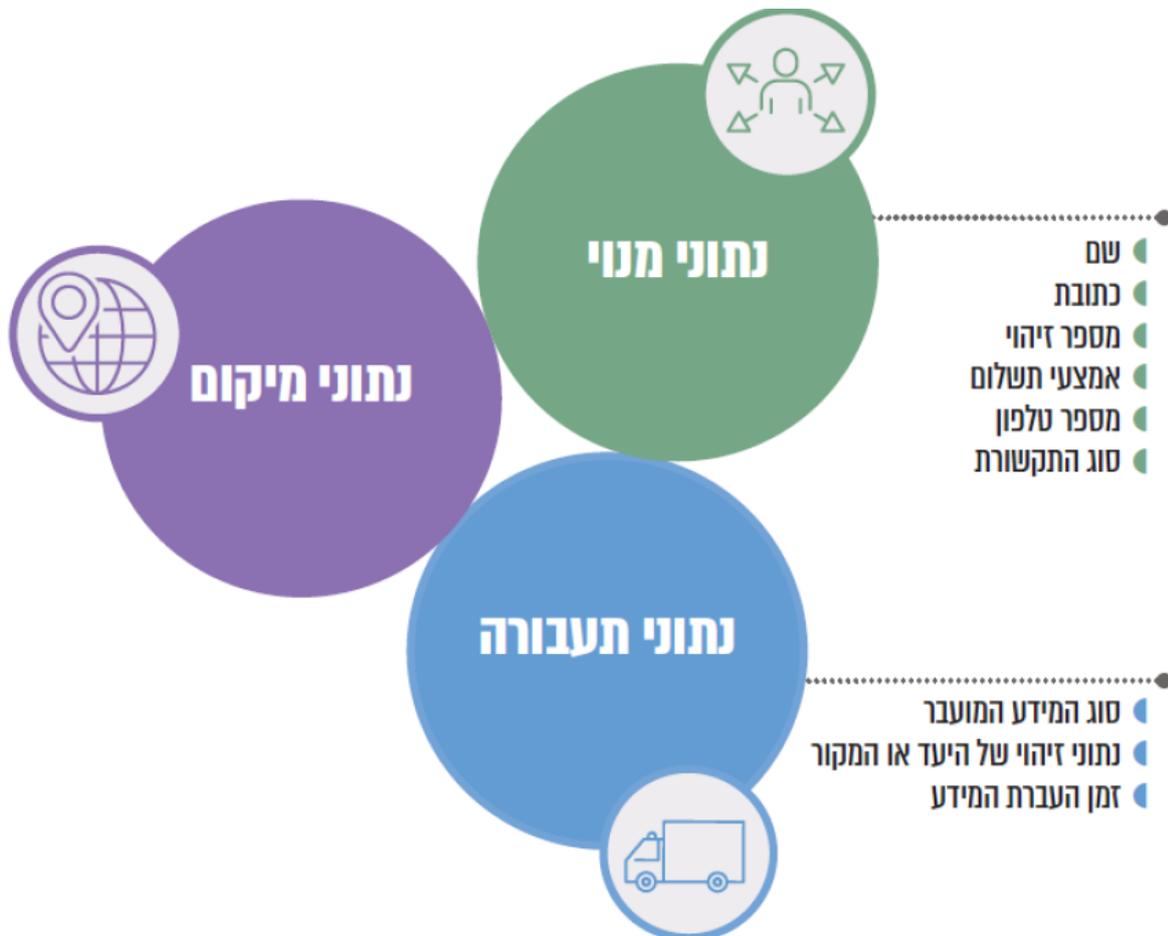


שימוש בנתוני תקשורת

רקע

נתוני התקשורת שהמטרה רשאית לקבל מחברות התקשורת נחלקים לשלושה סוגים: נתוני מנוי, נתוני תעבורה ונתוני מיקום. נתונים אלה נוגעים לשימוש של אדם במכשירי קצה (כגון טלפונים ניידים ומחשבים). מדובר בנתונים המשמשים לצורך מאבק בפשיעה ושבאמצעותם המשטרה יכולה לאתר מיקום של אדם באמצעות מכשיר הקצה שלו ולנתח מידע על קשריו ושיחותיו. עם זאת, נתונים אלו אינם כוללים את תוכני השיחות או ההודעות של המנוי, ולמעשה, נתוני התקשורת הם "מטא-דאטה" ונוגעים לאמצעי התקשורת ולשימוש בו⁴¹. מטבע הדברים, קבלת הנתונים כרוכה בפגיעה בפרטיותו של האדם. להלן בתרשים פירוט נתוני התקשורת המתקבלים במטרה.

