

סיכום כללי

דוח ביקורת זה עוסק בהשפעות השימוש ההולך וגובר בכלים טכנולוגיים על ידי משטרת ישראל במיקוד על האזנות סתר ונתוני תקשורת, בין היתר בהתאם לתפיסה שהתגבשה במשטרה בעשור האחרון. הדוח עוסק בשורה ארוכה של כלים טכנולוגיים בעלי יכולות מורכבות; במאות אלפי בקשות, צווים שיפוטיים והיתרים מינהליים המקנים למשטרה את הסמכות לפעול בתחומים אלו; באלפי התקנות של כלים טכנולוגיים על מכשירי קצה לצורכי האזנת סתר; באיסוף והפקה של מיליוני תוצרי האזנות סתר; במאות אלפי פעולות לקבלת נתוני תקשורת ולשימוש בהם; ובעשרות דיונים שהתקיימו לאורך השנים במשטרה ובמשרד המשפטים בנושאים אלו. כפועל יוצא מכל אלו, הדוח נוגע למאות תיקי חקירה ופרשיות מודיעיניות שטופלו על ידי המשטרה בשנים האחרונות.

בחברה דמוקרטית המשטרה היא הגורם המרכזי לאכיפת החוק ולשמירה על ביטחון אזרחי מדינת ישראל, והיא נמצאת כל העת במאבק מול גורמי פשיעה וטרור שמסכנים את שלום הציבור וביטחון המדינה ומנצלים לרעה את התקדמות הטכנולוגיה. המשטרה נדרשת להיאבק בפשיעה בדרכים שונות - איסוף מודיעין, ניהול הליכי חקירה, גיבוש ראיות ועבודה משותפת עם הפרקליטות בגיבוש כתבי אישום. גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים ובכלל זה היועצת המשפטית לממשלה הם הגורם המקצועי הנדרש לסייע למשטרה לבסס את התשתית החוקית לפעילותה ולוודא שהיא עומדת בדרישות החוק והמגבלות החלות עליה. פרקליטות המדינה וחטיבת התביעות במשטרה הן הנדבך המשפטי של המאבק בפשיעה באמצעות ניהול הליכים פליליים מורכבים, ובייחוד נגד ארגוני הפשיעה.

ההתייחסות לדוח ביקורת זה ראוי כי תתקיים בהלימה למטרתו לסייע לגופי אכיפת החוק לקיים בחינה מערכתית ומעמיקה של עבודתם כדי לחזק את היסודות הדמוקרטיים שעליהם מתבססות סמכויות המשטרה; להגביר את אמון הציבור במוסדות אלו; להוביל לשיפור מערכתי ומקצועי בנושא; ולהבטיח את תקינות עבודת גורמי אכיפת החוק בבואם להשתמש בכלים טכנולוגיים בתחום האזנות סתר ונתוני תקשורת.

במסגרת הביקורת נבחנו תהליכי העבודה, מנגנוני הבקרה וההתנהלות המערכתית של המשטרה, גורמי הייעוץ המשפטי ופרקליטות המדינה. הדוח סוקר תהליכים שהתנהלו בגופים אלו משנת 2009, תקופה שבמהלכה התחלפו בהם בעלי תפקידים בכירים וזוטרים. הדוח, שכאמור מטרתו לבחון את הנושא באופן מערכתי ומעמיק, אינו מתמקד בבעלי תפקידים ספציפיים אלא בליקויים במבנה הארגוני, בתהליכי עבודה, במנגנוני שיתופי הפעולה ובתפקוד המתמשך של הגופים. לפיכך, המלצותיו מבטאות תפיסה זו.

יודגש כי אין בממצאים ובפערים שעלו בדוח הביקורת כדי להפחית מההערכה הרבה לשוטרי משטרת ישראל ומפקדיה, הפועלים במסירות אישית ומקצועית, בכל שעות היממה ובכל ימות השנה, לשם ההגנה והשמירה על ביטחון אזרחי ישראל ומדינת ישראל ולשם אכיפת החוק, וכן לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה הפועלים גם הם במסירות ומקצועיות לשם שמירת החוק ואכיפתו.

