

## 5. הפיקוח בתחומי האזנות סתר ונתוני תקשורת במסגרת הליך החיסיון של חומרי החקירה

בכל תיק שבו נעשה שימוש בהאזנות סתר ובנתוני תקשורת ונדרש לחסות את שיטת האזנה ותוצריה או את שיטת קבלת הנתונים מוצאות תעודות חיסיון. זכותו של נאשם בפשע או בעוון<sup>314</sup> לעיין בחומרי החקירה ולקבלם לידי מעוגנת בסעיף 74 לחסד"פ<sup>315</sup>. זכות זו מתבססת, בין היתר, על זכותו של הנאשם לחירות ולהליך פלילי הוגן, והיא אף הוכרה כזכות יסוד בעקבות חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו<sup>316</sup>. בית המשפט אינו דן ואינו פוסק על סמך חומר חסוי שאינו בידיעתו של הנאשם, ולכן כאשר מוצאת תעודת חיסיון, התביעה אינה רשאית להשתמש בחומר החסוי, ובית המשפט אינו נחשף אליו, ואף אם הוא נחשף לראיה החסויה, הוא אינו רשאי להסתמך עליה<sup>317</sup>.

תעודת חיסיון היא תעודה הנוגעת לחומר חקירה אשר יש לנאשם זכות לעיון בו אך חומר חקירה זה הוכר כחסוי על פי עילות הקבועות בדין. חומר חקירה זה שנדרש לחסותו יכול להיות גם מידע הנוגע לשימוש שעושה המשטרה בכלים טכנולוגיים להאזנת סתר ולהפקת נתוני תקשורת והתוצרים שהתקבלו מהם. על התעודה חותם השר לביטחון לאומי או הממונה על החסיונות אשר השר אצל לו את סמכותו לעניין זה<sup>318</sup>, והוא חווה בה את דעתו אם גילוי או מסירה של המידע המתואר בתעודה עלולים לגרום לפגיעה בעניין ציבורי חשוב. הקריטריונים לעניין ציבורי חשוב הם בין היתר פגיעה בחיי אדם; פגיעה בשיתוף הפעולה שבין הציבור למשטרה; חשיפת שיטות פעולה ואמצעים של המשטרה; סיכול פעולות חקירה עתידיות; ופגיעה בשיתוף הפעולה שבין המשטרה לבין גופים ציבוריים בארץ ובח"ל. הוצאת התעודה מותנית בכך שהמידע שבה אינו כולל ראייה שיכולה להועיל להגנת הנאשם.

באוגוסט 2016, בעקבות תיקון מס' 75 בחקיקה, נעשו שינויים בנושא חיסיון חומר מודיעיני וראיות חסויות<sup>319</sup>. התיקון יצר הבחנה בין "חומר מודיעיני" לבין סוגי חומרים אחרים שנאספו על ידי הרשות החוקרת, ובכך שאף לצמצם את היקף חומרי המודיעין הנמסרים להגנה במסגרת ההליך הפלילי בלי שהדבר יפגע בהגנת הנאשם<sup>320</sup>.

במסגרת ההחלטה אם לחסות ראייה, מתבצעת בחינה הנחלקת לשלושה שלבים: האחד מתבצע במשטרה, השני ברשות התובעת<sup>321</sup> והשלישי, ככל שהנאשם מבקש זאת, בבית המשפט במסגרת עתירה לגילוי ראייה<sup>322</sup>. את הסיווג הראשוני של חומר החקירה מבצעת היחידה החוקרת במשטרה, אשר ממיינת את החומרים לחומרים שאספה הרשות החוקרת ולחומרים שמקורם ב"רשות

<sup>314</sup> לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977, העבירות מסווגות לפי חומרתן: פשע - עבירה שנקבע לה עונש חמור ממאסר למשך שלוש שנים; עוון - עבירה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה של שלושה חודשים עד שלוש שנים; חטא - עבירה שנקבע לה עונש מאסר שאינו עולה על שלושה חודשים.

<sup>315</sup> **חומר חקירה** - כל חומר שיש לו זיקה ישירה או עקיפה לאישום המיוחס לנאשם ולנאשם זכות לעיין בו.  
<sup>316</sup> בש"פ 1000/05 **חסידי נ' מדינת ישראל**, פ"ד (נט) 385, 391 (2005). פרט לזכותו של הנאשם להליך פלילי הוגן, הפסיקה עמדה על עוד שלושה טעמים שבבסיס הליכי הגילוי והעיון במסגרת סעיף 74 לחסד"פ, והם: זכותו של הנאשם להסדיר את הגנתו ולהיערך כראוי למשפט, הערך של חקר האמת וצמצום פערי הכוחות בין התביעה להגנה (יצחק עמית, **חסיונות ואינטרסים מוגנים - הליכי גילוי ועיון במשפט האזרחי והפלילי** [2021], עמ' 183).

<sup>317</sup> סעיפים 44 - 45 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971. חיסיון לטובת המדינה (סעיף 44 לפקודת הראיות) או לטובת הציבור (סעיף 45 לפקודת הראיות). הוראת אי-הקבילות מכוונת כלפי בית המשפט באופן שגם אם בטעות נמסרה ראייה בניגוד להוראת החיסיון, על בית המשפט להימנע מקבלתה (יצחק עמית, **חסיונות ואינטרסים מוגנים - הליכי גילוי ועיון במשפט האזרחי והפלילי** [2021], עמ' 744).

<sup>318</sup> בהתאם לסעיף 45(א) לפקודת הראיות.

<sup>319</sup> חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 75), התשע"ו-2016, שתיקן גם את פקודת הראיות, תיקון מס' 17, התשע"ו-2016.

<sup>320</sup> הנחית פרקליט המדינה 7.12 בעניין "הגבלת זכות העיון בחומר מודיעיני הנוגע לחקירה" מ-17.7.2016.  
<sup>321</sup> ככלל בפרקליטות או בחטיבת התביעות במשטרה.

<sup>322</sup> בית המשפט אינו הגורם שמחליט אם לחסות ראייה וכיצד יש לסווג את החומר, אלא אם להסיר חיסיון מראיה חסויה וזאת אם מוגשת עתירה לגילוי ראייה.

המודיעין<sup>323</sup>. אם החומרים שאספה הרשות החוקרת רלוונטיים להכרעה במשפט, הם ישמשו ראייה במשפט ויועברו לעיון הנאשם, אלא אם כן תוצא בעניינם תעודת חיסיון<sup>324</sup>.

