

הפיקוח והבקרה של המשטרה על שימוש בנתוני תקשורת וביצוע האזנות סתר

רקע

החובה לקיים פיקוח ובקרה על פעולות המשטרה בכל הנוגע לביצוע האזנות סתר⁴⁶ ולשימוש בנתוני תקשורת⁴⁷ נקבעה בחקיקה ובתקנות שהותקנו מכוחה. הפיקוח והבקרה הם נדבך הכרחי שאמור לשמש את הדרג הממונה כדי להבטיח שהשוטרים עושים שימוש במערכות בעלות פוטנציאל פגיעה משמעותי בזכויות הפרט באופן מקצועי, וכי הפקודות, התקנות, ההנחיות וההוראות מקוימות כנדרש לצורך קידום פעולות האכיפה. אח"ם וחטיבת הסייבר קבעו בכמה נהלים והנחיות את החובה לבצע פעולות פיקוח ובקרה בתחומי האזנות סתר ונתוני תקשורת, והחטיבה אף ייחדה הנחיית עבודה חטיבתית לנושא זה. בהתאם לנוהלי החטיבה, את פעולות הפיקוח והבקרה נדרשים לבצע הן גורמים מקצועיים מנחים בחטיבה והן גורמים פיקודיים. כמו כן נעשות בקרות בתחומי האזנות סתר ונתוני תקשורת על ידי גורם ביקורת ייצוגי לחטיבה - מדור הביקורת במשטרה.

נתוני מפתח

לכ-30%	ב-130 מתוך 359 (36%)	רקע	רק 3 מתוך 259
ממורשי הגישה למערכות חטיבת הסייבר בשנת 2022 נדרש לעדכן או להסיר את הרשאות הגישה. הותרת הרשאות שאינן נדרשות עוד מאפשרת פגיעה בפרטיות בהיקף נרחב ביותר	מההיתרים המינהליים שניתנו לצורך שימוש בנתוני תקשורת ושנבדקו בבקרה שנעשתה בשנת 2021 היה חסר מידע מלא ותקין, כגון: לא נמצא מסמך המתעד את עצם מתן ההיתר המינהלי; לא נמצא דיווח המתעד את הקשר בין היעדים שלגביהם התבקשו נתוני התקשורת ובין האירוע שלגביו ניתן ההיתר; ולא נמצא דיווח המתעד את כל היעדים שהמשטרה קיבלה את נתוני התקשורת שלהם	נעשתה לשם בחינת תיקון ליקויים שהתגלו בבקרות קודמות, זאת מתוך מאות בקרות שנעשו במהלך השנים בנוגע לביצוע האזנות סתר ולשימוש בנתוני תקשורת ושבמסגרתן עלו ליקויים רבים, חלקם מהותיים, בתחומים כגון אי-הזנת היתרי האזנות סתר קודמים; הוצאת צווי האזנת סתר שלא לצורך אשר אינם ממומשים; והיעדר תיעוד לפעולות תחקור של נתוני תקשורת	בקרות שבוצעו על ידי מטה חטיבת הסייבר בשנים 2019 - 2021 בנוגע לנתוני תקשורת והאזנות סתר נעשו ביחידות המבצעיות בחטיבת הסייבר שעוסקות בפעילות הרגילה ביותר בתחומים אלה. יתר הבקרות התבצעו ביחידות המערך הפרוס

סעיף 6(ו) לחוק האזנות סתר קובע כי המפקח"ל יגיש דוח חודשי ליועמ"ש לממשלה על האזנות סתר שעשתה המשטרה לפי היתר מבית המשפט; סעיף 6(ז) לחוק האזנות סתר קובע כי השר הממונה על המשטרה יגיש דוח שנתי לכנסת בנוגע להאזנות הסתר שביצעה המשטרה.

46

סעיף 4(ה) לחוק נתוני תקשורת קובע כי ראש אח"ם יגיש דוח ליועמ"ש לממשלה בכל רבעון על השימוש שעשתה המשטרה בהיתרים מינהליים לקבלת נתוני תקשורת. תקנה 4 לתקנות מאגר נתוני זיהוי תקשורת קובעת כי מנהל המאגר יבצע פעולות פיקוח ובקרה מזמן לזמן ולפחות אחת לשלושה חודשים. תקנה 5 קובעת הנחיות לעניין כלי בקרה מקוונים למערכות המחשב שבהן יוחזקו המאגרים.

