה זהירות כאשר מדובר במאטריה שיש לה נגיעה כזו או אחרת לענייני בחירות ולעניינם של אנשים פוליטיים, לב מהותה של הדמוקרטיה. בהאזנות סתר המתבצעות לאנשים פוליטיים יש לעשות שימוש מושכל וזהיר, כדי לא לגלוש חלילה לעיצומו של חומר פוליטי, ככל שאינו רלבנטי לחקירה. משטרה וחומר כזה הם זיווג שכלל יש להתרחק ממנו, למעט כשהדבר הכרחי".

בביקורת נסקרו כל תמלילי השיחות והתקצירים שבתיקי המדגם. משרד מבקר המדינה בדק אם בעת תמלול השיחות המוקלטות או תקצורן עושה המשטרה את הנדרש כדי לצמצם את הפגיעה בפרטיותם של הדוברים למידה שאינה עולה על הנדרש, ככל שהדברים אמורים בשיחות שאינן קשורות לנושא החקירה; פועלת בהתאם להגבלות שנקבעו במפורש בהיתר; ונוהגת בהתאם לכללים שנקבעו, בחוק ובהוראות המשטרה, לגבי תמלול שיחות חסויות ושיחות של אישי ציבור.

תמלול שיחות אגב פגיעה בפרטיות במידה העולה על הנדרש

1. כל השיחות שעוברות באמצעי התקשורת שעליו הותקנו אמצעי האזנה מוקלטות; מתפקידם של המתמללים לשמוע את השיחות ולתמלל רק את השיחות המותרות על פי ההיתר והרלוונטיות לחקירה ובכפוף למגבלות המתחייבות על פי דין. כאמור, עקרון המידתיות מחייב שיינקטו כל הצעדים הנדרשים כדי שהפגיעה בדובר, ובייחוד במי שלא צוין בהיתר, לא תחרוג מהנדרש.

מהבדיקה של תיקי המדגם עלה, שב-48% מתיקי המדגם נמצאו תמלילים או תקצירים של שיחות או קטעי שיחות, שהיה בתמלולן משום פגיעה בפרטיות במידה העולה על הנדרש: תומללו או תוקצרו "שיחות חולין", שיחות שעסקו בנושאים אישיים או ביחסים אינטימיים, שיחות על המצב הרפואי של הדובר ועוד²².

נוכח העובדה שתמלול של שיחות חולין ושיחות בנושאים אישיים, או תקצורן (ראו להלן), פוגע לשווא בפרטיות, הובאו בחשבון, לצורך חישוב שיעור התיקים האלה מכלל תיקי המדגם²³, תיקים שבהם היה ולו תמליל או תקציר אחד של שיחה מהסוג האמור. עם זאת יוער, כי מנתוני המדגם עלה, כי ב-16 תיקים תומללו או תוקצרו יותר מ-10 שיחות שעסקו בענייני חולין או בנושאים אישיים (בחלק מהם - בעיקר בתיקים שבהם תומללו מאות שיחות - יותר מ-50 שיחות כאלה), ב-7 תיקים תומללו או תוקצרו 6-10 שיחות כאלה, ב-40 תיקים היו בין 2-5 שיחות, וב-5 תיקים - שיחה אחת.

21 תיק מח"ש 2403/02.

22 בחישוב שיעור התיקים שבהם נמצא תמלול או תקצור של שיחות חולין, או שיחות בנושאים אישיים, כאמור, הובאו בחשבון תמלילי שיחות ותקצירי שיחות ולא הובאו בחשבון תמלילים שבהם אוזכרו נושאי השיחות בלבד. בסבירות של 95% שיעור התיקים שבהם תומללו או תוקצרו שיחות חולין או שיחות בנושאים אישיים, הוא בין 44% ל-52%.

23 בחישוב שיעור התיקים שבהם תומללו שיחות שאינן רלוונטיות הובאו בחשבון רק תיקים שבהם בוצעו ההאזנות.

כך, למשל, תומללו שיחות שבהן אשת האדם שצוין בהיתר מספרת לחברתה, בין היתר, על קשייה לתפקד ועל טיפול פסיכולוגי שניתן לבנה; שיחות שבהן אשת האדם שצוין בהיתר משוחחת עם חברתה על יחסיה הבלתי תקינים עם בעלה; שיחות של מי שצוינה בהיתר על יחסיה עם בעלה ועל כוונתה להתגרש ממנו, וכן שיחות על מצבו הבריאותי של בעלה; שיחות מהאזנת סתר בבית עסק שקשורות לעבודה בעסק ושיחות פרטיות של אחת העובדות; שיחות שבהן מי שלא הייתה החשודה על פי ההיתר, משוחחת עם אמה על בעיותיה הנפשיות ועל התעללות מינית שחוותה בילדותה; שיחות של מי שלא צוינה בהיתר, עם אישה שחוותה התעללות מינית, שיחותיה עם אבי בנה על יחסיו עם בנה ושיחותיה עם הגננת של בנה על בעיותיו; שיחות של מי שצוינה בהיתר עם מרכז לסיוע לנפגעות תקיפה מינית שבהן היא מספרת שבילדותה נפגעה מהתעללות מינית במשפחה ועובדת המרכז מייצעת לה בנושא זה.

יצוין, כי ביחידות המחוזיות שיעור התיקים שבהם תומללו שיחות אגב פגיעה בפרטיות במידה העולה על הנדרש, גבוה משיעורם ביחידות הארציות (העושות רק חלק קטן מההאזנות) - 50% לעומת 35%. כמו כן נמצאו הבדלים ניכרים בין היחידות בעניין זה²⁴: במחוז המרכז ב-76% מתיקי המדגם נמצאו תמלילי שיחות בענייני חולין או שיחות בעניינים אישיים; במחוז תל אביב ב-62% מהתיקים; במחוז הצפון וביאחב"ל - ב-50% מהתיקים; במחוז ירושלים ובמחוז הדרום - ב-23% מהתיקים; ביחידה הארצית לחקירות הונאה - 12.5% מהתיקים; רק ביחידה הארצית לאכיפת תופעת גניבות רכב ובמחוז יהודה ושומרון לא נמצאו ליקויים בעניין זה.

זאת ועוד, בהיתרים שניתנו ב-38 תיקים קבע בית המשפט במפורש בהיתר, כי אין לתמלל אלא את שיחותיו של אדם מסוים, או שיחות בנוגע לעבירה או לנושא חקירה מסוים. ב-21% מתיקים אלה (8 תיקים, מהם אחד ביחידה ארצית והשאר ביחידות המחוזיות) נמצאו תמלילים או תקצירים של שיחות שנעשו בניגוד להגבלה.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי לדעתה היתר להאזנה לאדם מסוים יש בו משום הכשר לתמלל את כל שיחותיו, אם יש בכך צורך, כל עוד אין הגבלה מפורשת בעניין זה בהיתר, וכן כי יש להבדיל לעניין זה בין תמליל, תקציר ואזכור סתמי של השיחה. יצוין, כי לפי נוהל המשטרה, אם יש בהקלטה "שיחת חולין", יש לפרט את הנושאים שעלו בה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים מלמדים כי לא כמעט מקרים מתומללות או מתוקצרות "שיחות חולין" ושיחות אישיות שאינן רלוונטיות לחקירה, דבר שאין הדעת סובלתו. אין מקום להבחין לעניין זה בין תמלול לבין תקצור שיחות, משום שבשניהם מועלה תוכן השיחה על הכתב²⁵. יוער גם, כי ההבחנה בין תמליל לבין תקציר אינה מתיישבת עם ההנחיה שנתנה המשנה לפרקליטת המדינה ליאחב"ל ביולי 1999, ולפיה אין מקום להבחנה זו, שכן כל העלאה על הכתב של תוכן השיחות מגבירה את נגישותו. בהנחיה האמורה נקבע עוד, כי שיחות שהן במפורש "שיחות חולין" (שיחות בני משפחה) לא יפורטו. זאת ועוד, אין בתשובת המשטרה הסבר לאותם מקרים שבהם תומללו שיחות בניגוד להגבלה מפורשת שקבע בית המשפט.

24 בגלל המספר הקטן של התיקים שנדגמו בכל יחידה, ההפרשים בין שיעורי הליקויים ביחידות אינם מייצגים את ההתפלגות של הליקוי בכלל תיקי המשטרה.

25 כאמור, בחישוב שיעור התיקים שבהם נמצא תמלול לקוי לא הובאו בחשבון תמלילים שרק אזכור בהם נושאי השיחות.

בעניין תמלול שיחות שאין להן קשר לנושא החקירה הכוללות מידע רפואי ואישי חיווה היועץ המשפטי לממשלה את דעתו²⁶, כי יש בתמלולן משום "פגיעה קשה בפרטיותם של המואזנים, באשר לנושאים אינטימיים ביותר", והוא מעורר "שאט נפש מחדירה כה בוטה ללא הצדקה לתחומי האינטימיים של אדם... ומכל מקום היא מהווה 'מדרון חלקלק' שעלול ליצור העדרם של קיום מתוחמים".