מבקר המדינה החליט בדצמבר 2020 לכלול את דוח ביקורת זה, בנושא השימוש של המשטרה בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה, בתוכנית העבודה המשרדית לשנת 2022. כשנה לאחר מכן, ובעקבות פרסומים בתקשורת ולפיהם המשטרה מבצעת שימוש בכלי טכנולוגי שבאמצעותו מתקבל מידע החורג מהמותר על פי חוק האזנות סתר, החליט היועץ המשפטי לממשלה (דאז) בינואר 2022 על הקמת צוות בדיקה - צוות מררי. כמו כן, באוגוסט 2023 החליטה הממשלה על הקמת ועדת חקירה ממשלתית בראשות השופט בדימוס משה דרורי לבדוק את הנושא.

דוח ביקורת זה מניח נדבכים נוספים שנוגעים לנושא הנבדק אשר לא נבחנו עד הביקורת הנוכחית:

1. נבחנו כלים טכנולוגיים שלא נבחנו בעבר.
2. נבדקו הליכי הגשת הבקשות להאזנת סתר או לנתוני תקשורת.
3. אותרו מקרים נוספים של ביצוע פעולות אסורות בתחומי ההתקנה, השימוש בתוצרים אסורים והפקתם.
4. נבדקו הליכי הפיקוח והבקרה בתחומי האזנות הסתר ונתוני התקשורת.
5. נבדקו תהליכי הכנת חוות דעת משפטיות במשטרה ובייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים.
6. נבחנו הליכי הסדרה משפטית וחקיקתית של סמכויות המשטרה בתחומי ההתקנה ואיסוף התוצרים.
7. נבחנו פעולות התקנת כלים טכנולוגיים על מכשירי קצה של יעדי האזנה ופעולות איסוף תוצרי האזנה באמצעות כלים טכנולוגיים.

דוח ביקורת זה העלה עשרות רבות של ממצאי ביקורת יסודיים ומשמעותיים בעבודת המשטרה והייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים. ממצאים אלו וההמלצות הנגזרות מהם הובאו באופן מפורט בגוף הדוח ובתקציר. ואולם, ניתן להצביע על כמה כשלים ופערים מערכתיים המשליכים ישירות על מושכלות היסוד של האופן שבו גורמי אכיפת החוק מפעילים את כוחם ואת סמכויותיהם, ועל האיזון הראוי בין חובת המשטרה להיאבק בפשיעה לבין מחויבותה לצמצם ככל הניתן פגיעה בזכות הפרטיות. להלן עיקרי הפערים המערכתיים:

1. היעדר הסדרה חקיקתית ומשפטית: שימוש בכלים טכנולוגיים וביצוע פעולות בתחום האזנות הסתר והשימוש בנתוני תקשורת ללא עיגון הולם של הבסיס החוקי והמשפטי הדרוש לשם כך.
2. ליקויים בתהליכי קידום החקיקה: חלק מממצאי הדוח מלמדים על עיכובים ממושכים במתן חוות דעת משפטיות ובקידום חקיקה עד להבאתה לפני הרשות המחוקקת. שורש התופעה מצוי בהיעדר הסדרה של תהליכי עבודה: היעדר פעולות ניהול יזומות ופעילות אצל גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה והייעוץ המשפטי למשטרה במקרים המתאימים; היעדר קביעת לוחות זמנים להגשת חוות דעת והגשת נוסח לחקיקה וכן אי-קיום מעקב אחר פיגורים בלוחות הזמנים לביצוע במקרים הספורים שבהם אלו נקבעו. חשיבות הסדרת תהליכי העבודה של גורמי הייעוץ המשפטי מתגברת לנוכח הפגיעה בזכות הפרטיות הנגרמת במהלך הטיפול בהאזנות סתר, השימוש בנתוני תקשורת והשימוש בכלים טכנולוגיים.
3. פרקטיקות עבודה שמעוררות קשיים במשטרה: אימוץ של דרכי פעולה עוקפות לתהליך התקין בשלבי מימוש הסמכויות של המשטרה בתחומים אלו - משלב הגשת הבקשה ועד לשימוש בנתוני התקשורת או בתוצרי האזנת הסתר. אלו מפחיתות מן הצורך בקבלת אישורים פנימיים-פיקודיים במשטרה, מהפרקליטות, מגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה ומבתי המשפט, ומפחיתות את הליכי הבקרה הפנימית והחיצונית על פעולות המשטרה.