במשטרה פועל בכפיפות לאח"ם מדור חסיונות, שמתפקידו - הטמעת מדיניות פרקליטות המדינה והאח"ם בתחום החסיונות בקרב הגורמים המקצועיים העוסקים בכך בכל יחידות המשטרה לצורך החלת מדיניות אחידה בכלל היחידות. המדור מטפל גם בהכנת תעודות החיסיון בעניינם של כלל התיקים הפליליים והאזרחיים שבהם קיים חומר משטרתי שיש להוציא לגביו חיסיון לטובת הציבור<sup>325</sup>.

לאחר שהחומר מועבר לפרקליטות (או לרשות תובעת אחרת, כגון חטיבת התביעות במשטרה) על הפרקליט לבחון את הסיווג של חומר החקירה, שנקבע על ידי הרשות החוקרת, ובאחריותו לוודא כי זהו הסיווג הנכון. ככלל, ועוד לפני הגשת כתב אישום, מתקיימת ישיבת חסיונות בראשות פרקליט המחוז או גורם בכיר אחר בתביעה שהוסמך לכך, ובה מוצגת עמדת הפרקליטות בנוגע לסיווג החומרים ולהוצאת התעודה. עמדה זו היא המסכמת את עמדת הפרקליטות בעניין זה, ועל פיה ינהג התובע בתיק<sup>326</sup>. אם נמצא שיש מקום להוציא תעודת חיסיון, התעודה נחתמת על ידי השר במשרד לביטחון לאומי או על ידי הממונה על החסיונות במשרד. נאשם המבקש להסיר את החיסיון על חומר החקירה רשאי לעשות זאת במסגרת הגשת עתירה לגילוי ראייה לבית המשפט<sup>327</sup>.

## **5.1 מעקב אחר הנתונים בדבר הטלת חסיונות בתיקי הפרקליטות ובתיקי חטיבת התביעות**

הפרקליטות והתביעה המשטרית הן הזרועות העיקריות של התביעה הכללית. הפרקליטות פועלת במשרד המשפטים באמצעות הלשכה המרכזית שלה ובאמצעות פרקליטות המחוז, והתביעה המשטרית פועלת באמצעות יחידות התביעה, הכפופות לראש יחידת התביעות במשטרה. חלוקת התיקים בין הפרקליטות לבין המשטרה קבועה בחסד"פ, והיא מתבססת על חומרת העבירה<sup>328</sup>. בשנים 2020 - 2021 הגישה הפרקליטות במוצע כ-4,300 כתבי אישום בשנה<sup>329</sup>. חטיבת התביעות מטפלת בכ-90% מהתיקים הפליליים בשנה, ובשנים 2020 - 2021 היא הגישה

<sup>323</sup> "רשות מודיעין" בהתאם להגדרה בחסד"פ היא: גוף או יחידה במערך המודיעין של המשטרה, המחלקה לחקירות שוטרים, צבא הגנה לישראל, משטרה צבאית חוקרת, שירות בתי הסוהר, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, רשות המיסים ורשות התחרות. נוסף על גופים אלו הכיר פרקליט המדינה במערך האיסוף היומנטי (כלל המידע הנאסף ממקורות אנושיים) והטכנולוגי (כולל את המידע הנאסף על ידי חטיבת הסיינט ומערכי הסיינט סייבר) ובמערך האיסוף של היחידות המיוחדות במשטרה כ"רשות מודיעין" (הנחית פרקליט המדינה מס' 7.12 בנושא: "הגבלת זכות העיון בחומר מודיעיני הנוגע לחקירה").

<sup>324</sup> חומר שנאסף על ידי רשות המודיעין נחלק לשלוש קבוצות עיקריות: (א) חומר מודיעיני שהוא ב"ליבת האירוע" בהתאם לאחד מארבעת התבחינים המפורטים בסעיף 74(א)(2) לחסד"פ (ב) חומר מודיעיני שהנאשם זכאי לעיון בו ואין מניעה להעבירו לעיון הנאשם כיוון שאין בו מידע העלול לפגוע בעניין ציבורי חשוב; (ג) חומר מודיעיני שיש לנאשם זכות לעיון בו, אך לדעת הרשות החוקרת יש להוציא לגביו תעודת חיסיון.

<sup>325</sup> במדור שתי חוליות: חוליה מחוזית וחוליה ארצית. בחוליה המחוזית משרתים ממוני חסיונות מחוזיים שהם נציגי מדור חסיונות במחוזות, ובין תפקידיהם: השתתפות פעילה בישיבת החסיונות, הכנת פרוטוקול הישיבה וכן הכנת תעודות החיסיון בכלל תיקי המחוזות. תפקידיהם של קציני מדור חסיונות בחוליה הארצית הוא הכנת תעודות החיסיון בתיקי החקירה של היחידות הארציות כגון להב 433 ומג"ב, פיקוח על אופן הכנת תיק החיסיון וטיפול בחומרים לחיסיון על ידי קציני החסיונות ביחידות האופרטיביות.

<sup>326</sup> יצחק עמית, חסיונות ואינטרסים מוגנים - הליכי גילוי ועיון במשפט האזרחי והפלילי (2021), עמ' 752. כך גם נקבע בפקודת המטה הארצי בעניין "תעודות חיסיון - הכללים וההנחיות להגשת הבקשה" מ-1.4.12, בהתעורר מחלוקת בין התובע לקצין החקירות הממונה בשאלה אם חומר מסוים נחשב חומר חקירה או חומר חיוני להוכחת אשמת הנאשם או להגנתו של הנאשם, עמדת התובע היא המחייבת.

<sup>327</sup> הדיון בעתירה לגילוי ראייה שמגיש הנאשם מתקיים במעמד צד אחד ובו מציגה התביעה את החומרים החסויים לראשונה לפני בית המשפט הדין בתיק. בית המשפט בוחן את האיוון בין הפגיעה ב"עניין ציבורי חשוב" לבין הגנת הנאשם. אם בית המשפט משתכנע כי יש בחומר החסוי כדי לפגוע בפגיעה מהותית בהגנת הנאשם, ייטה בית המשפט לחשוף את חומרי החקירה המבוקשים. במקרה זה, שבו הוחלט לחשוף את החומרים, אין לתביעה אפשרות לערוך על החלטת השופט לגלות את הראיה, והיא צריכה להחליט אם לחשוף את החומר החסוי לפני ההגנה או לחזור בה מכתב האישום, דבר שמשמעו זיכוי הנאשם.