נתוני התקשורת המתקבלים במטרה לפי סוגים



חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת), התשס"ח-2007, מסמך את בית המשפט להתיר למטרה לקבל לידיה, בהתאם לבקשתה, נתוני תקשורת ממאגר מידע של ספקים מורשים - בעלי רישיון בזק - באמצעות צו שיפוטי, אם שוכנע שהדבר נדרש לאחת המטרות המפורטות בחוק, ובלבד שאין בקבלת נתוני התקשורת כדי לפגוע,

⁴¹ מטא-דאטה הוא מידע על המידע. בענייננו, מדובר בנתונים ומידע בין היתר על אמצעי התקשורת, השימוש בהם והבעלות עליהם.

במידה העולה על הנדרש, בפרטיותו של אדם. נוסף על כך, במקרים שאינם סובלים דיחוי וכאשר אין בידי המשטרה שהות מספקת לפנות לבית המשפט לצורך הוצאת צו משפטי, קצין מוסמך⁴² רשאי לתת היתר מינהלי לקבלת נתוני תקשורת מספק מורשה שתוקפו עד 24 שעות⁴³ אם שוכנע כי הדבר נדרש לשם מניעת עבירה מסוג פשע או גילוי מבצעה או לשם הצלת חיי אדם.

בשנים 2017 - 2021 חל גידול מתמיד בסך היקף הצווים השיפוטיים וההיתרים המינהליים לקבלת נתוני תקשורת שאושרו בכל שנה: משנת 2017 עד לשנת 2021 גדל מספר האישורים ב-40% בסך הכול (מ-40,783 אישורים ל-57,283). כמו כן, לאורך השנים הללו ההיתרים המינהליים היוו כשליש מסך האישורים לקבלת נתוני תקשורת, ורובם ניתנו למטרת הצלת חיי אדם.

נתוני מפתח

131%	40%	77,705	176,899
הגידול בהיקף נתוני המיקום שקיבלה המשטרה באמצעות צווי בית משפט בשנים 2021 - 2017	שיעור הגידול הכולל בצווים שיפוטיים והיתרים מינהליים לקבלת נתוני תקשורת בשנים 2021 - 2017	היתרים מינהליים לקבלת נתוני תקשורת אושרו על ידי קציני משטרה מוסמכים בשנים 2021 - 2017	צווים לקבלת נתוני תקשורת אושרו על ידי בית המשפט בשנים 2021 - 2017, מתוך 177,654 בקשות שהוגשו (0.42% בקשות נדחו)
7 בקרות בלבד	99%	ב-98%	כ-630
ביצעה חטיבת הסייבר בשנים 2021 - 2017 בנושא הדיווח של הקצינים המוסמכים על מתן היתרים מינהליים לשימוש בנתוני תקשורת. בשנת 2021 נבחנו בחמש בקרות הדיווחים על 126 היתרים מתוך 16,076 היתרים שניתנו בשנה זו. ב-83% מהדיווחים עלו ליקויים יסודיים	מהדיווחים של קצינים מוסמכים על ההיתרים המינהליים שנתנו לשימוש בחירום היו לא תקינים (273 מתוך 275 דיווחים שנבחנו בבדיקה מדגמית), וחסרו בהם פרטים נדרשים, כגון אי-ציון יעד הבקשה ומספר הטלפון הנייד שלגביו ניתן ההיתר	מהבקשות לצו בית משפט לקבלת נתוני תקשורת עתידיים המשטרה מבקשת את פרק הזמן המרבי המותר בחוק - עד 30 יום	היתרים מינהליים מהשנים 2019 - 2021 (מתוך 48,332 היתרים מינהליים) ניתנו בתוך 3 עד 72 שעות ממועד מתן ההיתר הראשון, דהיינו במסגרת הזמן שבו ההיתר הקודם עדיין היה תקף או בסמוך לפקיעתו

