

מבוא כללי

משטרת ישראל אמונה, על פי ייעודה, על אכיפת החוק; על מניעת עבירות וגילויין; על תפיסת עבריינים והעמדתם לדין; על קיום הסדר הציבורי ועל השמירה על ביטחון הנפש והרכוש.⁷ לעיתים במסגרת מילוי תפקידיה נדרשת המשטרה לבצע פעולות הכרוכות בפגיעה בזכויות הפרט, כגון הזכות לחירות או הזכות לפרטיות. אין חולק על חשיבות עבודת המשטרה ועל נחיצות חיזוקה כגוף האמון על הלחימה בפשיעה בעולם משתנה ודינמי המחייב אותה להתמודד עם שינויים והתפתחויות טכנולוגיות המנוצלות על ידי מחוללי פשיעה. לכן, המשטרה נדרשת להשתמש בכלים טכנולוגיים שונים המסייעים לה לעמוד בייעודה כגוף אכיפת חוק. עם זאת, הפעלת הכוח על ידי המשטרה אינה בלתי מוגבלת, והיא כפופה לדינים ולנורמות החלים על המשטרה.⁸

בהתאם למושכלת יסוד ולעיקרון בסיסי של המינהל הציבורי (עקרון חוקיות המינהל), רשות מינהלית רשאית לבצע רק פעולות שהיא הוסמכה לבצע בתוקף החוק. עם השנים התגבשה בפסיקה ובספרות המשפטית העמדה כי מדובר בתנאי סף בלבד, וכי גם אם הרשות המינהלית קיבלה הסמכה חוקית להפעלת סמכות, עליה להפעיל סמכות זו באופן מידתי, ראוי והוגן ותוך יצירת איזון נאות בין הפגיעה הפוטנציאלית בזכויות הפרט במסגרת הפעלת סמכות זו ובין הצורך הציבורי בהפעלתה.⁹

טלפונים סלולריים חכמים ומחשבים משמשים רבות את הפרט בחברה המודרנית ומהווים כלי מרכזי להתנהלותו בחייו התעסוקתיים והאישיים. בכלים אלו נאגר מידע עצום לרבות מידע אישי של בעל המכשיר וכן מידע על צדדים שלישיים. החשיפה למידע זה מאפשרת התחקות אחר אורח חייו של הפרט על היבטיו השונים וחשיפה ממשית להתנהלותו ופעולותיו.

בשנת 2017 גיבשה המשטרה תוכנית עבודה שנתית לבניין כוח המשטרה¹⁰, ולפיה משימות המשטרה יתבססו על כיווני פעולה חדשים, ובהם 'השיטור הגבוה' ו'השיטור החכם'. תכלית 'השיטור הגבוה' היא לבסס את עבודת המשטרה על הכוונת המודיעין, ולשם כך נדרש חיזוק דרמטי של היכולות הטכנולוגיות לצורך ייצור מודיעין אפקטיבי יותר; תכלית 'השיטור החכם' היא מימוש קפיצת מדרגה ביכולות הטכנולוגיות של המשטרה.

נושא האזנות הסתר נדון בעבר במסגרת דוחות מבקר המדינה (בשנים 1991, 2004 ו-2010)¹¹ וכן נדון בצוותים ממשלתיים (בשנים 2005, 2007 ו-2010)¹² ואף בוועדת חקירה פרלמנטרית (בשנת 2009).

7 סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.

8 בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר (פורסם במאגר משפטי, 19.11.09).

9 ראו גם: יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית**, עמ' 73 - 82, 169 - 171, 230 - 232; יצחק זמיר, **שיקול הצדק בהחלטות מנהליות**, משפט וממשל ז' (תשס"ה), עמ' 623 - 667; בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404 (1993); עע"מ 2398/08 מדינת ישראל - משרד המשפטים נ' אליצור סגל, פ"ד סד(3) 66 (2011); דפנה ברק-ארוז, **משפט מינהלי**, (2010), "שער רביעי - שיקול הדעת המינהלי, מידתיות", עמ' 722 - 792.

10 משטרת ישראל, אגף התכנון והארגון, **מגדלור - תכנית העבודה השנתית לבניין הכוח, משטרת ישראל, שנת 2018**, ינואר 2018, עמ' 31 - 32.

11 מבקר המדינה, **דוח שנתי 41** (1991), עמ' 340 - 358; דוח מבקר המדינה משנת 2004, עמ' 279 - 304; חוות דעת מבקר המדינה משנת 2010.

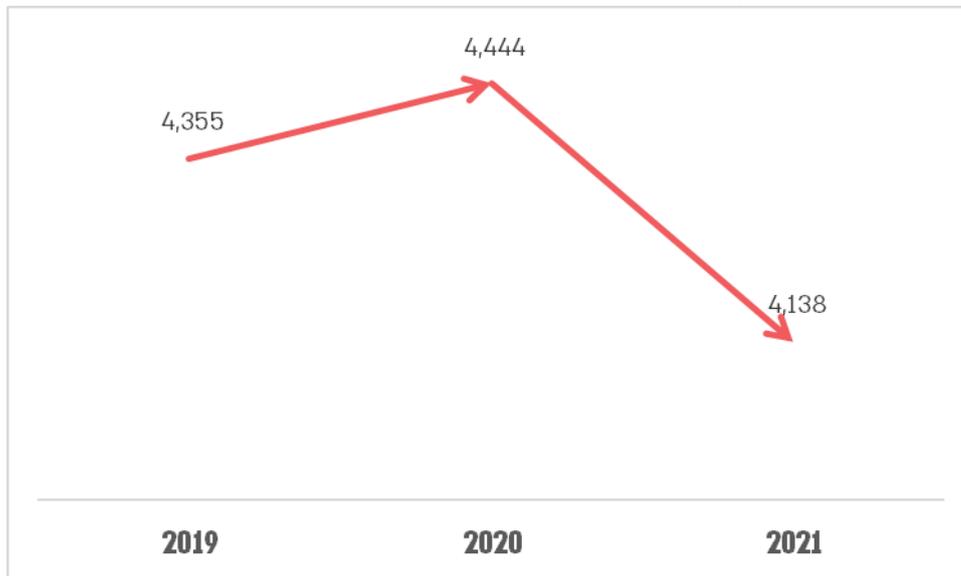
12 דוח לבנת משיח; דוח ברנר; חוות דעת פרשיית חיים רמון.

