

## 2. ביצוע האזנות סתר

### 2.1 מבוא

לפי החוק, האזנת סתר היא האזנה ללא הסכמה של איש מבעלי השיחה, המוגדרים בחוק: הדובר, הנמען, המשדר מסר או המקבל מסר<sup>57</sup>. 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>58</sup>. ניתן להאזין לאדם או לאמצעי להעברת המסר בכפוף לקבלת צו האזנת סתר (להלן - יעד האזנה ואמצעי מואזן, בהתאמה). בכך החוק מקיף את כל שיטות השיחה הקיימות כיום: דיבור פנים אל פנים, דיבור באמצעות מכשיר או תשדורת של מסרים בין מחשבים.

#### א. תהליך האזנת הסתר

התהליך כולל הוצאת צווים והיתרים להאזנת סתר, איסוף תוצרי ההאזנה, מיון התוצרים, הפקתם והגשתם במסגרת ההליך הפלילי, והוא מורכב ומעורבים בו גורמים רבים במשטרה ובפרקליטות. תהליך האזנת הסתר נחלק לשלושה שלבים עיקריים:

- (1) הכנת בקשות להאזנת סתר, הגשתן ואישורן.
- (2) התקנת כלים לצורכי האזנת סתר ואיסוף תוצרי האזנה.
- (3) הפקה ושימוש בתוצרי ההאזנה.

לבקשת משרד מבקר המדינה, המשטרה שלפה מאגרי נתונים על האזנות סתר ממערכות ממוחשבות שונות, לרבות המערכת לניהול צווים, מערכות לאחסון מסמכים מסווגים, יומני מבצעים, מערכות לניהול מודיעין וחקירות והכלים המבצעיים. מנתוני המשטרה עולה כי בשנים 2019 - 2021 הכינה המשטרה 14,284 בקשות לקבלת צווי האזנת סתר מסוגים שונים.

משרד מבקר המדינה ניתח את מאגרי הנתונים והמסמכים, עיין בכלים הטכנולוגיים, ובחן לעומק מקרים שהעלו חשש לביצוע פעולות בניגוד לנהלים או שחורגות מהוראות הדין: בין היתר, בתחומי הגשת הבקשות להאזנת סתר, התקנה של כלים טכנולוגיים, הפקה של תוצרים אסורים ושימוש בהם. מרבית בחינות עומק אלו לא התבצעו באופן אקראי, אלא התבססו על מידע ראשוני שעלה ממסמכי המשטרה ומאגריה. משכך, בחינות העומק של המקרים התבצעו ללא תלות בסטטוס הפרשייה המודיעינית או תיק החקירה, אך בדיקת המקרים נעשתה תוך יידוע המשטרה ולאחר קבלת עמדתה.

עוד יובהר כי בחינת העומק של המקרים התבצעה תוך בדיקת שאלת עצם חוקיות הפעולה, ומשכך, אין היא הוגבלה למקרים בהם נעשה שימוש ראיתי<sup>59</sup> בתוצרים שהתקבלו תוך ביצוע פעולות אסורות. אין מן הנמנע כי במקרים בהם אותרו פעולות אסורות, לא נעשה שימוש ראיתי בתוצרים והתיקים לא הבשילו לכדי הגשת כתב אישום במהלך הביקורת.

**לפי דיווחי המשטרה לכנסת עולה כי בחלוף כ-20 שנה גדל מספר הבקשות להאזנות סתר שהוגשו לבתי המשפט פי שלושה (כ-1,000 בקשות בממוצע בשנים 2003 - 2005, ועד למעלה מ-3,000 בקשות בממוצע בשנים 2019 - 2021)<sup>60</sup>.**

סעיף 1 לחוק האזנת סתר.

סעיף 6(ד) לחוק האזנת סתר.

**שימוש ראיתי** - הגשת חומר כראייה בהליך פלילי בהתאם לפקודת הראיות והנחיות פרקליט המדינה, כדי לבסס עליו פסק דין. הגשת החומר נדרשת במישור הדיוני והמהותי לשם הוכחת עצם קיומו של החומר, העמדתו במבחן מהימנות בפני בית המשפט, וכהבאתו כראייה לאמיתות תוכנו. לעניין שימוש ראיתי בתוצרי האזנת סתר, יובהר כי שימוש ראיתי עשוי להתקיים לאחר שנעשה שימוש בתוצרי ההאזנה על ידי גורם משטרה ורק לאחר שהוחלט על הגשת כתב אישום בתיק חקירה.

אתר הכנסת, ועדת החוקה חוק ומשפט, **דיווח לפי חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979** (פורסם במרשתת).

57

58

59

60

המשטרה ציינה בתשובתה מיוני 2024 כי לעמדתה יש להתייחס למספר היעדים שהאזינו להם בפועל מתוך כלל האנשים שנפתח נגדם תיק חקירה בעבירת פשע באותן שנים. כמו כן, יש להתייחס לשיעור התיקים בהם הוכנו בקשות להאזנות סתר, ולפי בדיקתה אחוז הבקשות להאזנת סתר שהוכנו מתוך כלל תיקי הפשע שנפתחו באותן השנים עומד על כ-4.5%. עוד היא מסרה בתשובתה מינואר 2025 כי יש לכלול בבחינת הגידול במספר הבקשות את נתוני הגידול הטבעי של האוכלוסייה, התמורות הטכנולוגיות והריבוי באמצעי תקשורת.

משרד מבקר המדינה מבהיר כי בהתאם לגדרי הסמכות שהוגבלו בדין ואף לפי תפיסת המשטרה כפי שהיא מסרה בתגובתה, לא כל עבירת פשע מצדיקה שימוש בהאזנת סתר. ולכן, פרק זה בדוח הביקורת בוחן בעיקר את השינויים שנעשו עם השנים בתהליך האזנות הסתר עצמו, ובין היתר גם לנוכח התפתחויות בפשיעה הרלוונטיות לתחום זה, ולא בהשוואה לנתוני הפשיעה בכללותם. שלא בשולי הדברים, יצוין כי שיעור הגידול של אוכלוסיית ישראל כולה בין התקופות עומד על כ-42% ואילו שיעור גידול מספר המנויים לטלפונים סלולאריים עומד על כ-105%<sup>61</sup> ונתונים אלו אינם עולים בקנה אחד עם עלייה של כ-300% במספר הבקשות.

## ב. המערכות הממוחשבות לניהול תהליך האזנות הסתר וחשיבותן

בשנים האחרונות השתרשה התפיסה שהמינהל הציבורי אינו יכול להיות יצרני ויעיל ללא תמיכה של מערכות מידע טכנולוגיות. למערכת מידע טכנולוגית יש שתי תכליות עיקריות - אוטומציה של תהליכי עבודה, ותמיכה בהליכי קבלת החלטות מבוססות נתונים<sup>62</sup>. שימוש נכון בטכנולוגיות מידע אף עשוי להפחית פערי מידע במסדי נתונים של גופי הממשלה, ואלו הוכרו בשורה של החלטות ממשלה<sup>63</sup>.

בשנת 2018 הוטמעה מערכת לניהול צווי האזנת סתר במשטרה. לפי חטיבת הסייבר, הדרשה להקמת המערכת לניהול צווים הוכנה בשנת 2013 בשל העובדה כי היעדר מערכת מרכזית לניהול צווים היא פער מהותי במערך הסיגינט והדסק המודיעיני, ובפרט כדי למנוע אפשרות עריכה בדיעבד של בקשות. מטרת המערכת הן ליצור מאגר לניהול צווי האזנת סתר, ביצוע מעקב אחר הצווים והטיפול בהם ולאפשר מעקב אחר יעדי האזנה. לאחר הקמת המערכת, החטיבה אף הנחתה כי ניהול פנקסי האזנות סתר, שבו היא חבה על פי דין, יעבור תהליך לניהול ממוחשב. הקמת המערכת וקידום תהליכי הדיגיטציה בחטיבה עומדים בקנה אחד עם חשיבות המערכות הממוחשבות שבשימוש המודיעין, ככלי עזר מרכזי שמאחסן מידע המתקבל באופן שוטף, מאפשר את איתורו ושליפתו בכל עת ומשמש לעבודת החטיבה בכללותה<sup>64</sup>.

לעמדת מבקר המדינה, חשיבות השימוש של המשטרה במאגר מרכזי לניהול צווי האזנת סתר המבוסס על המערכת לניהול צווים אף גדלה לנוכח הגידול בהיקפי האזנות הסתר בעשורים

61 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בין השנים 2003 - 2005 היקף האוכלוסייה בישראל היה כ-6.7 - 6.9 מיליון אנשים, ובין השנים 2019 - 2021 היקף האוכלוסייה בישראל היה כ-9.1 - 9.4 מיליון אנשים. לפיכך, גידול האוכלוסייה בין התקופות היה כ-2.8 מיליון אנשים ושיעור של כ-42%. לפי אומדני ונתוני איגוד הטלקומוניקציה הבינלאומי בישראל היו כ-6.6 - 7.7 מיליון מנויים לטלפונים סלולריים בין השנים 2003 - 2005 ובין השנים 2019 - 2021 היו כ-11.7 - 12.5 מנויים לטלפונים סלולריים. לפיכך, גידול מספר המנויים בין התקופות עמד על כ-6.4 מיליון מנויים ושיעור של כ-105%. מגמת הפשיעה לפי נתוני משטרת ישראל מזה מספר שנים היא של ירידה במספר תיקי החקירה. לפי השנתונים הסטטיסטיים של המשטרה בשנים 2003 - 2005 היו בין 495-519 אלף תיקי חקירה והסתמנה ירידה של כ-2%, בין השנים 2019 - 2021 היו בין 286 - 305 אלף תיקי חקירה והסתמנה עלייה של כ-1%, בין התקופות הסתמנה ירידה של כ-40% אך ייתכן וזו נובעת מפערים שונים באיסוף המידע.

62 מדרך האו"ם למערכות מידע ולניהול יעיל של טכנולוגיות מידע במגזר הציבורי - Government information systems - A guide to effective use of information technology in the public sector for developing countries, ST/TCD/SER.E/28, עמ' 4, 22-23.

63 החלטת הממשלה 4028, "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה - המשך הדיון" (25.12.11); החלטת הממשלה 1933, "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור", (30.8.16); החלטת הממשלה 4753, "הגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והעברת האפקטיביות של פעולות הממשלה" (24.11.19);

64 משטרת ישראל, תורת המודיעין של משטרת ישראל, התשס"ג-ינואר 2003.

האחרונים, ובשל חובת הדיווח על ביצוע האזנות סתר לכנסת ישראל בציון מספר ההיתרים, מספר יעדי ההאזנה וכיו"ב, בהתאם לחוק האזנת סתר<sup>65</sup>.

### ג. מעמד ההנחיות הפנימיות של המשטרה לנוכח הפערים בהסדרה החקיקתית

משרד מבקר המדינה עוסק בפרק זה בהנחיות הפנימיות של המשטרה בתחום האזנת הסתר, ואלו מהוות בחלק מהמקרים נורמות שעל בסיסן אותרו ליקויים בעבודת המשטרה. בתשובת המשטרה לדוח נטען לא אחת כי ההנחיות הפנימיות של המשטרה (נהלי החטיבה והנחיות עבודה) אינן תולדה של סעיף חוק או תקנה, אלא תולדה של מגבלות שהמשטרה השיתה על עצמה בנהליה הפנימיים מתוך הבנת החשיבות והרגישות המתבקשת בנושא. ולכן, המשטרה תמחה על ממצאי הביקורת הנוגעים להנחיות אלו.

מבקר המדינה מעיר למשטרה כי הנחיה מינהלית הקובעת במפורש חובה לבצע פעולה, היא הנחיה מחייבת לכל דבר ועניין עד לתיקונה. כל עוד ההנחיה המחייבת תקפה, סטייה ממנה מלמדת על התנהלות פגומה של המשטרה. קל וחומר, כאשר ההנחיות הפנימיות שהוצאו תחת ידי חטיבת הסייבר מטרתן הסדרה של פרוצדורה מורכבת ורגישה בתחומי האזנת הסתר. ההנחיה הפנימית היא כלי עזר בעל חשיבות משפטית המסייע לרשות המינהלית לוודא כי היא הפעילה את סמכותה בהתאם למגבלות הדין, בהתאם לעקרונות היסוד של המשפט המינהלי לרבות חובות של תיעוד פעילותה, ובפרט בהאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים בהתאם לתחומי גבולותיה הנוקשים והקפדניים של הסמכות.

### 2.2 הליכי הגשת בקשות להאזנת סתר

הבקשה להאזנת סתר היא אבן היסוד של שימוש המשטרה באמצעים להאזנת סתר ובכלים טכנולוגיים. דוחותיהם של מבקר המדינה ושל צוותים ממשלתיים עסקו במשך השנים בהליך הגשת הבקשות להאזנת סתר, אולם בדוחות אלה לא נידון היבט ההאזנה לתקשורת בין מחשבים. כמו כן, צוות מררי לא התבקש לעסוק בתהליך הגשת הבקשות להאזנה לתקשורת בין מחשבים<sup>66</sup>. פרק זה יידון במפורט בתהליך הגשת הבקשות בכללותו, אופן מילוי טפסי הבקשה ונימוקי הבקשה ובתהליכי האישור של בקשות מיוחדות, וזאת הן לגבי האזנות לשמע והן לגבי האזנות 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, ישנה חשיבות של ממש לפיקוח שיפוטי - בזמן אמת - על רשויות החקירה"<sup>67</sup>. לאור תפיסה זו המקדשת את הפיקוח על עבודת המשטרה, יש חשיבות רבה לתפקיד המשטרה בהכנת הבקשות להאזנות סתר. אלו מהוות בסיס לקבלת החלטות שיפוטיות.

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

סעיף 6(ז) לחוק האזנת סתר.

65

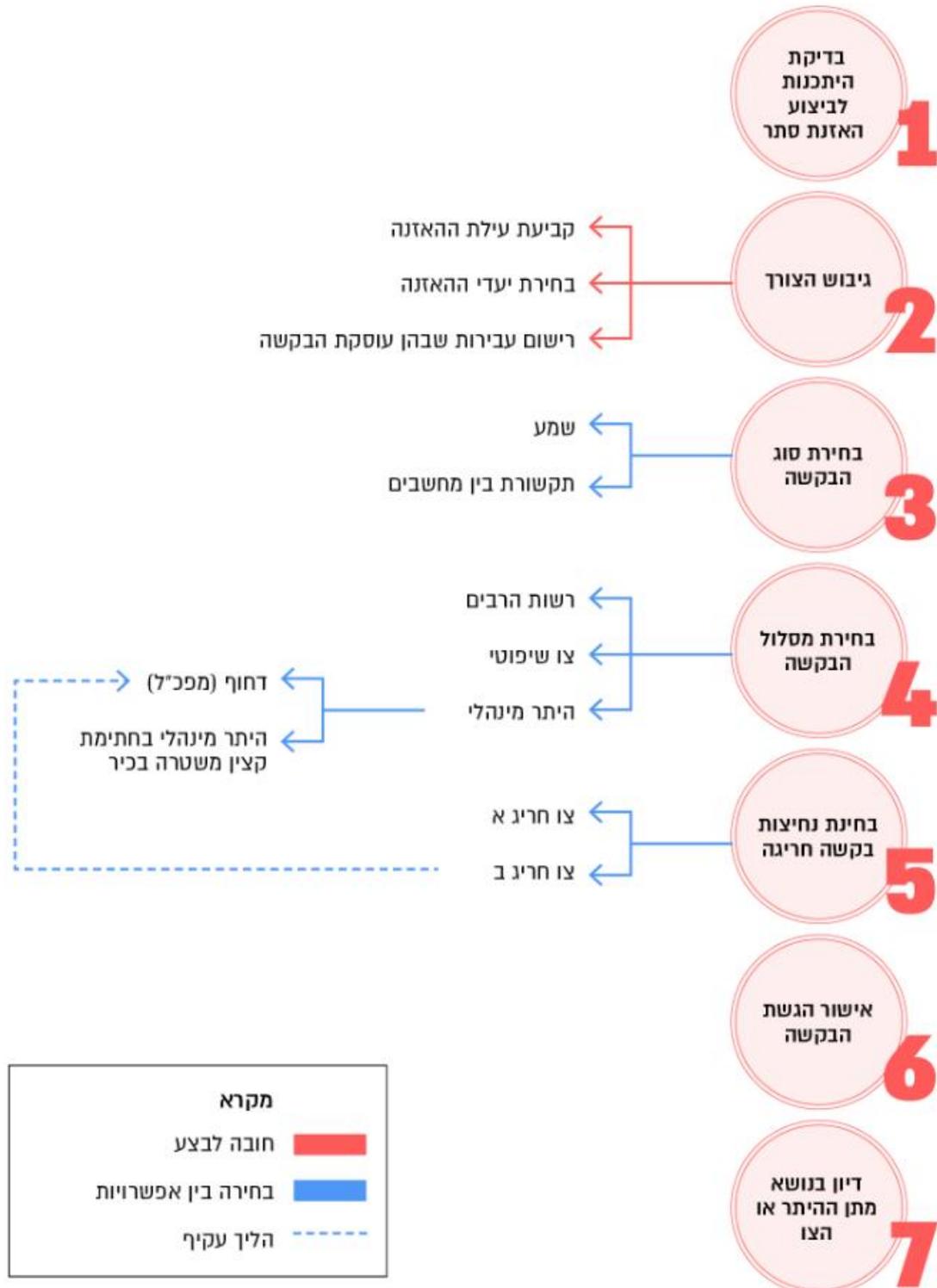
עבודת צוות מררי התמקדה בבחינת הטענות שהועלו כלפי המשטרה ב"פרשת פגוסוס", ולפיהן היא ביצעה האזנות סתר באמצעות כלים טכנולוגיים ללא צו. דוח הביניים של צוות מררי מצא כי לא נעשה שימוש בכלים טכנולוגיים לצורך האזנת סתר לגורמים ששמותיהם פורטו ב"פרשת פגוסוס". גם הדוח המסכם את פעילותו של צוות מררי, שהוכן באוגוסט 2022, עסק בפעולת המשטרה להאזנות סתר מכוח צו או היתר, ומצא כי למעט ארבעה מקרים, המשטרה לא הפעילה כלים טכנולוגיים המיועדים להאזנת סתר ללא היתר מינהלי או צו שיפוטי מתאים. הצוות לא עסק באופן מילוי הבקשות על ידי המשטרה למעט בנוגע למילוי דרכי ההאזנה המבוקשות על ידי המשטרה ואזכור השימוש בכלים טכנולוגיים אגב האזנת הסתר.

66

רע"פ 1089/21 מ"י נ' אליצור אטיאס (פורסם במאגרים ממוחשבים, 29.9.21).

67

## תרשים 5 : תהליך הכנת בקשות לצווי האזנת סתר עד לאישורן

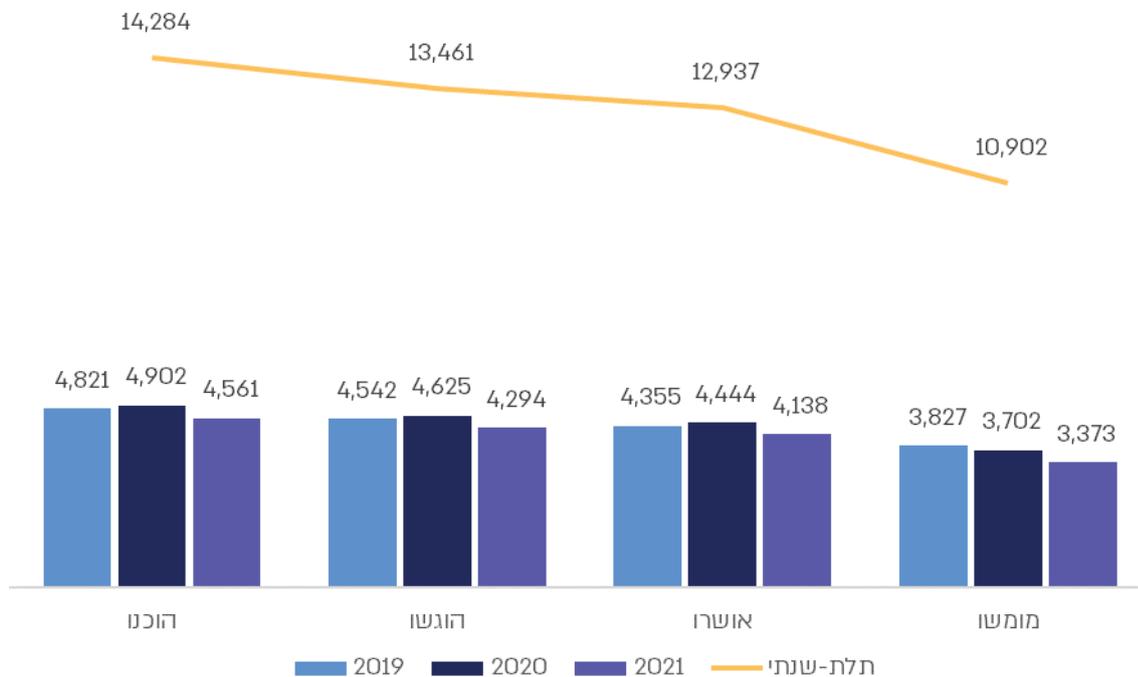


על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> לפי חוק האזנת סתר, האזנה לשיחה המתקיימת ברשות הרבים אינה דורשת היתר וניתן לבצע בתנאים שפורטו בחוק; רשות הרבים מוגדרת כמקום שאדם סביר יכול היה לצפות ששיחותיו יישמעו בה ללא הסכמתו.

**שלבי הטיפול בבקשות:** מטבע הדברים חלק מהבקשות להאזנת סתר שהכינה המשטרה לא מומשו, ולהלן יובא ביאור לגבי שלבי הטיפול השונים בבקשות: **הוכנו** - היחידה החוקרת הכינה בקשות. בקשות אשר לא הוגשו לבית המשפט ונותרו בסטטוס 'הוכנו' הן בקשות שגורמים במשטרה לא אישרו להגיש אותן; **הוגשו** - הבקשות הוגשו לבית המשפט. בקשות אשר הוגשו אך בית המשפט דחה אותן או המשטרה מחקה אותן בטרם נתקבלה החלטה שיפוטית נותרו בסטטוס 'הוגשו'; **אושרו** - בית המשפט אישר את הבקשות. בקשות אשר אושרו אך המשטרה לא מימשה אותן נותרו בסטטוס 'אושרו'. **מומשו** - המשטרה ביצעה האזנת סתר. יובהר כי עשויות להיות סיבות שונות לכך שבקשה הוכנה אך לא עברה את אחד השלבים שתוארו, בין היתר מטעמים אופרטיביים או בשל התפתחויות בחקירה. משרד מבקר המדינה בחן את שלבי הטיפול בבקשות ואת מספר הבקשות שהגיעו לכל שלב. לאור טבעו של הליך אישור הבקשה, מספר הבקשות שהגיעו לכל שלב הלך ופחת. בתרשים שלהלן יוצגו ממצאי בחינתו:

תרשים 6: מספר הבקשות להאזנות סתר (מסוג שמע ותקשורת בין מחשבים) שהגיעו לשלבי הטיפול השונים, 2019 - 2021



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן התרשים עולה כי בשלוש השנים האחרונות הייתה מגמה מעורבת בנוגע למספר הבקשות להאזנות סתר. שיעור הפחת של הבקשות שהוגשו ואושרו מתוך הבקשות שהוכנו נותר קבוע (כ-6% מהבקשות שהוכנו נשללו על ידי הגורמים הפנימיים במשטרה לפני הגשתן לבית המשפט, וכ-4% נמחקו על ידי המשטרה או נדחו בבית המשפט). עוד עולה כי שיעור הבקשות שמומשו ביחס לאלו שאושרו בכל שנה אינו עקבי.

מנתוני המשטרה עולה כי בשנים 2019 - 2021 שללה המשטרה כ-6% מהבקשות שהוכנו מהבקשות להאזנת סתר מסוג שמע שהכינה היחידה המזמינה<sup>69</sup> במסגרת הליך בקרה פנימי; כ-4% מהבקשות שהוגשו נדחו על ידי בית המשפט או נמחקו על ידי המשטרה לפני שהתקבלה החלטה שיפוטית

<sup>69</sup> יחידה מזמינה - יחידת חקירות או דסק מודיעין המבקשת לבצע האזנת סתר לשם טיפול בחקירה או פרשייה מודיעינית.

בעניינן; כ-7% מהבקשות שאושרו לא מומשו. יוצא אפוא כי לפי רישומי המשטרה כ-16% מהבקשות שהוכנו לא מומשו מסיבות שונות.

עוד עולה כי בשנים 2019 - 2021 שללה המשטרה כ-7% מהבקשות להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים שהכינה היחידה המזמינה במסגרת הליך הבקרה הפנימי; כ-4% בקשות נדחו או נמחקו לפני שהתקבלה החלטה שיפוטית בעניינן; ואילו לגבי 86% בקשות לא אותרה אינדיקציה המעידה כי הבקשה מומשה לאחר אישורה. יוצא אפוא כי סך הכול לגבי כ-88% מהבקשות שהוכנו לא אותרה אינדיקציה המעידה על מימושו.

המשטרה מסרה בתגובתה, שבאופן טבעי ולנוכח מורכבות האזנות הסתר לתקשורת בין מחשבים, שיעור המימוש של בקשות מסוג זה קטן יותר משיעור הבקשות להאזנה לשמע. כמו כן, המשטרה ציינה כי חלק מהמסמכים המעידים על מימוש צווי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים אותרו ביחידות המשטרה ולא במערכת לניהול צווים וייתכן כי שיעור המימוש גבוה יותר.

**בשנת 2013 החלה המשטרה לפתח את המערכת לניהול צווים, בתקופה בה חלה עלייה ניכרת בהיקף פעילותה בתחום האזנות הסתר, ובכך הניחה את אבן היסוד לניהול תקין של סמכויותיה בעידן הדיגיטלי ולטיפול בנתוני העתק שמקורם בתהליכי העבודה בתחום זה.**

עם זאת, מנתוני המשטרה על אודות סטטוס הבקשות להאזנת סתר ומליקויים שיפורטו בהמשך הדוח, ניתן ללמוד על פערים בתיעוד במערכת הממוחשבת לניהול צווים: (א) שיעור הצווים שהמשטרה מממשת בפועל גדול משיעור הצווים שסומנו במערכת ככאלו; (ב) קיימים פערים משמעותיים בתיעוד מימוש הבקשות להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים לעומת מימוש הבקשות להאזנת סתר לשמע; (ג) עולה 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.

המשטרה מסרה בתגובתה כי אכן בעבר היו פערים ברישום מימוש צווי האזנת הסתר לתקשורת בין מחשבים במערכת לניהול צווים, בפרט בדיווחים המועברים ליועמ"שית לממשלה, אולם היא פועלת לתיקון הפערים באמצעות שיפורים במערכת לניהול צווים וחיידוד ההנחיות והנהלים למערך הפרוס.

עוד מסרה המשטרה בתגובתה כי אין היא מחויבת על פי חוק לנהל את צווי האזנת הסתר במערכת לניהול צווים; כי מדובר בשיעור קטן מאוד של צווים שאינם ממומשים; כי בשונה ממימוש צווי האזנת סתר לשמע, המערכת אינה מתממשקת עם הכלים הטכנולוגיים המשמשים להאזנה לתקשורת בין מחשבים ולכן אינה מאפשרת הזנה אוטומטית של מימוש צווים אלו; וכי הציפייה שהמשטרה תזין את כלל הצווים באופן גורף אינה ריאלית ואינה מביאה בחשבון את מורכבות הפיתוח של המערכות הממוחשבות במשטרה. יוצא אפוא כי המשטרה סבורה כי ניהול תחום האזנות הסתר במערכת ממוחשבת אינו סטנדרט מחייב על פי דין, וכי היא רשאית להמשיך ולנהל מידע חלקי במערכת לניהול צווים לצד מסמכים פיזיים המוחזקים ביחידות השונות שבמחוזות.

המשטרה מטפלת בכל שנה באלפי צווי האזנת סתר, אלפי יעדי האזנה, אלפי עמדות האזנה, ומאות אלפי תוצרי האזנת סתר. לכן, היקף פעולות חקירה בתחום האזנות הסתר הכפיל את עצמו בשנים האחרונות, ובהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות אף הוא ילך ויגבר. חובתה של המשטרה לנהל את סמכויותיה ביעילות, במציאות שבה היא נדרשת לשלוט בכמויות אדירות של מידע, בתחום שהפעלתו מבוזרת למחוזות המשטרה השונים, ולאור ההישענות של המשטרה בפועל על המערכת לניהול צווים לצורך הכנת דיווחים לכנסת ישראל וליועצת המשפטית לממשלה בהם היא חבה מכוח חוק - כל אלו מעידים על הנחיצות של ניהול דיגיטלי תקין של תחום האזנות הסתר. בהתאם לתכליות אותן הציגה המשטרה בעת הקמת המערכת לניהול צווים, מומלץ, שהמשטרה תקפיד על רישום נתוני מימוש האזנות סתר במערכת לניהול צווים, תנהל את תחום האזנות הסתר ביעילות, תוך שמירה על מהימנות מאגר הנתונים המרכזי, על יכולת אחזור המידע

### במהירות, על חובותיה לדווח על פעילותה לגורמי הממשל הרלוונטיים, ועל חובתה לציבור לשמור על מינהל תקין.

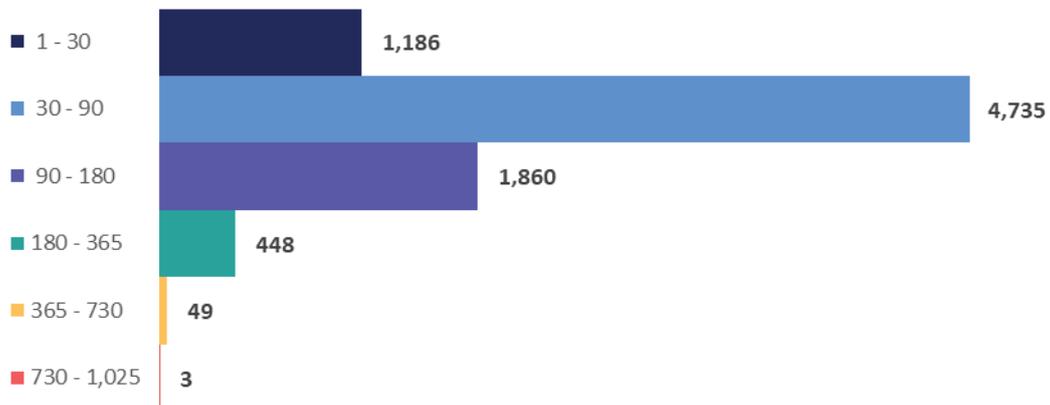
במסגרת בקרות שערכה המשטרה בשנת 2019, היא פעלה לאיתור מקרים שבהם נחתמו צווים בבית המשפט, אך אלו לא מומשו, והנחתה כי "קיימת חשיבות להימנע מהוצאת צווי האזנת סתר שלא לצורך ורק לאחר שבוצעה בדיקה דקדקנית לנחיצותם".

מומלץ כי המשטרה תבצע בקרות עיתיות ומעקב שוטף בנוגע לרישום מימוש הצווים כדי להמשיך את מגמת השיפור בתיעוד פעילותה במערכת לניהול צווים שעליה מסרה בתגובתה. כמו כן, מומלץ כי היא תמשיך בביצוע בקרות על המקרים שבהם צווי האזנת סתר לא מומשו כדי להפחית את שיעור הבקשות שאושרו על ידי בית המשפט אך לא מומשו.

**יעדי ההאזנה ומשך ההאזנה המצטבר:** בשנים 2019 - 2021 הכינה המשטרה בקשות בנוגע ל-9,425 יעדי האזנה שזהותם ידועה, ובנוגע ל-3,111 אנשים (לכל היותר) שזהותם לא הייתה ידועה במועד הכנת הבקשה<sup>70</sup>. בסך הכול הוגשו בקשות להאזנה לכ-12,500 איש. בנוגע ליעדי ההאזנה שזהותם ידועה, אותר מידע על מימוש ההאזנה ל-8,281 מהם (88%)<sup>71</sup>.

לפי החוק, תקופת תוקפו של כל היתר או צו להאזנת סתר לא תעלה על שלושה חודשים בכל פעם<sup>72</sup>. משרד מבקר המדינה בחן את משך ההאזנה הרציפה ליעדי ההאזנה שזהותם ידועה בשלוש השנים הללו. בחינה זו מבוססת על ספירת צבר ההיתרים שהוצאו ליעד האזנה למשך תקופה רציפה. מהבדיקה עולה כי משך ההאזנה הרציפה החציוני לאותם יעדים היה 60 יום, ואילו משך ההאזנה הממוצע היה 63 יום. נמצא כי ההאזנה למרביתם התבצעה במשך תקופה רציפה אחת בלבד. להלן תרשים המפרט את פילוח יעדי ההאזנה המזוהים אשר אותר מידע על הפעלת האזנה להם, לפי המשך המצטבר של ההאזנה בימים.

תרשים 7: פילוח משך ההאזנה המצטבר ליעד ההאזנה (בימים), 2019 - 2021



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי משך ההאזנה המצטבר ל-57% מיעדי ההאזנה במהלך השנים שנבדקו היה 30 עד 90 ימי האזנה בפועל, ואילו משך ההאזנה המצטבר בפועל לכ-94% מיעדי ההאזנה לא עלה על

<sup>70</sup> **אנשים שזהותם אינה ידועה** - מדובר באנשים שבעת שהמשטרה הגישה את הבקשה הם היו אלמוניים, אך היא למשטרה מידע על מכשירי הקצה המשמשים אותם לביצוע פעילות פלילית, והדבר איפשר לה לבסס את נחיצות ההאזנה להם.

<sup>71</sup> יודגש כי בחינת משך ההאזנה בפועל מתבססת אך ורק על מסמכי ב' שנרשמו ואותרו במערכת לניהול צווים (ראו להלן, בפרק בנושא "תיעוד חלקי של ההיערכות להתקנה ושל ביצועה").

<sup>72</sup> סעיף 6 לחוק האזנת סתר.

שישה חודשים. עם זאת, משך ההאזנה לכ-500 יעדי האזנה (כ-6%) הצטבר בפועל מעל שישה חודשים.

**משך הטיפול בבקשות ההאזנה:** משרד מבקר המדינה בחן את משך הטיפול בשלבים העיקריים של התהליך להכנה, הגשה, אישור ומימוש של הבקשה להאזנת הסתר. מנתוני המערכת לניהול צווים של המשטרה עולה כי תהליך הכנת בקשות להאזנה מסוג שמע ועד למימוש ההאזנה אורך יומיים וחצי ואילו בנוגע לבקשות להאזנה לתקשורת בין מחשבים הוא נמשך יומיים-שלושה (חציוני).

**סוגי ההיתרים:** דרך המלך להפעלת האזנת סתר היא הגשת בקשה לקבלת צו שיפוטי מבית המשפט המוסמך לדון בבקשה. כמו כן, לפי הדין יש שני מסלולים נוספים להפעלת האזנת סתר: האזנה שאינה טעונה היתר<sup>73</sup> והאזנה על בסיס היתר מינהלי<sup>74</sup>.

יש שני סוגים של היתרים מינהליים להאזנת סתר: היתר מפכ"ל להאזנה במקרים דחופים והיתר מינהלי הנחתם על ידי קצין בכיר.

בשנים 2019 - 2021 הכינה המשטרה 14,284 בקשות לצווי האזנת סתר מסוגים שונים. עולה כי באותן השנים חל גידול בשיעור הכנת הבקשות להאזנה לתקשורת בין מחשבים מתוך כלל הבקשות.

המשטרה מסרה כי הגידול בבקשות להאזנה לתקשורת בין מחשבים נובע משיפור יכולותיה להשתמש בכלים הטכנולוגיים מחד גיסא, ומהצורך להילחם בפשיעה הרוחמת את הטכנולוגיה לטובתה ונעשית ברבות השנים מתוחכמת יותר מאידך גיסא.

משרד מבקר המדינה בחן אילו היתרים וצווים קיימים במערכת לניהול הצווים. נמצא כי ככלל, במערכת לניהול צווים נכללים הצווים השיפוטיים. עוד נמצא כי לא נכללו במערכת נתונים על כל סוגי הבקשות וההיתרים להאזנות סתר שמבצעת המשטרה, שכן חסרו בה הנתונים על ההיתרים המינהליים, ועל האזנות שאינן טעונות היתר.

מבדיקת מבקר המדינה עולה כי נוסף על כ-14,000 הצווים השיפוטיים הפיקה המשטרה בשנת 2021, שלא באמצעות המערכת לניהול צווים, 14 היתרים מינהליים להאזנה לתקשורת בין מחשבים<sup>75</sup>. זאת, משום שבשנת 2021, עם תחילת השימוש בהיתר מינהלי, לא הייתה אפשרות להזין את ההיתרים הללו במערכת לניהול צווים ולכן הם הוצאו ותועדו באופן ידני.

המשטרה מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת שהיא הזינה את כל ההיתרים המינהליים שאותרו למערכת לניהול צווים.

**במערכת לניהול צווים מוזנות האזנות סתר הטעונות צו שיפוטי. יחד עם זאת, קיימות האזנות שאינן טעונות היתר (כגון, האזנה ברשות הרבים). ואולם, נמצא כי, אין אינדיקציה בת פיקוח לעצם קיומה של האזנת סתר שאינה טעונה היתר והיקף ביצוע האזנות הסתר שאינן טעונות**

<sup>73</sup> לפי חוק האזנת סתר, יש חמישה סוגים של האזנות סתר שאינן טעונות היתר מבית המשפט, ובהם: האזנה לשיחה המתקיימת ברשות הרבים, בתנאים שפורטו בחוק; רשות הרבים מוגדרת כמקום שאדם סביר יכול היה לצפות ששיחותיו יישמעו בה ללא הסכמתו. לפי חוות דעת של משרד המשפטים, שיחה במקום ציבורי פירושה שהמושוחחים נמצאים יחד באותו מקום ציבורי או מקום שבו אדם מנהל שיחה מתוך ידיעה שגם אחרים מצויים במקום ולפיכך יישמעו דבריו ללא הסכמתו. ראו לעניין זה, בין היתר, **דוח לבנת משיח**, עמ' 16. ראו סעיף 8 לחוק האזנת סתר המפרט סוגים נוספים של האזנות שאינן טעונות היתר למשל, האזנה לשיחה שמתקיימת באמצעי תקשורת של צה"ל או של המשטרה.

<sup>74</sup> **היתר מינהלי** - אישור שמוציאה רשות מנהלית בדבר סמכותה לבצע פעולה של האזנת סתר. זאת להבדיל מצו שיפוטי, שהוא הוראה מחייבת לביצוע פעולה שמוציאה הרשות השופטת לבקשת הרשות המינהלית.

<sup>75</sup> יודגש כי הניתוחים המפורטים בדוח זה בתחום האזנות סתר מבוססים על המערכת לניהול צווים. התייחסות להיתרים המינהליים שהופקו ידנית במהלך התקופה תיעשה בנפרד ובמפורש.

**היתר לא נאמד באמצעות מערכת זו. יצוין כי, בהתאם לדין, אין חובה לדווח על האזנות מסוג זה לכנסת או ליועמ"שית לממשלה.**

המשטרה מסרה כי לאחרונה החליט פיקוד חטיבת המודיעין כי האזנת סתר שאינה טעונה היתר תנוהל במערכת מודיעין נפרדת של חטיבה זו.

מומלץ כי המשטרה תרכז את הנתונים על האזנות סתר שאינן טעונות היתר במערכת ייעודית. ריכוז המידע על ההרשאה החוקית לבצע האזנות סתר יאפשר בקרה פנים משטרית על ההרשאה החוקית לבצע האזנה. זו נדרשת בשים לב לכך שהתוצרים שיופקו מהאזנת סתר מסוג זה עשויים להיות חלק בלתי נפרד מחומרי החקירה. אי-הזנת המידע על אודות האזנת סתר שאינה טעונה היתר מקשה על איתור עקבי של חומרי חקירה קריטיים ופוגעת בשלמות הצהרת המשטרה כי מלאכת איתור חומרי החקירה הסתיימה ולא אותרו חומרי חקירה שעשויים לשמש להגנת נאשם.

#### **א. בדיקות היתכנות להפעלת האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים**

להבדיל מבקשות להאזנת סתר לשמע, ביצוע האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים מצריך בדיקות מקדימות של המשטרה, שמטרתן להעריך את ההסתברות להצלחת האזנת הסתר המבוקשת ולבחור מתווה לביצועה (להלן - בדיקת היתכנות). בדיקת היתכנות כוללת, בין היתר, ניתוח של הסיכונים לחשיפת הכלי הטכנולוגי במהלך הפעילות וכן בדיקה טכנולוגית הנוגעת לסיכויי הצלחת הפעלת האזנת הסתר בהתאם לסוג האמצעי המואזן. בדיקת היתכנות עשויה לכלול בחינה של מקום או אתר להצבת כלי ההקלטה או בדיקה טכנולוגית של היתכנות השימוש בכלים.

בדיקת היתכנות היא השלב הראשון שמבצעת המשטרה לצורך שימוש בכלים טכנולוגיים. לאחריה מתבצע שלב ההכנה להתקנה, שכולל כתיבת מסמכי היערכות לביצוע האזנה והכנת בקשות להיתרים.

לצורך ביצוע בדיקת היתכנות המשטרה מבצעת שש פעולות שונות: שתי פעולות מתבססות על סמכויות המשטרה לפי פקודת המשטרה; שתי פעולות מבוצעות מכוח חוק נתוני תקשורת; ושתי פעולות נוספות דורשות שימוש בכלי מבצעי ובמתווה התקנה, המחייב את המכשיר הנבדק לשלוח לכלי המבצעי פלט נתונים הנוגעים למכשיר. כלומר, בשתי הפעולות האחרונות בדיקת היתכנות כוללת תקשורת בין מחשבים - מידע שהופק בשרתים מטעם המשטרה נשלח למכשיר הקצה נמסר כקלט ובעקבותיו מופק מידע במכשיר הקצה הנשלח כפלט ממנו בחזרה לשרתים מטעם המשטרה ונקלט על ידם.

יצוין כי ניתוח סוגי הפעולות ואיתור מאפייני פעולתן מבוסס על מסמכי המשטרה, ובין היתר מסמכים שמקורם בספקי הכלים הטכנולוגיים החל בשנת 2015 ונהלים.

יוצא אפוא כי שתי פעולות של בדיקת היתכנות דרשו החזקת צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים; פעולה אחת דרשה החזקת צו נתוני תקשורת בכל מצב; ופעולה אחת דרשה החזקת צו נתוני תקשורת במקרים מסוימים בהתאם לטיב הפעולה. להלן התייחסות המשטרה לפעולות אלו:

(1) בנוגע לשתי הפעולות הדורשות החזקת צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים: לאחר פניית מבקר המדינה בנושא מסרה המשטרה כי בשנת 2021 היא הפסיקה לבצע את אחת הפעולות לביצוע בדיקת היתכנות שדרשה שימוש בכלי טכנולוגי שכן אותו כלי הגיע לתום חייו הטכנולוגיים. עוד היא מסרה כי בדעיבד נמצא כי הפעולה האמורה מקיימת שיחה כמשמעותה בחוק האזנת סתר ולכן זו חייבה הוצאת צו שיפוטי בטרם ביצועה. עוד התברר על ידה כי צווים כאלה הוצאו רק בחלק מהתקופה בה בוצעה פעולה זו, ונכון למסירת

תשובתה, ביוני 2024, לא ניתן לשחזר את התקופה בה התרחשו אירועים אלה. עוד מסרה כי לעמדתה, הפעולה הנוספת שדרשה שימוש בכלי טכנולוגי מתבצעת באמצעות פעולה שאינה מוגדרת כהאזנת סתר על פי חוק.

**משרד מבקר המדינה בחן את טענות המשטרה באשר לאי נחיצות הוצאת צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים תוך שימוש בכלי טכנולוגי מסוים ומצא כי בניגוד לעמדת המשטרה, פעולה זו קיימה שיחה לפי חוק האזנת סתר. לפיכך יש שתי פעולות בהן המשטרה נדרשה להחזיק בצו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים.**

המשטרה מסרה מסמך מספק של כלי טכנולוגי שהוכן בעקבות בקשת המשטרה בינואר 2025 וממנו עולה הפעולה הנוספת שלא הופסקה מתבצעת באמצעות פעולה שאינה מוגדרת כהאזנת סתר על פי חוק.

יצוין כי התייחסות הספק לגבי הכלי הטכנולוגי מינואר 2025 משקפת מצב דברים שונה מאשר מה שהיה נהוג בשנת 2015 כעולה ממסמכי החברה שהוחזקו על ידי המשטרה.

(2) בנוגע לשתי הפעולות הדורשות החזקת צו נתוני תקשורת: לאחר שיח מול צוות הביקורת בדצמבר 2024, בפברואר ובאפריל 2025 המשטרה מסרה שהיא מסכימה שנדרש להחזיק צו נתוני תקשורת ביחס לשתי הפעולות. עוד היא מסרה כי יש מקרים בהם תיידרש החזקה של צווים נוספים במקביל.

**משרד מבקר המדינה מצא כי המשטרה חייבת להחזיק מכוח חוק צו נתוני תקשורת בעת ביצוע שתי פעולות במסגרת בדיקת ההיתכנות.**

בעקבות הממצאים האמורים בדבר נחיצות החזקה בצווים בעת ביצוע בדיקות היתכנות, משרד מבקר המדינה דגם 31 בדיקות היתכנות מתוך יומני המבצעים של המשטרה. בבדיקה נבחנו יומני המבצעים של המשטרה שהכינו המפעילים בזמן אמת. כמו כן, נבדקה המערכת לניהול צווים, ואותרו צווים שנוגעים במישרין למכשירי הקצה שעליהם בוצעו בדיקות היתכנות<sup>76</sup>.

המשטרה בתשובתה העבירה התייחסות פרטנית לכל אחד מהמקרים, וציינה כי לעמדתה לאחר בחינת 31 המקרים - רק במקרה אחד היא נדרשה להחזיק בצו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים. משרד מבקר המדינה בחן את טענות המשטרה. בין היתר, נמצא: בשלושה מקרים המשטרה טענה כי לא בוצעה פעולה מסוימת, אבל, אין ביסוס לטענה זו משום שצוות הביקורת מצא במסמכי המשטרה כי במקרים אלו, הפעולה נרשמה על ידי המפעיל בזמן אמת ביומני המבצעים; במקרה אחד נוסף לא פורטו ביומן המבצעים הפעולות שבוצעו במסגרת בדיקת ההיתכנות, וגם המשטרה לא מצאה מידע בעניין זה. לפיכך, משרד מבקר המדינה מצא כי לא ניתן לקבוע אילו פעולות בוצעו, אם נדרש היה להחזיק בצו בעת ביצוע הבדיקה, ואם כן - מאיזה סוג.

להלן יוצג פילוח של מקרים שבהם בוצעו בדיקות ההיתכנות לפי סוג הצו שבו החזיקה המשטרה בזמן ביצוע הבדיקה ובהתאם לשאלה האם המשטרה נדרשה להחזיק צו באותה העת:

76 מתוך יומני המבצעים נדגמו 108 יעדים באופן אקראי ובנוגע ל-31 מהם נמצא כי בוצעה כלפיהם בדיקת ההיתכנות. דגימה זו אינה דגימה מייצגת.

לוח 2: מספר המקרים שבהם בוצעו בדיקות ההיתכנות וסוגי הצווים שבהם החזיקה המשטרה בעת הבדיקה, לפי דגימת משרד מבקר המדינה

מספר המקרים	סוג הצו שבו החזיקה המשטרה בעת ביצוע בדיקת ההיתכנות	סוג הצו הנדרש בהתאם לסוג הפעולה
2	צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים	צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים
5	צו האזנת סתר לשמע	
7	ללא צו	
1	צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים	לא נדרש צו
8	צו האזנת סתר לשמע	
3	צו נתוני תקשורת	
4	ללא צו	
1	צו האזנת סתר לשמע	לא ידוע
31	סך הכול	

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי כאשר ביצעה המשטרה בדיקות היתכנות לביצוע האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים בשנים 2019 - 2021 היא נהגה להשתמש בכלים טכנולוגיים המיועדים לביצוע האזנת סתר. אחד מהכלים הללו מקיים בעת ביצוע בדיקת ההיתכנות פעולה המהווה האזנת סתר המצריכה החזקת צו האזנת סתר כדין בטרם ביצעה, ובלא שהיה בידי המשטרה צו שכזה. פרקטיקה זו, לפיה בדיקת ההיתכנות מתבצעת ללא צו מסוג כלשהו, אף הייתה מעוגנת בנהלי המשטרה. משרד מבקר המדינה ערך דגימה אקראית של 31 בדיקות היתכנות ומצא כי 13 מהן היו לא תקינות: המשטרה ביצעה 12 האזנות סתר בלא שהחזיקה צו מתאים להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים (39%), ובמקרה אחד אין המשטרה יודעת אילו פעולות בוצעו בבדיקת ההיתכנות ולפיכך לא ניתן לקבוע אם נדרש היה להחזיק צו בעת ביצוע בדיקת ההיתכנות. עוד יוער כי המשטרה מסרה בתשובתה מיוני 2024 כי היא ביצעה את אחת מהפעולות לבדיקת ההיתכנות שהתבצעה תוך שימוש בכלי טכנולוגי מסוים, במשך תקופה, ללא יכולת שחזור האירועים וללא החזקת צו האזנה לתקשורת בין מחשבים. פעולה זו, שהמשטרה לא מסרה פרטים למשרד מבקר המדינה על טיבה והיקפה, היא פעולה אסורה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא פועלת לעיגון הליך בדיקת ההיתכנות המבוצע על ידי מפעילים בהנחיות. כמו כן, היא מסרה למבקר המדינה את נוסחי ההנחיות האמורות.

עוד נמצא כי גם בהנחיות העדכניות שהכינה המשטרה אין אזכור לצורך בהוצאת הצווים הנדרשים לפני ביצוע בדיקות ההיתכנות בהתאם לכל סוג בדיקה. עוד עולה כי יש סוגי בדיקות היתכנות שמבוצעות על ידי המשטרה אך לא מוזכרות בהנחיות הללו.

מסקירה של הנחיה שהכינה המשטרה בינואר 2024 בנושא הפעלת כלי טכנולוגי מסוים נרשם כי ניתן לבצע פעולה מסוימת הנוגעת לנתוני תקשורת אך לא צוין בהנחיה כי נדרש להחזיק לשם כך צו. למעשה, אזכור נחיצות הצו מופיע רק לאחר סיום ביצוע בדיקת ההיתכנות.

המשטרה מסרה בהתייחסותה מפברואר 2025 כי בדיקות ההיתכנות שמופיעות בהנחיות הללו הן רק אלו שבאחריות מפעילי הכלים, ובדיקות היתכנות שלא מבוצעות על ידם לא יופיעו שם. בבדיקות היתכנות שבאחריות המפיקים הפעולה מתבצעת על ידי מפיק לאחר שהוא מחזיק בצו מתאים והדבר ייקבע בהנחיה נוספת בנושא.

נמצא כי בניגוד לטענות המשטרה, ההנחיה האמורה, שעדיין לא אושרה והופצה נכון לינואר 2025, לא כוללת התייחסות לסוגי בדיקות ההיתכנות הרלוונטיות ואילו צווים נדרש להחזיק

בכל אחת משיטות הבדיקה. כמו כן, ההנחיה למפעיל אינה מפנה אותו להנחיה שבאחריות המפיק.

**יוצא אפוא כי תשתית ההנחיות שעליה עמלה המשטרה במהלך תקופת הביקורת הייתה חלקית: התשתית לא כללה פירוט של כל סוגי בדיקות ההיתכנות והגורם האחראי להן; היא לא סנכרנה בין הנחיות למפעילים לבין הנחיות למפיקים; היא לא הפנתה את מפעילי הכלים והמפיקים לנהלים המשלימים; והיא לא כללה התייחסות לחובת החזקת צוויים בהתאם לסוג בדיקת ההיתכנות המבוקשת בהנחיות אליהן הפנתה. משכך, תשתית הנהלים של המשטרה למפעילים ולמפיקים לא נתנה לשוטרים הוראות ברורות ומלאות.**

לנוכח העובדה כי בחלק מהפעולות לביצוע בדיקת ההיתכנות המשטרה ביצעה פעולה הכוללת תקשורת בין מחשבים, על המשטרה לבצע בדיקות ההיתכנות המקיימות שיחה כהגדרתה בחוק האזנת סתר רק לאחר קבלת צו שיפוטי או היתר כדין. כמו כן, עליה לוודא כי בדיקות ההיתכנות המתבצעות לפי חוק נתוני תקשורת נעשות בעודה מחזיקה בהיתר כדין במקרים המתאימים. על המשטרה לעגן את הדרישה להחזקת צוויים לפני בדיקות ההיתכנות בנהליה ולסנכרן בין ההנחיות כך שבכל אחת מהנחיותיה יוזכרו סוגי הבדיקות הקיימות, הגורם האחראי להן והצוויים שצריך להחזיק בכל אחת מפעולות בדיקת ההיתכנות.

## ב. פירוט שלושת נדבכי היסוד בבקשה: עילת ההאזנה, יעד ההאזנה ורישום העבירות

לפי הדין, הפעלת האזנת סתר דורשת גיבוש צורך ענייני לשימוש בכלי זה. ראשית, יש לקבוע אם מתקיימת אחת מעילות הבקשה לצו האזנת סתר<sup>77</sup> - גילוי, חקירה או מניעה של עבירת פשע<sup>78</sup>; גילוי או תפיסה של מבצע עבירת פשע; וחקירה לצורכי חילוט רכוש הקשור בעבירת פשע. על סמך עילת ההאזנה ניתן לקבוע, הלכה למעשה, אם יש צורך ענייני בהאזנת הסתר. כמו כן, בחירת עילת ההאזנה משפיעה על אופן רישום העבירות הרלוונטיות לבקשה וכן על קביעת יעדי ההאזנה.

יוצא אפוא כי יש שלושה נדבכי יסוד לבקשה בעלי זיקה שאינה ניתנת לניתוק: עילת ההאזנה, יעדי ההאזנה ורישום העבירות שבהן עוסקת הבקשה. בחינה של מכלול הנדבכים הללו ושל הזיקה ביניהם נדרשת לצורך קבלת החלטה בדבר תכליתה של האזנת הסתר, נחיצותה והאפקטיביות שלה.

נוסף על כך, לפי הדין, יש לוודא שהבקשה לצו האזנת סתר נשענת על תשתית מבוססת, דהיינו על נתונים אמין ומהותיים שנאספו, הנוגעים לעניין<sup>79</sup>. לפי נוהלי המשטרה ותקנות בקשה להיתר האזנה<sup>80</sup> אלה הם השיקולים לגיבוש הצורך בהאזנת הסתר: חומרת העבירה, ביסוס מספק של ראיות לחשד שבוצעה עבירה, הסיכוי לאיסוף ראיות באמצעות האזנת הסתר והקשר בין יעד ההאזנה (האדם המואזן) לעבירה.

יצוין כי הכנת בקשה להאזנת סתר דורשת מהשוטר למלא טופס מקוון במערכת לניהול צוויים, שבאמצעותה ניתן להפיק את הבקשה, ובכלל זה עליו למלא פרטים באמצעות המערכת, כגון, עילת האזנה, יעדי ההאזנה, העבירות המיוחסות להם, וכיו"ב. נוסף על הבקשה לצו, המערכת הממוחשבת מפיקה את מסמך נימוקי הבקשה<sup>81</sup> המצורף לבקשה ומפרט את הראיות המינהליות המבססות אותה.

סעיף 6(א) לחוק האזנת סתר.

<sup>77</sup> **עבירת פשע** - עבירה שנקבע לה עונש (מרבי) חמור ממאסר לתקופה של שלוש שנים. ראו סעיף 24 לחוק העונשין. בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת (פורסם במאגר ממוחשב).

<sup>79</sup> טופס 1 לתקנות האזנת סתר (בקשה להיתר האזנה), התשס"ז-2007, לפי תקנה 2(א) לתקנות, המפנה להוצאת בקשה להיתר האזנת סתר מכוח סעיף 6 לחוק האזנת סתר.

