

### 3. שימוש בנתוני תקשורת

#### 3.1 מבוא

משטרת ישראל עוסקת, בין השאר, במלחמה בפשיעה ובסיכולה, ובכלל זה במניעת ביצוע עבירות ובחקירתן, באיתור חשודים בפעילות פלילית ובהבאתם לדין, באיתור נעדרים ובהצלת חיים יום-יומית. לצורך מילוי תפקידיה ועמידה במשימות המוטלות עליה מקבלת המשטרה מידע ונתונים המצויים בידי חברות התקשורת.

חוק נתוני תקשורת מסמיך את בית המשפט להתיר למשטרה לקבל לידיה, בהתאם לבקשתה, נתוני תקשורת ממאגר מידע של חברות תקשורת באמצעות צו שיפוטי, אם שוכנע שהדבר נדרש לאחת המטרות המפורטות בחוק בעבירת עוון או פשע, ובלבד שאין בקבלת נתוני התקשורת כדי לפגוע, 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 מוסמך<sup>245</sup> רשאי לתת היתר מינהלי לקבלת נתוני תקשורת מחברות תקשורת שתוקפו עד 24 שעות<sup>246</sup> אם שוכנע כי הדבר נדרש לשם מניעת עבירה מסוג פשע או גילוי מבצעה או לשם הצלת חיי אדם. בכל בקשה לצו או להיתר מינהלי המשטרה מנמקת את בקשתה על בסיס חשד קונקרטי לביצוע עבירות פליליות או לשם הצלת חיי אדם.

**א. חוק נתוני תקשורת:** מטרתו של חוק נתוני תקשורת, כפי שהוצגה בדברי ההסבר לחוק<sup>247</sup>, היא קביעת הסדר משפטי כולל אשר יבטא את האיזון הראוי בין הצורך של המשטרה לקבל לידיה נתוני תקשורת וכן מידע מחברות התקשורת לצורך מילוי תפקידיה השונים, לבין הצורך להימנע מפגיעה בפרטיותם של אנשים במידה העולה על הנדרש.

המשטרה נדרשת לאמץ במהירות רבה כלים ושיטות מתקדמים כדי להילחם בפשיעה ולעמוד במשימותיה וכדי לא להיוותר מאחור בקרב הטכנולוגי נגד גורמים עברייניים<sup>248</sup>. עם זאת, בסמכויות המוקנות למשטרה בחוק נתוני תקשורת גלום פוטנציאל רב לפגיעה בפרטיות, ולכן נדרשות רשויות האכיפה להשתמש כראוי בסמכויות שהוקנו להן תוך הפעלת שיקול דעת זהיר והקפדה יתרה על כך שהשימוש בסמכויות ייעשה רק בהיקף ובמידה המתחייבים. לפיכך, במסגרת בקשתה של המשטרה מבית המשפט לאשר לה לקבל לידיה נתוני תקשורת, עליה להצביע לכל הפחות על תחילתה של תשתית ראייתית לכאורית לפעולה משטרתית לצורך גילוי עבירות או עבריינים קונקרטיים ולא לצורכי איסוף מודיעין כללי בנוגע לעבירות או עבריינים<sup>249</sup>.

חוק נתוני תקשורת מאפשר למשטרה לקבל לידיה נתוני תקשורת בשני מסלולים: מסלול שגרה ומסלול חירום<sup>250</sup>. בעת שגרה נדרשת המשטרה להגיש לבית משפט השלום בקשה לקבלת הנתונים, והוא רשאי לתת לה צו לקבלתם, שתוקפו עד 30 ימים<sup>251</sup>. העילות שנקבעו

245 סעיף 1 לחוק נתוני תקשורת מגדיר "קצין מוסמך": "קצין משטרה ממערך החקירות או המודיעין של משטרת ישראל בדרגת סגן ניצב ומעלה או קצין משטרה המשמש מפקד מוקד ארצי או מחוזי של המשטרה שהמפקח"ל הסמיך בכתב לעניין זה מכוח תפקידו".

246 חוק נתוני תקשורת, סעיף 4.

247 דברי הסבר להצעת חוק לתיקון פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) (מס' 13) (קבלת נתוני תקשורת וקובצי נתונים ממאגר מידע של בעל רישיון בזק), התשס"ו-2006, הי"ח הממשלה, התשס"ו, עמ' 550.

248 ראו גם: בג"ץ 3809/08 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 28.5.12).

249 שם, בג"ץ 3809/08. בית המשפט קבע כי הנתונים יתקבלו רק כאשר הדבר נדרש לצורך ממוקד וקונקרטי. היתר לקבלת נתוני תקשורת ללא צו ייעשה במשורה, במקרים קיצוניים שבהם מחמת הדחיפות לא ניתן לקבל צו מסיבות הקשורות להצלת חיים או בנסיבות קשות אחרות ותוך התחשבות במגוון שיקולים.

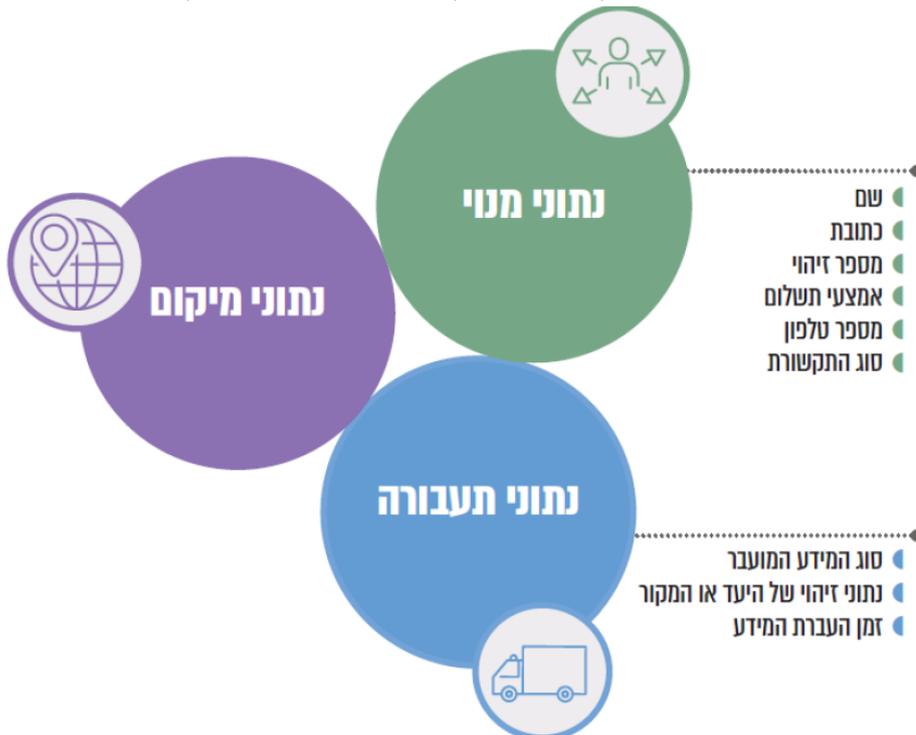
250 הרחבה ופירוט בעניין מסלול החירום - ראו להלן בפרק 3.3.

251 חוק נתוני תקשורת, סעיף 3(ז).

בחוק לשם קבלת צו שיפוטי הן הצלת חיי אדם או הגנה עליהם; גילוי עבירות, חקירתן או מניעתן; גילוי עבריינים והעמדתם לדין וכן חילוט רכוש על פי דין<sup>252</sup>.

**ב. נתוני התקשורת המתקבלים במשטרה:** נתוני התקשורת שהמשטרה רשאית לקבל מחברות התקשורת נחלקים לשלושה סוגים: נתוני מנוי<sup>253</sup>, נתוני תעבורה<sup>254</sup> ונתוני מיקום<sup>255</sup>. נתונים אלו אינם כוללים את תוכני השיחות או ההודעות של המנוי, ולמעשה, נתוני התקשורת הם מטא-דאטה, והם נוגעים לאמצעי התקשורת ולשימוש בו<sup>256</sup>. בתרשים שלהלן מוצגים נתוני התקשורת לפי סוגיהם.

תרשים 16: נתוני התקשורת המתקבלים במשטרה, בחלוקה לסוגים



בהתאם לחוק נתוני תקשורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נוסף על נתוני התקשורת המועברים למשטרה מכוחו של צו שיפוטי או היתר מינהלי, חוק נתוני תקשורת קובע, בין היתר, כי המשטרה רשאית להקים ולהחזיק שני מאגרי מידע הכוללים מידע שחברות התקשורת מחויבות להעביר למשטרה<sup>257</sup>: (א) מאגר בעלויות הכולל את נתוני הזיהוי של כל מנויי החברה ואת מספרי הזיהוי של מכשירי הטלפון או של רכיבי הטלפון; (ב) מאגר אנטנות הכולל את מפת מיקומי האנטנות המשמשות את החברה ואזורי הכיסוי שלהן.

<sup>252</sup> חוק נתוני תקשורת, סעיף 3(א).

<sup>253</sup> **נתוני מנוי** - פרטים מזהים של המנוי, כגון: שם, כתובת ומספר הזיהוי של המנוי; פרטי אמצעי התשלום של המנוי; נתונים מזהים של המכשיר הנמצא בידי המנוי, כגון מספר הטלפון של המנוי; סוג השירות הניתן למנוי; הכתובת שבה הותקן אצל המנוי שירות.

<sup>254</sup> **נתוני תעבורה** - סוג המידע המועבר בין מכשיר המנוי ובין חברת התקשורת; נתונים מזהים על המכשיר המשמש להעברתו או לקבלתו של המידע או שדרכו מועבר המידע; נתונים מזהים של המנוי שהוא המקור או היעד של המידע המועבר; מועד השידור או הקבלה של המידע המועבר; משכו, נפחו והיקפו של המידע המועבר.

<sup>255</sup> **נתוני מיקום** - כוללים את נתוני האיכון של מכשיר הקצה.

<sup>256</sup> **מטא-דאטה** - מידע על המידע. בענייננו מדובר בנתונים ובמידע הנוגעים לשימוש באמצעי התקשורת והשימוש בו לצורך ביצוע שיחה. בין היתר, נתונים על אמצעי התקשורת, השימוש בהם והבעלות עליהם.