סמכויות המשטרה מכוח החוקים הרלוונטיים

1. חוק האזנות סתר נועד להגן על אדם מפני פגיעה בפרטיותו על ידי קביעת איסור להאזנה לשיחותיו ללא הסכמתו. לצד זאת החוק קבע חריגים לכך, המתירים למשטרה לבצע האזנות סתר לאחר קבלת צו שיפוטי בעילות האלה: גילוי, חקירה או מניעה של עבירות מסוג פשע¹³; גילוי או תפיסה של עבריינים שעברו עבירות מסוג פשע; חקירה לצורכי חילוט רכוש הקשור בעבירה שהיא פשע¹⁴. בצו של בית המשפט המחוזי המתיר למשטרה לבצע האזנות סתר יפורטו זהות האדם אשר הותרה האזנה לשיחותיו¹⁵ או זהות האמצעי המיועד לשדר או לקבל את המסר (קו או מכשיר); ומקום השיחות או סוג השיחות¹⁶ - הכול אם הם ידועים מראש. בכך החוק מקיף את כל שיטות השיחה המודרניות: בדיבור פנים אל פנים, בדיבור באמצעות מכשיר או בתשדורת של מסרים בין מחשבים.

בשנים 2019 - 2021 הכינה המשטרה 14,284 בקשות לקבלת צווי האזנות סתר מסוגים שונים - 12,937 מהן אושרו¹⁷. בתרשים שלהלן מוצגות בקשות המשטרה שאושרו בחלוקה לפי שנים.

תרשים 1: מספר בקשות המשטרה לקבלת צווי האזנות סתר שאושרו, 2019 - 2021



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2. חוק נתוני תקשורת מאפשר למשטרה קבלת נתוני תקשורת מחברות התקשורת בשני מסלולים: מסלול שגרה ומסלול חירום. בעת שגרה נדרשת המשטרה להגיש לבית משפט השלום בקשה לקבלת נתוני תקשורת מחברות תקשורת, ובית המשפט רשאי לתת לה צו לצורך זה שתוקפו עד 30 ימים. העילות שנקבעו בחוק לשם קבלת צו שיפוטי הן הצלת חיי אדם או הגנה עליהם; גילוי עבירות, חקירתן או מניעתן; גילוי עבריינים והעמדתם לדין וכן חילוט רכוש על פי דין. אשר למסלול החירום: במקרים שאינם סובלים דיחוי ובהם אין למשטרה שהות מספקת להגיש לבית המשפט בקשה לקבלת נתוני תקשורת, קצין מוסמך רשאי לאשר היתר מינהלי לקבלת נתוני תקשורת מחברות תקשורת לפרק זמן של עד 24 שעות.

¹³ **עבירת פשע** - עבירה שנקבע כי העונש המרבי שיוטל על מבצעה חמור ממאסר של שלוש שנים. ראו סעיף 24 לחוק העונשין.

¹⁴ סעיף 6(א) לחוק האזנות סתר.

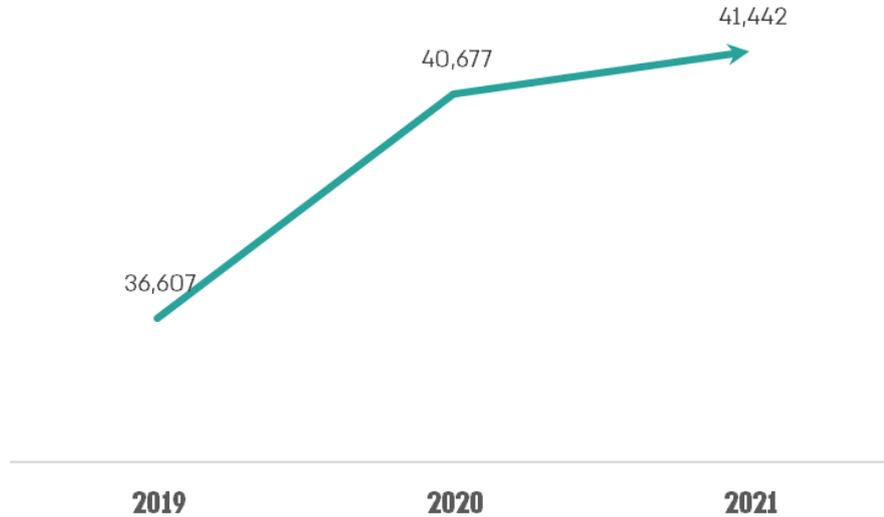
¹⁵ **יעד האזנה** - האדם שכלפיו מופעלת ההאזנה.

¹⁶ סעיף 6(ד) לחוק האזנות סתר.

¹⁷ יתרת הצווים לא אושרו, ראו פירוט בעניין זה בפרק בנושא "הליכי הגשת בקשות להאזנות סתר".

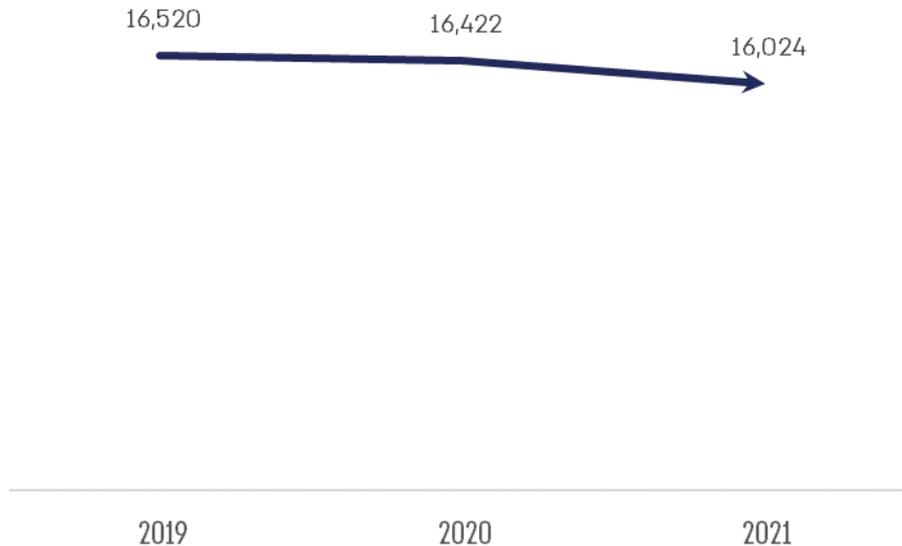
בשנים 2019 - 2021 אישרו בתי המשפט 118,152 בקשות לקבלת נתוני תקשורת. באותן שנים קצינים מוסמכים אישרו 48,966 היתרים מינהליים לקבלת נתוני תקשורת במקרים דחופים. בתרשימים שלהלן מוצגים מספר בקשות המשטרה לקבלת צו לנתוני תקשורת שאושרו ומספר ההיתרים המנהליים שאושרו לקבלת נתוני תקשורת בחלוקה לפי שנים.

