המבוא

בעשורים האחרונים עברה המדינה תהליך דיגיטלי מואץ, שבמסגרתו הוטמעו טכנולוגיות חדשות בכל תחומי החיים. תהליך זה הביא עמו שינוי משמעותי בדרכי הפעולה של גופי אכיפה ומודיעין, ובכלל זה המשטרה, שנדרשה להתאים את עצמה לסביבה דיגיטלית שבה מתבצעת חלק ניכר מהפעילות הפלילית. בהתאם לכך, המשטרה נדרשת לפעול בסביבה מורכבת, שבה עליה לאזן בין הצורך לאכוף את החוק ולהגן על הביטחון האישי לבין הצורך לשמור על זכויות הפרט ועל ערכי היסוד של שלטון החוק.

בשנים האחרונות, ובמיוחד בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", חלה עלייה משמעותית בהיקף השימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה. עלייה זו נובעת, בין היתר, מהשינוי בדפוסי הפשיעה, מהגידול בכמות המידע הדיגיטלי הזמין לרשויות החוק ומהצורך לפעול במהירות ובאפקטיביות נוכח איומים מתפתחים. בהתאם לכך, גופי האכיפה נדרשים לעדכן באופן שוטף את יכולותיהם הטכנולוגיות, את נהלי העבודה שלהם ואת מנגנוני הפיקוח והבקרה החלים עליהם.

רקע כללי

בשנים האחרונות חלה עלייה משמעותית בהיקף השימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה, ובכלל זה בהאזנות סתר ובנתוני תקשורת. עלייה זו נובעת, בין היתר, מהשינוי בדפוסי הפשיעה, מהגידול בכמות המידע הדיגיטלי הזמין לרשויות החוק ומהצורך לפעול במהירות ובאפקטיביות נוכח איומים מתפתחים. בהתאם לכך, גופי האכיפה נדרשים לעדכן באופן שוטף את יכולותיהם הטכנולוגיות, את נהלי העבודה שלהם ואת מנגנוני הפיקוח והבקרה החלים עליהם.

האזנות סתר

האזנות סתר הן פעולה חודרנית הפוגעת בזכות לפרטיות ובזכות לחופש הביטוי, ולכן הן מותרות רק בהתקיים תנאים מחמירים הקבועים בחוק. בין היתר, נדרש כי ההאזנה תבוצע לצורך חקירת עבירות חמורות, כי לא יהיה אמצעי חקירה אחר שיספק את המידע הנדרש באופן סביר, וכי ההאזנה תאושר מראש על ידי גורם שיפוטי. בנוסף, נקבעו הוראות מפורטות בנוגע לאופן ביצוע ההאזנה, לתקופת תוקפה ולשמירת המידע שנאסף.

נתוני תקשורת

נתוני תקשורת הם מידע המתקבל מחברות התקשורת ומתייחס לשימוש במכשירי הקצה, אך אינו כולל את תוכן השיחות או ההודעות עצמן. נתונים אלו כוללים, למשל, מידע על מועדי שיחות, משכן, מספרי הטלפון המעורבים ומיקום המכשיר בעת ביצוע פעולה. בשל אופיים, נתוני תקשורת נחשבים לפחות חודרניים מהאזנות סתר, ולכן הדרישות לקבלתם מקלות יחסית. עם זאת, גם נתונים אלו עלולים לחשוף מידע רב על חייו הפרטיים של אדם, ולכן נדרשת הסדרה ובקרה גם לגביהם.

הרגולציה

השימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה מוסדר בחוק, ובכלל זה בחוק האזנת סתר, בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת) ובחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מידע מאגרי מידע). חוקים אלו קובעים את הסמכויות המוקנות לגופי האכיפה, את התנאים לשימוש בהן ואת הגורמים המוסמכים לאשר אותן. בנוסף, נקבעו הוראות בנוגע לשמירת המידע שנאסף, לשימוש בו ולמחיקתו.

הפיקוח והבקרה

הפיקוח והבקרה על השימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה מתבצעים בכמה רמות. ברמה הראשונה, הפיקוח מתבצע על ידי הגורמים המוסמכים לאשר את הפעולות, אשר נדרשים לבחון את בקשות המשטרה ולוודא כי הן עומדות בתנאים הקבועים בחוק. ברמה השנייה, הפיקוח מתבצע על ידי הגורמים המבצעים בתוך המשטרה, אשר נדרשים לפעול בהתאם לנהלים ולהקפיד על שמירת המידע שנאסף. ברמה השלישית, הפיקוח מתבצע על ידי גורמים חיצוניים, כגון מבקר המדינה, אשר בוחנים את אופן השימוש בכלים ואת עמידתו בדרישות החוק.

