

## ביצוע האזנות סתר

### רקע

בבקשה לבצע האזנת סתר יפורטו זהות האדם אשר הותרה האזנה לשיחותיו וכן זהות האמצעי המיועד לשדר או לקבל את המסר (קו טלפון או מכשיר), מקום השיחות או סוג השיחות<sup>10</sup>. ניתן להאזין לאדם או לאמצעי להעברת המסר בכפוף לקבלת צו האזנת סתר (יעד האזנה ואמצעי מואזן, בהתאמה). בכך החוק מקיף את כל שיטות השיחה המודרניות: בדיבור פנים אל פנים, בדיבור באמצעות מכשיר או בתשדורת של מסרים בין מחשבים.

דוחותיהם של מבקר המדינה ושל צוותים ממשלתיים עסקו במשך השנים בהליך הגשת הבקשות להאזנות סתר<sup>11</sup>. אולם בדוחות אלה לא נידון היבט ההאזנה לתקשורת בין מחשבים. כמו כן, צוות מררי לא התבקש לעסוק בתהליך הגשת הבקשות להאזנה לתקשורת בין מחשבים.

לפי פסיקת בית המשפט העליון, "אין ספק כי האזנת סתר היא כלי רב עצמה ואולם לצד היותה כלי משמעותי לקידום החקירה, טמון בה פוטנציאל לפגיעה קשה בפרטיותם של נחקרים. משכך, יש חשיבות של ממש לפיקוח שיפוטני - בזמן אמת - על רשויות החקירה"<sup>12</sup>. לאור תפיסה זו המקדשת את הפיקוח על עבודת המשטרה, יש חשיבות רבה לתפקידה של המשטרה בהכנת הבקשות להאזנות סתר. אלו מהוות בסיס לקבלת החלטות שיפוטיות.

**תהליך האזנת הסתר:** תהליך הוצאת צווים והיתרים להאזנת סתר, איסוף תוצרי ההאזנה, מיון התוצרים, הפקתם והגשתם במסגרת ההליך הפלילי, הוא מורכב ומעורבים בו גורמים רבים במשטרה ובפרקליטות. תהליך זה טומן בחובו פוטנציאל לפגיעה משמעותית בפרטיות אם הוא אינו מבוצע באופן מרוסן ומדוד. התהליך נחלק לשלושה שלבים עיקריים:

- 1. הכנת בקשות להאזנת סתר, הגשתן ואישורן** - הבקשה להאזנת סתר מבססת את סמכות המשטרה להשתמש בכלי טכנולוגי לצורכי האזנת סתר. הליך הכנת הבקשה כולל, בין היתר, גיבוש של הצורך (קביעת עילת ההאזנה, בחירת יעדי האזנה - לרבות אנשים בעלי חיסיון מקצועי או אישי ציבור, ורישום העבירות הרלוונטיות לבקשה); וכן בחינת הנחיצות של הגשת בקשה לצו חריג<sup>13</sup>.
- 2. התקנה של כלים טכנולוגיים לצורכי האזנת סתר ואיסוף תוצרי האזנה** - הליך המורכב משני שלבים עיקריים: ביצוע התקנה שהיא פעולה המבוססת על שימוש בקוד מחשב המאפשר השתלטות מרחוק על מכשיר קצה או ביצוע מניפולציה על מכשיר כלשהו, באמצעות כלים טכנולוגיים או פעולות המבוצעות באופן ידני, לצורך קבלת תוצרי האזנה שמקורם במכשיר הקצה שהוא יעד ההאזנה; ולאחר מכן, איסוף התוצרים עצמם ממכשיר הקצה.
- 3. הפקת תוצרי ההאזנה ושימוש בהם** - תהליך של עיבוד והערכה של התוצרים המבוסס על עיון, מיון, הפיכת תוצר ההאזנה מחומר גולמי לידיעה מודיעינית, עיבוד הידיעה לכדי מוצר מודיעין באמצעות ניתוח, העשרה והערכה של הידיעה. לאחר מכן נכתבת פרפרזה (תמצית המידע הרלוונטי) שבה ניתן לעשות שימוש לצורכי חקירה ומודיעין. בהקשר זה, הפקה היא ביצוע תהליכים אלו על ידי מפקי משטרת מוסמך, ואילו שימוש הוא ביצוע תהליכים אלו על ידי גורם משטרת שאינו המפקי המוסמך, כגון מפעיל כלים טכנולוגיים או נציגי היחידה המזמינה.

סעיף 6(ד) לחוק האזנות סתר.

<sup>10</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 41 (1991), עמ' 340 - 358; מבקר המדינה, דוח שנתי 54 (2004), עמ' 279 - 304; מבקר המדינה, חוות דעת האזנות סתר בחקירות פליליות (2010), עמ' 1 - 66.

<sup>11</sup> משרד המשפטים, דוח צוות הבדיקה בנושא האזנות סתר בראשות עו"ד לבנת משיח, אפריל 2005 (צוות לבנת משיח או דוח לבנת משיח); משרד המשפטים, דוח בדיקה בנושא העברת תוצרי האזנת סתר בת.פ. 5461/06 מ"י נ' חיים רמון, מ-12.07.07 (דוח ברנר) משרד המשפטים, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, חוות דעת בהמשך לחוות דעת מבקר המדינה בנושא האזנות סתר בחקירות פליליות, 2010 (חוות דעת פרשיית חיים רמון).

<sup>12</sup> כנסת ישראל, ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין האזנות סתר, ינואר 2009 (להלן - ועדת החקירה). רע"פ 1089/21 מ"י נ' אליצור אטיאס, מיום 29.9.21 (פורסם במאגר ממוחשב, 14.3.22).

<sup>13</sup> צו חריג - אחד מצווי האזנת הסתר האלה: צו חריג א' - צו שאינו מוגבל רק למספר הטלפון המסוים שצוין בבקשה להיתר; צו חריג ב' - צו האזנת סתר נרחב שכולל הקלות נוספות, לרבות האפשרות להוספת יעדים להאזנה אם יעלה כי הם מעורבים באותה פרשייה הנחקרת וכי הם אינם ידועים בשלב זה.

נוכח הפגיעה בזכויות הפרט ובזכות פרטיות הכרוכה באגירת חומרי האזנת סתר, נקבעו בחוק האזנת סתר כללים לביעור תוצרי האזנות סתר של יעדי האזנה שדבריהם הוקלטו ואשר החקירה בעניינם הסתיימה בגניזת התיק או שההליך המשפטי בעניינם הסתיים או שאין בדברים שהוקלטו משום סיוע למניעת עבירות.

בפרק זה מובאים ממצאי ביקורת שהם תוצר של בדיקות מקיפות שביצע משרד מבקר המדינה. משרד מבקר המדינה ניתח את מאגרי הנתונים של המשטרה, המסמכים ועיין בכלים הטכנולוגיים, ואף בחן לעומק מקרים שהעלו חשש לביצוע פעולות אסורות או שהן בניגוד לנהלים. הבדיקות בחנו בין היתר את תחומי הגשת הבקשות להאזנת סתר, את הליכי ההתקנה של כלים טכנולוגיים על אמצעים מוזנים לצורכי האזנת סתר, את הליכי ההפקה של תוצרים אסורים ואת השימוש בהם. מרבית בחינות עומק אלו לא התבצעו באופן אקראי, אלא התבססו על מידע ראשוני שעלה ממסמכי המשטרה, כגון יומני מבצעים ומסמכים מודיעיניים, וממאגריה. משכך, בחינות העומק של המקרים התבצעו ללא תלות בסטטוס הפרשייה המודיעינית או תיק החקירה. בדיקת המקרים נעשתה תוך יידוע המשטרה ולאחר קבלת עמדתה.

יובהר כי בחינת העומק של המקרים התבצעה תוך בדיקת שאלת עצם חוקיות הפעולה, ולפיכך היא לא הוגבלה למקרים שבהם נעשה שימוש ראייתי<sup>14</sup> בתוצרים שהתקבלו תוך ביצוע פעולות אסורות. על כן, אין זה מן הנמנע כי במקרים שבהם אותרו פעולות אסורות, לא נעשה שימוש ראייתי בתוצרים והתיקים לא הבשילו לכדי הגשת כתב אישום במהלך הביקורת.

משרד מבקר המדינה בחן כלים טכנולוגיים שהיו בהחזקת המשטרה ושימשו אותה במהלך תקופת הבדיקה, החל משנת 2014 ועד לסוף שנת 2021. 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 נתוני 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, נתוני ההתקנה וסוגי המידע כאמות מידה לבחינת פעילות המשטרה באותן השנים, אך אין הם מצביעים בהכרח על יכולות המשטרה במועד פרסום הדוח.

<sup>14</sup> **שימוש ראייתי** - הגשת חומר כראיה בהליך פלילי בהתאם לפקודת הראיות והנחיות פרקליט המדינה, כדי לבסס עליו פסק דין. הגשת החומר נדרשת במישור הדיוני והמהותי להוכחת עצם קיומו של החומר להבאתו כראיה לאמיתות תוכנו ולהעמידו במבחן מהימנות בבית המשפט. שימוש ראייתי בתוצרי האזנה מתקיים רק לאחר שגורם משטרת עשה שימוש בתוצר ולאחר שהוגש כתב אישום בתיק חקירה. לפיכך, שימוש ראייתי אינו מתבצע בפרשיות מודיעיניות.

## נתוני מפתח

<p><b>יותר מ-1,000</b></p> <p>בקשות להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים אושרו על ידי בתי המשפט בשנים 2019 - 2021</p>	<p><b>35</b></p> <p>מספר הבקשות להאזנת סתר בעבירה רגישה שהוגשו בשנים 2019 - 2021 המחייבות קבלת אישור פרקליט, ואולם בכולן לא אותר אישור זה בניגוד לנוהלי המשטרה</p>	<p><b>9,425</b></p> <p>מספר יעדי האזנה שזהותם ידועה למשטרה ולגביהם היא הכינה את הבקשות להאזנת סתר בשנים 2019 - 2021 (נוסף עליהם לכל היותר 3,111 יעדי האזנה שזהותם אינה ידועה)</p>	<p><b>12,937</b></p> <p>בקשות לקבלת צווי האזנת סתר אושרו על ידי בתי משפט בשנים 2019 - 2021, מתוך כ-14,000 בקשות שהוכנו</p>
<p><b>3</b></p> <p>סוגי מידע נאספו על ידי המשטרה אף שהיה ידוע לה כי חל איסור משפטי לאסוף מידע מסוג זה, ואיסופם אסור עד היום. תוצר מהסוגים שפורטו לעיל נאסף מ-40% מהמטרות</p>	<p><b>7.65 מיליון</b></p> <p>תוצרי האזנת סתר נאספו באמצעות כלי טכנולוגי מסוים</p>	<p><b>מאות</b></p> <p>מטרות ייחודיות<sup>16</sup> שהותקן להן כלי טכנולוגי מסוים בשנים 2018 - 2021, וההתקנה הניבה איסוף של תוצרי האזנת סתר</p>	<p><b>יותר מ-1,000</b></p> <p>התקנות של כלים טכנולוגיים על אמצעים מואזנים<sup>15</sup> שביצעה המשטרה לצורכי האזנת סתר בשנים 2009 - 2021</p>
		<p><b>50 טרה-בייט<sup>17</sup></b></p> <p>היקף חומרי האזנת סתר שנצברו במערכותיה הממוחשבות של המשטרה שרובם טעונים ביעור על פי דין</p>	<p><b>14</b></p> <p>סוגי מידע ניתנים לאיסוף כתוצרי האזנת סתר באמצעות כלים טכנולוגיים, כגון הודעות, שיחות ופתקים</p>

**אמצעי מואזן** - המכשיר או המקום הפיזי שכלפיו מופעלת ההאזנה.  
**מטרה** - רישום של יעד האזנה שהמשטרה תתקין על מכשיר קצה שברשותו כלי טכנולוגי וזיהויו מתבסס על נתון זיהוי חד-ערכי. בייט הוא יחידת מידה של זיכרון מחשב; טרה ביית שווה בערך ל-10 בחזקת 12 (10 ואחריו 12 אפסים) יחידות בייט.

15

16

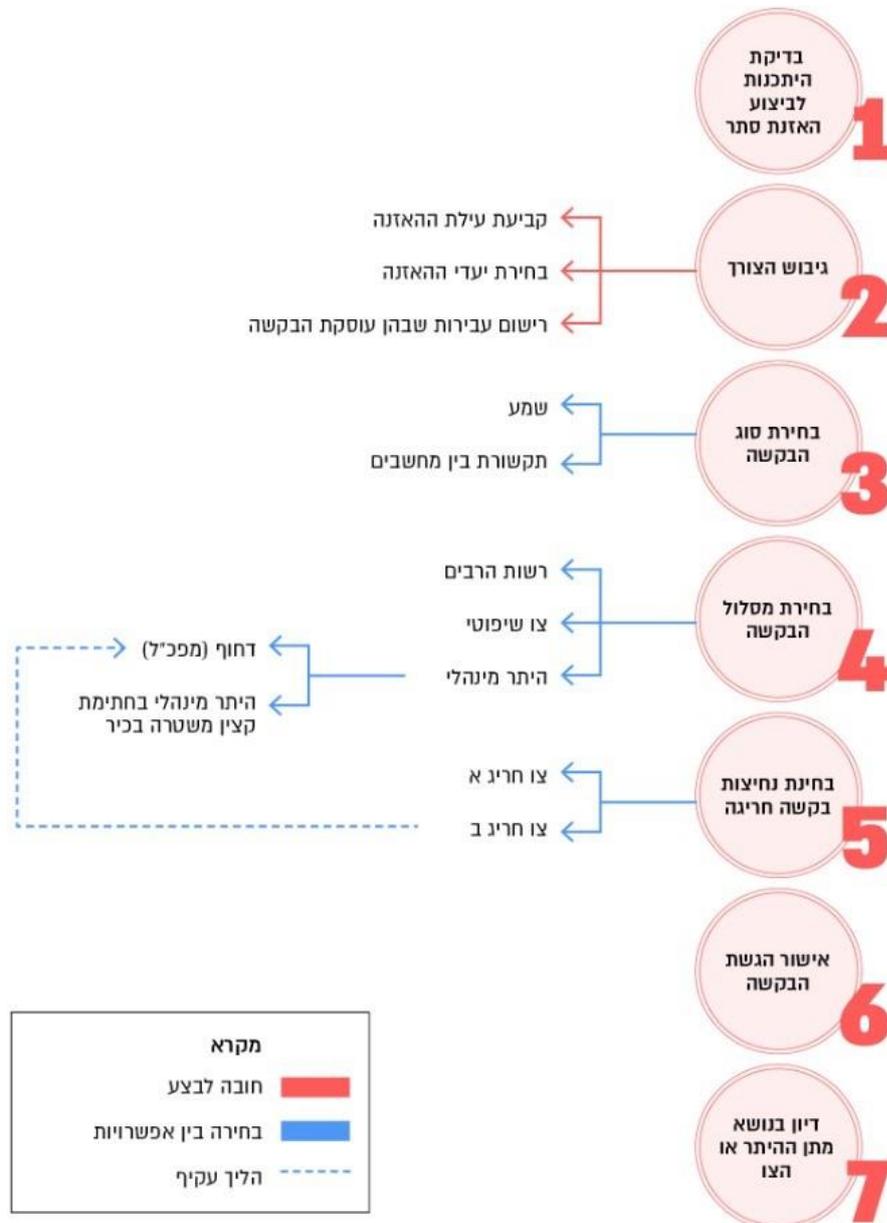
17

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

### הליכי הגשת הבקשות להאזנת סתר

השלב הראשון בתהליך האזנת סתר הוא הכנת בקשות להאזנת סתר, הגשתן ואישורן. שלב זה נחלק לכמה תתי-שלבים עיקריים, כמתואר בתרשים שלהלן:

#### תהליך הכנת בקשה להאזנת סתר





**מילוי הבקשות להאזנת סתר** - חוק האזנות סתר מחייב לרשום שלושה נדבכים בבקשה כדי להצדיק את האזנת הסתר (עילת האזנה, יעד האזנה והעבירות הרלוונטיות לבקשה). משרד מבקר המדינה ביצע בדיקה הנוגעת לכ-14,000 בקשות ולאופן מילוי הבקשות שהוכנו על ידי המשטרה בשנים 2019 - 2021. בדיקה זו העלתה כי המשטרה לא הקפידה על מילוי הבקשות כראוי. להלן הפרטים:

(א) **עילת ההאזנה<sup>18</sup>** - אי-ציון ממוקד של עילת האזנה אחת, מקשה על הגורם המאשר לבחון את נחיצות ההאזנה ואת יעילותה ולבדוק אם איסוף הראיות באמצעות ההאזנה צלח בהתאם לעילת ההאזנה שהתבקשה. נמצא כי המשטרה אינה נוהגת לסמן בבקשה עילה אחת ממוקדת ורלוונטית, אלא עילות רבות. בפועל, המשטרה נוהגת לציין ברוב המכריע של הבקשות (12,642 שהן 89% מסך כל הבקשות) יותר מעילה אחת מתוך שלוש עילות ההאזנה הקיימות - גילוי עבירות, גילוי עבריינים וחילוט רכוש הקשור בפשע. בכמעט מחצית מהבקשות (5,977 שהן 46% מסך כל הבקשות) היא נוהגת לציין את שלוש עילות ההאזנה. רק ב-1,642 בקשות (11% מהן) צוינה עילת האזנה יחידה.

(ב) **העבירות הרלוונטיות לבקשה<sup>19</sup>** - אי-ציון עבירה ספציפית התואמת ליעד ההאזנה ועילת ההאזנה פוגע בשיקוף מצב הדברים לגורם המחליט ופוגם ביכולתו לשקול שיקולים רלוונטיים לבקשה ולבחון את נחיצותה, ובפרט בנוגע לחומרת העבירות המצדיקות האזנת סתר. נמצא כי המשטרה אינה מציינת בראש הבקשה עבירה ספציפית התואמת לעילת ההאזנה וליעד ההאזנה, אלא מפרטת עבירות רבות הנוגעות לכלל היעדים המפורטים בבקשה או לכלל העבירות הנוגעות לבקשה.

(ג) **יעד ההאזנה<sup>20</sup>** - לפי הדין, בהיתר האזנת סתר יצוין תיאור זהותו של יעד ההאזנה - האדם שכלפיו מופעלת ההאזנה. לפיכך, האזנת סתר נעשית למול חשודים בביצוע העבירות שביסוד הבקשה ולמול אנשים שאינם חשודים בביצוע עבירה ("מואזנים", למשל שותף עקיף, עד, מעורב וקורבן עבירה). נמצא שהמשטרה נוהגת לרשום בראש טופס הבקשה המוגשת לבית המשפט את החשודים בפרשייה גם אם היא אינה מתכוונת להאזין להם. לעומת זאת, המשטרה רשמת "מואזנים" שאינם חשודים רק בנימוקי הבקשה<sup>21</sup>. דפוס זה בעייתי שכן הוא גורר רישום שגוי של העבירות בראש הבקשה, אי-רישום יעדי האזנה שהמשטרה מבקשה להאזין להם בראש טופס הבקשה ואי-עמידה על מעמד יעד ההאזנה (חשוד, קורבן, שותף עקיף וכיו"ב) וזיקתו לעבירות בפרשייה.

מן האמור עולה כי מחד גיסא, אין בפני בית המשפט בקשה ובה מרוכזים כל יעדי ההאזנה בראש טופס הבקשה - חשודים ומואזנים. מאידך גיסא, הבקשות היו נרחבות מדי ברישום העבירות ועילת ההאזנה ולא שיקפו את הצורך הענייני והברור בהאזנת הסתר. דפוס התנהלות זה הפך את הליך מילוי הבקשה לתהליך טכני, אף שמדובר בהליך מהותי ורגיש. הגשת הבקשות באופן זה פוגעת ביכולת של בית המשפט לבחון את מהות הבקשות ואת נחיצותן. חשיבות רישום נאות של יעדי האזנה מתחדדת לנוכח מקרים שבהם המשטרה הצהירה על כוונה להאזין לצבר של יעדי האזנה אך לא מימשה כוונה זו, ובכך היא עלולה הייתה להטעות את בית המשפט בשל דרך מילוי הבקשות. יוצא אפוא כי הבקשות לא ענו על השאלות - למה צריך להאזין? למי צריך להאזין? והאם העבירות המיוחסות ליעד ההאזנה חמורות דיין כדי להצדיק את הפגיעה בפרטיותו?

• **מקרים לדוגמה - קורבנות עבירה, קטינים ושותפים לביצוע עבירות** - נמצא כי דפוס הפעולה של המשטרה ברישום הבקשות פוגע במיוחד בשותפים עקיפים<sup>22</sup>, בקורבנות עבירה ובקטינים. זאת, משום שהמשטרה לא נדרשה לפרט מה הם הטעמים המיוחדים להאזנה דווקא לגורמים אלו ולא למעורבים

<sup>18</sup> **עילת האזנה** - פירוט מהו הצורך הענייני בהאזנת הסתר - גילוי, חקירה או מניעה של עבירת פשע; גילוי או תפיסה של מבצע עבירת פשע; וחקירה לצורכי חילוט רכוש הקשור בעבירת פשע

<sup>19</sup> **רישום עבירות** - ציון כל העבירות שיש להן זיקה לבקשה, והימנעות מציון עבירות כלליות. רישום העבירה הוא בעל חשיבות מיוחדת משום שרק עבירה מסוג פשע מצדיקה האזנת סתר, ומשום שאישור האזנת סתר מחייב לאזן בין חומרת העבירה ובין הפגיעה בפרטיות שנגרמת ליעד ההאזנה.

<sup>20</sup> **יעד האזנה** - האדם שכלפיו מופעלת ההאזנה.

<sup>21</sup> **נימוקי הבקשה** - מסמך המצורף לטופס בקשה להאזנת סתר, והוא חלק בלתי נפרד ממנה, ובו מפורטת התשתית העובדתית שעליה מבוססת הבקשה וטעמי הבקשה וכן הנימוקים והשיקולים שנדרש לשקול לבחינת הצורך בביצוע ההאזנה מול הפגיעה הצפויה ביעד ההאזנה וסביבתו. מסמך זה מצורף לבקשה המוגשת במעמד צד אחד, ולאחר הגשת כתב אישום נבחנת הטלת חיסיון עליו, על כולו או על חלקו, בהתאם להסבר המשטרה בנושא זה.

<sup>22</sup> **שותף עקיף** - משדל או מסייע, כלומר כל מי שאינו המבצע העיקרי של העבירה המקורית. צדדים לביצוע עבירה מפורטים בסעיפים 29 - 34 לחוק העונשין.

אחרים בפרשייה; האם האזנה זו מצדיקה פגיעה במי שזכאים להגנה מוגברת מפני פגיעה בפרטיותם; או מדוע יש להעדיף פעולת חקירה זו על פני חלופות חקירה אחרות.

כך למשל, מתוך 32 בקשות להאזנת סתר הנוגעות לקורבן העבירה ב-30 מהבקשות (94%) נרשמו בראש טופס הבקשה העבירות העיקריות שנוגעות לחשדות נגד החשוד בלבד ולא לקורבן; כמו כן, ב-20 בקשות (69% מהבקשות שאותרו), אף שהתבקשה האזנה לחשוד ולקורבן העבירה ופורטו אותן עבירות עיקריות נגד החשוד, בפועל ההאזנה התבצעה לקורבן העבירה בלבד.

חרף הזהירות המוגברת שנדרש לנקוט בעת הגשת בקשה להאזנת סתר לשותף עקיף, המשטרה לא פירטה בהנחיותיה כיצד על השוטר למלא את הבקשה בעניינו: אילו עבירות ניתן לייחס לו בבקשה, לרבות אילו עבירות מתחום שיבוש מהלכי משפט הן פשע שניתן לייחס לו; באילו מקרים יש לייחס לו גם את העבירות העיקריות המקוריות ובאילו לא ניתן לייחס אותן לו. בבדיקה מדגמית שביצע משרד מבקר המדינה לגבי 10 פרשיות, נמצא כי ב-9 מהן נמצאו פערים: המשטרה רשמה בנוגע לאותו אדם, באותה פרשייה ובנוגע לאותו מסד עובדתי - עבירות שונות בכל בקשה; רישום עבירות עיקריות בלבד נגד שותפים עקיפים אף שלא בוססה ההערכה כי הם נטלו חלק בביצוען.

כמו כן, חרף השימוש ההולך וגובר של קטינים במכשירי קצה שהם אמצעים מואזנים פוטנציאליים, המשטרה לא הסדירה בנהליה הגנה ייחודית לקטינים לאור מעמדם בדומה להגנות שמעניק להם הדין בשלבי החקירה, המעצר החיפוש וכן הליכי העדתם.

**אישור הגשת בקשות חריגות** - יש בקשות להאזנת סתר שמגלמות רגישות רבה ופוטנציאל פגיעה משמעותי הנובע מסיבות שונות: המעמד של יעד ההאזנה, טיב העבירות המיוחסות לו, האזנה ממושכת, מקום ביצוע ההאזנה ודחיפות ההאזנה. חרף חריגותן, המשטרה עקפה בחלק מהמקרים את מנגנוני אישור הגשת הבקשות הללו והפחיתה מבכירות הדרג הנדרש לאשר את הבקשות; כמו כן, הפרקליטות והמשטרה לא הקפידו על תיעוד האישורים הנדרשים, ולכן נפגעה יכולת המשטרה להבטיח שננקטה הזהירות הנדרשת לטיפול בהן:

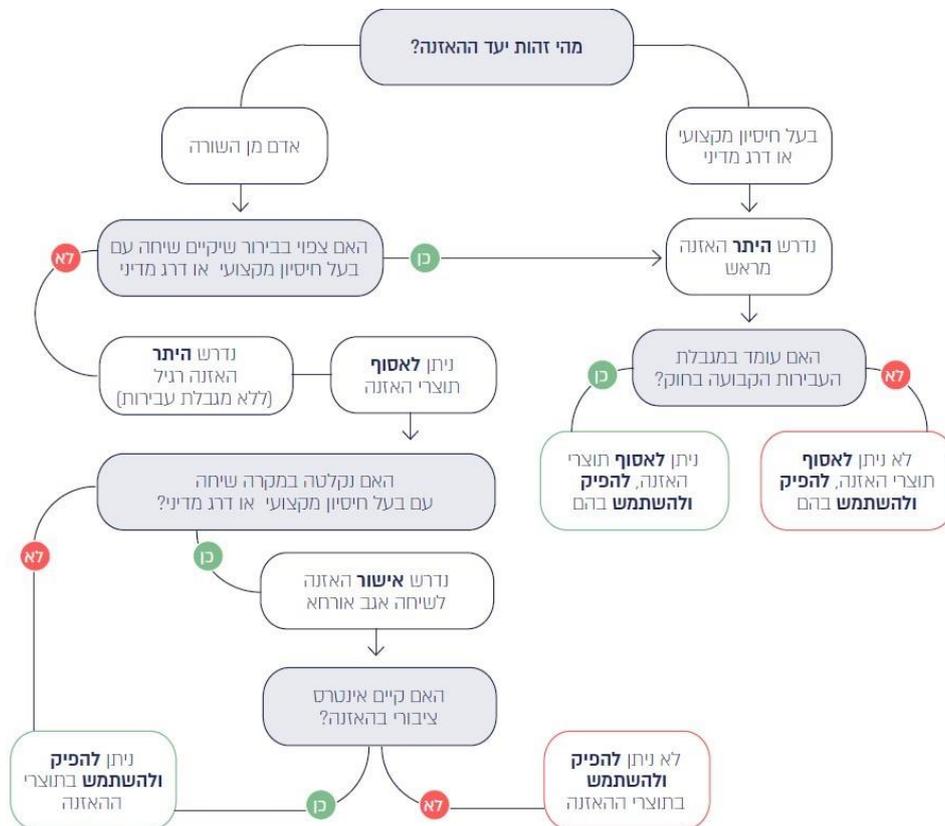
- **האזנה בפרשייה או תיק חקירה בעניין עבירות רגישות** - לפי הנחיית פרקליט המדינה בנושא, יש עבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת המחייבים אישור פרקליט לפני פתיחה בחקירה פלילית<sup>23</sup>. הנחייה זו אינה מתייחסת לטיפול בפרשייה מודיעינית. לפי נהלי המשטרה יש שני מועדים שונים לקבלת אישור פרקליט: עם פתיחת תיק החקירה ולפני הגשת בקשות להאזנת סתר; ובפרשייה מודיעינית רק לפני העלאת עמדת האזנת סתר לשמע או לפני שימוש בכלי טכנולוגי לאיסוף תוצרי האזנה (כלומר, לאחר אישור הבקשה בבית המשפט).

נמצא כי לגבי 35 בקשות לצווי האזנת סתר, ב-11 פרשיות ותיקי חקירה שבהם נכללה עבירה רגישה מהשנים 2019 - 2021 לא אותרו אישורי פרקליט.



**בקשות להאזנת סתר בעניין עבירות רגישות** - בקשות בעניין עבירות שבהן נדרש אישור של פרקליט המדינה או של אחד ממשניו או של מי שהם הסמיכו לטפל בין היתר בעבירות בתחומי ההסתה, הטרור, לשון הרע, סובוידיצה ועבירות הנוגעות לעבודתו של עיתונאי. ראו לעניין זה הנחיות פרקליט המדינה, הנחיה 14.12, **אישור פתיחה בחקירה והעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת** (23.2.99, עודכן ב-15.12.19).

