

שימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה - האזנות סתר ונתוני תקשורת

תקציר

מבוא כללי

משטרת ישראל אמונה, על פי ייעודה, על אכיפת החוק; על מניעת עבירות וגילויין; על תפיסת עבריינים והעמדתם לדין; על קיום הסדר הציבורי ועל השמירה על ביטחון הנפש והרכוש. לעיתים במסגרת מילוי תפקידיה נדרשת המשטרה לבצע פעולות הכרוכות בפגיעה בזכויות הפרט, כגון הזכות לחירות או הזכות לפרטיות. אין חולק על חשיבות עבודת המשטרה ועל נחיצות חיזוקה כגוף האמון על הלחימה בפשיעה בעולם משתנה ודינמי המחייב אותה להתמודד עם שינויים והתפתחויות טכנולוגיות המנוצלות על ידי מחוללי פשיעה. לכן, המשטרה נדרשת להשתמש בכלים טכנולוגיים שונים המסייעים לה לעמוד בייעודה כגוף אכיפת חוק. עם זאת, הפעלת הכוח על ידי המשטרה אינה בלתי מוגבלת, והיא כפופה לדינים ולנורמות.

כדי למלא את ייעודה ותפקידיה משתמשת המשטרה בכלים טכנולוגיים שונים לצורכי האזנת סתר לשיחות והפקת נתוני תקשורת. כלי איסוף המידע העומדים לרשות המשטרה לצורך כך הם, בין היתר, כלים להאזנה לשמע, כלים לקליטת מידע המועבר בתקשורת בין מחשבים וכך כלים לאיסוף נתוני תקשורת. חלק מהכלים הטכנולוגיים מותקנים על מכשירי קצה ומאפשרים קבלת גישה למידע האגור בהם ולמידע המועבר בזמן אמת ממכשיר הקצה באמצעות תקשורת בין מחשבים. זאת, ללא ידיעת יעדי ההאזנה. השימוש בכלים טכנולוגיים לצורך האזנות סתר הוגדר על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה כנקודת מפנה¹.

לפי חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979, האזנת סתר היא האזנה ללא הסכמה של איש מבעלי השיחה, המוגדרים בחוק כגורמים האלה: הדובר, הנמען, המשדר מסר או המקבל מסר². ניתן להאזין לאדם או למכשיר הקצה - האמצעי להעברת המסר (יעד האזנה ואמצעי מואזן, בהתאמה), בכפוף לקבלת צו האזנת סתר. בכך החוק מקיף את כל שיטות השיחה המודרניות: בדיבור פנים אל פנים, בדיבור באמצעות מכשיר או בתשדורת של מסרים בין מחשבים. חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת), התשס"ח-2007 (חוק נתוני תקשורת), מאפשר למשטרה לקבל לידיה, בהתאם לבקשתה ובאמצעות צו שיפוטי או היתר מינהלי, נתוני תקשורת ממאגר מידע של ספקים מורשים - בעלי רישיון בזק.

המשטרה משתמשת בכלים טכנולוגיים לקבלת נתוני תקשורת החל בשנת 2009, ולהאזנות סתר החל בשנת 2011 לכל הפחות. בשנת 2017 גיבשה המשטרה תוכנית עבודה שנתית לבניין כוח המשטרה³, ולפיה משימות המשטרה יתבססו על כיווני פעולה חדשים, ובהם 'השיטור הגבוה' ו'השיטור החכם'. תכלית 'השיטור הגבוה' היא לבסס את עבודת המשטרה על הכוונת המודיעין, ולשם כך נדרש חיזוק דרמטי של היכולות הטכנולוגיות לצורך ייצור מודיעין אפקטיבי יותר; תכלית 'השיטור החכם' היא מימוש קפיצת מדרגה ביכולות הטכנולוגיות של המשטרה. לאור גיבוש תפיסה זו והכנסתם של כלים טכנולוגיים חדשים לשימוש המשטרה, בשנים 2016 - 2021 חל גידול ניכר במספר ההתקנות שביצעה המשטרה לצורכי האזנת סתר ככלל, ובמספרם של שני סוגי התקנות חל גידול חד של מאות אחוזים.

¹ ראו: משרד המשפטים, **דין וחשבון הצוות לבידיקת האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים**, אוגוסט 2022, עמ' 6 (דוח צוות מררי).

² סעיף 1 לחוק האזנת סתר הקובע כי בעל שיחה הוא כל אחד מאלה: המדבר; מי שהשיחה מיועדת אליו; המשדר בבזק; מי שהמסר המועבר בבזק מיועד להיקלט אצלו.

³ משטרת ישראל, אגף התכנון והארגון, **מגדלור - תכנית העבודה השנתית לבניין הכוח, משטרת ישראל, שנת 2018**, ינואר 2018, עמ' 31 - 32.

דוח ביקורת זה נעשה בראייה מערכתית של הנושא, והוא אינו מתמקד בבעלי תפקידים ספציפיים אלא בליקויים במבנה הארגוני, בתהליכי העבודה, במנגנוני שיתופי הפעולה ובתפקוד המתמשך של הגופים. בהקשר זה ראוי להדגיש כי בנוגע לפעולות האסורות שביצעה המשטרה בחוסר סמכות או תוך חריגה מסמכות, עולה כי סיבות השורש שהובילו לכך הן היעדר הסדרה חקיקתית, ליקויים בהסדרה המשפטית ופערים בתהליכי העבודה של הגופים. בהקשר זה יצוין כי נציגי משרד מבקר המדינה נפגשו עם מספר רב של שוטרים והתרשמו באופן בלתי אמצעי מהפער בין שאיפתם של שוטרים אלו לבצע את המשימות המוטלות עליהם במסגרת הלחימה בפשיעה הגוברת לבין מחסור בהנחייתם המקצועית כמפורט בדוח זה.

דוח זה עוסק בהשלכות השימוש ההולך וגובר בכלים טכנולוגיים על ידי המשטרה במיקוד על האזנות סתר ונתוני תקשורת, בין היתר בהתאם לתפיסה שהתגבשה במשטרה במהלך השנים האחרונות.

הדוח העלה ממצאי ביקורת יסודיים ומשמעותיים בעבודת המשטרה והייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים. כמו כן, ניתן להצביע על כמה כשלים ופערים מערכתיים המשליכים ישירות על מושכלות היסוד של האופן שבו גורמי אכיפת החוק מפעילים את כוחם וסמכויותיהם, ועל האיזון הראוי בין חובת המשטרה להיאבק בפשיעה ובין מחויבותה לצמצם ככל הניתן פגיעה בזכות לפרטיות. מטעמים אלו הנטל הכבד המונח על כתפי הגופים המבוקרים - המשטרה, הייעוץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה - מחייב אותם לפעול באופן משמעותי, תכליתי ומהיר לתיקון הליקויים.