האתגרים

השימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה מעלה אתגרים רבים, ובכלל זה אתגרים משפטיים, טכנולוגיים וחברתיים. אתגרים משפטיים נוגעים, למשל, לשאלה כיצד ניתן לאזן בין הצורך באכיפה לבין הזכות לפרטיות. אתגרים טכנולוגיים נוגעים, למשל, לשאלה כיצד ניתן להתמודד עם הצפנה ועם שימוש בכלים אנונימיים. אתגרים חברתיים נוגעים, למשל, לשאלה כיצד ניתן לשמור על אמון הציבור במשטרה ובמערכת אכיפת החוק.

מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הייתה לבחון את אופן השימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה, ובכלל זה בהאזנות סתר ובנתוני תקשורת, ואת עמידתו בדרישות החוק. הביקורת נועדה לבחון את אופן הפעולה של המשטרה בתחום זה, את נהלי העבודה שלה ואת מנגנוני הפיקוח והבקרה החלים עליה. הביקורת נועדה גם לבחון את אופן הפעולה של הגורמים המוסמכים לאשר את הפעולות, ואת אופן הפעולה של הגורמים המבצעים בתוך המשטרה.

היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בשנים 2020 עד 2024, ובכלל זה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל". הביקורת נערכה במשטרה ובגורמים המוסמכים לאשר את הפעולות, ובכלל זה בבתי המשפט. הביקורת נערכה גם בגורמים חיצוניים, כגון חברות התקשורת, אשר מספקות למשטרה את נתוני התקשורת. הביקורת נערכה בדרך של בחינת מסמכים, נתונים ומידע שנאספו במהלך הביקורת, ובדרך של ראיונות עם גורמים רלוונטיים.

מתודולוגיית הביקורת

הביקורת נערכה בהתאם לתקני הביקורת המקובלים במדינת ישראל. הביקורת נערכה בדרך של בחינת מסמכים, נתונים ומידע שנאספו במהלך הביקורת, ובדרך של ראיונות עם גורמים רלוונטיים. הביקורת נערכה גם בדרך של בחינת מדגם של תיקים, אשר נבחרו באקראי מתוך כלל התיקים שבהם נעשה שימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה. הביקורת נערכה גם בדרך של בחינת מדגם של בקשות, אשר נבחרו באקראי מתוך כלל הבקשות שהוגשו לגורמים המוסמכים לאשר את הפעולות.

מבנה הדוח

הדוח מורכב משלושה פרקים. הפרק הראשון עוסק ברקע כללי, במטרת הביקורת, בהיקף הביקורת ובמתודולוגיית הביקורת. הפרק השני עוסק בממצאי הביקורת, ובכלל זה בממצאים בנוגע לאופן השימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה, בממצאים בנוגע לעמידה בדרישות החוק ובממצאים בנוגע לפיקוח ולבקרה. הפרק השלישי עוסק במסקנות ובהמלצות הביקורת.

ضعف مهني في مجالَي التكنولوجيا والقانون - ينطوي جزء أساسي من نتائج التقرير على وجود ضعفٍ مهني ناتج عن غياب قوى عاملة تمتلك الخبرة التكنولوجية المطلوبة لمعالجة المجالات التي تقع في صلب التقرير، لدى جهات الاستشارة القانونية للحكومة والنيابة العامة، والاستشارة القانونية للشرطة.

فيما يتعلق بتطرقي للمستقبل، تجدر الإشارة إلى أنه خلال السنوات الأخيرة بدأت الشرطة ووزارة القضاء في اتخاذ خطوات لتصحيح أوجه الخلل والقصور. ومع ذلك، لا بد من استكمال إجراءات التصحيح، والتي تتطلب، من بين أمور أخرى، عملا حكوميا منسقا بين الشرطة، النيابة العامة، والاستشارة القانونية للحكومة في وزارة القضاء. ويشمل ذلك الدفع قدما بالتعديلات التشريعية اللازمة، تطوير آليات رقابية محسّنة، توضيح أنظمة وسياسات العمل، وتعزيز الشفافية بين المؤسسات وتحمّل أجهزة تطبيق القانون المسؤولية عند استخدامها أدوات تكنولوجية حسّاسة.