- האזנה לבעלי חיסיון מקצועי או דרג מדיני<sup>24</sup>** - במשך כ-13 שנים הנחו משרד המשפטים והמשטרה כי האזנה בהסתברות גבוהה לבעל חיסיון מקצועי, לרבות דרג מדיני, דורשת אישור מראש. הסדר זה אף הגביל את המשטרה להאזנה רק בנסיבות שבהן יש חשד לביצוע עבירה חמורה וחריגה הנכללת ברשימה סגורה בחוק והוא נשען על מודל ההיתרים של צוות לבנת משיח משנת 2005<sup>25</sup>. להלן תרשים המבאר את המודל:



בשנת 2018 הפרקליטות שינתה את ההסדר האמור, במהלך ניהול הליכים פליליים קונקרטיים: אם התבצעה האזנה לאדם שאינו בעל חיסיון וקיימת הסתברות גבוהה שישוחח עם בעל החיסיון, די בקבלת אישור בדיעבד (ולא מראש) להאזנה לשיחות, ותוך השמטת מגבלת העבירות החמורות הקבועה בחוק. יוצא אפוא, כי ההגנה הרחבה הקבועה בדין לבעל חיסיון הוסרה. ההסדר שונה בלי שמשרד המשפטים והמשטרה ביצעו עבודת מטה ובלי שהוכנה חוות דעת משפטית המסבירה את הסטייה הניכרת ממסקנות הוועדה המקצועית הבין-משרדית.

משרד מבקר המדינה איתר שלוש פרשיות מהשנים 2015 - 2022 שבהן הוגשו בקשות לאישור בדיעבד של האזנת סתר (חלף הגשת בקשה להאזנה מראש) לבעלי חיסיון מקצועי. מדובר במקרים שבהם בעלי החיסיון המקצועי ניצלו את תפקידם לרעה בעבירות סחר באיברים, שוחד ומרמה. אם הבקשות בפרשיות הללו היו מוגשות מראש, בהתאם למודל לבנת משיח, הן לא היו עומדות במגבלת העבירות הקבועה בחוק והן היו נשללות על הסף.

בדגימה של מספר יעדי האזנה אחדים בדרג ב' ו-ג'<sup>26</sup>, הבקשות להאזנת סתר בעניינם ושל אחריהן הוצאו נגדם צווים שיפוטיים נמצא כי לגבי 57% מהיעדים וב-37% מהבקשות בעניינם - לא אותר אישור ראש

<sup>24</sup> **בעל חיסיון מקצועי** - עורך דין, רופא, פסיכולוג, עובד סוציאלי או כהן דת, לפי סעיף 9 לחוק האזנות סתר וסעיפים 48 - 51 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, לרבות גורם מדיני לעניין זה.

<sup>25</sup> משרד המשפטים, **דוח צוות הבדיקה בנושא האזנות סתר בראשות עו"ד לבנת משיח**, אפריל 2005.

<sup>26</sup> **איש ציבור דרג ב' ו-ג'**: אדם הנמצא במעמד ציבורי חשוב בגין משרתו או תפקידו הציבורי.

אח"ם לביצוע ההאזנה או מזכר המעיד על יידוע ראש אח"ם, כנדרש בנוהל. לגבי יעד אחד לא יותר כל אישור בכל אחד מהצווים שהוצאו נגדו.

• **אישור בקשות להאזנת סתר ממושכת** - מסקנות צוות לבנת משיח משנת 2005 וועדת החקירה משנת 2009 קבעו כי נדרש אישור ראש אח"ם להוצאת צווים להאזנה שמשכה יותר משישה חודשים ואישור פרקליט מחוז להאזנה שמשכה עולה על שנה. זאת, על בסיס הרציונל כי האישור נדרש לנוכח הפגיעה הנרחבת בפרטיות עקב משך ההאזנה הכולל ליעדי ההאזנה. נמצא כי בשנת 2017 קבעה המשטרה הסדר נוסף לחישוב משך ההאזנה, שלפיו מניין הימים לגבי יעד האזנה ייספר בנפרד לגבי כל פרשייה שבה הוא מעורב. לפיכך, המשטרה אישרה האזנות ממושכות למשך יותר משנה ליעד האזנה שמעורב בכמה פרשיות ללא קבלת אישור פרקליט מחוז. הסדר זה לא חל על אישור ראש אח"ם. יוצא אפוא כי הסדר זה סוטה מהרציונל שנקבע. ההסדר האמור הפחית את מספר היעדים שנדרש לגביהם אישור פרקליט בשנים 2019 - 2021 מ-12 יעדים ל-5 יעדים.

מבקר המדינה בחן 7 מתוך 12 יעדי האזנה ומצא כי לגבי 3 מתוכם (43%) לא אותרו אישורי ראש אח"ם הנדרשים לפי הנוהל; ולגבי 4 מתוכם (57%) לא אותר אישור של פרקליט המחוז.

**היתר מפכ"ל (האזנה דחופה)** - דרך המלך להאזנת סתר היא קבלת צו שיפוטי הנחתם על ידי שופט, אבל לפי החוק במקרים דחופים ניתן לקבל היתר מינהלי שתקף ל-48 שעות שמאושר על ידי המפכ"ל. נמצא כי מסלול קבלת אישורי מפכ"ל אינו מיושם - המשטרה לא ביצעה עבודת מטה לייעול מנגנון אישור היתרי מפכ"ל ואף לא נעשה ניסיון לקבל היתר מפכ"ל. לעומת זאת, המשטרה עיגנה בנהליה מנגנון חלופי המכונה "צו חריג ב" שמאפשר לעקוף את הצורך בקבלת היתרי מפכ"ל: הוצאת צו שיפוטי כללי בחתימת שופט, ולאחריו הוצאת אישור מינהלי לפני כל אירוע להוספת יעדי האזנה על ידי סגן רח"ט הסייבר בדרגת ניצב משנה. בחינת הבקשות לצו חריג ב' העלתה כי לא פורטו נימוקים מספקים המצדיקים את השימוש בצו זה והעדפתו על פני קבלת היתר דחוף באישור מפכ"ל. אי-יישום מנגנון היתרי מפכ"ל פגע בתכליות שביסודו: (א) החשיבות שבמתן ההיתר המינהלי על ידי המפכ"ל בלבד כמובא בדברי ההסבר לחוק; (ב) החשיבות שבהפרדת התפקידים המהותית בין אח"ם כגורם המבקש את האזנת הסתר ובין המפכ"ל כגורם המאשר והבלתי תלוי. זו מתחדדת לנוכח השימוש בצו חריג ב' המאפשר קבלת צו שיפוטי כללי בחתימת שופט, ולאחריו הוצאת אישור מינהלי לפני כל אירוע, כך שאישור הוספת היעדים מתבצע על ידי סגן רח"ט הסייבר בדרגת ניצב; (ג) החשיבות שבהקלת העומסים המוטלים על בתי המשפט.

**היתרים מינהליים הנחתמים על ידי קצין משטרה בכיר** - בשנים 2012 עד 2021 פנתה המשטרה לבית משפט בבקשה לקבל צווי האזנת סתר בעניינם של חשודים מסוג מסוים, שלא כדין, חלף הוצאת היתרים מינהליים. זאת, אף שהמשטרה ידעה שהנושא אינו בסמכות בית המשפט. עוד עולה כי הבקשות הללו הוגשו לבית המשפט ללא פירוט המשקף את תמונת מצב העובדות בנוגע ליעד ההאזנה והנסיבות הנוספות הנוגעות במישורין לעניין סמכותו.

**היקף השימוש בצווים חריגים** - צווים חריגים הם צווים המאפשרים למשטרה להוסיף לאחר קבלת הצו השיפוטי פרטים שלא נכללו בצו המקורי ולא נבחנו פרטנית על ידי בית המשפט. המשטרה מבצעת האזנות באמצעות שני סוגי צווים חריגים: צו חריג א' שאינו מוגבל רק למספר הטלפון המסוים שצוין בבקשה להיתר; וצו חריג ב' שכולל הקלות נוספות, לרבות האפשרות להעלות יעדים נוספים שלא נכללו בבקשה. שימוש בצווים חריגים מקנה גמישות מבצעית למשטרה מחד גיסא, ופגיעה משמעותית יותר ביעדי ההאזנה לנוכח היקף המידע וסוג המידע שניתן לאסוף לגביהם מאידך גיסא. אולם, המשטרה עשתה שימוש נרחב בצווים חריגים עד כי השימוש בצווים הללו הפך מחריג לשגרת. מתוך 14,284 בקשות לצווים שהמשטרה הכינה בשנים 2019 - 2021 בסך הכול כ-6,300 (43% מכלל הבקשות שהוכנו) הם בקשות להוצאת צווים חריגים (צו חריג א' כ-6,000 צווים וצו חריג ב' כ-300 צווים). אמנם שיעור צו חריג ב' הוא 2% מתוך סך הצווים, אך מדובר בצו פוגעני המחייב שימוש מידתי וסביר. השיעור היחסי של הצווים החריגים מתוך הצווים להאזנה לתקשורת בין מחשבים (89%) גדול משיעורם של הצווים החריגים להאזנת סתר רגילה (39%).

אשר לצו חריג ב', נמצא כי חוות דעת משפטית של הייעוץ המשפטי לממשלה משנת 2017 גידרה וקבעה תנאים להוצאת הצו. אבל המשטרה לא הגבילה ולא תחמה במהלך השנים את מספר הבקשות לצו חריג ב', ומספרם

גדל פי שלושה בתוך שלוש שנים, וזאת אף שצוין בעבר כי היקף בקשות של כ-30 בשנה כבר מעיד על שימוש תכוף. מנגנון היתרי מפכ"ל היה אמור לתת מענה על חלק מהנסיבות המצדיקות מתן צו חריג ב', אך לא נעשה בו שימוש. כל אלו מלמדים על שימוש מופרז ובלתי מידתי בצווים מסוג זה.

**קביעת תנאים מקלים לשימוש בצו חריג ב'** - נמצא כי המשטרה הגישה לבתי המשפט במשך השנים בקשות לקבלת צווים חריגים לביצוע האזנות סתר בלי ליישם תבחינים חשובים שקבע מערך הייעוץ המשפטי לממשלה בנושא בשנת 2017, כמפורט להלן:

- **סוג העבירות המצדיקות שימוש בצו החריג** - המשטרה לא הקפידה על שימוש סביר ומידתי בצו החריג שכן היא הפעילה אותו בהיקף נרחב בעבירות כלכליות שספק אם חומרתן מצדיקה פגיעה בפרטיות יעדי האזנה. להלן הנתונים: המשטרה הגישה כ-50 (17%) מכ-300 בקשות לצו חריג ב' שבהן העבירה העיקרית היא עבירה כלכלית, עבירת רכוש או עבירת מרמה.
- **שימוש בצו החריג לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים** - המשטרה מימשה בקשות האזנה מסוג זה בלא שהן הוסדרו - סמכות הוצאתן לא הוסדרה בחקיקה, לא נדונה באופן עקרוני בייעוץ המשפטי לממשלה ולא נדונה או הוזכרה בחוות הדעת המשפטית של הייעוץ המשפטי לממשלה משנת 2017.
- **אישור צו חריג בהיתר מינהלי הנחתם על ידי קצין בכיר** - בשנת 2021 אישר נציג היועמ"ש למשטרה לקצין משטרה בכיר לחתום על היתרים מינהליים להוצאת צו חריג ב' להאזנת סתר כלפי חשודים מסוג מסוים. נמצא כי לאחר קבלת אישור יועמ"ש המשטרה בשנת 2021, השתמש הקצין הבכיר באופן נרחב בהיתרים המינהליים מסוג צו חריג ב' לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים - כלל ששת ההיתרים שהוצאו תחת ידיו מאז היו מסוג זה. יוער כי השימוש הנרחב מאז קבלת אישור יועמ"ש המשטרה בהיתר מינהלי מסוג זה שהינו צו חריג מעלה קושי לנוכח פערי הדרגות בין הקצין הבכיר המאשר את הבקשה לעומת הדרג המאשר אותה בנסיבות דומות - בית משפט או מפכ"ל.
- **תיעוד נסיבות השימוש בצו החריג** - החל בשנת 2018, לכל המאוחר, המשטרה הוציאה היתר חריג ב' באופן נרחב וכוללני שאינו מוגבל לפרשייה קונקרטית, לעבירות ספציפיות או לחשודים מסוימים. מדובר בצווים או בהיתרים מינהליים חריגים נגד אלמונים לצורך מאבק בעבירות מסוימות הנוגעות לתופעת פשיעה חמורה. הצווים מוצאים באופן קבוע אחת לשלושה חודשים, והם מקיפים מכלול של אירועים שאינם קשורים זה בזה. פרקטיקה זו מיושמת תוך עקיפת המגבלות הקבועות בחוק להוצאת צווי האזנת סתר, בחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה ובהנחיות המשטרה.

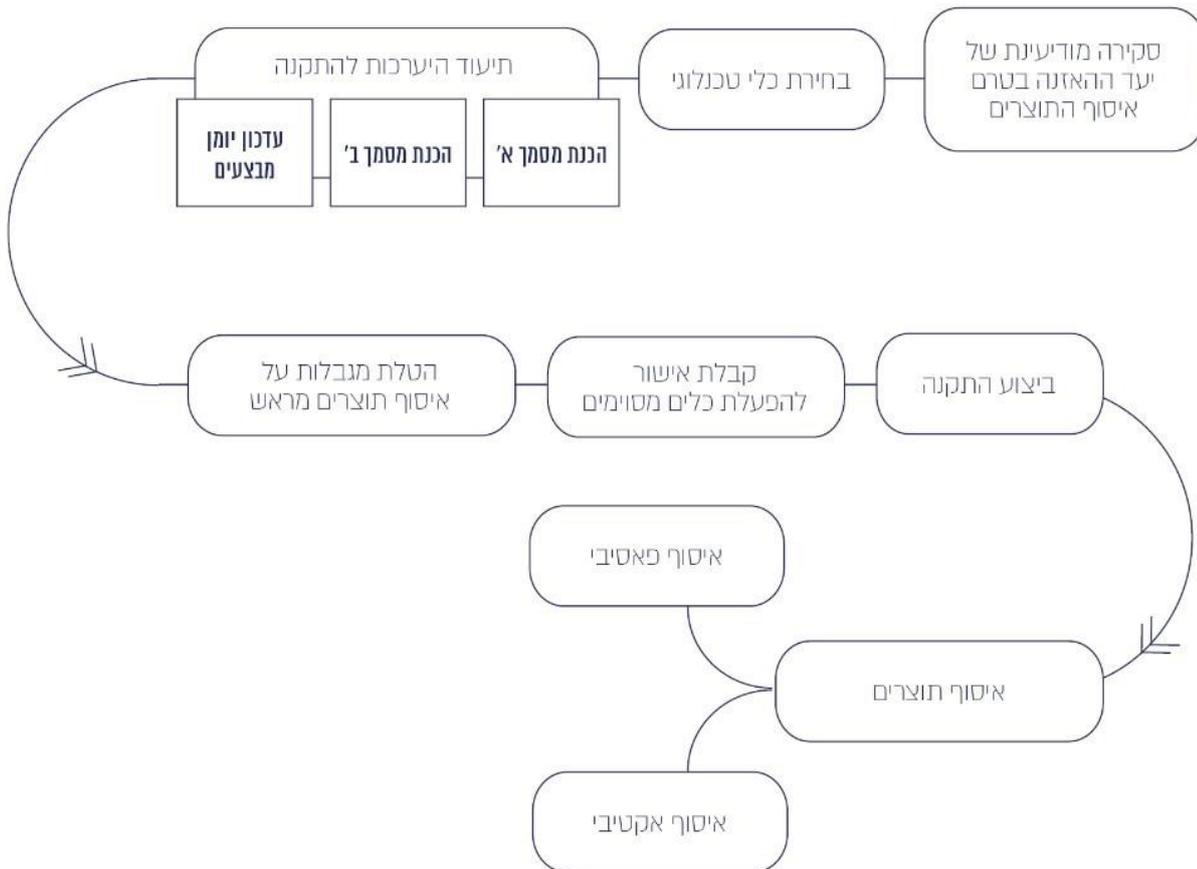
**בדיקות היתכנות להפעלת האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים** - בשנים 2019 - 2021 ביצעה המשטרה שש פעולות שונות לשם ביצוע בדיקות היתכנות שמטרתן להעריך את הסתברות ההצלחה למימוש האזנת הסתר. נמצא כי שתיים מבדיקות ההיתכנות התבצעו באותן שנים תוך שימוש בכלים טכנולוגיים המיועדים לביצוע האזנת סתר חייבו החזקת צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים. כמו כן, נמצא כי שתי פעולות נוספות מכוח חוק נתוני תקשורת חייבו החזקת צו נתוני תקשורת במקרים מסוימים בהתאם לטיב הפעולה. הביקורת ערכה דגימה אקראית של 31 מקרים שבהם בוצעו בדיקות היתכנות ונמצא כי המשטרה ביצעה 12 בדיקות היתכנות באמצעות הכלי הטכנולוגי בלא שהחזיקה צו להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים (42%). עוד יוער, כי המשטרה מסרה לביקורת המדינה כי ביצעה את אחת הפעולות לבדיקת היתכנות במשך תקופה, ללא יכולת שחזור האירועים וללא החזקת צו האזנה לתקשורת בין מחשבים. לפיכך, המשטרה לא מסרה פרטים על טיבה והיקפה של פעולה אסורה זו.