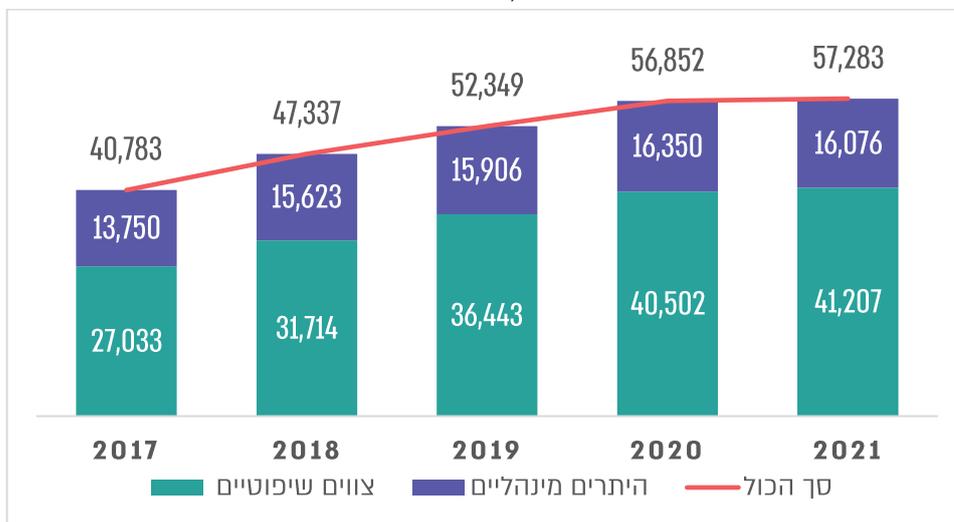
<sup>257</sup> חוק נתוני תקשורת, סעיפים 6 - 7.

ג. **תפקידן מחקרי תקשורת**: לאור חשיבות נתוני התקשורת בהיבטים של איסוף מידע מודיעיני, איסוף מידע ראייתי והצלת חיים, הוחלט במשטרה לבזר את פעילות מיצוי המידע ותחקור נתוני התקשורת לתחנות המשטרה במחוזות. הביזור לתחנות נעשה באמצעות שוטרים המוסמכים כתפקידני מחקרי תקשורת<sup>258</sup> (להלן גם - תפקידן מחת"ק) בכל אחת מתחנות המחוז, לשם שיפור יכולות המשטרה להתמודדות עם פרשיות ואירועים במישור המודיעיני ובמישור החקירתי. בשנים 2017 - 2021 הכשירה והסמיכה המשטרה תפקידני מחת"ק, ומספרם הכולל גדל מ-70 בשנת 2017 ל-189 בשנת 2021.

חטיבת הסייבר הסדירה בקרה פנימית דו-שלבית, באמצעות תפקידני המחת"ק, על תהליך הגשת הבקשה לבית המשפט להוצאת צו נתוני תקשורת ועל תהליך הזנת ההחלטה במערכת ניהול צווים. תפקידן המחת"ק מבצע בקרה ראשונית בעת הכנת הבקשה לצו בית משפט. לאחר קבלת הצו מתבצע תהליך של בקרה נוספת שבו התפקידן בוחן את החלטת בית המשפט בטרם יבצע את תהליך מימוש נתוני התקשורת מול חברות התקשורת. הנחיית העבודה של החטיבה מפרטת את הבדיקות המקצועיות שתפקידן המחת"ק נדרש לבצע לפני שהיחידה מגישה את הבקשה לבית המשפט וגם לאחר קבלת החלטת בית המשפט. הבדיקה המקדימה של התפקידן נועדה לוודא שבאירוע הקונקרטי מתקיים האיזון המתאים בין הצורך בקבלת נתוני תקשורת לשם טיפול מיטבי ואפקטיבי של המשטרה באירוע לבין הצורך למנוע פגיעה בפרטיות הנגרמת מעצם קבלת מידע מסוג זה.

ד. **היקפי הצווים השיפוטיים וההיתריים המינהליים**: בשנים 2017 - 2021 אושרו כ-255,000 צווים שיפוטיים והיתריים מינהליים לקבלת נתוני תקשורת לצורכי המשטרה. בלוח ובתרשים שלהלן מוצגים נתוני המשטרה לגבי היקף הצווים וההיתריים שאושרו במהלך תקופה זו.

תרשים 17: היקף הצווים השיפוטיים וההיתריים המינהליים לקבלת נתוני תקשורת שאושרו, 2017 - 2021



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2017 - 2021 חל גידול מתמיד בסך היקף הצווים השיפוטיים וההיתריים המינהליים לקבלת נתוני תקשורת שאושרו בכל שנה - סך הכול משנת 2017 עד לשנת 2021 מספר האישורים גדל ב-40% (מ-40,783 אישורים ל-57,283). כמו כן, לאורך השנים הללו

<sup>258</sup> תפקידן מחקרי תקשורת הוא שוטר העוסק במיצוי המידע ותחקור נתוני התקשורת ופועל בחוליית המחת"ק בחטיבת הסייבר או במערך הפרוס במחוזות.

### ההיתרים המינהליים היוו כשליש מסך האישורים לקבלת נתוני תקשורת, ורובם ניתנו למטרת הצלת חיי אדם (ראו להלן).

המשטרה הסבירה בתשובתה את הגידול בנתונים המפורטים בתרשים בכך שבשנים אלו חל גידול באוכלוסייה וכן חל גידול בהיקף השימוש של עבריינים באמצעי תקשורת. כמו כן היא הסבירה כי בשנים 2017 - 2021 נפתחו במשטרה יותר מ-1,536,100 תיקי חקירה בעבירות עוון, פשע ופשע חמור, ויש להתייחס להיקף הצווים השיפוטיים וההיתרים המינהליים ביחס לתיקי החקירה שנפתחו בשנים אלו.

משרד מבקר המדינה מבהיר כי שיעור הגידול באוכלוסייה אינו מסביר את הפער כיוון שבאותן שנים שיעור הגידול באוכלוסייה היה כ-7.4%, ואילו שיעור הגידול במספר האישורים היה כ-40%. לעניין מספר תיקי החקירה שציינה המשטרה יובהר כי בהתאם לשנתון הסטטיסטי של המשטרה חל קיטון בשיעור של 5% במספר תיקי החקירה שנפתחו בשנים 2018 - 2022.

### 3.2 ההליכים להוצאת צו שיפוטי

בארבע השנים הראשונות שלאחר כניסת חוק נתוני תקשורת לתוקפו (2008 - 2012) דיווח השר לביטחון הפנים לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת על מספר הבקשות שהגישה המשטרה לבתי המשפט לקבלת נתוני תקשורת, וזאת מכוח הוראת שעה שנקבעה בחוק<sup>259</sup>. נמצא כי בארבע השנים האמורות חל גידול בשיעור של 83% במספר הבקשות להוצאת צו לקבלת נתוני תקשורת שהוגשו לבתי משפט וקיבלו את אישורם<sup>260</sup>.

בלוח שלהלן מוצגים נתוני המשטרה בנושא פילוח הבקשות שהוגשו לבית המשפט לשם הוצאת צו לקבלת נתוני תקשורת בשנים 2017 - 2021. יצוין כי המשטרה יכולה לנמק את הבקשה לקבלת נתוני תקשורת בכמה עילות שונות הקבועות בחוק, בהתאם למצב העובדתי ופרטי האירוע.

#### לוח 16: פילוח הבקשות לבתי המשפט להוצאת צו לקבלת נתוני תקשורת, לפי מטרותיהן וסטטוס הטיפול בהן, 2017 - 2021

2021	2020	2019	2018	2017	
41,442	40,677	36,607	31,852	27,076	מספר הבקשות לצו בית משפט שהוגשו
41,207	40,502	36,443	31,714	27,033	מספר הבקשות לצו בית משפט שאושרו
235	175	164	138	43	מספר הבקשות לצו בית משפט שנדחו
3,649	3,014	2,373	1,321	1,023	בקשות שהוגשו לצורך הצלת חיי אדם
40,485	39,864	35,696	31,190	26,563	בקשות שהוגשו לצורך גילוי עבריינים וחקירת עבירות
3,494	3,241	2,408	674	392	בקשות שהוגשו לצורך חילוט רכוש

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

#### מהלוח עולה כי בשנים 2017 - 2021 חל גידול עקבי של כ-53% במספר הבקשות שהגישה המשטרה לבתי המשפט לשם הוצאת צווים לקבלת נתוני תקשורת, ובסך הכול הוגשו 177,654

<sup>259</sup> חוק נתוני תקשורת, סעיף 14. החוק דרש כי הדיווח יכלול את הנתונים האלה: מספר הבקשות שהגישה המשטרה לבתי המשפט, מספר הצווים שנתנו בתי המשפט, המטרות והעבירות שבבסיס הבקשות, נתונים על סוגי נתוני התקשורת שהותר לקבלם וכן נתונים על פרקי הזמן שלגביהם ניתנו הצווים.

<sup>260</sup> בדיווח הראשון שהגיש השר לביטחון הפנים בשנה הראשונה שלאחר כניסת החוק לתוקפו (בחודשים יוני 2008 - יוני 2009) דווח כי הוגשו ואושרו 9,603 בקשות לצווי נתוני תקשורת. בדיווח הרביעי והאחרון שהגיש השר לביטחון הפנים בשנה הרביעית שלאחר כניסת החוק לתוקפו (בחודשים יוני 2011 - יוני 2012) דווח כי הוגשו ואושרו 17,597 בקשות לצווי נתוני תקשורת.

**בקשות.** שיעור הבקשות הממוצע שדחו בתי המשפט באותן שנים היה 0.42% (755 בקשות). הגידול במספר הבקשות נובע בין היתר מהגדלת מספר תפקידי המח"ק מ-70 בשנת 2017 ל-189 בשנת 2021 ומהטמעת יכולות התחקור והניתוח של נתוני תקשורת בפעולות החקירה של יחידות המשטרה - פעולות המעידות על אימוץ טכנולוגיות בתחום הסיגינט לצורכי חקירה והתמודדות עם אירועי פשיעה.

כאמור לעיל, נתוני התקשורת נחלקים לשלושה סוגים: נתוני מנוי, נתוני תעבורה ונתוני מיקום. בבקשה להוצאת צו המשטרה יכולה לבקש נתונים מסוימים מכל שלושת הסוגים, מחלק מהם או מקטגוריות מסוימות בכל סוג, בהתאם ליעד הבקשה<sup>261</sup> - אדם, אמצעי תקשורת או שניהם. מסיבה זאת היקף הנתונים המתבקשים גדול בהרבה מהיקף הבקשות. בלוח שלהלן מפורט היקף נתוני התקשורת שהתבקשו בבקשות שהוגשו לבתי המשפט ואושרו, בחלוקה לשלושת סוגי נתוני התקשורת המוגדרים בחוק.

לוח 17: היקף סוגי נתוני התקשורת שאושרו בצווים, 2017 - 2021

2021	2020	2019	2018	2017	
101,729	100,168	84,177	66,933	57,309	נתוני מנוי
153,111	144,423	114,962	87,582	71,034	נתוני תעבורה
186,488	175,786	137,594	107,227	80,517	נתוני מיקום

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי משנת 2017 עד שנת 2021 גדל היקף נתוני התעבורה ונתוני המיקום שקיבלה המשטרה באמצעות צווי בית משפט פי שניים ומעלה (גידול של כ-115% בהיקף נתוני התעבורה וגידול של כ-132% בהיקף נתוני המיקום). בשנים אלו גם חל גידול של כ-78% בהיקף נתוני המנוי שהתקבלו במשטרה.