<sup>328</sup> הפרקליטות הפלילית מטפלת בכ-10% מהתיקים הפליליים בישראל הנוגעים לעבירות החמורות שבספר החוקים, ובכללן עבירות המתה, עבירות הונאה, עבירות מין ועבירות אלימות חמורות.

<sup>329</sup> פרקליטות המדינה, סיכום שנתי לשנת 2021 (פורסם בשנת 2022).

בממוצע כ-34,000 כתבי אישום בשנה<sup>330</sup>. מתחילת שנת 2020 עד אמצע שנת 2022 אישר הממונה על החסיונות במשרד לביטחון לאומי כ-20,000 תעודות חיסיון (כ-8,000 תעודות בשנה) וחתם עליהן.

#### א. הריכוז והניתוח של נתונים בדבר תעודות החיסיון שהוציאו גורמי התביעה

מסד נתונים המאפשר איתור וניתוח של נתונים הוא כלי ניהולי נחוץ בכל מערכת מקצועית העוסקת במסגרת פעילותה השוטפת בעניינים רגישים. בית המשפט העליון עמד בשנת 2016 על חשיבותו של מסד נתונים איכותי המסייע לבחון אם זכות כגון הזכות לשוויון נפגעה וכן תורם לשקיפות באופן כללי ובכך מאפשר דיון ציבורי בסוגיות חשובות<sup>331</sup>. מדור חסיונות, כאמור, מטפל בכלל הכנת תעודות החיסיון במשטרה. בהיעדר מסד נתונים ממוחשב במדור, צוות הביקורת קיבל ממנו נתונים הכוללים רק את מספר התיקים<sup>332</sup> שטופלו בו בשנים 2018 - 2022, בפילוח לפי גורמי התביעה, כמוצג בתרשים שלהלן.

תרשים 23: פילוח מספר התיקים שטופלו במדור חסיונות לפי גורמי התביעה, 2018 - 2022



על פי נתוני מדור חסיונות במשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* גורמי תביעה בגופים אחרים כגון רשות המיסים ורשות הטבע והגנים.

מהתרשים עולה כי מדור חסיונות במשטרה טיפל בכל אחת מהשנים 2018 - 2022 בממוצע בכ-7,850 תיקי חסיונות, כ-6,000 (76%) מהם תיקים של חטיבת התביעות, כ-1,800 (23%) תיקים של הפרקליטות וכ-70 (1%) תיקים שמקורם בגורמי תביעה אחרים<sup>333</sup>.

**נמצא כי המשרד לביטחון לאומי, המשטרה ומשרד המשפטים לא ריכוזו וניתחו נתונים בדבר תעודות החיסיון שהוצאו, ובכלל זה נתונים על מספר התעודות שהוצאו, על העבירות שעליהן נסבו התיקים שבהם הוצאו תעודות החיסיון ועל גורם התביעה שהוציא את תעודות החיסיון (התביעה המשטרית, הפרקליטות או גורם אחר). עוד עלה כי המידע בתחום זה**

<sup>330</sup> משטרת ישראל, **השנתון הסטטיסטי לשנת 2021 (2022)**. חטיבת התביעות מטפלת בעיקר בעבירות פגיעה בסדר הציבורי ובאיכות חייו של הפרט, ובכלל זה גניבה, גניבת רכב, פריצה לבתי מגורים ולבתי עסק, עבירות סמים, קטטות והפרעות ברחובות ובמוסדות, איומים, מטרדי רעש, חסימת גבול והסגת גבול.

<sup>331</sup> רע"ב 8858/15 סיבוני נ' שירות בתי הסוהר (פורסם במאגר ממוחשב, 3.8.16) (באמרת אגב).

<sup>332</sup> ייתכנו מצבים שבהם נקלטו תיקים במדור אולם לאחר בחינתם הוחלט שאין מקום להוצאת תעודת חיסיון בעניינם, ולחלופין גורמי התביעה הגיעו להסדרי טיעון בסמוך למועד קליטת התיק במדור, ובכך מתייתרת הוצאת תעודת החיסיון.

<sup>333</sup> כגון רשות המיסים ורשות הטבע והגנים.

אינו נשמר כמסד נתונים במערכת ממוחשבת באופן המאפשר לנתחו ולעקוב אחר הנתונים והמגמות בעניינו.

איסוף הנתונים, עיבודם וניתוחם יש בהם כדי להבטיח שהוצאת תעודות חיסיון לא תפגע בזכותם של הנאשמים להליך פלילי הוגן. כמו כן ניתוח הנתונים והמגמות בתחום זה יאפשר קיום דיון ציבורי בנושא.

מוצע כי המשטרה והמשרד לביטחון לאומי יקימו וינהלו מסד נתונים ממוחשב מלא ואמין שבו ירוכז כל המידע בדבר תעודות החיסיון שהוצאו, סוגי החסיונות, העבירות שעליהן נסבו התיקים שבהם הוצאו תעודות החיסיון ונתונים על גורמי התביעה שהוציאו את התעודות. מסד נתונים זה יוכל לשמש את מקבלי ההחלטות בתחום במדור חסיונות באח"ס, את הממונה על החסיונות במשרד לביטחון לאומי ואת פרקליטי המחוזות.

המשטרה כתבה בתשובתה כי המידע בתחום זה נשמר כמסד נתונים פנימי וממוחשב אשר אינו מתממשק עם מערכות אחרות של המשטרה, וכי בימים אלה היא מפתחת (במדור טכנולוגיות) מערכת טכנולוגית חדשה (שגרסה ראשונה שלה צפויה לעלות בשנת 2025) שתסנכרן בין המערכות השונות במשטרה ותפיק את רשימת כל החומר ואת תעודת החיסיון הממוחשבת.

השר לביטחון לאומי כתב בתשובתו ממאי 2025 כי המשטרה מפתחת מערכת טכנולוגית חדשה שתפיק את כל החומר ואת תעודת החיסיון באופן ממוחשב. יחד עם זאת יש להדגיש כי תעודות חיסיון מוצאות בכל מקרה ומקרה לגופו, בהתאם לעובדות הספציפיות של המקרה וחומרי החקירה הקונקרטיים.