47

תמונת המצב העולה מן הביקורת



מיעוט הבקורות על פעילות היחידות המבצעיות בחטיבת הסייבר - במטה חטיבת הסייבר פועלות יחידות מבצעיות שעוסקות בתחומי נתוני תקשורת, האזנות סתר ותקשורת בין מחשבים. יחידות אלה עוסקות בתחומים הרגישים ביותר הנוגעים לביצוע האזנות סתר ולשימוש בנתוני תקשורת. זאת לצד הפעילות בתחומים אלה המתקיימת במערך הפרוס - תחנות משטרה, ימ"רים⁴⁸, להב⁴⁹433 ויחידות מקצועיות מרחביות⁵⁰. נמצא כי כמעט שלא בוצעו בקורות על פעילות היחידות המבצעיות בחטיבת הסייבר בתחומים האמורים (למעט שלוש בקורות והבקורות על המשל"ט), וכי רובן המוחלט של הבקורות (256 בקורות מתוך 259) שנערכו על ידי הגורמים המקצועיים בחטיבת הסייבר בשנים 2019 - 2021 התבצעו ביחידות המערך הפרוס.



היעדר מעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בבקורות - במאות בקורות שנעשו במהלך השנים על פעילות המשטרה בתחום השימוש בנתוני תקשורת וביצוע האזנות סתר עלו ליקויים רבים, חלקם מהותיים, הנוגעים בשלבי העבודה השונים לאיסוף מידע, להפקתו ולתיעודו. שלא בהתאם לנהלים, חטיבת הסייבר לא קיימה במשך השנים בקורות מעקב כדי לוודא שהליקויים והממצאים שהתגלו בבקורות אכן תוקנו. נמצא שבמקרה יחיד, בשנת 2021, שבו עשתה חטיבת הסייבר בקרה לבחינת תיקון הליקויים שעלו בבקרה קודמת בתחום האזנת סתר משנת 2020, למעט ליקוי אחד, כל הליקויים שהתגלו בבקרה הקודמת לא תוקנו⁵¹ (בשישה מתוך שבעה תחומים לא תוקנו הליקויים).



תוצאות הבקרה על מימוש נתוני תקשורת על ידי יחידות השטח - מבקרה שעשתה החטיבה בשנת 2021 על מימוש ההיתרים המינהליים בידי יחידות השטח עלה כי ב-36% מההיתרים (130 היתרים מתוך 359) חסר מידע מלא ותקין לגבי שורה של תחומים, לרבות מקרים שבהם לא נמצא ביחידות השטח מסמך המתעד את עצם מתן ההיתר המינהלי לקבלת נתוני תקשורת; לא נמצא דיווח המתעד את הקשר בין היעדים שלגביהם התבקשו נתוני התקשורת ובין האירוע שלגביו ניתן ההיתר; ולא נמצא דיווח המתעד את כל היעדים שהמשטרה קיבלה את נתוני התקשורת שלהם. בהיעדר דיווח מלא ותקין המתעד את ההיתרים המינהליים ופרטי היעדים, לא מתאפשרת בחינה ממשית של עמידת המשטרה בהוראות החוק והנוהל. כמו כן, במקרה בו ביקשה המשטרה להוסיף עוד נתונים להיתר המינהלי, לא ניתן לקבוע בוודאות את תקינותו של הצורך המבצעי להוספה זו ואת העמידה בקריטריון המידתיות להוצאת ההיתר המינהלי.



היעדר בקרה מספקת על הצוות הסיגינטי הארצי (צס"ם)⁵² בתחום האזנות סתר - הצס"ם הארצי מבצע את הפעילות הרגישה ביותר בתחום האזנות הסתר. נמצא כי הבקורות שקיימה חטיבת הסייבר בשנים 2018 עד 2021 לגבי הפעילות של הצס"ם הארצי לא היו מעמיקות ומשמעותיות שכן הן כללו בעיקר איסוף של נתונים אינפורמטיביים לגבי ההפעלה של עמדות האזנות סתר. במקרה יחיד, בדצמבר 2017, נעשתה בקרה ממשית שבחנה את כל שלבי תהליך העבודה ואת עמידת הצס"ם הארצי בנוהלי החטיבה. זאת ועוד, במסגרת



ימ"ר - היחידה המרכזית בכל מחוז משטרה לטיפול בפשיעה חמורה.