4. קשיים בממשקי העבודה בין משטרת ישראל למשרד המשפטים: חלק מממצאי הדוח נוגעים לשימוש המשטרה בסמכויותיה, חלקם נוגעים ליווי המשפטי שניתן על ידי גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים וחלקם נוגעים לעבודת הפרקליטות. ממצאים אלו כרוכים אלה באלה, שכן ביסודם עומדת חולשה בקשרי הגומלין שקיימו הגופים הללו. חולשה זו באה לידי ביטוי באי-העברת מידע מספק מהמשטרה למשרד המשפטים מחד גיסא, ובהיעדר פעולה יזומה של משרד המשפטים לקבל את המידע על מלוא היכולות של הכלים הטכנולוגיים, מאידך גיסא.

5. חולשה מקצועית בתחומי הטכנולוגיה והמשפט: ביסוד חלק ניכר מממצאי הדוח עומדת חולשה מקצועית הנובעת מהיעדר כוח אדם בעל המומחיות המיוחדת הנדרשת לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות, הייעוץ המשפטי למשטרה ולחטיבת הסייבר, לטיפול בתחומים שבלב הדוח. המומחיות המיוחדת נשענת על תשתית מקצועית דואלית: משפטית וטכנולוגית, המחייבת הכשרה פורמלית ומעשית המתבצעת באופן רציף וממושך.

במועד שבו מתפרסם הדוח מדינת ישראל מתמודדת עם אתגרי פשיעה מורכבים, עם איומים ביטחוניים, ובו-זמנית סוגיות אזרחיות שונות נמצאות במחלוקת קשה בתוך החברה הישראלית, לרבות בנושאי מערכת האכיפה ומערכת המשפט. תפקידו של דוח ביקורת זה הוא להאיר את המורכבות שבשימוש בכלים הטכנולוגיים ולהעיר על פערים שנמצאו ודורשים טיפול בפעילות המשטרה ומשרד המשפטים. בזיקה לכך נודעת חשיבות לתובנה ולפיה תכליתו של מסמך זה הוא תיקון, שיפור וטיוב המערכים התפקודיים העוסקים בתחום, ובכך להביא לחיזוק בתפקודם ובמעמדם של גופי אכיפת החוק ושומרי הסף שנושאים לאורך שנים בתפקיד מרכזי וחשוב בחברה הישראלית. יישום תובנה זו הלכה למעשה יבטיח את חיזוק יכולתה של המשטרה למלא את תפקידה בתחום המאבק בפשיעה תוך שמירה על ריסון כוחה ועל זכויות הפרט וכן יגביר את יכולותיהם של הפרקליטות וגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לפקח על עבודת המשטרה בתחום זה.

על שר המשפטים, השר לביטחון לאומי, היועצת המשפטית לממשלה, פרקליט המדינה, מפכ"ל המשטרה וראש אגף חקירות ומודיעין להבטיח את תיקון הליקויים העולים בדוח זה. תיקון הליקויים ישרת הן את המשטרה, הן את משרד המשפטים ומעל הכול - את אזרחי מדינת ישראל.