עליית הנושא על סדר היום הציבורי והבדיקות שנפתחו בעניין

בדצמבר 2020 החליט מבקר המדינה לכלול בתוכנית העבודה המשרדית לשנת 2022 מטלת ביקורת בנושא שימוש המשטרה בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה. בינואר 2022 התפרסמה בעיתון "כלכליסט" סדרת כתבות ולפיהן המשטרה מבצעת שימוש בכלי טכנולוגי, שבאמצעותו מתקבל מידע אשר חורג מהמותר על פי חוק האזנות סתר. נוכח חומרת הטענות ולאור בדיקה אשר הוחלט כבר על הכללתה בתוכנית העבודה של משרד מבקר המדינה טרם הפרסום, הודיע מבקר המדינה על פתיחת ביקורת בנושא השימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה⁴. לאחר הודעת מבקר המדינה הודיע אף היועץ המשפטי (היועמ"ש) לממשלה (דאז) על הקמת צוות לבדיקת הטענות, וב-31.1.22 הוא מינה צוות לבדיקת האזנות סתר בדרך של תקשורת בין מחשבים בראשות המשנה ליועמ"ש לממשלה (פלילי) (דאז)⁵. בד בבד היועמ"ש לממשלה הורה למשטרה להשעות את השימוש בכלי טכנולוגי מסוים עד שייקבע כי אין מניעה מלשוב ולהשתמש בו. נכון למועד סיום הביקורת טרם קיבלה המשטרה את אישור היועמ"שית לממשלה להשתמש בכלי הטכנולוגי.

בפברואר 2022 פרסם משרד המשפטים את ממצאי הביניים בנושא. באוגוסט 2022 פרסם משרד המשפטים את "דין וחשבון הצוות לבדיקת האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים" (דוח צוות מררי). דוח צוות מררי מחולק לשניים: א) בחינה של כלים טכנולוגיים ספציפיים שהופעלו על ידי המשטרה, בדיקה אם בוצעו האזנות סתר באמצעות כלים טכנולוגיים ללא צו ובדיקה קונקרטיית אם בוצעו האזנות סתר שלא כדין לכמה גורמים בכירים ששמותיהם פורסמו. צוות מררי קבע כי לא נמצאה אינדיקציה לכך שהמשטרה התקינה את הכלי בטלפונים ניידים ללא היתר כדין, למעט ארבעה מקרים שבהם ניסיונות ההתקנה לא צלחו ולא התקבלו תוצרים; (ב) עמדה משפטית לעניין גדרי הסמכות לביצוע האזנות סתר באמצעות כלים טכנולוגיים. בין היתר, צוות מררי מצא שקיימות חריגות ביכולות של הכלים הטכנולוגיים שנבדקו המאפשרות לקבל סוגי תוצרים אסורים.

באוגוסט 2023 החליטה הממשלה על "הענקת סמכויות של ועדת חקירה לוועדת הבדיקה הממשלתית בעניין רכש, מעקב ואיסוף מידע בכלים קיברנטיים אחר אזרחים ונושאי משרה המבוצעים על ידי גורמי אכיפה"⁶. הוועדה הוקמה כדי לבדוק את "התנהלות גורמי המשטרה, פרקליטות המדינה, הייעוץ המשפטי לממשלה והמחלקה לחקירות שוטרים בכל הקשור לביצוע פעולות רכש, מעקב ואיסוף בכלים קיברנטיים אחר אזרחים ונושאי משרה, לרבות מעקב טכנולוגי אחר אנשים באמצעות תוכנת פגסוס". עוד הוחלט כי הוועדה תקבע ממצאים ומסקנות בכל המישורים ביחס לעבר וכן המלצות לעתיד. עד לסיום הביקורת עבודת הוועדה לא הסתיימה.

⁴ הודעה על ביקורת נשלחה למשטרת ישראל ב-20.1.22.

⁵ כתב מינוי מאת היועמ"ש לממשלה למשנה ליועמ"ש לממשלה (משפט פלילי) ולשני חברי צוות, "כתב מינוי - צוות לבדיקת האזנות סתר בדרך של תקשורת בין מחשבים" (31.1.22).

⁶ החלטת הממשלה 897.

פעולות התיקון, העדכון והשיפור שנקטו המשטרה ומשרד המשפטים

מאז הפרסומים בינואר 2022 המשטרה נתונה לבדיקה הנוגעת לנושא זה בידי כמה גורמים, ובכלל זה משרד מבקר המדינה; צוות שמינה היועמ"ש לממשלה דאז בראשות המשנה ליועמ"ש לממשלה (פלילי) דאז (צוות מררי); וועדת בדיקה ממשלתית שהוקמה בעקבות החלטת ממשלה בנושא.

להלן פירוט פעולות התיקון, העדכון והשיפור שהמשטרה ומשרד המשפטים ביקשו למסור למשרד מבקר המדינה לאחר קבלת טיוטת דוח ביקורת זה:

הייעוץ המשפטי לממשלה: משרד המשפטים כתב בדצמבר 2025, כי בשנים האחרונות ביצעו הייעוץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה מספר פעולות משמעותיות לשיפור יכולות הליווי המשפטי, הפיקוח והבקרה על השימוש של גופי ממשל, לרבות המשטרה, בכלים טכנולוגיים:

1. **גיבוש דוח צוות מררי** - היועץ המשפטי לממשלה (דאז), הניע עם פרסום הפרשה את הבדיקה במטרה לבחון האם יש אמת בפרסום לפיו המשטרה הפעילה כלים טכנולוגיים ללא סמכות. הבדיקה כללה בחינה משמעותית של פעולות שבוצעו במשרד המשפטים ובמשטרה מתוך תפיסה לפיה קיימת חשיבות עליונה לבחינה האם המשטרה השתמשה בכלים טכנולוגיים ללא צווים. על רקע ממצאי הדוח, גיבש צוות הבדיקה שורה של המלצות הנוגעות להיבטי אישור כלים טכנולוגיים; פיקוח ובקרה על השימוש בכלים בפועל; שינוי במערך הייעוץ המשפטי של המשטרה; העמקת ידע טכנולוגי במשרד המשפטים; תיקוני חקיקה; התאמות בכלים הטכנולוגיים הקיימים; וטיוב נוסח הבקשות המוגשות לבית המשפט.
2. **ליווי הפקת הלקחים של המשטרה ויישום דוח צוות מררי** - הייעוץ המשפטי לממשלה ליווה את הפקת הלקחים שביצעה המשטרה במספר מישורים: (א) ליווי משפטי של מיסוד הליכי הרכש והפיתוח של הכלים הטכנולוגיים במשטרה והכנת הנהלים המשטרתיים בנושא זה; (ב) בקרה על שיפור הדיווחים העתיים על האזנות סתר אותם מגישה המשטרה לייעוץ המשפטי לממשלה, לרבות אזכור שמות הכלים בהם התבצעה ההאזנה; (ג) בקרה על התקדמות הליכי הניוון של הכלים הטכנולוגיים; (ד) בקרה על השינוי הארגוני ביועמ"ש המשטרה; (ה) אישור נהלים מעודכנים של המשטרה בנושא האזנות סתר ושימוש בכלים. נכון לדצמבר 2025, מלאכת ליווי הפקת הלקחים ויישום המלצות הדוח עדיין לא תמה.
3. **שינויים בהליכי אישור השימוש בכלים טכנולוגיים** - הייעוץ המשפטי לממשלה פעל לשינוי הסטנדרט הנדרש מגופי ממשל לקבלת אישורו להפעלת כלים טכנולוגיים. בין היתר, נקבע כי בקשה לאישור הפעלת כלים טכנולוגיים תכלול חוות דעת משפטית מסודרת של הייעוץ המשפטי של גוף הממשל בצירוף חוות דעת הנדסית-טכנולוגית, וכן הדגמה של השימוש בכלים במקרה הצורך; הייעוץ המשפטי פועל להגברת האוריינות הטכנולוגית של עובדי המחלקה, ובכך, שיפר את הייעוץ המשפטי הניתן בתחום זה, את הליכי בירור העובדות והבקרה על חוות הדעת המשפטיות של היועצים המשפטיים לגופי הממשל. כל זאת, במטרה לשפר את יכולות גורמי הייעוץ המשפטי ללוות הליכי אישור מורכבים אלו.
4. **קידום עבודת מטה לתיקוני חקיקה** - בין היתר, תיקון לפקודת המשטרה בנושא חיפוש סמוי, תיקון חוק האזנת סתר, ותיקון חוק נתוני תקשורת. יחד עם זאת, נכון לדצמבר 2025, תיקוני החקיקה לא הושלמו.
5. **שינויים בליווי המשפטי למשטרה בתחומי האזנת הסתר ונתוני התקשורת** - משרד המשפטים פעל לשיפור הליווי המשפטי הניתן בתחומי האזנת סתר ונתוני תקשורת לנוכח השימוש בכלים טכנולוגיים במספר חזיתות:

א. **הייעוץ המשפטי לממשלה** - נוסף על הבקרה שבוצעה על שיפור הדיווחים העיתיים של המשטרה, הייעוץ המשפטי לממשלה הגביר את הליכי הפיקוח על דיווחי המשטרה על האזנות סתר באמצעות: גיבוש נוהל משותף עם המשטרה בנושא סדרי פיקוח על הדיווחים (עדיין לא הסתיים); הקצאת משאבים נוספים לביצוע הבקרה על דיווחי המשטרה; הגדלת הבקשות להשלמת התייחסות והבהרות ביחס לתיקים בהם דווח על שימוש בהאזנות סתר; וקיום שיח שוטף ורציף עם נציגי המשטרה בנוגע לתיקים אלו.

ב. **הפרקליטות** - הפרקליטות, בהנחיית פרקליט המדינה, ביצעה מהלך מורכב של איתור ובדיקה של תיקים פליליים המתנהלים בבית משפט ובהם בוצעו האזנות סתר, כדי לאתר מקרים בהם נעשה שימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי האזנת הסתר. לאחר איתור תיקים מסוג זה ערכה הפרקליטות מול המשטרה בדיקה

באשר לאופי השימוש שנעשה בכלים הטכנולוגיים, ומצאה כי התקבל מידע חורג בכלים בכלי ההליכים. עקב כך, הכינה הפרקליטות פרפראזה גלויה לסניגורים בדבר ממצאי הבדיקה ואף תוקנו תעודות חיסיון. עוד בחנה הפרקליטות אם נעשה שימוש ראייתי בתוצרים אסורים, ופעלה למשיכת ראיות מתיק פלילי אחד בו נמצא שימוש ראייתי שכזה. בנוסף, הפרקליטות בחנה האם יש תוצרים שהופקו ועשויים לסייע להגנת הנאשם ואף ניהלה עתירות לגילוי ראיה בשמונה הליכים פליליים מתנהלים. בהמשך, הבחינה הורחבה להליכים פליליים שהסתיימו בהרשעה והפכו חלוטים.

כמו כן, הפרקליטות פועלת לשפר את הליכי בדיקת תיקי החקירה שכוללים האזנות סתר תוך שימוש בכלים טכנולוגיים עם קבלתם בתביעה ואת הטיפול בדיוני החיסיון, בין היתר על ידי שיפור אוריינות פרקליטים וגיבוש הנחיות פרקליט בנושא⁷.

משטרת ישראל: המשטרה כתבה בתשובותיה מיוני 2024, מפברואר 2025 ומיולי 2025 למשרד מבקר המדינה כי קיימת הכרה ארגונית כי על המשטרה לעמוד כל העת על המשמר בהקפדה על זכויות הפרט. כך גם בתחום הסייבר בו נערכים הליכי חשיבה ותכנון מתמידים להתאמת עבודת המשטרה ואתגריה בעולם הטכנולוגי המתפתח. עוד הוסיפה כי להתארכות זמני הבדיקות ולהיקפן בד בבד עם השעיית השימוש בכלי הטכנולוגי יש השפעות ישירות על יכולתה להמשיך ולהילחם בפשיעה החמורה בכלל ולטפל בפשיעה הגואה במגזר הערבי בפרט. בשנים האחרונות היא נקטה מגוון פעולות לתיקון עבודתה, לעדכונה ולשיפורה בכלים הטכנולוגיים. בין היתר, הוקם במשטרה צוות בראשות סגן ראש אה"ם (דאז) ליישום המלצות דוח צוות מררי ולצורך הטמעת תהליכי העבודה לשימוש בכלים טכנולוגיים בתחום הסייבר-סייבר בהתאם לסמכותה על פי דין. עוד מסרה המשטרה, כי ההמלצות המקצועיות של צוות מררי יושמו למעט שתי המלצות. לגבי שתי המלצות אלו מסרה המשטרה כי משרד המשפטים קיבל את טענתה שהן לא ניתנות ליישום. הטמעת השינויים ותהליכי העבודה במשטרה לוותה בכתיבת נהלים והנחיות מתאימים. להלן פעולות התיקון העדכון והשיפור שערכה המשטרה כפי שמסרה למשרד מבקר המדינה:

1. **שינויים במערך הייעוץ המשפטי של המשטרה** - במחלקת הייעוץ המשפטי של המשטרה נוספו תקנים למשפטינים העוסקים בתחום הסייבר-סייבר; במערך הייעוץ המשפטי הוקמה מחלקת אה"ם וטכנולוגיות ובה חולייה ייעודית לייעוץ בתחום הסייבר וזו עוסקת באישור כלים ובבדיקה של כלים ותוצריהם; והיועצים המשפטיים החטיבתיים הוכפפו ליועמ"ש המשטרה. כמו כן, מערך הייעוץ המשפטי של החטיבה הורחב, ויש בו שלושה תקנים. כפועל יוצא מכך, שיתוף הפעולה בין הייעוץ המשפטי למשטרה לחטיבת הסייבר התהדק ומתקיימות ישיבות משותפות תקופות והתייעצויות מקצועיות על בסיס יומיומי.
 2. **מיסוד הליכי רכש ופיתוח של כלים טכנולוגיים** - הייעוץ המשפטי של המשטרה, ובמקרה הצורך הייעוץ המשפטי לממשלה, מעורבים כבר בשלב הרכש או הפיתוח של הכלי הטכנולוגי. לשם כך עיגנה המשטרה נהלים חדשים בנושא, לרבות נוהל כלל ארגוני המסדיר הכנסת מערכות טכנולוגיות לשימוש המשטרה.
 3. **אישור שימוש בכלים טכנולוגיים** - אישור השימוש בכלים טכנולוגיים מועבר לבחינת נציגי יועמ"ש המשטרה בצירוף חוות דעת טכנולוגית, חוות דעת משפטית ובה פירוט מקור הסמכות של המשטרה להשתמש בכלי, הנחיות עבודה למפיק התוצר ולמפעילי הכלי. לאחר קבלת האישור המשפטי המסטרתי כי השימוש בכלי הוא בהתאם לסמכותה של המשטרה, מועבר עדכון על כך לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה. אם בכלי הטכנולוגי קיים פוטנציאל לחריגה מסמכות המשטרה או שמתערר קושי משפטי אחר, מועברים המסמכים בצירוף חוות הדעת של יועמ"ש המשטרה לאישור גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה.
 4. **שיפור הליכי הבקרה על הפעלת הכלים** - במטרה לוודא שהפעלת הכלים תיעשה בגדרי סמכותה וכדי לצמצם את מרחב התקלה האפשרית בשימוש בכלי הטכנולוגי. המשטרה מסרה בעניין זה כי תפיסת הבקרה המשולבת (טכנולוגית ומתודולוגית) גובשה מתוך הבנה של המשטרה כי לא ניתן להתאים באופן מוחלט את כלל המערכות הטכנולוגיות הנרכשות באופן שימנע כל אפשרות לחריגה מסמכויות המשטרה. להלן פירוט על הליכי הבקרה ששופרו:
- א. **בקרה מאתרת** - המשטרה מבצעת בקרות פיקודיות וטכנולוגיות במטרה לאתר תקלות או חריגות בשימוש בכלים. בין היתר, המשטרה פעלה לשיפור מסדי הנתונים המשמשים לבקרה על הכלים הטכנולוגיים (AUDIT TRAIL) וגיבשה הליכי בקרות יזומות נוספות למול הכלים ומפעיליהם.

⁷ הנחיות פרקליט המדינה 7.17 "אופן הפיקוח והבקרה של התביעה על עבודת המיון והסיווג של רשויות החקירה בנושא האזנות סתר", מיום 3.11.24.

ב. בקרה מונעת - המשטרה מבצעת פעולות משולבות למניעת תקלות או חריגות באמצעות גידור מקדים של פעולות הכלים:

(1) גידור טכנולוגי - המשטרה ביצעה התאמות טכנולוגיות וניוונים של יכולות בכלים הטכנולוגיים בתחום הסיגינט-סייבר כדי שהשימוש העתידי בכלים אלו לא יחרוג מסמכויות המשטרה ולא יכלול פעולות אסורות.

(2) גידור מתודולוגי - המשטרה פועלת לעדכון הנחיות עבודה למפיקי תוצרי האזנת הסתר המתקבלים מהכלים הטכנולוגיים ולכתיבת הנחיות למפעילי הכלים הטכנולוגיים. כמו כן, המשטרה עדכנה הנחיות ונהלים בתחום אבטחת המידע של חטיבת הסייבר.

5. **דיווח עיתי ליועמ"ש לממשלה** - המשטרה הרחיבה את הפירוט בדיווח העיתי ליועמ"ש לממשלה כך שיכלול גם את שם הכלי הטכנולוגי שבאמצעותו בוצעה ההאזנה. כמו כן, המשטרה עיגנה בקרה נוספת של נציגי היועמ"ש למשטרה קודם העברת הדיווח ליועמ"ש לממשלה. עוד מסרה המשטרה כי נוהל עבודה משותף למשטרה ולמשרד המשפטים ביחס להליך הפיקוח והדיווח נמצא בהליכי כתיבה.

6. **הזנת מועדי הצו להאזנת סתר** - המשטרה מזינה את מועדי הצו השיפוטי להאזנת סתר במערכת לניהול צווים.

7. פיתוח מערכות עזר נוספות לניהול האזנות סתר

א. המשטרה פיתחה מערכת לניהול יומן מבצעים אשר תלווה את התהליכים המבוצעים במהלך האזנת הסתר ואת השימוש בכלים הטכנולוגיים.

ב. המשטרה אפיינה את הדרישות לגבי מערכת ניהול האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים לכלי טכנולוגי מסוים בדומה למאפייני המערכת לניהול האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים לטלפונים סלולריים.

מומלץ כי הייעוץ המשפטי לממשלה יבחן את פעולות התיקון שביצעה המשטרה בהתאם להודעותיה, כפי שפורטו בהתייחסותה לדוח ביקורת זה, ובכלל זה ההתאמות הטכנולוגיות וניוונים היכולות בכלים הטכנולוגיים הנדרשים כדי להבטיח כי השימוש בכלים אלו נעשה כדין. לאחר מכן יוכל הייעוץ המשפטי לממשלה לבחון את האפשרות לאשר למשטרה לחזור להפעלה מבצעית של הכלי הטכנולוגי אשר השימוש בו הושעה. זאת, בכפוף לשיקול דעתו באשר לדרך ההסדרה הנדרשת - הסדרה משפטית או הסדרה חקיקתית, ובהתאם להחלטות בג"ץ בנושא. לצד האמור, אין הדבר גורע מאחריות כלל הגורמים - משטרת ישראל והייעוץ המשפטי לממשלה - להשלים את פעולות התיקון של כלל הליקויים שעלו בדוח זה.

שימוש בכלים טכנולוגיים יאפשר למשטרה למלא את תפקידה וייעודה למנוע עבירות, להעמיד עבריינים לדין ולעמוד באתגרי הפשיעה החמורה בדגש על הפשיעה במגזר הערבי, ולצמצם את פערי הטיפול בפשיעה הגואה.

הסדרה חקיקתית ומשפטית של השימוש בכלים לביצוע האזנות סתר ולשימוש בנתוני תקשורת

רקע

המשטרה היא זרוע ביטחונית של המדינה, וחלים עליה חוקי המדינה וכללי המשפט המינהלי. אחד מעקרונות היסוד של המשפט המינהלי הוא עקרון חוקיות המינהל ולפיו לרשות מינהלית "אין לה סמכות אלא אותה סמכות שהוענקה לה לפי חוק".

בעשור האחרון המשטרה רכשה ופיתחה בעבודתה שורה ארוכה של כלים טכנולוגיים בעלי יכולות חדשניות ומתפתחות ובעלי פוטנציאל פגיעה דרמטי בזכויות הפרט ובזכות הפרטיות.