להב 433 - היחידה הארצית לטיפול בפשיעה חמורה.

יחידות מקצועיות בתחומי השימוש בנתוני תקשורת וביצוע האזנות סתר הפרוסות במחוזות ובמרחבים ונותנות מענה מקצועי בתחומים אלו לפעילות החקירות והמודיעין של יחידות המשטרה במרחב ובמחוז.

הבקרה שנעשתה בשנת 2020 בחנה את תחום האזנות הסתר באחת מיחידות השטח, והיא העלתה ליקויים חוזרים בכל הצווים שנבדקו. ואלה הנושאים שנבדקו בבקרה: אופן כתיבת הנימוקים בבקשות לצו משפט; פירוט ששת השיקולים הנדרשים להיבחן; רישום מספר תיק בית משפט וחותמת שופט על צו האזנת הסתר; סריקת הנספחים והאסמכתאות שהוצגו לשופט; דוח הכולל את הגורמים שלהם הועברו מידעים מתוך תיק האזנת הסתר; אופן הסיווג והמיון של השיחות שהוקלטו; ואופן זיהוי הדוברים. בכל הצווים שנבדקו נמצאו ליקויים בכל אחד מהנושאים שנבחנו בבקרה. הליקוי היחיד שתוקן הוא אופן זיהוי הדוברים. הצס"ם הארצי בחטיבת הסייבר פועל מול המערך הפרוס בתחום האזנות סתר ותקשורת בין מחשבים הן כגורם מטה מקצועי והן כגורם מטה תפעולי מבצע, והוא מרכז את הפעלת הכלים הטכנולוגיים הרגישים ביותר מהבחינה המודיעינית ומהבחינה המבצעית-טכנולוגית בתחום זה.

בקרות אלו לא הייתה התייחסות משמעותית לפערים יסודיים שעלו בהן, כגון איסוף חומרים האסורים לאיסוף על פי חוק.

היעדר בקרות של ראש חטיבת הסייבר על פעילות חטיבת הסייבר ("בקרת מפקד") - במסגרת פקודות המטה הארצי נקבעה חובת המפקד לבצע בקרה שנתית בכל אחת מהיחידות הכפופות לו במישרין. בקרות ראש חטיבת הסייבר רלוונטיות לתחומי האזנות סתר וקבלת נתוני תקשורת שהן פעילויות ליבה של חטיבת הסייבר. בשנים 2018 - 2022 (כולל) לא נעשתה בחטיבת הסייבר בקרת ראש החטיבה למעט בקרה אחת בשנת 2020.



חוסר בבקרות אבטחת מידע על מאגרי מידע בחטיבת הסייבר - חוק נתוני תקשורת מתיר למשטרה להחזיק בשני מאגרי מידע: מאגר הבעלויות ומאגר האנטנות. בשנים 2017 - 2022 לא קיימה המשטרה חלק מהפעולות הנדרשות לפיקוח ובקרה בנוגע לאבטחת המידע של מאגר הבעלויות ומאגר האנטנות כמתחייב בתקנות מאגר נתוני תקשורת, והיא הסתפקה בתיעוד אוטומטי של הפעולות המבוצעות במאגרי המידע הללו. תיעוד הפעולות באמצעות כלי בקרה מקוונים אינו נותן מענה שלם לחובות הפיקוח והבקרה המוטלות על המשטרה בהתאם לקבוע בתקנות.