<sup>80</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

77

78

79

80

81

**(1) רישום עילת ההאזנה**

כאשר עילת ההאזנה היא גילוי או תפיסה של העבריין, נדרש שהבקשה להאזנת סתר תתמקד בעבירה העיקרית שביצע העבריין, אף אם התבצעו עבירות נלוות נוספות במסגרת הפרשייה. כאשר עילת ההאזנה היא חקירה, מניעה או גילוי של עבירות וכן חילוט רכוש הקשור בעבירת פשע, נדרש שהבקשה תתמקד בעבירה הקונקרטית שאותה מבקשים לגלות - בין שמדובר בעבירה העיקרית בפרשייה שאותה ביצע העבריין ובין שמדובר בעבירה נלווית בפרשייה. מיקוד הבקשה באמצעות קביעת עילת האזנה יחידה, ככל הניתן - נדרש לשם הפחתת הפגיעה בפרטיות מחד גיסא<sup>82</sup>, ושיפור בחינת אפקטיביות האזנת הסתר מאידך גיסא<sup>83</sup>. יודגש כי מיקוד הבקשה בעילה יחידה אינו משפיע על חובת המשטרה לפרט בנימוקי הבקשה את תמונת העבירות המלאה.

בשנים 2019 - 2021 הכינה המשטרה כ-14,000 בקשות לצווי האזנת סתר. בתרשים שלהלן מפורט מספר הבקשות בפילוח לפי עילות הבקשה לצו:

בביצוע ההאזנה מול הפגיעה הצפויה ביעד ההאזנה וסביבתו. מסמך זה מצורף לבקשה המוגשת במעמד צד אחד, ולאחר הגשת כתב אישום נבחנת הטלת חיסיון על כולו או על חלקו.

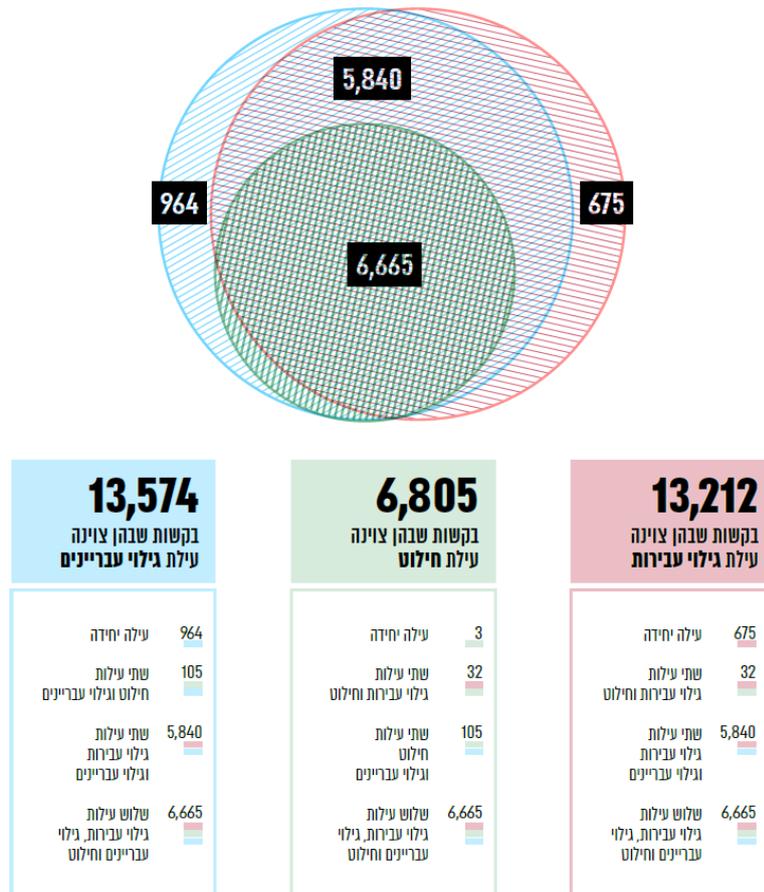
ראו לעניין זה **דוח מבקר המדינה משנת 2004**, עמ' 297.

אחת ממוסכמות היסוד בתורת המודיעין של המשטרה היא כי בחירה נכונה של כלי לאיסוף מודיעין תורמת תרומה מכרעת ליעילות הכיסוי המודיעיני. הבחירה מתבססת על כמה שיקולים, ובהם המשאבים העומדים לרשות המשטרה. לפיכך, המשטרה חייבת לבחון את הדרכים לניצול יעיל וחסכוני של המשאבים הקיימים ואת הצורך להימנע משימוש באמצעים יקרים שלא לצורך או להימנע משימוש באמצעים כפולים לאותה המטרה. בשנת 2005 עמד צוות לבנת משיח על החשיבות שבמדידת אפקטיביות השימוש בהאזנת הסתר. היעילות נבחנה בדיעבד ומטרת בחינתה, לדברי הצוות, היא להבטיח שימוש מושכל במשאבי המשטרה. ראו לעניין זה **דוח לבנת משיח**, עמ' 23.

82

83

תרשים 8 : מספר הבקשות לצווי האזנת סתר בפילוח לפי עילת ההאזנה,  
2021 - 2019



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי המשטרה נוהגת לציין ברוב המכריע של הבקשות (12,642 שהן 89% מסך כל הבקשות)<sup>84</sup> 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<sup>85</sup>. יוצא אפוא כי המשטרה אינה מציינת באופן ממוקד את העילה שלשמה נדרשת האזנת הסתר - גילוי עבירות או גילוי עבריינים או חילוט. אי-ציון ממוקד של עילת ההאזנה, מקשה על הגורם המאשר לבחון את נחיצות ההאזנה ואת יעילותה. יתרה מזו, מיקוד כל אחת מהבקשות בעילה הספציפית הנוגעת לה תסייע בניתוח מדדי הביצועים בתחום האזנות הסתר, ובין היתר תאפשר לבדוק אם איסוף הראיות באמצעות האזנת הסתר צלח בהתאם לעילת ההאזנה שהתבקשה. דפוס התנהלות זה הופך את הליך מילוי הבקשה לתהליך טכני, אף שמדובר בהליך מהותי ורגיש.

המשטרה מסרה בתגובתה כי אין הגבלה בחוק על מספר העילות שניתן לציין בבקשה, וכי הנחיצות הקונקרטית בהאזנה מפורטת בבקשה, וכי חלה חזקה על תקינות הבקשה מעצם אישורה על ידי בית המשפט. עוד היא ציינה כי כאשר מוגשת בקשה להאזנת סתר בראשית

<sup>84</sup> 12,642 (89%) מתוך 14,284 בקשות.

<sup>85</sup> 3 בקשות חילוט, 675 בקשות לגילוי עבירות ו-964 בקשות לגילוי עבריינים. בסך הכול: 1,642 (11%) מתוך 14,284 בקשות.

החקירה, קשה למשטרה להפריד ולמקד את העילות, וכי הדרישה להפרדה היא מלאכותית. למשל, בשלב שבו חשוד בביצוע עבירה נמצא בבריחה לא נעצרת החקירה, ולצד משימתה של המשטרה לפענוח העבירה מוטלת עליה גם משימת איתורו של החשוד.

**יש חשיבות למיקוד הבקשות, ככל האפשר, בראשיתה של החקירה גם בשלבים בהם החקירה לוטה בערפל. עם התקדמות החקירה, הגשת בקשות להארכת האזנת הסתר והתמשכות ביצוע האזנות בפועל, נדרשת המשטרה להצדיק את הפגיעה המצטברת והמתמשכת בפרטיות הנובעת מהגשת הבקשות להארכת הצווים ביתר שאת, ומשכך עליה למקד את הצורך לשמו נדרשת האזנה - כלומר, עילת האזנה. מוצע כי המשטרה תגדיר בנהליה את המאפיינים הייחודיים של כל אחת מעילות האזנה המצוינות בבקשה וכן תכלול בנהלים אלה דרישה להקפיד על בחירת עילה יחידה בבקשה, למעט במקרים חריגים בהם תיבחר עילה מרכזית אחת והעילות הנוספות יהיו עילות משנה.**

## (2) רישום העבירות

בהתאם לתקנות בקשה להיתר האזנה, להמלצות צוותים ממשלתיים ולהמלצות שהובאו בדוחות מבקר המדינה, יש לציין בבקשה את כל העבירות (העבירה העיקרית או העבירה הנלווית)<sup>86</sup> שיש להן זיקה לבקשה ואין להתייחס לעבירות המיוחסות לגורמים שבהם עוסקת הבקשה בלשון כללית או בלשון שאינה מפורשת.<sup>87</sup>

המלצות אלו עוגנו בנוהלי המשטרה, ולפיהם על היחידה המזמינה את האזנת הסתר לפרט בבקשתה את השיקולים שעל בסיסם גובש הצורך בביצוע האזנה.

לאופן רישום העבירות חשיבות רבה, מכמה טעמים: (א) לאחר שאושרה האזנת הסתר, תוצריה קבילים כראיה בהליך הפלילי להוכחת כל עבירה, גם עבירות שאינן פשע ואין להן זיקה למטרה הראשונית שלשמה אושרה האזנה, בהתאם למגבלות החוק<sup>88</sup>; (ב) כלל תוצרי האזנה עשויים לשמש ראיות מינהליות (מודיעיניות); (ג) כדי לאזן בין הפגיעה בזכויות יעד האזנה לבין חומרת העבירה נדרש להבהיר את הזיקה בין העבירה לבין יעדי האזנה בהתאם למעמדם (המבצע העיקרי, שותף עקיף, קורבן, קטיף וכיו"ב) ולמקד את הבקשה.<sup>89</sup>

המשטרה נוהגת לציין בבקשותיה את כלל העבירות שבוצעו במסגרת האירוע הפלילי שבעניינו מתבקשת האזנת הסתר. כמו כן, היא נוהגת להבחין בין העבירה העיקרית המיוחסת לגורם שבו עוסק הצו ומופיעה בראש טופס הבקשה לבין עבירות אחרות שאינן בהכרח מסוג פשע ולא מפורטות בצו אלא במסמך נימוקי הבקשה המצורף לבקשה.

<sup>86</sup> **העבירה העיקרית** - העבירה שלשמה בוצעו הפעולות הפליליות של העבריין, לרבות העבירה החמורה ביותר, אם מדובר בסדרה של עבירות אשר בוצעו באותה מסכת. **העבירה הנלווית** - עבירה המשמשת אמצעי עזר לביצוע העבירה העיקרית, למשל: **עבירות שיבוש** - כמפורט בסעיפים שלהלן בחוק העונשין, למשל סעיף 244 (שיבוש מהלכי משפט - עוון), סעיף 245 (הדחה בחקירה - פשע), סעיף 258 (סיוע לבריחה - פשע), סעיפים 260-261 (סיוע לאחר מעשה למי שאינו בן זוג או קרוב משפחה מדרגה ראשונה - עוון), וסעיף 262 (אי-מניעת פשע - עוון). יודגש כי לא ניתן לייחס עבירת סיוע לאחר מעשה לכל אדם; **עבירות הכנה וקשר** - כמפורט בסעיפים שלהלן בחוק העונשין, למשל סעיף 497 (הכנת עבירה בחומרים מסוכנים - עוון), סעיף 498 (מתן אמצעים לביצוע פשע - עוון), סעיף 499 (קשירת קשר לביצוע פשע מחוץ לישראל - פשע), סעיף 500 (קשירת קשר למעשים אחרים - עוון).

<sup>87</sup> תקנה 2(א) לתקנות האזנת סתר (בקשה להיתר האזנה), התשס"ז-2007; וטופס 1 בתוספת לתקנות. כמו כן, צוות לבנת משיח המליץ למשטרה לעגן את השיקולים הנדרשים לקבלת החלטה בדבר הגשת בקשה להאזנת סתר ולתעדה בנימוקי הבקשה. ראו: **דוח לבנת משיח**, עמ' 7-8. יש מקרים חריגים שבהם החשוד מעורב בארגון פשיעה שפעילותה מגוונת וקשה לצפות במועד הגשת הבקשה את היקף העבירות המלא שלו. במקרים אלו ניתן לרשום עבירות כלליות. עם זאת, המשטרה נדרשת לנמק בבקשה את הטעמים לרישום שכזה.

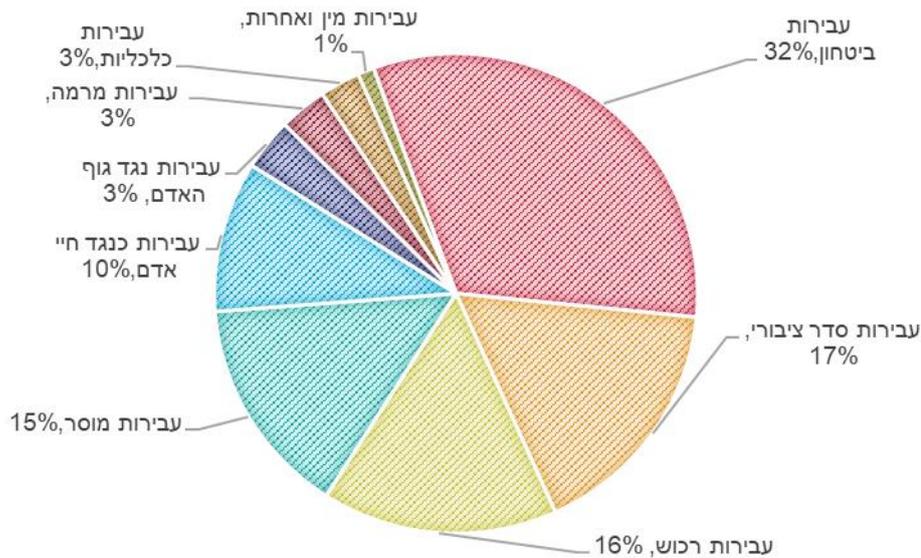
סעיף 13(ג) לחוק האזנת סתר.

<sup>88</sup> תקנה 2(א) לתקנות האזנת סתר (בקשה להיתר האזנה), התשס"ז-2007, וטופס 1 בתוספת לתקנות, וכן **דוח לבנת משיח**, עמ' 7-8; חוות דעת מבקר המדינה משנת 2010, עמ' 15; **דוח מבקר המדינה משנת 2004**, עמ' 281.

<sup>89</sup>

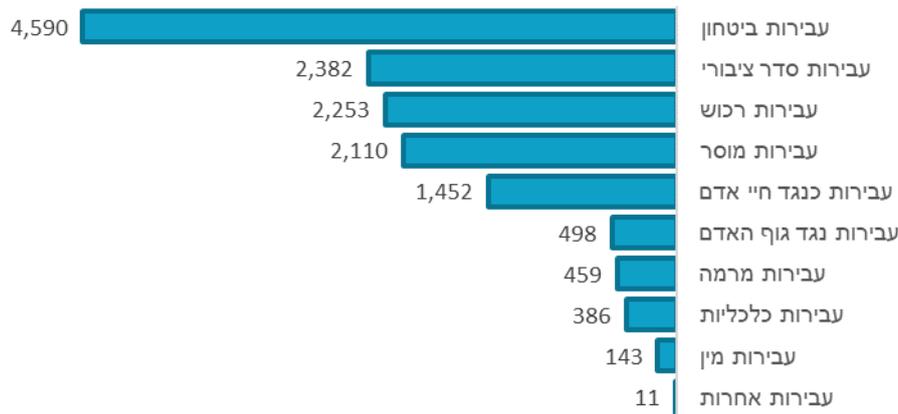
משרד מבקר המדינה מייין את הבקשות להאזנות סתר שהכינה המשטרה בשנים 2019 - 2021 לפי שכיחות העבירה העיקרית המפורטת בבקשה ולפי סוג הבקשה שהוכנה: בקשה להאזנת סתר לשמע או לתקשורת בין מחשבים. לשם הנוחות, העבירות העיקריות קובצו לקבוצות עבירה סטטיסטיות<sup>90</sup>. להלן תרשימים המציגים נתונים אלו:

תרשימים 9 ו-10: שיעורן ומספרן של הבקשות לצווי האזנת סתר לפי שכיחות קבוצת העבירה העיקרית שצוינה בבקשה, 2019 - 2021<sup>91</sup>



<sup>90</sup> **קבוצת עבירה סטטיסטית** - קבוצה שבה מקובצות כמה עבירות בעלות מאפיינים משותפים כדי להקל את ביצוע הניתוח הסטטיסטי של תופעות פשיעה. זאת לנוכח היעדר הגדרה לאומית או בין-לאומית אחידה לתופעות הפשיעה השונות. קבוצת העבירה הסטטיסטית בדוח זה נקבעה בהתאם לסיווג שבוצעה המשטרה במאגרי הנתונים הנמצאים בחזקתה ולפיהם היא מכינה את השנתונים הסטטיסטיים שלה. ראו לעניין זה משטרת ישראל, **השנתון הסטטיסטי לשנת 2021** (2022).

<sup>91</sup> **עבירות ביטחון** - כוללות בין היתר עבירות אמל"ח, עבירות מרד, הסתה והסתננות. דירוג חומרת העבירה - 1; **עבירות סדר ציבורי** - כוללות בין היתר תקיפה והכשלה של שוטר, קטטות, איומים ושוחד. דירוג חומרת העבירה - 2; **עבירות רכוש** - כוללות בין היתר שוד, התפרצות, גניבה והצתה. דירוג חומרת העבירה - 7; **עבירות מוסר** - כוללות בין היתר עבירות סרסרות ושידול למעשי זנות, שימוש וסחר בסמים. דירוג חומרת העבירה - 6; **עבירות כנגד חיי אדם** - כוללות בין היתר עבירות רצח, ניסיון לרצח, הריגה וגרימת מוות ברשלנות. דירוג חומרת העבירה - 3; **עבירות נגד גוף האדם** - כוללות בין היתר עבירות חבלה גופנית חמורה ותקיפה. דירוג חומרת העבירה - 4; **עבירות מרמה** - כוללות בין היתר עבירות זיוף, מרמה ועושק. דירוג חומרת העבירה - 8; **עבירות כלכליות** - כוללות בין היתר עבירות הקשורות בפיקוח כלכלי ובקניין רוחני ועבירות פיסקליות. דירוג חומרת העבירה - 9; **עבירות מין** - כוללות בין היתר עבירות אינוס, מעשה מגונה והטרדה מינית. דירוג חומרת העבירה - 5. חומרת העבירות נקבע בהתאם למפתח חומרת העבירות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן התרשימים עולה כי קבוצות העבירות שבעניינן נעשה השימוש השכיח ביותר בהאזנות סתר הן קבוצת העבירות בתחום הביטחון וקבוצת העבירות בתחום הסדר הציבורי (4,590 מקרים בקשות להאזנת סתר שבהן העבירה העיקרית היא עבירת ביטחון שהן 32% מתוך סך הבקשות ו-2,382 בקשות שבהן העבירה העיקרית היא עבירה מתחום הסדר הציבורי שהן 17% מתוך סך האזנות הסתר). עוד עולה כי בקבוצות העבירות הללו גם נעשה השימוש הרב ביותר בבקשות להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים. כמו כן, קבוצות העבירות שבהן השימוש בהאזנות סתר לתקשורת בין מחשבים גדול יחסית מהשימוש בהאזנת סתר לשמע הן קבוצות עבירות המין, המרמה והעבירות הכלכליות.

בהמשך יעסוק הדוח בזיקה בין נדבך רישום העבירות לבין שני הנדבכים הנוספים - עילת ההאזנה ויעד ההאזנה.

### (3) רישום יעד ההאזנה

לפי הדין, בהיתר האזנת סתר יצוין תיאור זהותו של יעד ההאזנה, דהיינו האדם אשר ההאזנה לשיחותיו הותרה. יעד האזנה עשוי להיות חשוד בביצוע העבירה בפרשייה המפורטת בבקשה או גורם מעורב בפרשייה<sup>92</sup>.

הבקשה לצו היא המסמך הרשמי המבסס את סמכות המשטרה לבצע האזנת סתר, ולכן יש לנסח בקפידה, בדייקנות ובהתאם לדרישות הדין<sup>93</sup>. זהות יעד ההאזנה היא פרט יסודי ובסיסי, ולכן אם היא ידועה מראש יש לציין בבקשה לצו<sup>94</sup>. הדברים מקבלים משנה תוקף לנוכח העובדה שבית המשפט מאשר את הבקשה ונותן את הצו על גבי טופס הבקשה

<sup>92</sup> מעורב - אדם הקשור לעבירה או שעשויים להיות לו מידע, מסמכים או חפצים הנוגעים לעבירה והוא אינו חשוד בביצועה. בענייננו - הוא אינו קורבן או חשוד בביצוע עבירה כמבצע עיקרי או כשותף עקיף.

<sup>93</sup> מטבע הדברים, מסמך רשמי יש לנסח בקפידה, בדייקנות ובשפה ראויה. למשל, ראו תפיסת פרקליט המדינה בנושא ניסוח כתב אישום, הנחיית פרקליט המדינה מס' 3.1 - הכנה וניסוח של כתב אישום (מ-25.4.91), עודכן ב-30.9.21). הדרישה לדיוק בעובדות הנמסרות לבית המשפט היא ממוסכמות היסוד בנוגע לכללי האמון החלים בין בית המשפט לבין ציבור עורכי הדין. ראו לעניין זה על"ע 4095/99 זאב קובלר עורך דין נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד נה(4) 11 (מ-23.5.01), פסקה 7 מפי כבי השופט (בדימוס) אליהו מצא: "הצהרה עובדתית הנמסרת לבית המשפט מפי עורך דין - אף בדברים על-פה באולם המשפטים, לא כל שכן בתצהיר כתוב וחתום - מתקבלת, בדרך כלל, כאמת בדוקה ומוסמכת. ביסוד האמון שבית המשפט רוחש להצהרות פרקליטים ניצבת ההנחה, שעורך דין העושה את מלאכתו נאמנה אינו מצהיר על עובדה אלא לאחר שבדק ונוכח באמיתותה. הצהרה עובדתית בלתי נכונה מפי עורך דין... פוגעת ביסודותיו של אמון זה, שקיומו חיוני לפעילות בתי המשפט ולשמירה על נורמות ההתנהגות המקובלות".

<sup>94</sup> סעיף 6 לחוק האזנת סתר.

שהוכן על ידי המשטרה ועל פי הפרטים שהוזנו על ידה במקום שיועד לכך ולכן חשוב להבין מטופס הבקשה מיהו יעד ההאזנה.

לפי תורת המודיעין של המשטרה<sup>95</sup>, אחד החסמים העיקריים בפעילות סיכול הפשיעה היא תחכום העבריינים ויכולתם למנוע איסוף ראיות הקושרות אותם לעבירה. ככל שהיכולת הסיגינטית של גורמים עברייניים הופכת מתוחכמת יותר, גובר הצורך לבצע האזנות סתר למעורבים הרחוקים יותר מליבת האירוע<sup>96</sup>.

כאמור, בשנים 2019 - 2021 הכינה המשטרה בקשות הנוגעות ל-9,425 יעדי האזנה שזהותם ידועה, ול-3,111 יעדי האזנה שזהותם אינה ידועה - בסך הכול כ-12,500 יעדי האזנה. להלן יוצג פילוח של מספר יעדי ההאזנה (המזוהים ושאינם מזוהים) לפי שנת הגשת הבקשה<sup>97</sup> בעניינם ולפי מאפייני האדם: חשוד<sup>98</sup> או "מואזן"<sup>99</sup>.

לוח 3: יעדי האזנה שזהותם ידועה

השנה	מאפיין היעד		בסך הכול
	מספר החשודים	מספר המואזנים שאינם חשודים	
2019	3,316	134	3,450
2020	3,514	149	3,663
2021	3,556	158	3,714
תלת-שנתי	9,012	413	9,425

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 4: יעדי האזנה אלמוניים

השנה	מאפיין היעד		בסך הכול
	מספר חשודים	מספר המואזנים שאינם חשודים	
2019	694	11	705
2020	1,016	21	1,037
2021	1,310	59	1,369
תלת שנתי	3,020	91	3,111

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי המשטרה הגדירה כחשודים 9,012 יעדי האזנה מזוהים מתוך 9,425 יעדי האזנה וכ-3,020 יעדי האזנה בלתי מזוהים מתוך 3,111 יעדי האזנה (כ-95% מיעדי ההאזנה).

משטרת ישראל, תורת המודיעין של משטרת ישראל, התשס"ג - ינואר 2003

חות דעת מבקר המדינה משנת 2010, עמ' 10.

יש אנשים שמתבקשת האזנה נגדם בכל שנה. אדם שזהותו ידועה ייספר בכל שנה שבה הוא, אך ייספר פעם אחת בלבד בסכום יעדי ההאזנה התלת-שנתי. לפיכך חיבור נתוני יעדי ההאזנה בכל שנה גדול מסכום יעדי ההאזנה התלת-שנתי. אשר ליעדי האזנה אלמוניים, לא ניתן לדעת אם יעדי ההאזנה חוזרים ונשנים בכל שנה, ולכן חיבור נתוני יעדי ההאזנה בכל שנה שווה לסכום יעדי ההאזנה התלת-שנתי.

חשוד - מי שהתעורר חשד כלפיו כי ביצע עבירה, ראו לעניין זה סעיף 1 לחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), התשס"ב-2002.

מואזן - מי שאינו חשוד באירוע הפלילי, אלא מעורב שרחוק מליבת האירוע (קורבן עבירה, סיען, קרוב משפחה של עבריון נמלט וכיו"ב).

95

96

97

98

99

ככלל, שוטר ממלא את טופס הבקשה ונימוקי הבקשה באמצעות המערכת לניהול צווים ומפרט את יעדי ההאזנה<sup>100</sup> והאמצעים המואזנים<sup>101</sup> כדלקמן:

- ראש טופס הבקשה - סעיף 1: ככלל, השוטר ממלא את פרטיהם של יעדי האזנה המוגדרים חשודים.
  - ראש טופס הבקשה - סעיף 1(א): השוטר יכול לציין את פרטיהם של יעדי האזנה נוספים, ואולם, רק במקרים מועטים שאותרו על ידי משרד מבקר המדינה, השוטר נוהג למלא את סעיף 1(א) ולציין בו זהות של יעד האזנה במעמד "מואזן" (שאינו חשוד).
  - ראש טופס הבקשה - סעיף 1(ב): השוטר ממלא את פרטי האמצעים המואזנים. ואולם, רק במקרים מועטים שאותרו, השוטר הרחיב את האמור בסעיף 1(ב) וציין לצד האמצעי המואזן את זהות יעד ההאזנה ("מואזן" או חשוד) שעושה שימוש במכשיר.
  - נימוקי הבקשה - השוטר יכול לציין את פרטי יעדי ההאזנה שמוגדרים "מואזן" (שאינו חשוד).
- יוצא אפוא כי פרטיהם של יעדי האזנה המוגדרים כ"מואזנים" (שאינם חשודים) שמורים במערכת לניהול צווים אך בדרך כלל אינם מפורטים בראש הבקשה לצו והם יופיעו ככלל בנימוקי הבקשה בלבד. להלן דוגמא לבקשה:

תמונה 1: תצלום של בקשה לצו האזנת סתר שלא מצוינים בה פרטיהם של כל יעדי ההאזנה

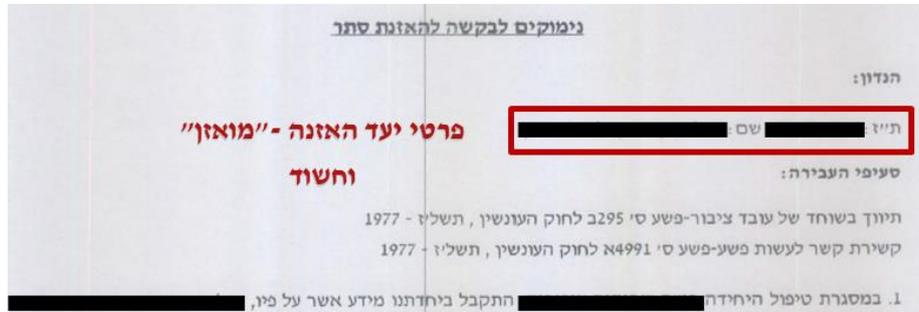
המקור: משטרת ישראל.

<sup>100</sup> **יעד האזנה** - האדם שכלפיו מופעלת ההאזנה. **מעמד יעד האזנה** - נקבע לפי זיקתו של האדם לעבירות העיקריות באירוע הפלילי, ולעיתים אף להתגבשותן של עבירות נוספות עצמאיות מתחום שיבוש מהלכי המשפט. יעד האזנה עשוי להיות חשוד, עבריין או מבצע העבירה, קורבן עבירה, מסייע לביצוע דבר עבירה, וכן בעל הגנה מיוחדת על פי דין, כגון קטין, אדם עם מוגבלות וכיו"ב.

<sup>101</sup> **אמצעי מואזן** - המכשיר או המקום הפיזי שכלפיו מופעלת ההאזנה.

מכל מקום, פרטי כלל היעדים, "מואזנים" וחשודים, מצוינים בנימוקי הבקשה. להלן דוגמה למסמך נימוקי הבקשה:

### תמונה 2: תצלום של נימוקי הבקשה להאזנת סתר



המקור: משטרת ישראל.

משרד מבקר המדינה בחן את נוסח הבקשות המוגשות לבית המשפט, את נוסח נימוקי הבקשות ואת נוסח צווי בית המשפט החתומים. מבדיקת הנוסחים עולה כי המשטרה נוהגת לרשום את זהות יעד ההאזנה שהוא במעמד "מואזן" ואינו חשוד רק במסמך הנימוקים. יוצא אפוא כי יש יעדי האזנה שבכוונת המשטרה להאזין להם, אבל בבקשות שהיא מכינה הם לא מפורטים בראש טופס הבקשה רק משום שאינם חשודים בעבירות מושא הפרשייה.

**משמעות הדבר בפועל היא כי המשטרה נוהגת לרשום את זהות יעד ההאזנה שהוא חשוד בפרשייה בראש הבקשה, אף אם אין בכוונתה להאזין לו.**

המשטרה מסרה בתשובתה כי מבנה הטופס נקבע בתקנות ולא ניתן לשנותו, וכי לפי הטופס בראש הבקשה יצוין שמו של החשוד ולא שמו של יעד ההאזנה, וכי "התקנות קובעות, ברחל בתך הקטנה, כי בראש הבקשה יצוין שם החשוד בביצוע העבירות". כמו כן, המשטרה מסרה כי "צריך היה לכתוב את נשואי הבקשה כמואזנים ולא כחשודים בצו. עם זאת, מקריאת נימוקי הבקשה לצו ואף גם בחלק מהצווים בעמוד הפרוטוקול והחלטת השופט, סיפור המעשה ומעורבות נשואי הבקשה הובהרו כדבעי ולכן מבחינה מהותית צווים אלו תקינים".

משרד מבקר המדינה מציין, כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2004<sup>102</sup> נכתב בנושא מיקוד הבקשות להיתר להאזנת סתר כי יעד ההאזנה אותו יש לפרט בטופס אינו חייב להיות החשוד בביצוע העבירה: "הצורך להגביל את הפגיעה בפרטיות ולצמצמה לצורכי פעולות חיוניות מחייב למקד את הבקשה להיתר, ככל האפשר, באדם מסוים ובעבירה שהוא חשוד בביצועה או שאת ביצועה מבקשים למנוע, ולהימנע ככל האפשר מהגשת בקשות להאזנות נרחבות. בטופס שנקבע יש לרשום, בין היתר, את מהות החשד וסעיף העבירה, את שמו של האדם שבקשר אליו יש בידי המשטרה מידע (בדרך כלל החשוד) וכן את שמו של האדם שלשיחותיו מתבקש ההיתר להאזנת הסתר..."<sup>103</sup>.

עוד מבהיר משרד מבקר המדינה למשטרה כי גם בטופס הבקשה המפורט בתקנות, שהוא טופס 1 בהתאם לתקנה 2(א) לתקנות, כתוב כלהלן: "הואיל ובידי המשטרה מידע בקשר ל... (שם האדם ופרטים מזהים אם הם ידועים או פרטי מידע על המקום שבו מותקן הטלפון או המקום שלגביו מתבקשת ההאזנה, אף אם לא ידוע מראש מי החשוד אשר

דוח מבקר המדינה משנת 2004, עמ' 297 - 299.

באותה העת דוח הביקורת הפנה לנוסח הטופס שבתוספת לתקנות בתי המשפט (סדרי דין לעניין האזנת סתר), התשמ"ה-1985, אך חלק זה של נוסח הטופס כלל לא השתנה גם לאחר פרסום התקנות לבקשת האזנת סתר, ולכן דברים אלו יפים גם עתה.

לשיחותינו מתבקשת ההאזנה). לפיכך, ההאזנה המבוקשת בטופס דורשת את ה"אדם" ולא את ה"חשוד", ואילו כאשר מתבקשת ההאזנה ל"מקום" אזי ניתן שלא לדעת את זהות ה"חשוד" שלשיחותינו מתבקשת ההאזנה. יוצא אפוא כי החוק והתקנות מדברים בעד עצמם. לפיהם יש לציין את שם המואזן בראש הטופס גם אם הוא אינו חשוד.

**מבקר המדינה מעיר כי סעיף 6 לחוק האזנת סתר קובע שבהיתר (הניתן על גבי טופס הבקשה) יתוארו זהות האדם שההאזנה לשיחותיו הותרה, ולא בכדי. כמו כן, תקנות בקשה להיתר האזנה ונוסח הטופס אינם מגבילים באופן מפורש רישום של יעד האזנה במעמד "מואזן" בראש הבקשה, וכי הנוהל המשטרתי הרלוונטי מפרט אף הוא כי מילוי הבקשה נעשה בנוגע ל"מואזן" ואינו מגביל את הרישום לחשוד בלבד.**

בהתאם לחוק האזנת סתר ולתקנות בקשה להיתר האזנה, שלפיהם בהיתר ההאזנה יתוארו זהות האדם אשר ההאזנה לשיחותיו הותרה, על המשטרה לרשום בראש טופס הבקשה את יעדי ההאזנה להם היא מתכוונת להאזין ולא לרשום אותם רק בנימוקי הבקשה. אם המשטרה סבורה כי יש לבצע תיקון לתקנות בקשה להיתר האזנה, מוצע כי תתבצע עבודת מטה לעדכון נוסחי טופס הבקשה, נימוקי הבקשה וצו בית משפט, בשיתוף משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט. לאחריה יתוקנו התקנות.

#### (4) הזיקה בין שלושת הנדבכים

בדוח צוות לבנת משיח משנת 2005 נקבע כי אחד השיקולים שיש לשקול לפני קבלת ההחלטה בדבר האזנת סתר הוא מידת הקשר בין יעד ההאזנה לבין העבירה<sup>104</sup>. בעת שבית המשפט שוקל קשר זה הוא צריך לקבל תמונה ברורה של האירוע הפלילי על מכלול העבירות הפליליות שהתבצעו במהלכו, על העבירות הפליליות הנקשרות במישרין ובעקיפין לאדם שלגביו מתבקשת ההאזנה ועל מידת מעורבותו בהן. כל אלו עשויות לשפוך אור על תכלית ביצוע ההאזנה - גילוי פשע, גילוי עבריינים או חילוט רכוש הקשור בפשע, ומכאן על נחיצותה.

משרד מבקר המדינה מצא בבחינת הבקשות לצווים המוגשות לבית המשפט כי המשטרה אינה רושמת בראש טופס הבקשה את מעמד יעד ההאזנה (חשוד, קורבן, שותף עקיף וכיו"ב) ואת זיקתו לעבירות בפרשייה; וכי פרטיהם של יעדי האזנה נוספים, שאינם חשודים, מצוינים רק בנימוקי הבקשה ולא בראש הטופס. הגשת הבקשה באופן זה פוגעת ביכולת של בית המשפט לשקול את השיקולים הנדרשים ולבחון את מהות הבקשה ואת נחיצותה לגבי כל אחד מיעדי ההאזנה שאינם חשודים: שותפים עקיפים, קורבנות עבירה וקטינים.

רישום המשטרה את החשודים בפרשייה בלבד בראש טופס הבקשה גורר רישום שגוי של העבירות בראש הבקשה, אי-רישום יעדי האזנה שאינם חשודים בראש טופס הבקשה ואי עמידה על זיקתם לעילת ההאזנה והעבירות הרלוונטיות להם. לפיכך, תמונת האירוע הפלילי ודרך הצגתה לבית המשפט נפגמות: הבקשות היו נרחבות מדי ולא שיקפו את הצורך הענייני והברור בהאזנת הסתר, והמידע שצוין בהן לא ענה על השאלות הללו - למה צריך להאזין, למי צריך להאזין, והאם העבירות המיוחסות ליעד ההאזנה חמורות דיין כדי להצדיק את הפגיעה בפרטיותו. לכן, יכולתו של בית המשפט לקיים באופן מיטבי הליך לבחינת כל אחד מיעדי ההאזנה ולקבלת החלטה בעניינו נפגעה במידה ניכרת.

המשטרה מסרה כי על פי דין, לא קיים איסור לכלול בבקשה אחת כמה מעורבים בעלי מעמד שונה או זיקה שונה לעבירות, וכי היא נוהגת לפרט את כלל יעדי ההאזנה בנימוקי הבקשה. צירוף כלל המעורבים בבקשה אחת מאפשר לשקף לבית משפט את מלוא המידע.

ריבוי בקשות באותו עניין עשוי לגרום לעומס על בתי המשפט והמשטרה. באופן הזה נפרשת בפני בית המשפט על גבי בקשה אחת התמונה כולה, כך יכול בית המשפט לשקול את מלוא השיקולים בבואו להתיר או לדחות את הבקשה להאזנת סתר בנוגע לכל אחד מהיעדים שההאזנה מבוקשת לגביהם.

עוד מסרה המשטרה שלרוב שלב האזנת הסתר נעשה בראשיתה של חקירה, ובשלב זה עדיין לא ברור מה חלקם של אותם מעורבים, וכי קריאת נימוקי הבקשה, הפרוטוקול והחלטת השופט מלמדים את המשטרה שסיפור המעשה ומעורבות ומושאי הבקשה הובהרו כדבעי.

כמו כן מסרה המשטרה כי על הביקורת לערוך הבחנה בין האופן הטכני בו נכתב הצו לבין תוכנו המהותי; וכי היא "מציגה תמונה מלאה ומקיפה בבקשותיה להאזנות סתר, באופן אשר מביא בפני בית המשפט את התשתית העובדתית, המודיעינית ונסיבתית המלאה הנדרשת, על מנת שבית המשפט יוכל לשקול את מתן ההיתר למול הוראות החוק ותקנותיו. בקשות אלו עוברות ביקורת שיפוטית תחת ידיהם של נשיא בית המשפט או סגנו. לו סבר, נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו, כי קיים דופי בצווים או שמא קיימים פרטים חסרים בבקשה, הרי שלא היה מאשר אותם, או שהיה מציין בהחלטה כי יש צורך בפירוט נוסף. על כן אמירה לפיה משטרת ישראל מציגה תמונה מעורפלת מקוממת ואיננה נכונה. במסקנה זו, באופן עקיף, הביקורת למעשה מטילה ביקורת על נשיאי וסגני בתי המשפט המחוזיים. שכביכול שיקול דעתם המקצועי שגוי."

**מבקר המדינה מבהיר למשטרה כי הפערים בניסוח הבקשות הנוגעות ליעדי האזנה שאינם חשודים מלמדים על הצגת תמונה מעורפלת בבקשה הכוללת מספר יעדי האזנה במעמד שונה; על היעדר מיקוד בהגדרת הצורך בהאזנה ועל פגיעה באפקטיביות הבחינה של הבקשות עקב כך. היעדר חובה מכוח חוק אינה מפחיתה מחובתה של המשטרה להציג תמונה ברורה בראש טופס הבקשה בנוגע ליעדי ההאזנה המבוקשים, ואינה מפחיתה מן ההכרח להציג את הצורך הקונקרטי בהאזנה ליעדים מסוימים בראש טופס הבקשה נוסף על הצגת פרטי הפרשייה המלאה בנימוקי הבקשה, לרבות חשודים ומעורבים שאינם יעדי האזנה.**

מוצע כי המשטרה תכלול בנהליה דרישה להקפיד על הפרדה בין יעדי ההאזנה השונים תוך ציון מעמדו של כל יעד האזנה ובפרט ציון מעמדם של יעדי האזנה שאינם חשודים (שותפים עקיפים, קורבנות עבירה וקטינים). כמו כן, עליה לרשום בבקשה בנוגע לכל יעד האזנה בנפרד את הנימוקים הקונקרטיים להאזנה לו כדי להצדיק את הוצאת הצו, ובייחוד במקרים שבהם מבוקשת ההאזנה ליעדי האזנה שאינם חשודים. בין היתר, עליה לנמק את חיוניות ההאזנה דווקא ליעד זה ולא לגורמים אחרים המעורבים בפרשייה ולבחון אם אין חלופה (פעולת חקירה אחרת) שפגיעתה באותו אדם פחותה יותר.

יתרה מכך, חשיבות רישום נאות של יעדי האזנה מתחדדת לנוכח מקרים בהם המשטרה הצהירה על כוונה להאזין לצבר של יעדי האזנה אך לא מימשה כוונה זו, ומימוש הצו התבצע רק כלפי יעדי ההאזנה הרשומים בנימוקי הבקשה. בכך המשטרה עלולה להטעות את בית המשפט בשל דרך מילוי הבקשות.

מבקר המדינה עוד מבהיר כי הערות הביקורת בחלק זה אינן מופנות לבתי המשפט ולשופטים, אלא למילוי תפקידה של המשטרה בסיוע לבתי המשפט במלאכת עשיית הצדק ובניהול ההליך המשפטי כ"קצין בית המשפט". יוצא אפוא כי על המשטרה, המשמשת כ"קצין בית המשפט", לפרט את הזיקה של כל יעד האזנה לעבירות המפורטות בבקשה בהתאם לחוק האזנת סתר ותקנותיו.

## (5) מילוי והגשה של בקשות האזנה לשותפים עקיפים לביצוע עבירה

חוק העונשין מבחין בין שני סוגי המעורבות בביצוע העבירה: שותפות ישירה בביצוע העבירה העיקרית או שותפות עקיפה בביצועה<sup>105</sup>. ניתן לייחס לאדם שותפות לביצוע עבירה באמצעות אחת משתי דרכים אלה: (א) ייחוס שותפות עקיפה לעבירה העיקרית, שהעונש עליה על פי רוב הוא מחצית מן העונש על העבירה העיקרית<sup>106</sup> - זו עשויה להיות עבירת עוון בלבד (שאינה מקנה למשטרה סמכות לבצע האזנת סתר); (ב) ייחוס עבירות נפרדות מהעבירה העיקרית, הנוגעות לעבירות שיבוש עשיית משפט ומבוצעות לאחר העבירה העיקרית, או ייחוס עבירות הכנה וקשר שמטרתן סיוע למבצע העבירה לפני שהתבצעה העבירה העיקרית. עבירות אלו עומדות בפני עצמן. יצוין כי ככלל, לא ניתן לייחס לחשודים חלק מהעבירות הנלוות כדי להצדיק את האזנת סתר בעניינם מהטעמים האלה: חלק מהעבירות הללו אינן מסוג פשע; לא ניתן לייחס את העבירה הנלווית לחשוד אם הוא אינו עומד בתנאים לביסוס העבירה הנלווית, למשל, כי הייתה לחשוד כוונה מיוחדת לבצע את העבירה הנלווית או כי ידע שהעבירה עומדת להתבצע או כי אין לו קרבה משפחתית למבצע העיקרי<sup>107</sup>. ולכן, מילוי בקשות להאזנה לשותפים בביצוע עבירה דורשת נקיטת זהירות מוגברת.

סוגיית פירוט רישום העבירות בבקשות ומיקודן הועלתה בדוח מבקר המדינה משנת 2004, בדוח ברנר משנת 2007 ובחוות הדעת של משרד מבקר המדינה משנת 2010<sup>108</sup>. הדיונים בסוגיית פירוט רישום העבירות מלמדים שייחוס העבירות ליעד האזנה הוא פעולה מורכבת.

בנוהלי המשטרה המתייחסים להאזנת הסתר בגין עבירה של שיבוש מהלכי משפט נקבע שיש לציין במפורש את העבירה המקורית שבגינה מתבצע שיבוש החקירה. עוד הובהר כי באם העבירה המקורית אינה עבירה מסוג פשע, יש להימנע ככלל מלהגיש בקשה להאזנת סתר בעניינה. ואולם להוציא את ההתייחסות לעבירת שיבוש מהלכי משפט אין הנחיה מקצועית לגבי טיפול בבקשות האזנה הנוגעות לשותף עקיף.

המשטרה מסרה כי היא מפרטת בבקשות להאזנת סתר את העבירות המיוחסות לחשוד בפרשייה, ואילו את הצורך בהאזנה ליעד האזנה במעמד "מואזן" ושאינו חשוד היא מפרטת בנימוקי הבקשה בלבד. לפיכך, לעמדת המשטרה לא נדרשת התייחסות מיוחדת או זהירות מוגברת כשמדובר בשותפים לביצוע עבירה.

**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**

<sup>105</sup> שותף ישיר - מבצע העבירה העיקרית לרבות מי שמבצע עבירה בצוותא או באמצעות אחר. שותף עקיף - משדל או מסייע, כלומר כל מי שאינו המבצע העיקרי של העבירה המקורית. צדדים לביצוע עבירה מפורטים בסעיפים 29 - 34 לחוק העונשין, ראו לעניין זה פסיקת בית המשפט העליון בע"פ 2796/95 פלונים נ' מדינת ישראל (9.7.97, פורסם במאגר ממוחשב): "ההבחנה העיקרית הינה בין שותפים ישירים לבין שותפים עקיפים. השותפים הישירים נוטלים חלק בביצוע העיקרי של העבירה. אלה הם המבצעים בצוותא או המבצעים באמצעות אחר (סעיף 29 לחוק העונשין). השותפים העקיפים נוטלים חלק עקיף בביצוע העבירה. אלה הם המשדלים (סעיף 30 לחוק העונשין) והמסייעים (סעיף 31 לחוק העונשין) (ראו ש"ז פלר, יסודות בדיני עונשין (כרך ב), בעמ' 179, 186)".

<sup>106</sup> דהיינו, אם מטרת האזנת הסתר היא גיבוש יסודות העבירה של שותף עקיף (שאינו המבצע העיקרי) יש לבחון באופן מעמיק אם מחצית משך העונש על העבירה העיקרית הוא משך עונש שעומד בהגדרת עבירה מסוג פשע - קרי, העונש חמור ממאסר לתקופה של שלוש שנים. ראו סעיף 24 לחוק העונשין.

<sup>107</sup> ע"פ 521/88 ספאדי נ' מדינת ישראל, פ"ד מב(4) 752 (1989); ע"פ 7365/00 סימה פרחאת נ' מ"י, פ"ד נו(6) 151, (2003); ע"פ (מחוזי ירושלים) 6571-02 שאול גוטמן נ' מ"י, פ"מ תשס"ב (2) 865 (2003).

<sup>108</sup> לגבי סוגיית רישום עבירות השיבוש ראו בדוח ברנר לכל אורכו, דוח מבקר המדינה משנת 2004, עמ' 297 - 299 וכן חוות דעת מבקר המדינה משנת 2010, עמ' 40 - 42.

**שניתן לייחס לו; באילו מקרים יש לייחס לו גם את העבירות העיקריות המקוריות ובאילו לא ניתן לייחסן לו. כל זאת בהתאם לעילת הבקשה (גילוי עבירות, עבריינים או חילוט).**

משרד מבקר המדינה בדק עשר פרשיות שנחקרו בשנים 2019 - 2021 ונוגעות לשותפים עקיפים לביצוע העבירה<sup>109</sup>. במסגרת הבדיקה נבחנו תקינות הבקשות להאזנות סתר לנוכח עילת ההאזנה שפורטה בבקשה, אופן רישום העבירות ומעמד יעד ההאזנה<sup>110</sup>. להלן יוצגו הפערים שנמצאו בתשע פרשיות מתוך עשר:

(א) בארבע פרשיות המשטרה ייחסה עבירות מסוגים שונים לשותפים העקיפים באותה פרשייה ובנוגע לאותו מסד עובדתי: בחלק מהבקשות יוחסו לשותפים העקיפים עבירות מתחום שיבוש מהלכי משפט או קשירת קשר לביצוע פשע או לסיוע לבריחה ממשמורת חוקית בלבד; באחרות יוחסו להם העבירות העיקריות בלבד; ובחלק יוחסו להם עבירות עיקריות ועבירות שיבוש או הכנה וקשר יחדיו.

המשטרה מסרה בתשובתה כי כשהם מכינים בקשות שכוללות כמה יעדי האזנה, שלכל אחד מהם חלק שונה בביצוע העבירות בפרשייה, אזי יופיעו כלל החשודים בראש הבקשה ויפורטו כל העבירות, גם אם מדובר ביעדים שלכל אחד מהם מיוחסות עבירות שונות. נוסף על כך, חלקו של כל אדם בפרשייה מפורט בנימוקי הבקשה. לכן, ההצדקה לייחוס עבירות מסוגים שונים לשותפים באותה פרשייה ובנוגע לאותו מסד עובדתי נובעת מהמבנה המובנה בתקנות האזנות הסתר.

**מבקר המדינה מעיר כי המשטרה איננה מתמודדת עם הממצאים שלפיהם בנוגע לאותו אדם, באותה פרשייה ובנוגע לאותו מסד עובדתי היא פירטה עבירות שונות בכל בקשה. יתרה מכך, הממצא ולפיו המשטרה מפרטת עבירות שונות בנוגע לאותו מסד עובדתי ובנוגע לאותו אדם ולא את כל העבירות בפרשייה, אינו עולה בקנה אחד עם טענותיה הקודמות כי היא מפרטת בראש טופס הבקשה את כל העבירות בפרשייה ללא תלות בזהות יעד ההאזנה.**

(ב) שמונה מהפרשיות כללו רישום של העבירות העיקריות בלבד כנגד השותפים העקיפים אף שבנימוקי הבקשה לא בוססה ההערכה כי הם נטלו חלק בביצוע עבירות אלו.

המשטרה מסרה בתגובתה כי בהתאם לתקנות בקשה להיתר האזנה היא רושמת בראש טופס הבקשה את החשודים ואת העבירות העיקריות המיוחסות להם. עבירות אלו אינן מיוחסות ליעדי האזנה שבסטטוס "מואזן". עם זאת, בנימוקי הבקשה מובהרת הזיקה והצורך בהאזנה ועולה ממנה שהמואזן אינו חשוד בביצוע העבירות שמופיעות בראש טופס הבקשה.

**מבקר המדינה מעיר כי יש טעות יסודית בטענת המשטרה כי בראש הבקשה צריך להופיע רק חשוד בפרשייה ולא יעד ההאזנה היות שתקנות האזנת סתר אינן מגבילות את המשטרה כאמור לעיל. כמו כן, טענה זו אינה עולה בקנה אחד עם שני נהגים שנקטה המשטרה לאורך השנים - רישום יעדי האזנה שאינם חשודים בראש טופס הבקשה; ורישום עבירות שאינן העבירות העיקריות בפרשייה בראש טופס הבקשה.**

<sup>109</sup> משרד מבקר המדינה איתר כ-150 פרשיות שבהן עשויים להיות שותפים עקיפים. בבדיקה ראשונית נמצא כי חלק מהפרשיות אינן מתאימות לבדיקה - בשל חוסר רלוונטיות או לנוכח מורכבות נסיבות המקרים בהם החשודים הם גם קורבנות עבירה. יוצא אפוא כי אותרו 10 פרשיות הנוגעות ל-27 בקשות להאזנות סתר מתוך מאגר הבקשות שאותרו לפי מילת חיפוש, ו-137 בקשות בסך הכול, מתוכן 107 בקשות נוגעות לשותפים עקיפים ו-99 בקשות בנות בדיקה (שאינן כוללות מעורבים לא ידועים או דרכי האזנה שאינן נוגעות לאדם ספציפי).

<sup>110</sup> אם עילת ההאזנה היא איתור העבריין, ניתן היה לייחס את הבקשה להאזנת סתר לחקירת העבירות העיקריות שנוגעות במישרין לעבריין שאותו מבקשים לאתר. אם עילת ההאזנה היא כפולה - איתור העבריין וגילוי עבירות - הבקשה ככלל אינה ממוקדת ומעלה קושי לייחס למבצע העיקרי את העבירות שביצע.

(ג) בשבע מהפרשיות נבחרה עבירת קשירת הקשר, שהיא עבירה מסוג פשע, אף שמתאיור העובדות בנימוקי הבקשה עולה שהמטרה מייחסת לשותפים העקיפים דווקא עבירה מסוג סיוע לאחר מעשה או סיוע לבריחה ממשמורת. יודגש כי עבירת סיוע לאחר מעשה כשלעצמה היא עבירת עוון שאינה מצדיקה האזנת סתר, וכי יש מקרים בהם לא ניתן היה לייחס עבירה זו ליעדי ההאזנה בשל קרבתם המשפחתית למבצע העיקרי.

המטרה מסרה כי מקובלת עליה הערת הביקורת, ולפיה אין לייחס עבירת סיוע לאחר מעשה לחלק מיעדי ההאזנה בשל קרבתם המשפחתית למבצע העיקרי. עם זאת לעמדתה, במקרים אלו יש לסווג את אותו יעד האזנה כ"מואזן" ולא כ"חשוד", ויש לפרט את העבירות העיקריות המיוחסות לחשוד בפרשייה. לעמדתה, מצב זה, שבו לא ניתן לייחס סיוע אחר מעשה ליעד ההאזנה, אינו מפחית מן הצורך לבצע האזנת סתר לצורך איתור עבריינים. עוד היא מסרה בנוגע לאפשרות ייחוס עבירת קשירת קשר, כי עבירה זו מפורטת בבקשות שבהן יש כמה מעורבים אשר מידת מעורבותם של כל אחד מהם בעבירות בפרשייה תתברר במהלך החקירה.

**מבקר המדינה מעיר למטרה כי היא איננה מתמודדת עם הממצאים לפיהם תיאור העובדות בנימוקי הבקשה מבסס עבירות שיבוש (המתבצעות לאחר העבירות העיקריות בפרשייה), ולא עבירות ההכנה וקשירת הקשר (המתבצעות לפני העבירות העיקריות בפרשייה). ולכן, התנהלות המשטרה אינה תקינה הן בנוגע להיעדר אזכור של כלל העבירות הרלוונטיות, והן בנוגע לבחינה המהותית לגבי העבירות שניתן לייחס בהתאם לתיאור העובדות בבקשה.**

בתשע מתוך עשר הפרשיות שנדגמו עלה כי המשטרה מנסחת בקשות להאזנת סתר באופן לא ברור ולא מדויק בנוגע לשותפים עקיפים: הבקשות מוגשות ללא הבהרת הקשר בין עילת ההאזנה, מעמד יעד ההאזנה וזיקתו לעבירות שבהן עוסקת הבקשה. בבקשה מפורטות כלל העבירות הנוגעות לפרשייה, אך לא מצוינות בה במפורש העבירות המצדיקות האזנת סתר בהתאם לעילת ההאזנה. הדבר מקשה על המשטרה לנתח את הזיקה בין יעד ההאזנה לבין העבירה שבה עוסקת הבקשה, עלול לסכל את הבקרה השיפוטית על אפקטיביות האזנת הסתר ולפגוע ביכולת לבדוק אם יש הצדקה להארכת תוקפה של האזנת הסתר.

המשטרה מסרה כי אומנם נפלו טעויות בחלק מהמקרים באופן שבו סווג יעד ההאזנה בראש טופס הבקשה והוא הוגדר כ"חשוד" חלף היותו "מואזן". יחד עם זאת, מידת מעורבותו וזיקתו לביצוע העבירות בפרשייה מפורטים בצורה ברורה ומפורשת בנימוקי הבקשה. ולפיכך, משטרת ישראל לא מצאה דופי במבנה הבקשה.

בשים לב לכך שממצאי הביקורת מעלים כי ניסוח הבקשות להאזנת סתר אינו ברור ואינו מדויק בנוגע למעמדם של שותפים עקיפים, הצדקת ההאזנה להם, העבירות שנדרש לייחס להם וזיקתם לעבירות בפרשייה בכללותה, מוצע שהמשטרה תבהיר בנהליה כיצד על השוטר להתייחס לשותף עקיף לביצוע עבירה בעת מילוי הבקשה. כמו כן, מוצע שהמשטרה תבחן מתן ליווי מקצועי או משפטי בהכנת הבקשות בהתאם למורכבות האירוע הפלילי שבגינו נדרשת האזנת הסתר.

## (6) מילוי והגשה של בקשות האזנה לקורבנות עבירה

לפי נוהלי המשטרה, האזנה לקורבן עבירה דורשת נקיטת זהירות מופלגת וקיומם של טעמים מיוחדים המצדיקים את אישור הבקשה חרף הפגיעה בפרטיות הקורבן. הטעמים המיוחדים המצדיקים האזנה לקורבן עבירה הם, בין היתר, הצורך בסיכול העבירה, מניעת

סכנה לקורבן, חוסר שיתוף פעולה של הקורבן המקשה את איסוף הראיות והיעדר יכולת חקירתית אחרת. טעמים אלה יש לפרט בנימוקי הבקשה.