**ניהול תהליך האזנת סתר במערכות הממוחשבות** - בשנת 2013 החלה המשטרה לפתח את המערכת לניהול צווים במטרה לנהל באופן תקין את סמכויותיה בעידן הדיגיטלי ולטפל בנתוני העתק שמקורם בתהליכי העבודה בתחום זה. עם זאת, מנתוני המשטרה ניתן ללמוד על פערים בתיעוד המידע במערכת זו: (א) שיעור הצווים שהמשטרה מממשת בפועל גדול משיעור הצווים שסומנו במערכת ככאלו; (ב) קיימים פערים משמעותיים בתיעוד מימוש בקשות להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים לעומת בקשות להאזנת סתר לשמע; (ג) קיים חוסר עקביות במימוש הצווים לאורך השנים. היעדר הרישום התקין, המהימן והמלא של נתוני מימוש האזנות הסתר מקשה את ניתוח תהליכי העבודה של המשטרה ואת בחינת נחיצות הוצאת הצווים.

## התקנת כלים טכנולוגיים לצורכי האזנת סתר ואיסוף תוצרי האזנה

בשלב השני בתהליך האזנת סתר, לאחר אישור הבקשות, המשטרה מבצעת התקנה של כלים טכנולוגיים על האמצעי המואזן לצורכי האזנת סתר או מבצעת האזנה לתקשורת בין מחשבים באופן ידני. לאחריה היא מבצעת פעולות איסוף של תוצרי האזנה. להלן תרשים המשקף את תהליך ההתקנה והאיסוף.

### שלבי התקנת כלים לצורכי האזנת סתר ואיסוף תוצרים



**איגום המידע על פעולות ההתקנה** - נמצא כי האופן שבו מנהלת חטיבת הסייבר את המידע על ההתקנות שהיא מבצעת באמצעות כלים טכנולוגיים או באופן ידני כלפי אמצעים מואזנים אינו מאפשר התחקות אחר הפעולות שנעשו וקבלת תמונה כוללת ומתכללת של פעולות שנעשו למול יעד האזנה ספציפי. הדבר נובע מכך שחטיבת הסייבר מבצעת התקנות שונות ובאמצעות כלים טכנולוגיים שונים, אך אינה מקפידה על כמה פעולות לאיגום המידע:

- **אי-הקפדה על רישום מימוש צווים במערכת לניהול צווים** - אותרו 407 צווים שבהם קיימת אינדיקציה למימוש הצו שלא נרשמה במערכת.
- **אי-רישום פעולות ההתקנה במערכת מרכזית אחת** - נמצא שהמשטרה מנהלת את המידע על ההתקנות של הכלים הטכנולוגיים השונים באופן ידני ובמערכות ממוחשבות שונות. כפועל יוצא מכך נוצרים ליקויים בניהול ההתקנות ובפיקוח עליהן שעלולים לפגוע בשרשרת הראיות בתיקי המודיעין והחקירה: אם השוטר אינו יודע מהו מכלול ההתקנות שבוצעו כלפי אמצעים מואזנים, הוא עלול להתקשות לעקוב ולקבוע מכוח איזו התקנה נאסף תוצר ההאזנה הספציפי. למגבלה זו יש השלכות גם על היכולת של מערכת האכיפה להשיב לטענות בדבר אי-חוקיות איסוף ראיות מודיעיניות ופליליות.

**תיעוד חלקי של ההיערכות להתקנה וביצועה** - האזנת סתר, שהיא פעולה רגישה ופוגענית, מחייבת על פי נוהלי המשטרה הכנת מסמכים קונקרטיים וניהול יומני מבצעים. נמצא כי המשטרה לא הקפידה על ניהול יומני מבצעים<sup>27</sup> שמתעדים את השימוש בכל הכלים הטכנולוגיים וביצוע כל מתווי ההתקנה המבוצעים על ידה, ועל הכנת המסמכים הנדרשים שהולמים את סוג ההאזנה המבוצעת - שמע או תקשורת בין מחשבים ועל חתימה על מסמכים אלו.

בהקשר זה יובהר כי ההנחיות הפנימיות המבססות את חובת התיעוד לעניין האזנות סתר הן בעלות חשיבות משפטית שכן הן מסייעות למשטרה לוודא שהיא הפעילה את סמכותה בהתאם למגבלות הדין ובהתאם לעקרונות היסוד של המשפט המינהלי. לפיכך, גם תיעוד פעולותיה הוא בעל חשיבות מהותית ולא עניין טכני.

**אימות מספר הצו בעת הפעלת הכלים הטכנולוגיים** - בשלושה מתוך ארבעה כלים טכנולוגיים להאזנות סתר שהמשטרה החזיקה אין שום ממשק עם המערכת לניהול צווים. היעדרה של בקרה טכנולוגית ואוטומטית יוצר סיכון של הפעלת כלים להאזנות סתר ללא צו מתאים שקיומו מהווה תנאי להפעלה.

**ההסדרה המשפטית של פעולות ההתקנה של כלים טכנולוגיים** - נמצא כי ההסדרה המשפטית של חלק מפעולות ההתקנה הייתה חלקית ולקויה. נמצא כי המשטרה השתמשה בתשעה מתווי התקנה בשנים האחרונות, זאת בשעה שדרכי הביצוע של שלושה מתווי התקנה נפסלו בדיעבד על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים או שהן מעלות קשיים משפטיים, ואלו דרשו הכנת חוות דעת משפטית ושיתוף של הייעוץ המשפטי לממשלה. להלן הפרטים בטבלה:

מס"ד מתווה ההתקנה	דרכי הביצוע	הכלי הטכנולוגי שבו ניתן לעשות שימוש במתווה זה או הפעלה ידנית	המצב המשפטי	תדירות השימוש במתווה
(1)		שני כלים	מותר	תדיר
(2)		שלושה כלים הפעלה ידנית	מותר	תדיר
(3)		כלי אחד	מותר	תדיר
(4)		שני כלים	מותר	תדיר
(5)		ארבעה כלים	מותר	תדיר
(6)		הפעלה ידנית	מותר	לא ידוע <sup>28</sup>
(7)		כלי אחד הפעלה ידנית	<b>מעורר קושי משפטי</b>	לא ידוע
(8)	(א)	הפעלה ידנית	מותר	תדיר
	(ב)	הפעלה ידנית	מותר	תדיר
	(ג)	הפעלה ידנית	מותר	תדיר
	(ד)	הפעלה ידנית	מורכב משפטית	לא ידוע
(9)	(ה)	כלי אחד	<b>אסור</b>	לא ידוע
	(א)	הפעלה ידנית	מותר	לא ידוע
	(ב)	הפעלה ידנית	מותר	לא ידוע
	(ג)	כלי אחד הפעלה ידנית	<b>אסור</b>	לא ידוע
	(ד)	הפעלה ידנית	<b>מעורר קושי משפטי</b>	לא ידוע

**יומן מבצעים** - מסמך שמתעד את כלל האירועים שמתרחשים בתחום מסוים ומאפשר לכל דרג לקבל תמונת מצב עדכנית על כלל האירועים שהתרחשו ועתידיים להתרחש באותו התחום.  
לא ידוע בשל פערים בתיעוד במשטרה בנושא זה.

**הסדרת השימוש בכלי עזר** - נמצא כי המשטרה השתמשה בשישה כלי עזר מבצעיים לכל הפחות לביצוע מתווי התקנה ללא אישור משפטי לשימוש בהם על ידי הייעוץ המשפטי למשטרה.



**הסדרת השימוש במידע הנדרש להבטחת ההתקנה ואבטחת הכלי** - כבר בשנת 2014 ידעה המשטרה שיש מידע אסור המתקבל בכלי טכנולוגי מסוים עם ביצוע התקנה והיא אסרה להשתמש בו. עם זאת, יש מידע שניתן להתיר לאסוף אותו כדי להבטיח את ההתקנה ולאבטח את הכלי<sup>29</sup>.



אולם, רק במהלך עבודת צוות מררי בשנת 2021, המשטרה גיבשה עמדה לעניין זה והציגה כמה סוגי מידע הנדרשים לה לצורך כך. על בסיס עמדה זו קבעה היועמ"שית לממשלה את סוגי המידע שניתן לאסוף לצורך כך והבהירה כי מידע זה לא יהיה חשוף לעיני אדם וייעשה בו שימוש ממוכן בלבד. עוד נמצא כי המשטרה לא פירטה בחוות הדעת המשפטיות לאישור כלים טכנולוגיים ספציפיים את הפעולות והמידע שניתן לאסוף לצורך הבטחת ההתקנה ואבטחת הכלי.

**פערים בנהלים ובהנחיות בנושא ההתקנה** - משרד מבקר המדינה סקר עשר הנחיות פנימיות של חטיבת הסייבר. להלן ממצאיו:



• **מתווי התקנה שלא הוסדרו בהנחיות** - נמצא כי מתוך תשעה מתווי התקנה שחטיבת הסייבר מבצעת זה שנים מספר, שלושה לא הוסדרו בנהלים ובהנחיות כלל, ושלושה אוזכרו בנהלים ובהנחיות אך ללא פירוט מספק של הפעולות האסורות והמותרות לביצוע במסגרת המתווה. בהיעדר עיגון מסודר ומלא של מתווי ההתקנה בנהלים ובהנחיות פנימיות, חטיבת הסייבר קבעה הנחיות סותרות. כך למשל, הנחיה משנת 2021 המתירה התקנה משולבת נכתבה בניגוד להנחיה פנימית אחרת של החטיבה משנת 2017, שאסרה מלכתחילה להפיק את התוצרים הללו.

• **כלים טכנולוגיים שלא הוסדרו בהנחיות** - נמצא כי מתוך שישה כלים טכנולוגיים שחטיבת הסייבר השתמשה בהם זה שנים מספר, שלושה לא מוזכרים בהנחיות הפנימיות של החטיבה כמתחייב; רק לגבי כלי אחד מהם נקבעה הנחיה שגם מפרטת אילו פעולות מותרות לביצוע במתווי ההתקנה באותו הכלי.

להיעדרם של נהלים והנחיות מסודרים ומפורטים לביצוע מתווי התקנה ולשימוש בכלים טכנולוגיים יש השלכות על גורמי השטח בחטיבה ובמערך הפרוס: (א) הם עלולים שלא לדעת אילו פעולות מותרות ואסורות לביצוע במסגרת התקנה לצורך האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים; (ב) הם עלולים שלא לדעת אילו פעולות מותרות ואסורות לביצוע באמצעות הכלים שבידיהם; (ג) לא ניתן לצפות מהם לבצע התאמות בהנחיות הקיימות לגבי כלי אחד ולהחילן על כלי אחר; (ד) אין נוהל שמנחה את השוטרים כיצד לבחור באחד ממתווי ההתקנה השונים בהתאם לפוטנציאל הפגיעה של כל התקנה.

משרד מבקר המדינה אף בחן את ההנחיות שגובשו במהלך הביקורת ומצא כי המשטרה לא עיגנה אותם בנהלי ראש אח"ם, וכי אין הן מפורטות כנדרש. עוד נמצא שהשוטרים משתמשים בכלים טכנולוגיים שהם מורכבים ורגישים, אבל המשטרה אינה מחזיקה במדריכים למשתמש<sup>30</sup> לכלים אלו.

**התקנות של כלים טכנולוגיים** - בביקורת אותרו 19 מקרים<sup>31</sup>, מהשנים 2019 - 2021, שבהם המשטרה ביצעה התקנות אסורות או שחוקיותן מוטלת בספק (התקנה של כלי טכנולוגי כלפי יעד תמים בשל טעות אנוש, התקנה של כלי טכנולוגי ללא צו מתאים, התקנה של כלי טכנולוגי ללא צו תקף). נוסף על כך, אותרו בביקורת חמישה מקרים שבהם התברר בדיעבד כי המשטרה ביצעה התקנה אסורה בחוסר סמכות או תוך חריגה מסמכות (שימוש במתווה התקנה פסול, שימוש בכלים טכנולוגיים לפני אישור המשפטי).



לפי סעיף 10א לחוק האזנת סתר.

**מדריך למשתמש** - מסמך שמאפשר לשוטר שעובד עם כלי טכנולוגי או מערכת ממוחשבת היכרות עם המערכות והדרכה לגבי שימוש נכון ויעיל במערכות, לרוב בליווי הוראות מפורטות כיצד להשתמש במערכת וצילומי מסך של ממשק המשתמש שלה.

ראו לעניין הבדיקות המקיפות שערך משרד מבקר המדינה במבוא לפרק זה.