2. על פי הוראת אמ"ן 99, עם הגשת ההיתר להאזנה ליחידת האזנת סתר לשם ביצוע ההאזנה, תצרף היחידה המזמינה להיתר טופס²⁷ ובו מרב הפרטים הידועים לה על החשוד ועל מי שיש להאזין לשיחותיו, כדי שישמשו את יחידת האזנת הסתר בהאזנה.

מבדיקת תיקי המדגם עלה, כי היחידות המזמינות, חוץ ממחוז הדרום, אינן מוסרות ליחידות האזנת סתר את הטופס האמור.

אמנם יחידות הערכה אחדות נוהגות למסור בכתב ליחידות האזנת הסתר מידע על החשוד ועל העבירה שלא על גבי הטופס ולתת להן הנחיות בכתב בדבר השיחות שיש לתמלל, ואולם בכ-78% מתיקי המדגם נמצא כי לא נמסר מידע בכתב ליחידות האזנת סתר, וב-76% מהתיקים נמצא כי לא ניתנו הנחיות בכתב בדבר תמלול השיחות.

אי-מסירת מידע למתמלל עלולה לגרום לכך שכל הטורח והמשאבים שהושקעו בהאזנת הסתר ירדו לטמיון. המתמללים עלולים שלא לדעת למה עליהם להקשיב ובמה לשים דגש, ועקב כך יש מחד גיסא חשש לתמלול יתר ופגיעה בפרטיות במידה העולה על הנדרש, ומאידך גיסא חשש לתמלול חסר שיביא להחמצת מידע חשוב.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי הדרכת יחידות האזנת הסתר נעשית בפגישות עבודה ודיונים משותפים בין יחידות ההערכה ויחידות האזנת הסתר, שבהן נמסר להם המידע על החקירה, החשודים והעבירות המיוחסות להם. בדומה, ציינו חלק מיחידות המשטרה שמתבצע עדכון הדדי שוטף בין יחידות ההערכה ויחידות האזנת הסתר המבוסס על הקשר היומיומי והקרבה בין יחידות אלה. כן מסרה המשטרה (בעניין רישום תקצירי שיחות), כי המתמלל מקבל מהגורם המנחה הנחיות והבהרות לגבי החקירה, אולם היות שהקשר וההנחיה אינם צמודים, לא תמיד בקיאותו של המתמלל בפרטי החקירה מספקת כדי לדעת אם המידע בשיחה נוגע לחקירה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשטרה להקפיד למסור למתמללים מידע בכתב על מערכת קשרי המשפחה של החשוד, סקירה של המידע המודיעיני שנאסף והנחיות ספציפיות בעניין כל האזנה, ואין להסתפק במסירת חומר גלם למתמלל ולהותיר עניין זה לשיתוף הפעולה הכללי בין היחידות. אשר לטענת המשטרה שלפיה המתמלל אינו יכול להיות בקי בכל הפרטים - הנחיות מפורטות לתמלול עשויות לצמצם בעיה זו.

26 תיק מח"ש 2403/02.

27 טופס הזמנת האזנה.

שיחות שחל עליהן חיסיון

סעיף 9 לחוק האזנת סתר קובע, כי החוק אינו בא להתיר האזנת סתר לשיחה שהעדות עליה חסויה לפי סעיפים 48 עד 51 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - שיחה חסויה), ובהן שיחות בין עורך דין לבין לקוחו בקשר לשירות המקצועי שניתן בידי עורך הדין. דברים הנאמרים בשיחות אלה נמסרים מתוך אמון וכוונה שיישמרו בסוד, וחשיפתם עלולה להרתיע את הנזקקים לשירותיו של עורך דין מלמסור לו את מלוא המידע הנחוץ לשם טיפול יעיל וטוב בעניינם²⁸. עם זאת, לפי סעיף 9א לחוק, רשאי נשיא בית משפט מחוזי או סגנו להתיר בצו האזנת סתר לשיחה חסויה, אם שוכנע שיש יסוד לחשד שאחד הדוברים מעורב בעבירה והתקיימו התנאים המיוחדים הקבועים בחוק.

בתיקי המדגם לא נמצאו היתרים או בקשות להיתרים להאזנה לשיחות חסויות לפי סעיף 9א לחוק, אך בשלושה תיקים נמצאו תמלילי שיחות או פקסים שבהם עלו דברים שהוחלפו בין עורכי דין לבין לקוחותיהם בקשר לדיונים בתיק מעמד אישי, תביעות כספיות מחברת ביטוח וסכסוך כספי - שחל עליהם חיסיון. כן נמצאו בשלושה תיקים תמלילים של שיחות עם דוברים ממשרדי עורכי דין, שאפשר שהן חסויות, ולא נמצא כי הוברר אם חל חיסיון על השיחה בשל זהות הדוברים ותוכן השיחה.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי לאחרונה הפיצה פרקליטת המדינה הנחיה הקובעת, כי אם המאזין לשיחה מוקלטת או המתמלל אותה מבחין שמדובר בשיחה עם בעל חיסיון ויש יסוד להניח שהשיחה חסויה, עליו להפסיק את ההאזנה ולהעביר את חומר ההקלטה לגורם בכיר במשטרה, כדי שיבחן את מידת הרלוונטיות של השיחה לחקירה ויקבע אם חל עליה חיסיון על פי החוק.

האזנה לאישי ציבור

הוראת אמ"ן 99 קובעת, כי להגשת בקשה להתיר להאזנת סתר לאישיות בכירה²⁹ נדרש אישור של ראש אגף החקירות או של ראש אמ"ן, וכי יחידה החוקרת בנושא רגיש במיוחד ובמסגרת חקירתה עולה צורך בהאזנת סתר, תדווח על כך לבעל תפקיד בכיר במשטרה, ותודיע למבצע ההאזנה בטופס מיוחד שההאזנה רגישה.

ארבעה מתיקי המדגם עסקו בהאזנות לאישי ציבור. לא נמצאו מסמכים המעידים שלפני ביצוען ננקטו ההליכים שפורטו לעיל: בשלושה תיקים לא נמצאו מסמכים המעידים שהמשטרה קיבלה מראש אגף החקירות או מראש אמ"ן אישור להגשת הבקשה להאזנת סתר, ולא נמצאו אסמכתאות לכך שנשקלה הרגישות המיוחדת של האזנות אלה; בתיק רביעי נמצא שהוקלטו אגב אורחא שיחות של אישי ציבור, והן תומללו אף שהן לא היו קשורות לנושא החקירה, ללא אישור של אחד מבעלי התפקידים האמורים ובחריגה ממגבלות ההיתר.

28 בג"ץ 744/97 גוזלן נ' השופט אמינוף, פ"ד נא(1) 355.

29 "אישיות בכירה", כהגדרתה בהוראות המשטרה, משמעה כל אדם הנמצא בעמדה ציבורית חשובה עקב משרתו, תפקידיו הציבוריים או מעמדו החברתי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המשטרה, כי דווח לראש אגף החקירות על הגשת שתי בקשות, אך הדבר לא תועד. עוד הודיעה, כי נוהלי האזנות הסתר עודכנו, ונקבע בהם כי על היחידות לקבל אישור של אחד מבעלי התפקידים האמורים לפני ביצוע האזנות לאישים בכירים, ולצורך האזנה לחבר כנסת או שר עליהן לקבל את אישור היועץ המשפטי לממשלה, וכי בתנאים מסוימים אף יירש אישור בכתב.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להקפיד תמיד על קבלת אישור מראש בכתב ולתעד בכל התיקים מסוג זה את תהליכי האישור, נוכח רגישותם.

בקשות לביצוע האזנות סתר

בפסיקת בית המשפט העליון³⁰ נקבעו השיקולים שיש לשקול לעניין כל בקשה להיתר להאזנת סתר, ובהם: חומרת העבירה ומידת נחיצותה של ההאזנה, קיומו של חשד נגד מי שלשיחותיהם מתבקשת ההאזנה, מידת הפגיעה בפרטיותם של משתמשים אחרים בקו הטלפון והאם חיוני לבצע את ההאזנה במשך שלושה חודשים (פרק הזמן המרבי שאפשר לבקש). הוראת אמ"ן 99 קובעת, שלפני בקשת היתר להאזנה, על המשטרה לבחון את חומרת העבירה, את הסיכוי להשגת המידע הדרוש בדרך זו, האם יש אמצעי חלופי להשגת המטרה ומה מידת הפגיעה בפרטיות האדם וסביבתו.