בקרת הרשאות הגישה למאגרי המידע ולמערכות - בחטיבת הסייבר שתי מערכות מידע מרכזיות - מערכת ניהול צווים ומערכת תחקור נתוני תקשורת וכן שני מאגרי מידע עיקריים - מאגר בעלויות ומאגר אנטנות. מאגרי המידע של חטיבת הסייבר כוללים מידע אישי רגיש על כלל אזרחי מדינת ישראל. להלן הממצאים בתחום זה:



- נוהל אח"ם אינו קובע הנחיות המחייבות ביצוע פעולות פיקוח ובקרה על הרשאות הגישה למערכת ניהול צווים ולמערכת תחקור נתוני התקשורת, ואף אינו מגדיר את הגורמים שעליהם מוטלת האחריות לביצוע הפיקוח והבקרה בהיבט זה. בהיעדר חובה לביצוע הבקרות, מדור מחשוב אח"ם אינו מבצע בקרות בנושא מורשי הגישה למערכות הסייבר.
- המדור נוהג לקבל בקשות למתן הרשאות גישה של משתמשים או לעדכון, והוא מעדכן את ההרשאות בהיבט הטכני, ללא בחינת הבקשות לגופן וללא בחינה של עמידת הבקשות בנהלים שנקבעו בנושא.
- חטיבת הסייבר אינה מבצעת בקרות רציפות ייעודיות לבחינת כלל מורשי הגישה למערכות ולמאגרים לצורך הסרת הרשאות שאינן נדרשות עוד. היעדר בקרה מתמדת להסרת מורשי גישה שהרשאתם אינה הכרחית עוד מאפשר פגיעה בפרטיות בהיקף נרחב ביותר.
- בבקרה שביצעה חטיבת הסייבר בשנת 2016 לצורך הסרת הרשאות של מורשי גישה שאינן נדרשות עוד נמצא כי יש להסיר את הרשאותיהם של כ-23% ממורשי הגישה למאגר הבעלויות (40 מתוך 176). בבקרה שביצעה חטיבת הסייבר בשנת 2022 לבחינת הרשאות הגישה לארבע מערכות מרכזיות של החטיבה נמצא כי יש להסיר או לשנות את ההרשאות לכ-30% ממורשי הגישה (1,216 מתוך 4,067).



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הבקרה המעמיקה שביצעה חטיבת הסייבר בשנת 2017, אשר בחנה את תהליך העבודה בתחום האזנות הסתר על מרכיביו השונים ואת תהליך הפקת התוצרים, וכן בחנה את עמידת הצס"ם הארצי בדרישות הקבועות בנהלים ובהנחיות שקבעה חטיבת הסייבר.

עיקרי המלצות הביקורת

על חטיבת הסייבר לתקן את הנחיותיה כך שיכללו חובת פיקוח ובקרה גם על היחידות המבצעות הפעולות בחטיבה ולבצע בקרות סדירות גם ביחידות אלה.



על חטיבת הסייבר לבצע בקרות מעקב באופן קבוע ושוטף, כנדרש בנהלים, לבחינת תיקון הליקויים שהתגלו בבקרות הקודמות על יחידות השטח.



על חטיבת הסייבר להקפיד על תיעוד מלא של כלל המידע הרלוונטי להיתרים מינהליים, אישורים והשימוש בהם. כמו כן עליה להמשיך לבצע בקרות על יחידות השטח כדי לוודא שהן פועלות בהתאם לדרישות החוק ולנוהלי החטיבה. נוסף על כך מוצע לחטיבה לעשות התאמות טכנולוגיות במערכות הרלוונטיות שבהן מתבצע תיעוד של הוצאת ההיתרים המינהליים לקבלת נתוני תקשורת ומימושם כך שכל השדות שבהם נדרש תיעוד הכרחי יהיו שדות חובה. כך, אם היחידה לא תמלא שדה מסוים, המערכת תחסום את האפשרות של מימוש בקשה לקבלת נתוני תקשורת, וכן יהיה ניתן להוציא באופן מקוון ושוטף דוחות בנוגע להיתרים חריגים.



מוצע כי חטיבת הסייבר תקבע מתודולוגיה שתבטיח קיום בקרות מעמיקות ומשמעותיות על פעילות הצ"ם הארצי בכל הנוגע לעיסוקיו הרגישים בקשר לביצוע תהליך האזנות הסתר על מרכיביו השונים ולתהליך הפקת התוצרים. לצורך כך ניתן להתבסס על הבקרה המעמיקה שנעשתה בסוף שנת 2017. כמו כן על חטיבת הסייבר לקבוע נוהל לטיפול מוקדם בליקויים יסודיים שעלו בבקרות, כגון איסוף מידע ונתונים האסורים לאיסוף לפי החוק.