תרשים 2: מספר בקשות המשטרה לקבלת צווים לנתוני תקשורת שאושרו, 2019 - 2021



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 3: מספר ההיתרים המינהליים לקבלת נתוני תקשורת שאושרו, 2019 - 2021



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

החוקים האמורים מבחינים בין סוגי המידע שניתן לקבל באמצעותם - נתוני תקשורת ותוצרי האזנה; וכן בין הדרכים לאיסוף המידע ולקבלתו. שורש ההבחנה נעוץ בכך שבהאזנת סתר מתקבל תוכן השיחה (בכל שיטות השיחה המודרניות), לעומת נתוני תקשורת שהם נתוני מנוי, נתוני

תעבורה ונתוני מיקום. נתונים אלו אינם כוללים את תוכן השיחה, והם למעשה מטא-דאטה שנוגע לאמצעי התקשורת ולשימוש בו¹⁸.

בחינה והסדרה של השימוש בכלים טכנולוגיים

כדי למלא את ייעודה ותפקידיה משתמשת המשטרה בכלים טכנולוגיים שונים לצורכי האזנה לשיחות והפקת נתוני תקשורת. כלי איסוף המידע העומדים לרשות המשטרה לצורך כך הם, בין היתר, כלים להאזנה לשמע, כלים לקליטת מידע המועבר בתקשורת בין מחשבים וכן כלים לאיסוף נתוני תקשורת.

חלק מהכלים הטכנולוגיים מותקנים על מכשירי קצה ומאפשרים קבלת גישה למידע האגור בהם ולמידע המועבר בזמן אמת ממכשיר הקצה באמצעות תקשורת בין מחשבים. זאת, ללא ידיעת יעדי ההאזנה. השימוש בכלים טכנולוגיים לצורך האזנות סתר הוגדר על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה כנקודת מפנה¹⁹.

דוח ביקורת זה עוסק בכלים הטכנולוגיים מתחום האזנות סתר ונתוני תקשורת שבהם השתמשה המשטרה במסגרת המאבק בפשיעה. האזנת סתר לשיחה של אדם ללא ידיעתו פוגעת בזכותו לפרטיות, ופגיעה זו מתעצמת כאשר פעולת ההאזנה אינה מוגבלת לשמע אלא מורחבת לקליטת סוגי מידע שונים ומגוונים העוברים בתקשורת בין מחשבים.

הפעלת סמכותה של המשטרה להשתמש בכלים טכנולוגיים, כהפעלתן של שאר סמכויות המשטרה, מותנית בכך כי הפעולה תתבצע על פי דין. ראשית, על המשטרה להשתמש בכלי הטכנולוגי או להפעיל יכולת מסוימת של הכלי רק לאחר שנמצא כי בסמכותה להשתמש בכלי לצרכיה ולממש את יכולותיו. שנית, נדרש כי הסמכות תופעל באופן מידתי וסביר - תוך איזון בין הצורך של המשטרה להשתמש בכלי טכנולוגי במסגרת מילוי תפקידיה לבין השאיפה להפחית את הפגיעה האפשרית בזכויות הפרט עקב השימוש בו. זכויות הפרט העיקריות העלולות להיפגע כתוצאה מהשימוש בכלים טכנולוגיים הן הזכות לפרטיות וזכויות חשודים בהליכים פליליים.

במסגרת ההחלטה אם לאשר למשטרה להשתמש בכלים טכנולוגיים נשקלים, בין היתר, אופי הכלי ומאפייני איסוף המידע באמצעותו, כדי להעריך את מידת הפגיעה הפוטנציאלית בפרטיותו של האדם שלגביו נאסף המידע באמצעות השימוש בכלי זה. לפיכך על המשטרה לוודא כי השימוש בכלים נעשה רק לאחר שהתקיימו כלל הבחינות המשפטיות, וכי מסקנתן של הבחינות המשפטיות היא כי המשטרה מוסמכת לעשות בכלים שימוש.

במסגרת פעילותה של המשטרה למאבק בפשיעה ולסיכולה היא נמצאת ב'מרוץ חימוש בלתי פוסק' ועליה להצטייד במיטב הכלים החדשים ביותר כדי להתמודד עם ארגוני פשיעה ועם עבריינים המשתמשים באמצעי תקשורת מורכבים, מוצפנים ואנונימיים כדי להסוות את פעילותם הפלילית ולהימלט מאימת הדין. לנוכח זאת חיוני לאפשר למשטרה להשתמש בכלים טכנולוגיים מהמעלה הראשונה.

עם זאת, לא די בהטמעת השימוש בכלים טכנולוגיים מתקדמים; יש להתאים את ההסדרה החוקית לשינויים בתחום זה. כמו כן, על המשטרה לוודא כי במסגרת השימוש בכלים, הלכה למעשה, היא שומרת על זכויות האדם ועומדת במגבלות הדין.

משרד מבקר המדינה בחן את הכלים הטכנולוגיים שהיו בהחזקת המשטרה ושימשו לצורכי האזנת סתר או איסוף נתוני תקשורת במהלך תקופת הבדיקה, החל משנת 2014 ועד לסוף שנת 2021.

¹⁸ **מטא-דאטה** - מידע על המידע. בענייננו מדובר בנתונים ובמידע הנוגעים לשימוש באמצעי התקשורת והשימוש בו לצורך ביצוע שיחה, בין היתר, נתונים על אמצעי התקשורת, השימוש בהם והבעלות עליהם.

¹⁹ **דוח צוות מררי**, עמ' 6.