(א) במערכת לניהול צווים אותרו 24 קורבנות עבירה שמוזכרים בבקשות להאזנות סתר בשנים 2020 - 2021 וסומנו במערכת. רק 9 מהם הם יעדי האזנה. ואולם משרד מבקר המדינה איתר 32 בקשות נוספות להאזנה ל-27 קורבנות עבירה שונים שלא סומנו כקורבנות עבירה במערכת לניהול צווים, ולפיכך לא ניתן היה לאתרם אלא באמצעות בחיפוש על פי מילת מפתח ובדיקה ידנית.

החל בשנת 2020 המשטרה נהגה להאזין לקורבנות עבירה בלא שסימנה אותם באמצעות המערכת לניהול צווים כבקשות ההאזנה שבהן יעדי האזנה במעמד של קורבן עבירה. משרד מבקר המדינה איתר 27 קורבנות עבירה נוספים מלבד 9 יעדי ההאזנה שהם הקורבנות שסימנה המשטרה במערכת אשר היוו יעד האזנה. יתרה מכך, מתוך 18 יעדי האזנה שהם קורבנות שאותרו על ידי משרד מבקר המדינה ושהבקשות לגביהם הוגשו בשנים 2020 - 2021, המשטרה סימנה במערכת רק 3 יעדים כקורבנות עבירה. כלומר, היא סימנה במערכת פחות מחמישית מיעדי ההאזנה שהם קורבנות עבירה ואשר נעשתה האזנה למכשיריהם. בהיעדר סימון קורבנות עבירה בבקשות המשטרה אינה יכולה לשלוף בקשות האזנה לקורבנות עבירה ולבצע בקרה בדיעבד בעניינם כדי לוודא כי היא עומדת בנהליה וכי פרטיותם נשמרת.

על המשטרה לסמן במערכת לניהול צווים יעדי האזנה שהם קורבנות עבירה ולהדגיש בראש טופס הבקשה את מעמדם כקורבנות.

(ב) מתוך 32 בקשות להאזנות סתר הנוגעות לקורבן העבירה שאיתר משרד מבקר המדינה 29 מהבקשות נוגעות הן לקורבן העבירה והן לחשוד (91%), ובמסגרת הטיפול ב-20 מהבקשות התבצעה בפועל האזנה לקורבן העבירה בלבד (69%), אף שהבקשה להאזנה נגעה גם לחשוד. עוד עלה כי בכ-30 מהבקשות להאזנה הנוגעות לקורבן עבירה נרשמו העבירות העיקריות בבקשה בלבד שנוגעות לחשדות כנגד החשוד גרידא ולא לקורבן (94%). ואולם בחלק מהבקשות תואר מצב שבו קורבן העבירה סירב לשתף פעולה, או ביצע פעולות לשיבוש החקירה, או לחלופין עלה מהן כי ההאזנה לקורבן נועדה לאתר עבריו נמלט. כלומר, מבדיקת נסיבות הבקשה המצדיקות האזנה לקורבן עולה כי הייתה עילת האזנה אחרת או כי בוצעו עבירות נלוות נוספות שלא באו לידי ביטוי בגוף הבקשה<sup>111</sup>.

נמצא כי המשטרה נהגה לכלול קורבנות עבירה וחשודים בבקשה מאוחדת להאזנת סתר. פרקטיקה זו, שיושמה ב-91% מהמקרים (29 בקשות מתוך 32) שבדק צוות הביקורת, פוגעת ביכולת לשקף לפני בית המשפט את מצב הדברים. זאת, משום שקיים פער תהומי בין קורבן עבירה לבין החשוד העיקרי בביצוע העבירה הפלילית בכל אחד מנדבכי הבקשה: עילת ההאזנה להם היא שונה, העבירות שניתן לייחס להם הן שונות, והזיקה של כל אחד מהם לנדבכים הללו דורשת רישום בקשה שונה מהותית. יוצא אפוא כי לקורבן העבירה עלולה להיות מיוחסת עילת האזנה ועבירות שאינן מתאימות לו. כמו כן, עלה כי במסגרת הטיפול ב-69% מהבקשות (20 בקשות מתוך 32) שבדק משרד מבקר המדינה בוצעה האזנה לקורבן העבירה בלבד, הגם שהבקשה הוגשה לגבי חשוד וקורבן עבירה יחדיו. משמע, המשטרה הצהירה על כוונה להאזין לצבר של יעדי האזנה אך לא מימשה כוונה זו. ולכן, היא הוציאה צווי

מבקר המדינה דגם מבסיס נתוני הבקשות שהוכנו בשנים 2019 - 2021 על ידי המשטרה 215 בקשות שבהן מוזכרים בנימוקי הבקשה קורבנות עבירה. מתוכן אותרו 27 בקשות שבהם התבקשה האזנה לקורבנות עבירה, וכן אותרו חמש בקשות נוספות במהלך הבדיקות השונות שביצע מבקר המדינה.

**האזנה בעלי תחולה נרחבת שלא לצורך וללא בדיקה דקדקנית של נחיצותם. דפוס פעולה זה עלול להטעות את בית המשפט.**

**בשים לב לכך שבקשות להאזנת סתר מוגשות במעמד צד אחד וללא ידיעת יעד ההאזנה, מומלץ כי המשטרה תימנע מלציין בבקשות להאזנת סתר יעדי האזנה שאין בכוונתה להאזין להם במסגרת הבקשה.**

### (7) מילוי והגשה של בקשות האזנה לקטינים

לאור גילם, קטינים זכאים בהליך הפלילי לזכויות ייחודיות ולהגנה מוגברת לעומת בגירים<sup>112</sup>. הגנה מיוחדת ניתנת לקטינים במסגרת הליכי חקירה, מעצר, הפעלת סמכויות חיפוש, והעדתם בהליך שיפוטי וכן לעניין סוגיית העמדתם לדין. חוק האזנת סתר אינו מתייחס לנושא זה.

עם התקדמות הטכנולוגיה, קטינים מחזיקים ומשתמשים באופן קבוע ושוטף באמצעים מואזנים פוטנציאליים כגון טלפונים סלולריים ומחשבים. לעיתים קרובות הם המשתמש היחיד באמצעים המואזנים הללו, בלא שכל בגיר משתתף עימם בשימוש בהם.

**חרף השימוש ההולך וגובר של קטינים באמצעים מואזנים פוטנציאליים, המשטרה לא הסדירה בנהליה הגנה ייחודית לקטינים לאור מעמדם בדומה להגנות שמעניק להם הדין בשלבי החקירה, המעצר החיפוש וכן הליכי העדתם.**

**מומלץ כי המשטרה תערוך בשיתוף הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים עבודת מטה לבחינת ההסדרה החקיקתית או המשפטית לעיגון הגנה מוגברת על קטינים (לעומת בגירים) בתהליך האזנת סתר. במסגרת הסדרה זו על המשטרה לוודא כי במערכת לניהול צווים מתבצע רישום בדבר היותם קטינים, וכי ניתן לאתרם בקלות לצורכי בקרה ופיקוח.**

המשטרה מסרה בתגובתה כי תיעשה בחינה של הנושא וינתן מענה מתאים.



**בביקורת עלה כי נוהלי המשטרה וכן מבנה טופס הבקשה להאזנת סתר אינם מפרטים כנדרש את שלושת נדבכי הבקשה:**

(1) **עילת ההאזנה: המשטרה אינה נוהגת לסמן בבקשה עילה אחת אלא עילות רבות.**

(2) **יעד ההאזנה: יעדי ההאזנה נרשמים באופן חלקי בראש טופס הבקשה ובנימוקי הבקשה. המשטרה אינה מקפידה על רישום יעדי ההאזנה בלבד בראש טופס הבקשה והיא נוהגת לרשום חשודים שאין בכוונתה להאזין להם. כמו כן, סיווג יעד האזנה כ"מואזן" או כ"חשוד" במערכת הממוחשבת משפיע על האופן שבו הוא יופיע בראש הבקשה לצו (חשוד) או בנימוקי הבקשה (מואזן).**

(3) **העבירות הרלוונטיות לבקשה: עבירות עיקריות נרשמות בבקשה ועבירות אחרות נרשמות בנימוקי הבקשה. המשטרה אינה מציינת בראש הבקשה עבירה ספציפית התואמת לעילת ההאזנה וליעד ההאזנה, אלא ככלל את העבירות העיקריות**

<sup>112</sup> ראו לעניין זה חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים), התשנ"ו-1996; חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955; חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971; חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960; חוק העונשין, התשל"ז-1977.

בפרשייה. כתוצאה מכך, הבקשה המוגשת לבית המשפט מציגה תמונה מעורפלת בבקשה המאוחדת למספר יעדי האזנה, ומבלי לפרט את הזיקה בין יעד ההאזנה לעילת ההאזנה ולעבירות בפרשייה.

הרישום המבוזר והכוללני, הנובע מנהלים ונהגים שהתבססו במשטרה, וכן ממבנה הטופס המקוון, מקשים על בחינת הזיקה בין שלושת נדבכי הבקשה. הזיקה נלמדת, בין היתר, ממעמד יעד ההאזנה - המבצע העיקרי, שותף עקיף, קורבן וכיו"ב - אך המעמד לא נרשם בראש טופס הבקשה ועשוי להיות מפורט רק בנימוקי הבקשה.

יתרה מכך, המשטרה לא מפרטת בבקשות את מעמד יעד ההאזנה, במקרים בהם ישנה שונות מהותית בין היעדים: קורבנות עבירה, שותפים עקיפים וקטינים נרשמים בבקשה מאוחדת עם החשודים בביצוע העבירה העיקרית שבלב האירוע הפלילי. ולכן, המשטרה לא נדרשת לפרט מה הם הטעמים המיוחדים להאזנה דווקא לגורמים אלו ולא למעורבים אחרים בפרשייה; אם האזנה זו מצדיקה פגיעה במי שזכאים להגנה מוגברת מפני פגיעה בפרטיותם; או מדוע יש להעדיף פעולת חקירה זו על פני חלופות חקירה אחרות.

כפועל יוצא מכל אלו, כשנהלי המשטרה וטפסיה מונעים בחינה נאותה של מכלול הנדבכים בבקשה והזיקה ביניהם, תמונת האירוע הפלילי ודרך הצגתה לבית המשפט נפגמות: הבקשות היו נרחבות מדי ולא שיקפו את הצורך הענייני והברור בהאזנת הסתר, ולא ענו על השאלות - למה צריך להאזין, למי צריך להאזין, ואם העבירות המיוחסות ליעד ההאזנה חמורות דיין כדי להצדיק את הפגיעה בפרטיותו. ולכן, נפגעה במידה ניכרת יכולתו של בית המשפט לקיים באופן המיטבי הליך לבחינת כל אחד מיעדי ההאזנה ולקבלת החלטה בעניינו.

יודגש כי אין מניעה שהמשטרה תמשיך בנוהג של רישום מכלול העבירות הרלוונטיות לפרשייה במערכת לניהול צווים, ואולם עליה להקפיד על הפרדה בין העבירות שבהן עוסקת הבקשה הקונקרטית (המפורטות בראש הבקשה) לבין העבירות שבהן עוסקת הפרשייה (המפורטות בנימוקי הבקשה).

על המשטרה לעגן הנחיות מקצועיות שמאפשרות הבניה של שיקול הדעת בהכנת הבקשה, ובכלל זה עליה לקבוע בהנחיותיה כי אין לרשום בראש טופס הבקשה יעדי האזנה (לרוב החשודים העיקריים בפרשייה) שאין בכוונתה להאזין להם בפועל; כי במסגרת בחינת עילת ההאזנה יש להקפיד על סימון של עילה אחת ולא של עילות רבות; כי לאחר מכן יש לבחור את העבירה הספציפית בהתאם לעילת ההאזנה ובכך למקד את הבקשה ולא לייחס אותה לכלל העבירות העולות מהחקירה; כי כלל העבירות הנוגעות לפרשייה יירשמו בנימוקי הבקשה בלבד; וכי 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.

## ג. אישור הגשת בקשות רגישות

יש בקשות להאזנת סתר שמגלמות רגישות רבה ושהן בעלות פוטנציאל פגיעה משמעותי הנובע מסיבות שונות: המעמד של יעד ההאזנה, טיב העבירות המיוחסות לו, האזנה ממושכת, מקום ביצוע ההאזנה ודחיפות ההאזנה.

לעיתים נסיבות ההאזנה כרוכות ברגישות מיוחדת ומחייבות אישור של דרג נוסף להגשת הבקשה לבית המשפט<sup>113</sup> (להלן - בקשות חריגות). כבר בשנת 2005 צוות לבנת משיח הגיע

113 ראו לעניין זה דוח לבנת משיח בעניין משך ההאזנה ושיחות אקראי בין יעד האזנה לעיתונאי, עמ' 7 - 8.

למסקנה זו בנוגע לבחירת יעדי האזנה לנוכח מעמדם ולנוכח הטיפול בהאזנות ממושכות. בלוח להלן יפורטו סוגי הבקשות החריגות:

**לוח 5: סוגי בקשות חריגות והגורם הנוסף הנדרש לאישור הגשתן**

סוג הבקשה החריגה	נסיבות המקרה	הגורם המאשר
<b>האזנה מיוחדת</b>	חסויות	גורמים פנים-משטרתיים
<b>עבירות רגישות</b>	העבירות שההאזנה נוגעת להן מעוררות רגישות מיוחדת	רח"ט חקירות או הקצין המוסמך ופרקליטות המדינה
<b>מעורב רגיש</b>	האזנה לבעל מקצוע ששיחותיו חסויות; עיתונאי; אישי ציבור; דרג מדיני - נשיא, ראש הממשלה, שר, סגן שר וחברי כנסת;	יועמ"ש לממשלה או פרקליט המדינה
<b>משך האזנה</b>	יותר מ-6 חודשים ליעד האזנה.	ראש אח"ם
<b>משך האזנה</b>	יותר משנה	פרקליט מחוז

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אף שהיקף הבקשות הרגישות אינו גדול בנוגע לכלל הבקשות שבהן טיפלה המשטרה, רגישותן מחייבת נקיטת זהירות יתרה. משרד מבקר המדינה מצא פערים בטיפול בבקשות רגישות ובאישור הגשתן, כמפורט להלן:

**(1) אישור הגשת בקשות האזנת סתר בעניינן של עבירות רגישות**

לפי הנחיית פרקליט המדינה בנושא, יש עבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת המחייבים אישור פרקליט לפני פתיחה בחקירה פלילית<sup>114</sup> (להלן - עבירות רגישות). הנחייה זו מתייחסת לפתיחת תיק חקירה פלילי בלבד, ואין היא מתייחסת לטיפול בתיק פרשייה מודיעינית.

לפי נוהלי המשטרה, אם נדרשת האזנה לגורמים המעורבים בעניין הנוגע לעבירות רגישות יש לפנות לפרקליטות לקבלת אישורה לפני פתיחת החקירה או לפני ביצוע פעולת איסוף תוצרי האזנת הסתר. לפיכך המשטרה נדרשת לקבל אישור פרקליט בשני מועדים שונים בהתאם לסוג התיק המשטרתי שהיא מטפלת בו:

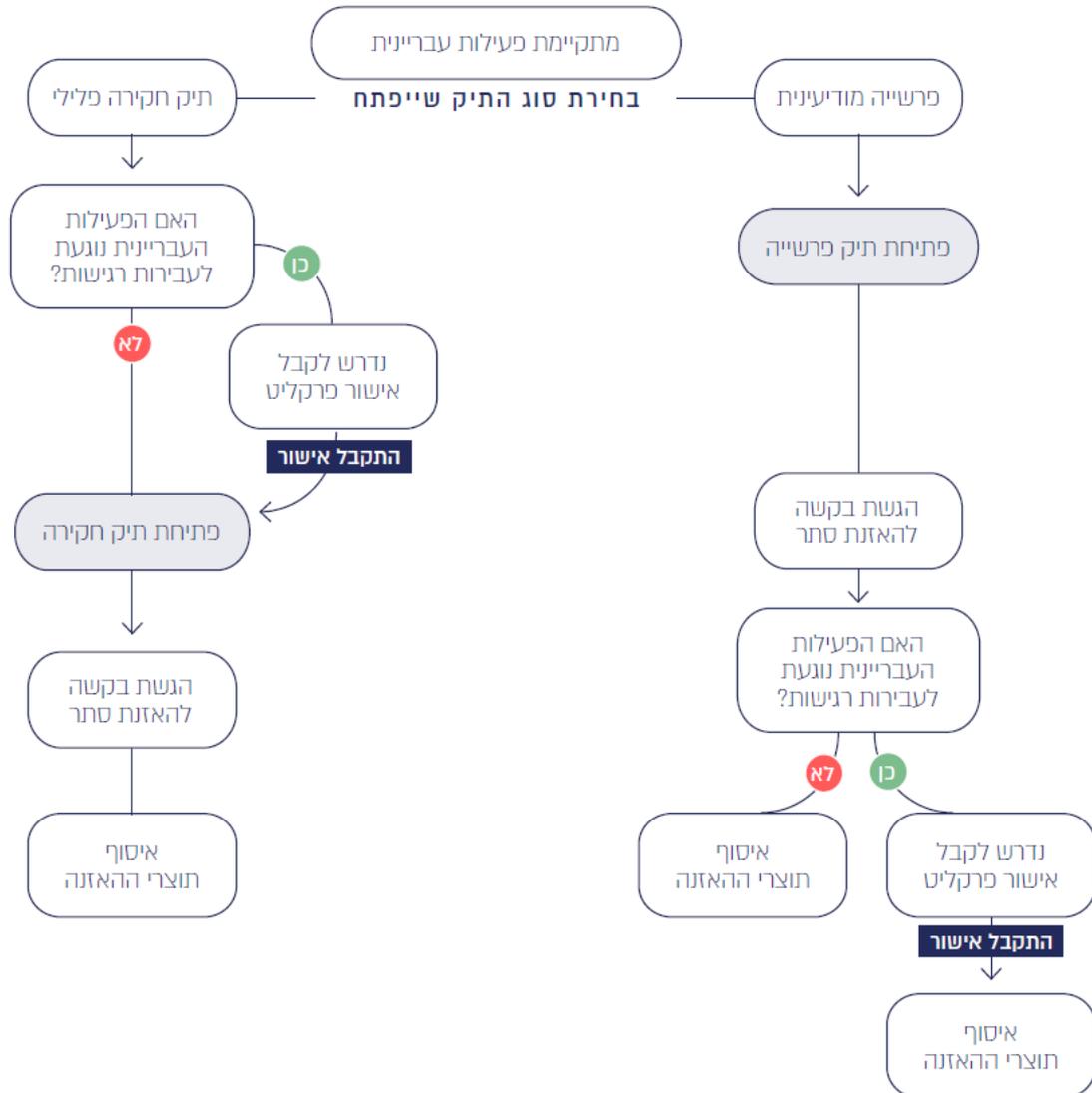
(א) אם מתבקשת האזנת סתר בתיק חקירה פלילי הנוגע לעבירה רגישה, עוד לפני הגשת הבקשה להאזנת סתר המשטרה נדרשת לקבל אישור פרקליט לפתיחת תיק החקירה שדן במהות העבירות.

(ב) אם מתבקשת האזנת סתר בפרשייה מודיעינית הנוגעת לעבירה רגישה, אז לפני הגשת הבקשה לצו, המשטרה אינה חייבת לקבל אישור פרקליט; לאחר שנפתחה הפרשייה המודיעינית, הוגשה בקשת האזנת הסתר ואושרה, המשטרה תידרש לקבל את אישור הפרקליט רק לפני איסוף תוצרי ההאזנה בעמדה המשטרית.

להלן תרשים המתאר את תהליך פתיחת תיקי חקירה ופרשיות מודיעין, הגשת בקשה להאזנת סתר, קבלת אישורי פרקליט, ואיסוף תוצרי ההאזנה בהתאם לנהלי המשטרה:

<sup>114</sup> פרקליט המדינה, הנחיה 14.12 אישור פתיחה בחקירה והעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת (23.2.99, עודכן ב-15.12.19). נדרש אישור של פרקליט המדינה או של אחד ממשניו או של מי שהם הסמיכו לטפל בין היתר, בעבירות בתחומי ההסתה, הטרור, לשון הרע, סובדיצה, ועבירות הנוגעות לעבודתו של עיתונאי.

**תרשים 9: התהליכים לפתיחת תיקי חקירה ותיקי פרשיות מודיעין, לקבלת אישורי פרקליט ולאיסוף תוצרי ההאזנה**



על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**המשטרה קבעה בנהליה שני מועדים שונים שבהם חייבים לקבל אישור פרקליט בהתאם לסוג התיק המטופל - בתיק חקירה יתקבל אישור הפרקליט עם פתיחתו ולפני הגשת בקשות להאזנת סתר; ובפרשייה מודיעינית יתקבל אישור הפרקליט רק בעת ביצוע פעולת איסוף תוצרי האזנת סתר, קרי העלאת עמדת האזנת סתר לשמע או שימוש בכלי טכנולוגי.**

המשטרה הסבירה בתשובתה כי אכן נקבעו מועדים שונים לקבלת אישור פרקליט. זאת בשל השונות המהותית בין הטיפול בתיק חקירה לבין הטיפול בפרשייה מודיעינית.

פרקליטות המדינה מסרה כי במקרים שבהם יידרש אישור פרקליט, הוא יינתן לפני פתיחה בחקירה בתיקי חקירה פליליים ופרשיות מודיעיניות כאחד, וזאת לפני ביצוע פעולות המגלמות הפעלת סמכות לפי דין.

בפרשייה מודיעינית הנוגעת לעבירה רגישה וחמורה מסוג פשע שבה נדרשת האזנת סתר גלומה מורכבות משפטית ייחודית. לפיכך, קיימת חשיבות לכך שהמשטרה והפרקליטות יבחנו מבעוד מועד האם נכון לפתוח תיק חקירה פלילי בעניינה. כדי לפשט את התהליך, להבטיח שמירה על כללי מינהל תקין ויישום של הנחיית פרקליט המדינה, מוצע כי הפרקליטות תקבע שאישור פרקליט לגבי עבירות רגישות יתקבל במועד אחיד הן בפרשיות מודיעיניות והן בתיקי חקירה, וכי המשטרה תעגן את המועד האמור בנהליה.

משרד מבקר המדינה איתר בנתוני המשטרה מהמערכת לניהול צווים כי בשנים 2019 - 2021 הגישה המשטרה 35 בקשות לצווי האזנת סתר ב-11 פרשיות ותיקי חקירה שבהם נכללה עבירה רגישה<sup>115</sup>.

נמצא כי באף אחת מ-35 הבקשות ב-11 פרשיות מודיעיניות ותיקי חקירה (אותן הגישה המשטרה לבית משפט והן מומשו), לא אותר במערכת לניהול צווים של המשטרה אישור פרקליט מדינה או פרקליט שהוסמך על ידו לפתיחה בחקירה.

משלא נמצאו האישורים במערכת לניהול צווים התבקשו המשטרה ופרקליטות המדינה להמציא את אישורי פרקליט המדינה האמורים.

(ג) ואולם חרף פניות משרד מבקר המדינה<sup>116</sup>, הפרקליטות לא המציאה את האישורים לביקורת במשך יותר משנה. רק לאחר שנה ושלושה חודשים העביר משרד המשפטים התייחסות בנושא זה.

לצד האמור, בהתייחסות מיוני 2024, הפרקליטות העבירה לידי משרד מבקר המדינה את כלל האישורים שניתנו על ידה ומסרה כי בנוגע למקרים שבדק משרד מבקר המדינה לא ידוע לה שהמשטרה ביקשה ממנה אישורים. הפרקליטות העבירה אישורים הנוגעים לשני יעדי האזנה. משרד מבקר המדינה מצא כי בשני המקרים האמורים אישור זה ניתן למעלה מהנדרש בנהלי המשטרה.

כדי שאישורי הפרקליטות יהיו ניתנים לאיתור בתוך זמן סביר כדי להמציאם לכל דורש, מומלץ כי פרקליט המדינה יוודא שאישור פרקליט לפתיחה בחקירה בעבירה רגישה מתועד כנדרש במערכת ממוחשבת מסוגלת לניהול תיקי התביעה בפרקליטות.

הפרקליטות מסרה בתגובה כי היא מקבלת את הצורך בקיומה של מערכת ממוחשבת מסוגלת שבה ניתן יהיה לתעד את אישורי הפרקליט המסווגים, וקידום עבודת הפרקליטות במערכת ממוחשבת מסוגלת ייבחן בכפוף לקבלת המשאבים והאישורים הנדרשים.

(ד) לאחר ניסיונות איתור האישורים, נמצא כי בניגוד לנוהל המשטרתי בנושא המשטרה לא פנתה לקבלת אישור פרקליט בכל הבקשות שהוגשו על ידה לבית המשפט להאזנת סתר בעבירות רגישות - 35 בקשות הנוגעות ל-11 פרשיות. בכל הפרשיות הללו שבהן לא התקבל אישור פרקליט, האזנות הסתר מומשו.

<sup>115</sup> לפי איתור צווים עם עבירות רגישות בבסיסי הנתונים של המערכת לניהול צווים, בהתאם לסעיפי העבירה המפורטים בהנחיית פרקליט המדינה 14.12 אישור פתיחה בחקירה והעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת (23.2.99, עודכן ב-15.12.19).

<sup>116</sup> משרד מבקר המדינה פנה לפרקליטות המדינה בעניין זה בחודש מרץ 2023, אך רק ביוני 2024 העביר משרד המשפטים התייחסות הכוללת את ממצאי הבדיקה בנושא זה.

המשטרה מסרה בתגובתה כי במקרים שבהם נמצא כי לא אותרו אישורי פרקליט, יתבצע תהליך של הפקת לקחים ויחודדו הנהלים מול יחידות המשטרה, וכן תיבחן האפשרות לפתח מנגנון במערכת לניהול צווים שיחייב קבלת אישור דרג מתאים בבקשות להאזנת סתר בעבירות רגישות. עוד היא מסרה כי בבדיקתה היא מצאה שרק 32 בקשות דרשו אישור פרקליט אך האישור לא אותר.

**משרד מבקר המדינה בחן את התייחסות המשטרה בנוגע למספר הבקשות שלגביהן נדרש אישור פרקליט ומצא כי למרות טענות המשטרה, יש 35 בקשות הדורשות אישור פרקליט. בנוגע לשתי בקשות שנטען כי אינן דורשות אישור פרקליט נמצא כי בקשות אלו כללו עבירות המחייבות אישור. בנוגע לבקשה השלישית שנטען שאינה דורשת אישור פרקליט נמצא כי זו הוגשה לבית משפט אך לא התקבלה החלטה שיפוטית ולפיכך זו דרשה אישור לפני הגשתה.**

לפיכך, מוצע כי המשטרה, באמצעות המערכת לניהול צווים, תאכוף את החובה לבדוק כי התקבל אישור פרקליט לפרשיות ותיקי חקירה העוסקים בעבירות רגישות עוד לפני הגשת הבקשה, ואילו הפרקליטות תוודא בדיעבד את קיומם של אישורי הפרקליט לפני הגשת כתב אישום.

## (2) אישור הגשת בקשות האזנת סתר ליעד האזנה רגיש

לפי נוהלי המשטרה, הגשת בקשות להאזנת סתר למעורבים בביצוע עבירות שהם בעלי מעמד רגיש (להלן - מעורב רגיש) מצריכה אישורים נוספים<sup>117</sup>. מעורבים רגשים הם אנשים בדרג מדיני<sup>118</sup>, אישי ציבור ובעלי מקצוע ששיחותיהם חסויות - עורך דין, רופא, פסיכולוג, עובד סוציאלי או כהן דת<sup>119</sup> (להלן - בעל חיסיון מקצועי). תכלית החיסיון של הדרג המדיני היא להבטיח כי הם ממלא את תפקידו נאמנה<sup>120</sup>, ואם מדובר בבעל חיסיון מקצועי, החיסיון נועד להבטיח שמירה על סוד שיחו של האדם המקיים את השיחה עימו<sup>121</sup>.

בשנים 2019 - 2021 הכינה המשטרה מאות בקשות בעשרות פרשיות שבהן נכללו עשרות יעדי האזנה שהם מעורבים רגשים. כשישית מהבקשות להאזנת סתר הן להאזנה לתקשורת בין מחשבים. מרבית הבקשות אושרו, וההאזנה לרוב יעדי ההאזנה מומשה. להלן יפורטו סוג המעורב הרגיש, התנאים לאישור הגשת הבקשה להאזנת סתר לשיחותיו:

117 יצוין כי לפי חוק האזנת סתר, ככלל הגשת בקשה להאזנת סתר אינה מחייבת אישור של דרג משטרתי בכיר או של דרג שמחוץ למשטרת ישראל.

118 **דרג מדיני** - נשיא, ראש הממשלה, שרים וחברי כנסת לפי סעיף 13 לחוק יסוד: נשיא המדינה, סעיף 5(ב) לחוק יסוד: הממשלה, וסעיפים 2 ו-15 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951.

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

120 ראו דברי הסבר להצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (תיקון 32) התשס"ה-2005, מ-24.03.05, ה"ח הכנסת התשס"ה, 65, 84.

121 ראו לעניין זה ע"פ 5135/11 מ"י נ' לאורה ברקו (פורסם במאגר ממוחשב, 31.5.12).

## לוח 6 : מתווה אישור הגשת בקשה לפי סוג מעורב רגיש

תנאים לאישור הגשת הבקשה וזהות הגורם המאשר		סוג מעורב רגיש			
מגבלת עבירות להאזנה	בית המשפט הזדן בבקשה <sup>122</sup>	אישור פעולת חקירה - הגשת בקשה להאזנה			
		דרג מאשר פנימי	דרג מאשר חיצוני		
כן	בית משפט מחוזי	היועמ"ש לממשלה בכתב	ראש אח"ם בכתב	נשיא	דרג מדיני
			רה"מ ושרים		
			חברי כנסת		
לא	בית המשפט העליון	היועמ"ש לממשלה בכתב	ראש אח"ם בכתב	דרג א' <sup>123</sup>	אישי ציבור
			ראש אח"ם בכתב	דרג ב' <sup>124</sup>	
			ראש אח"ם בכתב	דרג ג' <sup>125</sup>	
כן	בית משפט מחוזי	היועמ"ש לממשלה או פרקליט המדינה בכתב	רח"ט הסייבר	עורך דין, רופא, פסיכולוג, עובד סוציאלי, כהן דת	בעל חיסיון מקצועי
לא	בית משפט מחוזי	פרקליט מחוז	ראש אח"ם	עיתונאי	בעל חיסיון פסיקטי <sup>126</sup>
לא		ראש אח"ם בכתב	קרב לדרג מדיני		

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מהלוח עולה כי לפי החוק ולפי נוהלי המשטרה, יש שני דרגים שונים המוסמכים לאשר בקשות להאזנת סתר למעורבים רגישים במשטרה - רח"ט הסייבר וראש אח"ם. עוד עולה כי סמכות האישור במשרד המשפטים לבקשות להאזנת סתר למעורבים רגישים מבוצרת בין יועמ"ש לממשלה, פרקליט המדינה ופרקליט המחוז.**

משרד המשפטים מסר כי האזנות הדורשות אישור פרקליט המדינה או אישור היועמ"ש לממשלה מובאות למחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה. המחלקה מרכזת את החומרים הנוגעים לבקשת האישור ומכינה חוות דעת. לאחר מכן, בקשות האישור מועברות לפרקליט המדינה. גם בקשות המועברות לאישור היועמ"ש לממשלה מועברות דרך פרקליט המדינה. עוד סבר משרד המשפטים כי חלוקת העבודה הפנימית בין הדרגים המאשרים מבטאת אפוא איזון בין מידת הרגישות של הסוגיות השונות הקשורות בהאזנות הסתר לבין היכולת לתת מענה בקבועי זמן סבירים לפי צרכי החקירה.

סעיף 6(א) לחוק האזנת סתר, סעיף 2א(ב) לחוק חסינות חברי הכנסת, 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.

**איש ציבור דרג ב'** - אדם הנמצא במעמד ציבורי חשוב בגין משרתו או תפקידו הציבורי. עם דרג זה נמנים ראש רשות מקומית או אזורית, סגן ראש רשות מקומית ואזורית, יו"ר הסתדרות העובדים, מנכ"לים במשרדי ממשלה, מנכ"לים ברשות המקומית, דיינים ברמה המקומית, אנשי דת (רב עיר, קאדי, כהן דת- בכירים ברמה המקומית שמקבלים שכר ממסדות המדינה), ממלאי משרות בכירות במגזר הציבורי (מנכ"ל וסמנכ"ל), ממלאי משרות בכירות במגזר הפרטי (מנכ"ל וסמנכ"ל), מנהלי בנקים ומוסדות פיננסים חשובים, מנהלי תאגידים סטטוטוריים (לדוגמה רשות שדות התעופה), מנהלי חברות ורשויות ממשלתיות.

**איש ציבור דרג ג'** - אדם הנמצא במעמד ציבורי חשוב בגין משרתו או תפקידו הציבורי. עם דרג זה נמנים חברי מועצה מקומית או חברי עירייה, קציני צבא או שב"ס בכירים בדרגת סא"ל ומעלה, סמנכ"ל במשרדי ממשלה, סמנכ"ל ברשות מקומית, ממלאי משרות בכירות במגזר הציבורי - מנהלי מחלקות או מנהלי אגפים, נציגים של מדינות חוץ הנמצאים בתפקיד בישראל, נציגים של ארגונים בין-לאומיים מוכרים הנמצאים בתפקיד בישראל וכן נציגויות של מדינות חוץ ושל ארגונים כאמור.

עיתונאי אינו בעל חיסיון מקצועי המעוגן בחוק, אלא בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ב"ש 298/86 **בן ציון ציטרין נ' בית הדין המשמעתי של לשכת עורכי הדין במחוז ת"א**, (פורסם במאגר ממוחשב, 7.4.87).

122

123

124

125

126

המשטרה מסרה בתגובתה כי הסיבה לקביעת שני דרגים מאשרים בהתאם למעמד יעד ההאזנה נובעת מהצורך בקביעת זהות הדרג המאשר בהתאם למידת הפגיעה באינטרס המוגן ובוויסות המשימות וחלוקת העומסים בתוך המשטרה.

**לצורך שמירה על אחידות בהפעלת שיקול הדעת, מוצע שהמשטרה תשקול לקבוע שכלל הבקשות להאזנה למעורב רגיש יאושרו על ידי דרג יחיד במשטרה המפקח הן על חטיבת החקירות והן על חטיבת הסייבר - ראש אח"ם. לשם ניהול תקין של תיעוד האישורים, מוצע כי משרד המשפטים ישקול לקבוע את זהות הגורם האחראי לאיגום כלל האישורים הניתנים על ידי משרד המשפטים, לרבות אישורי פרקליט המחוז.**

(א) מודל ההיתרים להאזנת סתר לבעל חיסיון

כאמור, גורמים מהדרג המדיני וגורמים בעלי חיסיון מקצועי הם שני סוגים של מעורבים רגישים הנהנים מתוקף תפקידם מהגנה מוגברת מפני האזנת סתר. ואולם, לפי הדין הגנתם אינה מוחלטת, וזאת משום שרק חלק משיחותיהם עשויות להיות חסויות. לפיכך ההגנה עליהם מתבצעת בשני שלבים עיקריים - שלב הוצאת ההיתר ושלב ההפקה של תוצרי ההאזנה. חלק זה יעסוק בשלב הוצאת ההיתר<sup>127</sup>.

בהתאם להמלצות צוות לבנת משיח, ניתן לערוך מודל של היתרים להאזנה למעורבים רגישים הנחלק לשני סוגים:

- **האזנה מראש:** הגשת בקשה להאזנה לשיחותיהם של בעלי חיסיון מקצועי או של גורמים מהדרג המדיני אם הם יעדי האזנה בעבירות חמורות - רצח, פגיעה בביטחון המדינה או סחר בסמים<sup>128</sup> (להלן - היתר מיוחד להאזנה מראש).

בשנת 2005 קבע צוות לבנת משיח כי האזנה הדורשת היתר מיוחד להאזנה מראש מתרחשת בשני תרחישים חלופיים:

- אם היה ידוע למשטרה כי יעד ההאזנה הוא בעל חיסיון מקצועי או נמנה עם הדרג המדיני.

- אם צפוי בבירור שבהאזנה ליעד ההאזנה (שאינו בעל חיסיון מקצועי ואינו גורם מדיני) ייקלטו שיחות שיתקיימו בעתיד עם בעלי חיסיון מקצועי או עם גורם בדרג המדיני<sup>129</sup>.

צוות לבנת משיח אף סבר כי משוכת העבירות החמורות שאותה נדרש לעבור לצורך קבלת היתר מיוחד להאזנה מראש דורש תיקון חקיקה באופן שיאפשר להרחיב את רשימת העבירות ולקבל היתר מיוחד להאזנה מראש גם אם מדובר בעבירות מתחום איסור הלבנת הון, במאבק בארגוני פשיעה, בסחר בבני אדם ובעבירות שוחד.

<sup>127</sup> ואולם, לא מן הנמנע כי סוגיית העיון וההפקה וסוגיית הוצאת ההיתר נדונו במשולב וללא הבחנה סדורה בדיוני גורמי הממשל השונים.

<sup>128</sup> **דרג מדיני** - לפי סעיף 2א לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951; **בעל חיסיון מקצועי** - לפי סעיף 9א לחוק האזנת סתר. שני הסעיפים מתייחסים לעבירות החמורות לפי סעיפים 300 - 301 לחוק העונשין, עבירה שיש בה סכנה לפגיעה בביטחון המדינה או עבירה של עסקת סמים כהגדרתה בפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973.

<sup>129</sup> **דוח לבנת משיח** פרק בנושא האזנה לשיחות של בעלי מקצוע, ששיחותיהם עשויות להיות חסויות, עמ' 16 - 22. במהלך עבודת צוות לבנת משיח תוקן חוק חסינות חברי כנסת, על בסיס הדגם שגיבש הצוות לעניין האזנה לשיחות בעלי מקצוע העשויות להיות חסויות.

• **האזנה אגב אורחא (בדיעבד):** כאשר אגב האזנה ליעד נקלטת שיחה של היעד עם אדם בעל חיסיון מקצועי או דרג מדיני. האפשרות להאזנה אגב אורחא עוגנה בחוק חסינות חברי כנסת ולא עוגנה בחקיקה בנוגע להאזנה לבעל חיסיון מקצועי. בשני המקרים האזנה אגב אורחא אינה מוגבלת לעבירות מסוימות<sup>130</sup>. במקרה זה תוצרי ההאזנה כבר נאספו והם נמצאים בידי המשטרה, אולם היא רשאית להפיק אותם רק לאחר שתגיש לבית המשפט בקשה ייעודית להפקת תוצרי ההאזנה ותקבל ממנו אישור לכך.

צוות לבנת משיח הבהיר שהאזנה אגב אורחא מתרחשת אם התבצעה האזנה ליעד האזנה שאינו בעל חיסיון מקצועי, ובאופן בלתי צפוי ומזדמן התברר כי בעל מקצוע חסוי הוא צד לשיחה<sup>131</sup>.

בשנת 2005 המליץ צוות לבנת משיח לעגן באופן ברור ובחקיקה ראשית את הטיפול בהאזנה לבעלי חיסיון מקצועי<sup>132</sup>. הצעת החוק המסדירה את הטיפול בהאזנה לבעלי חיסיון מקצועי שהועלתה בשנת 2009 לא הושלמה.

משרד המשפטים מסר כי הצעת החוק לתיקון חוק האזנות סתר משנת 2009<sup>133</sup>, עסקה בכמה נושאים, אך הליך החקיקה לא התקדם בשל התנגדות ועדת חוק ומשפט משנת 2012 להסדרה של נושא התיעוד החזותי המופיע בתיקון החקיקה האמור. בשנת 2015 קיים משרד המשפטים כמה ישיבות כדי לקדם את תיקון החקיקה.

להלן תרשים המבאר את מודל ההיתרים להאזנה לבעל חיסיון שהוצג על ידי צוות לבנת משיח:

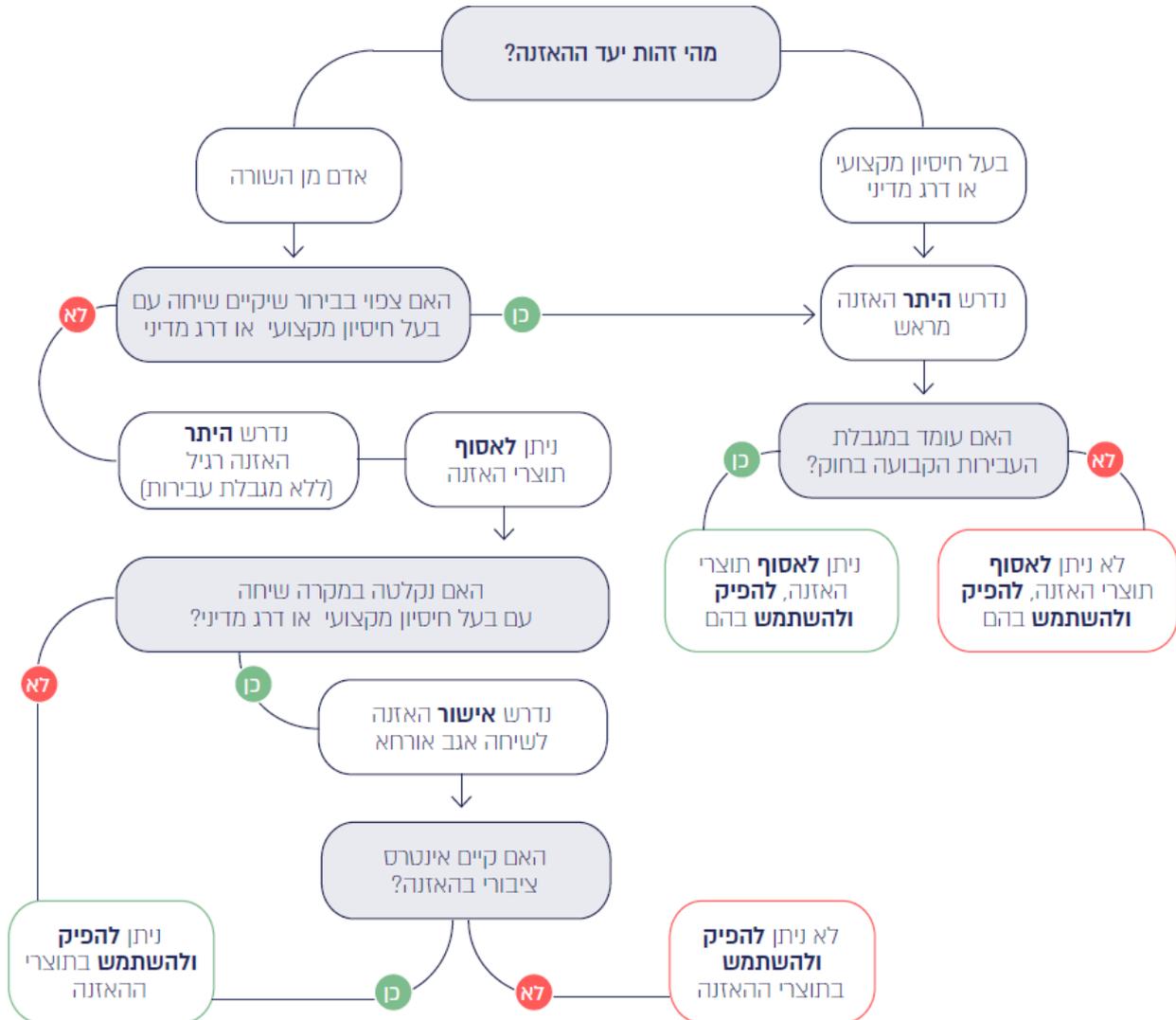
<sup>130</sup> **דוח לבנת משיח**, פרק בנושא האזנה לשיחות של בעלי מקצוע ששיחותיהם עשויות להיות חסויות, עמ' 16 - 22.

<sup>131</sup> תואר בעבודת הצוות כי האזנה אגב אורחא מתרחשת בעוד המשטרה מחזיקה בהיתר האזנה כדין לפי סעיף 6 לחוק האזנות סתר ומתברר במהלך ההאזנה שהשיחה שנקלטה היא שיחה של בעל מקצוע. דהיינו, הובהר כי האזנה אגב אורחא לבעל חיסיון מקצועי היא מזדמנת ובלתי צפויה.

<sup>132</sup> בהקשר זה יצוין כי בנוגע להאזנה לעיתונאים הומלץ לבחון את הצורך בעיגון חקיקתי. **דוח לבנת משיח** פרק בנושא האזנה לשיחות של בעלי מקצוע ששיחותיהם עשויות להיות חסויות, עמ' 16 - 22.

<sup>133</sup> הצעת חוק האזנות סתר (תיקון מס' 6), התש"ע-2009.

## תרשים 10: מודל ההיתרים להאזנה לבעל חיסיון לפי המלצת צוות לבנת משיח



על פי מודל האזנות הסתר של צוות לבנת משיח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ההמלצות והצידוקים למודל שהציג צוות לבנת משיח, שבאו לידי ביטוי גם בוועדת החקירה משנת 2009, היו מקובלים במשך השנים על המשטרה ועל היועמ"ש לממשלה והם אף אומצו על ידו<sup>134</sup>. גורמים אלו דנו בין היתר גם במגבלת העבירות החלה על המודל. נוסף על כך, פרטי המודל נדונו באמרות אגב בפסיקה של בית המשפט העליון בשנים 2009 ו-2012. יוצא אפוא כי לפי מסמכי המשטרה ומשרד המשפטים המודל היה מקובל על גופים אלו לכל הפחות עד לשנת 2016.

134 החל משנת 2009 נושא האזנת סתר לבעל חיסיון מקצועי או דרג מדיני נדון בבתי המשפט, במשרד המשפטים ובמשטרה. ואולם, דיונים אלו לא התמקדו בסוגיית מודל ההיתרים שהוצג על ידי צוות לבנת משיח. בשנת 2009 בסיכום דיוני ועדת החקירה, זו אף התייחסה לסוגיית האזנה מראש והאזנה אגב אורחא. אשר להאזנה מראש, ועדת החקירה הציעה אפשרות לבחון לחייב את המשטרה כי בבקשה להאזנת סתר תצוין זהותם של יעדי האזנה פוטנציאליים אשר יש הסתברות גבוהה כי האזנה ליעד ההאזנה תכלול גם האזנה לשיחותיהם של בעלי חיסיון. באשר להאזנה אגב אורחא, הצעת ועדת החקירה התייחסה לכך שנדרשת הסדרת המצב של קליטה מקרית של שיחת בעל מקצוע ששיחותיו עשויות להיות חסויות וזאת אגב האזנה ליעד אחר. שמיעת תוצרי האזנה תופסק מייד עם היוודע שמדובר בבעל מקצוע. ראו לעניין זה, ועדת החקירה, עמ' 7-8, 21 - 24. כמו כן, ראו פסיקה בעניין בה מפי כב' השופטת חיות, בש"פ 7064/08 מדינת ישראל נ' לאורה ברקו, פ"ד סג(2) 453 (פורסם במאגר ממוחשב, 13.8.09) ומפי כב' השופט זילברטל בע"פ 5135/11 מ"י נ' לאורה ברקו (פורסם במאגר ממוחשב, 31.5.12). עוד אותרו מסמכים ודיונים בעניין זה מהשנים 2012 ו-2015.

המשטרה מסרה בתגובתה כי ההבחנה שבוצעה על ידי צוות לבנת משיח לא יושמה על ידי המשטרה והיא "לא נהגה על פי המלצה זו מעולם".

**בעניין זה משרד מבקר המדינה מציין כי ההבחנה עליה מבוסס מודל ההיתרים של צוות לבנת משיח הופיעה בחידודי נהלים של המשטרה ומסמכי הפרקליטות בשנים 2009-2016. בהם, האזנה אגב אורחא הייתה מוגבלת למקרים של האזנה מקרית בלבד.**

בשנת 2018 חל שינוי משמעותי בעמדת משרד המשפטים והמשטרה שאינו עולה בקנה אחד עם מודל ההיתרים של צוות לבנת משיח ועם התמודדותו עם משוכת העבירות החמורות באמצעות תיקון חקיקה.

בעמדה שהוצגה לפני בית משפט מחוזי בשנת 2018 שהתקבלה על ידו, הפרקליטות זנחה את המודל של צוות לבנת משיח בנוגע לנחיצות קבלת היתר מראש אם צפוי בבירור שיתקיימו בעתיד שיחות עם בעל חיסיון.

בשנת 2019 המשטרה עדכנה את הנוהל הנוגע להאזנת סתר לדרג מדיני. לנוהל הוספה התייחסות להאזנה ליעד האזנה שיש סבירות גבוהה וממשית שישוחח בטלפון עם דרג מדיני ונקבע בה כי יש לקבל לגבי האזנה כאמור אישור ראש אח"ם בלבד ללא קבלת אישור פרקליט המדינה או היועמ"ש לממשלה. הנוהל אינו מפרש כלל את מודל ההיתרים להאזנה ואינו מסביר אילו היתרים נדרשת המשטרה להוציא בכל מקרה.

**בביקורת נמצא כי בשנת 2018, בחלוף 13 שנים מקביעת מודל ההיתרים להאזנת סתר מראש לבעל חיסיון לפי מסקנות צוות לבנת משיח, הפרקליטות שינתה, במהלך ניהול מספר הליכים פליליים, את ההסדר האמור. בנסיבות אלו, ההסדר שונה בלי שמשרד המשפטים והמשטרה ביצעו עבודת מטה ובלי שהוכנה חוות דעת משפטית המסבירה את הסטייה הניכרת ממסקנות הוועדה המקצועית הבין-משרדית.**

פרקליטות המדינה מסרה בתשובתה כי עמדתה המשפטית עמדה בפני ביקורת שיפוטית בכמה הזדמנויות בהליך הפלילי, ובמקרים קונקרטיים אלו הגשת העמדה אף אושרה על ידי היועמ"ש לממשלה דאז. תכלית העמדה המשפטית היא למנוע מצב שבו יעד האזנה שאינו בעל חיסיון מקבל 'חסינות' מפני האזנה בעבירות שאינן מנויות בחוק, אם איש שיחתו הוא בעל חיסיון מקצועי. עמדה זו מצויה בשיקול הדעת המשפטי המובהק של הפרקליטות, וזו התקבלה בהליכים המשפטיים שנוהלו על ידה.

המשטרה מסרה בתגובתה כי המשמעות המעשית של המודל היא הרחבת מעגל הנהנים מהחסינות לכלל יעדי האזנה שאינם בעלי חיסיון.

**במשך כ-13 שנים, עת הונח דוח צוות לבנת משיח, ועד לשנת 2018 הנחו משרד המשפטים והמשטרה כי כאשר נדרשת האזנה ליעד שיש הסתברות גבוהה שישוחח עם בעל חיסיון נדרש לקבל היתר האזנה מראש לשיחותיו. הסדר זה אף הגביל את המשטרה להאזנה רק בנסיבות שבהן יש חשד לביצוע עבירה חמורה וחריגה הנכללת ברשימה סגורה בחוק. ואולם, על פי ההסדר החלופי המקל שאימצה הפרקליטות משנת 2018, במהלך ניהול מספר הליכים פליליים באותה העת, אם התבצעה האזנה לאדם שאינו בעל חיסיון וקיימת הסתברות גבוהה שישוחח עם בעל החיסיון, די בקבלת אישור בדיעבד (ולא מראש) להאזנה לשיחות של יעד האזנה עם בעל החיסיון, ותוך השמטת מגבלת העבירות החמורות הקבועה בחוק. יוצא אפוא כי ההגנה הרחבה הקבועה בחוק לבעל חיסיון הוסרה.**

אין חולק כי כדי שהמשטרה תיאבק בשחיתות, בארגוני פשיעה ותמנע ניצול לרעה של חיסיון מפאת תפקיד, היא נדרשת לקבל לידיה סמכויות נרחבות. ואולם, לעמדת מבקר המדינה מומלץ כי לנוכח המצב המשפטי הקיים המשטרה ומשרד המשפטים יבצעו הסדרה חקיקתית ומשפטית סדורה ומובנית.

מומלץ כי הפרקליטות תבחן ותעגן 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; ובו-זמנית תעגן את הפרוצדורה לאישור האזנה בדיעבד (אגב אורחא) - במקרים בהם יעד ההאזנה הוא אדם מן השורה אשר באקראי מקיים שיחה עם בעל חיסיון. כמו כן, מומלץ שהפרקליטות תעגן תהליך סדור ומתועד לגיבוש מדיניות משפטית או להצגת עמדה תקדימית בעלת השפעה ארצית בבתי המשפט.

עוד מומלץ כי המשטרה תסדיר בנהליה את תהליך הוצאת הצווים עבור מעורב רגיש במלואו: עיגון תהליך האזנה אגב אורחא לבעל חיסיון מקצועי; הבהרת תהליך מתן הצווים עבור האזנה מראש לבעל חיסיון והתאמת תהליכים אלו למודל ההיתרים שקבע צוות לבנת משיח. כלומר, קבלת היתר האזנה מראש ולא בדיעבד באחד משני מקרים: אם ידוע למשטרה שיעד ההאזנה הוא בעל חיסיון או שיש הסתברות גבוהה שיעד ההאזנה ישוחח עם בעל חיסיון. זאת כדי לקיים את המגבלות הקיימות כיום בדין בנוגע לעבירות שבהן ניתן להאזין מראש לבעל חיסיון מקצועי, בהתאם לדוח צוות לבנת משיח.

(ב) האזנה לבעלי חיסיון מקצועי (עיתונאים, עורכי דין, רופאים, פסיכולוגים וכיו"ב)

נוהלי המשטרה אינם מפרטים אילו בדיקות מקדימות נדרשת לבצע היחידה המזמינה את ההאזנה לפני הגשת בקשה כדי לוודא מהו מעמדו של יעד ההאזנה ואם ייתכן שחל עליו חיסיון מכוח מקצועו. בין היתר, אין הנחיה לאיתור יעדי האזנה פוטנציאליים בפנקסים המפורסמים לציבור, כגון פנקס העובדים הסוציאליים, פנקסי מקצועות רישוי הרפואה או פנקס עורכי הדין<sup>135</sup>. כמו כן, אין הנחיה לגבי סוגי פרשיות שעל שוטר סביר להניח שתיתכן מעורבות של בעל חיסיון מקצועי בהן. פרשיות אלו מחייבות בדיקה מעמיקה לפני הוצאת צווי האזנת סתר. כמו כן, אין הנחיה הקובעת אילו בדיקות נדרשת המשטרה לבצע כדי להבטיח שלא היה באפשרותה לצפות מראש שייקלטו שיחות בין יעד ההאזנה לבין בעל חיסיון מקצועי.

בשנים 2019 - 2021 אותרו בעלי חיסיון אחדים שהוגדרו כיעדי האזנה במערכת לניהול צווים (כלומר התבקשה בעניינם האזנה מראש). נוסף על כך, ממידע השמור במערכות המשטרה עולה כי בשנים 2019 - 2021 התבצעו עשרות הליכים של אישור האזנה אגב אורחא לבעל חיסיון מקצועי על ידי הסרת מגבלות ההאזנה לשיחות שנקלטו ובהן מעורב בעל החיסיון במסגרת מספר פרשיות ובנוגע למספר יעדי האזנה. להבדיל מהאזנה מראש, יעדי האזנה אלו אינם רשומים כיעדי האזנה במערכת לניהול צווים אלא נרשמים בטבלה נפרדת במערכת זו.

**משרד מבקר המדינה איתר שלוש פרשיות מהשנים 2015 - 2022 שבהן הוגשו בקשות בדיעבד להאזנה אגב אורחא (חלף הגשת בקשה להאזנה מראש) לבעלי**

מופיע כשירות באתר שירותי הממשלה [www.gov.il](http://www.gov.il), באתרים של משרד הרווחה, משרד הבריאות ולשכת עורכי הדין וכמאגר מידע באתר מאגרי המידע הממשלתיים [www.data.gov.il](http://www.data.gov.il).

**מקצוע ששיחותיהם חסויות. בשלושת המקרים נמצא שהנסיבות הנוגעות לפרשיות הללו עוסקות לכתחילה בתחומי העיסוק שלהם עליהם חל חסיון.**

יודגש כי אם הבקשות בפרשיות שאותרו היו מוגשות במסגרת בקשות האזנה מראש ליעד האזנה בעל חסיון מקצועי ולא כבקשה אגב אורחא, הן לא היו עומדות במגבלת העבירות אשר חלה על האזנה מראש. ולפיכך, בקשות אלו היו נשללות על הסף. עם זאת, מדובר במקרים שבהם בעלי החסיון המקצועי ניצלו את תפקידם לרעה בעבירות סחר איברים, שוחד ומרמה. במצב המשפטי הקיים המשטרה לא הייתה יכולה להאזין להם מראש, אלא להשתמש בחלופות חקירה אחרות. לו היו ממומשות המלצות צוות לבנת משיח להרחיב את רשימת העבירות החמורות והחריגות המאפשרות האזנה מראש, אזי ניתן היה לאשר האזנה מראש בחלק מהפרשיות הללו.