### נתוני תקשורת היסטוריים ועתידיים

בחוק נתוני תקשורת נקבע כי בית המשפט יכול לתת צו לקבלת נתונים עתידיים שתוקפו עד 30 ימים ממועד מתן הצו<sup>262</sup>. לעומת זאת, החוק אינו מגביל את תקופת הצו לקבל נתוני תקשורת היסטוריים (מתקופות שקדמו למועד מתן הצו).

הבחנה זו נובעת מהצורך באיזון בין המחויבות להימנע מפגיעה בפרטיות לבין הצורך של המשטרה לקבל לידיה נתוני תקשורת לצורך מילוי תפקידיה. כאשר מדובר בצו לקבלת נתונים עתידיים, לא בהכרח נעברה עבירה בשלב הוצאת הצו, ולכן, מכוח העיקרון של הגבלת הכוח וצמצום הפגיעה בפרטיות, ניתן להתיר צו עתידי שתוקפו מוגבל ל-30 ימים. לעומת זאת, כאשר מדובר בנתוני עבר כבר נעברה העבירה בשלב הוצאת הצו, ולכן נקבע כי ניתן להתיר בצו קבלת נתונים לתקופה ארוכה ככל הנדרש לצורכי החקירה.

בנוהל בנושא קבלת נתוני תקשורת קבעה חטיבת הסייבר כי כאשר נדרשים נתוני תקשורת לצורכי חקירה, קצין המשטרה המאשר את הגשת הבקשה לבית המשפט צריך לוודא שפרק הזמן שלגביו מתבקשים נתוני התקשורת אינו חורג מפרק הזמן הנדרש.

בלוחות ובתרשים שלהלן מוצגים פרקי הזמן שלגביהם נענו בקשות המשטרה וניתן צו בית המשפט לקבלת נתוני תקשורת - נתונים היסטוריים ונתונים עתידיים.

<sup>261</sup> יעד הבקשה - אדם, מכשיר או מקום גיאוגרפי שבנוגע אליו מופקים נתוני תקשורת, לפי כל אחד מהפרמטרים שלגביהם ניתן לקבל מחברות התקשורת נתוני מנוי, נתוני תעבורה ונתוני מיקום.

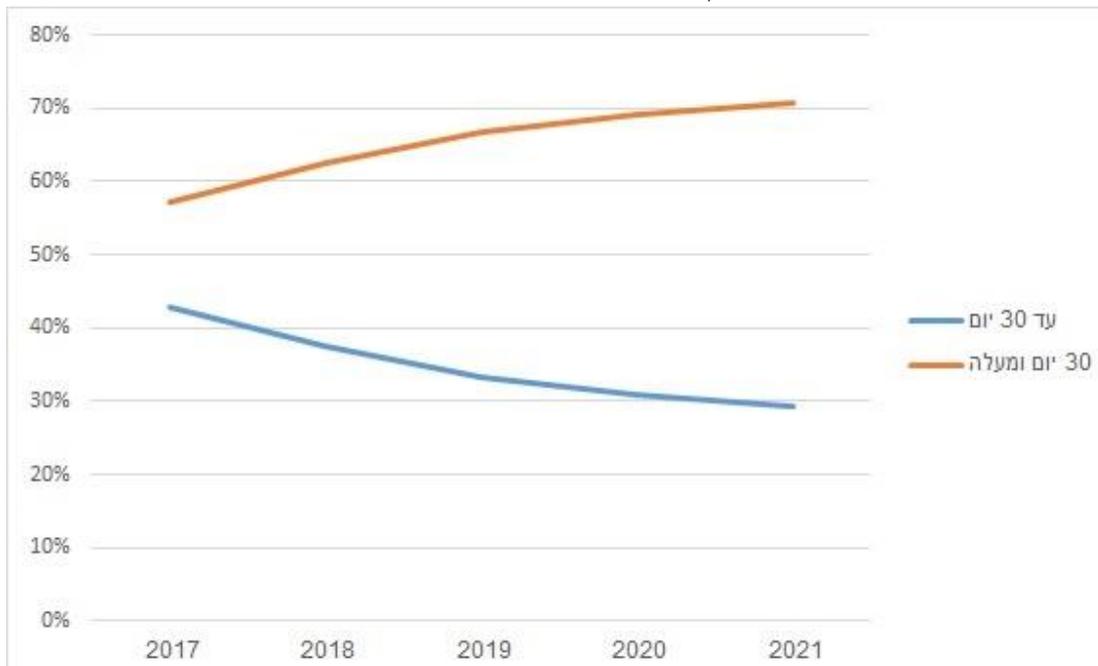
<sup>262</sup> חוק נתוני תקשורת, סעיף 3 (ז).

לוח 18 : פילוח מספר צווי בית המשפט לקבלת נתוני תקשורת היסטוריים, בחלוקה לפרקי הזמן שלגביהם התבקשו הנתונים

2021	2020	2019	2018	2017	
0	0	0	0	0	עד 24 שעות
1,551	1,747	1,896	2,223	2,414	עד שבוע
704	787	881	949	920	עד שבועיים
1,628	1,921	1,836	1,780	1,659	עד 30 ימים
4,656	5,106	4,600	4,152	3,491	עד שלושה חודשים
3,139	3,235	2,956	2,592	2,069	עד שישה חודשים
1,164	1,189	1,211	1,088	806	מעל שישה חודשים
409	453	489	384	285	מעל שנה
13,251	14,438	13,869	13,168	11,644	בסך הכול

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 18 : שיעור צווי בית המשפט לקבלת נתוני תקשורת היסטוריים, בחלוקה לפרקי הזמן שלגביהם התבקשו הנתונים - עד 30 יום ומ-30 יום ומעלה



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בשנים 2017 - 2021 מסתמנת מגמה של המשטרה להאריך את פרקי הזמן שלגביהם היא מבקשת צו לקבלת נתוני תקשורת היסטוריים. שיעור הבקשות שהגישה המשטרה לקבלת נתוני תקשורת היסטוריים לפרקי זמן של עד 30 יום פחת מ-43% בשנת 2017 ל-29% בשנת 2021. לעומת זאת, שיעור הבקשות שהוגשו לקבלת נתונים לפרקי זמן של 30 יום ומעלה גדל מ-57% בשנת 2017 ל-71% בשנת 2021.

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.

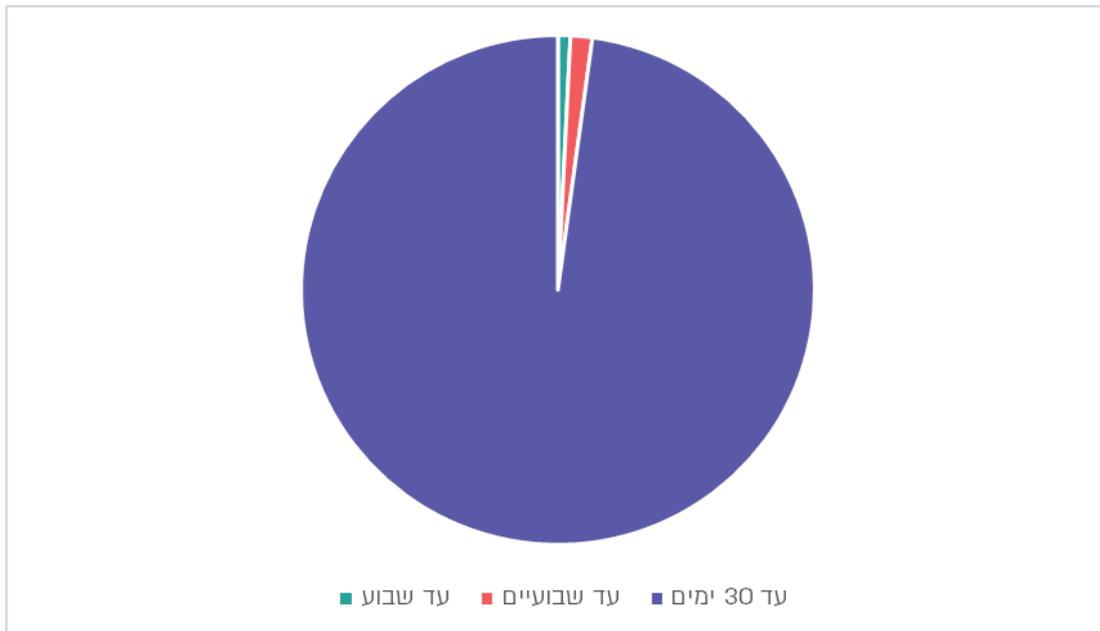
המשטרה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה ומקדמת בברכה בחינה של המגמות האמורות, כפי שהיא עושה מעת לעת.

לוח 19: פילוח צווי בית משפט לקבלת נתוני תקשורת עתידיים, בחלוקה לפרקי הזמן שלגביהם התבקשו הנתונים

2021	2020	2019	2018	2017	
0	0	0	0	0	עד 24 שעות
111	82	115	164	129	עד שבוע
232	189	194	240	193	עד שבועיים
20,492	18,285	14,622	12,018	9,511	עד 30 ימים
20,835	18,556	14,931	12,422	9,833	בסך הכול

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 19: פילוח מספרם הכולל של צווי בית המשפט לקבלת נתוני תקשורת עתידיים, 2021 - 2017



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בשנים 2017 - 2021 בקשות המשטרה לצו בית משפט לקבלת נתוני תקשורת עתידיים כללו כמעט באופן מוחלט את פרק הזמן המרבי המותר בחוק - עד 30 יום (כ-98% מכלל הצווים לקבלת נתוני תקשורת עתידיים).

המשטרה מסרה בתגובתה כי השימוש בנתוני תקשורת עתידיים נחוץ לפעילות המשטרה להתמודדות עם הפשיעה הגואה ולגילוי עבריינים שכן הוא מסייע למניעה ולסיכול של פשיעה קודם ביצוע העבירות. במועד הגשת הבקשה לצו בית משפט לקבלת נתוני תקשורת עתידיים כמעט תמיד לא ניתן לדעת מראש את משך הזמן שלגביו יידרשו הנתונים העתידיים שכן מדובר בשלב חקירה התחלתי שבו לא ידועים כל הפרטים הנוגעים לפרשייה. עם זאת, משעה שפסק הצורך המבצעי או החקירתי בנתוני התקשורת, אזי מפסיקה המשטרה לממש את הצו לנתוני תקשורת עתידיים. עוד הוסיפה המשטרה כי היא מבצעת בקורות בתחום נתוני התקשורת ובהן נבדק גם משך הזמן המבוקש בצו, ומהבקורות לאורך השנים עולה כי מתבצע שימוש מושכל בנתוני התקשורת.