בחלוף הזמן, מספר הכלים הטכנולוגיים שבהחזקת המשטרה השתנה, יכולות הכלים השתנו ואף היקף השימוש בהם. יוצא אפוא כי מספר הכלים הטכנולוגיים המוזכרים בדוח זה, וכן מספר מתווי ההתקנה וסוגי המידע הנאסף במסגרת סמכויות המשטרה לפי חוק האזנות סתר וחוק נתוני תקשורת השתנו במהלך תקופת הביקורת ואף לאחריה. ולכן, מוצע לראות במספרי הכלים, מתווי ההתקנה וסוגי המידע כאמות מידה לבחינת פעילות המשטרה באותן השנים, אך אין הם מצביעים בהכרח על יכולות המשטרה במועד פרסום הדוח.

דוח ביקורת זה נעשה בראייה מערכתית של הנושא, והוא אינו מתמקד בבעלי תפקידים ספציפיים אלא בליקויים במבנה הארגוני, בתהליכי העבודה, במנגנוני שיתופי הפעולה ובתפקוד המתמשך של הגופים. בהקשר זה ראוי להדגיש כי בנוגע לפעולות האסורות שביצעה המשטרה בחוסר סמכות או תוך חריגה מסמכות, עולה כי סיבות השורש שהובילו לכך הן היעדר הסדרה חקיקתית, ליקויים בהסדרה המשפטית ופערים בתהליכי העבודה של הגופים. בהקשר זה יצוין כי נציגי משרד מבקר המדינה נפגשו עם מספר רב של שוטרים והתרשמו באופן בלתי אמצעי מהפער בין שאיפתם של שוטרים אלו לבצע את המשימות המוטלות עליהם במסגרת הלחימה בפשיעה הגוברת לבין מחסור בהנחייתם המקצועית כמפורט בדוח זה.

הגורמים המעורבים בשימוש המשטרה בכלים טכנולוגיים

שני מערכים עיקריים במשטרה עוסקים בלחימה בפשיעה - מערך החקירות ומערך המודיעין. מערך החקירות מטפל בפשיעה המדווחת, באיתור ראיות ובקשירתן לעבריינים. מערך המודיעין מטפל בפשיעה הלא מדווחת, בסיכול פעילות עבריינית, בסיוע בטיפול בפשיעה המדווחת ובהצגת תמונת מצב של תופעות הפשיעה השונות. זאת בין היתר באמצעות איסוף ראיות הכרחיות לקשירה בין העבירות לעבריינים וכן באמצעות שימוש בכלים ובשיטות ייחודיים שאינם עומדים לרשות מערך החקירות.

חטיבת הסייבר באח"ם היא גורם המטה המקצועי המנחה בכל הנוגע לשימוש המשטרה בכלים להאזנות סתר ולקבלת נתוני תקשורת. חלק מהיכולות הטכנולוגיות של החטיבה בוזרו ליחידות השטח של המשטרה, וחלקן מופעלות על ידי יחידות החטיבה בלבד. באחריות החטיבה להנחות ולהכווין מהבחינה המקצועית את יחידות השטח המשתמשות בכלים הטכנולוגיים וכן לבצע פעולות פיקוח ובקרה עליהן.

היועמ"שית לממשלה היא הגורם המייעץ והפרשן המוסמך של החוק עבור הרשות המבצעת וגופי המדינה, והיא גם עומדת בראש מערכת התביעה של המדינה. מתוקף תפקידה, כאשר מתקבלת אצל גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה אינדיקציה בדבר פעולה של הרשות המבצעת החורגת מסמכות או בדבר כל פעולה אחרת שעשויה אסורה, מחובתה להעמיק את הבחינה בנושא. היועמ"ש למשטרה אחראי למתן האישור המשפטי להשתמש בכלים טכנולוגיים. עם זאת, בהתאם להמלצת דוח צוות מררי²⁰, אם המשטרה רוצה לרכוש, לפתח בעצמה או להכניס לשימוש כלי טכנולוגי שיש לו יכולת לאיסוף או עיבוד מידע, והוא בעל פוטנציאל לחריגה מסמכות המשטרה להשתמש בו, המשטרה אינה יכולה להסתפק באישורו של היועמ"ש למשטרה; עליה למסור פרטים על הכלי הטכנולוגי ליועמ"ש לממשלה ולבקש את אישורו. בבקשה לאישור על המשטרה לפרט את מאפייני הכלי ואת התנאים להפעלתו ולצרף גם חוות דעת משפטית בדבר מקור הסמכות של המשטרה להשתמש בו²¹.

הפרקליטות והתביעה המשטרתית הן הזרועות העיקריות של התביעה הכללית. הפרקליטות פועלת במשרד המשפטים באמצעות המטה שלה ובאמצעות פרקליטות המחוז, והתביעה המשטרתית פועלת באמצעות יחידות התביעה, הכפופות לראש יחידת התביעות במשטרה. אופן

²⁰ על הנסיבות שבהן הקים היועמ"ש לממשלה דאז את הצוות לבדיקת האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים (צוות מררי) ראו פירוט בהמשך בפרק "פרשת פגוס".

²¹ דוח צוות מררי, סעיף 10.2.

חלוקת התיקים בין הפרקליטות לבין המשטרה קבוע בחסד"פ, והוא מתבסס על חומרת העבירה²². גורמים אלו אחראים להגשת כתבי אישום, וכפועל יוצא מכך הם אחראים לסקירתם של חומרי החקירה והראיות שמקורן, בחלק מהמקרים, בכלים טכנולוגיים.

כמו כן, אם המשטרה נדרשת להגיש תוצרי האזנת סתר או נתוני תקשורת כראיה קבילה בהליך הפלילי, היא צריכה לקבל אישור לקבילות התוצר שמקורו בכלי הטכנולוגי ולבחינת משקלו הראייתי של התוצר. על פי רוב, התיקוף הראייתי מתבצע על ידי מומחים בתחומי המשפט והטכנולוגיה בפרקליטות.