**התנהלות המשטרה, שאיננה מבצעת בדיקה מעמיקה בפרשיות שבהן היה גלום פוטנציאל למעורבות של בעלי חסיון מקצועי אינה תקינה, עלולה לפגוע באמון במשטרה, ולהעלות נגד התנהלותה טענות הגנה מן הצדק.**

המשטרה מסרה בתגובתה כי הציפייה שהמשטרה תבדוק את מעמד יעד ההאזנה והאם חל עליו חסיון מכוח מקצועו אינה סבירה. היא מכבידה על המשטרה ואין בה כדי לתרום תרומה של ממש בנוגע למעמדו של יעד האזנה משום שרישומו בפנקס אינו מעיד שהוא עוסק במקצוע. אם יעד ההאזנה רשום בפנקס אך אינו עוסק במקצועו, הוא לא נהנה מחסיון כלל.

לנוכח חובתה של המשטרה לפעול להגנתם של בעלי חסיון בעת האזנה להם, על המשטרה להקפיד הקפדה יתרה על בדיקת יעדי האזנה וההגנות החלות עליהם בהליך האזנת הסתר החסוי לצורך הגשת בקשות האזנה מראש. עליה לעגן בנהליה את הבדיקות הנדרשות עוד לפני הגשת בקשות להאזנת סתר שגלום בהן פוטנציאל להאזנה לבעלי חסיון מקצועי ולבחון את נחיצות עיגונן בחקיקת משנה. לנוכח הרגישות היתרה שעולה מהאזנה בפועל לבעל חסיון מקצועי, מוצע שהמשטרה תנהיג מדיניות תחקיר והפקת לקחים בנוגע לכל פרשייה שבה התבקש אישור האזנה אגב אורחא לבעל חסיון מקצועי, וכי תוצריה יוצגו לפני המפכ"ל.

מוצע כי המשטרה ומשרד המשפטים יבצעו עבודת מטה לבחינת מגבלת העבירות הקיימת בחקיקה כיום להאזנה מראש לבעל חסיון מקצועי. בין היתר יש לבחון אם נדרש לקבוע מנגנון גמיש יותר ושקוף בחקיקת משנה שייתן מענה לעבירות חמורות, לעבירות המוגדרות "מכת מדינה", לעבירות הנוגעות לאמנות שישראל חתומה עליהן או למקרים של ניצול תפקיד לרעה המצדיק האזנת סתר לבעלי חסיון מקצועי.

משרד המשפטים מסר כי בחינת מגבלת העבירות הקיימת בחקיקה ואפשרות קביעת מנגנון גמיש ושקוף בחקיקת משנה, יתבצעו במהלך עבודת המטה הנערכת בימים אלו לקראת תיקון חקיקה מקיף לחוק האזנת סתר.

#### (ג) האזנה לאישי ציבור בדרג ב' וג'

בשנים 2019 - 2021 אותרו עשרות יעדי האזנה שהם אישי ציבור בדרג ב' ו-ג', ולגביהם הוכנו יותר ממאה בקשות להאזנת סתר. הגשת בקשה לצו האזנה לדרג ב' מחייבת אישור ראש אח"ם והגשת בקשה לצו האזנה לדרג ג' מחייבת להביא לידיעתו את דבר ביצוע ההאזנה. חובה זו חלה ממועד הגשת הצו הראשון ולקראת כל הארכת תוקף תחולתו של הצו - כלומר, על כל צו חדש ועל כל צו הארכה.

משרד מבקר המדינה בדק דגימה של מספר יעדי האזנה אחדים בדרג ציבורי ב' ו-ג' והבקשות שהוכנו בעניינם ושלאחריהן הוצאו צווים שיפוטיים להאזנה להם. נמצא כי ב-37% מאותם צווים, בעניינם של 57% מהיעדים, לא אותר אישור ראש אח"ם לביצוע או מזכר המעיד כי דבר ביצוע ההאזנה הובא לידיעתו של ראש אח"ם, כנדרש בנוהל. לגבי יעד אחד לא אותר כל אישור בכל אחד מהצווים שהוצאו נגדו. בהיעדר תיעוד (אישור או מזכר בהתאם לדרג) לבצע האזנה רגישה, בניגוד לנהלים, נפגעת היכולת של המשטרה להבטיח כי ננקטה הזהירות הנדרשת ונסקלו ההשלכות של האזנה לאישי ציבור ושל משך ההאזנה על הפגיעה בפרטיותו. הדבר מעורר ספק בנוגע לעצם קיום ההליך של האישור באופן מלא ונאות כמתחייב.

המשטרה מסרה כי בעקבות ממצאי הביקורת, היא ערכה בחינה מעמיקה של כלל יעדי ההאזנה שהם אישי ציבור. אישורים ומזכרים רלוונטיים שאותרו ביחידות המשטרה אף נסרקו למערכת לניהול צווים. עוד היא מסרה כי לאור ממצאי הביקורת היא תחדד למערך הפרוס את נחיצות קבלת אישור ראש אח"ם גם במקרה של חידוש האזנת הסתר באמצעות צו הארכה.

לנוכח ממצאי הביקורת על היעדר אישורים ומזכרים גם לאחר הבחינה הנוספת שנערכה, על המשטרה להקפיד כי כל בקשה להאזנה לאישי ציבור בדרג ב' וג' תקבל את אישורו של ראש אח"ם או תובא לידיעתו, וכי האישור או המזכר יתויקו במערכת לניהול צווים. כמו כן מוצע כי הפרקליטות תערוך בקרה על ביצוע האזנת סתר לאישי ציבור בעת בחינת תיק חקירה לצורך הגשת כתב אישום.

### (3) אישור בקשות להאזנת סתר ממושכת

בשנת 2005 המליץ צוות לבנת משיח להגדיר מדרג אישורים מחמיר כשמדובר בהאזנות המתמשכות תקופות ארוכות. הומלץ כי בקשה להארכת תוקפו של היתר להאזנת סתר יותר משישה חודשים תהיה טעונה אישור של ראש אח"ם לאחר התייעצות עם יועץ משפטי, ואילו בקשה להארכת תוקף ההיתר יותר משנה תהיה טעונה אישור של גורם בכיר כפרקליט מחוז. הטעם לכך הוא שבהאזנות ממושכות הפגיעה ההולכת וגדלה בפרטיות מחייבת התערבות של הדרג הבכיר ביותר של המערך המופקד על הפעלת כלי זה וכן קיום ביקורת של גורם חיצוני בעל רקע משפטי<sup>136</sup>. המלצה זו עוגנה בנוהלי המשטרה שגובשו באותה השנה.

בשנת 2009 המליצה ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין האזנות סתר<sup>137</sup> לבחון לעגן בחקיקה תהליך להארכת תוקפם של צווי האזנה לתקופה של יותר מחצי שנה. עוד היא המליצה כי החלטתו של ראש אח"ם על הארכת תוקף הצווים למשך יותר מחצי שנה תתבסס על השיקולים האלה: (א) הוא ישתכנע שהמשך ההאזנה חיוני למניעת עבירה או לחקירתה; (ב) הוא יתחשב, בין היתר, בעוצמת הפגיעה בפרטיותו של יעד ההאזנה עצמו. המלצה זו התבססה על הצהרת המשטרה שהשיקולים המנחים את ראש אח"ם בהחלטתו זו הם: אפקטיביות ההאזנה הנבחנת לנוכח התוצרים שנאספו עד כה; המידה שבה האזנת הסתר מקדמת את החקירה עצמה; וכן עוצמת הפגיעה בפרטיותו.

המשטרה קבעה בנוהל משנת 2017 כי כשנדרש אישור מפרקליט מחוז (לצורכי האזנה שמשכה יותר משנה) משך ההאזנה מחושב על בסיס מניית תקופות תחולתם של ההיתרים הנוגעים לאותה פרשייה בלבד. דהיינו, אם מתבצעת האזנה ליעד בנוגע לשתי פרשיות או יותר, יימנו התקופות לגבי כל פרשייה בנפרד. לעומת זאת, כשנדרש אישור מראש אח"ם

דוח לבנת משיח, עמ' 8.

136

כנסת ישראל, ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין האזנות סתר (ינואר 2009).

137

(לצורכי האזנה שמשכה חצי שנה עד שנה), משך ההאזנה מחושב בהתאם לכלל ההיתרים שהוצאו בעניינו של יעד ההאזנה. עם זאת, אם ההאזנה צפויה להימשך יותר משנה, לצורך חישוב משכה ניתן למנות את תקופות התחולה של ההיתרים גם אם יש הפסקה של עד ארבעה חודשים בין היתר להיתר.

מבקר המדינה איתר בבסיסי הנתונים של המשטרה 222 יעדי האזנה שלגביהם התבקשה האזנת סתר הנמשכת יותר מחצי שנה.

**צוות לבנת משיח וועדת החקירה המליצו לקבוע מדרג אישורים להאזנה ממושכת, שלפיו נדרש אישור של דרג גבוה להאזנה ממושכת, וזאת לנוכח הפגיעה הנרחבת בפרטיות יעד ההאזנה. נמצא כי בעת שעסקה המשטרה ביישום המלצה זו בנוגע להאזנות הנמשכות יותר משנה ומחייבות אישור של פרקליט מחוז, היא הטמיעה הסדר נוסף לחישוב משך ההאזנה, שלפיו מניין הימים לגבי יעד האזנה ייספר בנפרד לגבי כל פרשייה שבה הוא מעורב. על פי הסדר זה אושרו האזנות ממושכות לתקופות ארוכות משנה ללא פנייה לקבלת אישור פרקליט מחוז. הסדר זה אינו נותן מענה לפגיעה הכוללת בפרטיות יעד ההאזנה הנגרמת מההאזנה הממושכת, שכן אם יעד האזנה מעורב בכמה פרשיות, מתאפשרת ההאזנה לתקופה שחוצה את מגבלת השנה ללא צורך לפנות לפרקליט מחוז לקבלת אישורו לכך. לעומת זאת, המשטרה לא הטמיעה בנהליה הסדר דומה להאזנות ממושכות המחייבות אישור של ראש אח"ם.**

לשם המחשה, מבקר המדינה בחן את שיטת החישוב הקובעת מיהו יעד ההאזנה אשר ההאזנה לו נמשכת יותר משנה ולגביו נדרש אישור ראש אח"ם ואישור פרקליט. להלן יפורטו החלופות לתחשיבים השונים:

**לוח 7: מספר יעדי ההאזנה העומדים בתחשיבים שלפיהם נדרש אישור להאזנה ממושכת, 2019 - 2021**

הפרמטרים	אם ההפרש בין תקופות תחולתם של ההיתרים הוא עד חודשיים	אם ההפרש בין תקופות תחולתם של ההיתרים הוא עד ארבעה חודשים
מניין תקופות תחולת הצווים החלים על יעד ההאזנה ייספר גם אם הוא מעורב בכמה פרשיות	12 יעדים (תחשיב ראש אח"ם)	28 יעדים
מניין תקופות תחולת הצווים החלים על יעד ההאזנה ייספר רק אם הוא מעורב באותה הפרשייה בלבד	2 יעדים	5 יעדים (תחשיב אישור פרקליט)

על פי ממצאי הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מן הבדיקה עולה כי הוספת ההסדר שלפיו יש לחשב את משך ההאזנה לגבי כל פרשייה בנפרד הפחיתה הלכה למעשה במידה ניכרת את היקף יעדי ההאזנה שלגביהם נדרש לקבל אישור פרקליט מחוז להאזנה לתקופה של יותר משנה (הפחתה מ-12 יעדים ל-2 יעדים). זאת, גם אם ההפרש בין תקופות תחולתם של ההיתרים הוגדל לארבעה חודשים (הפחתה מ-12 יעדים ל-5 יעדים).**

המשטרה מסרה כי לפי חוק האזנת סתר, אין מגבלה על מספר הפעמים שניתן לחדש היתר האזנת סתר. בתקנות האזנת סתר נקבע שלבקשה יצורפו העתקים מבקשות קודמות הנוגעות לאותו אדם באותו תיק חקירה, וכן החלטות בית המשפט בבקשות אלה לרבות החומר שהוגש לבית המשפט. לעמדתה, לו היה סבור המחוקק שעל בית המשפט להתייחס לכלל ההאזנות שבוצעו ליעד ההאזנה ולא בנוגע לפרשייה קונקרטית, הוא לא היה מציין בסעיף 4(ג) לתקנות "לאותו אדם באותו תיק חקירה" אלא היה מסתפק ב"אותו אדם". לעמדתה, "הקביעה כי עוצמת הפגיעה ביעד ההאזנה מושפעת ממשך ההאזנה כולל ולא

מהאזנה בפרשייה מסוימת היא קביעה שרירותית, שגויה ושאינה עולה בקנה אחד עם התקנות ולפיכך היא אינה מקובלת".

מבקר המדינה מעיר למשטרה כי החובה להציג לבית המשפט תמונה מלאה של ההחלטות הקודמות שהתקבלו בעניינו של יעד האזנה בפרשייה מסוימת כמפורט בתקנות<sup>138</sup>, נפרדת מהחובה החלה על המשטרה לקבל החלטה על האזנת סתר תוך התחשבות בעוצמת הפגיעה שנגרמה ליעד ההאזנה. עוצמת הפגיעה ביעד ההאזנה מושפעת ממשך ההאזנה הכולל ולא מהאזנה בפרשייה מסוימת.

נוכח הרציונל שהוביל את צוות לבנת משיח וועדת החקירה לקבוע דרג מאשר להאזנה ממושכת, ולפיו פעלה המשטרה עד לשנת 2017, על המשטרה לקבוע קריטריון אחיד ופשוט להאזנה ממושכת הטעונה אישור של בעל דרג בכיר - ראש אח"ם או פרקליט, וזאת בהתבסס על שקלול משך ההאזנה ליעד בלבד בהתאם למניין תקופות תחולת הצווים שהוצאו בעניינו ללא תלות בזהות הפרשייה בה הוא מעורב. לשם כך, עליה להשמיט מההסדר הקיים ביחס לאישור פרקליט בלבד את שקלול הפרמטר של תיק הפרשייה, וכן להימנע מהכללתו בהסדר הקיים ביחס לאישור ראש אח"ם.

מבקר המדינה בחן שבעה מ-12 יעדי האזנה שההאזנה להם נמשכה יותר משנה בהתאם לתחשיב ראש אח"ם<sup>139</sup>. להלן לוח המפרט את ממצאי הבדיקה:

לוח 8: בחינת מספר יעדי ההאזנה שלגביהם התבקשה הארכה של תקופת האזנת הסתר למשך יותר משנה, 2019 - 2021

שם הפרשייה	מס"ד יעד האזנה	מספר הבקשות להאזנה למשך יותר משנה שדורות אישור ראש אח"ם ופרקליט	מספר הבקשות שאישר ראש אח"ם	מספר הבקשות שאישר פרקליט
פרשייה א	1	4	4	4
פרשייה ב	2	1	0	0
	3	1	0	0
פרשייה ג	4	1	1	0
פרשייה ד	5	6	6	6
פרשייה ה	6	4	1	4
פרשייה ו	7	1	1	0
		18	13	14

על פי ממצאי הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלבד הקושי שעלה בהסדר שקבעה המשטרה לגבי חישוב תקופות ההאזנה נמצא כי המשטרה אף לא הקפידה על יישום הנהלים בכל הנוגע לקיום האזנות ממושכות. לגבי שלושה (43%) משבעת יעדי ההאזנה נמצא כי לא אותרו אישורי ראש אח"ם הנדרשים לכל בקשה להארכת האזנת הסתר לתקופה של יותר משנה. כמו כן עולה כי לגבי ארבעה (57%) משבעת יעדי ההאזנה לא אותרו במשטרה אישור של פרקליט המחוז כמתחייב במקרים שבהם תקופת ההאזנה נמשכת יותר משנה.

המשטרה מסרה בתגובתה כי היא מבצעת הליכי פיקוח ובקרה על ההאזנה הממושכת באופן שוטף ובמידת הצורך מחדדת את הנושא לפני המערך הפרוס.

<sup>138</sup> כך למשל יוכל בית המשפט להתרשם האם הוטלו מגבלות בהחלטות שיפוטיות קודמות באותו עניין ולבחון האם המשטרה עמדה בהן.

<sup>139</sup> במסגרת בדיקה זו איתר משרד מבקר המדינה יעדי האזנה, שלפי מניין תקופות תחולת הצווים שלהם, התבצעה לגביהם האזנה ממושכת.

**משלא נמצאו אישורים במערכת לניהול צווים התבקשה פרקליטות המדינה להמציא את האישורים האמורים. ואולם, חרף פניות משרד מבקר המדינה<sup>140</sup>, הם לא הומצאו לביקורת במשך יותר משנה אלא רק ביוני 2024.**

פרקליטות המדינה מסרה בתשובתה כי העיכוב במענה נבע בשל הצורך בבירור מעמיק של החומרים שהתבקשו, בין היתר לנוכח הרגישות והמורכבות של הביקורת כולה. עוד מסרה הפרקליטות לידי מבקר המדינה אישורי פרקליט הנוגעים לשני יעדי האזנה מתוך שבעת היעדים שנדגמו<sup>141</sup>.

לשם המחשת נחיצות תיעוד האישורים, באחד המקרים שנדגמו עלה כי נדרש אישור פרקליט הן משום שמשך ההאזנה המבוקש היה יותר משנה והן בשל היותו של יעד ההאזנה מעורב רגיש<sup>142</sup>. בפועל ראש אח"ם אישר את היעד רק בשל רגישות מעמדו, וזאת אף שבבקשה שנמסרה לו צוין כי משך ההאזנה המבוקש הוא יותר משנה. אישור פרקליט להאזנה ממושכת של יותר משנה לא אותר בעניינו של יעד האזנה זה.

**על המשטרה להקפיד על קיום הנהלים שנקבעו בעניין הליכי האישור של האזנות ממושכות בידי ראש אח"ם ופרקליט המחוז באופן שהגורם המאשר במערכת לניהול צווים יזין את האישור החתום לגבי כל האזנה הטעונה אישור. מאחר שהיעדרו של אישור כתוב וחתום כזה בנוגע לכל האזנה מעלה ספק באשר לעצם בחינת ההאזנה הממושכת ואישורה, מומלץ לבחון כיצד להתנות את מילוי טופס הבקשה המקוון במערכת הממוחשבת ואת הנפקת הבקשה לצורך הגשתה בקבלת האישורים הללו.**

עוד מסרה הפרקליטות בתשובתה כי בהתאם להנחיית פרקליט המדינה, היא מחויבת לתיעוד אישורי הפרקליט והיא נוהגת לתייק את האישורים בהתאם לסיווג הביטחוני - אישורים בלתי מסווגים במערכת הממוחשבת של הפרקליטות, ואישורים מסווגים בתיוק פיזי בכספות, בהיעדר מערכת ממוחשבת מסווגת.

**מומלץ כי פרקליט המדינה יודא כי כאשר ניתן אישור פרקליט מחוז להאזנה ממושכת, האישור מתועד כנדרש במערכת ממוחשבת מסווגת לניהול תיקי התביעה בפרקליטות, כך שניתן יהיה להמציאו לכל דורש.**

הפרקליטות מסרה כי בכוונתה לבחון את האפשרות להטמיע את תהליכי העבודה במערכות מחשב מסווגות, בכפוף לקבלת המשאבים והאישורים נדרשים.

#### ד. היתר מינהלי להאזנת סתר

דרך המלך להאזנת סתר היא קבלת צו שיפוטי, שבאמצעותו מורה הרשות השופטת כי המשטרה רשאית להחיל את סמכותה בעניין קונקרטי. בחוק האזנת סתר עוגנה דרך נוספת שבאמצעותה רשאית המשטרה להחיל את סמכותה: האזנה על בסיס היתר מינהלי. היתר מינהלי הוא אישור שמוציאה רשות מינהלית בדבר סמכותה לבצע האזנת סתר.

כאמור, יש שני סוגים של היתרים מינהליים להאזנת סתר: היתר מפכ"ל להאזנה במקרים דחופים, אשר עוגן בחוק האזנת סתר; והיתר מינהלי הנחתם על ידי קצין בכיר, שעוגן בנוהל משטרתי באישור משרד המשפטים.

<sup>140</sup> משרד מבקר המדינה פנה לפרקליטות המדינה בעניין זה במרץ 2023, אך רק ביוני 2024 העביר משרד המשפטים התייחסות הכוללת את ממצאי הבדיקה ללא העברת התייעוד הנדרש.

<sup>141</sup> משמע, בנוגע ליעד ההאזנה השלישי שלגביו אותרו אישורי פרקליט כנדרש, אלו הוחזקו על ידי המשטרה בלבד; ואילו בנוגע לארבעת יעדי ההאזנה הנותרים אישורי הפרקליט בעניינם לא אותרו כלל אצל מי מהגורמים.

<sup>142</sup> ראו התייחסות ליעד האזנה רגיש לעיל.

**(1) היתר מפכ"ל להאזנה במקרים דחופים**

לפי חוק האזנת סתר, בסמכות מפכ"ל המשטרה לתת, במקרים דחופים, לשם מניעת פשע או גילוי מבצעיו, היתר להאזנת סתר ללא צו שיפוטי. תחולתם של היתרים מסוג זה מוגבלת ל-48 שעות, וקבלתם מחייבת דיווח על כך בכתב ליועמ"ש לממשלה, אשר רשאי לבטל את ההיתר. לו תתבקש הארכת תחולתם ליותר מ-48 שעות, ההיתרים אף יעברו ביקורת שיפוטית בדיעבד.

היתר המפכ"ל הוא ההיתר המינהלי היחיד שעוגן בחוק. בדברי ההסבר לחוק הובהר<sup>143</sup> כי "סעיף זה בא להתיר האזנה ללא רשות בית המשפט במקרים דחופים במיוחד, כשמטרת ההאזנה תסוכל אם תחילתה תידחה עד לסיום הליכי הבקשה בבית משפט... לפני מתן ההיתר צריך המפקח הכללי להיות משוכנע שההאזנה אינה סובלת דיחוי וכי יש בה צורך למניעת עבירה או לגילוי מבצעה".

עוד הודגש בדברי ההסבר לחוק החשיבות שבמתן ההיתר המינהלי על ידי המפכ"ל בלבד, לנוכח חריגות ההיתר המינהלי שעוקף את הצורך באישור בית המשפט: "רמת הרשות המאשרת, התנאים הקבועים בסעיף וקוצר תקופת ההיתר באים להבטיח שלא ייעשה שימוש באפשרות ההאזנה ללא היתר בבית משפט כאילו הייתה דבר של שגרה או אמצעי לעקיפת הצורך באישור בית המשפט".

בנוהל המשטרה משנת 2005 בנושא מנגנון קבלת היתרי מפכ"ל נקבע סדר העדיפויות של הגשת הבקשות כדלקמן: צו שיפוטי בשעות עבודת בית המשפט, צו שיפוטי בידי שופט תורן בשעות שאינן שעות העבודה של בתי המשפט, ובהיעדר חלופות אלו - פנייה לקבלת היתר מפכ"ל.

בבדיקת מבקר המדינה אותר מקרה אחד, בשנת 2013, שבו הוחלה סמכות המפכ"ל למתן היתר כאמור.

בשנת 2017, לצורך קבלת חוות דעת משפטית המאשרת שימוש בצו חריג ב<sup>144</sup>, המשטרה טענה לפני הייעוץ המשפטי לממשלה כי היא אינה נוהגת לקבל היתר מהמפכ"ל מכוחו של סעיף 7 במקרים דחופים, ונימקה זאת, בין היתר, בזמינותו הנמוכה של המפכ"ל. עקב כך הייעוץ המשפטי לממשלה הציע כי המשטרה תבחן את האפשרות לייעל את המנגנון המעוגן בחוק לקבלת היתרי מפכ"ל; וכי אם לא ניתן לייעל את המנגנון, המשטרה תשקול לבצע תיקון חקיקה בנושא. להלן תרשים המבאר את החלופות לטיפול באירועים דחופים בפרשייה הדורשת האזנת סתר:

הצעת חוק דיני העונשין (האזנת סתר), התשל"ח-1978, תשל"ח 1361, עמ' 301, מיום 31.7.78.  
**צו חריג ב'** - צו האזנת סתר נרחב שכולל הקלות נוספות, לרבות האפשרות להוספת יעדים נוספים להאזנה אם יעלה כי הם מעורבים באותה פרשייה הנחקרת וכי הם אינם ידועים בשלב זה.

143

144

## תרשים 11: סוגי ההיתרים, לפי הגורם המאשר



על פי ממצאי הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדיקת מבקר המדינה העלתה כי המשטרה לא ביצעה עבודת מטה לייעול מנגנון אישור היתרי מפכ"ל ואף לא נעשה ניסיון לקבל היתר מפכ"ל. מסלול קבלת אישורי המפכ"ל להיתרי האזנת סתר אינו מיושם, הנוהל המשטרתי לא עודכן, והמערכת לניהול הצווים אינה מאפשרת להפיק היתר מפכ"ל.

עוד עלה כי בד בבד עם אי-יישומו של מסלול היתרי המפכ"ל, המשטרה עיגנה מנגנון של צו שיפוטי חריג (צו חריג ב'), שמאפשר לעקוף את הצורך בקבלת היתרי המפכ"ל באמצעות אישור הוספת יעדי האזנה גם במקרים דחופים לאחר קבלת הצו השיפוטי. אישור זה ניתן על ידי סגן רח"ט הסייבר בדרגת נצ"ם.

המשטרה מסרה בתגובתה כי היא דחתה את הצעת משרד המשפטים לקיים עבודת מטה בנושא, וכי אין צורך ל'החיות' סעיף חוק ארכאי זה שאינו יעיל ואינו נדרש, וכי לעולם יש להעדיף הוצאת צווים שיפוטיים כצו חריג ב'.

ביסוד קביעת המנגנון לקבלת אישור המפכ"ל במקרים דחופים ורגישים בתחום האזנות הסתר עמד רציונל המביא בחשבון את רגישות המקרים ומאפייניהם. על כך ניתן ללמוד בין היתר: (א) החשיבות שבמתן ההיתר המינהלי על ידי המפכ"ל בלבד כמובא בדברי ההסבר לחוק; (ב) החשיבות שבהפרדת תפקידים מהותית בין אח"ם כגורם המבקש את האזנת הסתר לבין המפכ"ל כגורם המאשר והבלתי תלוי. זו מתחדדת לנוכח השימוש בצו חריג ב' המאפשר את עקיפת מנגנון היתרי המפכ"ל ואישור הוספת יעדים על ידי סגן רח"ט הסייבר; (ג) החשיבות שבהפחתת העומסים המוטלים על בתי המשפט.

מומלץ כי המשטרה תבחן בשנית את מנגנון קבלת היתרי המפכ"ל, בהתאם לקבוע בהוראות החוק ובנוגע למקרים דחופים שבהם נדרשת האזנת סתר, ובכלל זה תבחן גם ביצוע מחקר חלוץ להוצאת היתרי מפכ"ל. לאחר מכן, ובהתאם לחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים משנת 2017, היא תוכל לבחון את התאמת המנגנון להליכי החקירה הדינמיים והצורך בשינויי חקיקה. ביטול המנגנון על הסף, הלכה למעשה על ידי המשטרה, אינו עולה בקנה אחד עם חובותיה בהתאם לחוק האזנת סתר ועם הרציונל האמור שעומד ביסודו.

**(2) היתרים מינהליים הנחתמים על ידי קצין בכיר**

נושא הוצאת היתרים מינהליים הנחתמים על ידי קצין בכיר במשטרה נדון בפסיקת בית המשפט, בדיונים במשרד המשפטים במהלך השנים 2005 - 2012 והמשטרה אף עיגנה נוהל בנושא.

בביקורת עלה כי בשנים 2012 - 2021 פנתה המשטרה לבית משפט - בבקשה לקבל צווי האזנה בעניינם של חשודים מסוג מסוים, חלף הוצאת היתרים מינהליים. המשטרה נדרשה להחזיק בהיתרים מינהליים המתאימים כדי לבסס את סמכותה ביחס לסוג חשודים אלה, אך החזיקה בצו שיפוטי בלבד. עולה אפוא כי המשטרה פנתה לבית המשפט, אף שידעה שהנושא אינו בסמכותו תוך התבססות, שלא כדיון, על הצגת מידע מודיעיני וללא פירוט של מידע מסוים שנדרש לצורך דיון בבקשה זו ולצורך קבלת החלטה בנוגע לסמכות בית המשפט.

מתברר כי בעניין זה בשנת 2014 יצאה חוות דעת משפטית במשטרה שהנחתה את מגיש הבקשה שלא לחדד את העובדות הרלוונטיות לעניין המשפטי<sup>145</sup> ובכך נמנעה המשטרה ממסירת פרטים לבית המשפט בדיון, ובייחוד בנוגע לסמכותו לתת צו - בין שזו מבוססת על ידיעות קונקרטיים ובין שהיא מבוססת על הערכה. קל וחומר כאשר עצם הפנייה לבית המשפט מלמדת אותו כי המשטרה סבורה שהוא מוסמך להיעתר לבקשה בהתאם לסמכותו.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא פעלה בהתאם להנחיית היועמ"ש לממשלה בנושא, תוך העדפה של צווים שיפוטיים על פני צווים מינהליים וכי לבית המשפט נמסר מלוא המידע הנדרש.

מבקר המדינה בחן את טענות המשטרה ומצא כי חוות הדעת המשפטית של המשטרה נוגדת להכרעתו של היועמ"ש לממשלה בדבר סמכות בית המשפט.

על המשטרה להקפיד שנוסח הבקשות להוצאת צו שיפוטי בעניינם של חשודים מהסוג האמור, המוגשות לבית המשפט, ישקף את תמונת מצב העובדות כהווייתן בנוגע ליעד ההאזנה והנסיבות הנוספות הנוגעות במישרין לעניין סמכות בית המשפט, וכן יפורט אם תמונת המצב הזו מבוססת על ידיעות קונקרטיים או הערכה בלבד.

לנוכח הסדרת הסוגיה בנוהל בלבד, ובשים לב לאופן שבו המשטרה הגישה בקשות להאזנה בעניינם של חשודים מסוג מסוים עד לשנת 2021, מומלץ כי המשטרה תבחן בשיתוף גורמים משפטיים רלוונטיים ובפרט הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים, את ההסדרה החקיקתית והמשפטית של תהליך זה.

**ה. צווים חריגים**

לפי חוק האזנת סתר, בקשות לצווים אינן מחייבות שהמשטרה תדע מראש את זהות הקו או המתקן המשמשים את יעד ההאזנה<sup>146</sup>. בצו האזנת סתר מובאים, ככל הניתן, פרטים אלה על יעדי ההאזנה: תיאור זהות האדם שבו עוסקת הבקשה, פרטי זיהויו ותיאור האמצעי שמשמש אותו לשם ביצוע השיחה. הכול אם הם ידועים מראש. עם זאת, יש מקרים חריגים שבהם הבקשות אינן כוללות פרטים מלאים על יעדי ההאזנה. לפי נוהלי המשטרה, צווים חריגים אלו מוגשים לאחר אישור פנימי של הדרגים הרלוונטיים במשטרה.

תקנה 4 לתקנות האזנת סתר (בקשה להיתר האזנה), התשס"ז-2007.  
סעיף 6(ד) לחוק האזנת סתר וסעיף 3(ח) לחוק נתוני תקשורת

145

146

בשנת 2004 התייחס מבקר המדינה לכך שהמשטרה מוסיפה לצווי האזנת סתר את האפשרות להאזין ליעדי האזנה אחרים בלי לנקוב בשמם. המבקר קבע כי מחוק האזנת סתר וממטרתו עולה כי ככלל על המשטרה לתת עדיפות להגיש בקשה להאזנה לאדם מסוים. רק לאחר שנשקלה בקפידה חיוניות הפגיעה בפרטיות והתברר שאי אפשר להגביל את הבקשה לאדם מסוים, היא תגיש בקשה כוללתית ותציג לבית המשפט את נימוקה לכך<sup>147</sup>.

לפי הנחיית עבודה של המשטרה, יש מקרים חריגים שבהם היא תפעל להוצאת צו שמאפשר לה להוסיף לצו אמצעים מואזנים נוספים שבשימוש היעד אשר לא היו ידועים לה במועד הוצאת הצו (צו חריג א'); או נסיבות שבהן היא תפעל להוצאת צו שלאחר הגשתו ואישורו מאפשר להוסיף מעורבים חדשים ואמצעים נוספים הקשורים בפרשייה הנחקרת שעיקריה מפורטים בבקשה שלא היו ידועים למשטרה במועד הגשת הבקשה (צו חריג ב'). בהנחה הודגש כי השימוש בצו זה לא נועד לשם נוחות המשטרה וכדי לצמצם את מספר הפניות לבית המשפט, אלא מטרתו לאפשר לה להתמודד עם סיטואציה ייחודית וחריגה שבה יש צורך מיידי ברור ומובהק למתן מענה מהיר ובזמן אמת להאזנה, ולא ניתן לפנות לבית המשפט בעוד מועד. עוד נקבע כי בשל המורכבות והרגישות היתרה של בקשות מסוג זה ובשל החשש הכבד לפגיעה שלא לצורך בפרטיות, השימוש במנגנון זה ייעשה ככלל באופן מדוד, מבוקר ומושכל בהתקיים צורך מובהק, ותוך הקפדה יתרה על יישום הכללים. עוד נקבע כי השימוש בצו ייעשה מכוחו של צו שיפוטי בלבד. במקרים הנדרשים המשטרה מתעדת את תהליך קבלת ההחלטה ואישורה בנספח ייעודי על ידי קצין המוסמך לאשר האזנת סתר.

המשטרה נוהגת להשתמש בצו חריג א' החל בשנת 2011 לכל המאוחר, ובצו חריג ב' החל בשנת 2016 לכל המאוחר.

יצוין כי במסגרת הדיווחים על אודות האזנות סתר ליועמ"ש לממשלה המשטרה פירטה על השימוש בצווים החריגים ללא פירוט סוג הצו החריג (צו חריג א' או ב').

משרד המשפטים מסר כי בעקבות עבודת צוות מררי דיווחי האזנות הסתר שמגישה המשטרה ליועץ המשפטי לממשלה עודכנו ובדיווחים מצוין במפורש אימתי הוצא צו חריג ב'. במאי 2023 ביקש משרד המשפטים כי בנוגע לצו חריג ב', המשטרה תעביר בגוף הדיווח התייחסות מפורטת על הצורך שעמד בבסיס הבקשה.

**ביקורת משרד מבקר המדינה העלתה כי המשטרה עשתה שימוש נרחב בצווים חריגים שבהם הבקשות אינן כוללות פרטים מלאים על אודות יעדי האזנה, עד כי השימוש בצווים הללו הפך מחריג לשגרתי.**

מתוך 14,284 צווים שהמשטרה הכינה בשנים 2019 - 2021 בכ- 6,000 צווים היא ביקשה להוציא צו חריג א' (כ-42%) ובכ-300 צווים היא ביקשה להוציא צו חריג ב' (כ-2%). אמנם שיעור צו חריג ב' הוא 2% מתוך סך הצווים, אך מדובר בצו פוגעני המחייב שימוש מידתי וסביר. בסך הכול, 43% מכלל הבקשות שהוכנו הן בקשות להוצאת צווים חריגים. שיעור הבקשות שמומשו בפועל הוא דומה.

עוד העלתה הביקורת כי שיעור הצווים החריגים שהוציאה המשטרה לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים (89% מתוך כלל הצווים להאזנה לתקשורת בין מחשבים) גדול פי שניים משיעורם של צווים חריגים להאזנת סתר לשמע (39% מתוך כלל הצווים להאזנה לשמע). שימוש בצווים חריגים מקנה גמישות מבצעית למשטרה מחד גיסא, ולפגיעה משמעותית יותר ביעדי האזנה לנוכח היקף המידע וסוג המידע שניתן לאסוף לגביהם מאידך גיסא.

מבקר המדינה, דוח שנתי 2003, "האזנות סתר", (עמ' 299).

המשטרה מסרה בתשובתה כי שינויים בשנים האחרונות חייבו את המשטרה לעדכן כל העת את יכולותיה המבצעיות, שאם לא כן המשטרה לא יכולה הייתה לממש את אחריותה. שינויים אלה הובילו לשינוי בשיעור הצווים שהיא מגישה מהסוגים הללו. עוד נמסר כי המשטרה רואה בהנחיות העבודה הקיימות מענה מספק להוצאת צו חריג א' וכי לאחר דוח צוות מררי הועברו הנחיות עבודה מפורטות ומעודכנות לאישור משרד המשפטים.

**בעקבות תשובת המשטרה, מבקר המדינה בחן את הנתונים מהמערכת לניהול צווים על אודות צו חריג א'. עלה כי מתוך כ-5,500 צווים מסוג חריג א' שמומשו בשנים 2019 - 2021, רק בכ-1,800 צווים (33%) המשטרה הוסיפה לאחר הוצאת הצו אמצעי האזנה חדשים שלא היו ידועים במועד הוצאת הצו. דהיינו, שיעור מימוש הצורך החריג להוספת אמצעים מואזנים ליעד האזנה הוא קטן. שיעור המימוש הקטן אף מותיר בסימן שאלה את נחיצות הוצאת הצו החריג מלכתחילה ומדגיש את היעדר הריסון העולה מהשימוש הנרחב של המשטרה בהוצאת צווים חריגים, ובפרט בצו חריג א', והפיכתם משימוש חריג לשגרתי.**

בהתאם לעקרונות המשפט המינהלי וחוק האזנת סתר, המשטרה נדרשת לפרט בבקשותיה את זהות יעד ההאזנה והאמצעי המואזן. לנוכח ההיקף הנרחב של הוצאת צווים חריגים שהתבצע חרף הנחיות העבודה הקיימות, מומלץ כי המשטרה, בשיתוף הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים, תנסח תפיסת הפעלה הכוללת תבחינים ברורים למקרים המצדיקים שימוש בצווים חריגים אלו, לרבות ביסוס ההערכה המודיעינית שמצדיקה שימוש בצווים אלו.

משרד המשפטים מסר כי אינו מתנגד לכך שאם יועמ"ש המשטרה ימצא לנכון לעדכן את תפיסת ההפעלה בנוגע לשימוש בצו חריג ב', יובאו הדברים לאישור המשרד.

במרץ 2017, אגב דיונים בדיווחים שמגישה המשטרה ליועמ"ש לממשלה על אודות האזנות הסתר, עלתה לראשונה לדיון לפני נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה הנחיית העבודה של המשטרה בנושא זה. לנוכח קשיים משפטיים שעולים מהנחיה זו, מחלקת הייעוץ המשפטי לממשלה הכינה חוות דעת משפטית בנוגע לצו חריג ב' (להלן - חוות הדעת משנת 2017). בחוות הדעת נקבע כי הוצאת צו זה מותירה בידי גורמים במשטרה את שיקול הדעת לעניין הוספת מעורבים כיעדי האזנה, וזאת חלף הבאת הסוגיה בבקשה נפרדת לפני בית המשפט<sup>148</sup> או לפני המפכ"ל<sup>149</sup> - שתי חלופות שבהן מתקיימת בקרה בלתי תלויה ונפרדת מהמשטרה. דהיינו, הוצאת צו חריג זה היא מסירת שיקול הדעת של בית המשפט לידי גורמי המשטרה.

לנוכח האמור נקבע בחוות הדעת משנת 2017 כי יש לבחון אם נדרש תיקון חקיקה לצורך הסדרת הוצאת היתר במקרים דחופים שבהם הוצאת היתר מפכ"ל אינה נותנת מענה. עוד נקבע כי עד לתיקון החקיקה וככל שיימצא שנדרש, ניתן לקבל מענה למקרים דחופים באופן חריג במסגרת החוק הקיים. חוות הדעת אף גידרה את השימוש בסמכות באופן שהפגיעה בזכויות תעמוד באמות מידה חוקתיות והכפיפה את הפעלתה בכמה תבחינים.

**בשנת 2017 הכינו נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה חוות דעת משפטית שנועדה לבחון האם קיימת סמכות להוציא צו חריג ב' ולגדר את הוצאתו על ידי קביעת תנאים בנושא זה. כדי ליישם את חוות הדעת משנת 2017 המשטרה עדכנה בינואר 2018 את ההנחיה שלה בנושא. אולם נמצא כי המשטרה לא כללה בהנחיה המעודכנת את כלל התנאים להוצאת צו חריג ב' שהוגדרו בחוות הדעת משנת 2017.**

עקב כך, חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים הקובעת את גודרי הסמכות להוצאת צו חריג ב' לא יושמה במלואה בנהלי המשטרה וזו הגישה לבתי המשפט

לפי סעיף 6 לחוק האזנת סתר.

148

לפי סעיף 7 לחוק האזנת סתר.

149

**במשך השנים בקשות לקבלת צווים חריגים לביצוע האזנות סתר בלי ליישם תבחינים חשובים שקבע היועמ"ש לממשלה בנושא.**

### (1) היקף השימוש בצו חריג ב'

במסגרת חוות הדעת משנת 2017 התייחס משרד המשפטים להיקף השימוש בצו חריג ב'. לפי נתונים שנמסרו לו, נכון לשנת 2017 הוגשו בכל חודש בממוצע שתיים או שלוש בקשות לצו זה (כלומר 24 - 36 בקשות בשנה). נציגי משרד המשפטים סברו כי מספר הבקשות מלמד על "שימוש תכוף" בהן, וכי יש לתחום את השימוש בצווים מסוג זה ולחדד באילו מקרים אפשר להוציא אותם.

נמצא כי חרף הנחיית הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים בחוות הדעת משנת 2017, המשטרה לא הגבילה ולא תחמה במהלך השנים את מספר הבקשות לצו חריג ב' כדי לוודא שייעשה בצווים מסוג זה שימוש במקרים חריגים בלבד. 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.

המשטרה מסרה כי שיעור הוצאת צו חריג ב' הוא כ-2% מסך הצווים להאזנת סתר וכי היא לא תגביל את השימוש ולא תקבע מכסות להוצאת צווים מסוג זה.

אמנם שיעור צו חריג ב' הוא 2% מתוך סך הצווים, אך מדובר בצו פוגעני המחייב שימוש מידתי וסביר. נמצא, שמספר הבקשות שהוצאו לצו חריג מסוג ב' גדל פי שלושה בתוך כמה שנים (מ-30 בשנה ל-100 בשנה ובסך הכול כ-300 בקשות בתקופה של שלוש שנים), וזאת אף שצוין בעבר כי היקף בקשות של כ-30 בשנה כבר מעיד על שימוש תכוף. מגמה זו מחייבת בחינה הן לעניין אמות המידה לשימוש בצו חריג ב' והן לעניין הליכי הבחינה וההחלטה המתבצעים בנושא. 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.

משרד המשפטים מסר כי הוא מקיים חשיבה עיתית בדבר הצורך בקידום תיקוני חקיקה או שינויים בתפיסות פעולה ואין צורך לייחד לנושא זה בקרה חד-שנתית דווקא אלא להתאימה בהתאם לצורך העולה מהשטח.

מומלץ כי לנוכח פוטנציאל הפגיעה החמורה בפרטיות העולה מהוצאת צו חריג ב' והעלייה בהיקף השימוש בצו חריג לצורכי האזנת סתר בכלל ולתקשורת בין מחשבים בפרט, היועמ"ש לממשלה ומפכ"ל המשטרה ידונו אחת לשנה בממצאי הבקרה בנושא צו חריג ב' כדי לבחון שינויים בתפיסת ההפעלה או בסמכויות המעוגנות בחוק.

### (2) סוג העבירות המצדיקות שימוש בצו חריג

בחוות הדעת משנת 2017 נקבע כי אחד מהשיקולים שיש לשקול לצורך הוצאת צו חריג ב' הוא סוג העבירות וחומרתן והאם חומרת העבירות מספקת לעניין הוצאת צו חריג ב', לנוכח פגיעתו החמורה בפרטיות. נקבע כי עבירות חמורות הנוגעות לפגיעה בביטחון המדינה או לסיכון שלום הציבור מצדיקות הוצאת צו חריג זה, אולם ספק אם עבירות כלכליות ואחרות מצדיקות הוצאת היתר חריג ופוגעני זה.

לפי חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים משנת 2017 ספק אם עבירות כלכליות מצדיקות את השימוש בצו חריג ב' לנוכח פוגעניות הצו. ואולם, מבדיקת מבקר המדינה עולה כי העבירה העיקרית שעליה התבססו כ-50 (17%) מכ-300 בקשות

לצו חריג ב' היא עבירה כלכלית, עבירת רכוש או עבירת מרמה<sup>150</sup>. כ-40 מהבקשות האלה מומשו. יוצא אפוא כי המשטרה לא הקפידה על שימוש סביר ומידתי בצו החריג אלא הפעילה אותו בעניינן של עבירות שחומרתן מועטה מכדי להצדיק פגיעה בפרטיות יעדי ההאזנה.

כמו כן, משרד מבקר המדינה בחן גם את העבירה החמורה ביותר שביססה את 50 הבקשות שהעבירה העיקרית בהן היא עבירה כלכלית, עבירת רכוש או עבירת מרמה. בחינתו העלתה כי למעט בקשה אחת, שבה העבירה החמורה ביותר היא עבירה מתחום הסדר הציבורי, ביתר הבקשות לא נכללה עבירה הנוגעת לפגיעה בביטחון המדינה או בסדר הציבורי<sup>151</sup>.

לנוכח הספק העולה מכך שעבירות שאינן עבירות ביטחון או סיכון שלום הציבור מצדיקות הוצאת צו חריג ב', מומלץ שהמשטרה תעגן בנוהל את סוג העבירות שניתן להוציא בעניינן צו חריג ב', בהתאם לחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים משנת 2017. לנוכח רגישות הנוהל, מוצע כי היועמ"שית לממשלה תאשרו.

המשטרה מסרה בתגובתה כי מבדיקתה, בחלק מהבקשות שבהן הוצא צו חריג ב' והעבירה העיקרית היא עבירת רכוש, היו מעורבות כנופיות שהתנהלותן הסיגינטית מתוחכמת, ולפיכך לעמדתה מתקיימים הטעמים להוצאת צו חריג ב'. עוד היא הצביעה על כך, שכ-59% מהבקשות לצו חריג ב' הוצאו בנוגע לעבירות ביטחון ולעבירות נגד חיי אדם.

לנוכח העובדה כי הוצאת צו חריג ב' פוגעת באופן משמעותי בזכות לפרטיות המעוגנת ומוגנת בחוק יסודי; אך הוצאת הצו אינה מוסדרת בחקיקה אלא הוסדרה במסגרת חוות דעת משפטית שהטילה ספק אם עבירות מסוימות מצדיקות שימוש בסמכות - מוצע כי המשטרה תפעל למול הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לבחינת ההסדרה המלאה והמפורשת של סמכותה להוצאת צו חריג ב'.

### (3) שימוש בצו חריג ב' לצורכי האזנה לתקשורת בין מחשבים

חוות הדעת משנת 2017 לא עסקה בשימוש בצו החריג לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים. עוד נמסר ממשרד המשפטים כי לפני שבוצע שינוי בדיווחים על האזנות סתר אותם מגישה המשטרה לייעוץ המשפטי לממשלה בעקבות עבודת צוות מררי, גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לא ידעו אם נעשה שימוש בכלים טכנולוגיים, ומכוחם של אילו צווים חריגים.

שימוש בכלים טכנולוגיים דורש ביצוע בדיקות היתכנות, שמירה על חסיונם ומניעת חשיפה של שיטות ואמצעים. שימוש בכלים טכנולוגיים אף יכול לדרוש ביצוע כמה ניסיונות התקנה עד להצלחה.

מנתוני המשטרה עולה כי היא הוציאה עשרות בקשות לצו חריג ב' להאזנה לתקשורת בין מחשבים באמצעות שימוש בכלים טכנולוגיים. המשטרה מימשה בקשות האזנה מסוג זה בלא שהן הוסדרו - סמכות הוצאתן לא הוסדרה בחקיקה, לא נדונה באופן עקרוני בייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים ולא נדונה או הוזכרה בחוות הדעת המשפטית משנת 2017. כמו כן, עד לעבודת צוות מררי, שיטת הדיווח של המשטרה לפי חוק האזנת סתר הקשתה על הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים להיחשף

<sup>150</sup> 250 בקשות לצו חריג ב' כללו עבירות פגיעה בביטחון המדינה או עבירות פגיעה בסדר הציבורי.

<sup>151</sup> 8 מתוך 52 הבקשות כוללות עבירות כלכליות, עבירות רכוש או עבירות מרמה בלבד; ב-43 בקשות העבירה החמורה ביותר היא עבירת קשירת קשר לביצוע פשע שהיא עבירה הנקבעת לפי העבירות האחרות בבקשה, ובמקרים הללו העבירות האחרות בבקשה היו עבירות כלכליות, עבירות רכוש או עבירות מרמה בלבד; בקשה אחת כללה עבירה הנוגעת לאיסור הגרלות והימורים, שהיא עבירה מקבוצת הפגיעה בסדר הציבורי.

### **לקיומה של תופעת השימוש בצו חריג ב' לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים תוך שימוש בכלים טכנולוגיים.**

בחוות הדעת של משרד המשפטים משנת 2017 ניתן אישור עקרוני להשתמש בצו חריג ב' במקרים של דחיפות וחוסר ודאות המחייבים האזנת סתר מיידית ללא המתנה לאישור נוסף. עם זאת, חוות הדעת של משרד המשפטים לא עסקה בשימוש בצו חריג ב' לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה ניתן להסתפק בחוות הדעת משנת 2017 כדי לתת מענה משפטי להסדרת שימוש בצווים חריגים להאזנה לתקשורת בין מחשבים. עמדה דומה הובעה על ידי המשטרה.

בהתייחס לתשובות משרד המשפטים והמשטרה מעיר משרד מבקר המדינה כי לנוכח הפגיעה המשמעותית בפרטיות הכרוכה בהאזנה לתקשורת בין מחשבים לעומת האזנה לשמע, על המשטרה להסדיר את ההיבטים המשפטיים להוצאת צו חריג ב' לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים. לשם כך, מוצע כי היועמ"ש למשטרה יפנה לייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לצורך הסדרה משפטית קונקרטיה לעניין זה. עוד מומלץ כי במסגרת ההסדרה המשפטית היועמ"שית לממשלה תשקול בין היתר את הפגיעה האמורה ואת האפשרות להטלת מגבלות משמעותיות מלכתחילה על האפשרות להוצאת צווים מסוג זה להאזנה לתקשורת בין מחשבים.

#### **(4) אישור צו חריג ב' בהיתר מינהלי הנחתם על ידי קצין בכיר**

בשנת 2021 נציג יועמ"ש המשטרה אישר כי קצין בכיר במשטרה רשאי להוציא היתר מינהלי לשימוש בצו חריג ב'.

בין היתר נכתב בחוות הדעת של נציג היועמ"ש למשטרה כי "כאשר ניתן האישור המשפטי לפעול בהיתרי... לא הוגבלו לצווים 'רגילים' בלבד וכן איננו רוצים ליצור מצב בו אנו מחמירים...".

בחוות הדעת המשפטית של נציג היועמ"ש למשטרה משנת 2021 הוא אישר לקצין בכיר במשטרה לחתום על היתרים מינהליים להוצאת צו חריג ב'. חוות הדעת התבססה על הנחת היסוד ולפיה השימוש בצו חריג ב' הוא בבחינת החמרה המגבילה את יכולתה של המשטרה להפעיל את סמכויותיה. אולם בפועל צו זה אינו מחמיר אלא מקל על המשטרה להפעיל האזנת סתר ללא צורך בהוצאת צווים קונקרטיים נוספים, ולפיכך מפחית מן המגבלות המוחלטות עליה בחוק, והשימוש בו עלול לגרום לפגיעה בפרטיות. לנוכח הפער שמצוי בהנחת היסוד שבבסיס חוות הדעת, זו ראויה לבחינה נוספת.

המשטרה מסרה כי היא סבורה שאין מניעה משפטית להחיל את כללי צו חריג ב' גם על היתרים מינהליים הנחתמים על ידי קצין בכיר במשטרה. עם זאת, בשל רגישות הנושאים והעובדה שעד מועד הפנייה על ידי היחידה המשטרה טרם דיווחה ליועמ"ש לממשלה על היתרים מסוג זה, הלשכה המשפטית במשטרה הנחתה לאזן זאת על ידי הטלת כמה הגבלות, לפני שתיבחן הרחבת השימוש בהיתר מסוג זה ואם יש צורך במגבלות שהוטלו. עוד נמסר, שהיא לא מתנגדת להכנת חוות דעת משפטית כאמור שתובא בפני היועמ"ש לממשלה והיא רואה חשיבות קריטית בטיפול בפשיעה הנוגעת להיתרים מסוג זה.

מומלץ כי המשטרה תסדיר את ההיבטים המשפטיים להוצאת צו חריג ב' להיתרים מינהליים הנחתמים על ידי קצין משטרה בכיר. מוצע כי היועמ"ש למשטרה יכין חוות דעת משפטית העוסקת בהאזנות סתר המבוססות על אישור צו חריג ב' בהיתרים מסוג זה שתכלול ניתוח מעמיק בהיבט החוקתי, שבמסגרתו תיבחן נחיצות ההסדרה

### החקיקתית של הנושא. כמו כן, מומלץ כי חוות הדעת תוכן תוך התייעצות עם הגורמים הרלוונטיים לנושא ובפרט הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים.

מבדיקת מבקר המדינה עולה כי 6 מ-14 (43%) ההיתרים המינהליים שהוצאו על ידי קצין בכיר בשנת 2021<sup>152</sup> הוצאו כצו חריג ב' לתקשורת בין מחשבים. במהלך אותה השנה ניתן אישור משפטי זמני מנציג יועמ"ש המשטרה לעשות שימוש בהיתרים מסוג זה כצו חריג ב'.

לאחר קבלת האישור המשפטי מהייעוץ המשפטי למשטרה בשנת 2021, השתמש הקצין הבכיר במשטרה באופן נרחב בהיתרים מינהליים מסוג צו חריג ב' לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים - כלל ששת ההיתרים המינהליים שהוצאו תחת ידיו מאז היו מסוג זה. השימוש הנרחב בהיתרים אלו ראוי לבחינה של המשטרה שכן לפני קבלת האישור המשפטי הזמני לא נעשה שימוש בצו חריג ב', ולאחר קבלתו נעשה שימוש בלעדי בצו החריג בהיתרים מינהליים אלו.

לנוכח השימוש הנרחב של קצין משטרה בכיר בהיתר מינהלי מסוג צו חריג ב', מומלץ כי יועמ"ש המשטרה יבחן במסגרת ההסדרה המשפטית להוצאת צו חריג ב' להאזנה לחשודים מסוימים את זהות הדרג שמקבל את ההחלטה ואת התבחינים הנדרשים לצורך קביעה כי נעשה בסמכות שימוש מידתי. הסדרת הסמכות והפקדתה בידי אותו קצין בכיר מעלה קושי לנוכח הדרג הנדרש לאשר בקשה בנסיבות דומות - בית המשפט או המפכ"ל.

המשטרה מסרה כי המלצת הביקורת אינה נותנת מענה מבצעי לגורמי השטח לסיכול עבירות, וכי השימוש בהיתרים מינהליים אושר בשנת 2021 על ידי היועמ"ש לממשלה דאז.

משרד המשפטים מסר בתשובה נוספת מנובמבר 2024 כי אין לראות בשיבות שהתקיימו באוקטובר ונובמבר 2021, ישיבות שבהן ניתן אישור של הייעוץ המשפטי לממשלה לעשות שימוש בהיתרים מינהליים לחשודים מסוימים כפי שנעשה על ידי הקצין הבכיר במשטרה.

מבקר המדינה מעיר כי על היועמ"ש למשטרה לתת מענה משפטי לצורך המבצעי של המשטרה שיבטיח כי נעשה שימוש מידתי בסמכות הוצאת היתר חריג ב'. בין היתר, יכול היועמ"ש למשטרה לשקול את הגבלת משך ההיתר, את היקף התחולה שלו, ואת הדרישה להוצאת צווים ספציפיים כלפי יעדי האזנה עם גילוי זהותם. לנוכח מורכבות המצב המשפטי והתשובות הסותרות של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים והמשטרה, עד להסדרה משפטית או חקיקתית מלאה של השימוש בהיתרים מינהליים מסוג צו חריג ב' הנחתמים על ידי קצין משטרה בכיר להאזנה לחשודים מסוימים, מוצע כי המשטרה לא תשתמש בהם. עוד מוצע כי במסגרת ההסדרה האמורה המשטרה בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים ובפרט הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים תחיל את המנגנונים הקיימים בחוק האזנת סתר, קרי הוצאת צו שיפוטי בערכאה המתאימה או הוצאת היתר מפכ"ל.