## ב. נתונים בדבר השימוש שעשו הפרקליטות והמשטרה בתעודות חיסיון במסגרת כתבי אישום שהן הגישו לבתי המשפט

בכל תיק שבו נעשה שימוש בהאזנת סתר ונדרש לחסות את שיטת ההאזנה ואת האמצעים לביצועה מוצאת תעודת חיסיון. לעיתים נדרש חיסוי גם על צווי האזנת סתר, ובכלל זה על נימוקי הבקשה שהוגשה לבית המשפט להוצאת צו ועל הנימוקים שעליהם הסתמכה ההחלטה. להלן דוגמאות לניסוחים אופייניים בתעודות החיסיון בכל הנוגע להקלטת שיחות טלפוניות, לבקשות להאזנות סתר ולבקשות לקבלת נתוני תקשורת:

(1) "כל פרט או מידע שעניינם: השיטה, האמצעים ואופן הביצוע הטכני ששימשו בביצוע ההקלטות וההאזנות לשיחות טלפוניות במהלך החקירה בתיק זה, למעט המידע המתייחס לתקינות מכשירי ההקלטה, לתקינות מדיית ההקלטה ולפעולות שנעשו בקשר אליהם."

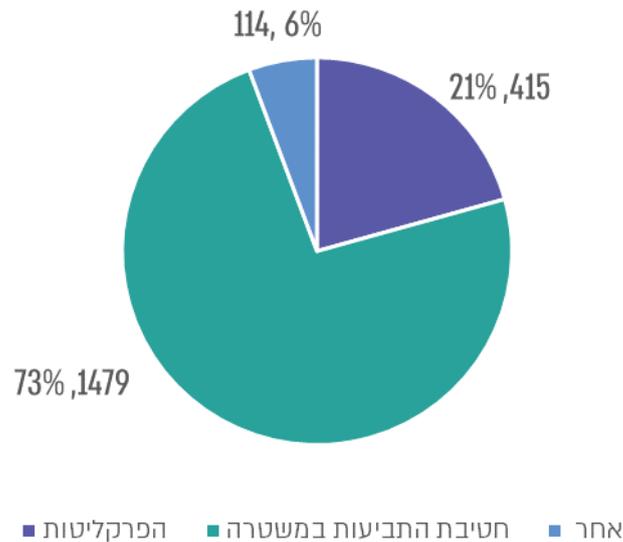
(2) "כל פרט או מידע שיש בו לגלות חלק מתוכן של בקשות להאזנות סתר, כמפורט להלן (וכאן בא פירוט הבקשות שהוגשו לבית המשפט)."

(3) "כל פרט או מידע שיש בו לגלות מהותם של נתוני התקשורת המסומנים א' ו-ב', המופיעים בבקשות ובהחלטות למתן צו לקבלת נתוני תקשורת שמספריהם מפורטים להלן, לרבות פרטי הנתונים ותוצריהם (וכאן בא פירוט הבקשות וההחלטות)."

צוות הביקורת קיבל ממדור חסיונות במשטרה העתק של כל תעודות החיסיון שאושרו ונחתמו על ידי הממונה על החסיונות במשרד לביטחון לאומי מינואר 2020 ועד יוני 2022, שמספרן הכולל כ-20,000 (כ-8,000 תעודות בשנה).

בהיעדר מסד נתונים רלוונטי של המשטרה, משרד מבקר המדינה פילח את הנתונים של 2,008 מתעודות החיסיון שהעבירה לו המשטרה (כ-10%), שנבחרו באופן אקראי, והם מוצגים להלן בתרשים ובלוח:

תרשים 24: שיעור תעודות החיסיון בפרקליטות, בחטיבת התביעות במשטרה ובגופים אחרים<sup>334</sup> (באחוזים)



על פי תעודות החיסיון שהתקבלו ממדור חסיונות במשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הדוגמאות שנבדקו (כ-10% מכלל תעודות החיסיון) מעידות כי הוטל חיסיון על המידע ב-415 מהתעודות שנוהלו בפרקליטות (כ-21%), על המידע ב-1,479 מהתעודות שנוהלו בתביעה המשטרית (כ-73%) ועל המידע ב-114 מהתעודות שנוהלו בגופי תביעה אחרים (כ-6%).

כאמור, מספרם הממוצע של כתבי האישום שמגישה הפרקליטות הוא כ-4,300 בשנה, וחטיבת התביעות מגישה בממוצע כ-34,000 כתבי אישום בשנה. מהתרשים שלעיל עולה כי כ-21% מכלל תעודות החיסיון שנדגמו נוהלו בפרקליטות, וכ-73% נוהלו בחטיבת התביעות. בחישוב אריתמטי ניתן לשער כי מינואר 2020 ועד יוני 2022 הוצאו מדי שנה תעודות חיסיון בנוגע לכ-1,680 מכתבי האישום שהגישה הפרקליטות (39%) ולכ-5,840 מכתבי האישום שהגישה חטיבת התביעות (17%)<sup>335</sup>.

לוח 22: פילוח תעודות החיסיון\* שנדגמו בחלוקה להאזנות סתר\*\*, נתוני תקשורת וזהות אדם\*\*\*

זהות אדם	נתוני תקשורת	האזנות סתר	סך כל התעודות שנדגמו	רשות התביעה
208 (50%)	195 (47%)	52 (12%)	415	הפרקליטות
1,104 (75%)	206 (14%)	34 (2.3%)	1,479	חטיבת התביעות במשטרה

על פי תעודות החיסיון שהתקבלו ממדור חסיונות במשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* לעיתים בתעודה אחת חסיונות כמה עילות חיסיון, למשל גם האזנת סתר וגם זהות אדם.

\*\* במסגרת חיסיון על האזנת סתר ניתן להטיל חיסיון על האמצעים שבהם בוצעה האזנת הסתר, על תוכן הבקשות להאזנת סתר או על המידע שהתקבל בהאזנת סתר, על כל הגורמים יחדיו או על חלקם.

\*\*\* חיסיון זהות אדם הוא חיסיון על זהות אנשים אשר, בין היתר, מסרו למשטרה מידע על שוטרים אשר ביצעו פעולות חסיונות במהלך החקירה כגון פעולות עיקוב או דיווחו למשטרה על זהותם של שוטרים אלה.