מכוח חוק האזנת סתר וחוק נתוני תקשורת נדרשת המשטרה לדווח ליועמ"ש לממשלה על צווים שהיא קיבלה לביצוע האזנות סתר וכן על היתרים מינהליים לקבלת נתוני תקשורת במקרים דחופים. ככלל, אחת לחודש מתקיימת פגישה בין נציגי המשטרה לנציגי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים שבה מוצג דיווח על הבקשות שהוגשו. בפגישות אלה מתקיים דיון כללי בסוגיות רוחב וכן דיון פרטני בתיקים ספציפיים. בעקבות פגישות אלה לעיתים עולות סוגיות עקרוניות, ואם נדרש, ניתנות הנחיות על ידי המשנה ליועמ"ש לממשלה (פלילי). אחת לתקופה מתקיימת ישיבה בראשות היועמ"ש לממשלה שבה מועלות סוגיות עקרוניות להכרעה. הדבר מאפשר ליועמ"ש לממשלה לבצע פיקוח ובקרה בדיעבד על היתרים שניתנו למשטרה. נוסף על כך היועמ"ש לממשלה או פרקליט המדינה נדרשים לאשר מראש את בקשות המשטרה לבצע האזנת סתר לאישי ציבור²³ או לשיחות של בעלי מקצוע ששיחותיהם חסויות על פי דין - עורך דין, רופא, פסיכולוג, עובד סוציאלי או כהן דת²⁴.

"פרשת פגסוס"

בחודש דצמבר 2020 החליט מבקר המדינה לכלול בתוכנית העבודה המשרדית לשנת 2022 מטלת ביקורת בנושא שימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה. בינואר 2022 התפרסמה בעיתון "כלכליסט" סדרת כתבות ולפיהן המשטרה מבצעת שימוש בכלי טכנולוגי שבאמצעותו מתקבל מידע אשר חורג מהמותר על פי חוק האזנת סתר. נוכח חומרת הטענות ולאור הבחינה המקדימה שנערכה במשרד מבקר המדינה בנושא זה, הודיע מבקר המדינה על פתיחת ביקורת בנושא²⁵. לאחר הודעת מבקר המדינה הודיע אף היועמ"ש לממשלה (דאז) על הקמת צוות לבדיקת הטענות וב-31.1.22 הוא מינה צוות לבדיקת האזנות סתר בדרך של תקשורת בין מחשבים בראשות המשנה ליועמ"ש לממשלה (פלילי) (דאז)²⁶. בד בבד היועמ"ש לממשלה הורה באותה עת למשטרה להשעות את השימוש בכלי טכנולוגי מסוים עד שייקבע כי אין מניעה מלשוב ולהשתמש בו. נכון למועד סיום הביקורת טרם קיבלה המשטרה את אישור היועמ"שית לממשלה להשתמש בכלי הטכנולוגי.

ב-21.2.22 פרסם משרד המשפטים ממצאי ביניים - "ממצאי צוות הבדיקה בעניין האזנות סתר בדרך של תקשורת בין מחשבים לעניין הפרסום באתר 'כלכליסט' מיום 7.2.22". באוגוסט 2022 פרסם משרד המשפטים את "דין וחשבון הצוות לבדיקת האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים" - הוא דוח צוות מררי. דוח צוות מררי מחולק לשניים:

²² הפרקליטות הפלילית מטפלת בכ-10% מהתיקים הפליליים בישראל הנוגעים לעבירות החמורות שבספר החוקים, ובכללן עבירות המותה, עבירות הונאה, עבירות מין ועבירות אלימות חמורות.

²³ **דרג מדיני** - חברי כנסת, שרים או סגני שרים. סעיף 2 לחוק חסינות חברי כנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951.

איש ציבור דרג א' - אדם הנמצא במעמד ציבורי חשוב בגין משרתו או תפקידו הציבורי. עם דרג זה נמנים שופטים, דיינים ברמה הארצית, קאדים, אנשי דת בכירים (רב ראשי, קאדי - בכירות ברמה הארצית), ראשי כוחות הביטחון וסגניהם (שב"כ, מוסד, צה"ל, שב"ס), מבקר המדינה. לעניין עיגון החובה לקבל את אישור היועמ"ש לממשלה בכתב לצורך האזנה לשופטים, ראו גם סעיף 12 לחוק יסוד: השפיטה.

²⁴ לפי סעיף 9 לחוק האזנת סתר וסעיפים 48 - 51 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971.

²⁵ הודעה על איסוף מידע לצורכי ביקורת נשלחה למשרד המשפטים ב-12.1.22 והודעה על ביקורת נשלחה למשטרת ישראל ב-20.1.22.

²⁶ כתב מינוי מאת היועמ"ש לממשלה למשנה ליועמ"ש לממשלה (משפט פלילי) ולשני חברי צוות, "כתב מינוי - צוות לבדיקת האזנות סתר בדרך של תקשורת בין מחשבים", 31.1.22.

1. בדיקות שבוצעו על ידי צוות מררי ובהן בחינה של כלים טכנולוגיים ספציפיים שהופעלו על ידי המשטרה; בדיקה אם בוצעו האזנות סתר באמצעות כלים טכנולוגיים ללא צו; ובדיקה קונקרטיית אם בוצעה האזנת סתר שלא כדין לכמה גורמים בכירים ששמותיהם פורסמו. צוות מררי קבע כי לא נמצאה אינדיקציה לכך שהמשטרה התקינה את הכלי בטלפונים ניידים ללא היתר כדין, למעט ארבעה מקרים שבהם ניסיונות ההתקנה לא צלחו ולא התקבלו תוצרים.
2. חוות דעת משפטית מאוגוסט 2022 שהוכנה על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה ואושרה על ידי היועמ"שית לממשלה (להלן - העמדה המשפטית) לעניין גדרי הסמכות לביצוע האזנת סתר באמצעות כלים טכנולוגיים. בחוות הדעת המשפטית נקבע, בין היתר, כי ניתן לפרש את חוק האזנת סתר כמתיר חדירה למכשיר טלפון לצורך התקנת כלים טכנולוגיים להאזנת סתר, אך עם זאת נקבע כי יש לבחון כל כלי טכנולוגי לגופו מבחינת היקף הפעולות שהוא יכול לבצע והיקף המידע שביכולתו לאסוף. בנוסף, הצוות מצא כי קיימות חריגות ביכולות של הכלים הטכנולוגיים המאפשרות לקבל סוגי תוצרים שלמשטרה אסור לקבלם לפי חוק האזנת סתר ושהמשטרה אספה מידע אגור מהטלפונים הניידים שהודבקו אף שאסור היה לה לפעול כך. כמו כן המליץ הצוות לבצע תיקוני חקיקה לחוק האזנת סתר כדי להתאימו למציאות הטכנולוגית המודרנית²⁷.