### (5) תיעוד נסיבות השימוש בצו חריג

בחוות הדעת משנת 2017 הוסבר כי ההצדקה לפרשנות המאפשרת האזנת סתר ליעדים שזהותם אינה ידועה מראש צריכה להיות תכליתית ומצומצמת. לפי חוות הדעת יש להגביל את השימוש שהותר בצו חריג ב' רק לאותם המקרים שבהם לאחר שהתגלתה זהות היעד שיש צורך להאזין לו לא ניתן לפנות לקבלת צו שיפוטי או היתר מפכ"ל מפאת דחיפות ביצוע ההאזנה.

152 יוער כי בשנים 2019 - 2020 לא הוצאו היתרים מינהליים הנחתמים על ידי קצין משטרה בכיר כלל.

בהנחיית העבודה של המשטרה מפורטות דוגמאות למקרים שבהם ניתן לבקש צו חריג ב' דוגמאות אלו מבססות את הנסיבות המצדיקות שימוש בצו חריג ב'.

**מבדיקת מבקר המדינה עולה כי אין במערכת לניהול צווים תיעוד של נתונים בני חיפוש וניתוח המעידים על הנסיבות שהצדיקו שימוש בצו חריג ב'. זאת משום שבעת הכנת הבקשה אי אפשר לסמן במערכת זו את הקטגוריה הרלוונטית של הנסיבות המצדיקות שימוש בצו חריג זה.**

לנוכח חוות הדעת משנת 2017, מוצע כי המשטרה תעשה בקרה על השימוש בצו חריג ב', ובמסגרתה תבצע פילוח של העבירות המיוחסות לפרשייה בהתייחס לארבע הקטגוריות של נסיבות ההתרחשות המסווגות שמצדיקות את השימוש בצו זה. הבקרה עשויה לאפשר למשטרה לאשש את נחיצות כלל הנסיבות שנקבעו לשימוש בצו חריג זה, כנדרש, ולבחון אם נדרש להוסיף נסיבות נוספות שיבססו שימוש בצו חריג ב'.

**עוד מומלץ כי המשטרה תפרט בבקשתה בסעיף ייעודי את הקטגוריה הרלוונטית של נסיבות התרחשות המקרה שבגינו נדרש צו חריג ב'.**

המשטרה מסרה כי בנימוקי הבקשה מפורטות לבית המשפט נסיבות המקרה שבגינו נדרש צו האזנת סתר חריג ב'.

לאור חוות הדעת המשפטית והנחיית העבודה של המשטרה, משרד מבקר המדינה דגם כ- 20 בקשות לצווים שיפוטיים מסוג צו חריג ב' מתוך כ-300 צווים מסוג זה שהוצאו בשנים 2019 - 2021. הדגימה אינה אקראית והיא נעשתה בצווים שבהם המשטרה לא רשמה במערכת לניהול צווים יעדי האזנה הקשורים לבקשה או שהיא רשמה יעדי האזנה רבים הקשורים לבקשה יחידה. בבדיקה נבחנו לעומק הבקשות ונימוקיהן, תוך בחינת היבטי אזכור מעורבים, אזכור אירועים, הזיקות בין מעורבים לאירועים המתוארים והיקף השימוש שעשתה המשטרה בצו בפועל לאחר אישורו השיפוטי באמצעות הוספת יעדי האזנה תחת הצו על ידי קצין משטרה.

כמו כן, משרד מבקר המדינה בחן את ששת הבקשות להיתרים מינהליים שהוצאו על ידי קצין משטרה בכיר בשנת 2021 מסוג צו חריג ב'.

**משרד מבקר המדינה בחן את הבקשות לגופן ומצא כי בבקשות לא פורטו נימוקים מספקים המצדיקים את השימוש בהיתר חריג ב' והעדפתו על פני קבלת היתר מפכ"ל, להלן דוגמאות:**

(א) ממסמכי המשטרה עולה כי החל משנת 2018 לכל המאוחר, המשטרה הוציאה צווי האזנת סתר נרחבים וכוללניים שאינם מוגבלים לפרשייה קונקרטית, לעבירות ספציפיות שבוצעו ונוגעות לאותה פרשייה או לחשודים מסוימים המעורבים באותה פרשייה. תוקף הצווים הוארך בבית המשפט מדי שלושה חודשים.

לפי עמדת המשטרה, הצווים מיועדים לשימוש מידתי לצורך מאבק בעבירות מסוימות. בכל אירוע נדרש מומשה האזנה לשמע או לתקשורת בין מחשבים לפי שיקול דעתה.

משרד מבקר המדינה איתר כ-20 צווים נוספים שבהם מצוינים מעורבים שונים ואירועים שונים אשר מן הבקשה לא עולה כל זיקה ביניהם. בבקשות אלו לא פורט מדוע המשטרה סבורה כי עשרות מעורבים אלו מעורבים יחדיו בפעילות פלילית ולא נומק מדוע הם צורפו לבקשה משותפת, בפרט כשבנימוקי הבקשה הייתה התייחסות

כוללנית ונרחבת לאירועים שונים במקומות שונים. להלן הפרטים: בארבעה צווים צוינו בנימוקי הבקשה עשרות מעורבים שלא נרשמו במערכת לניהול הצווים כיעדי האזנה; בשבעה צווים לא אותרה רשימה של מעורבים ולא צורפה רשימה שכזו לנימוקי הבקשה שבמערכת לניהול צווים; בתשעה צווים לא אותרה רשימה של מעורבים שצורפה לנימוקי הבקשה, אך אותרו מעורבים שהוספו לאחר הוצאת הצו.

המשטרה מסרה בתגובתה כי נימוקי הבקשה מתייחסים לתופעת הפשיעה בכללותה ולכן צוינו המעורבים שאינם יעדי האזנה; היא מגבילה את עצמה ומבקשת בנימוקי הבקשה האזנה לחשודים רק כשעולה אינדיקציה למעורבותם בטווח הזמן המידי; נימוקי הבקשות ורשימת המעורבים נסרקו למערכת לניהול צווים; וכי רישום של יעדי האזנה שהוספו לאחר הוצאת הצו מופיע במערכת לניהול צווים.

(ב) כאמור, בשנת 2021 אישר היועמ"ש למשטרה כי ייעשה שימוש בצו חריג ב' בהיתר מינהלי הנחתם על ידי קצין שמטרה בכיר ובמסגרת זאת התבקשה המשטרה להכפיף את השימוש הזה להנחיות העבודה הקיימות. בשנת 2021 אישר אותו קצין שש בקשות להיתרים על בסיס צו חריג ב'.

מבדיקת מבקר המדינה עולה כי הבקשות שהועברו לאישור הקצין הבכיר לא כללו הסברים המעידים על הנסיבות המצדיקות מתן היתרים מסוג זה. הסברים אלו נדרשו כדי להבהיר מדוע בשל דחיפות ביצוע ההאזנה לא ניתן לפנות לקבלת צו שיפוטי או היתר מפכ"ל.

עם זאת, מבדיקת מבקר המדינה עולה כי בשום בקשה מהבקשות המשטרה לא פירטה את הנסיבות שמלמדות על צורך במתן מענה מבצעי מיידי ובתנאים של חוסר ודאות- נסיבות המחייבות פעולה מהירה שאינה ניתנת לביצוע בלוחות הזמנים הרגילים להוצאת היתר דחוף. משמע, לא ברור מדוע בבקשות אלו המשטרה לא פעלה במסלול הרגיל שלפיו יש להוציא את ההיתרים במתווה של בקשה דחופה התקפה למשך 48 שעות, אלא במתווה של בקשה לצו חריג התקף לשלושה חודשים ומופעל בהתאם לשיקול הדעת הבלעדי של גורמי משטרה שאינם המפכ"ל.

החל בשנת 2018, לכל המאוחר, המשטרה מחזיקה בצווים או בהיתרים מינהליים חריגים נגד אלמונים לצורך מאבק בעבירות מסוימות. הצווים מוצאים באופן קבוע אחת לשלושה חודשים, והם מקיפים מכלול של אירועים שאינם קשורים זה בזה: בנימוקי הבקשה מצוינים מעורבים שונים, קבוצות פשיעה שונות, מקומות שונים ואירועים שונים. הוצאת צו חריג ב' שתחולתו, הלכה למעשה, בלתי מוגבלת, הותירה בידי המשטרה במשך כמה שנים את שיקול הדעת באילו אירועים פליליים לפעול בהתאם לצו הכוללני. פעולה זאת התבצעה תוך עקיפת המגבלות הקבועות בחוק להוצאת צווי האזנת סתר, בחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים משנת 2017 ובהנחיות המשטרה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי הוצאת צווי האזנת סתר הוא אחד מהכלים החשובים ביותר מבחינתה לטיפול בתופעת הפשיעה נשוא הבקשות שהוא אינטרס ציבורי וביטחוני, וכי עיסוק זה הוא מורכב ומחייב מענה מבצעי בזמן אמת. כמו כן, לאחר הוצאת הצו, המשטרה עושה שימוש מידתי ומצומצם בהרשאה שניתנה לה.

אין חולק כי המשטרה נדרשת לטפל בתופעות פשיעה חמורה בכל הכלים העומדים לרשותה. ואולם, אין בצורך זה כדי להתיר הגשת בקשות לא מנומקות, בניגוד לסדרי מינהל תקין ובניגוד לחבותה של המשטרה כמשרתת הציבור לסייע לבית המשפט ולמקבלי החלטות. על המשטרה להפסיק כל שימוש בצו נרחב וכוללני שאינו מוגבל לפרשייה קונקרטי, לעבירות ספציפיות או לחשודים מסוימים שיש זיקה ביניהם.

לאור חוק האזנת סתר, גם במקרים הדורשים התערבות מיידית וגמישות מבצעית וכפועל יוצא מכך הוצאת צווים חריגים, על המשטרה להגביל את הצו לפרשייה קונקרטיה, 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.

#### (6) משך הטיפול מהעלאת הצורך ועד למימוש בפועל

חוות הדעת משנת 2017 גרסה כי שימוש במנגנון קבלת היתרי מפכ"ל במקרים דחופים אינו נותן מענה מבצעי מלא על צורכי המשטרה מאחר שהפנייה למפכ"ל לקבלת ההיתר עשויה לגרום להשהיית הטיפול בנושא. לפיכך יש להשתמש בצו חריג ב' לצורך הוצאת היתרים דחופים.

עם זאת, המשטרה אינה אוספת או מנתחת באופן עקבי מידע על משך הטיפול בבקשות להאזנת סתר ממועד העלאת הצורך בכך ועד לביצוע בפועל. בהיעדר איסוף מידע כאמור נבצר מהמשטרה לפקח על הטיפול בבקשות ולוודא כי לא נעשה שימוש עודף בצווים חריגים, וכי לא ניתן היה להשתמש בהיתרי מפכ"ל חלף הוצאת צווים חריגים.

אף על פי כן, משרד מבקר המדינה איתר במאגרי המידע של המשטרה נתונים המעידים על משך הטיפול בבקשות לקבלת צו שיפוטי להאזנות סתר לשמע או לתקשורת בין מחשבים ממועד העלאת הצורך ועד למימוש בפועל. לפי נתונים אלה, הטיפול החציוני נמשך יומיים עד שלושה, בהתאמה.

על המשטרה לכלול בבקרותיה את בחינת משך הטיפול בבקשות לצווים החריגים ולוודא כי דחיפות הבקשות ואישורן כבקשות חריגות עולים בקנה אחד עם אופן מימושו.

#### (7) מנגנון היתרי מפכ"ל

כאמור, בחוות הדעת נקבע כי הוצאת צו חריג ב' מותירה בידי גורמים במשטרה את שיקול הדעת לעניין הוספת מעורבים כיעדי האזנה, וזאת חלף הבאת הסוגיה בבקשה נפרדת לפני המפכ"ל 153 שבה מתקיימת בקרה נפרדת ובלתי תלויה.

בחינת הבקשות לגופן העלתה כי לא פורטו נימוקים מספקים המצדיקים את השימוש בצו חריג ב' והעדפתו על פני קבלת היתר מפכ"ל.

המשטרה מסרה בתשובתה כי מנגנון היתר מפכ"ל אינו נותן מענה מבצעי לצורכי המשטרה.

בשים לב לכך שלא בוצעה עבודת מטה ליעול מנגנון אישור היתרי מפכ"ל ואף לא נעשה ניסיון לקבל היתר מפכ"ל, ולנוכח אי-הסדרת הסמכות לצו חריג ב' בחקיקה, המשטרה נדרשת להשתמש במנגנון להוצאת צו חריג ב' באופן מרוסן, סביר ומידתי - כלומר, רק במקרים חריגים בהתאם לתבחינים שנקבעו בחוות דעתו של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים. לפיכך על המשטרה לחדד את המקרים המפורטים בנוהל בהתאם לתבחינים של הייעוץ המשפטי לממשלה. אם ידעה על אירוע העומד להתרחש מתקבלת בסד זמנים המאפשר הוצאת צו קונקרטי, ראוי שהמשטרה תוציא היתר מפכ"ל או צו שיפוטי בעניינו ולא תשתמש בצו חריג ב' גם אם קיים צו שכזה בתוקף.

לפי חוות הדעת משנת 2017, תכלית הפיקוח של הייעוץ המשפטי לממשלה על היתרי מפכ"ל היא לוודא שלא יבוצעו האזנות סתר ללא בחינה שיפוטית מקדמית כדבר שבשגרה או כאמצעי לעקיפת הצורך בצו שיפוטי, וכן להבטיח ביקורת על שיקול הדעת בהוצאת היתר ללא אישור בית המשפט.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי הוא מתנגד להרחבת סמכויות הפיקוח של היועמ"שית לממשלה כך שיחולו על היתרי צו חריג ב' וכי יש להסתפק בפיקוח המתקיים בדיעבד על כלל ההיתרים והצווים להאזנת סתר.

היועמ"שית לממשלה נדרשה בחוק לפקח בזמן אמת על היתרי מפכ"ל, היות והם היתרים מינהליים. לנוכח העובדה שהמשטרה אינה משתמשת בהיתרי מפכ"ל אלא בצו חריג ב' שהוא היתר מעין-מינהלי המשמש חלופה להיתרי מפכ"ל, אך פוגעני יותר ממנו, מוצע כי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים יפקח על הוצאת היתרים מסוג זה, ובפרט לנוכח הסדרתם המשפטית על בסיס פרשנות תכליתית של חוק האזנת סתר - באמצעות קביעת מנגנון מותאם לדיווח מידי ליועמ"שית לממשלה על כל צו כאמור עם הוצאתו.

לנוכח הפערים ביישום חוות הדעת המשפטית משנת 2017, הפערים הקיימים בהסדרה המשפטית, והשימוש הבלתי מרוסן במנגנון הצווים החריגים, על המשטרה לעגן בנהליה את ההיבטים הבאים: אמות המידה לשימוש בצו חריג ב'; התבחינים הנדרשים להוצאת צו חריג ב', לרבות פירוט סוג העבירות שניתן להוציא בענייני צו זה; חידוד הנסיבות המפורטות בחוות הדעת משנת 2017 שבהן ניתן להוציא את הצו; תיעוד הנסיבות הללו בבקשות; חובת ביצוע בדיקה נוספת לאפשרות הוצאת צו או היתר קונקרטי בטרם 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.



פרק זה העלה פערים תפקודיים משמעותיים ויסודיים בהגשת בקשות להאזנות סתר על ידי המשטרה:

א. פעולות שהתבצעו ללא צווים והיתרים מתאימים או ללא אישורים של דרגים בכירים במשטרה ובפרקליטות (בדיקות היתכנות באמצעות כלים להאזנות סתר, האזנות סתר בעבירות רגישות, האזנות לבעלי חיסיון והאזנה ממושכת מעל לשנה). חרף חריגותן של בקשות רגישות, המשטרה עקפה את מנגנוני אישור הגשת הבקשות הללו, והפחיתה מבכירות הדרג הנדרש לאשרן. בנוסף, הפרקליטות והמשטרה לא הקפידו על תיעוד האישורים.

ב. פערים במילוי בקשות ובמבנה טופס הבקשה, שפוגמים בשיקוף תמונת המצב הנדרשת לצורך קבלת החלטה במעמד צד אחד לבצע האזנת סתר הפוגעת בפרטיותם של אלפי יעדי האזנה בכל שנה, ובפרט יעדי האזנה בעלי מעמד מיוחד (קורבנות עבירה, קטינים ושותפים עקיפים). בין היתר המשטרה לא הקפידה על מיקוד עילת ההאזנה בטופס הבקשה; רשמה חשודים שאין כוונה להאזין להם בראש הבקשה בעוד יעדי ההאזנה שאינם חשודים נרשמו בנימוקי הבקשה בלבד; ורשמה באופן לא מדויק וברור את העבירות המיוחסות ליעדי ההאזנה. הרישום המבוזר והכוללני, הנובע מנהלים ונהגים שהתבססו במשטרה, וכן ממבנה הטופס המקוון, מקשים על בחינה של הזיקה בין שלושת נדבכי הבקשה - יעד ההאזנה, עילת ההאזנה והעבירות הרלוונטיות.

ג. יישום לא נאות של מסלולי ההיתרים הקיימים בחוק האזנת סתר ועקיפה של מנגנוני האישור הקיימים (אי-יישום מסלול היתרי מפכ"ל, הוצאת צווי בית המשפט במקרים שבהם סמכותם לא חלה, שימוש בצווים חריגים שעוקפים את מסלול היתר המפכ"ל ושימוש נרחב וכוללני בצווים חריגים שלא בהתאם לחוות דעת של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים בנושא משנת 2017).

יוצא אפוא כי פעולת המשטרה התאפיינה פעמים רבות בהיעדר הקפדה וריסון הדרושים לצורך קיום פעולות בתחום האזנות הסתר בגדר מגבלות הדין. לנוכח ממצאיו של פרק זה מוצע כי משרד המשפטים יבחן את מנגנוני הבקרה הקיימים שמפעילים הפרקליטות והייעוץ המשפטי לממשלה בנושא ואת הסוגיות הדורשות ליבון או הסדרה משפטית מקיפה. עוד מוצע כי המשטרה תבחן את כלל הנהלים, ההנחיות והנהגים הקיימים, ותפעל לעיגון נהלים פשוטים ובהירים עבור גורמי השטח שמאפשרים הבניה של שיקול הדעת בהכנת הבקשה וכן מאפשרים הקפדה על איזונים ובלמים באמצעות מדרג אישורים אחיד, המערב גורמים בכירים ובלתי תלויים, בהתאם לחוק האזנת סתר.

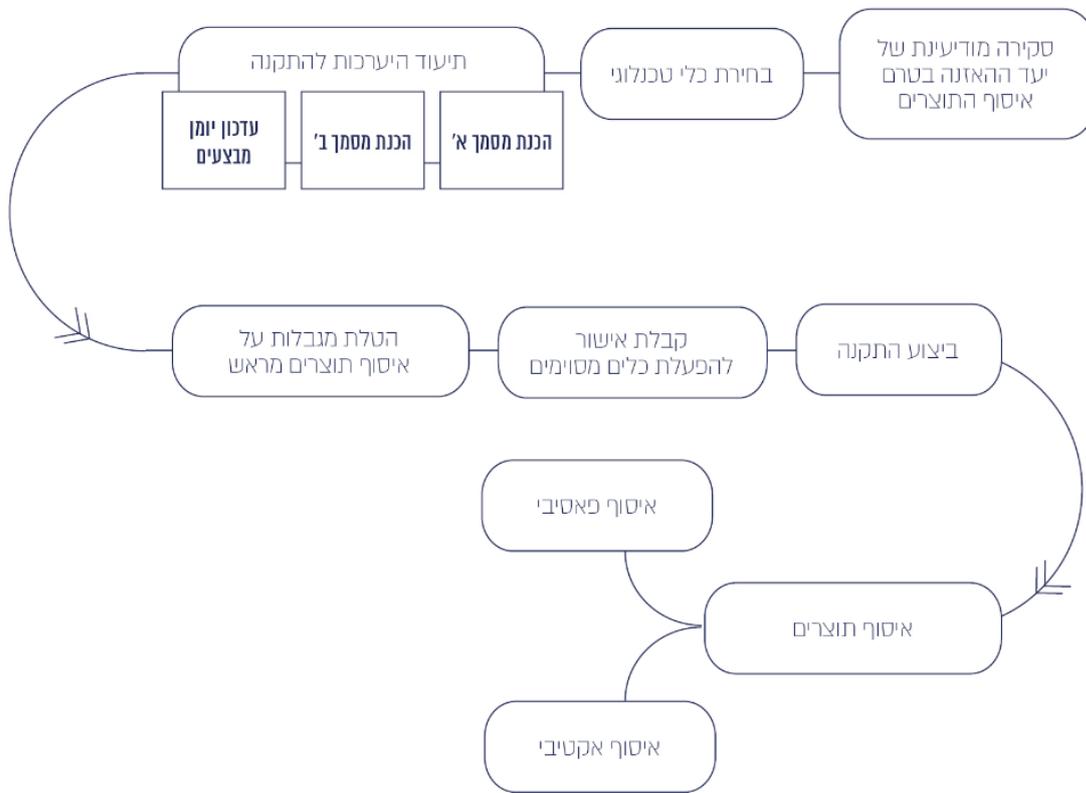
### 2.3 התקנת כלים לצורכי האזנת סתר ואיסוף תוצרי האזנה

לפי תורת המודיעין של המשטרה, איסוף הוא כלל הפעולות הננקטות לשם השגת הידיעות הדרושות לצורכי המודיעין, והוא הבסיס לעבודת המודיעין ושלב יסודי בתהליך המודיעין כולו. הזכות לפרטיות טומנת בחובה הטלת הגבלה על איסוף המידע הנוגע לאדם. לפיכך אופן איסוף תוצרי האזנת הסתר משפיע על היקף הפגיעה בזכות לפרטיות וכן על סוגיית חוקיות של הליך קבלת תוצרי ההאזנה<sup>154</sup>.

הפרקטיקה הנהוגה היא כי איסוף תוצרי האזנות הסתר מהווה שלב שני בתהליך האזנת סתר, המתבצע לאחר סיום הגשת הבקשות ואישורן. בשלב זה מתבצע המימוש בפועל של הבקשות להאזנת הסתר. שלב האיסוף נחלק לכמה תתי-שלבים עיקריים:

<sup>154</sup> דוח צוות מררי; בג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (1.3.21) (פורסם במאגר ממוחשב).

## תנשים 12 : שלבי התקנת כלים לצורכי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים ואיסוף תוצרים



על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## א. תפיסת הפעלה

תורות הפעלה במשטרה מסדירות היבטים מערכתיים שבתחומי אחריות המשטרה, כגון הטיפול באירועי חירום ושגרה או תורת המודיעין. תורת הפעלה כוללת, בין היתר, מבנה ארגוני של המערך במשטרה שאחראי לתחום, לרבות חלוקת האחריות בין יחידות המשטרה, הגדרת יחסי הגומלין בין המשטרה לגורמים חיצוניים המסייעים בטיפול בתחום אחריותם וקביעת העקרונות וסדר הפעולות הכלליות שנדרש לבצע.

בשנת 2003 הפיצה המשטרה את תורת המודיעין שלה, שמטרתה לקבוע את הקווים המנחים של עבודת המודיעין, שבאותה תקופה כללה גם את הפעילות בתחום האזנות סתר ונתוני תקשורת.

**לפני הקמת חטיבת הסייבר החלה בשנת 2010 עבודת מטה במחלקת הסיגינט דאז לכתובת תורת מערך הסיגינט, ואולם במועד סיום הביקורת עבודה זו עדיין לא תמה.**

בשנת 2014 החליט המפקח דאז על הקמת חטיבת הסייבר בעקבות קבלתו את ההמלצות של צוות מקצועי שעסק בהתעצמות הסיגינט במשטרה. הצוות המליץ, בין היתר, להתאים את היכולות הטכנולוגיות ואת תפיסות העבודה הקיימות במשטרה.

**לאחר הקמת חטיבת הסייבר בשנת 2014 ובמהלך השנים בוצעו עבודות נוספות לגיבוש תפיסת הפעלה, כגון, תוכנית לבחינת הרצף המודיעיני בציר החקירות והמודיעין, אך גם עבודות אלו לא הבשילו לכדי גיבוש תפיסת הפעלה עדכנית.**

**הגם שחטיבת הסייבר פועלת באופן עצמאי משנת 2014, עד יוני 2024 היא לא גיבשה תפיסת הפעלה בתחום האזנות סתר ונתוני תקשורת. כתוצאה מכך, פעולתה בתחומים אלו נעשתה בלא שהוגדרו עקרונות היסוד להפעלת הסמכויות של המשטרה וחלוקת האחריות לביצוע משימותיה.**

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה את טיוטת ספר "תפיסת הפעלה בתחום הסייבר-סייבר במשטרת ישראל" שגובשה ביוני 2024 בעקבות הביקורת, אך זו טרם הופצה למערך הפרוס באותה העת. תפיסת הפעלה זו כוללת סקירת מושגי יסוד בתחומי האזנות סתר ונתוני תקשורת, סקירה היסטורית של תחום הסייבר-סייבר, הגדרת בניין הכוח הנדרש לחטיבה ולמערך הפרוס, פירוט התהליכי הפיקוח והבקרה הנדרשים לה, וכן סקירה של טכנולוגיות בתחום.

כמו כן, הקדישה המשטרה פרק בספר לנושא "תפיסת הפעלה". בפרק זה סקרה המשטרה את הנהלים הקיימים; את תמצית ההוראות המפורטות בהם; את תפיסת הפעלה להפעלת צס"ס<sup>155</sup>; ואת תפקידו של ראש ענף אמצעים בכל צס"ס כגורם אשר מכיר את ארגון הכלים הטכנולוגיים באופן מעמיק, את עולם החקירות ואת עולם המודיעין ונדרש להתאים את המענה הנדרש לכל משימה. כל זאת, תוך יישום עיקרון מוביל בהליך קבלת החלטה על הקצאת כלי טכנולוגי, לפיו: הכלי הטכנולוגי שייבחר ייתן "מענה סינרגטי, מתואם וחסכוני בין מערכי האיסוף הטכנולוגי לצד ניהול תהליך מקצועי מדויק של התאמת כלים, משאבים, ויכולות לצורך". בפרק נוסף סקרה המשטרה את הכלים הטכנולוגיים העומדים לרשותה ופירטה באופן כללי את תכליות הכלים הללו.

**מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולת המשטרה לגיבוש תפיסת הפעלה בתחום הסייבר והסייבר. מומלץ כי המשטרה תפיץ את תפיסת הפעלה למערך הפרוס, תעדכן אותה מפעם לפעם ותשלים פערים שעדיין קיימים בה. בין היתר, מומלץ כי תפיסת הפעלה תגדיר את הנושאים האלה: עקרונות השימוש בכלים<sup>156</sup>, העקרונות לביצוע פעולות התקנה של כלים טכנולוגיים לצורכי האזנות סתר<sup>157</sup> ואת מערכת היחסים בינה לבין גורמים חיצוניים המסייעים לה בתחום זה.**

## ב. איגום המידע על פעולות התקנה ואיסוף תוצרי האזנות סתר

### (1) הזנת נתונים במערכת הממוחשבת לניהול צווים

במערכת הממוחשבת לניהול צווים ניתן להזין את נתוני סטטוס הבקשות לצורכי מעקב אחר הליך הוצאת הצווים. בין היתר, ניתן להזין במערכת סטטוסים רבים של בקשות, המציינים כל שלב משמעותי בתהליך - הכנת הבקשות, אישורן בדרגי האישור השונים, מימוש הבקשות והפסקת המימוש.

**בבדיקת נתוני המערכת שביצע משרד מבקר המדינה נמצא כי שוטרים אינם מקפידים על רישום של מימוש הצו. לפיכך משרד מבקר המדינה נדרש לבצע בדיקות נוספות במאגרי הנתונים של המשטרה לאיתור אינדיקציות למימוש הצווים. בין היתר, אותרו פעולות המעידות כי בקשות לביצוע האזנות סתר מומשו לאחר קבלת החלטה השיפוטית בעניינן בלא שסטטוס הבקשה עודכן בהתאם לכך למשל: הוספו יעדי האזנה, הוכן מסמך ב' ובחלק מהצווים צוין בהערות כי הצו מומש. משרד מבקר המדינה איתר כ-407 צווים מסוג זה, רובם נוגעים לשימוש בכלים טכנולוגיים ובתקשורת בין מחשבים.**

155 צוות סיגינטי משולב.

156 כלומר, לא רק תכלית הכלי, אלא אימתו הוא נדרש ומה אמות המידה להעדיף אותו על פני כלים אחרים - בהתאם לחובתה כרשות מנהלית לבחור בכלי שפגיעתו היא הפחותה ביותר

157 למשל, תחולת הסמכות, המגבלות הכלליות החלות עליה, וכיצד ייערך האיזון הנדרש בין הפגיעה הנגרמת עקב השימוש במתווה ההתקנה לבין התועלת העולה ממנו. בהקשר זה בפרט נדרש להגדיר את מהות הפגיעה הנגרמת עקב השימוש במתווה ההתקנה השונים.

נמצא כי המשטרה אינה מקפידה על רישום מימוש צווים במערכת המחשוב לניהול הצווים. כתוצאה מכך יש קושי לאתר את הצווים שעל בסיסם התבצעו התקנות של כלים טכנולוגיים על אמצעים מואזנים ונאספו תוצרי האזנת סתר, ותהליכי הפיקוח והבקרה על מימוש ההיתרים שאושרו נפגעים.

**על המשטרה להקפיד לאכוף את רישום סטטוס המימוש של הצווים במערכת הממוחשבת לניהול צווים.**

המשטרה מסרה כי בעקבות דוח צוות מררי היא הנחתה שבכל צו והיתר - לצורך האזנה לשמע או לתקשורת בין מחשבים - יוזן מסמך ב' במערכת ניהול הצווים, שיעיד בין היתר על המימוש בפועל. עוד נמסר כי המשטרה פועלת לפתח שיפורים למערכות כך שרישום סטטוס מימוש הצווים יופיע גם במערכת לניהול יומני מבצעים וגם במערכת לניהול ההפקה.

## (2) אימות מספר הצו בעת הפעלת כלים להאזנות סתר

מטבע הדברים, איסוף תוצרי האזנת סתר מותנה בקיומו של צו תקף המתיר את הפעולה. המשטרה פיתחה במשך השנים מודולים שמטרתם הגבלת השימוש בכלים להאזנות סתר ואכיפת השימוש החוקי בהם באמצעות המערכת לניהול צווים. כלומר, בין כלי טכנולוגי מסוים שמטרתו איסוף תוצרים לבין המערכת לניהול צווים קיים ממשק שמטרתו לבדוק אם יש צו תקף המאפשר את ביצוע הפעולה שאותה מבקש המשתמש לבצע באמצעות הכלי.

מממצאי דוח צוות מררי ומבחינת משרד מבקר המדינה בנושא הכלים הטכנולוגיים הנמצאים בשימוש המשטרה עולה כי לשם הפעלת כלים טכנולוגיים שונים לא נדרש להזין לכלי נתוני צו המאפשרים לאמת את העובדה שניתנה אסמכתה כדין לשימוש בכלי. זאת מלבד כלי אחד שלשם הפעלתו נדרש להזין את נתוני הצו למערכת לניהול צווים. באפריל 2020 הופעל מודול לאכיפת צווים בכלי טכנולוגי מסוים, אך המודול מאפשר אכיפה חלקית בלבד של השימוש החוקי בכלי. זאת משום שאין חובה להשתמש במודול כדי להפעיל את הכלי ואין ממשק בין הכלי לבין המערכת לניהול צווים המאפשר אימות מקוון או אוטומטי, ללא מגע יד אדם, של קבלת צו כדין לשימוש בכלי.

משרד המשפטים מסר שבאוגוסט 2022 ובעקבות ממצאי צוות מררי, הייעוץ המשפטי לממשלה דרש מהמשטרה להסיר את האפשרות להפעלת הכלים הטכנולוגיים ללא הזנה של פרטי צו. משרד המשפטים אף יישם עקרון זה בכלים נוספים שהובאו לבחינת משרד המשפטים.

בשלושה מתוך ארבעה כלים טכנולוגיים להאזנות סתר שהמשטרה מחזיקה אין ממשק עם המערכת לניהול צווים. ממשק בין המערכת לניהול צווים לבין הכלים המבצעים להאזנות סתר של המשטרה מאפשר בקרה טכנולוגית ואוטומטית על השימוש החוקי בכלים באמצעות בדיקת קיומו, תקינותו ותוקפו של צו המתיר לבצע את הפעולה המבוקשת. יוצא אפוא כי אין בקרה מונעת בכלים האוכפת קיומו של צו, ואין מענה לסיכון שכלים יופעלו ללא צו מתאים.

המשטרה מסרה כי הקמת ממשק בין הכלים הטכנולוגיים למערכת לניהול צווים היא פעולה מורכבת טכנולוגית ולעמדתה בלתי ניתנת למימוש. ולכן, הקשר היחיד בין הכלים הטכנולוגיים למערכת לניהול צווים יכול להיות בהזנה ידנית של מספר הצו בכלים. כמו כן, המשטרה העבירה דרישות לספקים לשינוי תצורת הכלים הטכנולוגיים כך שאלו יחייבו הזנת מספר צו לפני הפעלתם. נוסף על כך, המשטרה הקימה לאחרונה מערכת לניהול יומן מבצעים אשר תלווה את התהליכים המבוצעים במהלך האזנת סתר ואת השימוש בכלים הטכנולוגיים. המשטרה פועלת לפתח שיפור במערכות, כך שהמערכת לניהול יומן מבצעים תקיים ממשק עם

המערכת לניהול צווים, אולם השינוי מצוי בשלב ראשוני ועדיין לא פותח. בכל מקרה, המערכת לניהול יומן מבצעים לא תקיים ממשק עם הכלים הטכנולוגיים עצמם.

הקמת מודולים בכלים הטכנולוגיים המחייבים הזנת מספר צו בכלי הטכנולוגי אך ללא בדיקת תקינותו במערכת לניהול צווים, והקמת מערכות לניהול יומן מבצעים שבהן ניתן לרשום את מספר הצו שביסס את הסמכות להפעלת הכלי - הם פתרונות המסייעים לקיום בקרה שמגלה בדיעבד אם הופעל כלי טכנולוגי ללא צו מתאים. כדי לאפשר למשטרה לקיים בקרה שמונעת את התרחשות המקרים מלכתחילה, מומלץ כי המשטרה תקים ממשקים בין המערכת לניהול צווים לבין הכלים הטכנולוגיים. זאת, על אף שאלו דורשים מהמשטרה להתמודד עם המורכבות הטכנולוגית או התהליכית הכרוכה בהקמתם. הממשק יאפשר לבצע אימות של מספר הצו, תקינותו וחוקיות השימוש בכלי בהתבסס על צו זה ללא התערבות יד אדם. יישום הבקרה המונעת האמורה יביא לכך שהפעלת כלים טכנולוגיים תחייב עמידה בתנאי סף - קיומו של צו חתום כדין הרשום במערכת תחת הסטטוס "מאושר למימוש".

### (3) ניהול המידע על התקנות שנעשו כלפי יעדי האזנה ספציפיים

כחלק מעבודת צוות מררי אספה המשטרה נתונים על התקנות שהיא ביצעה בהתאם לסוגיה<sup>158</sup>. כפי שעלה מעבודת צוות מררי, רק חלק ממתווי ההתקנה ניתנים לאחזור באמצעות הכלים הטכנולוגיים, ולעיתים גם האחזור חלקי בלבד. עוד עולה כי איסוף הנתונים על ביצוע ההתקנות אף התבסס על מסמכים שנשמרו במערכת לניהול מסמכים מסווגים בחטיבת הסייבר ולא במערכת ייעודית לנושא זה.

נמצא כי לפי הערכות המשטרה בשנים 2009 - 2016 חל גידול מתון במספר ההתקנות שביצעה המשטרה תוך שימוש בכלים טכנולוגיים. עם הכנסתם של כלים טכנולוגיים חדשים לשימוש המשטרה בשנים 2016 - 2021 חל גידול ניכר במספר ההתקנות שביצעה המשטרה ככלל, ובמספרם של שני סוגי התקנות חל גידול חד של מאות אחוזים.

משרד מבקר המדינה סקר כלים טכנולוגיים שבשימוש המשטרה ואת אופן תכלול ההתקנות המבוצעות באמצעותם ומצא כי תהליך איתור הקשר בין יעד האזנה שהופיע בהיתר האזנת סתר לבין התקנה ספציפית שבוצעה בכלי טכנולוגי נעשה באופן ידני ומסורבל והיה מבוסס על הצלבה בין נתוני אמצעי האזנה המופיעים בצו לבין נתונים שבממשק המשתמש בכלי.

עוד עולה מבדיקת מבקר המדינה וכן מעבודת צוות מררי כי רישום ההתקנות באמצעות הכלים הטכנולוגיים לא עוגן בנהלים, וכי כל מטרה<sup>159</sup> חדשה להתקנה נקשרת ליעד האזנה ספציפי, אך ייתכן כי כמה התקנות נוגעות לאותו יעד האזנה או כי ליעד האזנה ואמצעי האזנה אחד נקבעו כמה מטרות. לפיכך אף שצוות מררי איתר בשליפת מאגרי הנתונים של כלי טכנולוגי מסוים היקף מסוים של מטרות ייחודיות להתקנה<sup>160</sup>, לא ניתן להבטיח כי מדובר ביעדי האזנה שונים או בהתקנות ייחודיות.

המשטרה מסרה בתגובתה כי במהלך הביקורת, בשלהי שנת 2022, היא החלה לגבש הנחיות למפעילים והנחיות עבודה למפיקים בנוגע לשימוש בכלים הטכנולוגיים המצויים בשימושה אשר בין היתר יעגנו את הדרישה לתעד את סוג ההתקנה.

<sup>158</sup> התקנה - פעולה של השלטות מרחוק על מכשיר קצה או של קיום תקשורת עימו שמביאה לקבלת תוצרי האזנה.

<sup>159</sup> מטרה - רישום של יעד האזנה שהמשטרה תתקין על מכשיר קצה שברשותו כלי טכנולוגי, וזיהוי מתבסס על נתון זיהוי חד-ערכי.

<sup>160</sup> איתור של נתון זיהוי חד-חד ערכי של יעד להתקנה באמצעות כלי טכנולוגי או ניסיון להתקנה.

לפי בדיקת מאגרי הנתונים שביצע צוות מררי, ולנוכח האמור לעיל בנוגע לקושי לקבוע מסמרות לעניין מספר יעדי ההאזנה וספירת המטרות: מתחילת שנת 2018 ועד תחילת שנת 2022 אותרו יותר מאלף מטרות ייחודיות להתקנה באמצעות כלי טכנולוגי מסוים, אשר לגבי מאות מהן התקבלו תוצרים; כמו כן, אותרו מאות מטרות בכלים טכנולוגיים אחרים; בכלי נוסף שפיתחה המשטרה לא הצליחו לאתר את מספר המטרות שהכלי הותקן עליהן. בסך הכול אותרו יותר מאלף מטרות בכלים השונים, אך אין די נתונים כדי לקבוע אם התבצעה התקנה על אותה מטרה כמה פעמים בכלים שונים, למעט כלי אחד שמותקן על אמצעי מואזן שונה.

**נמצא כי האופן שבו מנהלת חטיבת הסייבר את המידע על ההתקנות שהיא מבצעת נגד אמצעים מואזנים אינו מאפשר התחקות אחר הפעולות שנעשו וקבלת תמונה כוללת ומתכללת של פעולות שנעשו נגד יעד האזנה ספציפי. הדבר נובע מכך שחטיבת הסייבר אינה מקפידה על רישום ביצוע הפעולות במערכת מרכזית אחת, אלא מנהלת באופן ידני ובמערכות ממוחשבות שונות את המידע על ההתקנות שמבוצעות באמצעות כלים שונים.**

כפועל יוצא מכך נוצרים ליקויים בניהול ההתקנות ובפיקוח עליהן שעלולים לפגוע בשרשרת הראיות<sup>161</sup> בתיקי המודיעין והחקירה: אם השוטר אינו יודע מה הן 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 מידע מודיעיני וראיות פליליות.

המשטרה מסרה כי היא פועלת לפיתוח מערכת לניהול יומן מבצעים אשר תתעד את תהליך העבודה בתחומי האזנת הסתר כדי שניתן יהיה להתחקות אחר כל התקנה או ניסיון התקנה ולעקוב אחר הניהול המבצעי של פעולות אלו. עם זאת, בשלב זה המערכת לניהול יומן מבצעים תיתן מענה רק לחלק מהכלים הטכנולוגיים.

לנוכח חשיבות התייעוד של פעולת ההתקנה, שהיא ראשית פעולת האיסוף ומלמדת על חוקיותה של האזנת הסתר כולה, מן הראוי שהמשטרה 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.

## ג. תיעוד חלקי של ההיערכות להתקנה ושל ביצועה

לפי נהליה והנחיותיה של המשטרה, שלב ההכנות להתקנה לצורך ביצוע האזנת סתר נדרש כדי לוודא כי פעולת האזנת הסתר מתבצעת כדן כלפי יעד ההאזנה ולא כלפי גורם תמים בשל טעות אנוש, וכן לצורך שמירה על סודיות הכלים המבצעים. לשם כך ובהתאם לנהלים וההנחיות שלה, המשטרה מכינה שני מסמכים עיקריים: מסמך א' ומסמך ב'.

הנחיות המשטרה עולות בקנה אחד עם העמדה המשפטית שבדוח צוות מררי כי הסמכות להתקין כלי טכנולוגי היא מוגבלת ומחייבת נוקשות ודקדוק קפדני לגבולותיה. הגבלת הפעולות שניתן לבצע בעת התקנה, מחייבת נקיטת משנה זהירות ומשכך גוברת חשיבות התייעוד של כלל הפעולות המתבצעות במסגרת האזנת סתר.

המשטרה מסרה בתגובתה כי אין חובה בדין להכין את מסמך א', וכי מדובר במסמך עזר פנימי. מטרתה של פקודת מבצע היא לפרוס בפני כל הגורמים הרלוונטיים את דרכי הפעולה האפשרויות, מקרים ותגובות וכל המידע הידוע לצורך ביצוע ההתקנה. כמו כן, היא סבורה שאין היא נדרשת

<sup>161</sup> **שרשרת הראיות** - או שרשרת המוצגים היא תיעוד של כל הפעולות שבוצעו כלפי ראייה שנאספה בסדר כרונולוגי המעיד על מקור הראייה, החזקה והעברת הראייה, ניתוח של הראייה או על פעולה אחרת שבוצעה כלפיה. תפיסה עקרונית זו מתבססת על כך שגורמי החקירה נדרשים לוודא כי לא נעשה כל שיבוש המגביל באופן ממשלי את יכולתו של נאשם לערער על מהימנות הראייה וקבילותה. ראו לעניין זה ע"פ 2869/09 זינאתי נ' מ"י (פורסם במאגר ממוחשב, 9.11.11).

להכין את מסמך א' בנוגע לכל הכלים הטכנולוגיים שלרשותה, ובפרט אלו שהפעלתם נעשית בדרך אחת בלבד. מטעמים דומים סברה המשטרה כי גם מסמך ב' הוא מסמך טכני.

**מבקר המדינה מעיר למשטרה כי היות שמסמך א' ומסמך ב' (מסמכי היערכות ואישור הרלוונטיים לביצוע האזנת סתר) הם כלי עזר המסייעים לוודא כי הסמכות הופעלה בתחומי גבולותיה הנוקשים והקפדניים, התיעוד הוא בעל חשיבות מהותית ולא עניין טכני. יתרה מכך, הנחיה מינהלית הקובעת באופן מפורש חובה לבצע פעולה, ובעניין זה הכנת מסמך א' לפני התקנה בכלים טכנולוגיים מסוימים ובמתווי התקנה מסוימים או הנחייה הקובעת כי יש להכין את מסמך ב' - היא הנחיה מחייבת לכל דבר ועניין עד לתיקונה. כל עוד ההנחיה המחייבת תקפה, סטייה ממנה מלמדת על התנהלות פגומה של המשטרה.**

### (1) הכנת מסמך א'

מסמך א' הוא הנחיה קונקרטית המפרטת את אופן ביצוע האזנת הסתר לתקשורת בין מחשבים בהתאם למתווה ההתקנה הטכנולוגי שנבחר לצורך התקנת כלי טכנולוגי על יעד האזנה ספציפי. מסמך א' מפרט את זהות המטרה, את עיקרי המודיעין הקיים, את הצי"ח<sup>162</sup>, את תוכנית ההתקנה, את לוחות הזמנים, ואת אופן הקצאת הכוחות והמשימות לביצוע המבצע (לרבות מעורבות גורמי הפקה, בילוש וכיו"ב). ככלל, טפסים ותבניות המוזכרים בהנחיות המשטרה גם מעוגנים בהם, כדי שניתן יהיה להכין בעזרתם מסמך ספציפי. בהתאם לנוהג האמור, נדרש ליצור תבניות התואמות לכל כלי טכנולוגי ומתווה התקנה מסוים.

לפי הנחיות המשטרה משנת 2017, מפקד הצס"ם הארצי אחראי להכין את מסמך א'. מסמך א' מועבר לאישור ראש מחלק בחטיבה. מסמך א' כולל רובריקה שבה הגורם המאשר כותב את החלטתו בצירוף חתימתו.

**מבדיקת מבקר המדינה עולה כי על אף הנחיית המשטרה משנת 2017, חטיבת הסייבר לא יצרה תבנית להכנת מסמך א' לשימוש בשלושה כלים טכנולוגיים ובמתווי התקנה ידניים. בסך הכול בשישה מתוך תשעה מתווי ההתקנה המשטרה לא יצרה תבניות. עוד עולה כי רק לגבי שניים מתוך שישה כלים טכנולוגיים להאזנת סתר הוכנה תבנית למסמך א' המבנה את שיקול הדעת של השוטר בבחירת מתווה ההתקנה האפשרי לביצוע באמצעות הכלי.**

משרד מבקר המדינה דגם 66 האזנות סתר מהשנים 2019 - 2021 שבוצעו באמצעות כלים המיועדים להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים של טלפונים סלולריים<sup>163</sup>. משרד מבקר המדינה סקר את התיעוד המפורט ביומן המבצעים של הצס"ם הארצי ואת התיקים הפיזיים בצס"ם.

**מבדיקת מבקר המדינה עולה כי ב-8 מתוך 66 האזנות סתר שהתבצעו באמצעות כלים טכנולוגיים לא אותר מסמך א' (12%). עוד נמצא כי כל 58 מסמכי א' שאותרו לא היו חתומים על ידי הגורם המאשר וכי לעיתים השוטרים מדווחים בכתב במערכת לניהול מבצעים על אודות האישור שניתן בעל פה למסמך א' שהכינו, אולם אין נוהג גורף בנושא.**

להלן תרשים המפרט את 66 ההאזנות שמומשו בחלוקה בין האזנות שנכתב בעניין מסמך א' ובין האזנות שלא נכתב מסמך כאמור, וכן בין ההאזנות שתועד כי הגורם האחראי אישר אותן בעל פה ובין אלה שלא תועד אישורן כאמור:

<sup>162</sup> צי"ח - ראשי תיבות של ציון ידיעות חיוניות - קביעת נושאי התעניינות ומשימות איסוף מודיעין בהתאם לסדר עדיפויות שנקבע בזמן נתון.

<sup>163</sup> מתוך 108 יעדים שנדגמו.

תרשים 13 : ממצאי דגימת האזנות סתר - בדיקת תקינות מסמך א'



על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהתרשים עולה כי ב-6 מתוך 66 מהמקרים לא הייתה כל אינדיקציה לאישור הפעולה - לא היה מסמך א' ואף לא תועד אישור בעל פה ביומן המבצעים (9%); בשני מקרים נוספים לא היה מסמך א' אך היה תיעוד ביומן המבצעים כי הפעולה אושרה; ב-50 מקרים היה מסמך א' אך לא תועד אישור של המסמך; יוצא אפוא כי ב-52 מקרים (79%) היה מידע חלקי על אישור הפעולה וב-8 (12%) מהמקרים אותר מסמך א' עם אישור בעל פה לביצועה.

מסמך א' משמש הנחיה מקצועית קונקרטית לשוטרים המבצעים את פעולת האזנת הסתר מתוקף צו ספציפי. הבקשה לצו, מסמך א' והדיווחים על אודות מימוש האזנת הסתר הם האסמכתאות העיקריות המלמדות על מימוש האזנת הסתר. אי-הקפדה על ביצוע האזנות רק לאחר שהוכן ונחתם מסמך א' המלא, עלולה להעיד על פעולה פגומה או על פעולה שנעשתה בניגוד להנחיות המשטרה ולתכליתן.

על המשטרה להקפיד על הכנת מסמכי א' המפרטים את מתווה ההתקנה שנבחר, מתוך כלל המתווים האפשריים, בנוגע לכל פעולת התקנה שהיא מבצעת לצורך ביצוע האזנת סתר. כמו כן, עליה לתעד את האישורים שניתנו לביצוע הפעולה בהתאם לאמור במסמך א'.

לפי 'כלל הקפאת הזכירה שבעבר', בית המשפט רשאי לקבל תרשומת בכתב המתארת את אופן התרחשות הדברים כראיה לאמיתות תוכנם. בית המשפט רשאי להעדיף את התרשומת על פני עדות העד שטוען כי אינו זוכר את פרטי ההתרחשות בחלוף הזמן<sup>164</sup>. לפי הפסיקה<sup>165</sup>, 'כלל הקפאת הזכירה שבעבר' חל ביתר שאת על שוטרים: הם אינם זוכרים את ההתרחשויות, נוכח היקף האירועים שהם מטפלים בהם, גם בחלוף זמן קצר.

כאמור, כלל מסמכי א' שאותרו לא היו חתומים על ידי הגורם המאשר (58 מסמכים בסך הכול). בהיעדר הקפדה על חתימה בכתב לאישור מסמך א', המשטרה אינה יכולה להעיד על חזקת תקינות פעולת ההתקנה, פעולה בעלת משמעות מיוחדת שאי-תיעודה כנדרש עלול להיחשב לנזק ראייתי.

על המשטרה להקפיד על מתן אישור בכתב למסמך א' ועל רישום מלא של הפעולות המבוצעות למימוש האזנת הסתר. לנוכח הדרישה להפרדת תפקידים בין הגורם המבצע

<sup>164</sup> יעקב קדמי, על הראיות-חלק שני-הדין בראי הפסיקה, (2009), עמ' 786.  
<sup>165</sup> רע"פ 9298/11 אילון כהן נ' מדינת ישראל, (פורסם במוחשב, 20.12.11).

לגורם המאשר, יש להקפיד כי הגורם המורשה למתן אישור בכתב לא ייכלל בין הגורמים המבצעיים או גורמי ההכוונה המקצועית.

ככל שהשימוש בכלים טכנולוגיים ילך ויגבר, כך גם סיכויי הגשת תוצרי האזנת הסתר כראיה במשפט הפלילי גדלים, ובהתאמה גם האפשרות לטעון טענות נגד הליך התקנת הכלי הטכנולוגי ליעד האזנה. לפי כלל "הקפאת הזכירה שבעבר", כדי שבית המשפט יקבל את התרשומת בכתב כראיה עליו להשתכנע ראשית כול שהרישום שנעשה בשעתו על ידי העד הוא רישום כן, אמיתי ומדויק.

נמצא כי לאחר אישור מסמך א', אין מגבלה על עריכתו במערכת לניהול מבצעים. זאת, להבדיל מהבקשות לצו ומהצו החתום הנסרקים למערכת לניהול צווים. מבקר המדינה איתר מסמך אחד לא חתום שנערך כמה חודשים לאחר הוצאתו ובעת שנעשו כבר פעולות למימוש האזנת סתר זו.

לנוכח מעמדו של מסמך א' כאסמכתה המלמדת שמימוש האזנת הסתר והליך ההתקנה התבצעו כנדרש, מומלץ כי המשטרה תוודא שאי אפשר לערוך אותו בדיעבד במערכות הממוחשבות, וכי כלל מסמכי א' בנוגע ליעד האזנה נשמרים בתצורתם המקורית לאחר חתימתם.

המשטרה מסרה בתגובתה כי היא פועלת להקמת מערכת לניהול יומן מבצעים לתיעוד השימוש בכלים טכנולוגיים מיוחדים ובה לא ניתן יהיה לערוך את מסמך א' החתום.

## (2) הכנת מסמך ב'

עובדי הצס"ם הם שמוציאים את מסמך ב'. מסמך ב' הוא האסמכתה לקיומו של צו תקף המאפשר מימוש האזנה. תכליתו להסדיר מקור הרשאה יחיד לביצוע פעולת האזנת הסתר, שכן מקור הסמכות עשוי לנבוע ממגוון של היתרים וצווים. לפי נוהלי המשטרה, הוצאת מסמך ב' מחייבת בדיקה אם הצו תקין ואם הוא עומד בהנחיות החטיבה. בנוהלי המשטרה יש הבחנה בין מסמך ב' המתייחס לשמע לבין מסמך ב' המתייחס להאזנה לתקשורת בין מחשבים.

מסמך ב' הוא אסמכתה המתעדת ביצוע בפועל של האזנה, אשר מצביעה על תקינות מימוש סמכות האזנת הסתר ומשמשת תנאי סף לצורך מימושה. למרות זאת, המשטרה התירה בהנחיותיה את הכנת מסמך ב' לתקשורת בין מחשבים בדיעבד ולאחר שבוצעה ההתקנה בפועל.

מבקר המדינה בחן מאות צווים להאזנה לתקשורת בין מחשבים שהוכנו בשנים 2019 - 2021 וסומנו כצווים שמומשו. במספר צווים שצוין כי מומשו לא אותר מסמך ב' כלל (2%); ב-83% מאותם צווים שמומשו הוצא מסמך ב' לתקשורת בין מחשבים המשמש לצורך מעקב אחר השימוש בכלים טכנולוגיים ואישורם, וב-15% מהצווים אותר מסמך ב' המשמש אסמכתה להאזנה לשמע בלבד ולא לתקשורת בין מחשבים.

מנתוני המשטרה עולה כי בעת הפעלת כלים טכנולוגיים לצורך ביצוע האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים, המשטרה לא הקפידה לאשר ולתעד את מסמכי ב' המתאימים בהתאם לסוג ההאזנה שבוצעה. היעדר הרישום התקין של מסמכי ב' ואפשרות רישום בדיעבד מקשים על ביצוע בקרה לגבי תהליכי העבודה שמקיימת המשטרה: ראשית, לא ניתן לבחון את נחיצותם של צווים שבהם התבקשו דרכי האזנה רבות על בסיס השוואה בין מה שהתבקש בצו למה שמומש כפי שמופיע במסמך ב' (למשל, צו להאזנה לתקשורת בין מחשבים מומש רק בנוגע להאזנת שמע); שנית, לא ניתן לבחון את נחיצות הוצאתם של צווים דחופים על בסיס חישוב פער הזמנים בין מועד גיבוש הצורך לבין מועד ביצוע האזנת הסתר בפועל,

**בהתאם לרשום במסמך ב' ולסוג ההאזנה המצוין בו - האזנה לשמע או לתקשורת בין מחשבים.**

**מומלץ שהמשטרה תוציא מראש את מסמכי ב' לכל סוגי ההאזנות ותקפיד על רישומם התקין.**

### **(3) ניהול יומן מבצעים לתיעוד ההתקנות**

במשטרה יש גורמים שונים המבצעים התקנות לצורכי האזנת סתר או פעולות לאיסוף תוצרי האזנת סתר.

יומן מבצעים מכיל את כלל האירועים שמתרחשים בתחום מסוים ומאפשר לכל דרג לקבל תמונת מצב עדכנית על כלל האירועים שהתרחשו ועתידיים להתרחש באותו התחום. יומן המבצעים הוא המקור המרכזי ליצירת תמונת מצב של אירוע המנוהל באמצעותו.

משנת 2017 חטיבת הסייבר החזיקה בכמה יומני מבצעים לצורך ניהול הפעולות המבוצעות אגב האזנת סתר במערכת ממוחשבת ייעודית, שמטרתה ניהול יומן אירועים סיגינטיים בפריסה ארצית. רוב יומני המבצעים הקיימים התייחסו לתהליך ביצוע בדיקות היתכנות<sup>166</sup> ולתיעוד מתווי ההתקנה בשני כלים טכנולוגיים ספציפיים, ואילו מתווי התקנה אחרים לא תועדו ביומנים אלה.

בשנת 2023 החלה המשטרה להשתמש ביומן מבצעים זה גם לצורך תיעוד ביצוע מתווי התקנה נוספים.