29

30

31

מספר המקרים שבהם אותרה התקנה	המצב המשפטי	מתווה ההתקנה
2	<b>פעולה שמעוררת קושי משפטי</b>	מתווה התקנה 7
2	<b>פעולה אסורה</b>	מתווה התקנה 8(ה)
1	<b>פעולה אסורה</b>	מתווה התקנה 9(ג)
2	<b>פעולה פגומה שאושרה בדיעבד ורק באופן חלקי<sup>32</sup></b>	שימוש בכלי טכנולוגי לפני אישורו המשפטי
2	<b>האזנת סתר אסורה</b>	התקנה ללא צו
13	<b>האזנת סתר אסורה שנעשתה בטעות בתום לב</b>	התקנת כלי טכנולוגי כלפי יעד תמים
3	<b>האזנת סתר אסורה שנעשתה בטעות בתום לב</b>	התקנה ללא צו מתאים

המשטרה מסרה התייחסות פרטנית למקרים שבהם אותרו התקנות אסורות. משרד מבקר המדינה מעיר כי טענות המשטרה נבחנו לגופן ונדחו. להלן הפרטים:

א. המשטרה טענה שבחלק מהמקרים אין מדובר בהתקנה אלא בפעולת איסוף. משרד מבקר המדינה מעיר שאין מדובר במתווה הנועד לאיסוף תוצרים בלבד אלא במתווה לביצוע התקנה העומד בפני עצמו;

ב. המשטרה טענה שבחלק מהמקרים ההתקנה לא התרחשה. משרד מבקר המדינה מעיר שטענתה אינה עומדת בקנה אחד עם מסמכי המשטרה בעת ביצוע ההתקנות ולפיהם ההתקנות בוצעו (למשל, רישומי יומני המבצעים שנערכו על ידי המפעילים הטכנולוגיים, מסמכי הנחיות להמשך פעילות של היחידות החוקרות לאחר ביצוע ההתקנות וכן תגובות המשטרה לטיטוט הדוח).

ג. המשטרה מסרה בהתייחסותה לשימוש בכלי טכנולוגי אחד בטרם אושר משפטית כי "הגורמים הטכנולוגיים הפעילו את הכלי טרם ניתן אישור משפטי לעשות בו שימוש, בכפוף לצו שיפוטי המאשר פעולה זו. מבלי להקל ראש באמור, אין בכך כדי לגרוע מההליך הסדור שהתקיים בנוגע להליכי הרכש ואישור המערכת כשנה לאחר מכן". משרד מבקר המדינה מדגיש בפני המשטרה כי היא הפעילה כלי טכנולוגי פוגעני ללא אישור משפטי ובחוסר סמכות.

יתרה מכך, המשטרה ומשרד המשפטים טענו בהתייחסותם למקרים שבהם אותרו ההתקנות האסורות בשל פערים בצווים (ללא צו, כלפי יעד תמים או בשל צו לא מתאים) כי מדובר בניסיונות התקנה שלא צלחו ולכן לא נאספו בעניינן תוצרי האזנת סתר. לנוכח תשובות משרד המשפטים והמשטרה, משרד מבקר המדינה מעיר כי גופי אכיפת החוק מחויבים לפעול כדין בכל הפעולות שהם מקיימים כחלק מתחומי האכיפה, החל בשלב ניהול הפרשייה המודיעינית, עבור לשלבי החקירה ואיסוף הראיות ועד להגשת כתב אישום. אין זה ראוי שגופי אכיפת החוק יישענו, בבואם להתייחס למקרים שבהם נמצאו פעולות אסורות, על טענה שמגדרת את חובתם לפעול כדין רק לשלבים שבהם הוגש כתב אישום. מן הראוי שגופי אכיפת החוק יתייחסו בחומרה לפעולות האסורות שביצעה המשטרה אף אם הן לא צלחו, לא הניבו תוצרים אסורים, לא הוגשו כתבי אישום בפרשיות ולא התקיים הליך פלילי בעניינן.

**ההסדרה המשפטית של איסוף תוצרי האזנה - איסוף מידע אגור במכשיר הקצה -** הדין יצר הבחנה עקרונית בין המותר והאסור בתחום האזנות הסתר והחיפוש הסמוי: האזנת סתר - המותרת בחוק - היא איסוף של תוצרים שהתקבלו או נשלחו בתקשורת בין מחשבים מרגע תחילת ההאזנה, כלומר איסוף צופה פני עתיד; חיפוש סמוי - שלא הוסדר בחוק - הוא איסוף לאחור של מידע אגור.



השימוש בכלי הטכנולוגי לא אושר במלואו לנוכח שימוש במתווה התקנה 7 אשר עורר קושי משפטי זה שנים מספר, עוד לפני השימוש בכלי האמור. האישור המשפטי שניתן בדיעבד היה חלקי לנוכח העובדה כי מתווה התקנה 7 עדיין מעורר קושי משפטי, ולכן הפעולה המינהלית שביצעה המשטרה של שימוש בכלי התבצעה ללא קבלת אישור משפטי קודם ביצועה, היא לא הוכשרה בדיעבד במלואה, ולא ניתן לקבוע כי השימוש בכלי בוצע כדין. מצב זה שונה מכלי טכנולוגי אחר שפעולות ההתקנה המבוצעות באמצעותו הוכשרו בדיעבד בחוות דעת משפטית במלואן.

- **הכלים הטכנולוגיים שבהם נעשה שימוש בפרקטיקה של איסוף מידע אגור ממכשיר קצה** - נמצא כי מטעמים טכניים-טכנולוגיים בארבעה מתוך שישה כלים שהיו בשימוש המשטרה בוצע איסוף מידע אגור על מכשיר קצה במסגרת האזנת סתר, זאת לצורך התקנה של כלים טכנולוגיים על מכשירי הקצה וכך לאיסוף תוצרי האזנת הסתר מהמכשיר. אין די מידע בנוגע לשני הכלים הטכנולוגיים האחרים.
  - **בחינת הפרקטיקה על ידי צוות מררי ועדכון המצב המשפטי בנושא** - בשנת 2022 קבע צוות מררי כי סמכות האזנת הסתר חלה גם אם התוצר עבר בתווך התקשורת (כפי שנעשה בהאזנת סתר), אך במועד איסופו הוא כבר נאגר במכשיר הקצה (כפי שנעשה בחיפוש סמוי). חוות הדעת המשפטית שבדוח צוות מררי בנוגע לאיסוף מידע אגור במכשיר הקצה הייתה חשובה בנסיבות שבהן ניתנה כחלק מהבדיקה הדחופה של "פרשת פגסוס". זו הניחה את אבן הבוחן לבחינת השימוש בכלים טכנולוגיים להאזנת סתר. בשלב בו חוות דעת ניתנה, עדיין לא נקבע פרק זמן ברור שבו ניתן לבצע את הפעולה החריגה שמתירה איסוף של מידע אגור במסגרת האזנת סתר.
  - **הסדרה משפטית חלקית לאיסוף מידע מסוגים שונים** - כל 14 סוגי המידע שניתנים לאיסוף באמצעות כלי טכנולוגי מסוים, איסופם מחייב העתקה של מידע אגור על המכשיר (חיפוש סמוי) או מאפשר לבצע את האיסוף בדרך העתקה זו (חלף איסופם בעת מעבר בתווך התקשורת). עובדה זו מלמדת על צורך קריטי בהסדרה חקיקתית של סמכויות המשטרה והרחבתן לפעולות של העתקת מידע אגור על המכשיר (חיפוש סמוי), הן במסגרת חוק האזנת סתר והן במסגרת הצעת החוק המתגבשת שעברה בקריאה ראשונה בעניין החיפוש הסמוי<sup>33</sup>. לעמדת מבקר המדינה הפעלת סמכות פוגענית של רשות מינהלית אגב שימוש נרחב בשורה של כלים טכנולוגיים אינה אילוץ טכנולוגי בלבד, אלא קושי משפטי מהותי הדורש הסדרה חקיקתית ברורה.
- עוד נמצא כי חרף הצורך הברור בהסדרה משפטית של פעולת איסוף תוצרי ההאזנה, בשנים 2014 - 2024 הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים והמשטרה הסדירו באופן חלקי את איסופם של שלושה סוגי מידע כתוצרי האזנת סתר מתוך 14 סוגי מידע. זאת, משום שהם התייחסו באופן חלקי למהות המידע, נחיצות איסופו וחוקיות איסופו. מבקר המדינה הציג לגופים המבוקרים את הנסיבות שמהן עלה כי התייחסותם לסוגי מידע אלו הייתה חלקית במהלך תקופת הבדיקה ועד לסיום הביקורת, בין היתר בזמן הכנסת הכלים לשימוש ובמהלך ההסדרה המשפטית בדוח צוות מררי.
- אי-ההסדרה החקיקתית, ההסדרה המשפטית החלקית וההישענות על פרשנות החוק הקיים שחסר התייחסות ברורה ומפורשת לסמכויות איסוף תוצרי האזנת סתר, עלולים לפגוע פגיעה משמעותית בעקרון חוקיות המינהל ובפרט בעקרון בהירות החוק והוודאות המשפטית של הציבור לגבי מהות המידע הניתן לאיסוף בהאזנת סתר. במצב זה נפגמת יכולת הציבור לטעון נגד החוקתיות והמידתיות של הפגיעה הנגרמת בחקיקה לנוכח התפתחות הטכנולוגיה ויכולות יצירת סוגי מידע חדשים, שונים ובלתי מוכרים שיעוגנו בחקיקה.
- איסוף תוצרי האזנת סתר שחורג מהוראות הדין** - נמצא כי בשנים 2018 - 2021 ביצעה המשטרה איסוף של 14 תוצרי האזנת סתר, מהם תשעה תוצרים נאספו תוך חריגה מהוראות הדין, כפי שנבדקו בכלי טכנולוגי מסוים. להלן הפרטים:



שיעור המטרות שמהן נאסף המידע	המצב המשפטי לאורך השנים ועד למועד כתיבת הדוח	מס"ד סוג המידע
40%	אסור	1
9%	אסור	2
9%	אסור	3
27%	הותר, אסור בדיעבד	4
לא פורט	הותר, הותר חלקית בדיעבד	5
59%	נאסר, הותר חלקית בדיעבד	6
57%	נאסר, הותר בדיעבד	7
63%	נאסר, הותר בדיעבד	8
לא פורט	נאסר, הותר בדיעבד	9
38%	מותר	10
72%	מותר	11
73%	מותר	12
98%	מותר	13
אין מידע	מותר	14

**סוגי מידע אסורים שנאספו באמצעות כלים טכנולוגיים -** בנוגע ל-9 סוגי מידע מתוך 14 נמצאו פערים בין איסוף המידע בפועל להתרת האיסוף בחוות דעת משפטית. החומרה הגלומה באיסוף המידע משתנה בהתאם למצב המשפטי שהיה קיים עד לפרסום "פרשת פגסוס", לאחר דוח צוות מררי ובמהלך ביקורת משרד מבקר המדינה. להלן הפירוט:

- שלושה סוגי מידע נאספו על ידי המשטרה, אף שהיה ידוע למשטרה כי חל איסור משפטי לאיסוף מידע מסוג זה ואיסופם אסור עד היום. תוצר מהסוגים שפורטו לעיל נאסף מ-40% מהמטרות.
- סוג מידע אחד נאסף על ידי המשטרה והותר להפקה ושימוש בנהלי המשטרה בשנים 2014 - 2017, אך בדיעבד נמצא כי איסופו אסור. תוצר מהסוגים שפורטו לעיל נאסף מ-27% מהמטרות.
- סוג מידע אחד נאסף על ידי המשטרה והותר להפקה ושימוש, אך בדיעבד נמצא כי איסופו בחלק משיטות האיסוף היה אסור והותר רק באופן חלקי.
- סוג מידע אחד נאסף על ידי המשטרה, אף שהיה ידוע למשטרה כי חל איסור משפטי לאיסוף מידע מסוג זה ואיסופו הותר בדיעבד אך לא ביחס לכל פריטי המידע המרכיבים את סוג המידע הזה בחוות הדעת המשפטית שבדוח צוות מררי. תוצר מהסוג האמור נאסף מ-59% מהמטרות.
- שלושה סוגי מידע נאספו על ידי המשטרה, אף שהיה ידוע למשטרה כי חל איסור משפטי לאיסוף מידע מסוג זה, ואיסופם הותר בדיעבד בחוות הדעת המשפטית שבדוח צוות מררי. שניים מתוכם הותרו בדיעבד רק לצורכי הבטחת ההתקנה ואבטחת הכלי, והם נאסרו לעיון לצורכי הפקת ידיעות מודיעיניות או ראיות פליליות. תוצר מהסוגים שפורטו לעיל נאסף מ-63%.

**איסוף תוצרי האזנות סתר היסטוריים אסורים -** תוצר היסטורי הוא מידע שנוצר ונאגר במכשיר הקצה לפני התקנת הכלי ואף לפני שאושר צו האזנת הסתר בעניינו. נמצא כי חרף האיסור לאיסוף תוצרי האזנה היסטוריים, בשלושה כלים טכנולוגיים המשטרה אספה בפועל תוצרים כאלה. יצוין כי איסוף תוצרים היסטוריים נעשה בדרך של עקיפת המגבלות הטכנולוגיות על ביצוע פעולה זו.

**ביצוע פעולות אסורות בכלים לצורכי איסוף תוצרים -** נמצא כי המשטרה השתמשה בכלים טכנולוגיים המאפשרים ביצוע פעולות אקטיביות ויצירת מידע יש מאין. פעולות אסורות אלו אינן חלק מהסמכויות הקבועות בחוק האזנות סתר. חלק מהפעולות נועדו להבטיח איסוף תוצרים לצורכי האזנת סתר או כחלק מהפעלת סמכויות העזר לביצוע האזנת סתר, וחלקן נועדו לסייע בביצוע פעילות מבצעית.

## הפקת תוצרי האזנת סתר והשימוש בהם

שלב ההפקה הוא השלב השלישי מבין השלבים המתוארים בדוח זה והוא שלב העיבוד וההערכה של המידע שהתקבל. הפקה מתבצעת על ידי מפיקי המשטרה, שימוש מתבצע על ידי מפעילי כלים טכנולוגיים או היחידות החוקרות. להלן ביאור המונחים הרלוונטיים לשלב זה:

**הפקה** - פעולות המבוצעות על ידי מפיק מוסמך שמטרתן עיבוד מידע מודיעיני גולמי כדי שניתן יהיה לעשות בו שימוש: עיון בתוצרי האזנה (צפייה או האזנה); מיון וסיווג של התוצר לשם קביעת מידת הרלוונטיות שלו לחקירה; הכנת תקציר של התוצר ותמלולו - הפיכת תוצר האזנה שהוא חומר גולמי לידיעה מודיעינית שניתן לעבד אותה; עיבוד הידיעה המודיעינית לכדי מוצר מודיעיני באמצעות ניתוח, הערכה והעשרה של הידיעה; הכנת פרפרזה של מוצר המודיעין שהיא תמצית של המידע הרלוונטי שעולה ממנו לשימוש של צרכן מסוים ותוך השמטה של מידע שחשיפתו לצרכן תסכן מקורות או מבצעים; ואיגום כמה מוצרי מודיעין לכדי תמונת מודיעין שמגובשת בדוח תובנות.