בעקבות דוח צוות מררי הורה המפכ"ל דאז ליישם את המלצות הצוות ומינה לצורך כך צוות בראשותו של סגן ראש אח"ם. בחטיבת הסייבר הוקמו ארבעה צוותי משנה לטיפול בנושאים האלה: (א) ביצוע התאמות טכנולוגיות למערכות וכתובת הנחיות מתאימות; (ב) ביצוע התאמות של תהליך הפיתוח והרכש הטכנולוגי למערכות רגישות; (ג) שינוי הפירוט בדיווחים ליועמ"ש הממשלה על אודות היתרי האזנות סתר; (ד) התאמת תוכניות העבודה בנוגע לשרשרת האזנה, נוסחי צווים ובקורות מקצועיות.

ב-27.8.23 התקבלה החלטת ממשלה בנושא "הענקת סמכויות של ועדת חקירה לוועדת הבדיקה הממשלתית בעניין רכש, מעקב ואיסוף מידע בכלים קיברנטיים אחר אזרחים ונושאי משרה המבוצעים על ידי גורמי אכיפה"²⁸. הוועדה הוקמה כדי לבדוק את "התנהלות גורמי המשטרה, פרקליטות המדינה, הייעוץ המשפטי לממשלה והמחלקה לחקירות שוטרים בכל הקשור לביצוע פעולות רכש, מעקב ואיסוף בכלים קיברנטיים אחר אזרחים ונושאי משרה, לרבות מעקב טכנולוגי אחר אנשים באמצעות תוכנת פגסוס". עוד הוחלט כי הוועדה תקבע ממצאים ומסקנות בכל המישורים בנוגע לעבר וכן המלצות לעתיד. נכון לתקופת הביקורת, הוועדה טרם סיימה את עבודתה.

פעולות התיקון, העדכון והשיפור שנקטו המשטרה ומשרד המשפטים

מאז הפרסומים בינואר 2022 המשטרה נתונה לבדיקה הנוגעת לנושא זה בידי כמה גורמים, ובכלל זה משרד מבקר המדינה; צוות שמינה היועמ"ש לממשלה דאז בראשות המשנה ליועמ"ש לממשלה (פלילי) דאז (צוות מררי); וועדת בדיקה ממשלתית שהוקמה בעקבות החלטת ממשלה בנושא.

להלן פירוט פעולות התיקון, העדכון והשיפור שהמשטרה ומשרד המשפטים ביקשו למסור למשרד מבקר המדינה לאחר קבלת טיוטת דוח ביקורת זה:

²⁷ להלן המלצות צוות מררי: (א) על המשטרה להביא לאישור הייעוץ המשפטי לממשלה טכנולוגיות מסוג חדש שהן בעלות פוטנציאל לחריגה מהסמכות הקבועה בדן. זאת קודם רכישתן או פיתוחן ובוודאי קודם הפעלתן; (ב) הבניה של מנגנוני פיקוח ובקרה מקצועיים - טכנולוגיים ותהליכיים; (ג) בחינה מחדש של מבנה הייעוץ המשפטי של המשטרה; (ד) העמקת הידע המשפטי הטכנולוגי של גורמי הפיקוח והבקרה במשרד המשפטים; (ה) קידום תיקוני חקיקה; (ו) התאמה מלאה של הכלים לסמכויות המשטרה לפי חוק (חסימה טכנולוגית של היכולות העודפות); (ז) להבטיח שהשימוש בכלים ייעשה בכפוף לקיומם של נהלים ברורים אשר יאושרו על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה והייעוץ המשפטי לממשלה; (ח) ולהבטיח פעולות פיקוח אפקטיביות - אנושיות וטכנולוגיות תוך הקפדה על ביצוע פיקוח שוטף.

²⁸ החלטת הממשלה 897.

הייעוץ המשפטי לממשלה: משרד המשפטים כתב בדצמבר 2025 כי בשנים האחרונות ביצעו הייעוץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה כמה פעולות משמעותיות לשיפור יכולות הליווי המשפטי, הפיקוח והבקרה על השימוש של גופי ממשל, לרבות המשטרה, בכלים טכנולוגיים:

1. גיבוש דוח צוות מררי: היועץ המשפטי לממשלה (דאז), הניע עם פרסום הפרשה את הבדיקה במטרה לבחון האם יש אמת בפרסום לפיו המשטרה הפעילה כלים טכנולוגיים ללא סמכות. הבדיקה כללה בחינה משמעותית של פעולות שבוצעו במשרד המשפטים ובמשטרה מתוך תפיסה לפיה קיימת חשיבות עליונה לבחינה האם המשטרה השתמשה בכלים טכנולוגיים ללא צווים. על רקע ממצאי הדוח, גיבש צוות הבדיקה שורה של המלצות הנוגעות להיבטי אישור כלים טכנולוגיים; פיקוח ובקרה על השימוש בכלים בפועל; שינוי במערך הייעוץ המשפטי של המשטרה; העמקת ידע טכנולוגי במשרד המשפטים; תיקוני חקיקה; התאמות בכלים הטכנולוגיים הקיימים; וטיוב נוסח הבקשות המוגשות לבית המשפט.

2. ליווי הפקת הלקחים של המשטרה ויישום דוח צוות מררי: הייעוץ המשפטי לממשלה ליווה את הפקת הלקחים שביצעה המשטרה במספר מישורים: (א) ליווי משפטי של מיסוד הליכי הרכש והפיתוח של הכלים הטכנולוגיים במשטרה והכנת הנהלים המשטרתיים בנושא זה; (ב) בקרה על שיפור הדיווחים העתיים על האזנות סתר אותם מגישה המשטרה לייעוץ המשפטי לממשלה, לרבות אזכור שמות הכלים בהם התבצעה ההאזנה; (ג) בקרה על התקדמות הליכי הניוון של הכלים הטכנולוגיים; (ד) בקרה על השינוי הארגוני ביועמ"ש המשטרה; (ה) אישור נהלים מעודכנים של המשטרה בנושא האזנות סתר ושימוש בכלים. נכון לדצמבר 2025, מלאכת ליווי הפקת הלקחים ויישום המלצות הדוח עדיין לא תמה.