### 3.3 ההליכים להוצאת היתר לקבלת נתוני תקשורת שלא באמצעות פנייה לבית

#### משפט

חוק נתוני תקשורת מבטא את ההכרה בכך שבמצבי חירום שבהם חל עיכוב בקבלת נתוני תקשורת עלולה להיפגע במידה ניכרת יכולת המשטרה למלא את תפקידיה. לפיכך החוק קובע כי במקרים דחופים, כאשר יש צורך שאינו סובל דיחוי בקבלת נתוני תקשורת ולא ניתן לקבל מבעוד מועד צו שיפוטי, קצין מוסמך יכול לאשר קבלת נתוני תקשורת<sup>263</sup> בהיתר מינהלי<sup>264</sup> במקרים האלה: אם שוכנע כי יש בכך צורך שאינו סובל דיחוי לשם מניעת עבירה מסוג פשע; לשם גילוי מבצעה של עבירה מסוג פשע; או לשם הצלת חיי אדם. התוקף המרבי של ההיתר המינהלי הוא 24 שעות ממועד הדיווח על האירוע<sup>265</sup>. אם האירוע לא פוענח במסגרת הזמן האמורה ועדיין יש צורך בקבלת נתוני תקשורת, המשטרה יכולה לפנות לבית המשפט לשם הגשת בקשה לצו לקבלת נתוני תקשורת.

חוק נתוני תקשורת מקנה סמכות משמעותית ביותר לקצינים מוסמכים ומעניק להם במקרים דחופים את שיקול הדעת במקום לבית המשפט. הקצין המוסמך נדרש לבצע בעצמו, בזמן אמת ובמהירות רבה, איזון בין הצורך המבצעי ובין הזכות לשמירה על פרטיות ולהפחתת הפגיעה בפרטיות במידת האפשר. בהתאם לתוצאת האיזון ולשיקול הדעת של הקצין המוסמך הוא נדרש לאשר או לדחות את הבקשה למתן היתר מינהלי.

#### א. השימוש בהיתרים מינהליים

החוק קובע<sup>266</sup> כי ראש אח"ם יגיש ליועמ"ש לממשלה דין וחשבון רבעוני על ההיתרים המינהליים שנתנו קצינים מוסמכים. בלוח שלהלן מוצגים הסיכומים השנתיים של הדיווחים האמורים שהוגשו ליועמ"ש לממשלה בשנים 2017 - 2021.

לוח 20: מספר ההיתרים המינהליים שאושרו, 2017 - 2021<sup>267</sup>

2021	2020	2019	2018	2017	
9,991	10,013	9,338	9,084	7,193	היתרים שניתנו לצורך הצלת חיי אדם
6,085	6,337	6,568	6,539	6,557	היתרים שניתנו לצורך מניעת פשע או גילוי מבצעו
16,076	16,350	15,906	15,623	13,750	מספרם הכולל של ההיתרים המינהליים שאושרו

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

<sup>263</sup> חוק נתוני תקשורת, סעיף 4.

<sup>264</sup> היתר מינהלי - אישור שמוציאה רשות מינהלית בדבר סמכותה לפי חוק לבצע פעולה.

<sup>265</sup> חוק נתוני תקשורת, סעיף 4(ב).

<sup>266</sup> חוק נתוני תקשורת, סעיף 4(ה)(1).

<sup>267</sup> ביחס למספר ההיתרים המינהליים בשנת 2019 - משטרת ישראל מסרה כי בשנה זו היא החלה להשתמש במערכת ניהול צווים חדשה גם עבור ההיתרים המינהליים. במקביל ההיתרים תועדו גם במערכת הישנה. כתוצאה מכך נוצר מצב של תיעוד כפול בחלק מהאירועים וכן תועדו בדיקות טכנולוגיות במערכת החדשה, דבר אשר גרם לשונות בנתון על אודות מספר ההיתרים המינהליים במסמכי המשטרה השונים. הנתון המופיע בדוח זה ביחס למספר ההיתרים המינהליים בשנת 2019 הוא נתון שנמסר על ידי המשטרה לאחר הפחתת כפילויות ובדיקות תקינות טכנולוגיות.

**מהלוח עולה כי בשנים 2017 - 2021 גדל מספר האישורים להיתרים מינהליים ב-17%. שיעורם של ההיתרים המינהליים מתוך כלל ההיתרים שאושרו בשנת 2021 הוא 28%<sup>268</sup>. מספרם הכולל של ההיתרים המינהליים שאושרו בשנים אלה הסתכם ב-77,705.**

בשנים 2019 - 2021 אושרו 48,332 היתרים מינהליים על ידי קצינים מוסמכים. לבקשת משרד מבקר המדינה ביצעה המשטרה שליפה של מאגר הנתונים הנוגע להיתרים אלו מתוך מערכת ניהול הצווים שבה מנהלת המשטרה גם את ההיתרים המינהליים. להלן תוצאות ניתוח מאגר הנתונים שביצע משרד מבקר המדינה.

**(1) היתרים מינהליים שמועד הוצאתם מוקדם לכאורה ממועד האירועים שבגינם הוצאו:** בעת קבלת דיווח על אירוע חירום שוטרי המשל"ט נדרשים למלא במערכת ניהול הצווים את המועד שבו התקבל האירוע במשטרה<sup>269</sup>. הכרחי לתעד במדויק מועדים אלה כדי שיהיה אפשר לוודא שמתן ההיתר המינהלי היה תקין, ושהוא עומד בדרישות החוק<sup>270</sup>. למשל, תוקפו של ההיתר המינהלי מוגבל ל-24 שעות מרגע הדיווח למשטרה על האירוע<sup>271</sup>. בסיום מילוי טופס האירוע נרשמות במערכת באופן אוטומטי שעת פתיחת האירוע במשל"ט ושעת מתן ההיתר המינהלי.

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

המשטרה מסרה בתשובתה כי 260 מההיתרים שמועד הוצאתם מוקדם אירעו בשנת 2019 - עם עליית המערכת לניהול צווים, בעקבות תקלה טכנית במערכת שתוקנה כבר בשנת 2019. בתקופת ההרצה של המערכת האירועים תועדו במקביל במערכת הישנה ובמערכת החדשה. יתר המקרים אירעו בשנים 2020 - 2021 כתוצאה מתקלות טכניות, אך גם בעניין זה פעלה המשטרה לשם תיקון המערכת. כמו כן היא מסרה כי המערכת עצמה עברה תהליכי אפיון, פיתוח והטמעה נרחבים על ידי המשטרה כדי שהמערכת תעמוד בדרישות החוק ותיתן מענה טכנולוגי נרחב למשטרה לשם ניהול דיגיטלי של הצווים.

**על חטיבת הסייבר לעקוב אחר מועדי ההיתרים כפי שהם מתועדים במערכת ניהול הצווים ולוודא את תקינותם, וכן לאתר תקלות בתיעוד המועדים ולתקן מוקדם ככל הניתן. מומלץ למשטרה להקים ממשק דיגיטלי בין מערכותיה הממוחשבות שבהן מתעדות יחידותיה את האירוע לראשונה לבין 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.**

המשטרה מסרה כי היא רואה חשיבות בקידום תיעוד זמן קבלת האירוע במשטרה במערכות מקבילות וטיפול מקצה לקצה במערכת ניהול צווים של כל השלבים, וכי היא מקדמת תהליכים להקמת הממשק הדיגיטלי המתואר.

**(2) שימוש חוזר בהיתר מינהלי עבור אותם יעדים:** ייעודו של ההיתר המינהלי הוא מתן מענה מבצעי לצורך של המשטרה בקבלת נתוני תקשורת במצבים

<sup>268</sup> בשנת 2021 אושרו 16,076 היתרים מינהליים ו-41,207 צווי בית משפט, ובסך הכול - 57,283. לשם השוואה - ביוני 2012, כשהוגש הדיווח הרביעי מעת כניסת החוק לתוקפו, שיעור ההיתרים המינהליים היה 16% (3,481 היתרים מינהליים ו-17,597 צווי בית משפט).

<sup>269</sup> דיווח על אירוע חירום הדורש מתן היתר מינהלי יכול להתקבל במשטרה במגוון דרכים. חוק נתוני תקשורת, סעיף 4.

<sup>270</sup> לדוגמה - במקרה של אירוע שדווח למשטרה ביום ראשון בשעה 10:00 וניתן היתר מינהלי בעניינו בשעה 14:00, בהתאם לנוהל המשטרה ניתן לתת היתר שיהיה מוגבל עד ליום שני בשעה 10:00.

<sup>271</sup>

המוגדרים בחוק כאשר אין למשטרה שהות מספקת לפנות לבית המשפט לשם קבלת צו שיפוטי. תוקפו של ההיתר המינהלי הוא לפרק זמן של עד 24 שעות. כאשר פג תוקפו של ההיתר המינהלי, והמשטרה צריכה לקבל נתוני תקשורת נוספים, עליה לפנות לבית המשפט לקבלת צו שיפוטי.

**בבקרת קצינים מוסמכים שערך מפקד המשל"ט בדצמבר 2019 במחוז החוף נאמר כי יש להקפיד "שלא לאשר אירוע חירום על מנוי עליו נפתח בתקופה האחרונה אירוע חירום אחר בעבור אותה עילה (בעיקר באירועי פשיעה)".**

**בשנים 2019 - 2021 מתוך 48,332 ההיתרים המינהליים, כ-630 היתרים התבקשו בעניינו של יעד (אחד או יותר) שלגביו כבר התבקש היתר מינהלי קודם (אחד או יותר). היתרים אלה ניתנו בתוך 3 עד 72 שעות ממועד מתן ההיתר הראשון, דהיינו במסגרת הזמן שבו ההיתר הקודם עדיין היה תקף או בסמוך לפקיעתו.**

המשטרה מסרה בתגובה כי היא משתמשת בהיתרים מינהליים תוך הקפדה יתירה ועל פי דרישות החוק והנהלים; היקף ההיתרים המינהליים החוזרים שניתנו בטווח של 3 עד 72 שעות מתוך כלל ההיתרים המינהליים הוא קטן ועומד על כ-2%; ופתיחת היתר מינהלי חדש נעשית בהתאם לשיקול דעת קפדני של הקצין המוסמך. כמו כן, לעמדת המשטרה ייתכנו מצבים רבים באירועי הצלת חיי אדם שבהם קיימת הצדקה חוקית לפתיחת היתר מינהלי חדש בטווח זמן קרוב, לדוגמה במקרים שבהם מתקבל מידע חדש (כגון: הישנות קבלת דיווח על אירועי הצלת חיים אדם), כשאדם נעדר או כשמתרחשת הסלמה באירוע, ועל כן היא אינה מקבלת את הביקורת בנושא זה, והיא תמשיך לפעול ביעילות המקסימלית ובמסגרת החוק. עוד הוסיפה המשטרה כי בשל מצבים אלה היא מקדמת פיתוח במערכת שבאמצעותו יהיה לתפקידן חיווי בעת הזנת היעד באירוע במקרה שבו מדובר בהיתר חוזר לאותו יעד.