⁴² בהתאם לסעיף 1 בחוק נתוני תקשורת, "קצין מוסמך" הוא קצין ממערך האח"ם בדרגת סנ"ץ מעלה, או מפקד משל"ט, אשר הוסמכו בכתב על ידי מפכ"ל המשטרה מכוח תפקידם.

⁴³ חוק נתוני תקשורת, סעיף 4.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הדיווחים על מתן היתרים מינהליים לשימוש בנתוני תקשורת - השימוש בנתוני תקשורת הוא פעולה רגישה המחייבת הקפדה על קיום הליכי בחינה ואישור תקינים. מסמך הבקשה מהווה בסיס לקיומו של הליך תקין בנושא זה. בשנים 2017 - 2021 אושרו על ידי קציני משטרה מוסמכים 77,705 היתרים מינהליים לקבלת נתוני תקשורת.

- אף שבחוק נתוני תקשורת נקבע כי ההיתר המינהלי יינתן "ככל הניתן בכתב", הרי שבפועל האישורים של הקצינים המוסמכים למתן היתר מינהלי לקבלת נתוני תקשורת ניתנים רק בעל פה, וכלל הבקשות וההיתרים מתועדים רק בדיעבד על ידי הקצינים המוסמכים באמצעות טופס ייעודי. דפוס תפקודי זה אינו מתיישב עם הוראות החוק ואף לא עם העובדה שמדובר באישור מהותי ורגיש, המחייב הפעלת שיקול דעת מעין שיפוטי. במועד סיום הביקורת לא החל פיתוח טכנולוגי שיאפשר ליחידה המבקשת היתר מינהלי או למרכז השליטה להעביר את הבקשה בזמן אמת לקצין המוסמך בממשק דיגיטלי ויאפשר לקצין המוסמך לרשום במערכת ממוחשבת את החלטתו, לרבות את נימוקיו להחלטה.

- בבדיקה מדגמית⁴⁴ שביצע משרד מבקר המדינה לגבי הדיווח של קצינים מוסמכים במשטרה על 275 מקרים שבהם נעשה שימוש בנתוני תקשורת על סמך היתרים מינהליים (שניתנו ככלל בעל פה) - התגלו ליקויים בכ-99% מהדיווחים שנמסרו (273 מתוך 275 דיווחים).

- בבדיקה שביצע כאמור משרד מבקר המדינה נמצאו ליקויים יסודיים באופן הדיווח בדיעבד, כך שפרטים הכרחיים לבחינת ההיתר המינהלי היו חסרים: ב-235 טפסים היה חוסר של בין 2 ל-11 פרטים, וב-38 טפסים היה חוסר של פרט אחד. הפרטים החסרים היו בנושאים האלה: אי-ציון יעד הבקשה ומספר הטלפון הנייד שלגביו ניתן ההיתר; היעדר חתימה של השוטר המבקש את ההיתר המינהלי או פרטים מזהים לגביו; היעדר חתימה או חותמת של הקצין המוסמך על ההיתר; אי-ציון סוג נתוני התקשורת שלגביהם ניתן ההיתר; אי-ציון מועד קבלת האירוע במשטרה; אי-ציון מועד החתימה על ההיתר; אי-ציון מטרת ההיתר; היעדר הסבר ופירוט הדחיפות למתן ההיתר; זמנים בלתי סבירים בהיתר - ציון שעה זהה לשעת הבקשה (הטלפונית), לשעת מתן ההיתר (בעל פה) ולשעת חתימת הטופס בדיעבד.