על ראש חטיבת הסייבר להקפיד על ביצוע הבקרה השנתית שהוא מחויב לבצע על פי פקודת המטה הארצי ולוודא את תיקון הליקויים שנמצאו במסגרתה. כמו כן מומלץ שראש החטיבה יבחן במסגרת הבקרה השנתית את עמידת החטיבה ביעדים ובמטרות שהוגדרו לשנה זאת.



תקנות מאגר נתוני תקשורת מחייבות ביצוע בקרות על אבטחת הגישה למאגר בעלויות ומאגר האנטנות רק על ידי מורשים וכן על השימוש החוקי במאגרי המידע ועל עדכניותם. על חטיבת הסייבר לעמוד בדרישות התקנות ולבצע גם פעולות פיקוח ובקרה מדגמיות מזמן לזמן ולפחות אחת לשלושה חודשים.



על חטיבת הסייבר לבצע בקרות ייעודיות סדירות וקבועות לשם בחינת הליך מתן ההרשאות למאגרי זיהוי נתוני תקשורת ולשם הסרת הרשאות למאגרים ממורשי גישה שהרשאתם אינה נדרשת עוד.



סיכום

ביצוע האזנות סתר ושימוש בנתוני תקשורת הן סמכויות הכרחיות למשטרה לצורך מילוי תפקידיה בעולם טכנולוגי ולמאבקה בפשיעה. עם זאת, הן עלולות להביא לפגיעה בזכויות אדם הנוגעת לאורחות חייהם ולפרטיותם של ישראלים רבים. החובה לקיים פיקוח ובקרה על פעולות המשטרה בכל הנוגע לשימוש בנתוני תקשורת ולביצוע האזנות סתר נקבעה בחקיקה ובתקנות שהותקנו מכוחה. חשיבות הבקרות ביזקה לתחום פעילות זה מקבלת משנה תוקף לנוכח העובדה כי מאגרי המידע של חטיבת הסייבר כוללים מידע אישי רגיש על כלל אזרחי מדינת ישראל.

פרק זה העלה פערים משמעותיים בנוגע לפעולות הבקרה שמקיימת המשטרה על פעילותה בתחום רגיש זה:

1. כמעט שלא בוצעו בקרות על פעילות היחידות המבצעיות בחטיבת הסייבר אף שהן אלה שמקיימות את הפעילות הרגישה והמורכבת ביותר בתחום זה. כמו כן בקרות שהתקיימו על פעילותה של יחידה מבצעית (צס"ם ארצי) שמבצעת פעילות רגישה ביותר בתחום האזנות הסתר לא היו מעמיקות ומשמעותיות.
 2. חטיבת הסייבר כמעט שלא קיימה במשך השנים בקרות מעקב כדי לוודא כי הליקויים שהתגלו בבקרות קודמות שערכה אכן תוקנו.
 3. בשנים 2018 - 2022 לא התקיימו בקרות שנתיות של ראש חטיבת הסייבר (למעט בקרה אחת בשנת 2020).
 4. בקרות שנעשו בתחום ההיתרים המינהליים לשימוש בנתוני תקשורת מצביעות על פערים בהליך מימוש ההיתרים.
 5. המשטרה לא קיימה חלק מהפעולות הנדרשות לפיקוח ובקרה בנוגע לאבטחת המידע של שני מאגרי מידע כמתחייב בתקנות; והיא לא ביצעה בקרות ייעודיות וסדירות בתחום בקרת הרשאות הגישה לשתי מערכות מידע מרכזיות בחטיבת הסייבר.
- שורה של פערים אלו מחייבת נקיטת פעולות משמעותיות מצד המשטרה אשר יבטיחו קיום בקרות שוטפות בכל שנה על כלל הפעילויות המתקיימות בתחומים אלה, תוך תיעודן ומיקודן של הבקרות בקרב היחידות המקיימות את הפעילויות הרגישות ביותר. על חטיבת הסייבר לעגן תהליכי פיקוח ובקרה סדורים גם על היחידות המבצעיות הפועלות בחטיבה וכן על מאגרי המידע והרשאות הגישה למערכות הרגישות של החטיבה.