מהנתונים שבלוח עולה כי בתעודות שנדגמו, שיעור החסיונות על האזנות סתר ונתוני תקשורת בתיקים המנוהלים בפרקליטות גדול פי כ-3.5 משיעורם בחטיבת התביעות; לעומת זאת,

כגון רשות המיסים ורשות הטבע והגנים.

דרך החישוב בפרקליטות: 21% מתוך 8,000 = 1,680. 39% = 1,680/4,300. דרך החישוב בחטיבת התביעות: 73% מתוך 8,000 = 5,840. 17% = 5,840/34,000.

334

335

שיעור תעודות החיסיון על זהות אדם בתיקים המנוהלים בחטיבת התביעות במשטרה גדול פי כ-1.5 משיעורם בפרקליטות.

בהיעדר מסד נתונים של גורמי התביעה בנוגע לתעודות החיסיון שהוצאו בשנים האחרונות ריכז משרד מבקר המדינה נתונים על כלל תעודות החיסיון שהוצאו בשנים 2018 - 2022 וניתח את הנתונים על בסיס מדגם אקראי של 10% מהתעודות. על סמך המדגם וניתוח הנתונים ניתן להניח שב-39% מכתבי האישום שמגישה הפרקליטות מוצאות תעודות חיסיון, וכי ב-47% מהתעודות המידע החסוי נוגע לנתוני תקשורת ובכ-12% מהתעודות נחסה מידע על האזנות סתר. עוד עלה מהניתוח כי ב-17% מכתבי האישום שמגישה חטיבת התביעות של המשטרה מוצאות תעודות חיסיון.

בשל ההשלכות שיש לתעודות חיסיון על ההליך הפלילי וכדי להבטיח שהוצאת תעודת חיסיון לא תכרסם בזכותו של הנאשם להליך פלילי הוגן, מוצע כי המשטרה באמצעות מדור חסיונות, וכן הפרקליטות והמשרד לביטחון לאומי באמצעות הממונה על החסיונות, יאספו את מלוא הנתונים בנושא זה לצורך ניתוחם בהיבטים שונים. כמו כן מומלץ כי נתונים אלו בדבר שיעור כתבי האישום שבהם מוצאות תעודות חיסיון ובדבר סוגי החסיונות יפורסמו לציבור.

המשטרה כתבה בתשובתה כי תעודת החיסיון היא מסמך משפטי שמוצא במסגרת הליך משפטי פרטני שמעוגן בחוק. את התעודה מוציאים הגורמים הרלוונטיים תוך איזון בין האינטרס הציבורי ובין זכותו של הנאשם להליך פלילי הוגן, והוא כולל מנגנוני פיקוח ובקרה מדויקים. עוד כתבה המשטרה כי עם הקמת מסד הנתונים הרחב במסגרת המערכת הטכנולוגית החדשה שתכלול גם נתונים בדבר סוגי חיסיון (הצפי להעלאת הגרסה הראשונה-2025), היא תבחן את פרסום הנתונים והיקפם.

משרד המשפטים כתב בתגובתו כי הממונה על החסיונות במשרד לביטחון לאומי הוא הגורם הריכוזי שיכול לייצר תמונת רוחב כלל-ארצית בנוגע לנושאי החסיונות. עוד כתב משרד המשפטים בתשובתו כי לפי נוהלי המשטרה כל אימת שמתבקשת תעודת חיסיון לפי פקודת הראיות, מצורף לבקשה כתב האישום שהוגש או שעומד להיות מוגש, כך שבידי המשרד לביטחון לאומי יכולה להיות תמונה רחבה על סוגי העבירות והתיקים, סוג החיסיון והיקפו.

המשטרה והפרקליטות מפרסמים נתונים סטטיסטיים. פילוח הנתונים בתעודות החיסיון בהתאם לסוג החסיונות ופרסומם במסגרת הדוחות השנתיים של המשרד לביטחון לאומי יספקו תמונת מצב מלאה בסוגיית החיסיון המוטל על האזנות סתר ועל נתוני תקשורת במסגרת ההליך הפלילי ויאפשרו קיום דיון ציבורי בנושא.

## ג. חיסיון על האזנות סתר לתקשורת נתונים שבהם נעשה שימוש בכלים טכנולוגיים

בהליך הוצאת תעודת חיסיון, בשלב שלפני הוצאת התעודה, מתקיימת ישיבת חסיונות בראשות פרקליט המחוז או גורם בכיר אחר בתביעה שהוסמך לכך, ובה מוצגת עמדת הפרקליטות בנוגע לסיווג החומרים ולהוצאת התעודה. בשלב זה חשוב ביותר שפרקליט המחוז יכיר את הכלים הטכנולוגיים שבהם השתמשה המשטרה, ובכלל זה את יכולותיהם ותוצריהם של הכלים, כיוון שאם הם שימשו להפקת מידע אשר יכול לשמש להגנת נאשם, לא ניתן לחסות את המידע ויש להביאו לידיעתם של הנאשם ובאי כוחו.

צוות מררי כתב כי בתהליך הבחינה של תעודות החיסיון מובא דבר השימוש בכלי ובתוצריו לפני פרקליט המחוז וכן לפני מנהל המחלקה בפרקליטות המדינה או גורם בכיר אחר בתביעה שהוסמך לכך. לפי עמדת צוות מררי, יש לדווח לא רק לפרקליט המחוז אלא גם לפרקליט הרלוונטי המטפל בתיק על האפיון הכללי של הכלי הטכנולוגי שבו נעשה שימוש.

מהמסמכים שבחן צוות הביקורת עלה כי במסגרת ישיבה שהתקיימה ב-20.7.22 נחשפו גורמי הפרקליטות המעורבים בהוצאת תעודות חיסיון לכלים טכנולוגיים הטעונים טיפול מיוחד בהיבטי חיסיון, ובכלל זה שני כלים. בישיבה השתתפו נציגי הפרקליטות והמשטרה שהציגו את הכלים. רשימת הכלים הטכנולוגיים שהוצגה הועברה למשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), לפרקליטי המחוזות, למנהלי המחלקות בפרקליטות ולפרקליטים שמונו בידי פרקליטי המחוזות לטיפול בחסיונות מיוחדים. בסיכום הדיון נכתב כי אם יתווסף כלי לרשימה, חטיבת הסייבר תעדכן בכך את הפרקליטות.