אמות המידה לשקילת השיקולים

הביקורת העלתה, כי השיקולים שנקבעו בפסיקה ובהוראות המשטרה לא תורגמו לנוהלי עבודה מפורטים ובהם אמות המידה לשקילת השיקולים ודרכי הערכתם.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי בתחילת כל חקירה או בתחילת תהליך האיסוף לא ניתן לדעת מראש את הסיכויים שההאזנה תניב תוצאות (אף שלפי הוראת אמ"ן 99 יש לשקול זאת לפני הגשת הבקשה). בנוגע לשקילת קיומו של אמצעי חלופי להשגת המטרה, טענה המשטרה כי גם אמצעים אחרים, כמו מעצר, חיפוש בבית החשוד ועיקוב, פוגעים במידה רבה בזכויות יסוד של האדם ויש להפעילם במשורה ובזהירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשטרה לקבוע אמות מידה שיאפשרו לה לשקול את השיקולים שנקבעו בפסיקה ובהוראותיה, וליצור כלים שיסייעו לה לבחור בין אמצעי החקירה השונים, בהתאם למידת פגיעתם בזכויות הפרט והתועלת שיכולה לצמוח מהם. על המשטרה לעדכן את נהליה בהתאם לניסיון המצטבר, לפסיקה ולעקרונות החוקתיים.

חובת התייעוד וההנמקה

בביקורת הועלה שככלל, יחידות המשטרה המבקשות היתרים להאזנות הסתר אינן מתעדות את תהליך קבלת ההחלטות בדבר הגשת הבקשה, ובכלל זה את השיקולים שנקשלו בתהליך קבלת ההחלטה ואת נימוקיה. בהיעדר תיעוד קשה לעמוד על הסיבות להחלטה לבקש האזנה, ולדעת אם נשקלו כל ההיבטים שנקבעו בפסיקה ובהוראות המשטרה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה, בין היתר, כי אין הוראה בדין או בנוהל המשטרה המחייבת לתעד את תהליך ההחלטה על הגשת בקשה להיתר להאזנת סתר. לדעתה, גם אין מקום לחייב תיעוד של תהליך קבלת ההחלטות בעניין זה שכן הן אינן שונות מכל החלטה אחרת, ואף מובאות לאישור בית המשפט, ומשום שתיעוד התהליך יגרום לסרבול רב ויפגע בחקירות ובאיסוף הראיות. לעומת זאת, יאחב"ל הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הדיון בהגשת הבקשה להיתר יתועד, וחובת תיעודו תעוגן בנהלים הפנימיים של היחידה, כדי להבטיח תהליך חשיבה מסודר בעניין זה, לאפשר ביצוע ביקורת פנימית והפקת לקחים, ולאפשר מתן ביטוי נאות למכלול הדעות בדבר חיוניות ההאזנה והתועלת שיהיה אפשר להפיק ממנה. המשטרה מסרה, שהחלטת יאחב"ל לתעד את קבלת ההחלטות היא מבורכת, אך יש לזכור שמדובר ביחידה ארצית בעלת אופי פעילות ייחודי, ואין בהחלטתה כדי ללמד שזהו אופן הפעולה המומלץ ביחידות האחרות.

האזנת סתר היא אמצעי חריג ופולשני, הפוגע בסוד השיח של אדם ובצנעת חייו, ולפיכך ייחד המחוקק הליכים מיוחדים לשימוש בה. הדיון במשטרה בהחלטה לבקש האזנת סתר ותיעודו נועדו להבטיח את קיום מטרת החוק והאיוונים החוקתיים שבבסיסו. לתיעוד השיקולים ותהליך קבלת ההחלטה משנה חשיבות כאשר מדובר בהפעלת סמכות פוגענית, שדרך הפעלתה עשויה להיבחן גם במסגרת ההליך הפלילי. על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב לקיים ביחידות המשטרה תהליך שיטתי ומתועד, המבוסס על נוהל סדור, של דיון בבקשות למתן היתר שבו יועלו השיקולים המצדיקים האזנת סתר, כפי שנקבעו בפסיקה ובהוראת המשטרה; תיעוד התהליך גם יאפשר פיקוח ובקרה של המשטרה על יחידותיה ופיקוח ובקרה חיצוניים על הפעולות בתחום זה.

שקילת השיקולים לפני הגשת הבקשה

משרד מבקר המדינה בדק באמצעות המדגם אם לפני הגשת הבקשה להיתר להאזנת הסתר נשקלו במשטרה השיקולים הדרושים. כאמור, יחידות המשטרה המכילות את הבקשות להיתר אינן מתעדות את תהליך קבלת ההחלטות על הגשת הבקשות. אשר על כן נבדק המידע בתיקי המשטרה ובמאגרי המידע של אמ"ן והתקיימו שיחות עם הקצינים הממונים על הכנת הבקשות שנבדקו. כאמור, הממצאים הובאו לידיעת המשטרה, ותגובתה הובאה בחשבון בעיבוד נתוני המדגם, אם במסמכי המשטרה ובהסברי הקצינים נמצאו תימוכין כלשהם לשקילת השיקולים.

פגיעה בפרטיות של משתמשים נוספים

לפי פסיקת בית המשפט העליון³¹, כדי שהמשטרה תוכל לשקול את ממדי הפגיעה בפרטיות בהאזנה לקו טלפון שמשתמשים בו אנשים נוספים, עליה לאסוף מידע על מספרם המוערך של אנשים אלה, כגון מספר האנשים המתגוררים או מבקרים במקום שבו נמצא הטלפון, ועל סוג הפעילות המתקיימת בו.

ברוב תיקי המדגם לא נמצאו אסמכתאות לאיסוף מידע על המשתמשים הנוספים בקו הטלפון ועל סוג הפעילות המתקיימת במקום.

בתשובה למשרד מבקר המדינה הסבירו מרבית מחוזות המשטרה, כי אי אפשר לדעת מראש את פרטי המשתמשים בטלפון, היקף השימוש של כל אחד מהם בטלפון ופרטי המבקרים במקום. המשטרה הוסיפה, כי "ככל שמדובר בטלפון בבית פרטי, הרי שמדובר בחשוד ומשפחתו ובמקרים אלה אין כל צורך או סיבה להוסיף מעבר לכך. במקרים אחרים [משרדים, בתי עסק וארגונים למיניהם] הדברים כן נבדקים ואף מובאים בפני בית המשפט, בכתב או בעל פה".

משרד מבקר המדינה העיר למשטרה, כי על פי הפסיקה יש לאסוף מידע על מספר האנשים המתגוררים או המבקרים במקום שבו נמצא הטלפון, וממילא גם בבית פרטי, כדי למזער את הפגיעה בפרטיותם של הדוברים האחרים. הדבר חשוב משום שרוב האזנות הסתר שמבצעת המשטרה נעשות בבתים פרטיים, ולרוב (ראו בהמשך הדברים) מתבקש ההיתר לקן טלפון ולא לאדם. ראוי אפוא שגם בנסיבות אלה תעשה המשטרה בירור לגבי האנשים המתגוררים במקום. בכל מקרה ראוי לפרט בבקשה לבית המשפט את תוצאות הבירור. אם המשטרה מתקשה לאסוף את המידע, עליה להבהיר זאת לבית המשפט כדי שישקול את הדבר בהחלטתו.

חשד מבוסס לקשר בין החשוד לעבירה ולמקום ההאזנה

לפי הפסיקה³², נציגי המשטרה נדרשים להניח לפני בית המשפט תשתית עובדתית שתבסס חשד נגד האנשים שלשיחותיהם מתבקשת ההאזנה. על כן יש להראות שהחשוד קשור לעבירה ולמקום ההאזנה במידה המצדיקה פגיעה בפרטיותו בדרך של האזנת סתר. תשתית עובדתית זו יכול שתתבסס על חומר חקירה ראשוני או על מידע מודיעיני.

בנוגע ל-12% מתיקי המדגם לא נמצאו ביחידות שביקשו את ההיתר להאזנה אסמכתאות לביסוס חשד לקשר של החשוד לעבירה, ובנוגע לתיקים אחרים לא נמצאו אסמכתאות לבדיקת הקשר של החשוד למקום ההאזנה.

שקילת משך ההאזנה המבוקש

לפי החוק, משך תוקפו המרבי של היתר להאזנת סתר הוא שלושה חודשים, ואפשר להאריך את תוקפו בכל פעם בשלושה חודשים לכל היותר. בפסיקת בית המשפט העליון³³ נקבע, כי יש לשקול לפני הגשת כל בקשה אם פרק הזמן המבוקש חיוני להשגת המטרה או ניתן להסתפק בפרק זמן קצר יותר.

1. בדיקת תיקי המדגם העלתה, כי ב-84% מהבקשות ביקשה המשטרה היתר להאזנה למלוא פרק הזמן - שלושה חודשים, ללא הנמקה בבקשה.