**שימוש** - פעולות המבוצעות על ידי גורם משטרה שאינו המפיק המוסמך, כגון מפעיל כלים טכנולוגיים או נציגי היחידה החוקרת. במסגרתן נוטלים תוצר האזנה גולמי, או מידע מודיעיני שמקורו בתוצר האזנה (ידיעה מודיעינית, מוצר מודיעיני, פרפרזה או דוח תובנות שמתבססים על תוצר האזנה), שכלפיו מבצעים אחת או יותר מהפעולות האלה: עיון, צפייה, אזכור במסמך אחר, עיבוד, העברה לגורם נוסף שאינו האדם האחראי על הפקת תוצרי האזנה שהתקבלו, העתקת המידע לצורך ביצוע פעולות אחרות, כגון ביצוע מתווה ההתקנה, הגשת בקשות לביצוע פעולות חקירה נוספות גלויות או סמויות או כל פעולה אחרת שעשויה להביא ליצירת מידע מודיעיני חדש או להוליד ראייה פלילית.

**שימוש ראייתי** - הגשת חומר כראייה בהליך פלילי בהתאם לפקודת הראיות והנחיות פרקליט המדינה, כדי לבסס עליו פסק דין. הגשת החומר נדרשת במישור הדיוני והמהותי להוכחת עצם קיומו של החומר להבאתו כראיה לאמיתות תוכנו ולהעמידו במבחן מהימנות בבית המשפט. שימוש ראייתי בתוצרי האזנה מתקיים רק לאחר שגורם משטרה עשה שימוש בתוצר ולאחר שהוגש כתב אישום בתיק חקירה. לפיכך, שימוש ראייתי אינו מתבצע בפרשיות מודיעיניות.

**תוצרים שהפקתם אסורה** - תוצרים שנאספו ממידע אגור במכשיר הקצה (חיפוש סמוי) ונמצא כי חל איסור משפטי על איסופם, וכן תוצרים שנאספו לפי סעיף 10א לחוק האזנות סתר ומטרתם הבטחת ההתקנה ואבטחת הכלי. תוצרים אלו אינם מיועדים להפקה בידי מפקים או לשימוש בידי מפעילים טכנולוגיים או יחידות חוקרות.

בפרק זה מפורטים הממצאים שעלו מהבדיקה שנועדה לבחון האם התבצעו פעולות הפקה או שימוש בתוצרים שהפקתם אסורה.

**ניהול המידע על הפקת תוצרי האזנת סתר והיעדר מערכת מרכזית להפקה** - נמצא כי המערכת המרכזית לניהול הפקה במשטרה אינה מקיימת ממשק לקליטת פלטי תוצרי האזנה שמקורם בכלים טכנולוגיים מסוימים. החל בשנת 2011 הפיקה המשטרה תוצרי האזנה של תקשורת בין מחשבים, שנאספו באמצעות כלים טכנולוגיים, באופן ידני ומחוץ למערכת ההפקה המרכזית שבידה. ניהול מבואר של ההפקה מקשה את ניהול הפעולות בפנקס האזנות סתר<sup>34</sup>, את הבקרה על זהות הגורמים שעיינו בתוצרי האזנה או במוצרי המודיעין שהוכנו בעניינם ואת בדיקת ההלימה בין מימוש האזנה ובין מגבלות הצו. התנהלות זו מגבילה את יכולת הפיקוח והבקרה על ההפקה, את ניהול שרשרת הראיות בפרשיות המודיעין ובתיקי החקירה, ואת היכולת לתחקר ולהפיק לקחים מאירועים שבהם עולה חשש שנעשתה פעולה אסורה. המשך ניהול המידע בדרך האמורה עלול להוביל להתרופפות הפיקוח על ההפקה, וזאת לנוכח ההיקפים ההולכים וגדלים של האזנות (העומדים על מאות בשנה), תוצרים (העומדים על מיליונים בשנה) וריבוי סוגי התוצרים (העומדים נכון למועד ביצוע הביקורת על 14 סוגי מידע שונים).



**פנקס האזנות סתר** - הכלי העיקרי לתיעוד פעולות ההפקה המכיל בקשות וצווים להאזנת סתר, טפסי מעקב אחר העברת חומרי האזנת סתר, מסמכי היערכות לביצוע האזנת סתר, מסמכי העברת חומרים בין רשויות חוקרות וכיו"ב.

**הפקה ושימוש אסורים בתוצרי האזנת סתר** - נמצא, כי המשטרה השתמשה בכלי טכנולוגי מסוים המיועד לאיסוף תוצרי האזנת סתר ככלי תומך בהפקת תוצרים, והכלי אפשר הפקת תוצרים האסורים להפקה ושימוש בהם. להלן פירוט על מקרים שאותרו שבהם בוצעו פעולות אסורות:



מספר המקרים שבהם בוצעה הפעולה	המצב המשפטי	סוג הפעולה
7	כוונה להפיק תוצר אסור	ייצוא תוצרים שהפקתם אסורה מתוך כלי טכנולוגי
359	כוונה להפיק תוצר אסור	עיון בתוצרים שהפקתם אסורה
8	הפקה אסורה	הפקה של תוצרים שהפקתם אסורה
10	שימוש אסור	שימוש בתוצרים שהפקתם אסורה
363	שימוש אסור	שימוש בתוצרים שהפקתם אסורה לצורכי התקנה של כלים טכנולוגיים

מתוך 12 יעדי האזנה שמשרד מבקר המדינה בדק את השימוש בתוצרי האזנת סתר שנאספו לגביהם באמצעות כלי מסוים, בנוגע ל-11 מהם המשטרה ביצעה לכל הפחות פעולה אחת אסורה כלפי תוצרי האזנה - ייצוא התוצרים, עיון בהם, הפקתם בפועל, שימוש בתוצרי האזנה או ביצוע התקנה של כלי טכנולוגי תוך שימוש בתוצרי האזנה אלו. כמו כן נבחנו עוד 7 יעדים נוספים שבהם, לפי מסמכים שהחזיקה המשטרה, עלה חשש שנעשו הפקה או שימוש בתוצרי האזנה שאיסופם אסור. מתוכם אותרו 3 יעדים שבהם בוצעו הפקה ושימוש אסורים בתוצרים אסורים. בסך הכול אותרו 14 יעדים שבהם נעשה שימוש בתוצרי האזנה שאיסופם אסור ב-10 פרשיות ותיקי חקירה, ואילו ביחס ל-5 יעדים לא אותרו אינדיקציות לביצוע הפקה ושימוש אסור. עוד יצוין, כי במקרה אחד, שבו היה שימוש בתוצרים שהפקתם אסורה, המשטרה עשתה שימוש ראייתי בתוצרים אלו. עקב כך, הפרקליטות החליטה על משיכת הראיות בתיק. נוסף על כך פרקליטות המדינה מסרה בתשובתה כי מאז פרץ הפרשה היא איתרה יותר מ-30 תיקי חקירה המתנהלים בהליך פלילי שבהם הכלי הטכנולוגי הופעל על ידי המשטרה, ונאספו תוצרים שאיסופם אסור.

החומרה הגלומה בשימוש אסור בכלים טכנולוגיים אינה נמדדת רק על בסיס פוטנציאל היכולת של הכלים הטכנולוגיים לחרוג מסמכויות המשטרה על פי חוק, אלא גם ביחס לעצם השימוש שנעשה בפועל על ידי המשטרה בכלים הטכנולוגיים ובמידע שנאסף באמצעותם. משרד מבקר המדינה איתר מקרים שבהם נעשו פעולות אסורות הפוגעות בזכות לפרטיות בשל הפקת תוצרים אסורים או שימוש בהם. ההקפדה בעניינים אלו נדרשת כדי להבטיח את חזקת תקינות המינהל שעליה מבססת המשטרה את פעילותה. היא עשויה להביא לריבוי הליכי גילוי ראיה, לסיכון חשיפה של כלים ואמצעים, להיפוך נטל הראיה בנוגע לתקינות הגשת ראיות בתיקים שבהם התבצעו האזנות סתר, לפסילת ראיות ולחזרה מכתבי אישום. גדולה מזו, פעולת ההפקה של תוצרים אסורים ופעולת השימוש בהם פוגעים פגיעה אנושה באמון הציבור במשטרה, וכפועל יוצא מכך - ביכולתה למצות את משאביה הגלויים והחסויים בלחימה בפשיעה.

**אי-הסדרה חקיקתית של הפקה לצורכי מודיעין** - הפקה לצורכי מודיעין היא הפקת תוצרי האזנה שהפקתם נאסרה על ידי בית המשפט לשימוש ראייתי או במקרים שבהם נאספו תוצרי האזנה על בסיס צו האזנת סתר קונקרטי אך הפקת המידע מתבצעת לצורך גילוי עבירות או האזנה לאנשים שלא צוינו בצו. המשטרה מפיקה זה שנים רבות תוצרי האזנת סתר לצורכי מודיעין בלי שזו הוסדרה בחקיקה.



חמישה מתוך תשעת המקרים הם אותם מקרים שבהם התבצע גם ייצוא של התוצרים מחוץ לכלי הטכנולוגי. רק ביחס לשניים מהמקרים לא נמצא תיעוד נוסף המעיד על הפקה ושימוש בתוצרים.

שלושת המקרים הם אותם מקרים שבהם התבצע שימוש בתוצרים שהפקתם אסורה על ידי המפעילים..

- עוד בשנת 2005 המליץ צוות לבנת משיח כי הפקה לצורכי מודיעין תוסדר באופן מלא, ובשנים 2008 - 2009 הועלו שתי הצעות לתיקון חוק האזנת סתר כדי להסדיר את הפקת המידע המודיעיני. ואולם במועד סיום הביקורת הסדרת סמכות זו בחקיקה ראשית לא קודמה.
- אף על פי שהפקה לצורכי מודיעין היא פעולה חריגה, החל בשנת 2005 עיגנו הנחיות המשטרה באופן חלקי בלבד את התנאים לביצוע הפקה לצורכי מודיעין. להלן כמה פערים שהועלו בקשר לתנאים שנקבעו בהנחיות: (א) הם אינם מגדירים מהי פעילות שטח מבצעית המאפשרת הפקה של תוצרי האזנת סתר שהפקתם הוגבלה; (ב) הם אינם מגדירים אילו עבירות הדורשות סיכול מיידי מאפשרות הפקה של תוצרי האזנת סתר שהפקתם הוגבלה; (ב) הם אינם קובעים מיהו הגורם המוסמך לאשר לבצע האזנת סתר לצורכי מודיעין; (ד) הם אינם מגדירים כיצד יסומנו תוצרי האזנה שהופקו באופן חריג לצורכי מודיעין, אשר אילולא צורך זה הפקתם הייתה אסורה בצו.



**ביעור חומרי האזנת סתר** - השימוש בכלים הטכנולוגיים הביא לאיסוף תוצרים בהיקף עצום ומאלפי יעדי האזנה. מדובר בהיקף מידע המוערך בכ-50 טרה-בייט<sup>37</sup>. יודגש, כי רוב המידע האמור אינו דרוש למניעת עבירה או לגילוי עבריינים והוא טעון ביעור על פי הדין, קל וחומר במקרים שבהם המשטרה מחזיקה בתוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים שאיסופם אסור.

- הוראות חוק האזנת סתר קובעות כי ככלל, תוצר האזנת סתר שאינו דרוש למניעת עבירות או לגילוי עבריינים יימחק או יבוער. נמצא כי המשטרה לא ביערה חומרי האזנת סתר שנצברו במערכותיה הממוחשבות במשך שנים ארוכות.
- עוד נמצא כי שלא בהתאם לדרישות נהליה, המשטרה כלל לא מיפתה את חומרי ההאזנה כדי לקבוע אם לבערם. עד שנת 2016 מופו סלילי ההקלטות משנות השמונים והתשעים של המאה העשרים, ובשנים 2016 - 2018 מופו עמדות הנדרשות לביעור בכמה מחוזות ויחידות במשטרה, אולם משנת 2018 ועד מועד תחילת הביקורת לא מופו ולא בווערו חומרי האזנת סתר במשטרה בהתאם לדרישות החוק והנהל. במהלך הביקורת, יולי 2023 - דצמבר 2023 בוצע ביעור של עמדות האזנת סתר בכמה ממחוזות המשטרה (דרום, חוף ומרכז) ויחידותיה (רשויות ולהב 433).

מלבד אי-קיום הוראות הדין לעניין ביעור חומרי האזנת סתר, התנהלות המשטרה בנוגע להחזקתה בתוצרי האזנת סתר שאין הצדקה להחזיקם חושפת אותה גם לסיכונים בתחומי אבטחת המידע וההגנה על מאגרי מידע רגישים בהיקף עצום הנוגעים לזכות לפרטיות ולזכויות חשודים בהליך הפלילי.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את מציין לחיוב את פעולת המשטרה לגיבוש תפיסת הפעלה בתחום הסיגינט והסייבר.

<sup>37</sup> בייט הוא יחידה מידה של זיכרון מחשב; טרה ביט שווה בערך ל-10 בחזקת 12 (10 ואחריו 12 אפסים) יחידות בייט.

## עיקרי המלצות הביקורת

**הקפדה על ביצוע פעולות כדין** - על המשטרה לוודא כי לא ייעשו פעולות אסורות בתחום האזנות הסתר, כפי שיפורט להלן:



1. על המשטרה לוודא שלא ייעשה כל שימוש במתווי ההתקנה של כלים טכנולוגיים לרבות תוך שימוש בכלי עזר או ביצוע פעולות באופן ידני שאינם מאושרים. על המשטרה לוודא שלא יתאפשר איסוף תוצרי האזנה היסטוריים שהם אסורים.
2. על המשטרה להקפיד שלא ייעשו כל הפקה או שימוש בתוצרי האזנה שהפקתם אסורה.
3. על המשטרה לבצע בדיקות היתכנות רק לאחר קבלת צו שיפוטי או היתר כדין, בהתאם לשיטת הפעולה בה היא נוקטת בביצוע בדיקת ההיתכנות.
4. על המשטרה להקפיד שנוסח הבקשות להוצאת צו שיפוטי בעניינם של חשודים מסוג מסוים המוגשות לבית המשפט, יהלום את סמכויות בית המשפט, ולפיכך על הנוסח לשקף את תמונת מצב הדברים כהווייתם בנוגע למאפייני יעד ההאזנה ולפרט את הנסיבות הנוספות הנוגעות במישרין לעניין סמכות בית המשפט. כמו כן על המשטרה לפרט אם תמונת המצב הזו מבוססת על ידיעות קונקרטיות או הערכה בלבד.
5. על המשטרה לפעול לביעור כלל חומרי האזנת הסתר השמורים במערכותיה בהתאם לדרישות החוק ולנהלים המפורטים שקבעה בנושא.