ההסדרה של השימוש בכלים טכנולוגיים לביצוע האזנות סתר ולשימוש בנתוני תקשורת על ידי המשטרה מחייבת מתן מענה לשני נדבכים עיקריים:

האחד, הסדרה חקיקתית של סמכויות המשטרה לשימוש בכלים טכנולוגיים. הסדרה זו מצריכה עבודת מטה של המשטרה, בשיתוף הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים. על עבודת מטה זו לכלול איסוף נתונים וגיבוש תשתית עובדתית בנוגע להצעת החוק ולהשלכותיה, ובכלל זה יש לבחון אם הסדרה זו עלולה להביא לפגיעה בזכויות אדם מוגנות. הנחת הצעת חוק על שולחן ועדת השרים לענייני חקיקה בנושא השימוש שעושה המשטרה בכלי האזנות סתר ונתוני תקשורת תלויה, בין היתר, בסדרי העדיפויות של השר הממונה על חוק האזנות סתר והיא נעשית לאחר תיעודף הנושאים העומדים להחלטתו ולאישורו.

השני, הסדרה משפטית בדרך של חוות דעת משפטית לשימוש בכלי טכנולוגי או לביצוע פעולה בכפוף להסדרה החוקית הקיימת מחייבת מתן חוות דעת משפטית שבמסגרתה התקיימו הליכי בחינה ואישור מפורטים של השימוש בכלים אלו בידי גורם משפטי בכיר. את האישורים האלו נותן הייעוץ המשפטי למשטרה.

עם זאת, בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה⁸ ולעמדת מבקר המדינה, בכלים טכנולוגיים שיש להם יכולות בהן יש פוטנציאל לחריגה מסמכות; או שהם מעוררים שאלות מהותיות בנושאים בעלי רגישות מיוחדת (ציבורית או אחרת); או שאלות רוחב משמעותיות בנוגע למשרדים נוספים; או מגלמים סוגיות עקרוניות וסבוכות שנוגעות לכמה תחומים משפטיים (כגון, האזנות סתר וסמכויות החיפוש) שלהם השלכות מהמעלה הראשונה בתחומי העונשין - ראוי כי גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה יובילו את הליכי הבחינה והאישור של השימוש בכלים אלו.

8 הנחיית היועמ"ש לממשלה 9.1000 בנושא "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה", עדכון אחרון מאי 2015.

נתוני מפתח

3 כלים

להאזנת סתר ולקבלת נתוני תקשורת אושרו לשימוש על ידי חטיבת הסייבר במשטרה בלא שאישורים אלו נשענו על חוות דעת משפטיות של הייעוץ המשפטי למשטרה ושל גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה

4 כלים

להאזנת סתר וקבלת נתוני תקשורת וחמש פעולות להאזנת סתר אושרו לשימוש על ידי הייעוץ המשפטי של המשטרה ללא ידוע גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה

2 כלים

להאזנת סתר ושתי פעולות בתחום האזנת סתר שאושרו לשימוש על ידי הייעוץ המשפטי למשטרה בלבד נמצאו על ידי גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה (צוות מר"י) כחורגים מסמכות המשטרה

כלי 1

להאזנת סתר ושתי פעולות בתחום האזנת סתר אושרו על ידי הפרקליטות בלא שאישורים אלו נשענו על חוות דעת של גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה

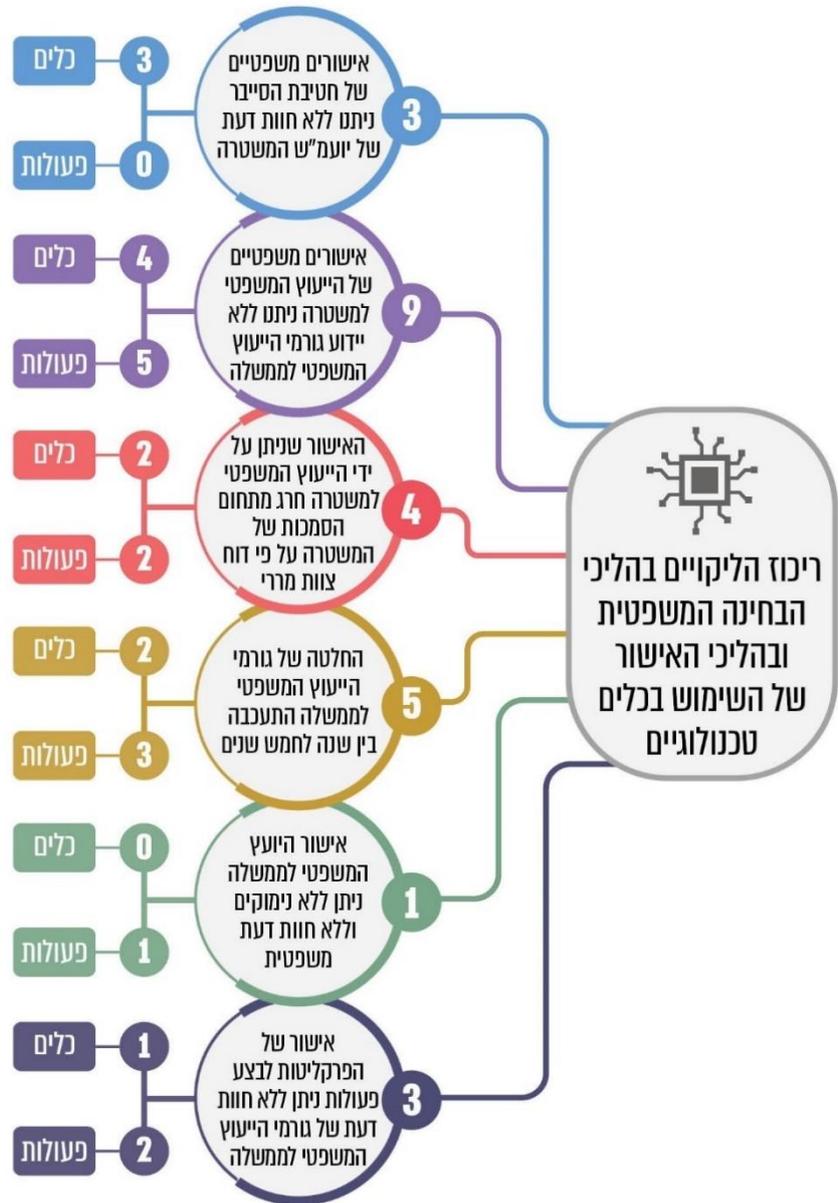
1 - 5 שנים

משך העיכוב במתן ההחלטה של גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה בנוגע לשימוש בשני כלים טכנולוגיים וביצוע שלושה מתווי פעולות בתחומי האזנות הסתר. המשטרה נמנעה מלהשתמש בשני הכלים נוכח העיכוב במתן ההחלטה אף שהם נדרשו לעבודתה

פעולה 1

להאזנת סתר אושרה לשימוש על ידי היועץ המשפטי לממשלה ללא נימוקים וללא חוות דעת משפטית מתוך הכלים והפעולות שהובאו לאישורו

סיכום הליקויים שעלו מהבחינה המשפטית ובהליך קבלת האישורים המשפטיים



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



ההסדרה המשפטית של השימוש בכלים טכנולוגיים - בעשור האחרון המשטרה רכשה ופיתחה בעבודתה שורה ארוכה של כלים טכנולוגיים בעלי יכולות חדשניות ומהפכניות ובעלי פוטנציאל פגיעה בזכויות הפרט ובזכות לפרטיות. השימוש בכלים אלו במשך השנים נשען על תשתית חקיקתית ישנה ובלתי מתאימה. המציאות שבה המשטרה השתמשה בכלים טכנולוגיים זו כפופה להסדרה החקיקתית הקיימת, חייבה מתן מענה בדרך של חוות דעת משפטית שבמסגרתה התקיימו הליכי בחינה ואישור מפורטים של השימוש בכלים טכנולוגיים חדשים בידי גורם משפטי בכיר. לעמדת משרד מבקר המדינה הגם שליועמ"ש המשטרה הסמכות להכריע במכלול נרחב של החלטות הנוגעות לענייני המשטרה, הרי שלפי הנחיית היועמ"ש לממשלה⁹ כאשר עולות סוגיות בעלות רגישות מיוחדת כמו פגיעה בזכויות שעלולה להביא לחריגה מסמכות המשטרה, יש מקום להביא את הנושא לאישור גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה.