יאחב"ל הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי תעגן בהנחיות את הצורך לשקול עניין זה ולתעד את הנימוקים לבקשה להאזין בפרק הזמן המבוקש. המשטרה השיבה, שאין מניעה לבקש האזנה למלוא התקופה המותרת וכי במקרים רבים הדבר דרוש נוכח מורכבות הפשיעה. עוד הסבירה המשטרה, כי פעמים רבות (יותר מ-50% מההאזנות בשנת 2001), כאשר מתגלה כי ההאזנה אינה מביאה לתוצאות, היא מופסקת לפני תום תקופת הצו.

31 ש.ש.

32 ש.ש.

33 ש.ש.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשטרה לשקול לפני הגשת כל בקשה את תקופת ההאזנה הדרושה ולעגן שיקול זה בנהליה.

2. כדי לשקול באופן מושכל אם יש צורך בהמשך ההאזנה לאחר שפג תוקף ההיתר ולהחליט מהו פרק הזמן הנוסף הדרוש, ראוי להביא בחשבון את התועלת שהניבה ההאזנה הקודמת. הועלה, שב-16% מהתיקים שבמדגם שהיו בהם בקשות להארכת תוקף ההיתר, לא פורטו בבקשה תוצאות ההאזנה הקודמת, ולבית המשפט לא ניתן מידע חשוב שהיה בו כדי לסייע לו בהחלטה על הארכת תוקף ההיתר.

מניתוח הנתונים על התיקים שבהם הוארך ההיתר להאזנת הסתר ארבע פעמים ויותר (12 תיקים) עלה, כי בחמישה משבעת התיקים שבהם הועלה מידע רלוונטי לחקירה בהאזנה בתקופה הראשונה - נמצא מידע רלוונטי גם בתקופת ההאזנה האחרונה. לעומת זאת, בחמשת התיקים שבהם לא הועלה מידע בתקופת ההאזנה הראשונה, לא עלה מידע כזה גם בתקופת ההאזנה האחרונה.

המסקנה מנתונים אלה היא, כי אם לא הניבה ההאזנה מידע רלוונטי בתקופה הראשונה, מעטים הסיכויים שתניב מידע כזה אחרי כן. מנגד הפגיעה בפרטיות גדולה ככל שההאזנה מתמשכת. לכן חשוב שבדיון במשטרה על הצורך בהארכת האזנת הסתר יובאו בחשבון, בין היתר, תוצאות ההאזנה שהסתיימה.

מיקוד הבקשות להיתר להאזנת סתר

הצורך להגביל את הפגיעה בפרטיות ולצמצמה לצורכי פעולות חיוניות מחייב למקד את הבקשה להיתר, ככל האפשר, באדם מסוים ובעבירה שהוא חשוד בביצועה או שאת ביצועה מבקשים למנוע³⁴, ולהימנע ככל האפשר מהגשת בקשות להאזנות נרחבות שיש בהן כדי לפגוע בפרטיותם של מי שאינם קשורים לעבירה.

החוק קובע, כי בהיתר להאזנת סתר "יתוארו זהות האדם אשר ההאזנה לשיחותיו הותרה, או זהות הקו או המתקן המשמשים או המיועדים לשמש לקליטה, להעברה או לשידור של בזק, ואשר ההאזנה להם הותרה, ומקום השיחות או סוגן, הכל אם הם ידועים מראש". בחוק נאמר, כי בקשה להאזנת סתר תוגש על גבי טופס שייקבע. בטופס שנקבע³⁵ יש לרשום, בין היתר, את מהות החשד וסעיף העבירה, את שמו של האדם שבקשר אליו יש בידי המשטרה מידע (בדרך כלל החשוד) וכן את שמו של האדם שלשיחותיו מתבקש ההיתר להאזנת סתר ואת מספר הטלפון להאזנה. כשאי אפשר להגביל מראש את ההאזנה לשיחות של אדם מסוים, ניתן לרשום את מספר הטלפון להאזנה ואת המקום שבו הוא מותקן ללא ציון שם האדם שלשיחותיו מתבקש ההיתר. על פי הנחיית המשטרה³⁶, "במידה ומלא הטופס נוקט באפשרות ב' (קו טלפון)... עליו לנמק היטב בפני בית המשפט מדוע איננו מסתפק בהאזנה... [לאדם] בלבד".

34 ראו גם ע"פ (ב"ש) 7336/97 מדינת ישראל נ' אבוקסיס, פ"מ נח(1) 188.

35 בתוספת לחקנות בתי המשפט (סדרי דין לענין האזנת סתר), התשמ"ה-1985, נקבע טופס בקשה למתן היתר האזנת סתר.

36 הנחיה של העוזרת המשפטית לראש אמ"מ-4.3.01.

1. ב-79% מהתיקים התבקש היתר להאזנה לקו טלפון. בכל אותן בקשות לא נומק כנדרש, מדוע אי אפשר להגביל את ההאזנה לשיחות של אדם מסוים ולא צוינו הנסיבות המיוחדות המצדיקות פגיעה במשתמשים האחרים בקו הטלפון.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה, בין היתר, כי לפי החוק אין מניעה להגיש בקשה להאזנה לקו טלפון בלי לפרט את זהות האדם שלשיחותיו תעשה ההאזנה.

כאמור, הנחתה המשטרה את יחידותיה, כי כשהן מבקשות היתר להאזנה לקו טלפון, עליהן לנמק היטב מדוע לא ניתן להסתפק בהאזנה לאדם בלבד. הנחיה כזאת ראויה, כדי למנוע ככל האפשר פגיעה רחבה בזכויות הפרט. אולם משרד מבקר המדינה מעיר, כי השיעור הגדול של בקשות להאזין לקו טלפון שלא נומק בהן הצורך בכך מלמד שההנחיה כמעט אינה מקוימת. לדעת משרד מבקר המדינה, אין לקבל דרך פעולה שבה מוגשות בקשות להאזנה לקו טלפון כדבר שבשגרה בלא הנמקה. מן הראוי, שקציני המשטרה הבכירים, בחותמם על הבקשה להיתר להאזנת סתר, ינהגו יתר זהירות בכל הנוגע לבקשות להאזנה לקו טלפון, ויודאו שינומק בהן הצורך בהאזנה לקו טלפון ולא לאדם מסוים.

מהמדגם גם עלה, כי ב-96% מהבקשות, גם אלה שבהן התבקשה האזנה לאדם וגם שבהן התבקשה האזנה לקו טלפון, הוספה לשמו של האדם שבקשר אליו יש בידי המשטרה מידע (בדרך כלל החשוד) המילה "ואחרים". משמעות התוספת היא היעדר הגבלה של הבקשה המקנה למשטרה, מניה וביה, סמכות ושיקול דעת בצדה, להאזין לשיחותיו של כל אדם ולתמלולן.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "אין כל הוראה המחייבת שלא לכלול אנשים נוספים, שאינם החשודים, במסגרת הבקשה". עוד ציינה, כי פעמים רבות התוספת היא הכרח מנימוקים הקשורים לצורך המבצעי והחקירתי. ואולם משרד מבקר המדינה העיר למשטרה, כי הממצאים מלמדים שתוספת זו נעשית כדבר שבשגרה וללא הנמקה בכתב בדבר הצורך המבצעי והחקירתי.

עוד הסבירה המשטרה, לעניין הגשת בקשות לקו טלפון ולעניין הוספת המילה "ואחרים", כי בטכנולוגיה המשמשת אותה המערכת פועלת באופן אוטומטי ומקליטה את כל השיחות בקו הטלפון. ההאזנה בפועל מתבצעת, ברוב המקרים, בידי המתמלל, מאוחר יותר. הגדרת "האזנה" על פי החוק כוללת גם "קליטה" של שיחה; אם ההיתר יתייחס רק לאדם ספציפי והמערכת תקלוט את כל השיחות בקו הטלפון, גם של אנשים אחרים, תימצא המשטרה מפרה את ההיתר ועוברת על החוק. על כן עדיף לבקש היתר להאזנה לקו טלפון או לחשוד "ואחרים" ולהחיל הגבלות רק בשלב התמלול.