نُؤكّد أن هذا التقرير لم يُعَدّ لفحص أعمال إنفاذ القانون المتعلقة بملفات تحقيق محددة، بل يركز على تقييم منهجي لاستخدام الشرطة للأدوات التكنولوجية لأغراض إنفاذ القانون، وتحديد الأنماط التي تستدعي التصحيح أو التحسين. تُظهر نتائج الرقابة وجود فجوات جهازية وحاجة إلى تحسين شامل وعميق في عمل أجهزة إنفاذ القانون، ولا يتضمن التقرير نتائج شخصية. وبناءً عليه، فإن هدف التقرير هو الدفع نحو اجراء إصلاح جهازي، وليس أن يُستخدم كأداة للتهجم على هذا المسؤول أو ذاك. أجد من المناسب توضيح هذه النقاط، على وجه الخصوص في ظل النقاش العام الدائر في السنوات الأخيرة حول جهاز إنفاذ القانون في إسرائيل.

في هذه الفترة، مع مواجهة الدولة لتحديات الجريمة المعقدة وتهديدات أمنية، وبالنظر إلى النقاش العام حول القضايا القانونية والتنفيذية، تزداد أهمية الحفاظ على التوازن بين الحاجة إلى حماية أمن الجمهور وانفاذ القانون، وبين الواجب في الحفاظ على حقوق الفرد، لا سيما حق كل شخص في الخصوصية.

تنبثق أهمية رقابة الدولة وعملها عن القانون الأساسي لمراقب الدولة، الذي يمنحها الاستقلالية وعدم التبعية مطلقا للسلطة التنفيذية. هذه الاستقلالية ضرورية لضمان أن تتم الرقابة دون خوف ودون تأثيرات خارجية، وأن يقدم مراقب الدولة التقارير عن عمله إلى الكنيست والجمهور. تجدر الإشارة إلى أن مكتب مراقب الدولة أجرى الرقابة في هذا الموضوع بالتزامن مع عمل لجنة فحص داخلية في وزارة القضاء، وكذلك بالتزامن مع نشاط لجنة فحص حكومية لم تنتهِ من عملها بعد. توجد لعمل كل واحدة من هذه الجهات قيمة مستقلة وفريدة من نوعها.

تتناول رقابة الدولة بشكل كبير العلاقات المتبادلة والتنسيق بين الجهات التي تخضع للرقابة، بما في ذلك القضايا التي تعالجها الحكومة على المستوى الواسع والسياسي، وكذلك على العمليات التي تجري في الدوائر الحكومية على مدى سنوات. وبهذا الشكل، تختلف رقابة الدولة، التي تتناول عمليات الرقابة الجهازية، عن الرقابة الداخلية. لقد تم تطبيق هذه الخصائص في تقرير الرقابة الحالي الذي نقوم بنشر نتائجه للجمهور. كما تركز الرقابة بشكل كبير على عمليات اتخاذ القرار في الجهات التي تخضع للرقابة، وقد تم تطبيق ذلك أيضًا في تقرير الرقابة هذا. نُؤكد أنه وفقًا للمنهجية المعتمدة دائمًا في رقابة الدولة، فإن هذه الرقابة لم تتناول جوهر السياسة ولا تهدف إلى استبدال تقدير الرأي للسلطة التنفيذية، بل فحصت ما إذا كانت عملية وضع السياسات قد تمت وفقًا للقانون ووفقًا لمبادئ الإدارة

السليمة.

أود أن أعرب عن شكري وامتناني لمستخدمي مكتب مراقب الدولة على عملهم المهني والدقيق في إعداد هذا التقرير، الذي أُنجز في ظروف معقدة مع الالتزام بالحفاظ على أعلى المعايير المهنية.

خلال إعداد التقرير، واصلت الدولة مواجهة العديد من التحديات في مجالات مختلفة. وآمل أن تسهم نتائج التقرير وتوصياته في تعزيز مؤسسات الدولة وزيادة ثقة الجمهور بها.

لا أستطيع أن أختم الكلمات الافتتاحية هذه دون أن أعبّر عن أملّي وابتهالي لعودة آخر المخطوفين، المقاتل في وحدة "المهام الخاصة- اليسام"، الرقيب الأول ران غوئيلي، ولنجاح جنودنا في مختلف الجبهات، وشفاء الجرحى، ولأيام أكثر سكينة وهدوءا لجميع سكان دولة إسرائيل.

متنياهو أنـجلمان

القدس،
كانون الثاني 2026

مراقب الدولة
ومفوَّض شكاوى الجمهور