מחלקת הסייבר בפרקליטות בדקה תיקים שהתקבלו מהמשטרה בכל מחוזות הפרקליטות, ובדיקתה העלתה כי נכון למרץ 2022 הוגשו כתבי אישום הנוגעים לשימוש בכלי טכנולוגי להאזנה לתקשורת בין מחשבים במאות יחידות של תיקים. משמע שהיה על פרקליטי המחוז שדנו באותם תיקים במסגרת ישיבת החסיונות להכיר את השימוש שעשתה המשטרה בכלי טכנולוגי מסוים.

צוות הביקורת ביקש לעמוד על מידת ההיכרות של פרקליטי המחוזות והפרקליטים המטפלים בתיקים שמתקבלים מהמשטרה עם היכולות הטכנולוגיות של המשטרה, וזאת כדי להבין אם וכיצד מידע זה מובא בחשבון במסגרת השיקולים הנוגעים להחלטות על הטלת חיסיון, ובכלל זה שיקולי הגנת נאשם. לצורך כך נפגש צוות הביקורת עם שני פרקליטי מחוזות, מנהל מחלקת הסייבר בפרקליטות, שני מנהלי מחלקות (פלילי) ופרקליטים פליליים מכל מחוזות הפרקליטות, אשר אמונים בפועל על קליטת תיקי החקירה מהמשטרה ועל טיפול בבקשות החיסיון.

גורמי הפרקליטות שעימם נפגש צוות הביקורת מסרו לו כי תהליך הבדיקה בנוגע לתוצרי האזנות סתר מתחיל בעת שהפרקליט מקבל את תיק החקירה מהמשטרה כדי שיבחן אם להגיש כתב אישום. בשלב הראשון הפרקליט מוודא שהדרג המשטרתי המוסמך לכך אישר את בקשות המשטרה לצו בית משפט להאזנת סתר; אם המשטרה הציגה לבית המשפט את מלוא הנימוקים להקמת עמדת האזנת סתר; אם הצווים ניתנו על ידי הגורם השיפוטי המתאים; ואם תוצרי האזנת הסתר התקבלו בהתאם לתנאים שקבע בית המשפט בצו. עוד מסרו הפרקליטים לצוות הביקורת כי בבקשת המשטרה למתן צו האזנת סתר לא מפורט באיזה אמצעי ספציפי השתמשה המשטרה, ולמעשה הפרקליט המטפל בתיק אינו מכיר את הטכנולוגיה שבה השתמשה המשטרה. זאת ועוד, גם בפגישות עם פרקליטי המחוזות עלה כי הם לא הכירו את מלוא היכולות של הכלים הטכנולוגיים שבהם השתמשה המשטרה במסגרת קבלת תוצרי האזנות סתר ונתוני תקשורת.

**בביקורת עלה כי עד לפרסום "פרשת פגסוס" בינואר 2022 פרקליטי המחוזות, המקיימים את ישיבות החסיונות ונדרשים לקבל החלטות בדבר הוצאת תעודות חיסיון על חומרי חקירה, לא הכירו את מלוא היכולות של הכלים הטכנולוגיים שבהם השתמשה המשטרה. בפועל, המשטרה לא נהגה לעדכן את פרקליטי המחוז במסגרת ישיבת החסיונות בנוגע לשימוש שהיא עשתה בכלים הטכנולוגיים לצורך ביצוע האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים ולצורך הפקת תוצרים המשמשים חלק מחומרי החקירה. הדבר פגע ביכולת של פרקליטי המחוז לבחון את חומרי החקירה, את דרך קבלתם וחוקיותה ואת נחיצות הטלת החיסיון עליהם תוך שקילת שיקולים של הגנת הנאשם.**

על פרקליטי המחוז להכיר את מלוא יכולותיהם של הכלים הטכנולוגיים ובפרט את מגבלותיהם, על מנת שיוכלו למלא כראוי את תפקידם כנדרש במסגרת ישיבת החסיונות, ובכלל זה להביא לידיעת הנאשם מידע אשר יכול לשמש להגנתו.

על המשטרה לעדכן את פרקליטי המחוז במסגרת ישיבת החסיונות על הכלי הטכנולוגי שבו בוצעה האזנת סתר, על היכולות שלו ועל התוצרים שהיא השתמשה בהם בתיק הנדון, וזאת כדי שבמסגרת קבלת החלטתה של הרשות התובעת אם יש להוציא תעודת חיסיון, ואם כן - באילו תנאים, יעמוד לרשותה מלוא המידע הרלוונטי.

משרד המשפטים כתב בתשובתו מיוני 2024 כי נדרשת היכרות של הפרקליטות עם הכלים הטכנולוגיים המשמשים לביצוע האזנות סתר אשר תכלול תמונה כללית בדבר אופן התקנת הכלי במכשיר הקצה וסוגי המידע שהכלי יכול לאסוף. לעמדת הפרקליטות, על המשטרה לחשוף בפני הגורם הבכיר בפרקליטות את כל תוצרי ההפקה של הכלי הטכנולוגי, את הידיעות המודיעיניות הרלוונטיות שנכתבו על סמך אותם תוצרי ההפקה וכל מידע העשוי לשמש להגנת הנאשם חריגות או תקלות שאירעו בעת הפעלת הכלי. עוד כתב משרד המשפטים כי בשל רגישותם של כלים אלו, ובשל העובדה שהפעלתם אמורה לחסות תחת תעודת חיסיון מלאה, הסכימה הפרקליטות לבקשת המשטרה שהשימוש בכלים ותוצרי האזנות ייחשפו בפני פרקליטי המחוזות או מנהלי המחלקות או בפני גורמים בכירים הממונים על נושא החסיונות בלבד, אולם היא תשקול לבחון פעם נוספת את הגורמים בפרקליטות שייחשפו לאמצעים אלו.

## **5.2 הפיקוח והבקרה של התביעה על סיווג המידע הנוגע להאזנות סתר על ידי המשטרה לצורך קבלת החלטה על גילוי או חיסיון**

זכותו של נאשם לקבל תוצרים של האזנות סתר שהופקו במסגרת החקירה בעניינו היא אחד הביטויים של הזכות לעיין בחומרי החקירה הרלוונטיים לאישום. זכות זו של הנאשם מקדמת את חשיפת האמת ואת האינטרס הציבורי באכיפה ראויה של ההליך הפלילי, והיא מאפשרת לו להבין מה עומד בבסיס האישומים נגדו ולהגן על עצמו באופן אפקטיבי.