לדעת משרד מבקר המדינה, לשון החוק ורוחו מחייבים להעדיף את מיקוד הבקשה להיתר גם בטכנולוגיה הנתונה - בין בהגבלת ההאזנה לאדם מסוים ובין בקביעת הגבלה מפורשת בעניין התמלול. כאמור, היעדר הגבלה בבקשה להיתר מקנה למשטרה, מניה וביה, סמכות, ושיקול דעת בצדה, באשר לתמלול כל השיחות המוקלטות בקו הטלפון, ובכלל זה שיחות של מי שאינם חשודים. הנימוק בדבר האילוץ הטכנולוגי הוא כללי לכל הבקשות להיתר; שימוש בו להכשרת בקשות כוללניות מנוגד ללשון החוק ולתכליתו למקד את הבקשה להאזנה לאדם מסוים, ומרוקן מתוכן את הנחיית המשטרה לנמק את הצורך בהאזנה לקו טלפון בכל בקשה. בביקורת הועלה, כי במרבית המקרים המשטרה לא ביקשה להגביל את ההיתר לאדם מסוים, וגם לא להגביל את התמלול לאדם מסוים. לעומת זאת, מחזו תל אביב, שעשה בשנת 2001 את המספר הגדול ביותר של האזנות הסתר לעומת יתר יחידות המשטרה (כ-25% מכלל האזנות שעשתה המשטרה) מסר, בתשובתו

למשרד מבקר המדינה, כי בשנת 2003 החל להקפיד הקפדה יתרה ובכל בקשה להיתר נרשם שמו של אדם מסוים שיש צורך להאזין לו, ואם מזוהים דוברים נוספים שמתעורר חשד לגביהם, פונה היחידה לבית המשפט בבקשה להרחיב את הצו הראשוני.

2. עוד עלה מהמדגם, כי ב-71% מהבקשות ציינה המשטרה את העבירה המיוחסת לחשוד והוסיפה: "ועבירות פליליות אחרות".

מחוז המרכז מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי יחידות המחוז אינן יכולות "לנבא אילו עבירות יכולות לצוץ תוך כדי האזנת הסתר, לכן, כדי לכסות את השיחות מבחינה חוקית, אנו מבקשים כל עבירה מסוג פשע". יאחב"ל ציינה בתשובתה, כי "התוספת 'אחרים' נועדה לכסות מצבים שונים בהם מתעורר חשד למעורבות אחרים בקו הטלפון ונועדה מלכתחילה לצמצם את הפעמים בהם נאלץ לחזור ולפנות לשופט במטרה לקבל את אישורו לגופה של שיחה חשודה או עבירה אחרת שאינה בנושא הבקשה". עם זאת, המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי בזמן האחרון ניתנה ליחידות המבקשות היתרים להאזנות סתר הנחיה לרשום בבקשה במדויק את סעיפי החוק שהעבירה היא עליהם, להוציא מקרים חריגים, ודרישה זו תעוגן בנהלים חדשים שהמשטרה מכינה בנושא האזנות סתר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מהחוק וממטרתו עולה, כי ככלל על המשטרה לתת עדיפות להגיש בקשה להאזנה לאדם מסוים ולשיחות בעניין עבירה מסוימת שהוא חשוד בביצועה, או שאת ביצועה מבקשים למנוע. מן הראוי שרק לאחר ששקלה המשטרה בקפידה את חיוניות הפגיעה בפרטיות, והתברר שאי אפשר להגביל את הבקשה לאדם מסוים ולעבירה מסוימת, היא תגיש בקשה כוללת ותציג את הנימוקים לכך לפני בית המשפט.

מילוי הבקשות להיתר להאזנה

כדי לאפשר לבית המשפט לבחון כראוי את הבקשה, מוטלת על המשטרה חובה להביא לפניו את הפרטים הידועים לה. על המשטרה להקפיד על מילוי נאות ומפורט של טופס הבקשה על בסיס המידע שברשותה, שכן הפרטים הרשומים בטופס משמשים בסיס להחלטת השופט.³⁷

טופסי הבקשה ב-32% מתיקי המדגם לא מולאו כיאות: לא נרשם המקום שבו מותקן קו הטלפון (בית, משרד, עסק וכו')³⁸; או לא צוין משך ההאזנה המבוקש; או לא צוין כי הטלפון הוא ציבורי ועוד. בהיתרים בתיקים אלה צוין שתנאי ההאזנה יהיו כמפורט בבקשה. דבר זה עלול לפגוע במטרת החקירה, שכן לאחר הגשת כתב האישום עלול בית המשפט לפסול ראיות שהושגו על סמך היתרים אלה אם ימצא שהסטייה במילוי הטופס "פוגעת בעיקר" או שיש בה כדי להטעות.³⁹

37 ע"פ 1302/92 מדינת ישראל נ' נחמיאס ואח', פ"ד מט(3) 309; ע"פ 2286/91 מדינת ישראל נ' אילוז ואח', פ"ד מה(4) 289.

38 בעניין אי-מילוי החובה לציין בטופס הבקשה את מקום ביצוע ההאזנה, בשנת 2000, העיר מבקר המשרד לביטחון הפנים, בדוח ביקורת ממאי 2002.

39 ע"פ 2286/91 מדינת ישראל נ' אילוז ואח', שם.

האזנה לטלפון ציבורי

לעתים יש למשטרה יסוד להנחת, שהחשוד או אדם אחר ידברו בטלפון ציבורי על נושאי העבירה, והיא מבקשת היתר להאזנה לאותו טלפון. בהאזנה לטלפון ציבורי הסיכון לפגיעה בפרטיות גבוה ביותר, שכן מוקלטות שיחותיהם של כל עובדי האורח המשוחרים בו. עם זאת, מובן כי המשטרה תתקשה לאסוף מראש מידע על מספרם המשווער של האנשים שישתמשו באותו טלפון כדי לשקול את ממדי הפגיעה בפרטיות (ראו להלן). בחלק מהבקשות להאזנת סתר לטלפון ציבורי כללה המשטרה תנאי, כי ההאזנה תלווה במעקב כדי לוודא שיוקלטו רק שיחות של האדם שלו הותר להאזין.

17% מתיקי המדגם (35 תיקים) עסקו בהאזנות לטלפונים ציבוריים; בבקשות להיתרים לביצוע האזנות ב-74% מהם (26) לא הודיעה המשטרה כי ההאזנה תלווה במעקב, כדי לוודא שהדובר הוא מי שצוין בהיתר. ראוי כי בכל בקשה להיתר להאזנה לטלפון ציבורי יצוינו האמצעים שיינקטו כדי למזער את הפגיעה בפרטיותם של מי שלא צוינו בהיתר, בין מעקב ובין אמצעים אחרים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המשטרה, כי לעתים נעשה מעקב בלא שהדבר תועד. עם זאת הודיעה המשטרה כי בהנחיות ייקבע שרצוי לקיים מעקב אחר החשוד ולהקליט האזנה רק לשיחותיו, ואם הדבר אינו אפשרי, תיכלל בבקשה להיתר הגבלה שתאסור תמלול שיחות של כל אדם חוץ מהחשוד, ותימנע הקשבה לשיחות אלה, אלא במידה המזערית ההכרחית לצורך סריקת השיחות לאיתור שיחותיו של החשוד.

ביסוס הבקשה להיתר להאזנת סתר

כאמור, על פי החוק, הסמכות לבקש היתר להאזנת סתר נתונה בידי קצין משטרה מוסמך (בדרגת ניצב משנה ומעלה), והדבר מעיד על הצורך בשיקול דעת של קצין בכיר בדבר הגשת הבקשה לבית המשפט. על המשטרה לפרט בבקשה את נימוקיה, המבוססים על המידע שברשותה, ובכללם מידע מפורט בדבר חשדות המשטרה, פעולות חקירה שננקטו וראיות שנאספו, מידע מהאזנות אחרות ועוד. על פי החוק, בקשות להיתרים להאזנות סתר נדונות בבית המשפט במעמד צד אחד (Ex-parte); הדבר מטיל נטל מיוחד על קצין המשטרה. מטעם המשטרה מוסמך להופיע קצין בדרגת סגן ניצב ומעלה; עליו לחתום על תצהיר המלווה לבקשה, ולפרט בהסבריו בעל פה בבית משפט, ככל הנדרש, מידע בכל אחד מהנושאים שבבקשה. הדרישה לתצהיר באה להרגיש את חובתו של הקצין לדקדק בהצגת הנושא⁴⁰.

בביקורת נבדק המידע שעליו הסתמכה המשטרה בנימוקיה לבקשות שהוגשו לבתי המשפט⁴¹. בנוגע לכ-16% מתיקי המדגם לא נמצאו בתיקי המשטרה ובמאגרי המידע שלה אסמכתאות לחלק מהנימוקים שנרשמו בבקשה, ובכלל זה אסמכתאות למידע שהיה הבסיס לבקשה. ב-6% מתיקי המדגם פורט בבקשה רק חלק מהמידע שהיה בידי המשטרה.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי לא ניתן לשחזר את מקורות המידע והנתונים שעמדו בבסיס הבקשות.

40 שם.

41 נבדקו התיקים והמידע הקשור אליהם ביחידות הערכה, ביחידות האזנת סתר ובמאגרי המידע של א"י, וכן התיקיימו שיחות עם הקצינים המופקדים על הכנת הבקשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מקורות המידע והנתונים המשמשים יסוד לבקשה להיתר האזנה חייבים להישמר, בדומה לחומר חקירה, בהיותם התשתית העובדתית לבקשה להיתר ונוכח האפשרות שיידרשו לצורכי חקירה.