**בהתאם לחוק נתוני תקשורת, ההיתר המינהלי מוגבל עד 24 שעות. לאחר מכן, ובהתאם לצורך, על המשטרה לפנות לבית המשפט בבקשה לצו. הוצאת כ-630 ההיתרים המינהליים החוזרים בתוך 72 שעות ממועד הוצאת ההיתר הראשון מעלה חשש כי המשטרה עקפה את הליך הוצאת הצו השיפוטי הנדרש בדין.**

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

החוק קובע כי ככל הניתן ההיתר המינהלי יינתן בכתב<sup>272</sup>. עם זאת, מעצם מהותו של ההיתר המינהלי - הוא ניתן במקרים דחופים, ולכן לא תמיד יתאפשר לקצין המוסמך לתת את ההיתר בכתב בזמן אמת, וייתכן שלנוכח הנסיבות והדחיפות ייאלץ הקצין המוסמך לתת את ההיתר בעל פה. לאחר קבלת ההיתר המינהלי שוטר רשאי לדרוש מחברת תקשורת להעביר למשטרה נתוני תקשורת בהתאם לפרטי ההיתר.

בית המשפט העליון הכיר בחשיבות של תיעוד אירוע בזמן התרחשותו או בסמוך אליו<sup>273</sup>. בנוהל של חטיבת הסייבר משנת 2008 בנושא קבלת נתוני תקשורת הוסדרו ההנחיות בעניין מתן היתרים מינהליים על ידי קצינים מוסמכים. על פי הנוהל, הבקשה להיתר המינהלי וההיתר עצמו יכללו פרטים המפורטים בטופס ייעודי המצורף לנוהל<sup>274</sup> שימולאו על ידי הגורם המבקש והקצין המוסמך בתוך 24 שעות ממתן ההיתר. כמו כן, הקצין המוסמך שנתן היתר מינהלי ידווח על כך בכתב בתוך 24 שעות באמצעות טופס ייעודי לקצין בדרגת נצי"ם שהוסמך לעניין זה. אם הקצין המוסמך אינו יכול לחתום בעצמו על הטופס, יש לפעול לפי ההוראות

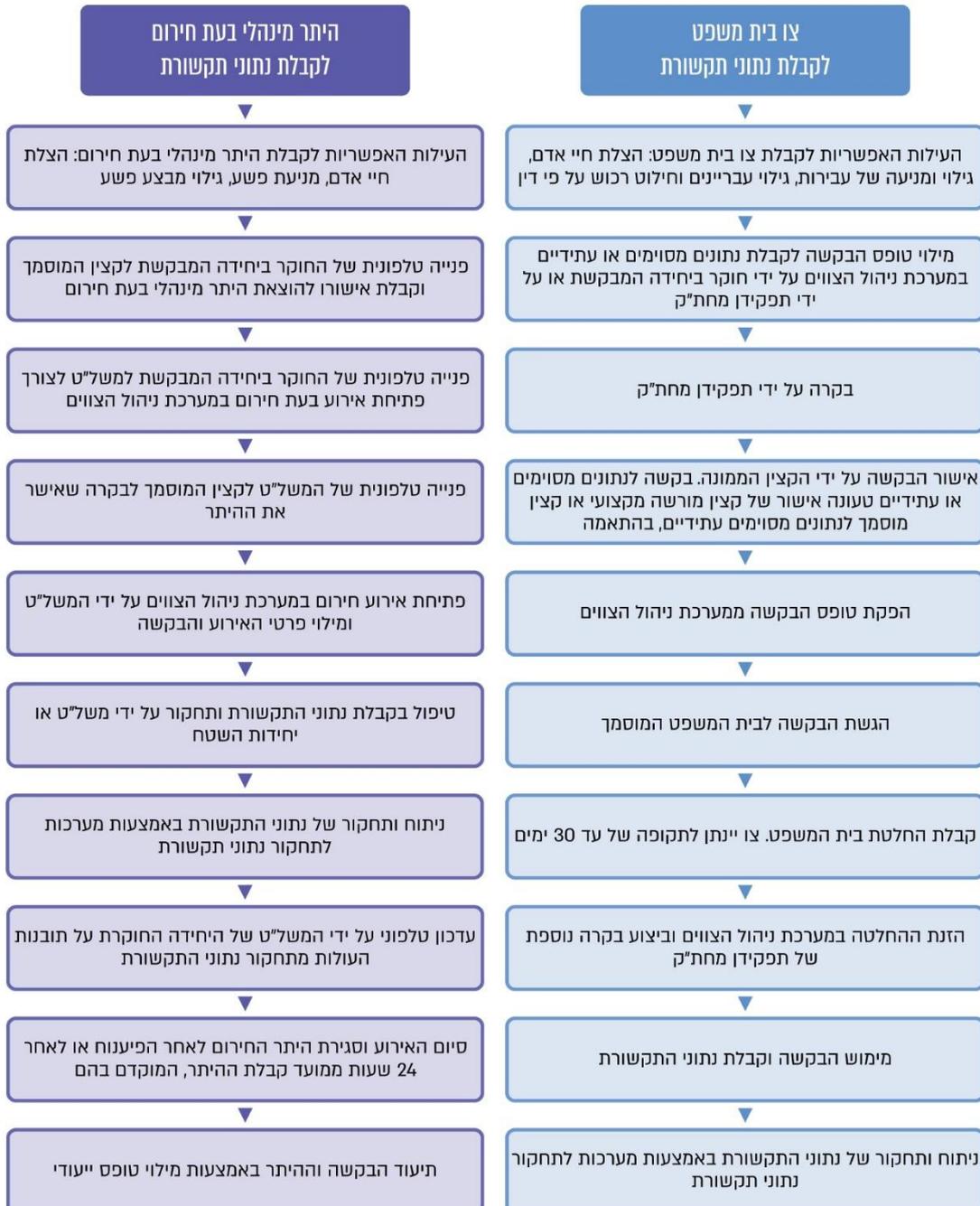
272 חוק נתוני תקשורת, סעיף 4(ב).

273 ע"פ 869/81 מוחמד שניר נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(4), 169 (1984).

274 טופס ייעודי המצורף לנוהל "היתר לקבלת נתוני תקשורת במקרים דחופים בלא צו של בית משפט, ודיווח על מתן ההיתר לקי משטרה שהוסמך לכך על ידי ר' אח"ם (נצי"ם ומעלה)".

המפורטות בנוהל לגבי תיעוד בכתב של כלל הפעולות וההחלטות בנוגע להיתר שניתן. בתרשים להלן תוצג שרשרת האירועים והשלבים בתהליך הוצאת צו בית משפט לקבלת נתוני תקשורת לעומת השלבים בתהליך הוצאת היתר מינהלי לקבלת הנתונים.

תרשים 22: שלבי התהליך להוצאת צו בית משפט ולמימושו לעומת שלבי התהליך למתן היתר מינהלי ולמימושו



על פי חוק נתוני תקשורת ונוהלי המשטרה בנושא, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בפועל, במסלול ההיתר המינהלי כלל הממשקים של המשל"ט מול היחידה החוקרת ומול הקצין המוסמך מתבצעים בעל פה באמצעות הטלפון בלבד, לרבות אישור

הקצין המוסמך למתן ההיתר המינהלי. גם ממשקי היחידה החוקרת מול הקצין המוסמך מתבצעים באמצעות הטלפון.

**נמצא כי אף שבחוק נתוני תקשורת נקבע כי ההיתר המינהלי יינתן, "ככל הניתן בכתב", הרי שבפועל האישורים למתן היתר מינהלי ניתנים מראש על ידי הקצינים המוסמכים רק בעל פה, וכלל הבקשות וההיתרים מתועדים על ידי הקצינים המוסמכים רק בדיעבד 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. על הקצינים המוסמכים להקפיד על מתן ההיתר המינהלי מראש בכתב, ככל שהדבר ניתן בנסיבות המבצעות.**

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא רואה חשיבות רבה בתיעוד כל פעולותיה המתבצעות בנוגע לאירועים הנפתחים במסגרת היתר מינהלי לנתוני תקשורת. לצורך כך היא פיתחה מערכת לניהול צווים המאפשרת תיעוד בזמן אמת של פרטי האירוע בעת קבלת אישור הקצין המוסמך באופן רחב יותר עוד מדרישות החוק. אירועי החירום שבהם נדרש הקצין המוסמך לקבל החלטות מתבצעים על פי רוב בתנאי לחץ או בשטח. על כן לעמדתה לא בכדי איפשר המחוקק מתן היתר שלא בכתב, ולכן היא מתנגדת להמלצת משרד מבקר המדינה להקפיד על מתן ההיתר המינהלי מראש בכתב.

**אומנם תיעוד פרטי האירוע וקבלת אישור הקצין המוסמך נעשים בזמן אמת על ידי המשל"ט. עם זאת, הפרקטיקה של מתן אישור להיתר מינהלי בעל פה ולא בכתב, מקשה להתחקות אחר שיקול הדעת שהפעיל הקצין המוסמך בעת מתן ההיתר המינהלי. בהיעדר תיעוד בכתב של תהליך קבלת החלטות בנושא נבצר מהמשטרה גם לקבל מידע על היקף הבקשות שהיחידות מפנות לקצינים מוסמכים ועל מספר הסירובים של הקצינים המוסמכים לבקשותיהן.**

המשטרה בתשובתה ציינה כי החוק בנוסחו הקיים אינו מחייב אותה לתעד את הסירובים של הקצינים המוסמכים. עם זאת, היא תשקול את עמדתה בעניין זה.

במסגרת הצעת ייעול שנשלחה למטה חטיבת הסייבר באוקטובר 2021 בנושא החלפת הליך האישור הידני המתבצע כיום בהליך ממוחשב נכתב בנוגע לטופס הייעודי הממלא בדיעבד כי קצינים רבים שוכחים למלא את הטופס, ויש צורך למסור להם תזכורות רבות בעניין; קצינים רבים ממלאים את הטופס באופן שגוי; ומצטברים טפסים וקלסרים רבים. במענה של חטיבת הסייבר מנובמבר 2021 על הצעת הייעול האמורה נאמר כי "מתוכנן פיתוח עתידי שיאפשר סגירת מעגל מתודולוגית וטכנולוגית של תהליך ההיתר ואישורו. בהתאם לפיתוח המתוכנן, הבקשה להיתר המנהלי תיפתח במערכת ממוחשבת על ידי החוקר או תפקידן המשל"ט, ותישלח ישירות לשולחן העבודה של הקצין המוסמך וכן לאפליקציה מאובטחת... האישור יתועד במערכת ניהול ההיתרים ויישלח במקביל לנצ"מ המחוזי המאשר".