**נמצא כי חטיבת הסייבר לא תיעדה ביומני מבצעים את השימוש בכל הכלים הטכנולוגיים להאזנות סתר ואת היישום של מתווי ההתקנה המבוצעים על ידה. היעדר התיעוד של הפעולות שהמשטרה מבצעת בעת שימוש בכלים טכנולוגיים וביצוע מתווי התקנה פוגעת משמעותית ביכולת המשטרה לבחון בדיעבד את חוקיות פעולותיה. במהלך הביקורת היעדר התיעוד השפיע גם על יכולתה של המשטרה לבסס את טענותיה בנוגע לבדיקת המקרים שבהם היא חרגה מהוראות הדין בביצוע ההתקנות, איסוף תוצרים אסורים, שימוש בתוצרים אסורים והפקתם.**

**מומלץ כי המשטרה תתעד ביומני מבצעים סדורים את כלל האזנות הסתר, לרבות השימוש בכל הכלים הטכנולוגיים וכלי העזר העומדים לרשותה, את בדיקות ההיתכנות, ואת ההתקנות שמבצעים גורמי המשטרה השונים.**

המשטרה מסרה בתגובתה כי היא פועלת להקמת מערכת לניהול יומן מבצעים לתיעוד השימוש בכלים טכנולוגיים מיוחדים, וכי יש כלים שהמעקב אחר הפעולות שמבוצעות באמצעותם מנוהל במערכת לניהול צווים.

### **ד. ההסדרה המשפטית של פעולת ההתקנה**

#### **(1) הסדרת מתווי ההתקנה שביצעה המשטרה**

מתווה התקנה הוא דרך הנדסית-טכנולוגית, המבוססת על שימוש בקוד מחשב המאפשר השתלטות מרחוק על מכשיר קצה או ביצוע פעולה אחרת על מכשיר כלשהו לצורך קבלת תוצרי האזנה שמקורם במכשיר הקצה שהוא יעד ההאזנה. לאור מסקנת צוות מררי נדרש

<sup>166</sup> **בדיקת היתכנות** - סדרת פעולות שמטרתן להעריך את הסתברות הצלחת האזנת הסתר באמצעות כלי טכנולוגי ובחירת מתווה ביצועה.

לקדם חקיקה עדכנית כדי להסדיר באופן מפורש וברור את היקף סמכויות העזר הנלוות לביצוע פעולות האזנת סתר.

לרשות המשטרה עמדו במהלך שנות פעילות חטיבת הסייבר, כמה דרכים להתקנת כלי טכנולוגי על מכשיר קצה לשם האזנת סתר. משרד מבקר המדינה איגד אותן בתשעה מתווי התקנה. המשטרה עשויה להשתמש ביותר ממתווה אחד במהלך ביצוע פעולה להתקנת כלי טכנולוגי נגד יעד האזנה. מתווי ההתקנה נחלקים לפעולות ידניות שהשוטר צריך לבצע, לפעולות אוטומטיות הנעשות בכלים הטכנולוגיים או בכלי עזר נוספים ועוד.

בלוח שלהלן יפורטו מתווי ההתקנה העומדים לרשות המשטרה לפי המידע שאסף משרד מבקר המדינה ודרכי ביצועם (אם יש כמה דרכי ביצוע לאותו מתווה); בחינת המצב המשפטי כיום, בהתאם לעמדת היועמ"שית לממשלה; ותדירות השימוש של המשטרה בהם אם זו ידועה. יצוין כי אי-ידיעה על אודות היקף השימוש של המשטרה במתווה התקנה מסוים נובעת מפערים בתיעוד הפעולות הללו במשטרה.

#### לוח 9: הסדרת מתווי ההתקנה

מס"ד מתווה	דרכי הביצוע	הכלי הטכנולוגי שבו ניתן להשתמש במתווה זה או הפעלה ידנית	המצב המשפטי	תדירות השימוש במתווה <sup>167</sup>
(1)		שני כלים	מותר	תדיר
(2)		שלושה כלים הפעלה ידנית	מותר	תדיר
(3)		כלי	מותר	תדיר
(4)		שני כלים	מותר	תדיר
(5)		ארבעה כלים	מותר	תדיר
(6)		הפעלה ידנית	מותר	לא ידוע <sup>168</sup>
(7)		כלי הפעלה ידנית	מעורר קושי משפטי	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	אסור	לא ידוע
	(א)	הפעלה ידנית	מותר	לא ידוע
	(ב)	הפעלה ידנית	מותר	לא ידוע
	(ג)	כלי והפעלה ידנית	אסור	לא ידוע
	(ד)	הפעלה ידנית	מעורר קושי משפטי	לא ידוע

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מצא כי לרשות המשטרה תשעה מתווי התקנה בהם ניתן היה להשתמש בשנים האחרונות. המשטרה השתמשה בפועל בשלושה מתווי התקנה אשר חלק מדרכי הביצוע שלהם נפסלו או מעלים קשיים משפטיים, כמפורט להלן: (א) מתווה התקנה 7 - המתווה לא אושר על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים בדצמבר 2022 משום שהוא מעורר קושי משפטי; (ב) מתווה התקנה 8 - מתווה שכולל חמש דרכי ביצוע שונות, שהוגדר כ"פעילות טקטית" המתבצעת באמצעות כלי טכנולוגי או כלי עזר או באופן ידני. דרכי ביצוע אלו מעלות סוגיות משפטיות מורכבות. חלק מדרכי הביצוע נבחנו על ידי היועמ"ש למשטרה ופרקליטות המדינה; דרך ביצוע נוספת במתווה זה, הכוללת ביצוע חיפוש סמוי במידע אגור באמצעות כלי טכנולוגי, נפסלה בדיעבד כפעולה אסורה לנוכח מסקנות צוות מררי; (ג) מתווה התקנה 9(ג) - מתווה שכולל ארבע

167 אשר לאיתור מקרים ספציפיים על ידי מבקר המדינה, ראו להלן בפרק בנושא "התקנות שחורגות מהוראות הדין".  
168 לא ידוע בשל פערים בתיעוד במשטרה בנושא זה.

**דרכי ביצוע שונות. דרך ביצוע אחת במתווה זה נפסלה לנוכח מסקנות צוות מררי כי היא פעולה אסורה שכוללת חיפוש סמוי<sup>169</sup> במידע אגור.**

המשטרה מסרה בתגובתה כי בנוגע למתווה התקנה 7 - בעבר מתווה זה בוצע באמצעות כלי טכנולוגי וזאת במסגרת צו האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים. לאחר קבלת התייחסות משרד המשפטים בסוף 2022, היא ניוונה את היכולת לעשות שימוש במתווה זה באמצעות כלי טכנולוגי זה. זאת, לנוכח הקושי המשפטי המתעורר בנוגע למתווה זה. אך לעמדתה יש מקרים בהם היא עשויה להיות רשאית להשתמש במתווה זה באמצעות הכלי. בהקשר זה הבהירה המשטרה כי בחלק מהמקרים, שמספרם אינו ידוע, הפעולה בוצעה באופן ידני וכלי טכנולוגי מסוים נבחן במקביל לפעולה הידנית ובלי שניתן אישור משפטי לכך. עוד מסרה המשטרה כי "פעולה זו, אף שלכאורה ניתן להסביר אותה כאמור, ככל הנראה לא הובהרה בבקשה לצו. עם זאת, במקרים אלו, ככל שאירעו, תוצרי האזנות הסתר לא שימשו לצורך פעילות אופרטיבית".

אשר להסדרה המשפטית של מתווה התקנה 7 מסרה המשטרה כי לטעמה לא נדרשת חוות דעת משפטית בנוגע למקרה בו היא עשויה להיות רשאית להשתמש במתווה התקנה 7, משום "שמדובר בפעולה שאין בה הפעלת סמכות, וכל אדם יכול לעשותה, לפיכך אין מניעה משפטית לעשות כן".

מתשובת משרד המשפטים מנובמבר 2024 עולה כי משרד המשפטים לא מכיר את ההבחנה שביצעה המשטרה בנוגע למתווה התקנה 7 משום שאין הוא מכיר חלק מדרכי הביצוע אותן תיארה המשטרה, ולפיכך לא נכתבה חוות דעת בנושא.

**מבקר המדינה מעיר למשטרה כי ביצוע מתווה התקנה 7 - שמביא לפגיעה בזכות הפרטיות וכן מעלה סוגיות משפטיות שונות, דורש הכנת חוות דעת משפטית להסדרת ביצוע פעולה זו בשיתוף הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים. חוות דעת זו נדרשת להצביע, בין היתר, על מקור הסמכות החוקי ועל התנאים שבהם נדרשת המשטרה לעמוד כדי לבצע.**

המשטרה מסרה בתשובתה מפברואר 2025 כי היא לא מבצעת את מתווה התקנה 7 באופן ידני או ממוכן, וכל הפעולות שמבוצעות ביחס להתקנה של כלי טכנולוגי על האמצעי המואזן הרלוונטי למתווה התקנה 7 לא בוצעו במתווה התקנה זה, אלא במתווי התקנה אחרים.

**מבקר המדינה מבהיר למשטרה כי מעיון במסמכי המשטרה (לרבות יומני מבצעים שנכתבו בזמן אמת על ידי מפעילים טכנולוגיים, מסמכי הנחיות להמשך פעילות של היחידות החוקרות לאחר ביצוע ההתקנות וכן תשובות המשטרה לטיוטות הדוח) עולה בבירור שבניגוד לטענות שבתשובתה מתווה התקנה 7 לא בוצע רק באמצעות הכלי הטכנולוגי שנוון בסוף שנת 2022, אלא בהפעלה ידנית לכל אורך השנים. עוד עולה כי מתווי ההתקנה ודרכי הביצוע שלהם אינם מעוגנים בחוות דעת משפטיות סדורות המבוססות על חוות דעת הנדסיות-טכנולוגיות המבארות את אופן ביצועם.**

עוד מסרה המשטרה כי בנוגע למתווה התקנה 8(ה) - המשטרה לא השתמשה במתווה זה משום שהיא מעדיפה לעשות שימוש בדרכי הביצוע הנוספות שקיימות במתווה התקנה 8 ולטעמה הן יעילות ומהימנות יותר, ואילו בנוגע למתווה התקנה 9(ג) - המשטרה הפסיקה להשתמש במתווה זה משנת 2022.

**מבקר המדינה מבהיר למשטרה כי מעיון במסמכי המשטרה (בפרט יומני המבצעים שנכתבו בזמן אמת על ידי מפעילים טכנולוגיים ביחס להתקנות ספציפיות) עולה בבירור**

<sup>169</sup> חיפוש סמוי - איסוף של מידע אגור במכשיר קצה המתבצע ללא ידיעת בעל המכשיר, ובשונה מהאזנת סתר הוא צופה פני עבר.

כי בניגוד לטענותיה נעשה שימוש במתווה התקנה 8(ה)<sup>170</sup>. קיומן של דרכים נוספות ומותרות לביצוע הפעולות אינו מעלה או מוריד לעניין התייעוד שמצביע כי המשטרה עשתה שימוש בפועל במתווי התקנה אסורים.

עוד נמצא כי המשטרה השתמשה בכלי עזר מבצעיים, לכל הפחות בשישה כלים, לביצוע מתווי התקנה בלי שקיבלה מהייעוץ המשפטי למשטרה אישור להשתמש בהם.

על המשטרה לוודא שכל אחד ממתווי ההתקנה ומדרכי הביצוע של המתוויים המתבצעים באופן ידני, באמצעות כלים טכנולוגיים וכלי עזר ועוד - מעוגנים בדין ומאושרים לשימוש מהבחינה המשפטית לאחר קבלת חוות דעת הנדסית-טכנולוגית המפרטת את כלל דרכי הביצוע הרלוונטיות למתווה. חשיבות ההסדרה המשפטית באמצעות הכנת חוות דעת עולה ביתר שאת לנוכח הבחנות משפטיות שביקשה המשטרה לבסס בנוגע לחלק ממתווי ההתקנה, אך אלו אינן מוכרות לייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים. עד לקבלת אישור משפטי, על המשטרה לוודא כי לא יעשה כל שימוש במתווי התקנה לא מאושרים.

## (2) הסדרת השימוש במידע הנדרש להבטחת ההתקנה ולאבטחת הכלי

הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים והיועמ"שית לממשלה גיבשו את העמדה המשפטית שבדוח צוות מררי והכירו בכך שיש מידע שלא ניתן לאסוף אותו כתוצר האזנת סתר, אך יש סמכות להשתמש בו לצורך הבטחת ההתקנה מאחר שהמידע חיוני לצורך התקנת כלי טכנולוגי או מניעת חשיפת הכלי לפי סעיף 10א לחוק האזנת סתר<sup>171</sup>.

כבר בשנת 2014 חטיבת הסייבר ידעה כי יש מידע אסור המתקבל בכלי טכנולוגי מסוים עם ביצוע ההתקנה, ואף אסרה על השימוש בו לצורכי האזנת סתר. עם זאת, מבדיקת מסמכי המשטרה שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי עד לביצוע עבודת צוות מררי, חטיבת הסייבר לא הגדירה את המידע הנחוץ לה להבטחת התקנה באמצעות כלים טכנולוגיים לצורכי האזנת סתר, לרבות הכלי האמור, ולא קבעה מהו המידע הנחוץ לצורך אבטחת הכלים; כמו כן, המשטרה לא גיבשה חוות דעת משפטית בנושא. רק במהלך עבודת צוות מררי, גיבשה המשטרה עמדה בנושא והציגה כמה סוגי מידע שלטעמה נדרשים לצורך הבטחת ההתקנה או אבטחת הכלי.

בעמדה המשפטית שבדוח צוות מררי נקבע כי יש להבחין בין שימוש במידע לצורך הבטחת ההתקנה או אבטחת הכלי לבין אפשרות הפקת המידע על ידי המשטרה כתוצר האזנת סתר. לפיכך קבע צוות מררי כי המידע הנחוץ להבטחת ההתקנה או אבטחת הכלי לא יהיה חשוף לעיני אדם, וכי ייעשה בו שימוש באופן ממוכן בלבד.

בעמדה המשפטית שבדוח צוות מררי נקבעו סוגי המידע שניתן לאסוף לצורך הבטחת ההתקנה ואבטחת הכלי:

- (א) מידע טכני על המכשיר.
- (ב) רשימת האפליקציות המותקנות במכשיר.

בעמדה המשפטית שבדוח צוות מררי אף נקבע כי יש להסדיר בחקיקה את סמכויות העזר הספציפיות לפי סעיף 10א לחוק האזנת סתר כדי לקבוע באופן מפורש וברור אילו פעולות ניתן לבצע כדי להתקין את אמצעי ההאזנה.

170 אשר לאיתור מקרים ספציפיים על ידי מבקר המדינה, ראו להלן בפרק בנושא "התקנות של כלים טכנולוגיים".  
 171 שלפיו "מי שמוסמך להתיר האזנת סתר לפי חוק זה, רשאי להתיר גם כניסה למקום לצורך התקנת אמצעים הנדרשים להאזנה, פירוקם או סילוקם".

על משרד המשפטים - האחראי על עבודת המטה, בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים לפעול בהקדם האפשרי לתיקון חוק האזנת סתר, באופן שהוא יבהיר אילו פעולות המשטרה רשאית לבצע מתוקף סמכויות העזר לצורך התקנת אמצעי האזנה. בפרט יש להבהיר אילו פעולות ניתן לבצע לצורך הבטחת ההתקנה המתבצעת תוך שימוש בכלים טכנולוגיים או באופן ידני ולצורך אבטחת הכלים באופן מתמשך, ומה הן הקטגוריות של סוגי המידע שניתן יהיה לאסוף לצורך כך.

עד להסדרת החקיקה של סמכויות העזר לצורך התקנת אמצעי האזנה, על המשטרה לגבש חוות דעת משפטית בנושא בנוגע לכל אחד מהכלים הטכנולוגיים שהיא מחזיקה בהם. במסגרת חוות הדעת תקבע המשטרה אילו פעולות ניתן לבצע באמצעות הכלי כדי להבטיח את ההתקנה ואת אבטחת הכלי, וכן איזה מידע ניתן לאסוף לשם כך.

המשטרה מסרה בתשובתה כי הכינה חוות דעת משפטיות בנוגע לכלים הטכנולוגיים שבהם אין היא מתכוונת להפסיק להשתמש ובהן היא התייחסה למידע הנדרש לצורכי אבטחת הכלי. עוד היא ציינה כי לאחר בחינה נמצא שבכלי מסוים לא ניתן היה לאסוף את המידע באופן ממוכן בלבד ובו-זמנית למנוע עיון של המשטרה במידע זה. לכן, היא ניוונה לחלוטין את אפשרות האיסוף של מידע זה הנדרש לאבטחת אותו הכלי. כמו כן, המשטרה מסרה כי היא לא הכינה חוות דעת משפטיות בנוגע לכלים נוספים שבהם היא הפסיקה להשתמש.

עוד נמצא כי באוגוסט 2023 דרש משרד המשפטים מהמשטרה להשלים את חוות הדעת המשפטיות בנוגע לכלי מסוים ולכלול בה רשימה סגורה של המידע שניתן לאסוף באמצעות הכלי במסגרת סעיף 10א. ואולם, בבחינה של נוסח חוות הדעת המשפטית העדכנית מאוקטובר 2023, שהועברה לידי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2024, עולה כי לא הוכנה רשימה סגורה של מידע זה, אלא אוזכרו שלוש דוגמאות לסוגי מידע שהם נתונים טכניים שניתן לאסוף אותם לצורך זה.

לנוכח העובדה כי כלל הכלים שבהם החזיקה המשטרה שימשו לביצוע התקנות של הכלים על אמצעים מואזנים של יעדי האזנה, ולכן, התקנתם הביאה לאיסוף מידע ותוצרי האזנה ששימשו בפרשיות מודיעיניות ותיקי חקירה, כולל כלים שבהם הפסיקה המשטרה להשתמש, על המשטרה להשלים את כלל חוות הדעת המשפטיות הנוגעות לחוקיות השימוש בכלים הטכנולוגיים הכוללות כתיבת התייחסות מפורטת וברורה בנושא מימוש סמכויות העזר לביצוע האזנת סתר באמצעות כל כלי ופירוט המידע הנאסף אגב פעולה זו.

## ה. הפערים בהכנת נהלים והנחיות להתקנה

בהיעדר תפיסת הפעלה בתחום האזנות סתר, משרד מבקר המדינה בחן את הפקודות, הנהלים וההנחיות החלים בנוגע לשימוש בכלים טכנולוגיים וכן לביצוע האזנות סתר.

הנחיה מינהלית היא סדרה של כללים שמטרתם אסדרה של סמכות הנתונה בידי הרשות המינהלית בהיעדר כללים משפטיים פורמליים (חוקים או תקנות) המסדירים במדויק את דרך הפעלת שיקול הדעת<sup>172</sup>. ככלל, ההנחיה המינהלית מפורסמת כנוהל או כהנחיה וכאשר נדרשת הנחיה תפעולית לשימוש במערכות ממוחשבות, בכלים טכניים ובכלים טכנולוגיים - ההנחיה המינהלית מתבססת על "מדריך למשתמש". נוהלי המשטרה, המוצאים תחת ידי המפכ"ל, ראשי אגפים, ראשי מינהל ומפקדי מחוז, כפופים לפקודות המטה הארצי<sup>173</sup>.

<sup>172</sup> ראו לעניין זה יואב דותן, הנחיות מינהליות (התשנ"ו), עמ' 27 - 39; יואב דותן, ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מנהלי - כרך א' (2022), עמ' 565 - 571.

<sup>173</sup> פקודות אלו עדיפות על פני כל פקודה אחרת הניתנת במשטרה. ראו לעניין זה פקודת מטא"ר 01.01.01 פקודות המשטרה ואופן פרסומן, עודכן ב-19.8.21.

חשיבותם של הנהלים מתגברת אף לאור הצורך לעמוד במגבלות השימוש בכלים הטכנולוגיים ובמתווי ההתקנה בהתאם לאישור המשפטי לשימוש בכלים אלו ולגבולות הסמכות של המשטרה לבצע האזנות סתר. להלן תרשים המציג את המדרג הנורמטיבי של נהלים והנחיות במשטרה:



על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

### (1) היעדר נהלים של אגף חקירות ומודיעין

לפי פקודת מטא"ר בנושא, נוהל הוא אוסף כללים המסדיר באופן מפורט, כללי ולאורך זמן את דרך הפעולה של המשטרה בעניינים כגון התוויית שיקול הדעת של המשטרה בהפעלת סמכויותיה<sup>174</sup>. נוסף על כך המשטרה נוהגת לקבוע הנחיות עבודה פנימיות שאינן עולות לכדי נהלים, למשל הנחיות העוסקות בנושאים פנים-יחידתיים. על כן, הוראה מקצועית החלה על חטיבה מקצועית אך גם על המערך הפרוס אמורה להיות מוסדרת בנוהל, ואילו הוראה מקצועית החלה על אנשי החטיבה המקצועית בלבד מוסדרת בהנחיה פנימית. כל זאת, בהתאם להנחיות בנושא שניתנו על ידי רמ"ד פקודות המשטרה, כפי שהועברו לחטיבת הסייבר בנובמבר 2020 אגב טיפולה בהנחיות החטיבה.

לנוכח האמור, סמכויות ביצוע התקנה לצורכי האזנת סתר והשימוש בכלים טכנולוגיים נדרשים להיות מוסדרים באמצעות נוהלי אח"ם האגפיים והנחיות העבודה הפנימיות בחטיבת הסייבר, בהתאם למהות הפעולה ולגבולות תחולתה על המערך הפרוס.

**חרף העובדה כי פעולות בתחום האזנת הסתר מבוצעות על ידי חטיבת הסייבר והמערך הפרוס, אגף חקירות ומודיעין לא קבע נהלים בנושא שימוש בכלים טכנולוגיים, ובפרט בנושא ביצוע מתווי ההתקנה. עם זאת, חטיבת הסייבר קבעה הנחיות עבודה פנימיות בנושא.**

פקודת מטא"ר 01.02.01 עבודת המטה לגיבוש ולפרסום נהלים (פורסם ב-02.05.16 ועודכן ב-12.06.22). בשנת 2016 נוהל הוגדר כאוסף כללים המסדיר באופן מפורט את דרך הפעולה של המשטרה בתחום מסוים דרך קבע ובנוגע לכלל הארגון ובכלל זה את דרך הפעולה הנוגעת לביצוע תפקידי המשטרה.

הנחיית עבודה של חטיבת הסייבר בנושא השימוש בכלים טכנולוגיים משנת 2017 מפרטת, בין היתר, את תהליך ההכנה להתקנה ואת תהליכי ההפקה. הנחיה זו אינה מתייחסת לאופן ביצוע מתווה ההתקנה גופו או לכלים הטכנולוגיים שנדרש להשתמש בהם במסגרת ההתקנה.

בשנת 2017 הנחה רח"ט הסייבר בנוגע לעיגון נהלים והנחיות בתחום האזנות הסתר, כי יש לבחון כיצד "לצמצם ככל האפשר את הנהלים ולהרחיב את ההנחיות", בין היתר משום שנהלים דורשים קבלת אישורים על ידי גורמים מחוץ לחטיבה ואילו הנחיות דורשות אישור פנימי בלבד.

משרד מבקר המדינה סקר שש הנחיות עבודה פנימיות של חטיבת הסייבר, שנכנסו לתוקף מפברואר 2014 ועד ינואר 2022, שלוש הנחיות נוספות שנכנסו לתוקף לאחר פרסום "פרשת פגסוס" וטיוטת הנחיה נוספת מאפריל 2023 שעדיין לא אושרה<sup>175</sup>. ההנחיות נוגעות להתקנות ולעיתים מפרטות את דרכי ביצוען וכן את אופן השימוש בכלים טכנולוגיים לשם כך.

## (2) מתווי התקנה שלא הוסדרו בהנחיות

משרד מבקר המדינה סקר עשר הנחיות עבודה פנימיות של חטיבת הסייבר שנוגעות להתקנות ועשויות לפרט את דרכי ביצוע ההתקנות. להלן סיכום ממצאי בדיקת מבקר המדינה בנוגע לאזכור של תשעת מתווי ההתקנה שבשימוש המשטרה בעשר הנחיות החטיבה ובנוגע לפירוט בהנחיות את דרך ביצוע ההתקנה, כלומר, הפעולות המותרות והאסורות לביצוע במסגרת ההתקנה:

לוח 10: בחינת פירוט דרך ביצוע מתווי התקנה ספציפיים בהנחיות החטיבה

מתווה התקנה <sup>176</sup>	המתווה מוזכר בהנחיות המשטרה	הפעולות המותרות והאסורות לביצוע מפורטות בהנחיה
1	כן	כן
2	כן	כן
3	כן	כן
4	כן	לא
5	לא	לא
6	לא	לא
7	לא	לא
8	כן	פירוט חלקי
9	כן	פירוט חלקי

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי מתוך תשעה מתווי התקנה, חטיבת הסייבר מבצעת זה כמה שנים שלושה מתוויים בלא שפעולות אלו הוסדרו באמצעות הנחיות פנימיות של החטיבה כמתחייב (אחד מהם מוזכר בטיטוט הנחיה שטרם אושרה).

כמו כן, מתוך ששת המתוויים שאוזכרו בהנחיות, בנוגע לשלושה מתוויים המענה המקצועי בהנחיות היה חלקי: (א) במתווה התקנה אחד שמוזכר בהנחיות לא פורטו הפעולות המותרות והאסורות לביצוע בעת הוצאתו לפועל; (ב) בשני מתווי התקנה נוספים מפורטות בהנחיות רק חלק מהפעולות המותרות לביצוע בעת הוצאתם לפועל.

<sup>175</sup> במסגרת הבדיקה נבחן אזכור של כלים טכנולוגיים; אזכור מתווי ההתקנה; ופירוט דרך ביצוע ההתקנה, כלומר הפעולות המותרות והאסורות לביצוע במסגרת ההתקנה.

<sup>176</sup> ראו לעניין זה פרק בנושא "ההסדרה המשפטית של פעולת ההתקנה".

בהקשר זה יצוין כי חלק מהפערים נובעים מהיעדר הפירוט הנדרש בנהלים של הפעולות הידניות<sup>177</sup> המותרות לביצוע במתווי ההתקנה: ההנחיות אינן מפרטות את רצף הפעולות הידניות שהשוטר נדרש לבצע. מצב זה עלול להביא לכך ששוטרים יבצעו מתווי התקנה באופן בלתי אחיד ובלתי מפקח. היעדר העיגון אף עלול להביא לביצוע פעולות אסורות.

למשל, במתווה ההתקנה של מכשיר קצה מסוים קיימות שתי הנחיות עבודה: האחת משנת 2021 והשנייה משנת 2023, המתארות באופן כללי מתווה התקנה המוגדר כ"פעילות טקטית". אבל ההנחיות אינן מפרטות את כל הפעולות הנכללות במתווה התקנה זה ואת כלי העזר שניתן להשתמש בהם לצורך ביצוע ההתקנה.

מדוגמה נוספת עולה כי לפי הנחיית עבודה של חטיבת הסייבר משנת 2021, שוטר היה ראוי להשתמש בדרך ביצוע של התקנה אשר בדיעבד - אגב עבודת צוות מררי בשנת 2022, נאסר להשתמש בו.

יוצא אפוא כי חרף חשיבות עיגון הנחיות ונהלים בתהליכי קבלת ההחלטות של רשות מינהלית<sup>178</sup> ולמרות הסיכון העולה מביצוע פעולות טכנולוגיות חדשניות שעלולות להיות אסורות ולהתבצע ללא סמכות, בין השנים 2014 - 2023 המשטרה לא עיגנה באופן מלא ומסודר בהנחיות החטיבה ובנוהלי המשטרה את מתווי ההתקנה המבוצעים על ידה באופן ידני ובאמצעות כלים טכנולוגיים.

עוד נמצא כי בהיעדר עיגון מסודר ומלא של מתווי ההתקנה בנהלים והנחיות פנימיות, חטיבת הסייבר קבעה הנחיות סותרות. למשל, אותה הנחיה משנת 2021, ובה פירוט דרך ביצוע של התקנה שנפסלה בדיעבד נכתבה בניגוד להנחיה פנימית אחרת של החטיבה משנת 2017<sup>179</sup>, שאסרה מלכתחילה להפיק את התוצרים הללו, ולפיכך לא ניתן היה להשתמש בתוצרים הללו לצורך ביצוע ההתקנה.

פערים בתהליכי עיגון סדור של נהלים והנחיות, אף הביאו למצב שבו חלק מהנחיות החטיבה הפנימיות שנכתבו סתרו האחת את השנייה. חומרת ליקויי אי-הסדרת הנהלים גוברת במקום שבו נמצא בדיעבד כי אותן הנחיות התירו ביצוע פעולות אסורות.

### (3) כלים טכנולוגיים שלא הוסדרו בהנחיות

כדי שנהלים והנחיות יסדירו את ביצוע מתווי ההתקנה במלואם, הם נדרשים להתייחס לפעולות המבוצעות על ידי השוטר מחד גיסא, ולאופן השימוש בכלים טכנולוגיים התומכים בביצוע ההתקנה, מאידך גיסא. לפיכך, נהלים אלו נדרשים לפרט באילו כלים ניתן להשתמש לצורך ביצוע מתווה התקנה מסוים.

להלן סיכום הבדיקה שביצע משרד מבקר המדינה בנוגע לאזכור של שימוש בכלים טכנולוגיים ספציפיים לצורך ביצוע מתווי התקנה בעשר ההנחיות של חטיבת הסייבר ולפירוט של אופן השימוש בכלים, כלומר, הפעולות המותרות והאסורות לביצוע באמצעותם:

177 ולא באמצעות פעולות אוטומטיות של כלים טכנולוגיים.

178 ראו לעניין מעמד ההנחיות הפנימיות ע"מ 9187/07 אורי לוזון נ' משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 24.7.08).

179 מדריך המשתמש של החטיבה בכלי המבצעי.

לוח 11: בחינת פירוט דרך ביצוע מתווי התקנה באמצעות כלים טכנולוגיים  
בהנחיות החטיבה

הפעולות המותרות והאסורות לביצוע מפורטות בהנחיה	מוזכר בנוהל או בהנחיה של המשטרה	הכלי הטכנולוגי
כן	כן	א
לא	לא	ב
לא	לא	ג
לא	לא	ד
לא	לא	ה
לא	כן	ו

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי חטיבת הסייבר השתמשה זה כמה שנים בשלושה כלים טכנולוגיים בלא שכלים אלו מוזכרים בהנחיות פנימיות של החטיבה כמתחייב; כלי רביעי מוזכר בטיטות הנחיה מאפריל 2023 שעדיין לא אושרה. כלי חמישי מוזכר בהנחיה מינואר 2023, אבל אין בהנחיה פירוט מלא של הפעולות המותרות והאסורות לביצוע באמצעות הכלי; ורק לגבי כלי מבצעי אחד מששת הכלים נקבעה הנחיה המפרטת 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, בהתאם לזהות הגורמים שעלולים להיפגע ממנה, בהתאם לסיכון לחשיפה של כל התקנה וכיו"ב.

יתרה מזו, בהיעדר עיגון של נהלים אגפיים המאושרים על ידי ראש אח"ם, גורמי הפיקוד במחוז, בחטיבה ובאגף אינם יכולים לבצע בקרה על יישום ראוי של הוראות הדין בעת שימוש בכלים אלו ובעת ביצוע מתווי ההתקנה השונים.

המשטרה מסרה כי בעקבות דוח צוות מררי היא עמלה על תהליך עדכון הנהלים וההנחיות. בין היתר, היא מגבשת הנחיות לחלק מהכלים הטכנולוגיים אשר בכוונתה להמשיך ולהשתמש בהם בעתיד ובנוגע למתווי ההתקנה המבוצעים באמצעותם. אלו הועברו לאישור פיקוד אח"ם ובהמשך לאישור הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים. נהלים והנחיות אלו נכתבו תוך השמת דגש על סנכרון הוראות, הגדרת הצורך בכלי, תיאור תהליך העבודה והגדרת מנגנוני דיווח, פיקוח ובקרה. בנוגע לחלק מהכלים המיועדים לשימוש מפיקים היא פועלת לעגן הנחיות עבודה, כגון, מדריכים למשתמש. עוד ציינה המשטרה כי לעמדתה ההנחיות אינן בגדר נוהל הדורש אישור על ידי ראש אח"ם. זאת, משום שמדובר במסמכים טכניים במהותם, ואילו נהלים מגדירים נורמות.

משרד מבקר המדינה בחן את ההנחיות שגיבשה המשטרה ומצא שהיא לא עיגנה את ההנחיות החלות על חטיבת הסייבר וגם על המערך הפרוס במחוזות בנוהלי ראש אח"ם, כנדרש לפי פקודות מטא"ר. עוד נמצא מסקירת ההנחיות כי המשטרה לא פירטה את כלל מתווי ההתקנה המבוצעים באמצעות כלי טכנולוגי מסוים באחת מפקודות אלו.

עוד מסרה המשטרה כי עם רכישת כלי טכנולוגי מחברה חיצונית, ייתכן ויתקבל מדריך משתמש מהחברה. עם זאת, מדריך משתמש זה לא מועבר לשוטר המפעיל את המוצר, כמסמך המחייב אותו לתהליך העבודה, אלא נכתבות הנחיות עבודה למפעיל ולמפיק המתווים את תהליך העבודה ואת אופן השימוש במוצר. הודגש כי בנוגע לכלים המוזכרים בדוח ושכונות המשטרה להשתמש בהם, אלה הותאמו לצורכי המשטרה ולכן גם אם התקבל מדריך שכזה הוא איננו רלוונטי, ואינו מהווה מסמך עבודה מחייב שכן תהליך העבודה צריך להיות מותאם למשטרה.

נמצא כי המשטרה כותבת מדריכי משתמשים לשוטרים לצורך היכרות עם המערכות ולצורך הדרכה לגבי שימוש נכון ויעיל במערכות המפותחות על ידה. עם זאת, המשטרה אינה סבורה כי היא צריכה להחזיק במדריכי משתמש בנוגע לכלים שהיא רוכשת מספק חיצוני. לאור העובדה שהשוטרים משתמשים בכלים טכנולוגיים מורכבים ורגישים, מוצע שהמשטרה תוודא שהתמיכה המקצועית לשוטרים, שמטרתה לוודא שימוש נכון בכלים, תתבסס גם על מדריכים למשתמש.

מומלץ כי אח"ם יעגן, בשיתוף גורמי הטכנולוגיה במשטרה וספקי הכלים הטכנולוגיים, פקודת הפעלה או הנחיה ייעודית לגבי כל אחד מהכלים הטכנולוגיים שבשימושה של המשטרה. כמו כן, מומלץ כי בהוראה יפורטו האופן שבו ניתן לממש את מתווי ההתקנה המותרים לביצוע באמצעות הכלי וכן כלל הפעולות המותרות והאסורות לביצוע בעת השימוש בו. בהתאם לזהות הגורמים המורשים להשתמש בכלי הטכנולוגי ייקבע אם פקודת ההפעלה וההנחיות הרלוונטיות יעוגנו כנוהל אגפי (אם הפעולות מבוצעות גם על ידי המערך הפרוס במחוזות) או כהנחיה חטיבתית (אם הפעולות מבוצעות על ידי גורמים במטה חטיבת הסייבר בלבד). מומלץ שהמשטרה תצרף להוראה מדריך למשתמש המפרט לשוטר את התצורה הפיזית של הכלי ואת ממשק המשתמש בתוכנה.

## 1. התקנות של כלים טכנולוגיים

להלן יובא פירוט על אודות התקנות אסורות של כלים טכנולוגיים נגד יעדי האזנה. פעולות אלו אסורות משום שהן התבצעו בחוסר סמכות, תוך חריגה מסמכות או עוררו קושי משפטי.

לוח 12: התקנות אסורות של כלים טכנולוגיים

מספר המקרים שבהם אותרה התקנה	המצב המשפטי	התקנה
2	פעולה שמעוררת קושי משפטי	מתווה התקנה 7
2	פעולה אסורה	מתווה התקנה 8(ה)
1	פעולה אסורה	מתווה התקנה 9(ג)
2	פעולה פגומה שאושרה בדיעבד ורק באופן חלקי <sup>180</sup>	שימוש בכלי טכנולוגי לפני אישורו המשפטי
2	האזנת סתר אסורה	התקנה ללא צו
13	האזנת סתר אסורה שנעשתה בטעות בתום לב	התקנת כלי טכנולוגי כלפי יעד תמים
3	האזנת סתר אסורה שנעשתה בטעות בתום לב	התקנה ללא צו מתאים

180 השימוש בכלי הטכנולוגי לא אושר במלואו לנוכח שימוש במתווה התקנה 7 אשר עורר קושי משפטי מזה מספר שנים עוד בטרם השימוש בכלי האמור. האישור המשפטי שניתן בדיעבד היה חלקי לנוכח העובדה כי מתווה התקנה 7 עדיין מעורר קושי משפטי. ולכן, הפעולה המנהלית שביצעה המשטרה של שימוש בכלי התבצעה ללא קבלת אישור משפטי בטרם ביצעה, 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.

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**(1) שימוש במתווי התקנה תוך חריגה מהוראות הדין:** בבדיקות שביצע

משרד מבקר המדינה במסמכי המשטרה ובכלים הטכנולוגיים עלו כמה מקרים שבהם בוצעו מתווי התקנה תוך חריגה מסמכות או שהם מעוררים קושי משפטי:

(א) מתווה התקנה 7: משרד מבקר המדינה איתר שני מקרים בהם נעשה שימוש במתווה התקנה זה.

יתרה מזו, משרד מבקר המדינה איתר שני מקרים נוספים שבהם נאסף מידע המשמש לצורך התקנת כלי טכנולוגי על מכשיר קצה במתווה התקנה 7. מידע זה הועבר מהיחידה המזמינה את ההתקנה לידי היחידה המבצעת במסגרת הליך ההיערכות להתקנה. התנהלות זו מעלה חשש כי המשטרה השתמשה במתווה ההתקנה, שבדיעבד לא אושר על ידי משרד המשפטים. בהיעדר תיעוד ביצוע של מתווה ההתקנה, לא אותרו במשטרה די נתונים כדי לקבוע כי ההתקנה בוצעה בפועל במתווה זה.

המשטרה מסרה במענה לשאלות משרד מבקר המדינה כי היא השתמשה במידע מסוים במקרים שבהם היא הצטרפה להשיג מידע נוסף שהיה חסר לה. זאת, לשם איסוף תוצרי האזנת סתר ולא לצורך התקנה.

לעמדת מבקר המדינה, בניגוד לעמדת המשטרה אין המדובר בשימוש לצורך איסוף תוצרים בלבד, אלא לביצוע התקנה העומדת בפני עצמה. הואיל והעברת המידע האמור לידי מפעילים טכנולוגיים משמש באופן בלעדי לביצוע התקנה מסוג זה, אין לו שימושים נוספים לצורכי איסוף מידע מודיעיני או ביצוע מתווי התקנה מותרים אחרים ולכן אין היא פעולת איסוף בלבד אלא פעולת התקנה נוספת.

(ב) מתווה התקנה 8 (ה): משרד מבקר המדינה איתר שני מקרים שבהם נעשה שימוש במידע אסור שהתקבל בחיפוש במידע אגור על גבי מכשיר קצה לצורך ביצוע מתווה התקנה. השימוש במידע האסור לצורך ביצוע ההתקנה התגלה ביומני המבצעים באמצעות רשומות של המפעילים הטכנולוגיים המתעדות את ההיערכות לביצוע ההתקנה ואת ההתקנות.

המשטרה מסרה בתשובתה כי בנוגע לשני המקרים מתווה ההתקנה האמור לא בוצע, לא נעשה שימוש בתוצרים האסורים ולא הוצא צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים.

משרד מבקר המדינה בחן את טענות המשטרה בנוגע לשני המקרים ומצא כי יש לדחותן: ראשית, משום שפעולות אלו נרשמו על ידי מפעילים טכנולוגיים ביומני המבצעים בזמן אמת בעת ביצוען, ורישומן הברור והמפורש מצביע על ביצוע ההתקנה ועל דרך קבלת המידע ששימש לצורך ביצוע ההתקנה ומעיד שהיא אסורה; שנית, משום שהיעדר הוצאת צו אינו שולל את ביצוע הפעולה על ידם, בפרט לנוכח הליקויים שנמצאו בתהליך בדיקת ההיתכנות<sup>181</sup>.

(ג) מתווה התקנה 9 (ג): אותר מקרה אחד שבו נעשה שימוש במתווה ההתקנה בדרך ביצוע אסורה. באותו מקרה נעשה חיפוש במידע אגור על גבי מכשיר ונעשה שימוש בתוצרים אסורים גם לצורך ביצוע מתווה התקנה זה.

181 ראו לעניין זה פרק בנושא "בדיקות היתכנות להפעלת האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים" לעיל.

**(2) שימוש בכלי טכנולוגי קודם לאישור המשפטי:** ממסמכי המשטרה, עולה שבמקרה אחד נעשה שימוש בכלי טכנולוגי מסוים והוא הותקן בשתי הזדמנויות בספטמבר 2021 עוד לפני שניתן האישור המשפטי להשתמש בו, ובמקרה אחר נעשה שימוש בכלי טכנולוגי מסוים ביולי 2021 עוד לפני שניתן האישור המשפטי להשתמש בו.

המשטרה מסרה בתגובתה כי "במהלך הליך רכש הכלי האמור ובחינת הצורך, 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".

### **(3) התקנה ללא צו תקף**

**(א)** בבדיקות שביצע משרד מבקר המדינה בנושא במסמכי המשטרה ובמערכת לניהול צווים של המשטרה עלו שני מקרים המעוררים חשש כי מתווה התקנה מסוים בוצע בלא שהיה צו האזנת סתר תקף בעניינו. המשטרה לא ניהלה בקביעות ביומני המבצעים רשומות המתעדות את מועדי הביצוע של כל שלבי ההתקנה, ולכן ברשומות שבהן ציון מועד ראשית פעולת ההתקנה קדם למועד הוצאת הצו עולה חשש כאמור. בנוגע למקרה נוסף שהעלה חשש מסוג זה, הציגה המשטרה צו מתאים אשר היה תקף בעת ביצוע הפעולות.

במענה לשאלות מבקר המדינה, המשטרה לא הזימה את הממצאים שלפיהם בהתאם לתיעוד המבצעי המצוי ברשותה בוצעו פעולות המחייבות החזקת צו בתוקף, ובהן בין היתר, בבדיקות היתכנות המקיימות שיחה לפי חוק האזנת סתר.

**(ב)** בבדיקות צוות מררי עלה כי בכלי טכנולוגי מסוים בוצעה התקנה אחת כמה שעות לאחר שפג תוקף הצו.

המשטרה מסרה כי ההתקנה שנבדקה על ידי צוות מררי לא צלחה וממילא לא נאספו תוצרים במסגרתה.

**(4) התקנה של כלי טכנולוגי כלפי יעד תמים בשל טעות אנוש:** בבדיקות צוות מררי עלה כי באמצעות כלי טכנולוגי מסוים אותרו 13 ניסיונות שלא צלחו להתקנת כלי טכנולוגי כלפי יעדי האזנה תמימים אשר לא הוצא נגדם צו האזנת סתר. זאת, בשל הזנה שגויה בידי המפעיל של המידע הנדרש לצורך השימוש בכלי הטכנולוגי.

משרד המשפטים מסר כי בכל המקרים האמורים נמצא שמדובר בניסיונות התקנה שלא צלחו ולא התקבלו בעניינם תוצרים.

**(5) התקנה ללא צו מתאים:** בבדיקות צוות מררי עלה כי בכלי טכנולוגי מסוים התבצעו שלוש התקנות ללא צו מתאים:

**(א)** התקנה אחת בוצעה כלפי אמצעי מואזן מכוח צו ובו פרטי יעד ההאזנה בלבד ללא פרטי האמצעי המואזן. פרטי האמצעי המואזן נדרשים לצורך הגדרת מטרת ההתקנה.

**(ב)** שתי התקנות של כלים טכנולוגיים המשמשים להאזנה לתקשורת בין מחשבים התבצעו מכוח צווים שבהם לא פורטה דרך ההאזנה הרלוונטית לתקשורת בין מחשבים, ולפיכך הצו אינו מאשר שימוש מעין זה לאיסוף תוצרי האזנת סתר.

נמצא כי בעת השימוש בכלים טכנולוגיים וביצוע האזנות סתר על ידי המשטרה ב-19 מקרים היא ביצעה התקנות אסורות או שחוקיותן מוטלת בספק (התקנה של כלי טכנולוגי כלפי יעד תמים בשל טעות אנוש, התקנה של כלי טכנולוגי ללא צו מתאים והתקנה ללא צו תקף), ובחמישה מקרים התברר בדיעבד כי המשטרה ביצעה התקנה אסורה בחוסר סמכות או תוך חריגה מסמכות (שימוש במתווה התקנה פסול, שימוש בכלים טכנולוגיים לפני אישור המשפטי). המקרים נבחנו פעם נוספת על ידי מבקר המדינה בשל טענות המשטרה נגד ממצאי הביקורת (בפרט בנוגע למתווה התקנה 7 ומתווה התקנה 8(ה)), אולם חלק מטענות המשטרה נדחו לאחר בחינתן.

בנוגע ליתרת המקרים, שבהם המשטרה לא חלקה על ממצאי הביקורת המלמדים על ביצוע פעולה אסורה, העלו המשטרה והייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים מספר טענות: (א) ההתקנה האסורה לא הולידה ראייה שהוגשה במסגרת כתב אישום, כלומר לא נעשה שימוש ראייתי בתוצרי ההתקנה האסורה; (ב) ההתקנה האסורה לא צלחה; (ג) ההתקנה האסורה התבצעה כאשר המשטרה החזיקה בצו שיפוטי תקף.

מבקר המדינה מדגיש כי מהביקורת עלה שהמשטרה ביצעה התקנות אסורות וחרף האיסור הפעילה כלים טכנולוגיים פוגעניים ללא אישור משפטי ובחוסר סמכות.

מבקר המדינה מעיר למשטרה ולייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים כי גופי אכיפת החוק מחויבים לפעול כדין בכל הפעולות שהם מקיימים בכל שלבי אכיפת החוק (ניהול הפרשייה המודיעינית, שלבי החקירה ואיסוף הראיות, וכן הגשת כתב אישום). אין זה ראוי שגופי אכיפת החוק יישענו, בבואם להתייחס למקרים בהם נמצאו פעולות אסורות, על טענות שמצמצמות את השלכות הפעולה האסורה לתוצאותיה במישור הראייתי במסגרת כתב אישום או לבחינתה בראי הצלחתה המעשית, ולחלופין נשענות על קיומו של צו שיפוטי שלא יכול לרפא את פגמיה מראש או בדיעבד. התייחסות זו משקפת גישה הנמנעת מלנקוט עמדה ברורה ונוקבת לפיה אין מקום לביצוע ההתקנות ללא אסמכתה מתאימה ובהליך חוקי וסדור. מן הראוי שגופי אכיפת החוק יתייחסו בחומרה לפעולות האסורות שביצעה המשטרה אף אם לא צלחו, לא הניבו תוצרים אסורים, לא הוגשו כתבי אישום ולא התקיים הליך פלילי בעניינן.

מומלץ כי המשטרה תבחן, בשיתוף הפרקליטות במקרים הרלוונטיים את השלכות ביצוע ההתקנות על ניהול פרשיות מודיעין ותיקי חקירה פליליים.

הפרקליטות מסרה למבקר המדינה כי היא תבחן את המקרים הללו לנוכח ממצאי בדיקתו.

ממסמכי המשטרה עולה כי המשטרה ביצעה התקנות אסורות תוך חריגה מסמכות בגלל שני גורמים עיקריים: (א) ביצוע מתווי התקנה להאזנת סתר באופן ידני. הדבר מגביר את החשש לביצוע פעולות באופן בלתי עקבי, בלתי אחיד וחוסר מנגנוני פיקוח ובקרה; (ב) תיעוד חלקי בלבד של פעולות ההתקנה להאזנת סתר באופן ששלבים שונים במתווי ההתקנה אינם מפורטים כדבעי ואינם בני אחזור ובקרה. בפרט, אין מסמך המרכז את כל הפעולות שבוצעו במסגרת ההתקנה, הפעולות שבוצעו לא תועדו בפירוט במסמכים הספורדיים הקיימים, ולא בוצע רישום סדור של מקור המידע ששימש לצורכי ההתקנה.

המשטרה מסרה בתגובתה כי המחשבה כי כלל הכלים יותאמו לצרכיה באופן הרמטי, בכל רגע נתון, ללא כל תקלה - אינה ישימה. לצורך זה נדרשת תפיסת בקרה טכנולוגית משולבת שאינה מסתמכת על "הגנה" טכנולוגית בלבד הכוללת: גידור טכנולוגי בהתאם לאישורים המשפטיים ובחינת המערכת טרם השימוש, אך לא פחות חשוב מכך, גידור מתודולוגי בכתב המגדיר את מרחב הפעולה של מפעיל המערכת בנוגע לכל מערכת וביצוע בקרות אנושיות באופן עיתי. רק השילוב של שני הדברים יחד יוכלו לצמצם את מרחב התקלה האפשרית

ולאפשר את הטיפול בה בטווח זמן קצר. תפיסה זו כיום הינה חלק משגרת העבודה של החטיבה בנוגע למערכות השונות.

מומלץ כי המשטרה תממן, ככל הניתן, את פעולות ההתקנה שמבוצעות באופן ידני. כלומר, ששלב התקנה המבוצע באופן ידני או על ידי שימוש בכלי עזר יעבור תהליך של כימוס<sup>182</sup> באופן שהפעולות יבוצעו באופן אוטומטי ואחיד בכל מתווה התקנה שנבחר. זאת כדי להפחית התערבות יד האדם בביצוע הפעולות, למעט בשלבי הזנת הנתונים הנדרשים לביצוע ההתקנה.

עוד מומלץ כי בכל אחד ממתווי ההתקנה המשטרה תנהל יומן מבצעים ייעודי, ובו יבוצע רישום ברור וגלוי של הפעולות שבוצעו, מועד ביצוען ומקור המידע של כל אחד מפריטי המידע שנעשה בהם שימוש בהתקנה. כמו כן, מומלץ כי במקרים שבהם בוצעו התקנות באופן ידני או שנעשה שימוש בכלים טכנולוגיים שהשימוש בהם הותר תוך הגבלת סוגי ההתקנות שניתן לבצע באמצעותם - הפרקליטות תבחן את יומני המבצעים של המשטרה כדי לעמוד על תקינות הפעולות ועל השלכותיהן על הראיות בתיקים המובאים בפניה מכוח סמכותה.

## ז. ההסדרה המשפטית של איסוף תוצרי האזנה

לאחר שכלי טכנולוגי מותקן על אמצעי מואזן בהצלחה, המשטרה מבצעת באופן ידני או באמצעות כלי טכנולוגי איסוף של תוצרי האזנת הסתר. פעולת האיסוף עשויה לכלול איסוף תוצרי האזנה באופן אוטומטי ופסיבי באמצעות כלי טכנולוגי או באמצעות ביצוע פעולות אקטיביות שמבצע מפעיל הכלי.

בהתאם לחוק, מידע שיש למשטרה סמכות לקבלו במסגרת האזנת סתר צריך להיות מידע שמופק על ידי מחשב<sup>183</sup>, עובר דרך חומר מתווך (כבל תקשורת פיזי, גלי רדיו וכיו"ב) ונקלט בזמן העברתו על ידי המאזין. כאשר המידע מאוחסן במכשיר קצה ולא נע בתווך התקשורת בין מחשבים, אין למשטרה סמכות להאזין לו בהאזנת סתר<sup>184</sup>.

עם זאת, משרד המשפטים והיועמ"ש למשטרה הכירו בכך שהאזנה לתקשורת בין מחשבים אינה חפה מתקלות טכניות ומהיעדר רציפות מלאה בקליטת המידע בשל אילוצים טכנולוגיים. בנסיבות אלה משרד המשפטים ביסס את סמכות איסוף תוצרי האזנת סתר על מענה למספר שאלות שלפיהן שיחה מותרת להאזנה לפי חוק האזנת סתר - דרך איסוף המידע, היקף המידע המועבר ומודעות יעד ההאזנה לכך שהמידע הועבר בתווך התקשורת:

### (1) איסוף מידע אגור

צוות מררי סיכם את עמדתו העקרונית לגבי ההבחנה המקובלת בין סמכות החיפוש הסמוי<sup>185</sup> לסמכות האזנת הסתר: "איסוף לאחור של מידע אגור - שזו פעולת חיפוש, לבין העתקה מרגע התחלת הפעולה ואילך של המידע שמתקבל או נשלח בתקשורת בין מחשבים, אף אם ההעתקה היא של מידע אגור שנאגר סמוך מאוד לאחר אגירתו - שזו

<sup>182</sup> 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 נעשית על ידי גורמי פיתוח מורשים בלבד.

<sup>183</sup> ראו לעניין זה "פלט": נתונים, סימנים, מושגים או הוראות המופקים, בכל דרך שהיא, על ידי מחשב. כמפורט בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995. חדירה לחומר מחשב היא כהגדרתה בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995, חדירה באמצעות התקשורת או התחברות עם מחשב, או על ידי הפעלתו.

<sup>184</sup> ראו לעניין זה, חיים ויסמונסקי, חקירה פלילית במרחב הסייבר (2015), עמ' 171-222.

<sup>185</sup> חיפוש סמוי - איסוף של מידע אגור במכשיר קצה המתבצע ללא ידיעת בעל המכשיר, ובשונה מהאזנת סתר הוא צופה פני עבר.

פעולה של האזנת סתר<sup>186</sup>. עמדה זו מסכמת את הליך ההסדרה המשפטית שביצע משרד המשפטים בנוגע לאפשרות איסוף מידע אגור ממכשיר קצה.

במסגרת העמדה העקרונית האמורה לא נקבע אימתי העתקת המידע בדיעבד ובסמוך למועד העברתו בתווך התקשורת לא תיחשב עוד האזנת סתר אלא חיפוש במידע אגור<sup>187</sup>. לעמדת צוות מררי בכל הנוגע לשאלה של קו הגבול המפריד בין המועד בו המידע נחשב מהותית כ'אגור' ואינו בר האזנה, לבין המועד שבו המידע נחשב ככזה שעודנו 'בתקשורת בין מחשבים' ובר-האזנה, על אף שמבחינה טכנית הוא מצוי כבר במצב 'מנוחה' או 'אגירה' - יש קושי לנקוב בפרק זמן ברור באופן שהוא חף משרירותיות. בעקבות בחינת הכלים הטכנולוגיים הקיימים במשטרה שביצע צוות מררי הוא מסר כי הציגו בפניו תדירות משתנה של קליטת המידע.

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<sup>188</sup>; חיפוש סמוי - שלא הוסדר בחוק - הוא איסוף לאחור של מידע אגור.

בארבעה מתוך שישה כלים טכנולוגיים שהיו בשימוש המשטרה בוצע איסוף מידע אגור במכשיר קצה במסגרת האזנת סתר. אין די מידע בנוגע לשני הכלים הטכנולוגיים הנוותרים.

המשטרה מסרה כי בנוגע לכלים הטכנולוגיים מושא הדוח, תדירות קליטת המידע משתנה בהתאם לכמה אילוצים: סוג התוצר המועתק, אילוצים טכנולוגיים הנוגעים לאופן הפעלת הכלי, ואילוצים הנוגעים לשמירה על אבטחת הכלי.

**חוות הדעת המשפטית שבדוח צוות מררי בנוגע לאיסוף מידע אגור במכשיר הקצה הייתה חשובה בנסיבות שבהן היא ניתנה כחלק מהבדיקה הדחופה של "פרשת פגסוס". זו הניחה את אבן הבוחן לבחינת השימוש בכלים טכנולוגיים להאזנות סתר. בשלב בו חוות הדעת ניתנה, עדיין לא נקבע פרק זמן ברור שבו ניתן לבצע את הפעולה החריגה שמתירה איסוף של מידע אגור במסגרת האזנת סתר.**

לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, לא ניתן לקבוע פרק זמן ברור בחוות הדעת המשפטית הכללית העוסקת בשימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי האזנת סתר, ויש להסתפק בתבחינים שנקבעו בחוות הדעת ביחס לפרק הזמן.

**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.**

186 דוח צוות מררי, עמ' 89.

187 בהתאם לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969 הקובעת כי חדירה לחומר מחשב וכן הפקת פלט חדירה יראו אותן כחיפוש וכי קבלת מידע מתקשורת בין מחשבים אגב חיפוש, לא תיחשב האזנת סתר.

188 זוהי ההבחנה הבסיסית הנשענת על מבחן דרך איסוף המידע.