עוד הודיעה המשטרה בתשובתה, כי היא "תקבל על עצמה נוהל חדש שיחייב לציין בתיק הבקשה להאזנה מהו המידע שהוצג בפני השופט, כולל אסמכתאות והפניות שיאפשרו איתור החומר בעת הצורך".

שקיפות ובקרה

בדין ובנוהלי המשטרה נקבעו כללים לביצוע ההאזנות, לאופן רישום המידע שהופק מהן ולניהול התיקים. תהליכים אלה נועדו להבטיח טיפול נאות בבקשות על פי החוק, רוחו ומטרתו, ולאפשר מעקב ובקרה שהם חיוניים בכגון דא. לפיכך נבדקו בתיקי המדגם אופן ביצוע ההאזנות (סדרי רישום), הפקת המידע מהן, הניהול של תיקי האזנות סתר והבקרה על האזנות סתר.

בקרה

פקודות המטה הארצי של המשטרה קובעות, כי כל מפקד יעשה בקרה בכל אחת מהיחידות הכפופות לו כפיפות פיקודית או מקצועית ישירה.

הועלה, כי קצין האזנות סתר ארצי שבמטה הארצי קיים בכל שנה בקרה על יחידות האזנות הסתר המחוזיות והארציות, בנושאים מינהליים, אולם לא בדק היבטים מהותיים של הנושא, כגון: תהליך קבלת ההחלטות, ההנחיות לתמלול והיקף התמלול. גם לא נמצאו מסמכים המעידים שראשי מפלגי המודיעין במחוזות וביחידות הארציות קיימו בקרה בנושא האזנות הסתר. ביחידת האזנות סתר של מחוז תל אביב אמנם נעשתה בקרה, אולם גם היא עסקה בנושאים מינהליים, ואילו לגבי יתר יחידות האזנות הסתר מסרה המשטרה, כי ראשי מפלגי המודיעין ביצעו בקרה, אך לא תיעדו אותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, רק בקרה שיטתית ומתועדת, בכל דרגי הפיקוד, יכולה לשמש אמצעי להפקת לקחים, לאיתור טעויות, לשיפור המקצועיות ולמניעת טיפול לא זהיר בנושא.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המשטרה, כי בשנת 2003 החל קצין האזנות סתר ארצי שבמטה הארצי לבצע, בכל יחידות האזנות הסתר, נוסף על הבקורות הרגילות, גם בקורות נושאים, שבהן הוא מעמיק את בדיקתו בתיקי האזנות הסתר, וכי הוא הנחה את גופי המטה לבצע בקורות ביחידות.

דיווח ליועץ המשפטי לממשלה

חוק האזנות סתר קובע, כי המפקח הכללי של המשטרה יגיש בכל חודש ליועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) דוח על ההיתרים שניתנו להאזנות סתר למניעת עבירות וגילוי עבריינים ועל תנאיהם; וכי השר לביטחון הפנים ימסור בכל שנה לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת דוח שבו יפורטו מספר הבקשות שהוגשו, מספר ההיתרים שניתנו, מספר האנשים ומספר קווי הבזק ומתקני הבזק שההאזנה אליהם הותרה.

על פי הוראת אמ"ן 99, ירוכזו בסוף כל חודש בחוליית האזנות סתר כל נתוני ההאזנות מטופסי הבקשות להאזנות שאושרו ובוצעו במהלך החודש. לפי הנתונים יוכן דוח והוא יוגש בכל חודש למפקח הכללי של המשטרה; העתק מדוח זה יגיש ראש אמ"ן ליועמ"ש. עוד קובעת הוראת אמ"ן, כי לגבי האזנות סתר שנמשכו יותר משישה חודשים רצופים יש לצרף לדוח המוגש ליועמ"ש נספח המפרט את שמות האנשים שהאזינו להם, תקופת ההאזנה, נושא ההאזנה, הנימוקים לבקשה לבצע את ההאזנה והתוצאות שהושגו באמצעותה.

במסגרת הביקורת נבדקו בלשכת היועמ"ש הדיווחים שהגישה לו המשטרה בשנים 2000-2002. הועלה, כי המשטרה לא הגישה ליועמ"ש דיווח בכל חודש, כנדרש בחוק, אלא בתדירות משתנה, ובדרך כלל פעם בשלושה חודשים. יצוין, כי היועמ"ש ביקש מנציגי המשטרה, בכתב ובעל פה, להשתדל למסור לו את הדוח בכל חודש כפי שנבקע בחוק. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה, כי הדיווח מוגש במהלך פגישה בין היועמ"ש ובין נציגי המשטרה, וכי לא הוגש בתדירות הדרושה בשל קשיים טכניים. עוד מסרה המשטרה, כי החל בשנת 2003 מתקיימות הפגישות עם היועמ"ש כסדרן בכל חודש.

היועמ"ש מסר למשרד מבקר המדינה, שהוא מעיין בדיווחים ולעתים מבקש פרטים הקשורים להאזנות סתר מסוימות. יש שהוא מבקש לקבל לעיונו את הבקשות שאושרו, ויש שהוא מבקש דיווח מפורט על החקירה והתקדמותה. במאי 2002 הנחה היועמ"ש את המשטרה לציין בדוח אם השופט הטיל עליה מגבלות ותנאים, ומאותו מועד כוללת המשטרה בדיווחיה גם מידע זה. נוסף על כך מבקש היועמ"ש מידע מעמיק על האזנות אחדות, בעיקר האזנות הנעשות במסגרת חקירות רגישות.

לפני כשנה הקים היועמ"ש צוות ייעוץ ובקרה כדי להעמיק את הפיקוח על ההאזנות. הצוות משתתף בפגישות שבהן מוסרים נציגי המשטרה ליועמ"ש את הדיווחים על האזנות, והוא החל לבדוק פעולות האזנה שנעשו באחד ממחוזות המשטרה. נקבע, כי לצורך בדיקה זו יקבל הצוות מהמשטרה את המידע הנוגע לאותן האזנות ויפגש עם נציגי המשטרה הנוגעים לחקירה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2003 ציין היועמ"ש, כי הבדיקה הושתתה עד לסיום הביקורת של משרד מבקר המדינה.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי החל בשנת 2001 היא מוסרת בדיווח ליועמ"ש ולכנסת נתונים נוספים שאינם מחויבים על פי החוק ואלו הם: מספר ההארכות של היתר ההאזנה, מספר ההאזנות שהופסקו לפני תום תוקף ההיתר, מספר כתיב האישום שהוגשו ותיקי החקירה הגלויה שנפתחו ושבמסגרתם בוצעו האזנות, התפלגות ההיתרים לפי סוגי העבירות, לפי חידות המשטרה ולפי סוג ההאזנה.

כאמור, נתוני המשטרה על תוצאות האזנת הסתר, שעל בסיסם נעשה הדיווח על פי החוק ליועמ"ש ולכנסת, כוללים כתיב אישום ותיקי חקירה גלויה שבמסגרתם נעשתה האזנת סתר, ללא קשר לתרומת ההאזנה, ואין בדיווח הבחנה בין האזנות שהניבו מידע רלוונטי על האדם והעבירה שבעניינם ניתן ההיתר ובין האזנות שלא הניבו כל מידע שהוא בקשר אליהם. היעדר ההבחנה עלול להטעות את הגורמים המקבלים את הדיווחים ולגרום להם להבין שלכל אותן האזנות הייתה תרומה לחקירה, ולא היא.

מן הראוי שהמשטרה תמסור לכנסת וליועמ"ש נתונים נוספים, כגון: מספר ההאזנות שהניבו מידע רלוונטי, מודיעיני או חקירתי, על האדם והעבירה, שבעניינם ניתן ההיתר (או עבירות הקשורות לאותה עבירה), וריכוז נתונים על תקופת ההאזנה הכוללת בפועל לכל אדם. בנתונים אלה יש כדי לספק כלים נוספים לפיקוח ובקרה על ההאזנות. הם יאפשרו לעמוד על מידת השגת יעדן ויגבירו את השקיפות של פעילות המשטרה בתחום זה.

ביצוע ההאזנות - סדרי רישום

1. על פי הוראת אמ"ן 99, על יחידה המטפלת בבקשה להאזנת סתר לאמת לפני הגשת הבקשה לבית המשפט את נכונות מספר הטלפון שלו תיעשה ההאזנה, כדי למנוע תקלות.