**במועד סיום הביקורת לא החל הפיתוח הטכנולוגי שיאפשר ליחידה או למשל"ט להעביר את הבקשה בזמן אמת לקצין המוסמך בממשק דיגיטלי ויאפשר לקצין המוסמך לרשום במערכת ממוחשבת את החלטתו, לרבות את נימוקיו להחלטה.**

**כדי להקל על הקצינים המוסמכים לאשר את ההיתר בכתב מוצע למשטרה לאמץ מתכונת פעולה דיגיטלית שבמסגרתה כלל השלבים בהליך מתן ההיתר המינהלי יתועדו בזמן אמת במערכת ממוחשבת ולא באמצעות טופס פיזי. באופן זה תיעוד הליכי אישור ההיתר המינהלי וכן העברתו לנצ"מ שראש אח"ם הסמיך לעניין זה יהיו מהירים יותר וסמוכים למועד מתן ההיתר כנדרש בחוק.**

המשטרה מסרה בתשובתה כי לאורך השנים היא השקיעה רבות באפיון ובפיתוח של המערכות הרלוונטיות, וכי חטיבת הסייבר מקדמת ממשק מקוון שיאפשר לקצינים

המוסמכים למלא את הטופס הייעודי בצורה נוחה ואחידה, אך מהלך זה התעכב בשל מגבלות משאבים. עד להשלמת הפיתוח של הממשק המקוון, מקודם פתרון ביניים שכולל ייעול תהליך מילוי הטופס הייעודי כך שיהיה מובנה במערכת.

## ב. הדיווחים על מתן היתרים מינהליים לשימוש בנתוני תקשורת

### (1) תוצאות בדיקת משרד מבקר המדינה

על פי הנוהל בנושא נתוני תקשורת (וכן הטופס הייעודי המצורף אליו), מתן היתר מינהלי לשימוש בנתוני תקשורת מחייב דיווח (באמצעות טופס ייעודי) על שורה של עניינים ובהם: ציון התאריך והשעה של קבלת הדיווח על האירוע במשטרה וכן ציון התאריך והשעה של הגשת הבקשה ומתן ההיתר; תיאור נסיבות האירוע; ציון העילה למתן ההיתר; פירוט הדחיפות הדורשת היתר מינהלי; תיעוד היעדים וכן סוג הנתונים שלגביהם ניתן ההיתר; מילוי פרטי השוטר מבקש ההיתר; ציון החלטת הקצין המוסמך בדבר הוספת נתונים נדרשים על פי שיקול דעת הגורמים המוסמכים; מילוי מלוא הפרטים הנדרשים על ידי השוטר מבקש ההיתר כאשר הקצין המוסמך לא חותם על הטופס בעת מתן ההיתר; תיעוד הפרטים הנדרשים בנוגע לחתימת הקצין על ההיתר; התאריך והשעה של החתימה על ההיתר וכן חתימה וחתימת של הקצין.

משרד מבקר המדינה ביצע בדיקה מדגמית של תקינות הדיווחים על מתן היתרים מינהליים לשימוש בנתוני תקשורת באמצעות הטפסים הייעודיים לכך. נבדקו 275 טפסים שמולאו על ידי חמישה קצינים מוסמכים במחוז ירושלים בחודשים ינואר 2022 עד מרץ 2023<sup>275</sup>. בבקרה נבחנו 17 נושאים הנדרשים להיות מתועדים ומדווחים כמתחייב על פי הנוהל.

בבדיקה מדגמית 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). ב-38 טפסים היה חוסר של פרט אחד, ואילו בכל יתר הדיווחים (235 דיווחים) היה חוסר של בין 2 ל-11 פרטים. בנייתוח של הנושאים הנדרשים להיות מתועדים ומדווחים בטופס נמצאו ליקויים יסודיים באופן הדיווח לגבי כל אחד מהנושאים 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.

<sup>275</sup> נבדקו טפסים של קצינים מוסמכים במחוז ירושלים ממרחב דוד, מרחב ציון ומרחב קדם.

**תרשים 21: ריכוז הליקויים שעלו בבדיקת משרד מבקר המדינה לגבי תקינות הדיווחים של קצינים מוסמכים במשטרה בדבר מתן היתרים מינהליים לשימוש בנתוני תקשורת**



על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהמשטרה נמסר בתגובה כי היא תבחן את הצורך במילוי כלל הפרטים על ידי הקצינים המוסמכים במסגרת הטופס הייעודי וכן את הדרכים לבצע פיקוח ובקרה הדוקים יותר לאופן מילויים.

**(2) בקרות המשטרה על תקינות הדיווחים למתן היתרים מינהליים לשימוש בנתוני תקשורת**

על פי נוהלי המשטרה, הפיקוח והבקרה על מתן ההיתר המינהלי כנדרש ועל מילוי פרטי ההיתר כנדרש בטופס הייעודי צריכים להתבצע על ידי שני גורמים: חטיבת הסייבר וקציני אח"ם מחוזיים.

בשנת 2021 ביצעו רמ"ד שליטה מבצעית ומפקד המשל"ט בחטיבת הסייבר חמש בקרות בלבד בנושא, בהן נבחנו 126 דיווחים על שימוש בנתוני תקשורת בהתאם להיתרים מינהליים<sup>276</sup>. במסגרת הבקרות נבדק אם יש התאמה בין מספר ההיתרים המינהליים שנתנו הקצינים המוסמכים ובין מספר הדיווחים שניתנו באמצעות הטפסים הייעודיים, וכן התבצע מדגם אקראי של כמה מהטפסים הייעודיים לבחינת אופן מילוי הפרטים.

<sup>276</sup> בינואר 2021 בוצעו בקרות במטה מחוז המרכז ובמחוז הצפון - במחוז המרכז נבדקו 27 טפסים ייעודיים שנתנו חמישה קצינים מוסמכים, ובמחוז הצפון נבדקו 49 טפסים ייעודיים שנתנו עשרה קצינים מוסמכים; בפברואר 2021 בוצעה בקרה במחוז החוף - נבדקו 21 טפסים ייעודיים שנתנו שבעה קצינים מוסמכים; במרץ 2021 בוצעו בקרות במרחב אילת ובמטה לה"ב 433 - במרחב אילת נבדקו 14 טפסים ייעודיים שנתנה קצינה מוסמכת אחת; ובמטה לה"ב 433 נבדקו 15 טפסים ייעודיים שנתנו שלושה קצינים מוסמכים.

בשנים 2017 - 2021 נתנו קצינים מוסמכים במשטרה כ-78,000 היתרים מינהליים לקבלת נתוני תקשורת. נמצא כי בשנים אלו המשטרה ביצעה בקרה מצומצמת מאוד על דיווחי הקצינים המוסמכים על מתן היתרים מינהליים לשימוש בנתוני תקשורת: בשנים 2017 - 2020 ביצעה חטיבת הסייבר שתי בקרות בלבד בנושא זה<sup>277</sup>. נוסף על כך קציני האח"ם המחוזיים אינם מבצעים בקרה על דיווחים אלה<sup>278</sup>.

בשנת 2021 נעשו חמש בקרות שבמסגרתן נבחנו 126 דיווחים על היתרים בלבד. בבקרות עלה כי בבחינת ההתאמה בין ההיתרים המינהליים שניתנו לבין הדיווחים שנמסרו באמצעות הטפסים הייעודיים לא נמצאו 48 מהדיווחים. ב-83% מהדיווחים על ההיתרים שכן נמצאו לגביהם הטפסים (104 מתוך 126) עלו ליקויים יסודיים, כמפורט להלן:

- אי-ציון יעד הבקשה ומספר הטלפון הנייד שלגביו התבקשו נתוני התקשורת.
- היעדר חתימה של הקצין המוסמך על ההיתר.
- אי-ציון מועד החתימה על ההיתר.
- אי-ציון מטרת ההיתר.
- אי-ציון סיבת הדחיפות למתן ההיתר.
- אי-רישום עובדות בעניין האירוע שלגביו ניתן ההיתר.
- זמנים בלתי סבירים בהיתר - ציון שעה זהה לשעת קבלת האירוע במשטרה, לשעת מתן ההיתר (בעל פה) ולשעת מילוי 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 מונעת אפשרות של פיקוח ובקרה ראויים על היבטים מרכזיים בתהליך מתן ההיתרים המינהליים והדיווח עליהם, כפי שנקבעו בחוק נתוני תקשורת ובנוהלי המשטרה. ממצאים דומים עלו גם בבקרה שביצעה המשטרה בנושא בשנת 2021 לרבות ממצאים בדבר היתרים מינהליים שהאישור להם ניתן בעל פה ושלגביהם כלל לא נמצא דיווח כתוב באמצעות הטפסים הייעודיים לכך.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא מייחסת חשיבות רבה לתהליכי פיקוח ובקרה בתחום הסיינט סייבר ובדגש על תחום ההיתרים המינהליים. מדובר בבקרות הכוללות תהליכי עבודה, מערכות טכנולוגיות ובקרות פיקודיות נקודתיות בנוגע לשוטרים במש"ט. כך למשל, בשנים 2017 - 2021 בוצעו 236 בקרות במש"ט במגוון נושאים שונים.

<sup>277</sup> בדצמבר 2019 נערכה בקרת קצינים מוסמכים במחוז החוף; בדצמבר 2020 נערכה בקרת טפסים ייעודיים במחוז ש"י.

<sup>278</sup> בעקבות פניית צוות הביקורת לקבל בקרות על הטפסים הייעודיים שהוציאו בשנת 2021 קציני האח"ם המחוזיים, ביולי 2023 ביצע קצין האח"ם של מחוז הדרום בקרה על טפסים ייעודיים משנת 2021. במסגרת הבקרה נבחן מדגם של טפסים ייעודיים של עשרת הקצינים המוסמכים במחוז הדרום נכון לשנת 2021. בסך הכול נבחנו 98 טפסים ייעודיים. ממצאי הבקרה העלו כי כל הטפסים שנבדקו לא נחתמו כלל על ידי הקצינים המוסמכים אשר נתנו את ההיתרים. כמו כן, נמצאה אי-התאמה בין מספר ההיתרים שניתנו לבין מספרם בדיווחים שבטפסים הייעודיים, וכן נמצאו ליקויים נוספים המפורטים בבקרות המשטרה שנערכו בשנת 2021. בסיכום הבקרה ציין קצין האח"ם של מחוז דרום כי נמצא שמספר הדיווחים של הקצינים המוסמכים לקצין אח"ם מחוזי בנושא ההיתרים שנתנו קטן בהרבה ממספרם לפי הדיווחים שבטפסים הייעודיים, וכי בשנת 2023 מונה רפרנט מחוזי לניהול בקרות מחוזיות.