בית המשפט קבע את העקרונות הבסיסיים המנחים בנושא המיין והסיווג של האזנות סתר, ובכלל זה את העיקרון שלפיו שיחות מסווגות כ"רלוונטיות" לאישום, ולפיהם יש לסווג את השיחות שנקלטו בידי גורמי החקירה לשלוש קטגוריות<sup>336</sup>:

- (1) **שיחות "רלוונטיות"**: תוצרי האזנת סתר (הקלטות שמע וחומרי תמלול) שהם רלוונטיים לאישום ונכללים בגדר "חומר חקירה" שלנאשם הזכות לקבל אותו ולעיין בו.
- (2) **שיחות "נוגעות"**: תוצרי האזנת סתר אשר נוגעים נגיעה כלשהי לנושא החקירה, אך הם אינם רלוונטיים במישרין או בעקיפין לאישום, ואין בהם חשיבות ממשית להגנת הנאשם. לנאשם יש זכות לקבל רשימה שתכלול פרטים מתומצתים על כל שיחה, הכוללים את תוכן השיחה, את מועדה, את המשתתפים בה ואת הנושא העיקרי שלה.
- (3) **שיחות "לא רלוונטיות"**: תוצרי האזנת סתר אשר אין להם כל זיקה או קשר לאישום. הן אינן מסווגות כ"חומר חקירה", ולנאשם אין זכות לעיין בהן.

### **א. הסדרת הפיקוח והבקרה של הפרקליטות על פעולת המשטרה בסיווג תוצרי האזנות הסתר**

בשנת 2017 קבע בית המשפט כי האחריות לפעולת המיין והסיווג של החומר שנקלט בהאזנת סתר מוטלת על המשטרה כרשות חוקרת, וכי תפקידה של הפרקליטות הוא לפקח על עבודת המיין והסיווג של המשטרה: הפרקליטות אחראיות לכך שאופן מינון וסיווגו של חומר האזנה יעלה בקנה אחד עם זכות העיון של הנאשם. עוד קבע בית המשפט כי על המשטרה והפרקליטות להוציא הנחיות שיסדירו את אופן חלוקת העבודה ביניהן לעניין המיין והסיווג של תוצרי האזנות סתר ואת חובת הפיקוח המוטלת על הפרקליטות<sup>337</sup>. בהקשר זה יש לציין

<sup>336</sup> ב"פ 2043/05 מדינת ישראל נ' זאבי (פורסם במאגר ממוחשב, 15.9.05); ב"פ 7064/08 מדינת ישראל נ' ברקו פ"ד סג(2) 453 (2009). נוסף על שלוש הקטגוריות לסיווג השיחות, שאותן קבע בית המשפט, בהתאם לנוהלי המשטרה יש עוד שני סיווגים של שיחות שנקלטו בהאזנות סתר, וככלל שיחות אלו אינן רלוונטיות: שיחות אינטימיות, אשר נוגעות ליחסים אינטימיים בין הדוברים, ושיחות חסויות אשר נשמרות בחיסיון שממנו נהנים בעלי מקצוע כגון עורכי דין ועיתונאים אך בית המשפט רשאי להתיר בצו האזנת סתר לשיחה שהעדות עליה חסויה בנסיבות הקבועות בחוק.

<sup>337</sup> ב"פ 3488/17 ג'רושי נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 22.6.17).

כי בית המשפט העליון קבע לא אחת כי מושכלות יסוד של שלטון החוק מחייבות את כלל רשויות השלטון לציית להחלטות ולצווים שיפוטיים<sup>338</sup>.

בשנת 2018 נכתבה טיוטת הנחיית פרקליט המדינה בנוגע לאופן הפיקוח והבקרה של התביעה על עבודת המשטרה בנושא האזנות סתר. לאחר שהסתיים סבב הטמעת ההערות של הפרקליטות והמשטרה, ביולי 2021 פנתה פרקליטות המדינה למשטרה וביקשה מהמשטרה לקבוע, במסגרת חלוקת העבודה שתוסדר בהנחיה, לוחות זמנים מוגדרים להעברה של תמלול השיחות מהמשטרה אל הרשות התובעת. בינואר 2022 נשלחה בדוא"ל תזכורת בנושא מהפרקליטות, אולם תזכורת זו לא נענתה.

**לפעולת הסיווג של תוצרי האזנות הסתר השלכות ניכרות על זכויות הנאשמים במסגרת הליכים פליליים, ובייחוד על זכותם לעיין בחומרי החקירה הרלוונטיים להגנתם. משום כך קבע בית המשפט בשנת 2017 שעל הפרקליטות להסדיר בהנחיה כתובה את הליך הפיקוח והבקרה של הפרקליטות על ההליכים שנוקטת המשטרה במסגרת המיון והסיווג של החומר שנקלט בהאזנות הסתר ואת תפקידיה של הפרקליטות לפיקוח על פעולות המשטרה בנושא זה.**

נמצא כי במועד סיום הביקורת, כשש שנים מאז דרש בית המשפט להסדיר את הליכי הטיפול והפיקוח בנושא זה, הפרקליטות לא סיכמה ואישרה הנחיה בנושא הפיקוח שלה בנושא. בהיעדרה של הסדרה נוהלית מפורטת בנושא פיקוח הפרקליטות על המשטרה לא ניתן לבחון אם הפרקליטות מבצעת הליכי פיקוח ממשיים על טיפול המשטרה בנושא ואם המשטרה מבצעת כראוי את תהליך סיווג השיחות.

**על הפרקליטות והמשטרה להשלים את כתיבת הנחיית פרקליט המדינה בנוגע לאופן הפיקוח של התביעה על עבודת המשטרה בנושא האזנות סתר בהתאם לקביעת בית המשפט משנת 2017.**

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי הנחיה בנושא פיקוח התביעה על הפקת האזנות סתר נדרשת, והיא מצויה בשלב מתקדם של עריכה. עוד כתב משרד המשפטים בתשובתו כי פרקליט המדינה יבחן אם ניתן לפרסם את ההנחיה בשני חלקים, הראשון בנוגע להאזנת סתר לתקשורת קווית סלולרית, והשני בנוגע להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים.