בדיקת תיקי המדגם העלתה, שב-90% מהם לא נעשו בדיקות לאימות מספרי הטלפון שלהם נתבקשה ההאזנה, או שלא נמצאה אסמכתה לבדיקה זו. לטענת המשטרה, ככלל, נוהגות היחידות המחוזיות והארציות לאמת את מספרי הטלפון לפני הגשת הבקשה, אולם אינן מתעדות פעולה זו. בהיעדר תיעוד לא ניתן לדעת אם נעשה אימות. בביקורת נמצא שהאזנות אחדות הותקנו בטלפונים שגויים; אימות מספר הטלפון היה מונע זאת.

2. נוהל אמ"ן בעניין תמלול האזנות סתר נועד, בין היתר, לקבוע כללי רישום אחידים ליחידות האזנת סתר. הנוהל קובע, כי יש לרשום את שמות הדוברים, טון הדיבור והשפה, לציין את תגובות הדוברים וכן לפרט את אופן זיהוים. על חשיבות הזיהוי עמד בית המשפט העליון⁴² באומרו כי: "זיהוי עצמי" מפורש על-ידי הדובר בהקלטה, או זיהוי במפורש על-ידי אחד הדוברים האחרים, ואף "סימנים מזהים" שניתנו בו בהקלטה והמאפיינים את הנאשם, כל אלה - בנפרד או במצטבר - עשויים לשמש בידי בית-המשפט ראיה לכך, שהדובר הוא, אכן, הנאשם". עוד נקבע בנוהל, כי אין לרשום בגוף התמליל הערות שהן בבחינת התרשמות או פרשנות.

מבדיקת תיקי המדגם עלה, שב-77% מהתיקים שהיו בהם תמלילים, נעשתה לפחות פעולה לא תקינה אחת הנוגעת לאופן רישום השיחות: לא נרשמה שפת המקור של שיחות שהתנהלו בשפה זרה; לא נרשם אופן זיהוי הדוברים; לא נרשמו שמות הדוברים; ושיחות תומללו אגב פרשנות או הערות של המתמלל, בניגוד לנוהל. משרד מבקר המדינה העיר למשטרה, כי מאחר שייתכן שתמלילים ישמשו ראיה בבית המשפט⁴³ נדרשת הקפדה יתרה על סדרי רישום השיחות ודיוקן.

3. הוראת אמ"ן 99 קובעת, כי יש לבצע הקלטה רצופה של השיחות כל תקופת ההאזנה, לדווח על כל תקלה או הפסקה במהלך ההקלטה, ואם הופסקה ההאזנה לפני תום תקופת ההיתר, יש לרשום את הסיבה לכך. כמו כן יש לדווח על חשד לחשיפת ההאזנה.

מבדיקת תיקי המדגם עלה, כי ב-39% מהתיקים הרלוונטיים לא דווח כנדרש כי במהלך ההאזנות היו תקלות או הפסקות בהקלטה, וב-35% מהתיקים העוסקים בהאזנות שהופסקו לפני תום תקופת ההיתר לא נרשמה סיבת ההפסקה. על חלק מההאזנות שהיה חשד שנחשפו לא דווח כנדרש.

יצוין, כי גם בדוח שהכין מבקר המשרד לביטחון הפנים (על האזנות הסתר שבוצעו בשנת 2000) הוער, כי בחלק מיחידות האזנת הסתר לא נמצאו רישומים בדבר הסיבות להפסקת האזנות. בבדיקת השלמה שעשה משרד מבקר המדינה, בתיקי האזנות הסתר משנת 2002, נמצא, כי בחלק מהיחידות אכן נעשו שיפורים בעניין זה.

4. יחידות האזנת הסתר, במחוזות וביחידות הארציות, מעבירות את התמלילים המודפסים ליחידות ההערכה. יחידות ההערכה מופקדות על עיבוד המידע שהתקבל מההאזנה, ובין השאר הן מזינות אותו למערכת הממוחשבת.

42 בע"פ 5140/99 וידאל נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(2) 844.

43 בע"פ 2810/95 קורקין נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(1) 791 נקבע, כי תמלילי השיחות שהוקלטו יכולים לשמש "ראיה משנית", שתהא הראיה הטובה ביותר אם יושמד סרט ההקלטה.

הועלה, כי הזנת המידע שהופק מהאזנות הסתר למערכת הממוחשבת אינה נעשית בדרך אחידה; לעתים מוזן מידע מפורט וקונקרטי על כל ידיעה המופקת מהאזנה ולעתים מוזנת למערכת סקירה כוללת, שאין בה מלוא הפרטים שיאפשרו ליחידות אחרות לאתר מידע שהושג בהאזנת הסתר. המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי אכן ראוי לקבוע כללים בדבר אופן הזנת המידע.

ניהול פנקס האזנות סתר

תקנות האזנת סתר, התשמ"ו-1986, קובעות, כי מבצע ההאזנה יחזיק במשמורתו פנקס, ובו הפרטים האלה: מטרת ההאזנה, מועד ביצועה ושם האדם שהאזינו לו; מקום החזקת חומר ההקלטה (דיסקים, קלטות, תמלילים ועוד) ושמות האנשים שהאזינו לשיחה או עיינו בתמלילים; כל העברה של חומר הקלטה למקום אחר בציון המען, תאריך ההעברה, תאריך ההחזרה המשוער ותאריך ההחזרה בפועל. בעניין זה נקבע גם נוהל אמ"ן. התקנות והנוהל נועדו לאפשר פיקוח ובקרה על אופן ביצוע ההאזנה ולמסד את הטיפול בתוצריה. בדוח מבקר המשרד לביטחון הפנים ממאי 2002 הוער בהרחבה על אי-ניהול פנקס האזנות סתר כנדרש בתקנות.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בתיקי האזנות סתר שבוצעו בשנת 2002 העלתה, שאמנם יחידות האזנת הסתר מנהלות פנקס האזנות סתר, אולם הרישום עדיין חלקי. כך, למשל, אין רושמים את המקומות שאליהם מועברים התמלילים לאחר הוצאתם מיחידות האזנת הסתר.

סדרי הניהול של האזנות מיקרופוניות

על פי הוראת אמ"ן 99 (נספח ד'), קודם שמגישים לבית המשפט בקשה להיתר לביצוע האזנת סתר מיקרופונית⁴⁴, יש לקבל אישור עקרוני של ראש אמ"ן, לאחר שנמסרו לו, בין היתר, פרטים על מי שמבקשים להאזין לו ועל העבירה, מטרות ההאזנה ודרכי ביצועה. בעניין זה נקבע גם נוהל אמ"ן, ולפיו בטרם תותקן ההאזנה יש לעשות פעולות הכנה ובהן הכנת תיק מודיעין לקראת מבצע, סיור מכין ובדיקה של ציוד ההאזנה.

במדגם היו 13 תיקים של האזנות סתר מיקרופוניות. הועלה, כי יחידות האזנת הסתר לא הקפידו לפעול לפי הנהלים בעניין זה. לא נמצאו תיקי מודיעין לקראת מבצע; לא נמצאו מסמכים המעידים שנעשו סיורים מוקדמים להכרת השטח; לא נוהלו תיקי האזנות סתר, ואף לא רישומים אחרים כנדרש בתקנות ובנוהל אמ"ן. עוד הועלה, שאין גורם מרכזי שאחראי לריכוז הטיפול בהאזנות אלה: יחידות המעקב הטכני ביחידות המחוזיות מתקינות את מכשיר ההאזנה ומבצעות את ההאזנה; היחידה החוקרת מתמללת את השיחות, והקלטות נשמרות ביחידות המעקב הטכני. גם המסמכים הנוגעים להאזנות אינם מרוכזים ביחידה אחת: ההיתרים להאזנה נשמרים ביחידות ההערכה והקלטות ביחידות המעקב הטכני. על היעדר גורם מרכזי שאחראי לריכוז הטיפול בהאזנות אלה העיר גם מבקר המשרד לביטחון הפנים בדוח ביקורת ממאי 2002.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המשטרה, כי בשנת 2003 החלו מבצעי המעקב הטכני במחוזות, במרחבים וביחידות לנהל תיקי האזנות סתר להאזנות מיקרופוניות, וכי קצין מעקב טכני ארצי מונה לרכז את תחום ההאזנה המיקרופונית.

44 האזנה הנעשית באמצעות הטמנת מיקרופון במקום שנבחר לכך עקב פעילות החשוד באותו מקום.