עם זאת, בהינתן שהקצינים המוסמכים מפעילים שיקול דעת מעין-שיפוטי, אין ב-236 הבקרות שנערכו בשנים 2017 - 2021 על השוטרים והקצינים של המשל"ט כדי להוות תחליף לבקרה הנדרשת גם על דיווחי הקצינים המוסמכים בנוגע למתן היתר מינהלי על ידם. על ראש אח"ם ועל גורמי חטיבת הסייבר לוודא כי הקצינים המוסמכים ממלאים את דרישות החוק והנוהל בכל הנוגע לאופן מתן ההיתר המינהלי והדיווח עליו. מומלץ לחטיבת הסייבר לאמץ התנהלות טכנולוגית שבה כל שלבי הגשת הבקשה לקצין המוסמך ומתן ההיתר יתבצעו באופן ממוחשב כדי לייעל ולשפר את התיעוד והדיווח הנדרשים בנהליה. על חטיבת הסייבר להקפיד על ביצוע בקרה רציפה וקבועה בנושא דיווחי הקצינים המוסמכים על ההיתרים המינהליים ולוודא כי מספר ההיתרים המדווחים זהה למספר ההיתרים המינהליים הניתנים בכל שנה. על קציני האח"ם המחוזיים לבצע בקרות על דיווחי הקצינים המוסמכים המועברים אליהם לאישור, בהתאם לחובתם.

### ג. פערים בהכשרה ובהסמכה של קצינים למתן היתרים מינהליים

חוק נתוני תקשורת נכנס לתוקף ביוני 2008, וביוני 2008 קבע לראשונה מפכ"ל המשטרה 52 תפקידים שהקצינים המכהנים בהם יוסמכו למתן היתרים מינהליים.

ההסמכה אינה אישית ואינה ניתנת לאדם מסוים בציון שמו; היא מיועדת לנושאי תפקידים פיקודיים מסוימים<sup>279</sup> שאליהם יכולות לפנות יחידות חוקרות כאשר נדרש לקבל בדחיפות נתוני תקשורת. זהותם של הקצינים המשרתים בתפקידי הפיקוד מתחלפת, אך ההיתר ניתן למי שישא בתפקיד הפיקודי במועד שבו נדרשת היחידה לקבל היתר מינהלי. לפיכך ההסמכה לתפקיד אינה מושפעת מתחלופת הנושאים בתפקיד<sup>280</sup>.

במכתב ההסמכה נכתב בפירוט כי ההסמכה מותנית בכך שהקצינים המוסמכים הם בדרגת סני"ץ ומעלה, למעט מפקדי מוקדים אשר החוק קובע כי הם יכולים להיות בדרגת רפ"ק. במהלך השנים בוצעו עדכונים ושינויים בתפקידים שבהם הקצינים נדרשים למתן היתר מינהלי, ובהתאם לכך בוצעו שינויים במספר הקצינים שהסמך לצורך זה מפכ"ל המשטרה. נכון לאפריל 2023 מספר הקצינים המוסמכים במשטרה היה 91. מספר ההיתרים המינהליים שאישרו הקצינים המוסמכים בשנת 2021 היה כ-16,000.

**נמצא כי הכשרתם של קצינים מוסמכים למתן היתר מינהלי מסתכמת במצגת<sup>281</sup> שמעביר להם רמ"ד מבצעים בחטיבת הסייבר או מפקד מרכז מבצעים.**

משרד מבקר המדינה השווה בין ההכשרה שניתנת במשטרה לקצינים המוסמכים למתן היתרים מינהליים לקבלת נתוני תקשורת ובין ההכשרה שניתנת לבעלי תפקידים אחרים שעוסקים בתחום נתוני תקשורת. להלן יפורטו ממצאי ההשוואה:

(1) לנוכח חשיבותם הרבה ורגישותם של חלק מנתוני התקשורת, חטיבת הסייבר קבעה כי נדרש מדרג אישורים נוסף, מקצועי ופיקודי, על ידי קצינים, לשם הגשת בקשה לצו שיפוטי, היתר מינהלי, או מימושם בנוגע לנתונים מסוימים.

<sup>279</sup> למשל, במכתב ההסמכה הראשון של המפכ"ל ניתנה הסמכה למי שישא בין היתר בתפקידים אלה: ראשי ימ"רים מרחביים, מפקדי משל"ט ארצי ומחוזיים, קציני אח"ם מרחביים ועוד, ובמכתב ההסמכה מפורטים התפקידים אך לא מצוינים בעלי התפקידים בשמותיהם.

<sup>280</sup> כיוון שחילופי המפקדים הנושאים בתפקידי הקצינים המוסמכים על ידי המפכ"ל אינה גוררת הסמכה חדשה, וכיוון שהמשטרה מסתמכת על ההסמכה הכללית לבעל התפקיד, עם חילופי המפקדים נדרש עדכון של שמות הקצינים במערכת ניהול הצווים, על מנת שבכל רגע נתון הרשימה תהיה מעודכנת ותשקף את המפקדים הנושאים בפועל בתפקידי הקצינים המוסמכים. כמו כן נדרש עדכון הרשאות במערכת ההרשאות המחשובית של המשטרה.

<sup>281</sup> מדובר במצגת של 14 שקפים, אשר רק בארבעה מהם מובא תוכן מקצועי לגבי מתן היתר מינהלי על ידי קצין מוסמך. אין במצגת אזכור או הפניה לנוהל חטיבת הסייבר הרלוונטי המגדיר את הפרוצדורה למתן היתר מינהלי ואת השיקולים למתן היתר מינהלי. כמו כן, במצגת לא מוצגים הטופס הייעודי ואופן מילוי, זאת אף שדיווח הקצין המוסמך נדרש בחוק.

החטיבה קבעה כי לשם מתן האישורים האמורים אותם קצינים - המאשרים הגשת בקשות לנתונים מסוימים - נדרשים לעבור תהליך של הדרכה והסמכה לתפקיד קצין "מורשה מקצועי". תהליך זה כולל קורס מקצועי של שבוע ימים, אשר לאחריו נדרשים הקצינים לעבור תקופת התמקצעות וחניכה של שישה חודשים שבה הם מתנסים בעבודה המעשית מתוקף תפקידם, אך ללא סמכות לאשר בעצמם את הגשת הבקשות לצוים או היתרים מינהליים לקבלת נתונים מסוימים. בסיום ששת החודשים האמורים נדרשים הקצינים לעבור מבחן הסמכה, ורק לאחר מכן הם מקבלים הסמכה לאשר את הצווים הרלוונטיים לתפקידם ולדרגתם. קצינים המוסמכים לאשר הגשת בקשות לצוים לנתונים מסוימים נדרשים לעבור הדרכה על ידי ראש חוליית מחקרי תקשורת שבחטיבת הסייבר, ורק לאחריה הם מוסמכים על ידי ראש החוליה.

(2) גם כאשר מדובר באישור קבלת נתוני תקשורת מסוימים במסגרת היתר מינהלי<sup>282</sup>, החטיבה קבעה כי קציני הצ"ס יוכלו לאשר את קבלת הנתונים המסוימים אם הם יעברו הסמכה רשמית בחוליית מחת"ק ארצי במדור הכוונה מקצועית. ההרשאה למימוש נתוני תקשורת מסוימים תינתן לקציני הצ"ס בתוך חצי שנה מיום כניסתם לתפקיד.

**בביקורת על חסר משמעותי באופן הכשרת הקצינים המוסמכים למתן היתרים מינהליים - הם אינם נדרשים להשתתף בקורס ייעודי או לעבור חניכה. החסר המשמעותי בהכשרת הקצינים המוסמכים בולט במיוחד לנוכח העובדה שקצינים אחרים, שנדרשים במסגרת תפקידם לעסוק באישורים הנוגעים לנתוני תקשורת, מחויבים בהכשרה מקצועית הכוללת השתתפות בקורס או בהדרכה ותקופת חניכה לפני הסמכתם הרשמית לעסוק בנושא. הדבר אינו הולם את מורכבות התפקיד של אישור היתרים מינהליים - פעולה המחליפה למעשה את שיקול הדעת השיפוטי שאמור לאזן בין הצורך המבצעי לבין הימנעות מפגיעה בפרטיות של האזרחים.**

המשטרה מסרה בתשובתה כי הקצינים המוסמכים הם קציני אח"ס מנוסים וותיקים אשר ביצעו תפקידי ליבה במערך האח"ס קודם הגעתם לדרגת סני"ץ ואף עברו קורסים והכשרות רבים. כמו כן, מפקדי המשל"ט הם קציני אג"ס מהתחום, אשר מובהרים להם באופן ספציפי גבולות אחריותם והתבחינים לאישור היתר מינהלי. עוד מסרה המשטרה כי חטיבת הסייבר פיתחה תהליך הסמכה ייחודי עבור הקצינים המוסמכים, שבו כל קצין מוסמך מוזמן למטה החטיבה באופן אישי ומוקדש לו זמן ייחודי לצורך הכשרה הנמשכת שעות מספר. במסגרת ההכשרה מוסבר לקצינים המוסמכים על חוק נתוני תקשורת, על מאפייני האירועים בהיתר המינהלי, על אופן העבודה מול המשל"ט, על סמכויותיהם וחובותיהם בהתאם לחוק, לנהלים וליכולות החטיבה. המצגת מהווה כלי עזר בלבד להסמכה.

**על חטיבת הסייבר לוודא שכל הקצינים המוסמכים עוברים את ההכשרה שנקבעה עם כניסתם לתפקיד. כמו כן 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.**

#### ד. אפקטיביות השימוש בהיתרים המינהליים

בהתאם למושכלת יסוד ולעיקרון בסיסי של המינהל הציבורי (עקרון חוקיות המינהל), רשות מינהלית רשאית לבצע רק פעולות שהיא הוסמכה לבצע מתוקף החוק. עם השנים התגבשה בפסיקה ובספרות המשפטית העמדה כי מדובר בתנאי סף בלבד, וכי גם אם הרשות המינהלית

282 כלומר, איסוף נתוני התקשורת מחברות התקשורת ותחקור של הנתונים.

קיבלה הסמכה חוקית להפעלת סמכות עליה להפעיל סמכות זו באופן מידתי, ראוי והוגן ותוך יצירת איזון נאות בין הפגיעה בזכות ובין הצורך הציבורי<sup>283</sup>.