## **ב. ישיבות חסיונות ללא יומני הפקה של האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים**

במהלך האזנת סתר של גורמי המשטרה לשיחות הם מפרטים ביומני הפקה את תוצרי ההאזנה והעיבוד שלהם. בשנת 2010 הנחה נציג הייעוץ המשפטי לממשלה דאז בחוות דעתו, שנכתבה בעקבות פרסומו של דוח מבקר המדינה בנושא האזנות סתר, כי על פרקליט המדינה לוודא לאלתר שכל פרקליטויות המחוז מקבלות את יומני ההפקה של האזנות הסתר ולא מסתפקות בפרפרזות על תוצרי האזנות הסתר. כמו כן נציג הייעוץ המשפטי לממשלה כתב באותה חוות דעת כי ראוי שהפרקליטות תגבש הנחיה ברורה בנוגע להעברת יומני ההפקה מהמשטרה לפרקליטות ותביא את ההנחיה שתגובש גם לפני היועמ"ש לממשלה.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי הנחיית נציג הייעוץ המשפטי לממשלה משנת 2010 מתייחסת להאזנות סתר לאמצעי תקשורת קוויים או סלולריים, ואינה מתייחסת להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים. עוד נכתב בתשובת משרד המשפטים כי עמדת הפרקליטות כפי שהובעה בפני צוות מררי היא שיש להציג את יומני ההפקה במלואם אולם בשל רגישות השימוש באמצעי האזנה לתקשורת בין מחשבים, יומני ההפקה יוצגו לגורמים בכירים ובכלל זה פרקליט המחוז ומנהל המחלקה או לגורם בכיר הממונה על חסיונות בפרקליטות המחוז או במחלקה בלבד.

בש"פ 5469/23 עפאנה נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 26.7.23).

בהקשר זה יצוין כי צוות מררי המליץ כי במסגרת ישיבת חסיונות, שבה נבחנת סוגיית הוצאתה של תעודת החיסיון, המשטרה לא תסתפק בהצגת הפרפרזות של תוצרי האזנת הסתר שביצעו המפיקים, אלא תציג את יומני ההפקה במלואם, לנוכח הפירוט הנרחב שיש בהם בנוגע לכלים ששימשו להאזנה ולתוצרי ההאזנה.

משרד מבקר המדינה מציין כי בשנת 2010 הטכנולוגיה להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים הייתה בחיתוליה, אולם הגיון הדברים העומד מאחורי הנחיית נציג הייעוץ המשפטי לממשלה בקשר להצגת יומני ההפקה של האזנת סתר לאמצעי תקשורת קוויים או סלולריים לפרקליטויות המחוז, חל גם על האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים.

בתשובתה כתבה המשטרה כי מבדיקה מדגמית שהיא ערכה נמצא שהיא הקפידה על מילוי טבלאות ההפקה של עמדות האזנה באמצעות כלי טכנולוגי, ובהתאם לכללי החיסיון ולהדרכה שבוצעה על ידי ראש חוליית ביטחון מידע סיגנט סייבר, הגיעו נציגי המשטרה לישיבת החסיונות עם טבלאות ההפקה והציגו אותן בפני נציגי הפרקליטות.

בפועל, כשמדובר בהאזנות סתר לשיחות שמע, הפרקליט מקבל לידי יחד עם תיק החקירה גם את יומני ההפקה אשר מונחים גם בפני פרקליט המחוז במסגרת ישיבת החסיונות. עם זאת, בכל הנוגע להאזנות סתר לתקשורת בין מחשבים, הפרקליט המטפל בתיק ממודר מעצם קיומה של האזנה, ובפני פרקליט המחוז מובא רק מסמך קצר המסכם את דבר האזנה. מסמך זה מבחינת הפירוט שבו אינו מקביל ליומני ההפקה.

יוצא אפוא כי הפרקליטות לא בחנה את הרחבת הנחיית הייעוץ המשפטי לממשלה משנת 2010, המחייבת כי כל הפרקליטים בפרקליטויות המחוז יהיו חשופים ליומני ההפקה הפרטניים של האזנות סתר לאמצעי תקשורת קוויים או סלולריים, כך שתותאם גם להאזנות סתר לתקשורת בין מחשבים. במצב דברים זה הפרקליטים אינם יכולים לממש את תפקידם - ביצוע פיקוח יעיל ואפקטיבי על פעולת המשטרה בתחום האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים, וניטל מידי גורמי התביעה מידע מפורט ורלוונטי לישיבות החסיונות. כמו כן נמצא כי העברת יומני ההפקה למחוזות הפרקליטות אף לא עוגנה בנוהל כפי שהנחה הייעוץ המשפטי לממשלה.



מממצאיו של פרק זה עולה כי עד לפרסום "פרשת פגסוס" בינואר 2022 לא זו בלבד שהפרקליטים המטפלים בתיקים שבהם התבקשו חסיונות לא הכירו את מלוא היכולות של הכלים הטכנולוגיים המיוחדים ובכלל זה של הכלים שהשתמשו בהם, אלא שגם פרקליטי המחוזות לא הכירו אותם.

על המשטרה לעדכן את פרקליטי המחוז במסגרת ישיבת החסיונות בכלים הטכנולוגיים שהיא משתמשת בהם להתקנת כלים טכנולוגיים על מכשירי קצה לצורך ביצוע האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים. אם פרקליטי המחוז יכירו את יכולותיהם של כלים אלו ובפרט את מגבלותיהם, הם יוכלו למלא כראוי את תפקידם כנדרש במסגרת ישיבת החסיונות, ובכלל זה להביא לידיעת הנאשם מידע אשר יכול לשמש להגנתו.

על הפרקליטות והמשטרה להשלים את כתיבת הנחיית פרקליט המדינה בנוגע לאופן הפיקוח של התביעה על עבודת המשטרה בנושא האזנות סתר ולתקפה באופן שיכלול את חובת הצגת יומני ההפקה גם בנוגע להאזנות הסתר לתקשורת בין מחשבים במסגרת ישיבת חסיונות. על המשטרה לוודא כי כל שימוש בכלים טכנולוגיים להאזנת סתר מתועד באמצעות יומני הפקה מלאים. פיקוח כאמור מצד הרשות התובעת יבטיח כי השימוש שנעשה בכלי טכנולוגי אינו חורג מסמכות המשטרה, וכי מלאכת המיון והסיווג של חומרי האזנות הסתר נעשית בהתאם לכללים שנקבעו בפסיקה, תוך שמירה על זכותו של הנאשם לעיין בתוצרי האזנות הסתר הרלוונטיים לאישום המיוחס לו ולהגן על עצמו.