יזום קיום דיון על ידי גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לבחינת היכולות וההשלכות של השימוש בכלים טכנולוגיים - השימוש של המשטרה בכלים טכנולוגיים בתחום האזנות הסתר ונתוני התקשורת מצוי בליבת ההליך הפלילי ומגלם פוטנציאל לפגיעה יסודית בזכויות הפרט. במהלך השנים עמד בפני הייעוץ המשפטי לממשלה מידע שעלול להעיד כי המשטרה השתמשה בכלים טכנולוגיים שונים, ראוי היה כי הייעוץ המשפטי לממשלה יזום מצידו קיום דיון שבמסגרתו יבחנו היכולות וההשלכות של השימוש בכלים אלו. בכך ניתן היה להבטיח את המענה האסדרתי הדרוש לנושא רגיש במיוחד מהבחינה הציבורית ולתת מענה על שאלות בעלות השלכות בתחומי העונשין.



שימוש המשטרה בכלי טכנולוגי להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים ללא בחינה ואישור משפטי - המדובר על כלי טכנולוגי לביצוע האזנות סתר בתצורת תקשורת בין מחשבים שבו השתמשה המשטרה מאות פעמים ואשר לגביו הועלו הממצאים הנוגעים לפעולת המשטרה ולפעולת הייעוץ המשפטי לממשלה.



- בשנת 2012 גורם בחטיבת הסייבר שאינו גורם משפטי מוסמך התייחס במסמך פנים-משטרה להיבטים משפטיים הנוגעים לכלי ואישר כי מהבחינה המשפטית המשטרה מוסמכת להשתמש בו. מסמך זה הופץ גם לייעוץ המשפטי למשטרה.
- משנת 2016 השתמשה המשטרה בכלי טכנולוגי מסוים מאות פעמים בלי שהשימוש בו הוסדר בחקיקה; בלי שהוא נבחן ואושר על ידי גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה; בלי שהמשטרה קיימה דיון משפטי עקרוני בנושא עם גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה. בין היתר, בינואר 2016 פירט גורם מקצועי בחטיבת הסייבר במסמך פנימי את כל סוגי התוצרים המתקבלים בכלי זה במטרה לקבל אישור משפטי לקבלתם. בפירוט נכללו כעשרה תוצרים ויכולות אסורים, אולם אלו לא נוטרלו.
- במהלך השנים הובאו בפני גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה התייחסויות אשר עשויות ללמד על קיומו של כלי האזנה לתקשורת בין מחשבים, החל מסוף שנת 2018 הובאו התייחסויות העלולות ללמד על פוטנציאל יכולת מסוימת שדרשה בחינה. בשנת 2019 הובאו התייחסויות אשר עשויות ללמד על פוטנציאל הקושר בין יכולת מסוימת לבין כלי מסוים. גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה ביקשו כי המשטרה תציג את הנוהל והצווים הרלוונטיים בפני היועמ"ש לממשלה ותקיים עימם דיון עקרוני בנושא. עוד התברר כי בין השנים 2019 - 2021 משרד המשפטים ביקש בבקשות חוזרות ונשנות מהמשטרה להעביר מידע בנוגע ליכולת מסוימת אחת של הכלי. כמו כן ביקש הייעוץ המשפטי לממשלה מהמשטרה להציג את הנהל המשטרה בנוגע לאותה יכולת של כלי האזנה האמור שהוגדרה חריגה ואת התיקונים שהוטמעו בו. כתוצאה מכך, במשך שנים הפעילה המשטרה כלי טכנולוגי מסוים להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים שהיועמ"שית לממשלה קבעה בדיעבד, ולאחר שהוצגו בפניה מלוא יכולות הכלי, לאחר פרוץ

⁹ הנחיית היועמ"ש לממשלה 9.1000 בנושא "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה", עדכון אחרון מאי 2015.

"פרשת פגסוס", כי יכולות מסוימות שלו חורגות מסמכות המשטרה לפי חוק האזנת סתר ולכן אסור למשטרה להשתמש בו עד לניוון אותן יכולות.

הטיפול המשפטי של המשטרה בפעולות וכלים טכנולוגיים - הייעוץ המשפטי של המשטרה נתן אישורים לארבעה כלים טכנולוגיים ולחמש פעולות המבוצעות בתחומי האזנות הסתר ונתוני תקשורת בלא יידוע גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה ובלא שאלו נשענו על חוות דעת מפורטות המנתחות את ההיבטים המשפטיים והטכנולוגיים הגלומים בשימוש בכלים אלו. שני כלים טכנולוגיים ושני מתווי פעולה שאושרו על ידי הייעוץ המשפטי למשטרה בלבד, נמצאו בדיעבד על ידי צוות מררי כחורגים מתחום סמכות המשטרה, זאת לאחר שכבר נעשה בהם שימוש במשך שנים מספר.



הטיפול של הייעוץ המשפטי לממשלה בפעולות וכלים טכנולוגיים - בחלק מהמקרים שבהם הוצגו בפני גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה כלים טכנולוגיים, ועל אף המשמעויות המשפטיות המורכבות, הסבוכות והרגישות הנוגעות להפעלתם, גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לא גילו מעורבות בבחינתם, ולעיתים לא היה בידם מידע טכנולוגי שרלוונטי לכלים אלו ופירוט היכולות של כל אחד מהם. בחלק מהמקרים שבהם הוצגו בפני גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה כלים טכנולוגיים ומתווי פעולה, ההכרעה בעניינם התעכבה זמן ממושך. להלן הפרטים:



- במהלך השנים לא התקיים בייעוץ המשפטי לממשלה דיון משפטי עקרוני בנוגע לעצם הטמעת כלים אלו בעבודתה של המשטרה.
- נמצאו שני כלים ושלוש פעולות שהוצגו על ידי המשטרה לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה שההכרעה בעניינם התעכבה (בין שנה לחמש שנים), אף שהם נדרשו לעבודת המשטרה.
- במקרה אחד החליט היועמ"ש לממשלה להגביל את השימוש במתווה הפעולה ללא פירוט של הנימוקים העומדים בבסיס החלטה זו.