נהלים

בהוראת אמ"ן 99 נקבעו כללים להכנת הבקשה להיתר להאזנת סתר, לדיווח החודשי והשנתי על ביצוע האזנות סתר, לטיפול בחומר המופק ועוד. בדוח של מבקר המשרד לביטחון הפנים ממאי 2002 הועלו ליקויים הקשורים לנהלים, והומלץ לבדוק את כל נוהלי אמ"ן בנושא האזנות הסתר ולהתאים לשינויים הטכנולוגיים שחלו בתחום זה במהלך השנים.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי הוכנה טיוטת נהלים ובה הוסדרו, בין היתר: כללי תמלול השיחות המוקלטות בהאזנות סתר, העברת טופס הזמנת ההאזנה מיחידת ההערכה ליחידת האזנת הסתר, מתן הנחיות לתמלול, רישום הפסקות בהאזנה, ביצוע בקרה בידי מפקדי היחידות, ניהול תיקי האזנות סתר וכן הקפדה על מילוי נכון של טופס הבקשה. הטייטה נשלחה ליחידות השטח והמטה לקבלת הערותיהן, ולדברי המשטרה יינתן בקרוב תוקף לנהלים אלה. עוד מסרה המשטרה כי ב-30.12.03 התקיים יום עיון ארצי לכל עובדי מערך האזנות הסתר ובו הוצגו הממצאים שבטיטת דוח מבקר המדינה, והוצגה טיוטת הנהלים החדשים שעל פיהם מחויבים העובדים לעבוד; כמו כן הוצאו הנחיות לכל עובדי מערך האזנות הסתר בנושאים שונים שנכללו בטיטת דוח זה.

עוד מסרה המשטרה, כי רוב הליקויים שהועלו בדוח האמור של מבקר המשרד לביטחון הפנים תוקנו. יצוין, כי בבדיקת משרד מבקר המדינה נכללו רק נושאים אחדים מבין אלה שעליהם הוער בדוח האמור. ממצאי הביקורת בנושאים שנבדקו גם בידי מבקר הפנים, הובאו לעיל.

התייחסות לטענות כלליות של המשטרה

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה, כי בדוח הביקורת לא ניתנה הדעת לדברים אלה: "לנתונים בדבר היקף הפשיעה הגדל והולך מדי שנה, לתחכום של העבריינים, ולכך שמשטרת ישראל דלה באמצעים וחייבת לעשות שימוש בכל דרך חוקית הנתונה בידה להגן על הציבור ולמלא משימותיה, ובפרט בימים אלה"; לכך ש"הכלי של האזנות הסתר, ככלי איסוף של ראיות, הינו בעל חשיבות גבוהה מאוד בעבודת משטרת ישראל ומהווה מרכיב חשוב ביותר בלחימה בפשיעה... פגיעה ביכולת המשטרה לעשות שימוש בכלי של האזנות סתר, משמעותה פגיעה ישירה ביכולת המשטרה לבצע אכיפת חוק, למנוע עבירות ולהגן על הנפש, הרכוש ובטחון הציבור. דווקא בימים אלה... ראוי לתת את הדעת כיצד מאפשרים למשטרה לעשות שימוש אפקטיבי בכל הכלים העומדים לרשותה, הכל כמובן במסגרת החוק"; ול"עובדה, כי הבקשה להאזנת סתר מובאת, על פי החוק, לאישור נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו... ככל שבית המשפט אישר את ביצוע ההאזנה, המשמעות היא, כי יש הצדקה לביצוע ההאזנה וכי נשקלו כל השיקולים הצריכים לעניין". עוד הסבירה המשטרה בתשובתה, כי "לא ניתן לשחזר בדיוק את כל המידע המודיעיני ואת מכלול השיקולים שנשקלו, כיוון שהדברים לא תועדו"⁴⁵. כן טענה המשטרה כי מרבית הליקויים שהועלו בביקורת הם טכניים ורק מיעוט מהותיים.

על המשטרה מוטל, על אף הקשיים שעליה להתמודד עמם, לבחון ולשוב ולבחון את הדרכים לצמצום הפגיעה בפרטיות למידה ההכרחית. אשר לטענת המשטרה שהעובדה שבית המשפט אישר את ביצוע ההאזנה משמעה שיש הצדקה לביצועה ושנשקלו כל השיקולים הנדרשים לעניין - אין

בכך כדי לפטור את המשטרה משקילת אותם שיקולים עוד לפני הגשת הבקשה להיתר, ולא כל שכן מביצוע ההאזנות באופן ראוי ומידתי לאחר קבלת ההיתר.

כאשר שיקולי המשטרה אינם מתועדים (לא בבקשה להיתר ולא במסמכי המשטרה וגם אין נרשמים פרוטוקולים של הדיונים בבתי המשפט), הם למעשה נסתרים מפני בקרה וביקורת. תורה שבעל פה אינה הולמת כלל ועיקר תחום רגיש ופוגעני זה. היעדר תיעוד גם עלול ליצור רושם שקיימים שיקולים נסתרים, והדבר עלול לפגוע באמון הציבור במערכת אכיפת החוק. מן הראוי שהמשטרה תתעד את תהליך קבלת ההחלטה, את שיקוליה ואת נימוקיה כדי שיהיה אפשר לבחון אם קיומו הוראות החוק, הן בהליכים המשפטיים שבהם נעשה שימוש בתוצרי ההאזנות והן במסגרת מנגנוני הבקרה הפנימיים והחיצוניים על פעילות המשטרה בתחום זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ליקויים כגון היעדר אסמכתאות לקיומו של קשר בין האדם שלהאזנה לשיחותיו התבקש ההיתר לבין העבירה המיוחסת לו ולבין מקום ההאזנה, תוספת המילים "כל עבירה פלילית אחרת" לעבירה שלה מתבקש ההיתר ואי-בירור פרטים על משתמשים אחרים בטלפון בבית פרטי - כל אלה אין לראות בהם, כדרך שהמשטרה רואה, ליקויים טכניים. לכל אלה יש נגיעה לנתונים שעליהם מבוססת הבקשה להיתר או שיש בהם כדי להשפיע על היקף ההיתר וביצועו. יתרה מזו, גישה זו, הרואה בממצאים אלה ליקויים טכניים גרידא, יש בה כדי ללמד שלא ניתנה תשומת הלב הראויה לכל פרט ובכל שלב של הטיפול בהאזנת סתר.

יצוין, כי תשובותיהן של יחידות המשטרה העוסקות בהאזנות סתר מעירות על הבדלים בשיטות עבודתן. כמו כן אחדות מהן הודיעו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה, כי תיקנו או יתקנו חלק מדרכי פעולתן לפי ממצאי הביקורת. בעניין זה מסרה המשטרה, כי "יחידה רשאית לגרר עצמה בגדרות ולחשק עצמה בחישוקים, ככל שתמצא לנכון, והכל בהתאם לאופייה ולייחודה, וכל עוד סייגים אלו אינם סותרים נוהל או דין".

לדעת משרד מבקר המדינה, אף אם השוני באופיין של היחידות יש בו כדי להצדיק דגשים מיוחדים, ככלל ממצאי דוח זה עוסקים בליבת העניינים הכרוכים בהאזנות סתר, ומן הראוי שאלה יוסדרו בנהלים אחידים.



לדעת מבקר המדינה, נוכח ממצאי דוח זה ונוכח טענת משטרת ישראל כי הנורמות הקיימות המסדירות את השימוש בכלי של האזנת סתר חסרות, מן הראוי שהמשטרה והיועץ המשפטי לממשלה יעשו במשותף בחינה יסודית ומעמיקה של העניינים העולים מדוח זה, כמתחייב מרגישותו ומורכבותו של הנושא, ויקבעו הנחיות ברורות ומפורטות ככל האפשר, ואם נחוץ הדבר לדעתם, אף ייזמו שינוי המסגרת החוקית.

מבקר המדינה ער לכך, כי על המשטרה מוטלת משימה של התמודדות מתמדת, מורכבת וקשה בפשיעה ההולכת וגואה, וכי אחד הכלים החיוניים להתמודדות זו הוא האזנת סתר. אולם רגישותו הרבה של הנושא הביאה את המחוקק ובית המשפט העליון לקבוע חסמים ומגבלות על ההאזנה, כדי לאזן בין הצורך להגן על החברה ובין הצורך להגן על זכותו של הפרט לפרטיות ולצנעת חייו. המידתיות היא אבן הפינה בתחום זה. האיזון בין זכויות החברה לבין זכויות הפרט צריך להיעשות לפי נסיבותיו של כל מקרה ומקרה, ולעתים קו הגבול הוא דק. בחלק מהנושאים ראוי וניתן לתחום את שיקול הדעת באמצעות נהלים והנחיות. חובה על המשטרה להפעיל בכל שלב ושלב שיקול דעת זהיר ואחראי, החל בשלב קבלת ההחלטה לבקש מבית המשפט היתר להאזנה וכלה בתמלול השיחות המוקלטות ובשימוש במידע המופק מהן. הדילמה שהמשטרה ניצבת לפניה - כיצד לקדם את יעילות החקירה בד בבד עם שמירה עקבית על זכויות הפרט - אינה קלה, אך עליה להישמר שדילמה זו לא תביא להפרת האיזון הראוי בין השניים. על מסדים אלה מבוסס דוח זה.