בדיקת משרד מבקר המדינה בדבר תקינות הדיווח של קציני משטרה מוסמכים על מתן היתר מינהלי לשימוש בנתוני תקשורת, כמתחייב מנוהלי המשטרה, העלתה ליקויים מהותיים. מדובר בשימוש בנתוני תקשורת מכוח היתר מינהלי שניתן בעל פה ושלא במסגרת הליך שיפוטי. התברר כי מרבית הדיווחים חסרים מידע בסיסי הנוגע לקבלת הנתונים והשימוש בהם. תמונת מצב זו משקפת ליקוי יסודי בטיפול המשטרה בנושא, שאף מונע אפשרות של פיקוח ובקרה ראויים על היבטים מרכזיים בתהליך מתן ההיתרים המינהליים והדיווח עליהם, כפי שנקבעו בחוק נתוני תקשורת ובנוהלי המשטרה. בתרשים שלהלן ריכזו הממצאים העיקריים:

משרד מבקר המדינה ביצע בבדיקה מדגמית של תקינות הדיווחים על מתן היתרים מינהליים לשימוש בנתוני תקשורת באמצעות הטפסים הייעודיים לכך. נבדקו 275 טפסים שמולאו על ידי חמישה קצינים במחוז ירושלים, בתקופה שמינואר 2022 ועד מרץ 2023.

ריכוז הליקויים לגבי תקינות הדיווחים של קצינים מוסמכים במשטרה בדבר מתן היתרים מינהליים לשימוש בנתוני תקשורת



היתר מינהלי חוזר לגבי יעד שהתבקש בעניינו היתר מינהלי קודם - היתר מינהלי מוגבל לפרק זמן של 24 שעות. לאחר מכן, ואם יש למשטרה צורך בהמשך קבלת נתוני תקשורת, עליה לפנות לבית המשפט בבקשה לצו ולא להוציא היתר מינהלי חוזר. בשנים 2019 - 2021 מתוך 48,332 היתרים מינהליים, כ-630 היתרים היו היתרים מינהליים חוזרים משום שהתבקשו בתוך תקופה של 3 עד 72 שעות שבהן ניתן ההיתר המינהלי הראשון. מצב זה מעלה חשש כי המשטרה עקפה את הליך הוצאת הצו השיפוטי הנדרש בדין באמצעות הוצאת היתר מינהלי חוזר ונוסף.

היתרים מינהליים שמועד הוצאתם קודם למועד האירוע - נמצאו 269 היתרים (מתוך 48,332 היתרים) מהשנים 2019 - 2021 שמועד הוצאתם קדם למועד האירוע שבגיניו הוצאו. פער זמנים שבו מועד פתיחת ההיתר המינהלי מוקדם למועד שבו התקבל הדיווח על האירוע במשטרה מעיד לכל הפחות כי התיעוד אינו מדויק ואינו נכון.⁴⁵

מגמת הארכה בבקשות לנתוני תקשורת היסטוריים ועתידיים - נתוני תקשורת היסטוריים הם נתוני מיקום או נתוני תעבורה של המנוי מתקופות שקדמו למועד מתן הצו שנשמרו אצל ספק מורשה. בשנים 2017 - 2021 הסתמנה מגמה של המשטרה להאריך את פרקי הזמן שלגביהם היא מבקשת צו לקבלת נתוני תקשורת

⁴⁵ המשטרה מסרה כי ההיתרים החוזרים התרחשו בשל תקלות טכניות, שרובן אירעו עם עליית המערכת לפעילות, והתקלות תוקנו.

היסטוריים - שיעור הבקשות שהגישה המשטרה לקבלת נתוני תקשורת היסטוריים לפרקי זמן של 30 יום ומעלה גדל מ-57% בשנת 2017 ל-71% בשנת 2021; נוסף על כך, באותן שנים בקשות המשטרה לצו בית משפט לקבלת נתוני תקשורת עתידיים כללו כמעט באופן מוחלט את פרק הזמן המרבי המותר בחוק - עד 30 יום ממועד מתן הצו (כ-98% מכלל הצווים לקבלת נתוני תקשורת עתידיים). שיעור זה מעלה חשש כי המשטרה אינה בוחנת אם פרק הזמן המרבי אכן דרוש לה בכל המקרים.