הסדרה חקיקתית של השימוש בכלים לביצוע האזנות סתר ושימוש בנתוני תקשורת - העמדה המשפטית של גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה היא כי יש מקרים בהם ראוי להסדיר את השימוש בכמה כלים בתחומים שונים המפורטים בדוח זה באמצעות חקיקה ראשית. חרף זאת, נמצא כי הטיפול בהסדרה החקיקתית לא קודם שנים רבות ממספר סיבות: היעדר דיון מעמיק בקרב גורמי הייעוץ המשפטי למשטרה וגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה בנוגע ליכולות הטכנולוגיות של כלים אלו אל מול הפגיעה בזכויות; היעדר דיון בשאלה אם התשתית החקיקתית הקיימת מאפשרת שימוש באותם כלים; מחלוקת שהתגלעה בין עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה לבין עמדת הדרג המדיני, בין היתר, בנוגע לעבירות שלגביהן תינתן למשטרה סמכות בנושאים אלו. בעניין זה נמצא כי:



- חקיקה בנושא צילום סתר חזותי לא קודמה משנת 2012;
- סמכות המשטרה לבצע חיפוש סמוי לצורך האזנת סתר לא קודמה משנת 2018, המועד שבו ועדת חוקה חוק ומשפט סיימה את דיוניה בנושא;
- חקיקה בנושא איסוף מודיעין וניטור מידע במרשתת לא קודמה ממאי 2021;
- תיקון החקיקה המקיף שנדרש לחוק האזנת סתר לא קודם מינואר 2023;
- תיקון החקיקה הנדרש להסדרת פעולות מסוימות בכלי טכנולוגי לא קודם מאפריל 2023.

אי-ההסדרה החקיקתית הובילה לשתי תוצאות: האחת, שימוש בכלים הפוגעים באופן ניכר ביותר בפרטיות בלי שהוסדרה בחקיקה ראשית הסמכות להשתמש בהם כמתבקש. השנייה, צמצום היכולת של המשטרה למצות את פעולות האכיפה באמצעות כלים אלו לצורך מאבק בפשיעה הגם שלא מן הנמנע שהסדרה חקיקתית לא תאפשר את מיצוי מלוא יכולות הכלים.

זהות הגורם המאשר כלים להאזנות סתר במשרד המשפטים (פרקליטות המדינה וגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה) - בביקורת עלה כי אגב פנייה של המשטרה בנוגע לתיקים מתנהלים ביחס לשתי פעולות



המבוצעות באמצעות כלי טכנולוגי, ולשם הבהרה כי המשטרה רשאית לבצע פעולות אלו במסגרת בקשה לאישור האזנת סתר, התייחס נציג פרקליטות לכך שפעולות אלו מותרות לעמדתו על פי החוק. זאת, הגם שהכלי הטכנולוגי טרם הובא על ידי המשטרה לאישור משפטי של הייעוץ המשפטי לממשלה. ההקפדה על כך שגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה הם שיקיימו הליכי בחינה ואישור של כלים טכנולוגיים להאזנות סתר היא מהותית. באשר לגורמי התביעה הפועלים להגשת כתבי אישום בבתי משפט ולביסוסם הראייתי, נדרשת הקפדה כי הליכי התיקוף הראייתי המתבצעים אגב התייעצויות המתקיימות בקשר לתיקים מתנהלים, ייעשו לאחר שמתקבל אישור משפטי לשימוש בכלי.

עיקרי המלצות הביקורת

כדי שהמשטרה תוכל להשתמש בכלים טכנולוגיים מתקדמים לצורך מאבק בפשיעה, ובכלל זה כלים המגלמים סוגיות משפטיות סבוכות הנוגעות לתחום האזנות סתר, לסמכויות חיפוש ולפגיעה בזכויות יסוד, ושיש בהם פוטנציאל לחריגה מהסמכות הקבועה בחוק, עליה לוודא שאין היא חורגת מתחומי סמכותה בשימוש שהיא עושה בהם. לצורך כך, על היועמ"ש למשטרה לפנות מבעוד מועד לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, להציג בפניהם את המפרט הטכני ואת היכולות של כלים אלו ולקבל את האישור המשפטי להפעלתם מהיועצת המשפטית לממשלה.



נוכח פוטנציאל הפגיעה של כלים אלה בזכויות הפרט, נדרש שהמשטרה תקיים בנוגע להם בחינה משפטית מקדימה באופן מעמיק, מקיף ומפורט שבמסגרתה תינתן הדעת על כל ההיבטים והשאלות המשפטיות. כמו כן נדרש כי המשטרה תעביר כלים שבעניינם עולה שאלה בדבר עמידתם בגדרי הסמכות הקבועה בדין או שהם מגלמים סוגיות משפטיות עקרוניות וסבוכות והשלכות בתחומי העונשין, לבחינה עקרונית ופרטנית ולאישור של הייעוץ המשפטי לממשלה.



לאור חשיבותם של הכלים הטכנולוגיים המשמשים את המשטרה במאבק בפשיעה החמורה הפוגעת ברקמת החיים במדינה, על גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה להכין תוכנית עבודה לצורך ניהול, ייעול ותיעודף הטיפול בפניות המשטרה בנושא זה. מוצע כי תוכנית העבודה של הייעוץ המשפטי לממשלה תכלול מספר היבטים: (א) בחינת השינויים הנדרשים בהקצאת המשאבים הארגוניים לצורך מתן ייעוץ משפטי יזום המגלם גם מומחיות טכנולוגית לטיפול בשימוש בכלים טכנולוגיים; (ב) הצבת יעדים ולוחות זמנים קצובים לסיום הטיפול בבקשות למתן אישורים משפטיים; (ג) סיום הטיפול בבקשות לאישורים משפטיים אשר הונחו על שולחן גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה זה מכבר, ושניתן להצביע בעניינן על מקור סמכות בדין הקיים, באופן שיבטיח כי המשטרה תשתמש בכלים טכנולוגיים חדשניים ועדכניים בהתאם לסמכותה. כמו כן יש להקפיד שהגורם המוסמך לכך במשרד המשפטים יאשר למשטרה את השימוש בכלים אלו.



במקרים שבהם הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים קבע כי ראוי היה שההסדרה של השימוש בכלים טכנולוגיים חדשניים מסוימים המאפשרים סוגי פגיעה מיוחדים בזכויות הפרט, בדגש על הזכות לפרטיות, תיעשה באמצעות חקיקה, על המשטרה וגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה והמשרד לביטחון לאומי להשלים באופן מהיר ותכליתי את מכלול הפעולות הדרושות לצורך ההסדרה החקיקתית של השימוש בכלים אלו בתחום האכיפה, עד לשלב הצגת טיוטות הצעות החוק לשר הרלוונטי. בעניין זה מוצע כי ייקבעו תזכורות ומעקבים אצל גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה בשיתוף המשרד לביטחון לאומי או השר הממונה (בתיקוני חקיקה הנדרשים לחוק האזנת סתר) לשם השלמת הטיפול בנושא.