**הקפדה על שימוש בסמכויות בהתאם לעקרונות משפטיים** - על המשטרה לוודא כי היא פועלת באופן מרוסן, סביר ומידתי בתחום הגשת הבקשות להאזנת הסתר, כפי שיפורט להלן:



1. מומלץ שהמשטרה, בשיתוף הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים, תנסח תפיסת הפעלה הכוללת תבחינים ברורים למקרים המצדיקים שימוש בצווים חריגים (צו חריג א' וצו חריג ב'), לרבות ביסוס ההערכה המודיעינית שמצדיקה שימוש בצווים אלו.
2. ראוי שהמשטרה תוציא היתר או צו קונקרטי ולא תשתמש בצו חריג ב' (גם אם קיים צו שכזה בתוקף), במקרה שבו הידיעה על אירוע העומד להתרחש מתקבלת בסד זמנים המאפשר הוצאת צו קונקרטי.
3. על המשטרה להימנע משימוש בצו נרחב וכוללני שאינו מוגבל לפרשייה קונקרטית, לעבירות ספציפיות או לחשודים מסוימים שיש זיקה ביניהם. גם במקרים הדורשים התערבות מיידית וגמישות מבצעית וכפועל יוצא מכך הוצאת צווים חריגים, על המשטרה להגביל את הצו לפרשייה קונקרטית, לעבירות ספציפיות ולחשודים מסוימים. כמו כן, עם תפוגת תוקפו של צו חריג מסוג זה ולאחר זיהוי המעורבים בפרשייה, עליה לפעול לקבל צו מפורש וקונקרטי ולא להסתמך על צו נרחב וכוללני.

**הסדרה חקיקתית** - על משרד המשפטים - האחראי לעבודת המטה ולקידום הסדרת תיקוני חקיקה - בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים לקדם את כלל תיקוני החקיקה הנדרשים, לרבות תיקוני הדחוף של חוק האזנות סתר:



1. על משרד המשפטים להבהיר בחוק האזנות סתר אילו פעולות המשטרה רשאית לבצע מתוקף סמכויות העזר לצורך הבטחת התקנה המתבצעת תוך שימוש בכלי טכנולוגי או באופן ידני. בפרט יש להבהיר אילו פעולות ניתן לבצע לצורך הבטחת ההתקנה באמצעות כלים טכנולוגיים ולצורך אבטחת הכלים באופן מתמשך, ומה הקטגוריות של סוגי המידע שניתן יהיה לאסוף לצורך כך.
2. מומלץ שמשרד המשפטים יגדיר בחוק החיפוש הסמוי ובחוק האזנת סתר את סמכות איסוף המידע ואת מהות המידע החוסה תחת כל חוק באופן מפורש וברור, ואת הקטגוריות הכלליות של סוגי המידע הדיגיטלי בר האיסוף. במסגרת זו תידרש גם בחינת ההסדרה החקיקתית של איסוף סוגי מידע

- שהוסדרו עד כה בהסדרה המשפטית באופן חלקי. מומלץ כי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים יקדם את הצעות החקיקה להסדרת הסמכות להפיק מידע מודיעיני<sup>38</sup> מתוצרי האזנת סתר ופירוט המקרים שבהם ניתן להשתמש בה.
3. מומלץ שמשרד המשפטים ישקול בשיתוף המשטרה את הצורך לעדכן את תקנות האזנת סתר בנושא הפקת תוצרי האזנת סתר כדי לעגן תפיסה סדורה בדבר האיון בין העיון ובין המידור של גורמי המשטרה (יחידת הפקה לעומת היחידה המזמינה) בתוצרי האזנת סתר ובמידע שהושג בהאזנה באמצעות כלים טכנולוגיים.
4. מוצע שהמשטרה ומשרד המשפטים יבחנו את מגבלת העבירות הקיימת בחקיקה כיום להגשת בקשה להאזנה מראש לבעל חיסיון מקצועי. בין היתר, יש לבחון אם נדרש לקבוע מנגנון גמיש יותר ושקוף בחקיקת משנה שייתן מענה להרחבת סל העבירות המצדיקות האזנת סתר מראש לבעלי חיסיון מקצועי: עבירות חמורות נוספות, עבירות המוגדרות "מכת מדינה", עבירות הנוגעות לאמנות שישראל חתומה עליהן או עבירות המתבצעות בנסיבות של ניצול תפקיד לרעה. כמו כן, על המשטרה לבחון את נחיצות העיגון בחקיקת משנה של הליך הבדיקות המקדימות בבקשות שבהן יש פוטנציאל להאזנה לבעל חיסיון מקצועי.
5. מוצע שהמשטרה ומשרד המשפטים יערכו הסדרה חקיקתית סדורה ומובנית להגשת בקשות להאזנה ליעד האזנה שיש הסתברות גבוהה שישוחח עם בעל חיסיון מקצועי.
6. מומלץ כי בטרם המשטרה תבקש לקדם עדכון במנגנון קבלת היתרי מפכ"ל שבחוק באזנות סתר, היא תבצע מחקר חלוץ להוצאת היתרי המפכ"ל, ולאחריו תוכל לבחון את התאמת המנגנון להליכי החקירה הדינמיים ולגבש את עמדתה בנוגע לצורך בשינוי חקיקה.
7. מומלץ כי המשטרה תבחן בשיתוף כלל הגורמים המשפטיים הרלוונטיים ובפרט הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים את ההסדרה החקיקתית והמשפטית של ההיתרים הנחתמים על ידי קצין משטרה בכיר בעניינים של חשודים מסוימים. עוד מומלץ, כי המשטרה תתייעץ עם גורמים משפטיים העוסקים בנושא זה ותקבל את עמדתם משפטית ותחיל את המנגנונים הקיימים בחוק האזנת סתר, קרי הוצאת צו שיפוטי או היתר מפכ"ל.

**הסדרה משפטית** - על המשטרה לוודא שכל פעולות הגשת הבקשות, התקנת כלים טכנולוגיים לצורכי האזנת סתר וביצוע פעולה זו באופן ידני, האיסוף וההפקה אושרו מהבחינה המשפטית. על הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לקיים את חבותו לפי הנחיית היועמ"שית לממשלה להסדיר את סמכויות המשטרה:

1. על המשטרה לעגן בחוות דעת משפטית את מתווי ההתקנה שהיא מבקשת לבצע, המתבצעים באופן ידני, באמצעות כלים טכנולוגיים וכלי עזר - זאת לאחר קבלת חוות דעת הנדסית-טכנולוגית המפרטת את כלל דרכי הביצוע הרלוונטיות למתווה.
2. על המשטרה לעגן בחוות דעת משפטית את כל הפעולות האקטיביות שהיא מבקשת לבצע - במהלך האזנת סתר או לצרכים מבצעיים נוספים המתבצעות בד בבד עם ביצוע האזנת סתר - זאת לאחר סקירה של חוות דעת טכנולוגית הנדסית המפרטת את אופן ביצוע הפעולות ובחינת ההיתכנות המשפטית להסדרתן. חוות דעת זו תאושר על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים.
3. במצב הקיים שבו ההסדרה החקיקתית אינה שלמה, בראייה צופה פני עתיד, וגם לנוכח השינויים וההתפתחויות שיחולו בכלים הטכנולוגיים, מומלץ כי תינתן הדעת לצורך בקביעת תבחינים ברורים בחוות דעת. לפי חוות הדעת ייבחנו בעתיד יכולות טכנולוגיות, כלים ספציפיים ועדכון גרסאותיהם. בין היתר, מומלץ כי משרד המשפטים ישקול כי בחוות הדעת העוסקת בפרשנות הדין הקיים, תינתן התייחסות לפרק הזמן הנדרש בו ניתן לאסוף מידע אגור ובחינתו ביחס לסוגי המידע שנאסף.



**הפקה לצורכי מודיעין** - כאשר מתוצרי האזנת סתר שנאספו על בסיס צו האזנת סתר קונקרטי מופק מידע על עבירות או אנשים שלא צוינו בצו או מופק מידע שהפקתו נאסרה על ידי בית המשפט.

4. על המשטרה לגבש חוות דעת משפטית בנוגע לכל אחד מהכלים הטכנולוגיים שהיא מחזיקה בהם, כולל כלים שבהם הפסיקה המשטרה להשתמש, ולפרט בה את סמכויות העזר לצורך התקנת הכלי. במסגרת חוות הדעת ייקבע אילו פעולות ניתן לבצע באמצעות הכלי כדי להבטיח את ההתקנה ואת אבטחת הכלי, וכן איזה מידע ניתן לאסוף לשם כך.
5. מומלץ שהיועמ"ש למשטרה יפנה לייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לצורך גיבוש חוות דעת משפטית קונקרטית לעניין הוצאת צו חריג ב' לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים.
6. מומלץ שהמשטרה תערוך חוות דעת משפטית לעניין הוצאת צו חריג ב' בהיתר מינהלי הנחתם על ידי קצין משטרה בכיר בעניינם של חשודים מסוג מסוים. מומלץ שזו תתבצע תוך התייעצות עם גורמי המשפט הרלוונטיים לנושא ובפרט הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים ועם גורמים משפטיים רלוונטיים שיעבירו את עמדתם המשפטית. עוד מומלץ כי תיבחן זהות הדרג שמקבל את ההחלטה לנוכח הדרג הנדרש לאשר בקשה בנסיבות דומות - בית המשפט או המפכ"ל.
7. מומלץ שהמשטרה תסדיר חקיקתית או משפטית, בשיתוף הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים, את ההגנה המוגברת על קטינים (לעומת בגירים) בתהליך האזנת סתר.

**עיון והסדרת נהלים** - לאחר קבלת האישורים המשפטיים לביצוע פעולות המשטרה בתחומי הגשת הבקשות, האיסוף וההפקה, מומלץ כי המשטרה תעגן את הפעולות בנוהלי אח"ם ובהנחיות החטיבה:



1. על המשטרה לעגן את הנהלים וההנחיות הנוגעים לשימוש בכלים טכנולוגיים, בהתאם לפקודת מטא"ר, לפי זהות הגורמים המורשים להשתמש בכלי: אם הפעולות מבוצעות גם על ידי המערך הפרוס במחוזות - בנוהלי אח"ם; אם הפעולות מבוצעות במטה חטיבת הסייבר בלבד - בהנחיות החטיבה.
2. על המשטרה לעגן הנחיה ייעודית לשימוש בכל אחד מהכלים הטכנולוגיים שבידה. מומלץ שהמשטרה תצרף להוראה מדריך למשתמש המפרט לשטר את התצורה הפיזית של הכלי ואת ממשק המשתמש בתוכנה.
3. על המשטרה לעגן בנהליה היבטים הנוגעים לביצוע התקנה ואיסוף תוצרי האזנת סתר: ביצוע בדיקת היתכנות באמצעות כלים טכנולוגיים רק לאחר קבלת צו האזנת סתר; תיאור האופן שבו ניתן לממש את מתווי ההתקנה המותרים לביצוע באמצעות הכלי בנוהלי ההתקנה; פירוט כלל הפעולות המותרות והאסורות לביצוע בעת השימוש בו; פירוט כלל הפעולות האקטיביות ויצירת מידע יש מאין.
4. על המשטרה לעגן הנחיות מקצועיות שמאפשרות הבניה של שיקול הדעת בהכנת הבקשה להאזנת סתר: אין לרשום בראש טופס הבקשה יעדי האזנה שאין בכוונתה להאיץ להם בפועל; במסגרת בחינת עילת ההאזנה יש להקפיד על סימון של עילה אחת ולא של עילות רבות; לאחר מכן יש לבחור את העבירה הספציפית בהתאם לעילת ההאזנה ובכך למקד את הבקשה ולא לייחס אותה לכלל העבירות העולות מהחקירה; כלל העבירות הנוגעות לפרשייה יירשמו בנימוקי הבקשה בלבד; ולבסוף תפורט זיקתו של יעד ההאזנה לעבירה הקונקרטית שבה עוסקת הבקשה (המבצע העיקרי, שותף עקיף, מעורב או קורבן). כמו כן, עליה לנמק את הטעמים המיוחדים המצדיקים את ההאזנה לקורבנות עבירה, קטינים ושותפים עקיפים. לצורך שמירה על אחדות בהפעלת שיקול הדעת, מוצע שהמשטרה תשקול לקבוע בנהליה שכלל הבקשות להאזנה למעורב רגיש<sup>39</sup> יאושרו על ידי דרג יחיד במשטרה המפקח הן על חטיבת החקירות והן על חטיבת הסייבר - ראש אח"ם.
5. על המשטרה לעגן בנהליה היבטים הנוגעים להאזנה לבעל חיסיון מקצועי: פירוט הבדיקות המקדימות הנדרשות לפני הגשת בקשה שגלום בה פוטנציאל להאזנה לבעל חיסיון מקצועי; הסדרת תהליך האזנה אגב אורחא לבעל חיסיון מקצועי; והבהרת תהליך הכנת הצווים להאזנה מראש לבעל חיסיון מקצועי בהתאם למודל ההיתרים שקבע צוות לבנת משיח.

**מעורב רגיש** - יעדי האזנה שהגשת בקשות להאזנת סתר לגביהם מצריכה אישורים נוספים, לרבות דרג מדיני, אישי ציבור ובעלי מקצוע ששיחותיהם חסויות - עורך דין, רופא, פסיכולוג, עובד סוציאלי או כהן דת.

6. נוכח הרציונל שהוביל את צוות לבנת משיח וועדת החקירה לקבוע דרג מאשר להאזנה ממושכת, ולפיו פעלה המשטרה עד לשנת 2017, על המשטרה לעגן בנהליה היבטים הנוגעים להאזנה ממושכת: לקבוע קריטריון אחיד ופשוט להאזנה הטעונה אישור של ראש אח"ם ופרקליט מחוז, וזאת בהתבסס על שקלול משך ההאזנה ליעד בלבד בהתאם למניין תקופות תחולת הצווים שהוצאו בעניינו וללא תלות בזהות הפרשייה בה הוא מעורב. לשם כך עליה להשמיט מהסדר הקיים ביחס לאישור פרקליט בלבד את שקלול הפרמטר של תיק הפרשייה, וכן להימנע מהכללתו בהסדר הקיים ביחס לאישור ראש אח"ם.
7. לנוכח הפערים ביישום חוות הדעת המשפטית משנת 2017, הפערים הקיימים בהסדרה המשפטית והשימוש הבלתי מרוסן במנגנון הצווים החריגים, על המשטרה לעגן בנהליה את היבטים האלה: אמות המידה לשימוש בצו חריג ב'; התבחינים הנדרשים להוצאת צו חריג ב', לרבות פירוט סוג העבירות שניתן להוציא בעניינו צו זה; חידוד הנסיבות המפורטות בחוות הדעת המשפטית משנת 2017 שבהן ניתן להוציא את הצו; תיעוד הנסיבות הללו בבקשות; חובת ביצוע בדיקה נוספת לאפשרות הוצאת צו או היתר קונקרטי לפני מימוש ההאזנה לפי צו חריג ב'; וקביעת מנגנוני בקרה מבוססי מאגרי מידע כדי לוודא שדחיפות הבקשות ואישורן כבקשות חריגות עולה בקנה אחד עם אופן מימושו. לנוכח רגישות הנוהל, מוצע כי היועמ"שית לממשלה תאשרו.
8. מומלץ שהמשטרה תעגן בנהליה היבטים הנוגעים להפקה, ובכלל זה תפרט בנהלים ובהנחיות את התנאים לאישור הפקת התוצרים לצורכי מודיעין, לרבות את זהות הגורם המאשר את ההפקה ואת סוגי העבירות והפעולות המבצעיות המצדיקות אותה. כמו כן, מומלץ שהיא תפרט את התנאים להפקתם בפועל לצורכי מודיעין.