בחינת הצדקתו של מתן היתר מינהלי לשם קבלת נתוני תקשורת צריכה להתבצע מבעוד מועד, עוד לפני מתן ההיתר, ובמסגרתה צריך הקצין המוסמך לשקול היטב אם אכן מתקיימות הנסיבות המצדיקות מתן היתר מינהלי ולא ניתן להמתין לקבלת צו שיפוטי. בין היתר יש לבדוק אם קיים פער זמנים משמעותי בין מועד התרחשות האירוע ובין מועד קבלת הדיווח על האירוע במשטרה, או בין מועד קבלת הדיווח על האירוע במשטרה ובין מועד הבקשה לקבלת היתר מינהלי, פער שעשוי לעיתים להצביע על היעדר הצדקה למתן היתר מינהלי. כמו כן, במסגרת בחינת ההצדקה לפני מתן ההיתר המינהלי על הקצין המוסמך לשקול את היקף הפגיעה הצפוי בפרטיות בעקבות מתן ההיתר וקבלת נתוני התקשורת.

יעילותו של ההיתר המינהלי יכולה להיבחן רק בדיעבד, לאחר בחינת תרומתם של נתוני התקשורת לפענוח התיק במקרה המסוים שבו ניתן ההיתר<sup>284</sup>. עם זאת, בחינת היעילות צריכה להביא בחשבון פרמטרים רבים נוספים, ובכלל זה המידע שהיה לפני הקצין המוסמך בעת קבלת ההחלטה. כמו כן, מידת היעילות כשלעצמה אינה נקבעת באופן בינרי, המאפשר להכריע באופן מוחלט בין שני ערכים אפשריים בלבד, אלא לפי רצף ערכים בטווח שבין יעיל ללא יעיל<sup>285</sup>.

המשטרה עצמה בוחנת את יעילות קבלת נתוני התקשורת באמצעות ההיתרים המינהליים, ולשם כך היא קבעה מדד של "פענוח סיגינטי"<sup>286</sup>. בעת סגירת אירוע המשל"ט מציין במערכת לניהול צווים לגבי כל היתר מינהלי כיצד האירוע הסתיים: האירוע הסתיים בפענוח סיגינטי; האירוע הסתיים בפענוח על ידי היחידה החוקרת<sup>287</sup>; "המשך עבודה בצווים" - האירוע לא פוענח ואם היחידה מעוניינת להמשיך בקבלת נתוני תקשורת עליה לפנות לבית המשפט לשם קבלת צו נתוני תקשורת. להלן נתוני המשל"ט לגבי יעילות ההיתרים המינהליים שניתנו בשנת 2021.

283 ראו גם: יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית**, עמ' 73 - 82, 169, 171, 230 - 232; יצחק זמיר, **שיקול הצדק בהחלטות מנהליות**, משפט וממשל ז' (תשס"ה), עמ' 623 - 667; בג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מו(5) 404 (1993); עמ"מ 2398/08 **מדינת ישראל - משרד המשפטים נ' אליצור סגל**, פ"ד סד (3) 666 (2011); דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי**, (2010), "שער רביעי - שיקול הדעת המינהלי, מידתיות", עמ' 722 - 792.

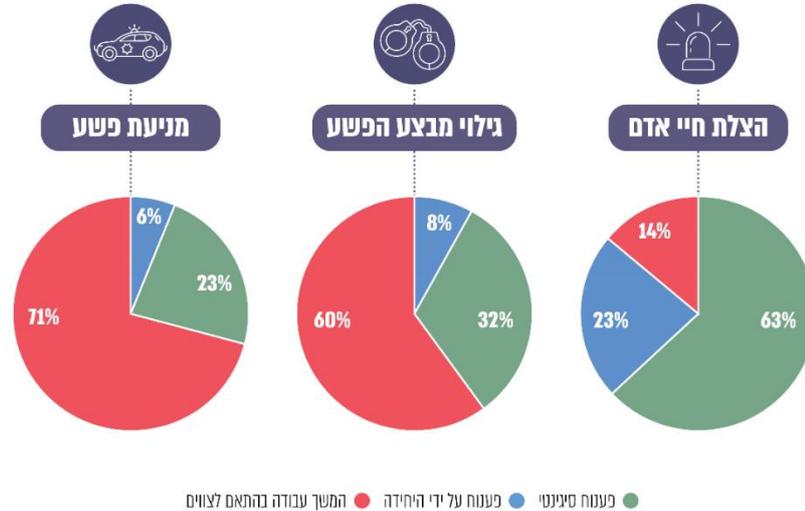
284 באופן דומה עשה צוות הבדיקה בנושא האזנות סתר הבחנה בעניין בחינת ההצדקה של האזנות סתר לבין בחינת היעילות שלהן. על אף ההבדלים בין האזנות סתר לבין נתוני תקשורת, בעניין זה יש דמיון. ראו: **דוח לבנת משיח** (אפריל 2005).

285 יש כמה טעמים לכך: לעיתים נתוני התקשורת מספקים ראשית ראייה או מספקים מידע מודיעיני המאפשרים המשך ביצוע חקירה; לעיתים נתוני התקשורת מאפשרים הפעלת אמצעי חקירה אחרים - כגון האזנות סתר או חיפוש - ואמצעים אלו הם שהובילו בסופו של דבר לפענוח הפרשייה; לעיתים נתוני התקשורת אינם מביאים לפענוח הפרשייה אך מאפשרים לאמת או לשלול אלבי של חשוד; ולעיתים גם אם הנימוק למתן ההיתר המינהלי כיוון למטרה מסוימת בהתאם לחוק ייתכן שנתוני התקשורת ישיגו ראיות ביחס למטרה אחרת.

286 חטיבת הסייבר מגדירה פענוח סיגינטי כתהליך שבו נתוני התקשורת שהתקבלו הובילו לפענוח האירוע ולסיומו, למשל כתהליך שבו נתוני התקשורת הובילו את השוטרים למציאת נעדר ולהצלת חייו, או כתהליך שבו נתוני התקשורת הובילו את השוטרים לחשוד ובכך אפשרו למנוע עבירה מסוג פשע או לגלות את מבצעה.

287 חטיבת הסייבר מגדירה פענוח על ידי היחידה כאירוע שבו היחידה שביקשה את קבלת נתוני התקשורת הצליחה לפענח את המקרה בתקופת תחולתו של ההיתר המינהלי, אך הפענוח בוצע ללא תלות בנתוני התקשורת.

## תרשים 22: נתונים על יעילות ההיתרים המינהליים בהתאם לעילות נתינתם, 2021



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי שיעור ההיתרים המינהליים שניתנו בעילה של מניעת פשע והסתיימו בפענוח סיגינטי הוא 23%, ושיעור ההיתרים המינהליים שניתנו בעילה של הצלת חיים והסתיימו בפענוח סיגינטי הוא 63%.

בסגירת היתר מינהלי המשל"ט מגדיר כל אירוע שלא פוענח כאירוע שבו היה "המשך עבודה בצווים". בפועל סיווג זה אינו מתבסס על אינדיקציה מהיחידה שהיא אכן המשיכה לתחקר את נתוני התקשורת לאחר קבלת צו בית משפט.

מהמשטרה נמסר כי מחלקי השטח הפרוסים במחוזות מחויבים לעבור על כל ההיתרים המינהליים שנפתחו במהלך היממה החולפת ולבצע המשך טיפול לכל האירועים שנסגרו ולא אותר בהם מושא ההיתר. כך מתקיימת רציפות הטיפול הסיגינטי עד לסיום האירוע.

חטיבת הסייבר אינה מתחקרת את האירועים שלא פוענחו אשר ניתן בעניינם היתר מינהלי שנמצא בדעיבד כלא יעיל. יש בכך כדי לפגוע ביכולתם של היחידות והקצינים המוסמכים להפיק לקחים ולהסיק מסקנות בעניין יעילותם של ההיתרים המינהליים, ובכך ניטל מהם כלי שעשוי לייעל את השימוש בהיתרים אלה.

מומלץ לחטיבת הסייבר לאסוף מהיחידות מידע על שימוש בצו בית משפט במקרים שבהם ההיתר המינהלי נסגר לאחר שהאירוע לא פוענח בתוך 24 שעות, כדי שתוכל לתחקר את אותם האירועים שבהם ניתן היתר מינהלי שנמצא בדעיבד כלא יעיל. השילוב של בחינת היעילות והתחקור יאפשר למשטרה להנחות את היחידות השונות בנושא ולייעל את הבקרה עליהן ובכך לצמצם את היקף השימוש בהיתרים מינהליים.



השימוש בהיתרים מינהליים מחייב ניהול קפדני והפעלת שיקול דעת בכובד ראש משום שהיתרים אלו ניתנים על ידי קצינים מוסמכים של המשטרה ומייתרים את הצורך בהוצאת צו שיפוטי ואת בחינת נחיצות קבלת נתוני התקשורת על ידי בית המשפט. מסקירת תהליכי העבודה של הקצינים המוסמכים בבואם לתת היתרים מינהליים לקבלת נתוני תקשורת עלו ליקויים בדפוס פעולתם, ואלו העיקריים שבהם:

- א. מתן היתרים מינהליים חוזרים לקבלת נתוני תקשורת בנוגע לאותו היעד בתוך 72 שעות ממועד קרות האירוע, חלף פנייה לבית המשפט להוצאת צו שיפוטי.
- ב. מתן אישורים לקבלת נתוני תקשורת בעל פה באופן קבוע.
- ג. אי-מילוי פרטים הכרחיים בטופסי הדיווח של קציני משטרה מוסמכים לקבלת היתרים מינהליים, לרבות רישום זמנים בלתי סבירים בהיתר - ציון שעה זהה למועד קבלת האירוע במשטרה, מועד מתן ההיתר (בעל פה) ומועד מילוי הטופס בדיעבד.
- ד. קיום בקרות ספורות על הדיווחים של הקצינים המוסמכים לגבי עשרות אלפי ההיתרים המינהליים שניתנו על ידם בכל שנה.
- ה. חסר משמעותי באופן הכשרת הקצינים המוסמכים לקבל החלטות על הוצאת ההיתרים המינהליים בתחום מורכב זה.

דפוסי עבודה אלה דורשים הקפדה משמעותית על תיעוד תקין של השיקולים שמביאים בחשבון הקצינים המוסמכים ובקרה משמעותית על כך. על המשטרה לפעול למיכון מלא של תהליכי הוצאת ההיתרים המינהליים כך שגם דיווחי הקצינים המוסמכים יתועדו בזמן אמת בצורה דיגיטלית. הדבר יתרום לשקיפות תהליך קבלת החלטות של הקצין המוסמך שבאחריותו לאזן בין הצורך במענה מבצעי מיידי לקבלת נתוני תקשורת ובין השאיפה להימנע מפגיעה בזכות הפרט.