בקורות המשטרה על תקינות הדיווחים למתן היתרים מינהליים לשימוש בנתוני תקשורת - בשנים 2017 - 2021 נתנו קצינים מוסמכים במשטרה כ-78,000 היתרים מינהליים לקבלת נתוני תקשורת, אולם המשטרה ביצעה בקרה מצומצמת מאוד על טיפול הקצינים המוסמכים בנושא: בשנים 2017 - 2020 חטיבת הסייבר ביצעה שתי בקורות בלבד בנושא הדיווח של הקצינים המוסמכים על מתן היתרים מינהליים לשימוש בנתוני תקשורת. נוסף על כך קציני אח"ם מחוזיים לא ביצעו בקרה על הדיווחים בנושא; בשנת 2021 נעשו חמש בקורות שבמסגרתן נבחנו דיווחים על 126 היתרים בלבד, מתוך 16,076 היתרים שניתנו בשנה זו. בבחינת ההתאמה בין ההיתרים המינהליים שניתנו ובין הדיווחים שנמסרו באמצעות טופס ייעודי לא נמצאו 48 מהדיווחים. ב-83% מהדיווחים על ההיתרים שכן נמצאו לגביהם הטפסים (104 מתוך 126) עלו ליקויים יסודיים.

הכשרה והסמכה של קצינים למתן היתרים מינהליים - בביקורת עלה חסר משמעותי באופן הכשרת הקצינים לצורך הסמכתם למילוי התפקיד הרגיש של מתן היתרים מינהליים. הקצינים לא נדרשו להשתתף בקורס ייעודי או לעבור חניכה לשם מתן ההיתרים המינהליים אלא הכשרתם הסתכמה בצפייה במצגת. הדבר אינו הולם את מורכבות תפקידם - פעולה המחליפה למעשה את שיקול הדעת השיפוטי שאמור לאזן בין הצורך המבצעי ובין הפרטיות של האזרחים.

עיקרי המלצות הביקורת

על הקצינים המוסמכים להקפיד על מתן היתר המינהלי מראש ובכתב, ככל שהדבר ניתן בנסיבות המבצעיות. נוסף על כך, על ראש אח"ם ועל גורמי חטיבת הסייבר לוודא כי הקצינים המוסמכים ממלאים את דרישות החוק והנהול בכל הנוגע לאופן מתן ההיתר המינהלי והדיווח עליו.

על המשטרה להשתמש בהיתר המינהלי בהתאם לתנאי החוק ולא כאמצעי המייתר פנייה אל בית המשפט.

מומלץ למשטרה להקים ממשק דיגיטלי בין מערכותיה הממוחשבות שבהן מתעדות יחידותיה את קבלת הדיווח על האירוע לראשונה ובין מערכת ניהול הצווים. באופן זה תיעוד שעת קבלת האירוע יועבר באופן ממוחשב למערכת ניהול הצווים ולא יהיה תלוי ברישום ידני, דבר שיכול למנוע מקרים של רישום פתיחת האירוע במשל"ט עוד קודם קבלת הדיווח על האירוע במשטרה.

מוצע למשטרה לאמץ מתכונת פעולה דיגיטלית שבמסגרתה כלל השלבים בהליך מתן ההיתר המינהלי יתועדו בזמן אמת במערכות ממוחשבות ולא באמצעות טופס פיזי. באופן זה תיעוד הליכי אישור ההיתר המינהלי וכן העברתו לגורמים המוסמכים מכוח חוק יהיו מהירים יותר וסמוכים למועד מתן ההיתר כנדרש בחוק.

על חטיבת הסייבר להקפיד על ביצוע בקרה רציפה וקבועה בנושא דיווחי הקצינים המוסמכים על ההיתרים המינהליים. על קציני האח"ם המחוזיים לבצע בקורות על דיווחי הקצינים המוסמכים המועברים אליהם לאישור, בהתאם לחובתם.

מומלץ כי חטיבת הסייבר תשקול להרחיב במידה ניכרת את ההכשרה והחניכה של הקצינים המוסמכים למתן היתרים מינהליים באופן שיהלום את היקף הסמכות ואת מידת האחריות המוקנות להם מכוח החוק, וכן תוודא שכל הקצינים המוסמכים עוברים את ההכשרה שנקבעה עם כניסתם לתפקיד.