**(2) פעולות גיבוי מידע וסנכרון בין מכשירים**

העמדה המשפטית שבדוח צוות מררי קבעה כי יש מידע שעובר בתקשורת בין מחשבים, אך לפי תכלית חוק האזנת סתר, הוא אינו נכלל כמידע בר האזנה שניתן לאסוף אותו מכוח חוק האזנת סתר הקיים: סנכרון מידע<sup>189</sup> וגיבוי מידע<sup>190</sup>.

משרד המשפטים מסר כי הוא מקדם שני תיקוני חקיקה - תיקון חוק האזנת סתר ועיגון של הסמכות לביצוע חיפוש סמוי בחוק החיפוש הסמוי בחסד"פ. בכל אחד מהתיקונים, יהיה דרוש לערוך את האיזונים הנדרשים בין צורכי המשטרה לבין הפגיעה בזכויות חוקתיות. בכל מקרה, לעמדת היועמ"שית לממשלה אין מקום להתיר במסגרת התיקון לחוק האזנת סתר איסופו של מידע שהועבר במסגרת גיבוי או סנכרון של מידע.

המשטרה מסרה כי היא תברך על כל עדכון חקיקה ועל כל בחינה שיבצע משרד המשפטים באופן שירחיב את סמכויותיה לחיפוש סמוי ויתאים את חוק האזנת סתר למציאות הטכנולוגית המשתנה בנוגע לכלל סוגי המידע הניתנים לאיסוף.

**מבקר המדינה מעיר כי כיום, גם לאחר פרסום העמדה המשפטית שבדוח צוות מררי ובהיעדר עיגון של החיפוש הסמוי בחקיקה, נותר פער משמעותי בסמכויות המשטרה לאסוף מידע שמועבר בעת גיבוי מכשיר או סנכרון מידע בשל שיטת העברתו ואיסופו. הדבר פוגע ביכולת המשטרה לקבלת תמונת מצב הנדרשת על המידע הקיים במכשיר המשמש לצורך ביצוע עבירות; לבסס את ההערכה המודיעינית כי מתקיים יסוד לחשד לביצוע העבירה; ולקבוע כי לא קיים מידע המפריך את ההערכה הזו.**

מומלץ כי משרד המשפטים, האחראי לעבודת המטה, יפעל לאסדרה בדברי החקיקה הרלוונטיים (ובפרט בחוק החיפוש הסמוי), ובתיאום עם המשטרה, של איסוף המידע הנוצר בהליכי הגיבוי והסנכרון של מכשירי הקצה ואת הגבלתה למקרים המתאימים ולתכלית הראויה.

**(3) הסדרה משפטית חלקית של איסוף תוצרי האזנה בהתאם לסוג המידע הנאסף**

עד כה נסקרו מתווי ההתקנה ודרך הפעלתם הכללית של הכלים הטכנולוגיים ויכולותיהם וכן פערים וליקויים בתהליך איסוף תוצרי האזנת סתר. בתת פרק זה, ייסקרו הפערים ביכולת איסוף תוצרי האזנת סתר לפי סוגי מידע קונקרטיים שנאספו תוך שימוש בכלים הטכנולוגיים.

משרד מבקר המדינה סיווג את סוגי המידע בהתאם לסקירה של הכלים הטכנולוגיים, לדגימת 12 יעדי האזנה ולבחינה של מאגרי נתונים של חברה מסוימת בכלי טכנולוגי מסוים שעובדו במסגרת דוח צוות מררי.

<sup>189</sup> **סנכרון** - יצירת העתק של מידע דיגיטלי, כגון בסיסי נתונים או קבצים, שהופקו במכשיר אחד, והעברת הפלט למכשיר קצה אחר. מדובר בעדכון תדיר של המידע הדיגיטלי שנועד לשמור על עקביות המידע, כך שכל המידע הרלוונטי ייוותר מהימן ותקין. יצוין כי המונח "סנכרון" לא הוגדר במלואו על ידי צוות מררי, אך הצוות ציין כי מדובר בהעברת מידע שנוצר במחשב אחד למחשב אחר.

<sup>190</sup> **גיבוי** - יצירת העתק של מידע דיגיטלי במכשיר קצה אחר כעתודה במקום מכשיר הקצה המקורי מחשש לאובדן המכשיר המקורי, לתקלה או לקלקול בו. ראו לעניין זה ת"י 1080 חלק 4, **טכנולוגיית המידע - הגדרות ומונחים: ארגון נתונים** (פברואר 2012). משרד המשפטים הגדיר זאת כפעולה שבה מועבר כל המידע ממכשיר אחד לאחר.

בהקשר זה יצוין כי צוות מררי קיבל ועיבד מאגרי נתונים של חברה מסוימת בנוגע לשימוש בכלי טכנולוגי מסוים. לפי מאגרי הנתונים, בעת השימוש בכלי הטכנולוגי בשנים 2018 - ינואר 2022 נאספו כ-7.65 מיליון תוצרי האזנת סתר ממאות מטרות<sup>191</sup>.

להלן לוח המפרט את סוג המידע שאספה המשטרה באמצעות כלים טכנולוגיים ואת המצב המשפטי המאפשר את איסופו בהתאם לתבחינים שנקבעו. בלוח יפורטו סוג המידע בר האיסוף; עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה בנוגע לסוג מידע זה<sup>192</sup>; דרך האיסוף בפועל בהתאם לממצאי הבדיקות של מבקר המדינה:

לוח 13: סוגי המידע שנאסף באמצעות כלים טכנולוגיים

סוג המידע	עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה <sup>193</sup>	דין מקנה סמכות	דרך איסוף בפועל	הקושי העולה מאיסוף התוצר לגישת מבקר המדינה
א' פתקים פריטי יומן	אסור	אין	חיפוש סמוי	נאסף בחיפוש סמוי
ב' פתקים פריטי יומן	אסור	ה"ס <sup>194</sup>	חיפוש סמוי + ה"ס	נאסף בחיפוש סמוי
ג' פתקים פריטי יומן	אסור	ה"ס	חיפוש סמוי + ה"ס	אפשר לאסוף בחיפוש סמוי
ד' פתקים פריטי יומן	יש סמכות חלקית בהתאם לדרך איסוף התוצר בפועל <sup>195</sup>	אין	חיפוש סמוי	נאסף בחיפוש סמוי ובמתווה התקנה 7
ה' פתקים פריטי יומן	יש סמכות רק בנוגע לחלק מהנתונים	ה"ס	חיפוש סמוי + ה"ס	נאסף בחיפוש סמוי
ו' פתקים פריטי יומן	יש סמכות לשם התקנת הכלי	ה"ס	חיפוש סמוי	נאסף בחיפוש סמוי
ז' פתקים פריטי יומן	יש סמכות לשם התקנת הכלי	ה"ס	חיפוש סמוי	נאסף בחיפוש סמוי
ח' פתקים פריטי יומן	יש סמכות <sup>196</sup>	ה"ס	חיפוש סמוי + ה"ס	נאסף בחיפוש סמוי
ט' פתקים פריטי יומן	מוותר <sup>197</sup>	ה"ס באופן חלקי	חיפוש סמוי + ה"ס	אפשר לאסוף בחיפוש סמוי
י' פתקים פריטי יומן	מוותר <sup>198</sup>	ה"ס	חיפוש סמוי + ה"ס	אפשר לאסוף בחיפוש סמוי
יא' פתקים פריטי יומן	מוותר <sup>199</sup>	ה"ס	חיפוש סמוי + ה"ס	אפשר לאסוף בחיפוש סמוי
יב' פתקים פריטי יומן	מוותר	ה"ס + נתק"ש	חיפוש סמוי + ה"ס	אפשר לאסוף בחיפוש סמוי

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

<sup>191</sup> מטה - רישום של יעד האזנה שהמשטרה תתקין על מכשיר קצה שברשותו כלי טכנולוגי, וזיהויו מתבסס על נתון זיהוי חד-ערכי.

<sup>192</sup> לפי מאגרי נתונים שקיבל צוות מררי גובשה העמדה המשפטית בדוח הצוות שהתייחסה לסוגי המידע שניתן לאסוף באמצעות הכלים הטכנולוגיים. כמו כן, הבהיר הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים בתשובתו לטיטת הדוח את התייחסותו לחלק מסוגי המידע שנאספים באמצעות הכלים הטכנולוגיים והשלים התייחסות לשבעה סוגי מידע שחוקיותם לא נבחנה או שהיא נבחנה באופן חלקי בלבד בעמדה המשפטית שבדוח צוות מררי. כלל ההבהרות מוצגות.

<sup>193</sup> דוח צוות מררי המסווג, נספח ב' - "עמדה משפטית" (נובמבר 2022) ומסמכי משרד המשפטים בנושא לאחר פרסום דוח צוות מררי.

<sup>194</sup> ה"ס - חוק האזנת סתר; נתק"ש - חוק נתוני תקשורת.

<sup>195</sup> התייחסות הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לדוח, יוני 2024 וכן מסמכים נוספים הנוגעים לאישור המשפטי של כלים טכנולוגיים ספציפיים.

<sup>196</sup> התייחסות הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לדוח, יוני 2024.

<sup>197</sup> ש.מ.

<sup>198</sup> ש.מ.

<sup>199</sup> ש.מ.

מהלוח עולה כי בכלים הטכנולוגיים שבשימוש המשטרה קיים פער בסיסי בדרך האיסוף של התוצרים: 4 סוגי מידע מתוך 14 ניתנים לאיסוף מתוך המידע האגור במכשיר הקצה בלבד (חיפוש סמוי במסגרת האזנת סתר) ולא באמצעות קליטה של התוצר בעת מעברו בתקשורת בין מחשבים, ו-10 סוגי מידע ניתנים לאיסוף בדרכים חלופיות: חיפוש סמוי במידע האגור במכשיר הקצה או באמצעות קליטה של התוצר בעת מעברו בתקשורת בין מחשבים וכן שימוש בשיטת פעולה המשמשת גם את מתווה התקנה 7.

הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים מסר כי עמדתו העקבית היא שהעובדה שניתן טכנולוגית לאסוף סוגי מידע באמצעות חיפוש סמוי אין בה כדי להביא לשבירת ההבחנה המשפטית בין "האזנת סתר" לבין "חיפוש סמוי". היכולות הטכנולוגיות של הכלים הטכנולוגיים לא אמורות להשפיע ולשנות או לקבוע את גדרי הסמכות הניתנת למשטרה. הייעוץ המשפטי מתנגד להסדרה בחקיקה של פעולות חיפוש סמוי במסגרת האזנת סתר. אין באמור, כדי לשלול את הצורך והדחיפות בהסדרת הסמכות לביצוע חיפוש סמוי אך זו אינה חלק מהסמכות להאזנת סתר.

נמצא כי כל 14 סוגי המידע ניתנים לאיסוף בחיפוש סמוי - איסופם מחייב העתקה של מידע אגור על המכשיר (חיפוש סמוי) או שאפשר לבצע את האיסוף בדרך זו. 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 חוק החיפוש הסמוי. לעמדת מבקר המדינה, הפעלת סמכות פוגענית של רשות מנהלית אינה אילוץ טכנולוגי בלבד אלא קושי משפטי מהותי הדורש הסדרה חקיקתית ברורה.

עוד נמצא כי בשנים 2014 - 2024: אגב הכנסת הכלים הטכנולוגיים, לאחר ההסדרה המשפטית שבדוח צוות מררי, ובמהלך ביקורת משרד מבקר המדינה - הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים והמשטרה התייחסו באופן חלקי למהות המידע, נחיצות איסופו וחוקיות איסופו בנוגע לשלושה סוגי מידע. ההתייחסות החלקית מותירה את סוגי המידע הללו ללא הכרעה משפטית ברורה בדבר חוקיות איסופם. מבקר המדינה הציג בפני הגופים את שלושת סוגי המידע והנסיבות שמהן עלה כי ההתייחסות לגביהם הייתה חלקית.

מוצע כי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים יבחן בתיאום עם המשטרה את האיסור הגורף שנקבע על ידי צוות מררי לאיסוף סוג מידע מסוים וכריע באופן מלא בדבר מכלול פריטי המידע הניתנים לאיסוף ושיטת איסופם המותרת בשני סוגי המידע הנוספים. זאת, לנוכח האפשרות כי יש דרכי שימוש בסוגי מידע אלו שהם בני העברה בתוך תקשורת בין מחשבים, ואלו נחשבים "שיחה" הניתנת להאזנה, קרי מידע שנאסף בהתאם לחוק האזנת סתר.

אי-ההסדרה החקיקתית, ההסדרה המשפטית החלקית, וההישענות על פרשנות החוק הקיים שחסרה 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 לבקר ולהעמיד למבחן משפטי את החוקיות והמידתיות של הפגיעה הנגרמת בחקיקה לנוכח התפתחות הטכנולוגיה ויכולות יצירת סוגי מידע חדשים, שונים ובלתי מוכרים שיעוגנו בחקיקה. למשל, הציבור יוכל לטעון כנגד איסוף מידע הנוגע לבריאותו של אדם או למאפייניו הפיזיים.

בתשובת משרד המשפטים נמסר כי לעמדתם אין צורך לעגן בחקיקה כל סוג מידע הניתן לאיסוף במסגרת חקיקה ראשית וזאת מפני שלא ניתן לצפות אפירורית את כל סוגי המידע

שניתן יהיה לאסוף באמצעות הכלים הטכנולוגיים השונים, ועל כן במסגרת החקיקה העתידית יש מקום להגדיר את גדרי הסמכות לאיסוף מידע באופן שייתן מענה גם לסוגי חומרים שאינם מוכרים או ידועים כיום. זאת, בין היתר לאור תפיסת משרד המשפטים כי חקיקה בתחום זה נדרשת להיות ניטרלית טכנולוגית.

מומלץ כי משרד המשפטים, האחראי לעבודת המטה ולקידום הסדרת תיקוני החקיקה הנדרשים לחוק חיפוש סמוי ולחוק האזנת סתר יגדיר בשני דברי החקיקה האלו את סמכות איסוף המידע ומהות המידע החוסה תחת כל חוק באופן מפורש וברור, ואת הקטגוריות הכלליות של סוגי המידע הדיגיטלי בר האיסוף. נוסף על כך ובמסגרת ההסדרה המשפטית, מומלץ כי חוקיות איסוף פריטי מידע ספציפיים או מטא-דאטה שנוצרו בנוגע לאותו המידע תוגדר בחוות דעת משפטית סדורה הנוגעת לסמכויות הכלליות מכוח דברי החקיקה, ובחוות דעת משפטיות קונקרטיות המאשרות שימוש בכלים טכנולוגיים, תוך עמידה ברורה ומפורשת אילו פריטי מידע ספציפיים ניתן לאסוף באמצעות הכלים הטכנולוגיים ובאיזו שיטת איסוף.

#### ח. איסוף תוצרי האזנת סתר שחורג מהוראות הדין

##### (1) סוגי מידע שאיסופם אסור

להלן לוח המפרט את פעולות המשטרה לאיסוף מידע באמצעות כלי טכנולוגי מסוים ואת המצב המשפטי המאפשר את איסופו בהתאם לתבחינים שנקבעו. בלוח יפורטו סוג המידע בר האיסוף; האם המשטרה אסרה את האיסוף או את ההפקה של סוג המידע בהוראות ובהנחיות שיצאו תחת ידה (שנים 2014 - 2017); מהי עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה בנוגע לסוג מידע זה; והשיעור היחסי של איסוף סוג המידע האמור מתוך כלל המטרות שמהן נאספו תוצרים.

לוח 14: איסוף בפועל של תוצרי האזנה באמצעות כלי טכנולוגי מסוים,  
ינואר 2018 - ינואר 2022

עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה <sup>200</sup>	עמדת המשטרה בנהליה	אחוז המטרות שמהן נאסף המידע	סוג המידע	המצב המשפטי לאורך השנים ועד למועד כתיבת הדוח
אין סמכות	אסור	40%	א'	אסור
אין סמכות	אסור	9%	פתקים	אסור
אין סמכות	אסור	9%	פריטי יומן <sup>201</sup>	אסור
אין סמכות	מותר - הנחיות לא מפורשות	27%	ב'	הותר, אסור בדיעבד
יש סמכות רק בנוגע לחלק משיטות האיסוף	מותר	לא פורט	ג'	הותר, הותר חלקית בדיעבד
יש סמכות בנוגע לחלק מהנתונים	אסור - קיימות הנחיות סותרות	59%	ד'	נאסר, הותר חלקית בדיעבד
יש סמכות <sup>202</sup>	אסור	57%	ה'	נאסר, הותר בדיעבד
יש סמכות לשם התקנת הכלי	אסור	63%	ה'	נאסר, הותר בדיעבד
יש סמכות לשם התקנת הכלי	אסור	לא פורט	ז'	נאסר, הותר בדיעבד
יש סמכות <sup>203</sup>	מותר	38%	ט'	מותר
יש סמכות	מותר	72%	שיחות	מותר
יש סמכות <sup>204</sup>	מותר	73%	הודעות	מותר
יש סמכות	מותר	98%	י'	מותר
יש סמכות	מותר	אין מידע	י'	מותר

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי אף על פי שלמשטרה היה ידוע שקיימות מגבלות משפטיות לאיסוף סוגי מידע שונים, אלו נאספו על ידה באמצעות כלים טכנולוגיים במהלך השנים. מתוך 14 סוגי מידע, בנוגע ל-9 סוגי מידע 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, כמפורט להלן:

200 דוח צוות מררי המסווג, נספח ב' - "עמדה משפטית" (נובמבר 2022) ומסמכי משרד המשפטים בנושא לאחר פרסום דוח צוות מררי.

201 בשונה מפריט יומן ספציפי שניתן להעבירו בתקשורת בין מחשבים, והעברתו מותרת לאיסוף על פי דין.

202 התייחסות הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לדוח, יוני 2024.

203 התייחסות הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לדוח, יוני 2024.

204 התייחסות הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לדוח, יוני 2024.

- **3 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.**
- **סוג מידע אחד נאסף על ידי המשטרה והותר להפקה ושימוש בנהלי המשטרה בשנים 2014 - 2017, אך בדיעבד נמצא כי איסופו אסור אינו עומד בהלימה להוראות הדין. 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, והוא הותר רק באופן חלקי.**
- **סוג מידע אחד נאסף על ידי המשטרה, אף שהיה ידוע לה כי חל איסור משפטי לאסוף מידע מסוג זה ואיסופו הותר בדיעבד בחוות הדעת המשפטית שבדוח צוות מררי, אך לא בנוגע לכל פריטי המידע המרכיבים את סוג המידע הזה. תוצר מסוג זה נאסף מ-59% מהמטרות.**
- **3 סוגי מידע נאספו על ידי המשטרה, אף שהיה ידוע לה כי חל איסור משפטי לאסוף מידע מסוג זה ואיסופם הותר בדיעבד בחוות הדעת המשפטית שבדוח צוות מררי. שניים מתוכם הותרו בדיעבד רק לצורכי הבטחת ההתקנה ואבטחת הכלי ונאסרו לעיון לצורכי הפקת ידיעות מודיעיניות או ראיות פליליות. תוצר מהסוגים שפורטו לעיל נאסף מ-63% מהמטרות.**

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. יודגש כי אין היא צריכה להמתין לדרישה של משרד המשפטים אלא ליזום באופן עצמאי בחינה של המקרים שבהם נאסף מידע אסור ולבחון את השלכותיו על ניהול פרשיות המודיעין ותיקי החקירה.

המשטרה מסרה בתגובתה כי היא פועלת לבצע את ההתאמות בכלים הטכנולוגיים בהתאם לעמדת היועמ"שית לממשלה בנושא איסוף תוצרי האזנת סתר. עוד היא מסרה כי היא פועלת בשיתוף פעולה מלא עם פרקליטות המדינה והיועמ"שית לממשלה, בבחינת כלל התיקים התלויים ועומדים ובפרט במסגרת עתירות לגילוי ראיה או הליכים אחרים, והיא תמשיך לעשות כן בכל דרישה שתתקבל ממשרד המשפטים או מפרקליטות המדינה.

פרקליטות המדינה מסרה בתגובה כי היא תעמיד לעניין זה את הנציגים המוסמכים מטעמה לצורך בחינה של תיקים פתוחים שהגיעו לפרקליטות שבהם תמצא המשטרה שנאסף מידע אסור. הפרקליטות תבחן אם נעשה שימוש במידע עודף שאיסופו אסור, ואם נעשה בו שימוש ראיתי; כמו כן תיבחן השאלה אם איסוף זה משליך על קבילותן של ראיות שנאספו בתיק. עוד היא מסרה כי בכל המקרים בהם בוצעה התקנה באמצעות הכלי נאסף מידע החורג מגדרי הצו. כמו כן, מאז פרוץ הפרשה היא איתרה יותר מ-30 תיקי חקירה המתנהלים בהליך פלילי שבהם הכלי הטכנולוגי הופעל על ידי המשטרה ונאספו תוצרים אסורים.

## (2) איסוף תוצרי האזנה היסטוריים אסורים

כפי שעולה בבדיקת צוות מררי ובבדיקות משרד מבקר המדינה, המשטרה החזיקה בכלים טכנולוגיים המאפשרים איסוף מידע אגור שנוצר לפני התקנת הכלי בפועל ואף לפני שאושר צו האזנת הסתר בעניינו (להלן - תוצרי האזנה היסטוריים).

מתוך ארבעה כלים טכנולוגיים המאפשרים איסוף מידע אגור, בשלושה כלים מתאפשר איסוף של תוצרי האזנה היסטוריים. על כל אחד מהכלים חלות מגבלות שונות בעניין זה. המגבלות חלות עם ביצוע ההתקנה על האמצעי המואזן, ולכן ייתכן כי בנוגע למטרה מסוימת (יעד האזנה או אמצעי מואזן) התבצעו כמה התקנות שתוצאתן איסוף תוצרי האזנה היסטוריים וכמה התקנות שמנעו איסוף מסוג זה. מטבע הדברים, די במקרה אחד של אי-הטלת מגבלה על איסוף תוצרי האזנה היסטוריים כדי לאפשר איסוף מידע אסור.

למשל, בבדיקה של המשטרה בנושא מטרות שהותקנו להן כלים טכנולוגיים בשנת 2019 אותרו 23 מקרים שבהם נאספו תוצרי האזנת סתר שנוצרו עוד קודם שהחלה האזנת הסתר ולפני כניסת הצו לתוקפו.

**נמצא כי המשטרה החילה בכלים טכנולוגיים את מגבלת איסוף התוצרים ההיסטוריים, ואולם עקיפת המגבלה הייתה פשוטה.**

**נמצא כי חרף האיסור לאיסוף תוצרי האזנה היסטוריים, בשלושה כלים טכנולוגיים המשטרה אספה בפועל תוצרים היסטוריים אסורים. הדבר נעשה בדרך של עקיפת המגבלות הטכנולוגיות על ביצוע פעולה זו, והיא נועדה לאפשר קבלת תוצרי האזנת סתר שנדרש היה להשלים את איסופם בין התקנה להתקנה ובמהלך תקופת תחולתו של צו האזנת הסתר או לצורך קבלת תוצרי האזנה שקדמו לתקופת הצו.**

**על המשטרה לוודא כי לא מתאפשר איסוף תוצרי האזנה היסטוריים אסורים באמצעות הגבלה גורפת של אפשרות זו בכלים הטכנולוגיים העומדים לרשותה.**

המשטרה מסרה כי היא פועלת לבצע ניוונים בכלים הטכנולוגיים בהתאם להנחיית היועמ"שית לממשלה.

**מומלץ כי המשטרה תבחן, במסגרת בדיקות מעבדה על מכשירים משטרתיים אם הניוונים בכלים הטכנולוגיים שעליהם עמלה מונעים איסוף תוצרי האזנה היסטוריים אסורים. עוד מומלץ כי תוצרי הבדיקות והצגת התכלית של הניוונים בכלי תובא בפני משרד המשפטים בליווי חוות דעת הנדסית-טכנולוגית המלמדת על אופן ביצוע הניוונים.**

### (3) ביצוע פעולות אסורות באמצעות כלים טכנולוגיים

יש כלים טכנולוגיים המאפשרים ביצוע פעולות אקטיביות ויצירת מידע יש מאין שאינם חלק מהסמכויות הקבועות בחוק האזנת סתר. משרד מבקר המדינה הציג בפני המשטרה ומשרד המשפטים חמש פעולות כאמור.

המשטרה מסרה התייחסותה לפעולות אלו, וביחס לשתי פעולות טענה המשטרה שהן לא בוצעו. המקרים נבחנו פעם נוספת על ידי מבקר המדינה בשל טענות המשטרה נגד ממצאי הביקורת, אולם חלק מטענות המשטרה נדחו לאחר בחינתן: בנוגע לפעולה אחת נמצא כי לפי מאגרי המידע של כלי טכנולוגי מסוים ובבדיקת הכלי הטכנולוגי על ידי צוות הביקורת, הפעולה אכן התבצעה; ובנוגע לפעולה השנייה נמצא שהמשטרה אישרה לבצע האזנת סתר שמטרתה ההאזנה היא ביצוע אותה פעולה אסורה, ולכן אישור ההאזנה וביצוע ההאזנה התבצע למטרה אסורה.

**נמצא כי המשטרה נהגה להשתמש בכלים טכנולוגיים לצורך ביצוע פעולות אקטיביות אסורות באמצעי המואזן - לרבות יצירת מידע יש מאין - ללא סמכות. חלק מהפעולות נועדו להבטיח איסוף תוצרים לצורכי האזנת סתר או כחלק מהפעלת סמכויות העזר לביצוע האזנת סתר, וחלקן נועדו לסייע בביצוע פעילות מבצעית.**

לעמדת מבקר המדינה, מסקירה של הפעולות האקטיביות האסורות, עולה כי הן מגלמות צורך מבצעי קריטי לתפעול של כלים טכנולוגיים ולקבלת תמונת מודיעין על הפעילות הסיגינטית של עבריינים, ולפיכך נודעת חשיבות מיוחדת להסדרתן באופן מקיף ומיידי.

משרד המשפטים מסר בתגובתו כי עיגון כל אחת מהפעולות האקטיביות המסווגות, ייבחן לאחר בחינה משפטית המאזנת, בין היתר, בין צרכי המשטרה לבין מידת הפגיעה בפרטיותו של אדם.

המשטרה מסרה בתגובתה כי בכל המקרים שצוינו היא פעלה במסגרת סמכויותיה על פי דין ומכל מקום היא תפעל בנושאים אלה על פי הנחיות היועמ"ש לממשלה. כמו כן המשטרה תברך על כל חקיקה אשר תרחיב את סל הכלים שיאפשרו לה מאבק בפשיעה. כלל הפעולות המוזכרות בפרק זה רק ממחישות את החסר שקיים בחקיקה בנוגע לסמכויות ולפעולות שאמורות לתת מענה. עד להסדרת החקיקה אין מנוס מפרשנות תכליתית של חוק האזנת סתר שתאפשר להגשים את מטרותיו.

לנוכח ממצאי הביקורת ולפיהם המשטרה ביצעה פעולות אקטיביות אסורות, על המשטרה לוודא שכל הפעולות האקטיביות שהיא מבקשת לבצע במהלך האזנת סתר או לצרכים מבצעיים נוספים, המתבצעות בד בבד עם ביצוע האזנת סתר, מעוגנות בדין ומאשרות לשימוש על ידי משרד המשפטים לאחר סקירה של חוות דעת הנדסית-טכנולוגית המפרטת את אופן ביצוע הפעולות ובחינת ההיתכנות המשפטית להסדרתן. עד לקבלת אישור משפטי, על המשטרה לוודא כי לא ננקטות הפעולות האקטיביות האמורות, באופן ידני או באמצעות כלים טכנולוגיים, וכי לא נוצר מידע יש מאין שאינו תוצר של "שיחה" שהגדרתה בדין.

מומלץ שהמשטרה תוודא כי לאחר ההסדרה המשפטית או החקיקתית של כל פעולה אקטיבית ויצירת מידע יש מאין באמצעות כלים טכנולוגיים - כלל הפעולות יעוגנו בנוהל אח"ם ובמדריך למשתמש של כל כלי.

#### ט. תיעוד דרך איסוף תוצרי האזנת סתר

בבדיקת כלי טכנולוגי מסוים, מצא צוות הביקורת כי בנוגע לחלק מסוגי התוצרים שנאספו דרך הכלי, ניתן היה לאתר רישום של דרך האיסוף של התוצר שהתקבל. כלומר, בממשק המשתמש של הכלי ניתן היה לראות לגבי תוצר האזנה מסוים רישום המסביר כיצד התוצר הספציפי נאסף.

נמצא כי בחלק מסוגי תוצרי האזנת הסתר ניתן היה לאתר בכלי טכנולוגי מסוים את דרך האיסוף של התוצר הספציפי.

לנוכח קיומן של דרכים חלופיות לאיסוף מידע מאמצעי מואזן, מותרות ואסורות, עקרונות מינהל תקין מחייבים כי תתועד דרך האיסוף של המידע. על המשטרה לוודא כי בוצע בכלים הטכנולוגיים רישום ברור של דרך האיסוף של כל אחד מפריטי המידע, וכי מידע זה יהיה גלוי לנציגי המשטרה ולפרקליטות וזמין ככל שיידרש לניהול ההליך הפלילי.



החל משנת 2012 ועד לפרסום פרשת "פגסוס" בינואר 2022 המשטרה ביצעה פעולות התקנה של אמצעים מואזנים, באמצעות כלים טכנולוגיים או באופן ידני, ואיסוף תוצרי האזנה ממכשירים אלו. בחלק מהמקרים המשטרה ביצעה פעולות התקנה ופעולות איסוף (פסיבי ואקטיבי) אסורות ובאופן בלתי סדור, ותהליכים אלו תועדו באופן חלקי בלבד.

האיסור החל על חלק מפעולות ההתקנה והאיסוף של מידע האגור במכשיר קצה שביצעה המשטרה, עד להסדרתן המשפטית, נובע מפערים יסודיים וקריטיים בדין הקיים הן בנוגע לפעולות הניתנות לביצוע במסגרת האזנת סתר והן בהיעדר סמכות לביצוע חיפוש סמוי שעדיין לא עוגנה בחקיקה.

על אף המצב המשפטי המורכב, בשנים 2014 - 2017 המשטרה הותירה את רוב פעולות ההתקנה להאזנת סתר ואיסוף תוצרי האזנת סתר עמומות ולא מפורטות בנהלים מחייבים: (א) מתוך 9 מתווי התקנה, שלושה לא הוסדרו בנהלים והנחיות כלל ושלושה אוזכרו בנהלים והנחיות אך ללא פירוט מספק; (ב) מתוך שישה כלים טכנולוגיים רק כלי טכנולוגי אחד אוזכר בהנחיות ובנהלים ופורטו לגביו מלוא הפעולות המותרות והאסורות לביצוע במסגרת התקנה. יתרה מזו, המשטרה ומשרד המשפטים ביצעו בשנים 2022 - 2024 ובדיעבד את תהליך ההסדרה המשפטית הנדרשת לאיסוף סוגי תוצרי האזנת הסתר ובאופן חלקי.

הסדרה חלקית בלבד של פעולות ההתקנה והאיסוף בחוות דעת משפטיות ובנהלים מערערת את יסודות חזקת מינהל תקין שאמורים לעמוד למשטרה: אם הפעולות שהמשטרה מבצעת בזמן ההתקנה לא עוגנו בהוראות מחייבות, הרי שקיים קושי בסיסי לאמת את קיומה של חזקת תקינות ההתקנה או האיסוף.

המחסור בנוהלי עבודה המפרטים את הפעולות המותרות במתווי ההתקנה הוביל, הלכה למעשה, להיעדר פיקוח ובקרה של גורמי אח"ם, פיקוד המשטרה והיועמ"ש למשטרה על פעולות קריטיות המבוצעות בחטיבת הסייבר. לפיכך פעולות התקנה אסורות התגלו על פי רוב רק אחר מעשה.

בשים לב להסדרה המשפטית החלקית ועד לתיקון חוק האזנת סתר, לרבות הסדרת סמכויות העזר, וכן עד לחקיקת חוק החיפוש הסמוי, על המשטרה להשלים את עיגון מתווי ההתקנה, איסוף תוצרי האזנת סתר והשימוש בכלים טכנולוגיים בתורת הפעלה, בנוהלי אח"ם, בהנחיות החטיבה ובמדריכים למשתמשים. מומלץ כי הסדרה נוהלית זו תתבצע בשיתוף משרד המשפטים במקרים הרלוונטיים.

מומלץ כי משרד המשפטים האחראי על עבודת המטה ישקול בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים כי בעת ההסדרה החקיקתית של סמכויות האזנת הסתר והחיפוש הסמוי יוסדרו קטגוריות של סוגי המידע<sup>205</sup> שניתן לאסוף באמצעות כלים טכנולוגיים, וכן פעולות של איסוף מידע אגור (חיפוש סמוי) במסגרת האזנת סתר ופעולות נוספות המאפשרות יצירת מידע יש מאין תוך שמירה על מהימנות תוצרי האזנה. נחיצות ההסדרה החקיקתית היא מהותית לנוכח ההסדרה המשפטית שלעמדת המבקר, עדיין לא הושלמה בכללותה.

אשר לפעולות ההתקנה והאיסוף האסורות, מומלץ כי המשטרה תאתר את התיקים הרלוונטיים שבהם בוצעו פעולות אלו, ותבחן בשיתוף הפרקליטות את השלכות הפעולות על ניהול פרשיות מודיעין ותיקי חקירה פליליים.

## 2.4 הפקה ושימוש בתוצרי האזנת סתר

לפי תורת המודיעין של המשטרה, לאחר איסוף המודיעין המידע שנאסף עובר תהליך של עיבוד והערכה: המידע נבדק, ממוין, מועשר, מוערך ומנותח לשם קביעת תמונת מצב, הסקת מסקנות ומתן המלצות. פעולות אלו מנגישות את תמונת המודיעין לגורמי המשטרה בתחומי הפשיעה שבאחריותם ומאפשרות תהליך של קבלת החלטות וביצוע פעולות חקירה ומודיעין נוספות. דיווח המודיעין למאגר המודיעין של המשטרה משרת את המערכת כולה, מאפשר לבעלי התפקידים

<sup>205</sup> ראו לעניין זה הסדרה דומה בחוק נתוני תקשורת.

לקבל את מלוא המידע העדכני הדרוש לצורך מילוי תפקידם, לקבל תמונת מצב רחבה ומקיפה ולשמר את המידע המודיעיני ב"זיכרון הקולקטיבי" של הארגון.<sup>206</sup>

בתחום האזנות הסתר, שלב העיבוד וההערכה של המידע שהתקבל הוא שלב ההפקה, והוא השלב השלישי מבין השלבים המתוארים בדוח זה. שלב זה מורכב ומרובה שלבים<sup>207</sup>, לרבות עיון בתוצרי ההאזנה (צפייה או האזנה); מיון וסיווג של התוצר לשם קביעת מידת הרלוונטיות שלו לחקירה; הכנת תקציר של התוצר ותמלולו - הפיכת תוצר ההאזנה שהוא חומר גולמי לידיעה מודיעינית שניתן לעבד אותה; עיבוד הידיעה המודיעינית לכדי מוצר מודיעין באמצעות ניתוח, הערכה והעשרה של הידיעה; הכנת פרפרזה של מוצר המודיעין שהיא תמצית של המידע הרלוונטי שעולה ממנו לשימוש<sup>208</sup> של צרכן מסוים ותוך השמטה של מידע שחשיפתו לצרכן תסכן מקורות או מבצעים; ואיגום כמה מוצרי מודיעין לכדי תמונת מודיעין שמגובשת בדוח תובנות. כלל פעולות ההפקה מבוצעות על ידי מפק מוסמך.

העידן הנוכחי, שבו אורח החיים הדיגיטלי מביא ליצירת נתוני עתק במכשיר קצה קטן, מאתגר את הליכי העיבוד, הארגון והניתוח של תוצרי האזנה. בכל האזנה נאספים תוצרים ממקורות רבים, בכמויות גדולות, בתצורות ואיכויות שונות, והם בעלי משקל ראייתי משתנה שהערכתו מורכבת. אתגר מזעור הפגיעה בפרטיות הנובעת מהליך הפקת התוצרים ומניעת שימוש לא ראוי בהם קדם לעידן הנוכחי<sup>209</sup>, ואולם בעידן של נתוני עתק האתגר הולך וגדל.

פעולת ההפקה על כלל רבדיה כפופה לעקרון המידתיות המחייב שיינקטו כל הצעדים הנדרשים כדי שהפגיעה ביעד ההאזנה ובמואזנים שעומדים בקשר לא תחרוג מן הנדרש.

תקנות האזנת סתר מעגנות את עיקרי הסמכויות הרלוונטיות לתהליך ההפקה: הסמכות של מבצע ההאזנה להאזין לתוצר ההאזנה; הסמכות לבצע הפקה מודיעינית של תוצר האזנה; החובה לאפשר ליחידה המזמינה להאזין לתוצר ההאזנה; החובה להעביר את המידע שהושג בהאזנה ואת חומר ההקלטה לידי היחידה המזמינה. עוד נקבע בתקנות האזנת סתר שפנקס האזנות הסתר ישמש האמצעי לתיעוד שרשרת הראיות<sup>210</sup> של תוצרי ההאזנה - כלומר, רישום של כל העברה של תוצר האזנה למקום אחר בציון המען, תאריך ההעברה, תאריך ההחזרה המשוערת ותאריך ההחזרה בפועל<sup>211</sup>.

נוהלי המשטרה העוסקים בהפקה של תוצרי האזנת הסתר מפרטים מכלול רב של פעולות שמבצעים מפקי שמע ומפקי תקשורת בין מחשבים. להלן פירוט של השלבים העיקריים:

206 ראו לעניין זה **תורת המודיעין של משטרת ישראל**, עמ' 167.

207 ראו לעניין זה **תורת המודיעין של משטרת ישראל**, עמ' 352.

208 **שימוש בתוצרי האזנה** - פעולות שמבצע גורם משטרה שאינו מפק מוסמך, כגון, מפעיל כלים טכנולוגיים או נציגי היחידה המזמינה. במסגרתן נוטלים תוצר האזנה גולמי, או מידע מודיעיני שמקורו בתוצר האזנה (ידיעה מודיעינית, מוצר מודיעיני, פרפרזה או דוח תובנות שמתבססים על תוצר האזנה), כדי לבצע אחת או יותר מהפעולות הבאות: 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 התקנה, הגשת בקשות לביצוע פעולות חקירה נוספות גלויות או סמויות, או כל פעולה אחרת שעשויה להביא ליצירת מידע מודיעיני חדש או להוליד ראייה פלילית.

209 ראו לעניין זה **בש"פ 2043/05 מ"י נ' גז זאבי** (פורסם במאגר ממוחשב, 15.09.05), עמ' 12 פסקה 10.

210 **שרשרת הראיות** - או שרשרת המוצגים היא תיעוד של כל הפעולות שבוצעו כלפי ראייה שנאספה בסדר כרונולוגי המעיד על מקור הראייה, החזקה והעברתה של הראייה, ניתוח של הראייה או על פעולה אחרת שבוצעה כלפיה. תפיסה עקרונית זו מתבססת על כך שגורמי החקירה נדרשים לוודא כי לא נעשה כל שיבוש המגביל באופן ממשי את יכולתו של נאשם לערער על מהימנות הראייה וקבילותה. ראו לעניין זה ע"פ 2869/09 **זינאטי נ' מ"י** (פורסם במאגר ממוחשב, 09.11.11).

211 תקנה 6 לתקנות האזנת סתר, התשמ"ו-1986.



הטכנולוגי שתכליתו איסוף התוצרים. כפועל יוצא מכך, ההפקה אינה מתבצעת בעמדות שיש מהן גישה למערכת המרכזית להפקה של המשטרה.

**נמצא כי המערכת המרכזית לניהול הפקה, שאמונה על קליטת תוצרי האזנת סתר שנאספו, אינה מקיימת ממשק לקליטת פלטי תוצרי האזנה שמקורם בכלים טכנולוגיים מסוימים. כפועל יוצא מכך, תוצרי האזנת סתר שנאספו באמצעות כלים טכנולוגיים אינם מופקים באמצעות המערכת.**

המשטרה מסרה כי מרבית האזנות הסתר מנוהלות במערכת המרכזית לניהול הפקה ואילו האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים אינן מנוהלות במערכת זו, אך מדובר באופן יחסי בכמות מצומצמת של האזנות (כ-15% בלבד).

החל בשנת 2011 המשטרה הפיקה תוצרי האזנה של תקשורת בין מחשבים, שנאספו באמצעות כלים טכנולוגיים מסוימים, באופן ידני ומחוץ למערכת ההפקה המרכזית שבידה. לעיתים ההפקה בוצעה בכלי הטכנולוגי עצמו, ולרוב באופן ידני. תוצרי ההפקה נשמרו במערכת מאובטחת לאחסון מסמכים באופן ספורדי וללא תהליכי תיוק וארכוב סדורים. רק בשנת 2022 החלה המשטרה ליישם פתרון חלקי להפקת תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים במערכת ההפקה המרכזית. כפועל יוצא מכך, המשטרה ניהלה תהליכי הפקה של תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים באופן ידני, מסורבל, בלתי סדור וללא שימור זיקה שאינה ניתנת לניתוק בין תוצרי האזנה לבין יעד האזנה.

דרך זו אף פוגעת ביכולת המשטרה לפקח על הפקת תוצרי האזנת הסתר ועל מידת עמידת גורמי ההפקה בדרישות הדין. זאת משום שניהול מבוזר של ההפקה מקשה את ניהול הפעולות בפנקס האזנות סתר, את הבקרה על זהות הגורמים שעיינו בתוצרי האזנה או במוצרי המודיעין שהוכנו בעניינם ואת בדיקת ההלימה בין מימוש האזנה לבין מגבלות הצו. התנהלות זו מגבילה את יכולת הפיקוח והבקרה על ההפקה, בשרשרת הראיות בתיקי המודיעין והחקירה, ואת היכולת לתחקר ולהפיק לקחים מאירועים שבהם עולה חשש שנעשתה פעולה אסורה.

## (2) ניהול המידע על תהליך הפקת תוצרי האזנת סתר

כאמור, לפי מאגרי הנתונים, בעת השימוש בכלי טכנולוגי מסוים מתחילת שנת 2018 ועד תחילת שנת 2022, נאספו כ-7.63 מיליון תוצרי האזנת סתר ממאות מטרות. היקף תוצרי האזנת הסתר לכל יעד האזנה עשוי להשתנות במידה ניכרת בהתאם לאורחות חייו הדיגיטליים של היעד. עם זאת, ניתן להעריך כי נאספו אלפי תוצרי האזנת סתר לכל יעד האזנה. הערכה זו עולה בקנה אחד גם עם סקירת כלי טכנולוגי מסוים על ידי נציגי משרד מבקר המדינה.

יצוין כי כבר בשנת 2004 עמד מבקר המדינה על החשיבות שבבחינת יעילות האזנת הסתר ומידת השגת יעדן של האזנות הסתר, בהתאם לבקשה שבצו<sup>212</sup>.

לנוכח היעדרה של מערכת מרכזית להפקה שבה מנוהלים כל תוצרי האזנת הסתר לתקשורת בין מחשבים, חטיבת הסייבר אינה יכולה לתכלל את מיליוני תוצרי האזנת הסתר שהופקו על ידה. לפיכך אין היא יכולה לנהל את תהליך ההפקה בכללותו ולנתח את אפקטיביות ההפקה. הפיקוח על האפקטיביות עשוי להתרופף עם הזמן לנוכח היקפים הולכים וגדלים של האזנות, תוצרים וריבוי סוגי התוצרים. מערכת הפקה מרכזית עשויה אף לסייע בבחינת פתרונות טכנולוגיים להפקת תוצרי האזנה בהתאם לסוגם.

המשטרה מסרה בתשובתה כי חיבור תוצרי ההאזנה ממערכות וכלים שונים הוא אתגר טכנולוגי מורכב, מבין האתגרים: הצורך להקים ממשק בין כמה כלים ומערכות והסיכון שמערכת כזו לא תקלוט תוצרים בזמן ולכן לא תעמוד בסטנדרט המבצעי הנדרש ממנה. המשטרה קיימה ומקיימת בנושא זה דיונים רבים. על אף האתגרים, המשטרה מקפידה על תהליך הפקה בהתאם לדין.

**לנוכח חשיבות התייעוד של פעולת ההפקה, שמלמדת על היקף הפגיעה בפועל בפרטיותו של יעד ההאזנה ועל פוטנציאל הפגיעה בזכויות החשוד למול התועלת שהתקבלה מהפקת תוצרי ההאזנה, מומלץ שהמשטרה תנהל את ההפקה של תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים במערכת ממוחשבת אחת.**

## ב. פעולת ההפקה של תוצרי האזנת סתר

חוק האזנת סתר אינו מתייחס במישרין ובפירוט לסמכויות הפקת תוצרי האזנת סתר וממעט להפריד בין פעולת איסוף תוצר ההאזנה לפעולת ההפקה. הסדרה חקיקתית זו התאימה לתקופה שבה גובשה, בעת שהתקיימו האזנות סתר מסוג שמע בלבד.

עם זאת, חוק האזנת סתר מתייחס לאפשרות הפסקת פעולת ההפקה בכל הנוגע להקשבה לשיחה חסויה<sup>213</sup>. כמו כן, תקנות האזנת סתר מבחינות בין התוצרים השונים של האזנת הסתר<sup>214</sup>.

- **חומר ההקלטה**: האמצעי שעל גביו נשמרת ההאזנה. בשל שיטת איסוף תוצרי האזנה בעידן הדיגיטלי חומר ההקלטה הוא תוצר ההאזנה עצמו השמור על גבי שרת מחשב. כלומר זהו העתק של החומר הגולמי שנאסף. בדוח זה חומר ההקלטה יוגדר כתוצר האזנה.

- **מידע שהושג בהאזנה**: מכלול העיבודים שבוצעו לתוצר ההאזנה הגולמי, כלומר: הידיעה המודיעינית - התמלול והתמצות של תוצר ההאזנה הגולמי; מוצר המודיעין - עיבוד הידיעה; הפרפרזה - תמצית מוצר המודיעין; ודוח התובנות - תמונת המודיעין המשלבת כמה מוצרי מודיעין.

כפועל יוצא מכך, תקנות האזנת הסתר מכירות בפער הקיים בין תוצר ההאזנה שנאסף לבין פעולות שניתן לבצע בו כדי להשיג מידע, קרי הפקתו. במשך השנים הצביעה המשטרה על שתי תכליות להפקת תוצרי האזנת סתר - הפקה לצורך ראייתי והפקה לצורכי מודיעין.

### (1) אי-הסדרה חקיקתית של הפקה לצורכי מודיעין

הפקה לצורך ראייתי היא התכלית העיקרית של האזנת הסתר. משמעותה כי תוצרי האזנת הסתר שימשו לניתוח הערכה והעשרה של המודיעין על אודות יעד ההאזנה והעבירות המפורטות בצו. נחיצות ההפקה לצורך ראייתי ברורה ומתבססת במישרין על הבקשה לצו האזנת הסתר. הפקה לצורך ראייתי היא הכלל.

החריג הוא הפקה לצורכי מודיעין; משמעותה כי 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. הפקה זו הותרה בתקנות האזנת סתר ומשתמעת

סעיף 7א לחוק האזנת סתר.

213

תקנות 1 ו-3 לתקנות האזנת סתר.

214

מחוק האזנת סתר, אך לא הוסדרה במלואה<sup>215</sup>. בשנת 2003 היועמ"ש דאז הטיל ספק באפשרות להשתמש בתוצרים אסורים לצורכי מודיעין. לפי עמדתו, אין להפיק מידע מודיעיני על כל עבירה ללא הגבלה, אלא יש לפרש סמכות זו באופן מצומצם ולהפעילה באופן ראוי ומידתי<sup>216</sup>.

לפי דוח מבקר המדינה משנת 2004, הפקת מידע מודיעיני היא פעולה נלווית בלבד שתוצריה משניים לתכלית העיקרית של הבקשה להאזנת הסתר - הפקה לצורך ראיית. לפיכך הפקה לצורכי מודיעין דורשת ליבון והסדרת כללים ברורים בנושא<sup>217</sup>.

לפי דוח צוות לבנת משיח משנת 2005, הדן בין היתר בנושא הפקת מידע לצורכי מודיעין מתוצרי האזנה - הפקה זו דורשת הסדרה מלאה. הוזכר כי לנוכח הפגיעה בזכויות יסוד, המליץ הצוות בשנת 2005 להסדיר את הפקת המידע לצורכי מודיעין מתוצרי האזנת סתר בחקיקה ראשית ולא להסתפק בנהלים הקיימים<sup>218</sup>. הצעת נוסח חקיקה אף הוצאה תחת ידי הצוות. במסגרת הצעה זו הוגדרו שני מקרים שבהם ניתן יהיה לבצע הפקה של תוצרי האזנה לצורכי מודיעין:

(א) המידע עשוי לסייע לגילוי או למניעה של פעילות פלילית, והוא מופק מתוצר שניתן לתמלל בהתאם להיתר.

(ב) המידע, המופק מתוצר האזנה שנקלט כדין אך אסור לתמלול, ישמש לגילוי עבירה או למניעתה, וזאת רק אם השימוש חיוני לשם סיכול מידי של עבירה או לשם פעילות מבצעית מיידית.

**המשטרה מפיקה תוצרי האזנת סתר לצורכי מודיעין זה שנים רבות. עוד בשנת 2005 המליץ צוות לבנת משיח להסדיר באופן מלא את ההפקה של תוצרי האזנה לצורכי מודיעין. בשנים 2008 - 2009 הועלו שתי הצעות לתיקון חוק האזנת סתר כדי להסדיר את הפקת המידע המודיעיני מתוצרי האזנה בחקיקה ראשית<sup>219</sup>. זאת לנוכח הפגיעה בזכויות הפרט הנגרמת מהפעלת סמכות זו. ואולם במועד סיום הביקורת, כ-15 שנים לאחר העלאת הצעת החוק וכ-20 שנה לאחר שהוגשה המלצת צוות לבנת משיח, הסדרת סמכות זו בחקיקה ראשית לא קודמה.**

החל בשנת 2008 קידם משרד המשפטים הצעות לתיקון חוק האזנות הסתר המסדירות, בין היתר, את הפקת המידע המודיעיני. ממשרד המשפטים נמסר כי בשנת 2016 הפצת התזכיר לתיקון החוק לא אושרה על ידי השר האחראי על החוק. יצוין כי לאחר שנת 2020 משרד המשפטים לא קידם את הפצת התזכיר באמצעות השר האחראי הרלוונטי.

**מומלץ כי משרד המשפטים, האחראי על עבודת המטה, יקדם מחדש את הצעות החקיקה להסדרת הסמכות להפיק מידע מודיעיני מתוצרי האזנת סתר ויפרט את המקרים שבהם ניתן להשתמש בה.**

לאחר פרסום דוח צוות לבנת משיח, במאי 2005, הוציאה חטיבת המודיעין הנחיה פנימית בנושא הפקה של תוצרי האזנה לצורכי מודיעין. ההנחיה מפרטת את המקרים שבהם ניתן יהיה לבצע הפקה של תוצרי האזנה לצורכי מודיעין, אף בניגוד למגבלות

סעיף 13(ג) לחוק האזנת סתר ותקנה 8 לתקנות האזנת סתר.

משרד המשפטים, יועמ"ש לממשלה, סיכום והחלטה-תיק מח"ש 2403/02 פרשת האזנות הסתר ביאחב"ל-ניצב משה מזרחי, מיום 23.10.03; דוח מבקר המדינה משנת 2004, עמ' 292.

דוח מבקר המדינה משנת 2004, עמ' 292.

דוח לבנת משיח, עמ' 13 - 14.

הצעת חוק האזנת סתר (תיקון מס' 6), התש"ע - 2009, ה"ח הממשלה, עמ' 10; הצעת חוק האזנת סתר (תיקון מס' 5), התשס"ח-2008, ה"ח הממשלה, עמ' 652.

215

216

217

218

219

שהטיל בית המשפט בצו האזנה קונקרטי על הפקת תוצרי ההאזנה שנאספו לצורכי איסוף ראיות פליליות.

המשטרה מסרה בתגובתה כי הנוהל אושר על ידי משרד המשפטים ומאפשר למשטרה להפיק מידע מודיעיני במקרים המתאימים למערכת המודיעין המשטרית. בהתאם לנוהל, קיים שיקול דעת לגורם המזמין, שהוא בעל הידע המקצועי בתחום המודיעין, והוא בעל המומחיות להחליט מהו החומר האיסופי המתאים לשם הפקתו כחומר מודיעיני.

הפקה לצורכי מודיעין מאפשרת פגיעה משמעותית ביעד ההאזנה לנוכח האפשרות כי יופקו תוצרי האזנה שהפקתם אסורה בהתאם למגבלות הצו; כלומר תוצרים שנאספו כדין אך חלות מגבלות על הפקתם, כגון, תוצרים שנוגעים לצנעת פרטיותו של יעד ההאזנה ונאסרים, ככלל, לתמלול.

החל משנת 2005 עיגנו הנחיות המשטרה באופן חלקי בלבד את התנאים לביצוע הפקה לצורכי מודיעין: (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 המאשר 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.

אף על פי שהפקה לצורכי מודיעין היא פעולה חריגה, המאפשרת למשטרה להפיק תוצרי האזנת סתר שנאספו כדין בניגוד למגבלות שהוטלו על הפקתם בצו, המשטרה לא פירטה באופן מספק בהנחיותיה את התנאים לביצוע פעולה זו.

מומלץ כי עד להסדרה המלאה של הסמכות לבצע הפקת תוצרי האזנת סתר לצורכי מודיעין בחקיקה ראשית, המשטרה תפרט בנהלים ובהנחיות את התנאים לאישור הפקת התוצרים ולהפקתם בפועל לצורכי מודיעין, לרבות את זהות הגורם המאשר את ביצועה ואת סוגי העבירות והפעולות המבצעיות המצדיקות הפקה של תוצרי האזנה לצורכי מודיעין. כמו כן, מומלץ כי היא תפעל לסימון תוצרי האזנת סתר שהופקו לצורכי מודיעין בניגוד למגבלות הצו, כדי שניתן יהיה לעשות בקרה על היקף השימוש באפשרות זו.

## (2) היעדר שליטה על פעולת העיון

השלב הראשון בהפקה לצורך ראייתי או לצורכי מודיעין הוא העיון ברשימת תוצרי ההאזנה, מיון הרשימה ועיון בתוצרי האזנה ספציפיים בהתאם לסוג המידע שנאסף.

לפי תקנות האזנת סתר, הגורם העיקרי ששולט בתוצרי ההאזנה<sup>220</sup> ובמידע שהושג בהאזנה הוא מבצע ההאזנה, קרי גורמי ההפקה. עם זאת, בהתאם לתקנות, גורמי ההפקה חייבים להעביר את תוצרי ההאזנה והמידע שהושג בהאזנה לידי היחידה המזמינה וכן לידי כל מי שהיחידה המזמינה הורתה כי הוא נדרש לקבלו לצורך מילוי תפקידו.

בשנת 2012 הוציאה מחלקת הסייבר הנחייה פנימית ולפיה יש לבצע מידור פנימי במשטרה, ובמסגרתו תוגבל החשיפה של גורמים שונים, לרבות היחידה המזמינה, לתוצרי ההאזנה ולעיתים אף למידע שהושג בהאזנה. הנחיה זו אף אושרה על ידי

תקנה 3 לתקנות האזנת סתר, תשמ"ו - 1986 שעוגנה בהנחיות חטיבת הסיינט.

פרקליטות המדינה באותה השנה. הפרקליטות ציינה כי הפעלת כלים מיוחדים מחייבת הוצאת מזכר אינדיקציה המעיד על עצם השימוש בהם בתיק החקירה או הפרשייה המודיעינית; כמו כן, אם ייאסף מידע בעל ערך חקירתי באמצעות כלים מיוחדים, נדרשת הוצאת פרפראזה על אודות מידע מודיעיני זה שתועבר לתיק החקירה. עוד קבעה הפרקליטות בנוגע להנחיה של המשטרה כי במקרה של הגשת כתב אישום, בישיבת החסינות שמתקיימת בפרקליטות ייחשף הכלי ו"חומרי הגלם שהופקו באמצעותו במלואם" בפני פרקליט מוסמך ובעל סיווג ביטחוני מתאים. בשנת 2016 החליט רח"ט הסייבר לחזור על עקרונות הנחיה זו באשר למידור גורמי המשטרה לכלים ולתוצרים. החלטתו הסתמכה על עיקרון בתחום אבטחת המידע, שלפיו - "עובדי חטיבת הסיינט לא יעבירו כל מידע על פעילויות יכולות ושיטות שמשמשות את החטיבה, שהגיעו לידיעתם בשל חלקם בנושא או בדרך אגב, לכל אדם אחר בין שמשרת בחטיבת הסיינט ובין שלא, אלא אם כן הדבר נעשה במסגרת תפקידם".