### ממשקים ממוחשבים ומיכון תהליכים



1. מומלץ כי המשטרה, באמצעות המערכת לניהול צווים, תאכוף את החובה לבדוק כי התקבל אישור הפרקליט בעבירות רגישות עוד לפני הגשת הבקשה להאזנת סתר, ואילו הפרקליטות תוודא בדיעבד את קיומם של אישורי הפרקליט לפני הגשת כתב אישום.
2. מומלץ שהמשטרה תבחן כיצד להתנות במערכת לניהול צווים את האפשרות להנפיק ולהגיש את הבקשה להאזנת סתר ממושכת, בקבלת האישורים של ראש אח"ם ופרקליט המחוז.
3. מומלץ כי המשטרה תקים ממשקים בין המערכת לניהול צווים ובין הכלים הטכנולוגיים. אף שאלו דורשים מהמשטרה להתמודד עם המורכבות הטכנולוגית או התהליכית הכרוכה בהקמתם. הממשק יאפשר לבצע אימות ללא התערבות יד אדם בדבר התקינות והחוקיות של השימוש בכלי. זאת על בסיס קביעה כי הפעלת כלים טכנולוגיים תחייב עמידה בתנאי סף - קיומו של צו חתום כדין הרשום במערכת תחת הסטטוס "מאושר למימוש".
4. מומלץ כי המשטרה תמכן, ככל הניתן, את פעולות ההתקנה שמבוצעות באופן ידני. כלומר, ששלב ההתקנה המבוצע באופן ידני או על ידי שימוש בכלי עזר יעבור תהליך של כימוס<sup>40</sup>, באופן שהפעולות יבוצעו באופן אוטומטי ואחיד, תוך הפחתת התערבות יד אדם, בכל מתווה התקנה שנבחר.
5. מומלץ שהמשטרה תנהל את ההפקה של תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים במערכת ממוחשבת אחת. עוד מוצע שמערכת ההפקה המרכזית תאכוף את תפיסת המשטרה בנושא עיון ומידור של תוצרי האזנת סתר, לרבות מתן הרשאות קונקרטיות במערכת ההפקה לבעלי תפקידים הרשאים לעיין בתוצרים לצורך מילוי תפקידם, באופן שהרשאתם ועצם צפייתם בתוצרים תירשם במערכת ללא אפשרות עריכה בדיעבד. עוד מוצע שמערכת ההפקה המרכזית תתמשק עם המערכת המרכזית לניהול מודיעין במשטרה בהתאם לחזון "הרצף המודיעיני".

**כימוס** - Encapsulation, "אריזה" של פעולות לתוך מודול (תוכנה עצמאית) שמכיל את הנתונים והפעולות הנדרשות לביצוע. כך המפעיל אינו יכול לשנות את הפעולות האוטומטיות שמבוצעות על ידי המודול, והשליטה על הרחבת המודול או שינוי של הפעולות שהוא מבצע מתבצעת על ידי גורמי פיתוח מורשים בלבד.

6. מומלץ כי המשטרה תשלם את תהליך הסבת פנקס האזנות הסתר מתיק פיזי שהשוטרים ממלאים באופן ידני למערכת ממוחשבת מקיפה המתעדת את שרשרת הראיות ושומרת על מהימנות התוצרים וכן מאפשרת מעקב על העיון בהם, הפקתם והשימוש בהם.

**איגום מידע, רישום ותיעוד** - עקרונות מינהל תקין מחייבים כי האזנת הסתר על כלל שלביה תתועד, ובייחוד לנוכח קיומן של דרכים חלופיות להתקנה של כלים טכנולוגיים וביצוע האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים באופן ידני, ולאיסוף של תוצרי האזנת סתר, מותרות ואסורות. להלן ההמלצות בנושא איגום מידע על האזנות סתר:

1. מומלץ שהמשטרה תקפיד על רישום הנתונים האלה: נתוני מימוש האזנות סתר במערכת לניהול צווים ורישום האזנות סתר שאינן טעונות היתר במערכת ייעודית; סימון יעדי האזנה שהם קטינים במערכת לניהול צווים; סימון תוצרי האזנת סתר שהופקו לצורכי מודיעין בניגוד למגבלות הצו; רישום ברור בכלי הטכנולוגי של דרך האיסוף של כל אחד מפריטי המידע שנאספו באמצעותו.

2. מומלץ שהמשטרה תתעד את המסמכים האלה במערכת לניהול צווים: אישורי הפרקליט להאזנת סתר בעבירות רגישות; אישור או מזכר ידיעה של ראש אח"ם על האזנה לאישי ציבור בדרג ב' וג'; אישור ראש אח"ם ופרקליט מחוז בבקשה להאזנה ממושכת; ומסמכי היערכות להתקנת כלים טכנולוגיים המתאימים לסוג ההאזנה העתידה להתבצע. כמו כן, מומלץ כי היא תתעד במערכות המתאימות את המסמכים האלה: מסמכי היערכות להתקנת כלים טכנולוגיים חתומים ויומני מבצעים סדורים.

3. מומלץ כי פרקליט המדינה יודא שאישור פרקליט לפתיחה בחקירה בעבירה רגילה ואישור פרקליט מחוז להאזנה ממושכת מתועדים כנדרש במערכת ממוחשבת מסווגת לניהול תיקי התביעה בפרקליטות. מומלץ כי המשטרה תאגם את הניהול האופרטיבי של ההתקנות במערכת ממוחשבת אחת. מומלץ כי נתוני ההתקנות במערכת זו יהיו בני אחזור ויתממשקו עם נתוני המערכת לניהול צווים לצורך בקרה על חוקיות פעולת ההתקנה.

4. מומלץ שהמשטרה תנהל יומן מבצעים ייעודי בכל אחד ממתווי ההתקנה, ובו יבוצע רישום ברור וגלוי של הפעולות שבוצעו, מועד ביצוען ומקור המידע של כל אחד מפריטי המידע שנעשה בהם שימוש בעת ההתקנה.

**טיוב ממשקי עבודה בין הפרקליטות למשטרה** - אשר לממשקי העבודה בין המשטרה לפרקליטות שתכליתם בקרה על עבודה בהתאם לדין:

1. מומלץ כי הפרקליטות תקבע שאישור פרקליט לגבי עבירות רגישות יתקבל במועד אחיד הן בפרשיות מודיעיניות והן בתיקי חקירה - לפני הגשת הבקשה לצו האזנת סתר. מומלץ כי הפרקליטות תבחן ותעגן את מדיניות סדורה ומנומקת למתן היתרי האזנה מראש כך שיעמדו בדרישות הדין- במקרים שבהם יעד ההאזנה הוא בעל חיסיון או יעד ההאזנה הוא אדם מן השורה אשר צפוי בבירור לשוחח עם בעל חיסיון.

2. מומלץ כי מידע על אודות דרך האיסוף של כל אחד מתוצרי האזנת הסתר יהיה גלוי לנציגי המשטרה ולפרקליטות וזמין ככל שיידרש לניהול ההליך הפלילי.

3. מומלץ כי המשטרה תאתר את המקרים שבהם נאספו סוגי מידע אסורים בהאזנת סתר, וכי היא תבחן, בשיתוף הפרקליטות בתיקים הרלוונטיים את השלכות איסוף תוצרים אלו על ניהול פרשיות מודיעין ותיקי חקירה פליליים.

**בקרה, תחקירים והפקת לקחים**

1. מוצע שהמשטרה תנהיג מדיניות תחקיר והפקת לקחים בנוגע לכל פרשייה שבה התבקש אישור האזנה אגב אורחא לבעל חיסיון, וכי תוצריה יוצגו לפני המפכ"ל.

2. מוצע כי בעת בחינת תיק חקירה לצורך הגשת כתב אישום, הפרקליטות תערוך בקרה על ביצוע האזנת סתר לאישי ציבור.
3. מוצע כי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים יפקח על הוצאת צו חריג ב' בדומה לפיקוח על הוצאת היתר מפכ"ל, באמצעות קביעת מנגנון מתואם לדיווח מידי ליועמ"שית לממשלה על כל צו כאמור עם הוצאתו.
4. מומלץ כי במסגרת הבקרה בתחומי האזנות הסתר, הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים יעשה בקרה קבועה וסדורה בעניין הוספת יעדי האזנה ואמצעים מואזנים בדיעבד על ידי המשטרה ולגבי כל סוגי הצווים החריגים.
5. מומלץ כי היועמ"ש לממשלה ומפכ"ל המשטרה ידונו אחת לשנה בממצאי הבקרות בנושא הצווים החריגים כדי לבחון שינויים בתפיסת ההפעלה בנושא (לרבות היקף הבקשות לצווים חריגים, התבחינים המצדיקים שימוש בהן וסוגיית העדפתן על פני מנגנון היתרי המפכ"ל) או שינויים בסמכויות המעוגנות בחוק להוצאת היתרים להאזנות סתר.
6. מומלץ שהמשטרה תעשה בקרה על היקף השימוש בתוצרי האזנת סתר במסגרת הפקה לצורכי מודיעין.

## סיכום

מסקירת תהליכי העבודה בתחום האזנות הסתר במשטרה עולים פערים תפקודיים משמעותיים ויסודיים בעבודת המשטרה. פערים אלו הביאו לביצוע פעולות חמורות ופוגעניות בתחומי הגשת בקשות, התקנה של כלים טכנולוגיים על מכשירי קצה וביצוע הפעולה באופן ידני, איסוף תוצרי האזנת סתר, הפקת התוצרים השימוש בהם, וביעור התוצרים. ניתוח תהליכי העבודה בתחום האזנות הסתר במשטרה העלה כי בחלק מהמקרים המשטרה ביצעה פעולות אסורות בשלבים שונים של התהליך. ביסודם של הפערים שהובילו לתוצאה זו עומדים פערים משמעותיים בתחום האסדרה ופרקטיקות שיושמו במציאות של אסדרה לקויה. להלן הפרטים:

1. החקיקה בתחום האזנות סתר אינה מסדירה את סמכויות המשטרה בעידן הטכנולוגי הנוכחי אף על פי שאלו נחוצות לה באופן קריטי כדי למלא את תפקידה.
2. לאורך השנים נעשתה על ידי המשטרה והייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים הסדרה משפטית חלקית, הנשענת על תשתית חקיקתית רעועה ושאינה סוקרת את מכלול הכלים הטכנולוגיים והפעולות שאותן מבקשת המשטרה לבצע בתחום האזנות הסתר.
3. נוצרו מנגנונים עוקפים לתהליך התקין של הוצאת בקשות, כך שאלו אינם מחייבים עוד אישור של דרגים בכירים במשטרה, בפרקליטות ובחינה של בתי המשפט. המנגנונים העוקפים מאפשרים קבלת אישור לביצוע האזנות סתר ושימוש בכלים טכנולוגיים בפיקוח הולך ומתרוּפף וללא בקרה חיצונית לגורמי הביצוע שבמשטרה.
4. קיים מחסור בנהלים ובהנחיות שיתוו את המותר והאסור לביצוע בהליכי הגשת הבקשות, בפעולות ההתקנה של כלים טכנולוגיים לצורכי האזנת סתר וביצוען באופן ידני, ובהליכי האיסוף וההפקה.
5. קיימים פערים במילוי בקשות, בתיעוד פעולות המבוצעות על ידי המשטרה ובניהול ובאיגום של המידע על אודות פעילותה אשר מונעים מהמשטרה לשקף את תמונת המצב לבית המשפט ולהפריד בין פעולות מותרות ואסורות.

לנוכח תשובות משרד המשפטים והמשטרה, משרד מבקר המדינה מעיר שמחויבותם של גופי אכיפת החוק לפעול כדין היא מוגברת מתוקף תפקידם. הם מחויבים לפעול בהתאם למגבלות הדין בכל שלבי אכיפת החוק (ניהול הפרשייה המודיעינית, שלבי החקירה ואיסוף הראיות, וכן הגשת כתב אישום). לפיכך, מבקר המדינה מדגיש כי אין זה ראוי להגביל את הדיון בנושא השלכות הפעולות האסורות (ביצוע התקנות אסורות, הפקת תוצרים אסורים ושימוש בהם) רק למקרים שבהם פעולות אלו השפיעו על הליך פלילי ספציפי, כגון, משיכת הראיות בתיק הפלילי שנוהל בפרקליטות בשנת 2023. הגבלת הדיון באופן זה מפחיתה מהשלכות הפעולות האסורות, ובפרט מפחיתה מן הפגיעה הנגרמת לאמון הציבור במערכת אכיפת החוק. יוצא אפוא כי ראוי שגופי אכיפת החוק יתייחסו בחומרה לפעולות אסורות בכל

מצב: במקרים שבהם ההתקנה האסורה לא צלחה; במקרים שבהם ההתקנה האסורה לא הניבה איסוף תוצר אסור; ובמקרים שבהם בוצעו הפקה או שימוש אסור בזמן ניהול הפרשייה המודיעינית אבל לא הוגש כתב אישום או לא התנהל הליך פלילי.

כל הפערים הללו הובילו לאורך שנים רבות לכרסום הולך וגובר בעקרון ריסון הכוח בתחום האזנות הסתר. יתרה מכך, הפערים בעיגון הוראות מחייבות - בחקיקה, בחוות דעת משפטיות בנהלים ובהנחיות - מערערים את יסודות חזקת המינהל התקין שאמורה לעמוד למשטרה: אם אין עיגון של הפעולה בהוראה מחייבת, אין נורמה בסיסית, ברורה, ודאית ומוסכמת המפרטת מהי הפעולה התקינה שאותה המשטרה מוסמכת לבצע.

הפערים הקריטיים בתחום האזנות הסתר מחייבים את המשטרה והייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים במתן מענה יסודי ומקיף לצורכי המשטרה בתחום אכיפת החוק והמאבק בארגוני הפשיעה באמצעות כלים טכנולוגיים והגדרת סמכויות ברורות ומפורשות. עם זאת, המשטרה נדרשת לבחינת עומק של תהליכי העבודה, ועליה להגביר בשיתוף משרד המשפטים את הפיקוח על פעולותיה בתחום. כמו כן, עליה לפעול להידוק משמעותי של מנגנוני הבקרה והריסון של הפעולות שהיא מבצעת בכל מקרה ומקרה.