3. שינויים בהליכי אישור השימוש בכלים טכנולוגיים: הייעוץ המשפטי לממשלה פעל לשינוי הסטנדרט הנדרש מגופי ממשל לקבלת אישורו להפעלת כלים טכנולוגיים. בין היתר, נקבע כי בקשה לאישור הפעלת כלים טכנולוגיים תכלול חוות דעת משפטית מסודרת של הייעוץ המשפטי של גוף הממשל בצירוף חוות דעת הנדסית-טכנולוגית, וכן הדגמה של השימוש בכלים במקרה הצורך; הייעוץ המשפטי פועל להגברת האוריינות הטכנולוגית של עובדי המחלקה, ובכך, שיפר את הייעוץ המשפטי הניתן בתחום זה, את הליכי בירור העובדות והבקרה על חוות הדעת המשפטיות של היועצים המשפטיים לגופי הממשל. כל זאת, במטרה לשפר את יכולות גורמי הייעוץ המשפטי ללוות הליכי אישור מורכבים אלו.

4. קידום עבודת מטה לתיקוני חקיקה: בין היתר, תיקון לפקודת המשטרה בנושא חיפוש סמוי, תיקון חוק האזנת סתר, ותיקון חוק נתוני תקשורת. יחד עם זאת, נכון לדצמבר 2025, תיקוני החקיקה לא הושלמו.

5. שינויים בליווי המשפטי למשטרה בתחומי האזנת הסתר ונתוני התקשורת: משרד המשפטים פעל לשיפור הליווי המשפטי הניתן בתחומי האזנת סתר ונתוני תקשורת לנוכח השימוש בכלים טכנולוגיים במספר חזיתות:

א. הייעוץ המשפטי לממשלה: נוסף על הבקרה שבוצעה על שיפור הדיווחים העיתיים של המשטרה, הייעוץ המשפטי לממשלה הגביר את הליכי הפיקוח על דיווחי המשטרה על האזנות סתר באמצעות: גיבוש נוהל משותף עם המשטרה בנושא סדרי פיקוח על הדיווחים (עדיין לא הסתיים); הקצאת משאבים נוספים לביצוע הבקרה על דיווחי המשטרה; הגדלת הבקשות להשלמת התייחסות והבהרות ביחס לתיקים בהם דווח על שימוש בהאזנות סתר; וקיום שיח שוטף ורציף עם נציגי המשטרה בנוגע לתיקים אלו.

ב. הפרקליטות: הפרקליטות, בהנחיית פרקליט המדינה, ביצעה מהלך מורכב של איתור ובדיקה של תיקים פליליים המתנהלים בבית משפט ובהם בוצעו האזנות סתר, כדי לאתר מקרים בהם נעשה שימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי האזנת הסתר. לאחר איתור תיקים מסוג זה ערכה הפרקליטות מול המשטרה בדיקה באשר לאופי השימוש שנעשה בכלים הטכנולוגיים, ומצאה כי התקבל מידע חורג בכלים בכל ההליכים. עקב כך, הכינה הפרקליטות פרפראזה גלויה לסניגורים בדבר ממצאי הבדיקה ואף תוקנו תעודות חיסיון. עוד בחנה הפרקליטות אם נעשה שימוש ראיתי בתוצרים אסורים, ופעלה למשיכת ראיות מתיק פלילי אחד בו נמצא שימוש ראיתי שכזה. בנוסף, הפרקליטות בחנה האם יש תוצרים שהופקו ועשויים לסייע להגנת הנאשם ואף ניהלה עתירות לגילוי ראיה בשמונה הליכים פליליים מתנהלים. בהמשך, הבחינה הורחבה להליכים פליליים שהסתיימו בהרשעה והפכו חלוטים.

כמו כן, הפרקליטות פועלת לשפר את הליכי בדיקת תיקי החקירה שכוללים האזנות סתר תוך שימוש בכלים טכנולוגיים עם קבלתם בתביעה ואת הטיפול בדיוני החיסיון, בין היתר על ידי שיפור אוריינות פרקליטים וגיבוש הנחיות פרקליט בנושא²⁹.

מ ש ט ר ת י ש ר א ל : המשטרה כתבה בתשובותיה מיוני 2024, מפברואר 2025 ומיולי 2025 למשרד מבקר המדינה כי קיימת הכרה ארגונית כי על המשטרה לעמוד כל העת על המשמר בהקפדה על זכויות הפרט. כך גם בתחום הסייבר בו נערכים הליכי חשיבה ותכנון מתמידים להתאמת עבודת המשטרה ואתגריה בעולם הטכנולוגי המתפתח. למשך זמני הבדיקות בד בבד עם השעיית השימוש בכלי הטכנולוגי יש השפעות ישירות על יכולתה של המשטרה להמשיך ולהילחם בפשיעה החמורה בכלל ולטפל בפשיעה הגואה במגזר הערבי בפרט. בשנים האחרונות היא נקטה מגוון פעולות לתיקון עבודתה, לעדכונה ולשיפורה בכלים הטכנולוגיים. בין היתר, הוקם במשטרה צוות בראשות סגן ראש אח"ם (דאז) ליישום המלצות דוח צוות מררי ולצורך הטמעת תהליכי העבודה לשימוש בכלים טכנולוגיים בתחום הסייבר-סייבר בהתאם לסמכותה על פי דין. עוד מסרה המשטרה כי ההמלצות המקצועיות של צוות מררי יושמו למעט שתי המלצות. לגבי שתי המלצות אלו מסרה המשטרה כי משרד המשפטים קיבל את טענתה שהן לא ניתנות ליישום. הטמעת השינויים ותהליכי העבודה במשטרה לוותה בכתיבת נהלים והנחיות מתאימים. להלן פעולות התיקון העדכון והשיפור שערכה המשטרה כפי שמסרה למשרד מבקר המדינה:

1. שינויים במערך הייעוץ המשפטי של המשטרה: במחלקת הייעוץ המשפטי של המשטרה נוספו תקנים למשפטנים העוסקים בתחום הסייבר-סייבר; במערך הייעוץ המשפטי הוקמה מחלקת אח"ם וטכנולוגיות ובה חולייה ייעודית לייעוץ בתחום הסייבר וזו עוסקת באישור כלים ובבדיקה של כלים ותוצריהם; והיועצים המשפטיים החטיבתיים הוכפפו ליועמ"ש המשטרה. כמו כן, מערך הייעוץ המשפטי של החטיבה הורחב, ויש בו שלושה תקנים. כפועל יוצא מכך, שיתוף הפעולה בין הייעוץ המשפטי למשטרה לחטיבת הסייבר התהדק ומתקיימות ישיבות משותפות תכופות והתייעצויות מקצועיות על בסיס יומיומי.