מומלץ כי המשטרה תנתח את הנתונים ותבחן אם המגמה של הארכת פרקי הזמן שלגביהם היא מבקשת נתוני תקשורת היסטוריים מקורה בשינוי בצורך מבצעי או בצורך חקירתי, ואם מגמה זו משקפת גם עלייה בתרומת נתוני התקשורת לצורכי החקירה או הצרכים המבצעיים.



סיכום

קבלת נתוני תקשורת כגון נתוני מיקום ונתוני המנוי מחייבים צו שיפוטי שניתן לאחר שבית המשפט בוחן את הנחיצות בקבלת הנתונים. עם זאת, בנסיבות חירום שבהן אין למשטרה די זמן כדי לפנות לבית המשפט לקבלת צו שיפוטי, באפשרות המשטרה לקבל נתוני תקשורת בהליך מינהלי באמצעות קבלת היתר מקצין מוסמך שתוקפו עד 24 שעות. הליך זה מיתר את הצורך בהוצאת צו שיפוטי. על כן הליכי הבחינה והאישור של ההיתרים המינהליים מחייבים הפעלת שיקול דעת בכובד ראש וניהול קפדני.

הביקורת שביצע משרד מבקר המדינה על תהליכי העבודה בתחום נתוני התקשורת העלתה פערים הנוגעים למתן ההיתרים המינהליים על ידי הקצינים המוסמכים, ופערים הנוגעים לדיווח שלהם על ההיתרים שנתנו. מדובר בין היתר בממצאים האלה:

1. מתן אישורים לקבלת נתוני תקשורת בידי הקצינים המוסמכים במשטרה בעל פה באופן גורף.
2. אי-מילוי פרטים הכרחיים בטופסי הדיווח של קציני משטרה מוסמכים על מתן היתר מינהלי לשימוש בנתוני תקשורת, לרבות רישום זמנים בלתי סבירים בהיתר - ציון שעה זהה עבור מועד קבלת האירוע במשטרה, מועד מתן ההיתר (בעל פה) ומועד מילוי הטופס בדיעבד.
3. קיום בקרות ספורות על הדיווחים של הקצינים המוסמכים בעשרות אלפי ההיתרים המינהליים שניתנו בכל שנה.
4. חסר משמעותי באופן הכשרת הקצינים המוסמכים למתן היתרים מינהליים - הם אינם נדרשים להשתתף בקורס ייעודי או לעבור חניכה.
5. מתן היתר מינהלי חוזר לגבי יעד שכבר ניתן בעניינו היתר מינהלי קודם בטווח זמן של 3 עד 72 שעות ממועד מתן ההיתר המינהלי החוזר, דהיינו במסגרת הזמן שבו ההיתר הראשון היה תקף או סמוך לפקיעתו, באופן המעלה חשש כי המשטרה עקפה את הליך הוצאת הצו השיפוטי הנדרש בדין באמצעות הוצאת היתר מינהלי נוסף.
6. היתרים מינהליים שמועד הוצאתם קדם למועד האירוע שבגיננו הוצאו, עובדה המעידה לכל הפחות כי התיעוד שנעשה אינו מדויק ואינו נכון.

על המשטרה לפעול לתיקון ולטיוב הממצאים ותהליכי העבודה האמורים. דפוסי עבודה אלה דורשים הקפדה ניכרת על תיעוד תקין של השיקולים שמביאים בחשבון הקצינים המוסמכים ובקרה משמעותית על עבודתם ועמידתם בדרישות הדין. על המשטרה למכן את תהליכי הוצאת ההיתרים המינהליים לרבות דיווחי הקצינים המוסמכים. הדבר יתרום לשקיפות תהליך קבלת ההחלטות של הקצין המוסמך שבאחריותו לאזן בין הצורך במענה מבצעי מידי לקבלת נתוני תקשורת ובין השאיפה להימנע מפגיעה בזכויות הפרט.