בשנת 2017 תפסת מידור תוצרי ההאזנה אף עוגנה בהנחיה פנימית נוספת של החטיבה. לפי ההנחיה, תוצרי ההאזנה לתקשורת בין מחשבים שהוגדרו כ"נתון חסוי מיוחד" וכן כלל המידע המושג אגב האזנה לתוצרים אלו (פרפראזה ודוח תובנות) אינם נגישים למי שאינו בעל תפקיד שקיבל מחטיבת הסייבר הרשאה לצפות בהם.

עוד נקבע בהנחיה כי כדי להביא לידיעת הגורמים המעורבים בתיק החקירה או הפרשייה את דבר קיומו של חומר מודיעיני מסווג שהם אינם מורשים לעיין בו, מוכנס לכל תיק שבו הופעל כלי טכנולוגי מזכר המעיד על כך.

בשנת 2018, במסגרת עבודת המטה שביצעה המשטרה בנושא "הרצף המודיעיני" התגבשה התפיסה כי היא נדרשת ליצור תשתית מודיעינית איתנה המובילה לגיבוש תמונת מודיעין עדכנית העוסקת בתופעות הפשיעה השונות, בפיזור הגיאוגרפי של הפשיעה ובטיפול באירועי פשיעה קונקרטיים. לכן באחריותה לקבוע שרשרת להעברת מידע מודיעיני ערכי, אמין, מדויק ורלוונטי בטווח זמן מידי ליחידות השיטור (אח"ם ואג"ם) המובלות על ידי הכוונת המודיעיני.

המשטרה הסיקה מעבודת המטה כי עליה למקד את מאמציה ביצירת תשתית מודיעינית בכלל רבדי העשייה שלה, המתבססת על תפיסת הפעלה מעודכנת ורלוונטית. עוד הסיקה כי נדרשת הקמה של סביבה מודיעינית מבודלת המרכזת בתוכה את כלל המידע האיסופי המודיעיני הרגיש וקובעת את דרגי מידור המידע, וכי נדרשים מתודולוגיה, נהלים ופלטפורמה טכנולוגית המסייעת בהפקת המידע תוך שמירה על מידור מקורותיו. אלו יאפשרו, בין היתר, מיסוד תחומי אחריות חדשים במשטרה, כגון הקמת זירה להיתוך מידע מודיעיני, הפקת תובנות ממאגרי מידע גדולים ושימוש בכלים מתקדמים לפיצוח פרשיות מודיעיניות ותיקי חקירה מורכבים.

בשנת 2020 המשטרה העבירה לפרקליטות רשימה מעודכנת של כלים ויכולות הדורשים הטלת חיסיון אגב דיון בהנחיה משנת 2012, אך לא הביאה בפניה את ההנחיה משנת 2017.

**החלטת רח"ט הסייבר משנת 2016 - להגביל את הגישה של היחידה המזמינה לתוצרי האזנה של תקשורת בין מחשבים שמקורם בכלים טכנולוגיים כדי למנוע חשיפה של שיטות ואמצעים מיוחדים - אינה עולה בקנה אחד עם תקנות האזנת סתר. זאת משום שהתקנות מחייבות לאפשר ליחידה המזמינה גישה לתוצרי ההאזנה ולמידע שהושג בהאזנה.**

**מומלץ כי משרד המשפטים האחראי על עבודת המטה בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים ובשיתוף המשטרה ישקלו את הצורך לעדכן את תקנות האזנת סתר כדי**

לעגן תפיסה סדורה בדבר העיון של גורמי המשטרה (הפקה לעומת היחידה המזמינה) בתוצרי האזנת סתר ובמידע שהושג בהאזנה באמצעות כלים טכנולוגיים מיוחדים. מוצע כי במסגרת הסדרה זו יישקל האיזון בין הגבלת החשיפה לשיטות ולאמצעים הנובעים משימוש בכלים טכנולוגיים מיוחדים לבין הצורך בכך שהמידע הנדרש לגיבוש תמונה מודיעינית שלמה וסדורה בעניינו של יעד האזנה יהיה נגיש לגורמי החקירה והמודיעין.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא סבורה שהסדרת העיון בתוצרי האזנת סתר צריכה להתבצע בנהלים פנימיים של המשטרה. עוד היא סבורה כי ניתן להסתפק באיזון שביקש רח"ט הסייבר בשנת 2023 לקיים, ולפיו, מפקדי יחידות חוקרות רשאים להיכנס לחדרים רגישים ולהיחשף לתוצרי האזנת סתר שמקורם בכלים טכנולוגיים במשרדי החטיבה. כמו כן ישנם גורמי מודיעין אשר היו חשופים לתוצרים. עם זאת, היא הבהירה כי ההנחיות העוסקות בנושאים אלו, ובפרט הרשאות גישה למקום שבו נמצאים כלים טכנולוגיים, עדיין לא אושרו נכון לסוף שנת 2024.

מבקר המדינה מעיר בהתייחס לתשובת המשטרה כי בשים לב לכך שתקנות ההאזנה הקיימות מסדירות את העיון בתוצרי האזנה ושהחלטת רח"ט משנת 2016 סותרת את התקנות, נדרש שההסדרה הנורמטיבית הרלוונטית תיעשה בתקנות. עוד יוער כי ההחלטה נעשתה באופן חד צדדי בחטיבת הסייבר והיא פוגעת בניהול המודיעין בכללותו שעליו אחראית חטיבת המודיעין.

משכך מוצע כי לאחר עיגון המתודולוגיה לאיזון בין עיון בתוצרי האזנת סתר לבין מידורם בתקנות, המשטרה תעגן הליכי אכיפה ובקרה: ראשית, מערכת ההפקה המרכזית תפעל בהלימה למתודולוגיה זו ותתמשק עם המערכת המרכזית לניהול מודיעין במשטרה בהתאם לחזון "הרצף המודיעיני". שנית, תתבצע בקרה אקטיבית על טיב יישום הליכי האכיפה, והמשטרה תפעל לאיתור מקרים או ניסיונות לעקיפת הגבלת העיון.

יוצא אפוא כי המשטרה ביקשה להחיל על מידע שהושג בהאזנה שתי מגבלות עיקריות: (א) מגבלת מידור שקבעה חטיבת הסייבר בנוגע לגישה לתוצרי האזנת סתר של כלים טכנולוגיים מיוחדים ושלא הוסדרה בתקנות; (ב) מגבלת גישה של גורמים שאינם מהיחידה המזמינה, שיוכלו לקבל גישה לתוצרי האזנה למידע שהושג בהאזנה לצורך מילוי תפקידם בלבד, בהתאם לתקנות.

על אף המגבלות הללו, לפי הנחיות החטיבה, יש היקף נרחב של גורמים הרשאים לעיין בתוצרי האזנת הסתר ובמידע שהושג בהאזנה: היחידה המזמינה, המפעיל, המבצע והממונה הישיר על מבצע האזנה ומי שהמזמין הורה להעביר לו חומר האזנה. החל משנת 2017, לכל המוקדם שליחת תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים שמקורם בכלים טכנולוגיים מסוימים התבצעה באמצעות ייצוא<sup>221</sup> התוצרים ושליחתם לגורם המשטרתי הרלוונטי מחוץ לחטיבת הסייבר.

מבקר המדינה בחן כלים ומסמכים הנוגעים לכלים הטכנולוגיים לאיסוף תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים. להלן יוצגו ממצאי הבדיקה בנוגע לאפשרות העיון בתוצרי האזנת סתר:

<sup>221</sup> ייצוא - בחירה של תוצרים שניתן לעיין בהם בכלי הטכנולוגי, ושמירתם מחוץ לכלי על גבי מחשב ברשת הממוחשבת של המשטרה. שמירה של תוצרים מחוץ לכלי מאפשרת העתקה, העברה או עיון בתוצרים הללו ללא צורך בשימוש בכלי הטכנולוגי וללא כפיפות למגבלת הרשאות הקיימת בכלי.

(א) ניתן לעיין בתוצרי האזנת הסתר בחלק מכלי האיסוף עצמם. בחלק מהכלים אף מובנית בקרה חלקית על העיון בתוצרי ההאזנה: אם אחד הגורמים עיין בתוצר מסוים, אז נוסף סימון המעיד כי עיינו בתוצר ההאזנה, אך הסימון הוא בר שינוי. כלומר, תוצר האזנה שסומן כ"נקרא" ניתן לסימון מחדש כ"לא נקרא". ממצאים דומים אף נמצאו על ידי צוות מררי.

(ב) במרבית הכלים הטכנולוגיים תוצרי ההאזנה ניתנים לייצוא או נשמרים מראש בתיקייה מחוץ למערכת הממוחשבת של הכלי.

בשנת 2020 החליטה חטיבת הסייבר על ביזור יכולת הפקת תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים, כך שתתבצע בצס"ם המחוזיים ולא רק בצס"ם הארצי. לפי הנחיה פנימית של החטיבה מאותה שנה, כאשר במקום המושב של הצס"ם המחוזי האחראי להפקת התוצרים לא הייתה עמדה של כלי טכנולוגי, ניתן היה לייצא את כל תוצרי ההאזנה מהכלי הטכנולוגי כדי להעבירם לידיו. אף על פי כן, הודגש כי הפקת התוצרים תתבצע בהתאם להוראות בדבר תוצרי האזנה שהפקתם אסורה.

משרד מבקר המדינה בחן 12 יעדי האזנה. מבדיקה זו עלה כי לגבי 7 (58%) מתוך 12 יעדי האזנה בוצע ייצוא של תוצרי האזנת הסתר מחוץ לכלי הטכנולוגי.

(ג) בכלים טכנולוגיים מסוימים שבהם קיים הליך ניהול הרשאות בכלי, מתן גישה לשימוש בתוצרי ההאזנה שנאספו באמצעות הכלי בנוגע ליעד האזנה מסוים משמעו גישה גורפת לכלל התוצרים ולא לתוצרי האזנה ספציפיים.

המשטרה מסרה כי ייצוא התוצרים לצס"ם המחוזי נועד לאפשר שימוש מושכל בתוצרים שמקורם בכלי הטכנולוגי בהתאם ליעוד הצס"ם. העברת התוצרים הספציפיים למפיק הרלוונטי המוסמך לטפל בהם מעידה על הקפדה בנוגע לרגישות המידע. ייצוא התוצרים מתועד במערכת לאחסון קבצים מאובטחים.

המשטרה קבעה בהנחיותיה כי העיון בתוצרי האזנת סתר מוגבל בהתאם למידור הכלים הטכנולוגיים. ואולם, נמצא כי לחטיבת הסייבר אין יכולת שליטה, פיקוח ובקרה על מידור העיון של גורמי המשטרה בתוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים אף אם מקורם בכלים טכנולוגיים מסווגים משלושה טעמים: (א) היעדר מערכת מרכזית לניהול הפקת כל תוצרי האזנת הסתר לתקשורת בין מחשבים המאפשרת ניהול של העיון בתוצרים ומעקב בנושא; (ב) האפשרות לייצא את תוצרי האזנת הסתר אל מחוץ לכלים הטכנולוגיים, שמירתם ברשת הכללית של המשטרה ופתיחת אפשרות העתקתם או העברתם ללא בקרה - המשטרה נהגה כך משנת 2017 לכל המוקדם, ובשנת 2020 אף הפיצה הנחיה לבצע את ייצוא התוצרים עבור צס"מים שלא החזיקו בכלי טכנולוגי מסוים; (ג) וניהול הרשאות נרחב לשימוש בחלק מהכלים הטכנולוגיים, שמשמעו אפשרות צפייה למשתמש ספציפי בכלל תוצרי האזנת הסתר שנאספו באמצעות הכלי. ליקוי זה הולך ומחמיר בשנים האחרונות, ככל שמספר הכלים הטכנולוגיים בשימוש המשטרה גדל, והיקף התוצרים הנאספים באמצעותם גדל באופן מעריכי.

על המשטרה להבטיח כי העיון בתוצרי האזנה, שהם החומר הגולמי, מוגבל לתוצרי ההאזנה הספציפיים שנדרש עיון בהם. עוד עליה לוודא כי כאשר גורמי המשטרה נדרשים לעיין בתוצרי האזנה לצורך מילוי תפקידם, ההרשאה לעיון בהם ניתנת לאחר וידוא כי עילת הבקשה לקבלת גישה לתוצרי ההאזנה הולמת את הגדרת תפקידם. מומלץ כי פעולה זו תתבצע על בסיס מתן הרשאות קונקרטיות במערכת ההפקה לבעלי התפקידים הללו באופן שהרשאתם ועצם צפייתם בתוצרים תירשם במערכת ללא אפשרות עריכת הרישום אודות העיון.

## ג. דיגיטציה חלקית של פנקס האזנות הסתר

הכלי העיקרי לתיעוד פעולת ההפקה הוא פנקס האזנות סתר. לצידו מסמכים קונקרטיים המעידים על ביצוע פעולת ההפקה: יומן ההפקה שמלמד על הפקת המידע בפועל מכל תוצר האזנה ספציפי, פראפרזה על תוצר האזנה ספציפי, דוח תובנות המאגד תמונת מודיעין מורכבת, מסמך צי"ח<sup>222</sup> ליעד ההאזנה המכווין את פעולות האיסוף העתידיות וכיו"ב.

לפי נוהלי המשטרה, פנקס האזנות סתר יכול את המסמכים האלה: היתרי האזנת הסתר לרבות הבקשה ונימוקה, טופס הזמנת האזנת הסתר, מסמכי היערכות לביצוע האזנת סתר טופסי מעקב אחר העברת חומרי האזנת הסתר, טופסי זיהוי דוברים, מועדי מימוש האזנת הסתר, ניתוק או העלאה של עמדות, מסמכי העברת חומרים בין רשויות חוקרות, חומרים הנוגעים להסרת מגבלות וכיו"ב.

כאמור, בתקנות האזנות הסתר נקבע שפנקס האזנות הסתר ישמש האמצעי לתיעוד שרשרת הראיות<sup>223</sup> של תוצרי ההאזנה - כלומר, רישום של כל העברה של תוצר האזנה למקום אחר, בציון המען, תאריך ההעברה, תאריך ההחזרה המשוערת ותאריך ההחזרה בפועל<sup>224</sup>. כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2004 עלה כי הרישום בפנקס האזנות סתר הוא חלקי, וכי המשטרה אינה רושמת את המקומות שאליהם מועבר חומר ההקלטה<sup>225</sup>.

לפי דוח צוות לבנת משיח משנת 2005, פנקס האזנות נועד לאפשר בקרה על מכלול הפעולות שנעשו בקשר להאזנת סתר מסוימת, לרבות על מימוש ההאזנה לפי המגבלות הקבועות בהיתר<sup>226</sup>. כמו כן, ניתן יהיה לעשות מעקב אחר הגורמים שניתנה להם גישה לחומר ולוודא כי רק למורשים ניתנה גישה<sup>227</sup>.

בשנת 2019 החליטה חטיבת הסייבר כי פנקסי האזנות הסתר ינוהלו באופן ממוחשב חלקי ניהולם בקלסרים פיזיים. לפי ההחלטה, כלל המסמכים שתויקו בפנקס הידני ייסרקו למערכת לניהול צווים, ואילו מסמכים ומדיות שאינם ניתנים לסריקה יתויקו בקלסר אך ימולא לגביהם טופס המרכז את כלל התוצרים שאינם ניתנים לסריקה, כגון קובצי שמע ותמלילים חסויים המועברים להחלטת שופט. עוד הוחלט כי לשם כך יעודכן הנוהל המשטרתי הרלוונטי.

לנוכח תכלית פנקס האזנות הסתר, נדרש כי תהיה הלימה בין פנקס האזנות הסתר, יומן ההפקה, היקף תוצרי האזנת הסתר שנאספו ויתרת המסמכים שנאגדים אגב האזנת הסתר ופעילות המודיעין.

מבקר המדינה סקר את רישום המידע הנחוץ לצורך הכנת פנקס האזנות סתר בהתאם לתקנות, ואת מקום רישום המידע במערכות הממוחשבות של המשטרה.

<sup>222</sup> צי"ח - ציון ידיעות חיוניות, מסמך המאגד את תמונת המודיעין העדכנית ומכווין את גורמי איסוף המודיעין לגבי הנתונים הנדרשים לאיסוף לצורך השלמת תמונת המודיעין. לאחר קביעת הצי"ח, נדרש להכין תוכנית פיצוח, שהיא תוכנית עבודה המציגה סדרי עדיפויות לביצוע פעולות, שימוש באמצעים ושיטות לפיצוח היעד, ועליה מתבססת תוכנית איסוף, שמגדירה את המשימות וקובעת באילו שיטות ואמצעים יתבצע איסוף הנתונים החסרים.

<sup>223</sup> ראו לעניין חשיבות שרשרת הראיות להוכחת תקינות החקירה ולמתן אפשרות לנאשם להתגונן מפני האישומים כנגדו, בע"פ 987/02 מ"י נ' זבידה, עמ' 909 (פורסם במאגר ממוחשב, 10.5.04)

<sup>224</sup> תקנה 6 לתקנות האזנת סתר, התשמ"ו-1986.

<sup>225</sup> דוח מבקר המדינה משנת 2004, עמ' 320.

<sup>226</sup> דוח לבנת משיח, עמ' 13.

<sup>227</sup> דוח לבנת משיח, עמ' 13.

פנקס האזנות הסתר אמור לכלול מידע על הפעולות שבוצעו בנוגע לתוצרי ההאזנה ולאפשר בקרה שוטפת על פעולות אלו. על אף החלטת המשטרה משנת 2019 לעבור לניהול פנקס האזנות סתר דיגיטלי, המשטרה לא עדכנה את הנוהל בנושא. פנקס האזנות הסתר הדיגיטלי מנוהל במערכות ממוחשבות שונות במשטרה, וחלק מהפרטים הנדרשים להיות רשומים בו על פי דין<sup>228</sup> מבוזרים במערכות ממוחשבות שונות. ביזור המידע במערכות ממוחשבות מקשה על איתורו ובנוגע לחלק מפרטי המידע לא ניתן לעיין בהם ללא הרשאה מתאימה, ובפרט לאחר העברת תוצרי ההאזנה לידי הצ"ס באמצעות המערכת לאחסון קבצים מאובטחים. כמו כן, בפועל חטיבת הסייבר עדיין מנהלת מסמכים שרלוונטיים לפנקס האזנות הסתר גם בתיק פיזי.

המשטרה מסרה בתגובתה כי היא סבורה שאין פסול בהמשך ניהול פנקס האזנות הסתר הפיזי, וכי הנוהל הקיים תקף לניהול פנקס ההאזנות גם באופן דיגיטלי והוא יעודכן בהמשך. עוד היא מסרה כי בנוגע להאזנות סתר לתקשורת בין מחשבים, המהוות כ-15% מסך ההאזנות, יש אתגרים הנוגעים לרישום מועד ביצוע ההאזנה ולרישום מקום החזקת חומר ההקלטה לסוגיו (בהתאם לכלי שבו נאספו תוצרי ההאזנה) הנובעים מהשימוש בכלים טכנולוגיים שונים. עם זאת, היא פועלת כדי לתת מענה להיבטים אלו במסגרת הפיתוח וההקמה של המערכת לניהול יומן מבצעים. בה יהיה תיעוד של מסמך ב' אשר יעיד על מועד ביצוע ההאזנה, ושם הכלי שבאמצעותו התבצעה ההאזנה, וכן יתבצע רישום של פרטים נוספים הנדרשים לניהול פנקס האזנות הסתר במערכת לניהול צווים.

כעולה מתשובת המשטרה, היא פועלת למציאת פתרונות לקשיים הנובעים מניהול תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים באמצעות פיתוח והקמה של מערכות ממוחשבות חדשות. לנוכח היכולת לייצא תוצרי ההאזנה מחוץ לכלים הטכנולוגיים שמביאה לאיבוד השליטה על העיון בתוצרים ומשפיעה על אפשרות רישום השמות של מי שהאזינו או עיינו בחומר הקלטה - מומלץ כי המשטרה תשלים 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.

<sup>228</sup> רישום מטרת האזנה, רישום מועד ביצוע ההאזנה, רישום שם האדם לו האזינו, רישום מקום החזקת חומר ההקלטה לסוגיו, רישום השמות של מי שהאזינו לשיחה או עיינו בחומר ההקלטה, לפי סעיף 6(א) לתקנות האזנת סתר.

#### ד. הפקה ושימוש אסורים בתוצרי האזנת סתר

לפעולה האסורה של הפקה<sup>229</sup> ושימוש<sup>230</sup> בתוצרי האזנת סתר אסורים, שתי נפקויות עיקריות בניהול ההליך הפלילי: הראשונה, במקרה בו ההפקה והשימוש עלו לכדי שימוש ראייתי<sup>231</sup> - אפשרות פסילת ראייה שהוגשה בהליך הפלילי<sup>232</sup>; השנייה, העלאת טענה מקדמית כי ניהול ההליך הפלילי עומד בסתירה מהותית לעקרונות של צדק והגינות משפטית<sup>233</sup>.

השיקולים הנשקלים בהחלטה לפסול ראייה שהוגשה שלא כדין הם, בין היתר, אופייה וחומריתה של אי-החוקיות שהייתה כרוכה בהשגת הראייה, מידת ההשפעה של ההפרה על הראייה שהוגשה והעניין לציבור בנושא זה<sup>234</sup>. השיקולים הנשקלים אם להפסיק את ניהול ההליך הפלילי מטעמי הגנה מן הצדק הם, בין היתר, מידת הפגיעה ביכולתו של הנאשם להתגונן ומידת האשם הרובץ על הרשות שפגעה בהליך או בנאשם<sup>235</sup>.

לפעולת ההפקה והשימוש בתוצרי האזנת סתר אסורים ושהשימוש בהם אסור יש כמובן נפקות גם בעולם המשפט המנהלי:

לפי הנחיות המשטרה כבר משנת 2017, יש תוצרים האסורים לצפייה, קל וחומר להפקה. הנחיה נוספת משנת 2020 של החטיבה שעסקה בהפקת תוצרי האזנת סתר על ידי צ"ס ארצי, הוגדרו תוצרי האזנת סתר שהפקתם אסורה<sup>236</sup>.

משרד מבקר המדינה בחן כלי טכנולוגי מסוים וערך חיפוש במסמכים של המשטרה במסגרת זו נבחן עניינם של 22 יעדי האזנה, 19 מהם בנוגע להתקנה של כלי טכנולוגי על מכשיר קצה מסוים ו-10 מהם בנוגע להתקנה של כלי טכנולוגי על מכשיר קצה מסוג אחר. הטיפול ב-12 יעדי האזנה אף נבחן על גבי כלי טכנולוגי מסוים.

**נמצא כי המשטרה השתמשה בכלי טכנולוגי מסוים המיועד לאיסוף תוצרי האזנת סתר ככלי תומך בהפקת תוצרים. הכלי אפשר, אגב אורחא ולנוכח אי-ניוונו הטכנולוגי על ידי המשטרה, הפקת תוצרים האסורים להפקה ושימוש בהם.**

להלן הפירוט:

229 **הפקת תוצרי האזנה** - פעולות שמבצע מפק 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 המודיעיני שהיא תמצית של המידע הרלוונטי שעולה ממנו לשימוש של צרכן מסוים ותוך השמטה של מידע שחשיפתו לצרכן תסכן מקורות או מבצעים; ואיגום כמה מוצרי מודיעיני לכדי תמונת מודיעיני שמגובשת בדוח תובנות.

230 **שימוש בתוצרי האזנה** - פעולות שמבצע גורם משטרתי שאינו המפק המוסמך, כגון, מפעיל כלים טכנולוגיים או נציגי היחידה המזמינה. במסגרתן נוטלים תוצר האזנה גולמי, או מידע מודיעיני שמקורו בתוצר האזנה (ידיעה מודיעינית, מוצר מודיעיני, פרפרזה או דוח תובנות שמתבססים על תוצר האזנה), כלפיו מבצעים אחת או יותר מהפעולות הבאות: 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 התקנה, הגשת בקשות לביצוע פעולות חקירה נוספות גלויות או סמויות, או כל פעולה אחרת שעשויה להביא ליצירת מידע מודיעיני חדש או להוליד ראייה פלילית.

231 **שימוש ראייתי** - הגשת חומר כראייה בהליך פלילי בהתאם לפקודת הראיות והנחיות פרקליט המדינה, כדי לבסס עליו פסק דין. הגשת החומר נדרשת במישור הדיוני והמהותי לשם הוכחת עצם קיומו של החומר, העמדתו במבחן מהימנות בפני בית המשפט, וכהבאתו כראייה לאמיתות תוכנו. לעניין שימוש ראייתי בתוצר האזנת סתר יובהר, כי הוא עשוי להתקיים לאחר שנעשה שימוש בתוצרי האזנה על ידי גורם משטרתי ורק לאחר שהוחלט על הגשת כתב אישום בתיק חקירה. לפיכך, פעולה זו אינה יכולה להתבצע ביחס לפרשיות מודיעיניות.

לפי סעיף 56א לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971.

לפי סעיף 10(10) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

ע"פ סעיף 5121/98 טוראי רפאל יששכרוב נ' התובע הצבאי (4.5.06) (פורסם במאגר ממוחשב).

ע"פ 4855/02 מ"י נ' ד"ר איתמר בורוביץ, פ"ד נט(6) 776, (2005).

ראו לעניין זה בפרק התקנת כלים לצורכי האזנת סתר ואיסוף תוצרי האזנה.

## לוח 15: הפקת תוצרים ושימוש אסור בהם

מספר מקרים בהם בוצעה הפעולה	המצב המשפטי	סוג הפעולה
7	מעיד על כוונה להפיק תוצר אסור	ייצוא תוצרים שהפקתם אסורה מתוך כלי טכנולוגי
237 <sup>9</sup>	מעיד על כוונה להפיק תוצר אסור	עיון בתוצרים שהפקתם אסורה
8	הפקה אסורה	הפקה של תוצרים שהפקתם אסורה
10	שימוש אסור	שימוש בתוצרים שהפקתם אסורה <sup>238</sup>
239 <sup>3</sup>	שימוש אסור	שימוש בתוצרים שהפקתם אסורה לצורכי התקנה של כלים טכנולוגיים

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## (1) ייצוא תוצרי האזנה שהפקתם אסורה מתוך כלי טכנולוגי

משרד מבקר המדינה איתר שבעה מקרים שבהם בוצע ייצוא תוצרים שהפקתם אסורה מהכלי הטכנולוגי לרשתות המחשוב של המשטרה (מתוך 12 יעדי האזנה שנבדקו). התוצרים שיוצאו הם תוצרים שנאספו ממידע אגור במכשיר הקצה (חיפוש סמוי) ותוצרים שנאספו לפי סעיף 10א לחוק ומטרתם הבטחת ההתקנה ואבטחת הכלי, ואין הם מיועדים להפקה בידי מפיקים.

המשטרה מסרה כי ככלל, הייצוא נועד להעברת התוצרים מהעמדה למפיק זאת לנוכח מגבלות טכנולוגיות של פריסת עמדות הקצה בצ"ס. כמו כן, המשטרה סברה שיש להבחין בין תוצרים שהפקתם אסורה לפי נוהלי המשטרה לבין תוצרים שניתן לקבל אותם לפי סעיף 10א לחוק האזנת סתר המיועד לעבודת מפעילי הכלים הטכנולוגיים. זאת, משום שבשעתו נדרשו המפיקים לסייע לאתר אפשרות של חשיפת הכלי באמצעות הצלבת תוצרי האזנת הסתר למידע שהתקבל מכוח סעיף 10א.

מבקר המדינה מדגיש כי ייצוא תוצרים שהפקתם אסורה, בין אם איסופם התבצע מכוח סעיף 10א לחוק האזנת סתר ובין אם איסופם התבצע שלא בהלימה להוראות הדין, אל מחוץ לכלי הטכנולוגי פוגע פגיעה משמעותית בחזקת תקינות הניהול של תוצרי האזנת הסתר על ידי המשטרה. זאת, משום שייצוא התוצרים עבור המפיק נעשה בדרך כלל לצורך הפקת התוצרים. ייצוא תוצרי האזנה עלול לחשוף את המשטרה לטענות בדבר הגנה מן הצדק לנוכח היעדר רישום של ההצדקה לפעולת הייצוא וחוסר היכולת לפקח באופן מקיף ומלא על כל פעולה נוספת המבוצעת בנוגע לתוצרים אלו - הפקתם או שימוש בהם.

המשטרה מסרה כי במסגרת הניוונים שבוצעו בכלי לאחר דו"ח צוות מררי, ולאור העובדה שקיימות עמדות מבוזרות במערך הפרוס, הוחלט שלא לאפשר את פעולת הייצוא במערכת החדשה.

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

238 שימוש שמתבצע על ידי גורמים שאינם מפיק מוסמך, כגון מפעילי כלים והיחידות המזמינות במשטרה.

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

**(2) עיון בתוצרים אסורים באמצעות הכלי הטכנולוגי**

**משרד מבקר המדינה איתר תשעה מקרים שבהם גורמי משטרה עיינו בתוצרים אסורים באמצעות כלי טכנולוגי (מתוך 12 יעדי ההאזנה שנבדקו).**

המשטרה מסרה כי בממשק המשתמש של כלי טכנולוגי מסוים, ניתן היה לסמן תוצר כינקרא' אם הוא היה ראשון ברשימת התוצרים, וכי מדובר בשינוי אוטומטי של סטטוס תוצר ההאזנה המופיע כברירת מחדל במערכת. לעמדתה הדבר אינו מעיד בהכרח על עיון בפועל של המפיק בתוצרי האזנת הסתר.

במסגרת בחינת יעדי ההאזנה, מצא משרד מבקר המדינה שסימון תוצרי האזנה כתוצרים שינקראו' אינו תוצאה של השינוי האוטומטי בסטטוס תוצר ההאזנה המופיע כברירת מחדל במערכת בלבד; אותו מקרים שבהם תוצרי האזנה מאותו סוג התקבלו לתוך הכלי הטכנולוגי באותו הזמן, ויותר משניים מהם סומנו כינקראו'. כך שאין מדובר בסימון הנובע ממיקום התוצר כראשון מתוך רשימת התוצרים בתצוגה. כמו כן, אותו מקרים של עיון קונקרטי בתוצרים אסורים ושימוש בהם לאחר מכן. לפיכך, ההסבר של המשטרה אינו סותר את ממצאי הביקורת.

**יוצא אפוא כי בבדיקת מבקר המדינה נמצאו מקרים המלמדים שהעיון לאו דווקא היה ספורדי וכי סימון תוצרי האזנה כ'נקראו' לא נבע רק ממגבלות שמקורן בכלי הטכנולוגי, כגון סימון אוטומטי של עיון.**

**עיון בתוצרים שהפקתם אסורה פוגע בזכויות יעדי ההאזנה לפרטיות ועלול להעיד על פעולה מכוונת. בהיעדר תיעוד מספק במערכות המשטרה, מבקר המדינה מצא כי קשה להעריך את נפקות הפגיעה שמקורה בעיון בתוצרי האזנה אסורים.**

**(3) הפקה של תוצרים אסורים ושימוש בהם**

במסגרת בחינת יעדי ההאזנה, בחן משרד מבקר המדינה מסמכים של המשטרה המפנים לתוצרי האזנת סתר שמקורם בכלים טכנולוגיים ומסמכים המלמדים על הפקת תוצרי האזנת סתר אסורים על ידי מפיקים ועל שימוש של מפעילים או יחידות חקירה במשטרה בתוצרי האזנת סתר אסורים.

**משרד מבקר המדינה איתר 10 מקרים בהם מפיקים, מפעילים של כלים טכנולוגיים ויחידות חוקרות הפיקו תוצרים אסורים או השתמשו בהם בשש פרשיות ותיקי חקירה. אחד מהמקרים אף הביא למשיכת ראיות בהליך פלילי מתנהל.**

יצוין כי פרקליטות המדינה איתרה מקרה אחד שבו נעשה שימוש במתווה ההתקנה בדרך ביצוע שאינה הולמת את הוראות הדין. באותו מקרה נעשה חיפוש במידע אגור על גבי מכשיר ונעשה שימוש בתוצרים אסורים גם לצורך ביצוע מתווה התקנה זה. ההתקנה הביאה להשגת ראיות אסורות ממכשיר הקצה. ראיות אלו נכללו בכתב האישום עם הגשתו אך נמשכו מהתיק עקב אופן השגתן.

המשטרה מסרה בתשובתה התייחסות למקרים הספציפיים שהועלו לפניה על ידי מבקר המדינה. בתשובתה ביקשה המשטרה להדגיש כי למעט במקרה אחד, לא בוצעו פעולות חקירה על בסיס תוצרי האזנת סתר אסורים. בחלק מהמקרים טענה המשטרה כי התוצרים התקבלו כדיון, ובחלק מהמקרים אף טענה כי לא איתרה אינדיקציות לשימוש בתוצרים הללו. עוד היא ציינה כי במקרה אחד, שבו היה שימוש ראיתי החלטה על משיכת הראיות הייתה של הפרקליטות בשל עמדת צוות מררי בנושא.

מבקר המדינה בחן את טענות המשטרה בנוגע לכל המקרים הספציפיים, ומצא כי בניגוד לעמדת המשטרה אכן נעשה שימוש והפקה בתוצרים אסורים. בין הממצאים המבססים מסקנה זו - תיעוד המעיד על עיון בתוצרים האלו ורישום המידע העולה מהם על גבי מסמכים שבשימוש שגרתי של המפעילים הטכנולוגיים, גורמי ההפקה והיחידות החוקרות, כגון תרשומות מבצעיות או מסמכים מודיעיניים. באשר למקרה בו היה שימוש ראייתי בתוצרים אסורים, משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי משיכת הראיות על ידי הפרקליטות במקרה זה מדברת בפני עצמה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו הנוספת מפברואר 2025 כי בבדיקתו את המקרים נמצא כי למעט ההליך הפלילי בו הפרקליטות משכה ראיות ביוני 2023, הם לא מצאו כל מקרה נוסף שבו נעשה שימוש ראייתי, עקיף או נגזר, בתוצר שאיסופו חורג מהוראות הדין. עם זאת, בבדיקתם עלה כי במספר מקרים אכן הופקו תוצרים מסוג זה, אך לא נעשה בהם שימוש ראייתי לאחר הפקתם.

**פעולות ההפקה והשימוש שעשתה המשטרה באמצעות תוצרי האזנת סתר אסורים פוגעות פגיעה משמעותית בזכויות יעדי ההאזנה. מבקר המדינה מדגיש כי ההפקה בידי מפיקי המשטרה או השימוש בידי מפעילים טכנולוגיים ויחידות חקירה של תוצרי האזנת סתר אסורים אף אם נעשו רק במישור המודיעיני הן פעולות אסורות. לפיכך, המשטרה חושפת את עצמה לטענות בדבר הגנה מן הצדק ופסלות ראיות אם ינוהלו הליכים פליליים בעניינן.**

#### **(4) התקנת כלי טכנולוגי על מכשיר קצה המתבססת על תוצרי האזנת סתר אסורים**

נוסף על המקרה שבו הפרקליטות משכה ראיות שהוגשו בהליך הפלילי איתר משרד מבקר המדינה שני מקרים שבהם מפעילים טכנולוגיים מטעם המשטרה השתמשו בתוצרי האזנה אסורים שנאספו ממכשיר קצה אחד לצורך ביצוע התקנה של מכשיר קצה אחר. זאת, בהתאם לתרשומת פנימית מבצעית שהכינו גורמי המשטרה העוסקת בשימוש אקטיבי בתוצרים אלו לצורך ביצוע ההתקנה.

פעולת התקנה של כלי טכנולוגי המבוצעת על בסיס תוצר שאיסופו אסור מקעקעת את החוקיות של הפעולה ושל כל תוצר שנאסף באמצעותה. השפעותיה של ההתקנה האסורה עשויות להיות רחבות והרסניות בכל הנוגע לפסילת ראיות פליליות, למניעת שימוש בתוצרי מודיעין ולקיומו של מחדל חקירה העומד בלב פרשייה מודיעינית או תיק חקירה.

מתוך 12 יעדי האזנה שמשרד מבקר המדינה בדק את השימוש בתוצרי האזנת סתר שנאספו לגביהם באמצעות כלי מסוים, בנוגע ל-11 יעדי האזנה המשטרה ביצעה לכל הפחות פעולה אחת אסורה - ייצוא, עיון, הפקה בפועל, שימוש בתוצרי האזנה או ביצוע התקנה בעזרת תוצרי האזנה אלו. כמו כן נבחנו עוד 7 יעדים נוספים שבהם, לפי מסמכים שהחזיקה המשטרה, עלה חשש שנעשו פעולות של הפקת תוצרי האזנה שאיסופם אסור או שימוש בהם לפי מסמכים שהחזיקה המשטרה. מהם, אותרו שלושה 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; בנוגע ל-5 יעדים לא אותרו אינדיקציות לביצוע הפקה ושימוש אסור.

לאחר פרסום "פרשת פגסוס" נעשתה הבחנה בשיח הציבורי לרבות הדיון שהתקיים במסגרת עבודת צוות מררי, בין פעולות אסורות בשלבי ההתקנה והאיסוף של תוצרי האזנת סתר לבין השימוש הלכה למעשה בתוצרים אסורים במסגרת ניהול תיקי חקירה פליליים.

משרד המשפטים מסר כי כבר בדוח צוות מררי הודגש כי עצם האיסוף של מידע אסור הצביע על פגיעה בזכות לפרטיות, וכי בדיעבד לא ניתן היה להסתפק בגידור יכולות הכלים הטכנולוגיים באמצעות נהלים כפי שביצעה המשטרה.

המשטרה מסרה כי לעמדתה בדו"ח צוות מררי לא נעשה שימוש בטרמינולוגיה של פעולות לא חוקיות, אלא רק ב"חריגות ביכולות הטכנולוגיות" לקבלת תוצרים מסוימים שאינם מותרים לפי חוק האזנת סתר.

מבקר המדינה מדגיש כי החומרה הגלומה בשימוש אסור בכלים טכנולוגיים אינה נמדדת רק על בסיס פוטנציאל היכולת של הכלים הטכנולוגיים לחרוג מסמכויות המשטרה על פי חוק, אלא גם בנוגע לעצם השימוש שנעשה בפועל על ידי המשטרה בכלים הטכנולוגיים ובמידע שנאסף באמצעותם. לכן, חומרת פעולות ההתקנה והאיסוף האסורות, אינה פוחתת משום שתוצרים אלו לא הופקו או לא נעשה בהם שימוש ראייתי. יתרה מכך, משרד מבקר המדינה איתר מקרים בהם נעשו פעולות של הפקת תוצרים אסורים או שימוש בהם החומרה גדולה יותר.

מבקר המדינה מעיר למשטרה ולייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים כי גופי אכיפת החוק מחויבים לפעול כדין בכל הפעולות שהם מקיימים בכל שלבי אכיפת החוק (ניהול הפרשייה המודיעינית, שלבי החקירה ואיסוף הראיות, וכן הגשת כתב אישום). אין זה ראוי שגופי אכיפת החוק יישענו, בבואם להתייחס למקרים בהם נמצאו פעולות אסורות, על טענות שמצמצמות את השלכות האיסור למקרים בהם נעשה בתוצרים אסורים שימוש ראייתי. התייחסות זו משקפת גישה הנמנעת מלנקוט עמדה ברורה ונוקבת לפיה אין מקום לביצוע הפקה ושימוש בתוצרים אסורים. מן הראוי שגופי אכיפת החוק יתייחסו בחומרה לפעולות שביצעה המשטרה אף אם לא הוגשו כתבי אישום ולא התקיים הליך פלילי בעניינם.

עוד מסרה המשטרה כי משנת 2014 היא גיבשה הנחיות עבודה בנוגע להפקת התוצר הסיגינטי מהמערכות הטכנולוגיות השונות. במעלה הדרך, בנוגע להפעלת כלים טקטיים, כתבו שוטרים ממחלקת טכנולוגיות מספר מצומצם של מסמכי עבודה פנימיים אך אלו לא אושרו בידי גורמי פיקוד החטיבה. בשל כך נמצא פער מסוים בין הנחיות העבודה למפיק, שאושרו במתווה אישורים סדור על ידי פיקוד החטיבה, לבין מסמך העבודה של הגורמים הטכנו-מבצעיים.

מבקר המדינה מעיר למשטרה כי האחריות להנחיה המקצועית של שוטרי החטיבה, פיקוח על תקינות עבודתם, ולבקרה על מימוש סמכויותיהם כדין מוטלת בראש ובראשונה על מפקדיהם הישירים, על חטיבת הסייבר האחראית על ההכוונה המקצועית של אנשיה, על הייעוץ המשפטי של החטיבה והמשטרה ובפרט על ראש החטיבה. נציגי משרד מבקר המדינה נפגשו עם מספר רב של שוטרים במהלך הביקורת, 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.

פעולות ההפקה של תוצרי האזנה אסורים והשימוש בהם מערערות את יסודות חזקת תקינות המינהל שעליהן מבססת המשטרה את פעילותה בתחום זה. הן עשויות להביא לריבוי הליכי גילוי ראיה, לסיכון חשיפה של כלים ואמצעים, להיפוך נטל הראיה בנוגע לתקינות הגשת ראיות בתיקים שבהם התבצעו האזנות סתר ולחזרה מכתבי אישום. גדולה מזו, פעולות ההפקה של תוצרי האזנה אסורים והשימוש בהם פוגעות פגיעה אנושה באמון הציבור במשטרה, וכפועל יוצא מכך - ביכולתה למצות את משאביה הגלויים והחסויים בלחימה בפשיעה. על המשטרה להקפיד שלא יעשו כל פעולות להפקת תוצרי האזנה אסורים ושימוש בהם.

המשטרה מסרה כי בעקבות דוח צוות מררי היא עומלת על הטיפול בתחום ההפקה בכמה נדבכים משלימים: כתיבת הנחיות עבודה לגורמי ההפקה, לכלים הטכנולוגיים ולמפעילים,

וכן ביצוע התאמות טכנולוגיות לכלים ולמערכות. זאת כדי למנוע את האפשרות שגורמי המשטרה יקבלו לידיהם מידע שאיסופו לא הותר בחוק, ושהמפעילים יוכלו לבצע פעולות שאינן בסמכותם על פי דין.



המשטרה עוסקת בהפקת תוצרי האזנת סתר זה שנים רבות וזה יותר מעשור בהפקת תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים. אולם הביקורת העלתה כי המשטרה לא פעלה כדי להביא להסדרת סמכותה להפיק תוצרי האזנת סתר לצורכי מודיעין בחקיקה ראשית, לא עדכנה הנחיות הנוגעות להפקת תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים ולא הגבילה גישה לחומרי הקלטה ומידע שהושג בהאזנה אסורה. נוסף על כך, בחלק המקרים המשטרה ביצעה פעולות ההפקה ושימוש בתוצרים אסורים ובאופן בלתי סדור.

פערים ביכולת האיתור של פעולות הפקה אסורות נובעים מליקויים יסודיים וקריטיים בניהול הליך ההפקה, ובפרט לנוכח העובדה שהמשטרה ביצעה פעולות מורכבות להפקת היקף אדיר של תוצרי האזנה ללא מערכת הפקה מרכזית ותוך ביזור פנקס האזנות הסתר. יוצא אפוא כי לחטיבת הסייבר אין יכולת שליטה, פיקוח ובקרה על העיון בתוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים.

מומלץ כי המשטרה תבצע שינוי מקיף ומשמעותי בתהליך הפקת תוצרי האזנת הסתר, ובכלל זה איגום תוצרי האזנת הסתר והפקתם במערכת הפקה מרכזית. עוד מומלץ כי המשטרה תפעל לכך שמערכת הפקה מרכזית תאפשר אכיפה אקטיבית של הפעולות המותרות והאסורות, תנהל את ההרשאות להפקת תוצרי האזנת הסתר ולעיון בהם ותשמש בסיס איתן לאיגוד כל החומר הנדרש בתיק החקירה הגלוי והחסוי.

מוצע כי בעת העברת תיקי חקירה לידי הפרקליטות לצורך קבלת החלטות שבתחום סמכותה, הפרקליטות תעיין ביומני ההפקה באופן דיגיטלי כדי שתוכל לקיים בקרה סדורה ומלאה על עריכת יומני ההפקה, ובפרט בנוגע לתוצרי האזנה של תקשורת בין מחשבים, כחלק בלתי נפרד מאחריותה לניהול הליך הפלילי.

עוד מומלץ כי משרד המשפטים האחראי על עבודת המטה יפעל בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים להסדרת החקיקה הנדרשת בתחום הפקת תוצרי האזנת הסתר.

## 2.5 ביעור חומרי האזנת סתר

ביעור תוצרי האזנות סתר נועד להבטיח את הגנת פרטיותם של יעדי האזנה ומואזנים אחרים שדבריהם הוקלטו ואשר החקירה בעניינם הסתיימה בגניזת התיק, ולחלופין שההליך המשפטי בעניינם הסתיים או שאין בדברים שהוקלטו משום סיוע למניעת עבירות.

סעיף 9 לחוק האזנת סתר קובע כי ראש הממשלה - בהסכמת שר המשפטים - יקבע כללים לגבי ביעור תוצרי האזנות סתר. החוק קובע כי תוצר האזנת סתר שאינו דרוש למניעת עבירות או לגילוי עבריינים יימחק או יבוער על פי הוראה בכתב של קצין משטרה מוסמך. עוד קובע החוק כי תוצר האזנת סתר שהוא חומר חקירה לא יימחק אלא לאחר תום ההליכים המשפטיים בעניינו ובתנאי שהתובע נתן מראש אישור בכתב למחיקתו. תקנה 7(א) לתקנות האזנת סתר קובעת כי על כל מחזיק בתוצר האזנת סתר למחוק אותו בתוך עשרה ימים מרגע קבלת ההוראה על מחיקתו<sup>240</sup>.

<sup>240</sup> תקנה 7(ב) לתקנות האזנת סתר קובעת כי אם חומר ההקלטה שיש למחוק שמור על גבי דיסק אופטי המכיל חומרים נוספים, יש למנוע את הגישה לחומר ההקלטה באמצעות תוכנה, כל עוד לא ניתן למחוק את כל החומר שעל הדיסק בדרך אחרת.

ב-5.10.14 התקיימה במשרד המשפטים ישיבה בהשתתפות יועמ"ש מחלקת הסייבר וגורמים מהפרקליטות ומהייעוץ המשפטי לממשלה בנושא ביעור תוצרי האזנת סתר, ובה סוכמו מועדי הביעור של תוצרי האזנות סתר בהתאם לסטטוס החקירה או ההליך המשפטי ולחומרת העבירות. בעקבות הישיבה עודכנו בנוהל המשטרתי כללי הביעור של חומרי האזנת סתר, אופן ביצוע הביעור בפועל וחובות הדיווח, התייעוד, הפיקוח והבקרה בעניין זה.

על פי הנוהל, על כל ראש מחלק הפקה או ראש צ"ס מחוזי למנות "רפרנט ביעור" מטעמו, שתפקידו לרכז אחת לשנה את רשימת תוצרי האזנות הסתר המיועדים לביעור. ראש מחלק הפקה או ראש צ"ס מציג לפני קצין משטרה מוסמך את הרשימה האמורה. לאחר שקצין המשטרה המוסמך בוחן את הרשימה הוא מעביר הוראת ביעור ליחידות המשטרה אשר צריכה להיות מיושמת בתוך עשרה ימים מיום קבלתה.

עוד נקבע בנוהל כי לא יבוער תוצר האזנת סתר בתיק חקירה פתוח או בתיק חקירה שנסגר בעילה של עברייני לא נודע או בתיק שבו הנאשם זוכה. בנוהל נקבעו מועדי ביעור כדלהלן:

- בתיק חקירה שנסגר - בתום שנתיים ממועד סגירת התיק.
- בפרשייה מודיעינית שבה לא נפתחה חקירה גלויה - בחלוף שלוש שנים מתום ההאזנה.
- בתיק פרשייה מודיעינית שנסגר - בתום חמש שנים מסגירת התיק.
- בתיק שבו הוגש כתב אישום - בחלוף חמש שנים מיום שפסק הדין הפך לחלוט 241.
- בתיק שעניינו פשע חמור<sup>242</sup> - בחלוף עשר שנים מיום שפסק הדין הפך לחלוט או ממועד סגירת תיק החקירה או מתום ההאזנה לפרשייה מודיעינית.

במחצית השנייה של שנת 2014 עשה המבקר הפנימי של המשרד לביטחון לאומי בקרה בחטיבת הסייבר בתחום האזנות סתר. במסגרת הבקרה נמצא, בין היתר, כי במערך ההפקה של המשטרה לא מתבצע הליך סדור של ביעור חומרי האזנת סתר ומחיקתם. בעקבות ממצאי הבקרה נדרשה המשטרה ליישם את הנחיות החוק והנוהל בנושא ולבצע מעקב עיתי אחר הליך הביעור והמחיקה האמור.

לנוכח ממצאי הבקרה מיפו יחידות הסייבר חומרי האזנות סתר ישנים משנות השמונים והתשעים של המאה העשרים, שנשמרו בסלילי הקלטה ואוחסנו בארגזים. במהלך המיפוי התברר כי ביעור חומרי האזנות סתר משנת 2000 ואילך בעייתי כיוון שהם קוטלגו על פי תאריכים ולא על פי פרשיות, והמידע שנשמר במדיה אחת כלל לעיתים כמה פרשיות. עקב כך, בסוף הליך המיפוי, בשנת 2016 בוערו סלילי הקלטה עד שנת 2000 בלבד.

בבקורות שבוצעו בחטיבת הסייבר בשנים 2016 - 2019 צוין כי "הנושא לא מטופל כנדרש, קיים פער של שנים בטיפול בנושא", וכי "לא בוצע מיפוי של חומרי האזנה המיועדים לביעור ובפועל לא בוצע ביעור". משנת 2019 ועד מועד סיום הביקורת לא בוצעה בקרה בנושא<sup>243</sup>.

ב-24.1.22 הנחתה חטיבת הסייבר את כל ראשי מחלק הפקה או צ"ס מחוזי להעביר לידיה את שמות הרפרנטים לתחום הביעור ואת סטטוס הביעור לשנת 2021 של תוצרי האזנות הסתר ששמורים ביחידותיהם. לאחר כשנה, ב-13.2.23, הורתה החטיבה לכל מחלק הפקה או צ"ס למסור לה עד 19.2.23 עדכון בדבר כלל תוצרי האזנת הסתר שיש לבער. כמו כן היא ציינה כי ב-1.3.23 עתידה להתבצע בקרה בנושא תהליך עבודת הביעור.

פסק דין הופך לחלוט בתום 45 ימים ממתן פסק הדין וכל עוד לא הוגש ערעור או לאחר קבלת פסק דין בערעור. בעבירה שעונשה עשר שנות מאסר או יותר.

במרץ 2023 פנה נציג יועמ"ש המשטרה ללשכה המשפטית בחטיבת הסייבר והתריע כי זה כמה חודשים מתבקשים הקצינים האחראים לדאוג לביעור חומרי האזנת סתר ולקבוע תאריך יעד לביצוע תוך קביעת לוחות זמנים לביצוע. כמו כן החטיבה התבקשה ללוות את נושא הביעור בביצוע בקרה בנושא.

241

242

243

בתשובתה כתבה המשטרה כי ביעור חומרי האזנות סתר הוא תהליך מורכב, הכולל סוגי אישורים שונים במשטרה ומחוצה לה, שאינו יכול לקבל ביטוי רק בתוצאתו הסופית. תהליך הביעור מתחיל במיון התוצרים וסופו בפעולת ביעור או בהחלטה שלא לבער את תוצרי ההאזנה כדוגמת חומרים שנאספו בחקירה של תיקי רצח לא מפוענחים. עוד כתבה המשטרה כי לעיתים ההחלטה שלא לבער את חומרי ההאזנה נובעת מהצורך לשמור על תוצרי ההאזנה לצורכי חקירה בעתיד, ולעיתים הפרקליטות מחליטה שלא לאשר ביעור חומרי האזנה.

השימוש בכלים טכנולוגיים הביא לאיסוף תוצרים בהיקף עצום ומאלפי יעדי האזנה. מדובר בהיקף מידע המוערך בכ-50 טרה-בייט<sup>244</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, ואולם נמצא כי המשטרה לא ביערה חומרי האזנת סתר שנצברו במערכתיה הממוחשבות במשך שנים ארוכות.

עוד נמצא כי שלא בהתאם לדרישות נהליה, היא כלל לא מיפתה את חומרי ההאזנה שהיה עליה לבחון 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 בחלק ממחוזות המשטרה (דרום, חוף ומרכז) ויחידותיה (כגון להב 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 פלילי.

על המשטרה לפעול לביעור כלל חומרי האזנת הסתר השמורים במערכותיה בהתאם לדרישות החוק ולנהלים המפורטים שקבעה בנושא. מומלץ כי המשטרה תסכם תכנית להשלמת הפעולות שיבטיחו בסופן ביעור של חומרי האזנת סתר, לרבות לוח זמנים מחייב ובקרה עיתית על יישום התוכנית.

המשטרה כתבה בתשובתה כי היא מכירה בצורך לבער חומרי האזנת סתר שעומדים בקריטריונים לביעור, עם זאת מדובר בהליך מורכב שנמצא בתהליך טיוב כדי להבטיח ביעור של חומרי האזנת סתר שאין בהם צורך. עוד היא כתבה כי מטה החטיבה מקדם את הנושא במגוון אופנים, והוא נמצא בהליך מיפוי עמדות לביעור. עם קליטת מערכות האזנת סתר חדשות במשטרה מושקעות תשומות רבות לצורך קידום הליכי הביעור של תוצרי האזנות סתר כך שיתאימו לנהלים ולדרישת החוק.



מסקירת תהליכי העבודה בתחום האזנות הסתר במשטרה עולים פערים תפקודיים משמעותיים ויסודיים בעבודת המשטרה. פערים אלו הביאו לביצוע פעולות חמורות ופוגעניות בתחומי הגשת בקשות, התקנות כלים טכנולוגיים על מכשירי קצה, איסוף תוצרי האזנת סתר, הפקת התוצרים והשימוש בהם, וביעור התוצרים. ניתוח תהליכי העבודה בתחום האזנות הסתר במשטרה העלה כי חלק מהפעולות שהתבצעו בשלבים שונים של התהליך הן פעולות אסורות. ביסודם של

<sup>244</sup> בייט הוא יחידת מידה של זיכרון מחשב; טרה-בייט שווה בערך ל-10 בחזקת 12 (10 ואחריו 12 אפסים) יחידות בייט.

הפערים שהובילו לתוצאה זו עומדים פערים משמעותיים בתחום האסדרה ופרקטיקות שיושמו במציאות של אסדרה לקויה. להלן הפרטים:

א. החקיקה בתחום האזנות סתר אינה מסדירה את סמכויות המשטרה בעידן הטכנולוגי הנוכחי אף על פי שאלו נחוצות לה באופן קריטי כדי למלא את תפקידה.

ב. לאורך השנים נעשתה על ידי המשטרה ומשרד המשפטים הסדרה משפטית חלקית, הנשענת על תשתית חקיקתית רעועה ושאינה סוקרת את מכלול הכלים הטכנולוגיים והפעולות שאותן מבקשת המשטרה לבצע בתחום האזנות הסתר.

ג. נוצרו מנגנונים עוקפים לתהליך התקין של הוצאת בקשות להאזנת סתר, 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 ומתרופף וללא בקרה חיצונית לגורמי הביצוע שבמשטרה.

ד. קיים מחסור בנהלים ובהנחיות שיתוו את המותר והאסור לביצוע בהליכי הגשת הבקשות, ההתקנה של כלים טכנולוגיים והאזנה לתקשורת בין מחשבים המתבצעת באופן ידני, האיסוף וההפקה.

ה. קיימים פערים במילוי בקשות, בתיעוד פעולות המבוצעות על ידי המשטרה ובניהול ובאיגום של המידע על אודות פעילותה המונעים 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, 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 האסורות בכל מצב: במקרים שבהם ההתקנה האסורה לא צלחה; במקרים שבהם ההתקנה האסורה לא הניבה איסוף תוצר אסור; ובמקרים שבהם בוצעו הפקה או שימוש בתוצרים אסורים 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 שאמורים לעמוד למשטרה: אם אין עיגון של הפעולה בהוראה מחייבת, אין נורמה בסיסית, ברורה, וודאית ומוסכמת המפרטת מהי הפעולה התקינה שאותה המשטרה מוסמכת לבצע.

שורת הפערים הקריטיים בתחום האזנות הסתר מחייבים את המשטרה ומשרד 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.