2. מיסוד הליכי רכש ופיתוח של כלים טכנולוגיים: הייעוץ המשפטי של המשטרה, ובמקרה הצורך הייעוץ המשפטי לממשלה, מעורבים כבר בשלב הרכש או הפיתוח של הכלי הטכנולוגי. לשם כך עיגנה המשטרה נהלים חדשים בנושא, לרבות נוהל כלל ארגוני המסדיר הכנסת מערכות טכנולוגיות לשימוש המשטרה.

3. אישור שימוש בכלים טכנולוגיים: אישור השימוש בכלים טכנולוגיים מועבר לבחינת נציגי יועמ"ש המשטרה בצירוף חוות דעת טכנולוגית, חוות דעת משפטית ובה פירוט מקור הסמכות של המשטרה להשתמש בכלי, הנחיות עבודה למפיק התוצר ולמפעילי הכלי.

הנחיית פרקליט המדינה 7.17 "אופן הפיקוח והבקרה של התביעה על עבודת המיון והסיווג של רשויות החקירה בנושא האזנות סתר", מיום 3.11.24.

לאחר קבלת האישור המשפטי המשטרתי כי השימוש בכלי הוא בהתאם לסמכותה של המשטרה, מועבר עדכון על כך לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה. אם בכלי הטכנולוגי קיים פוטנציאל לחריגה מסמכות המשטרה או שמתעורר קושי משפטי אחר, מועברים המסמכים בצירוף חוות הדעת של יועמ"ש המשטרה לאישור גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה.

4. שיפור הליכי הבקרה על הפעלת הכלים: במטרה לוודא שהפעלת הכלים תיעשה בגדרי סמכותה וכדי לצמצם את מרחב התקלה האפשרית בשימוש בכלי הטכנולוגי. המשטרה מסרה בעניין זה כי תפיסת הבקרה המשולבת (טכנולוגית ומתודולוגית) גובשה מתוך הבנה של המשטרה כי לא ניתן להתאים באופן מוחלט את כלל המערכות הטכנולוגיות הנרכשות באופן שימנע כל אפשרות לחריגה מסמכויות המשטרה. להלן פירוט על הליכי הבקרה ששופרו:

א. בקרה מאתרת: המשטרה מבצעת בקרות פיקודיות וטכנולוגיות במטרה לאתר תקלות או חריגות בשימוש בכלים. בין היתר, המשטרה פעלה לשיפור מסדי הנתונים המשמשים לבקרה על הכלים הטכנולוגיים (AUDIT TRAIL) וגיבשה הליכי בקרות יזומות נוספות למול הכלים ומפעיליהם.

ב. בקרה מונעת: המשטרה מבצעת פעולות משולבות למניעת תקלות או חריגות באמצעות גידור מקדים של פעולות הכלים:

(1) גידור טכנולוגי: המשטרה ביצעה התאמות טכנולוגיות וניווטים של יכולות בכלים הטכנולוגיים בתחום הסיגינט-סייבר כדי שהשימוש העתידי בכלים אלו לא יחרוג מסמכויות המשטרה ולא יכלול פעולות אסורות.

(2) גידור מתודולוגי: המשטרה פועלת לעדכון הנחיות עבודה למפיקי תוצרי האזנת הסתר המתקבלים מהכלים הטכנולוגיים ולכתיבת הנחיות למפעילי הכלים הטכנולוגיים. כמו כן, המשטרה עדכנה הנחיות ונהלים בתחום אבטחת המידע של חטיבת הסייבר.

5. דיווח עיתי ליועמ"ש לממשלה: המשטרה הרחיבה את הפירוט בדיווח העיתי ליועמ"ש לממשלה כך שיכלול גם את שם הכלי הטכנולוגי שבאמצעותו בוצעה ההאזנה. כמו כן, המשטרה עיגנה בקרה נוספת של נציגי היועמ"ש למשטרה קודם העברת הדיווח ליועמ"ש לממשלה. עוד מסרה המשטרה כי נוהל עבודה משותף למשטרה ולמשרד המשפטים ביחס להליך הפיקוח והדיווח נמצא בהליכי כתיבה.

6. הזנת מועדי הצו להאזנת סתר: המשטרה מזינה את מועדי הצו השיפוטי להאזנת סתר במערכת לניהול צווים.

7. פיתוח מערכות עזר נוספות לניהול האזנות סתר

א. המשטרה פיתחה מערכת לניהול יומן מבצעים אשר תלווה את התהליכים המבוצעים במהלך האזנת הסתר ואת השימוש בכלים הטכנולוגיים.

ב. המשטרה אפיינה את הדרישות לגבי מערכת ניהול האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים לכלי טכנולוגי מסוים בדומה למאפייני המערכת לניהול האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים לטלפונים סלולריים.

מומלץ כי הייעוץ המשפטי לממשלה יבחן את פעולות התיקון שביצעה המשטרה בהתאם להודעותיה, כפי שפורטו בהתייחסותה לדוח ביקורת זה, ובכלל זה ההתאמות הטכנולוגיות וניוונין

היכולות בכלים הטכנולוגיים הנדרשים כדי להבטיח כי השימוש בכלים אלו נעשה כדין. לאחר מכן יוכל הייעוץ המשפטי לממשלה לבחון את האפשרות לאשר למשטרה לחזור להפעלה מבצעית של הכלי הטכנולוגי אשר השימוש בו הושעה. זאת, בכפוף לשיקול דעתו באשר לדרך ההסדרה הנדרשת - הסדרה משפטית או הסדרה חקיקתית, ובהתאם להחלטות בג"ץ בנושא. לצד האמור, אין הדבר גורע מאחריות כלל הגורמים - משטרת ישראל והייעוץ המשפטי לממשלה - להשלים את פעולות התיקון של כלל הליקויים שעלו בדוח זה.

שימוש בכלים טכנולוגיים יאפשר למשטרה למלא את תפקידה וייעודה למנוע עבירות, להעמיד עבריינים לדין ולעמוד באתגרי הפשיעה החמורה בדגש על הפשיעה במגזר הערבי, ולצמצם את פערי הטיפול בפשיעה הגואה.