סיכום

ביסודו של פרק זה עומד ליקוי מערכתי ויסודי בהליכי הבחינה והאישור שהתקיימו קודם השימוש בשורה ארוכה של כלים טכנולוגיים ומתווי פעולה בעלי יכולות עוצמתיות ופוטנציאל פגיעה נרחב בזכויות הפרט. הליכי הבחינה המשפטית של הכלים הטכנולוגיים והליכי אישור השימוש שהתקיימו בשנים האחרונות היו לקויים, חסרים ובלתי סדורים. ככלל, לאורך השנים, בחלק מהמקרים המשטרה לא עירבה את הייעוץ המשפטי לממשלה בנוגע לכך. **הטיפול הלקוי בנושא התקיים בשני מישורים:**

המישור האחד נוגע למשטרה אשר בחרה להסתפק באישור השימוש בכלים לאחר בחינה משפטית פנימית, לרוב שלא על סמך חוות דעת מפורטות ותוך הימנעות מהעלאת שאלות משפטיות בדבר העמידה בגדרי הסמכות הקבועה בדין לבחינה עקרונית ופרטנית של הייעוץ המשפטי לממשלה ובלי לקבל את אישורו של היועמ"ש לממשלה.

בהקשר זה המשטרה מסרה כי בנוגע להליכי הרכש ואישור השימוש בכלים טכנולוגיים, החל משנת 2022 היא פועלת להפיק לקחים בתחום, ובין היתר היא פועלת לעיגון נהלים בנושא, טיוב הליכי העברת המידע והמסמכים למשרד המשפטים ואופן ניהול הדיונים עימם.

המישור השני נוגע לייעוץ המשפטי לממשלה. במהלך השנים עמד בפני הייעוץ המשפטי לממשלה מידע שעלול להעיד כי המשטרה השתמשה בכלים טכנולוגיים שונים. ראוי היה כי הייעוץ המשפטי לממשלה יזום מצידו קיום דיון שבמסגרתו ייבחנו היכולות וההשלכות של השימוש בכלים. פעולה כזו אף עולה בקנה אחד עם הנחיית היועמ"ש לממשלה שקבעה כי בנושאים בעלי רגישות מיוחדת או בעלי השלכות בתחומי העונשין תיעשה פנייה של היועצים המשפטיים לרשויות השלטון לקבלת אישור משפטי מהיועמ"ש לממשלה, מהמשנים לו או מהייעוץ המשפטי לממשלה - מחלקת ייעוץ וחקיקה. יצוין כי דוח צוות מררי קבע גם הוא כי במקרה של שימוש בכלי טכנולוגי נדרש היה להביא את הכלי על כלל מאפייניו לאישור גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה על גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לבדוק ביוזמתם את השימוש בכלים טכנולוגיים בכלל ולצורך האזנת סתר בפרט, המצויים בליבת ההליך הפלילי, שיש בהם משום חשש לחריגה מסמכות, ומגלמים פוטנציאל לפגיעה יסודית בזכויות הפרט. זאת לאור קיומה של הנחיית היועמ"ש לממשלה; נוכח אינדיקציות שהיה בהן כדי לעורר שאלות בנוגע לסמכות המשטרה להשתמש באותם כלים; ולאור המעורבות המהותית שיש ליועמ"ש לממשלה, בכובעו כממונה על מערך התביעה, בהליכי פיקוח ובקרה על האזנות סתר ונתוני תקשורת, בהליכי האכיפה בכלל ובליוי חקירות רגישות שבהן נעשה שימוש בכלים הטכנולוגיים בפרט.

ביצוע האזנות סתר

רקע

בבקשה לבצע האזנת סתר יפורטו זהות האדם אשר הותרה האזנה לשיחותיו וכן זהות האמצעי המיועד לשדר או לקבל את המסר (קו טלפון או מכשיר), מקום השיחות או סוג השיחות¹⁰. ניתן להאזין לאדם או לאמצעי להעברת המסר בכפוף לקבלת צו האזנת סתר (יעד האזנה ואמצעי מואזן, בהתאמה). בכך החוק מקיף את כל שיטות השיחה המודרניות: בדיבור פנים אל פנים, בדיבור באמצעות מכשיר או בתשדורת של מסרים בין מחשבים.

דוחותיהם של מבקר המדינה ושל צוותים ממשלתיים עסקו במשך השנים בהליך הגשת הבקשות להאזנות סתר¹¹. אולם בדוחות אלה לא נידון היבט ההאזנה לתקשורת בין מחשבים. כמו כן, צוות מררי לא התבקש לעסוק בתהליך הגשת הבקשות להאזנה לתקשורת בין מחשבים.

לפי פסיקת בית המשפט העליון, "אין ספק כי האזנת סתר היא כלי רב עצמה ואולם לצד היותה כלי משמעותי לקידום החקירה, טמון בה פוטנציאל לפגיעה קשה בפרטיותם של נחקרים. משכך, יש חשיבות של ממש לפיקוח שיפוט - בזמן אמת - על רשויות החקירה"¹². לאור תפיסה זו המקדשת את הפיקוח על עבודת המשטרה, יש חשיבות רבה לתפקידה של המשטרה בהכנת הבקשות להאזנות סתר. אלו מהוות בסיס לקבלת החלטות שיפוטיות.

תהליך האזנת הסתר: תהליך הוצאת צווים והיתרים להאזנת סתר, איסוף תוצרי ההאזנה, מיון התוצרים, הפקתם והגשתם במסגרת ההליך הפלילי, הוא מורכב ומעורבים בו גורמים רבים במשטרה ובפרקליטות. תהליך זה טומן בחובו פוטנציאל לפגיעה משמעותית בפרטיות אם הוא אינו מבוצע באופן מרוסן ומדוד. התהליך נחלק לשלושה שלבים עיקריים:

- 1. הכנת בקשות להאזנת סתר, הגשתן ואישורן** - הבקשה להאזנת סתר מבססת את סמכות המשטרה להשתמש בכלי טכנולוגי לצורכי האזנת סתר. הליך הכנת הבקשה כולל, בין היתר, גיבוש של הצורך (קביעת עילת ההאזנה, בחירת יעדי האזנה - לרבות אנשים בעלי חיסיון מקצועי או אישי ציבור, ורישום העבירות הרלוונטיות לבקשה); וכן בחינת הנחיצות של הגשת בקשה לצו חריג¹³.
- 2. התקנה של כלים טכנולוגיים לצורכי האזנת סתר ואיסוף תוצרי האזנה** - הליך המורכב משני שלבים עיקריים: ביצוע התקנה שהיא פעולה המבוססת על שימוש בקוד מחשב המאפשר השתלטות מרחוק על מכשיר קצה או ביצוע מניפולציה על מכשיר כלשהו, באמצעות כלים טכנולוגיים או פעולות המבוצעות באופן ידני, לצורך קבלת תוצרי האזנה שמקורם במכשיר הקצה שהוא יעד ההאזנה; ולאחר מכן, איסוף התוצרים עצמם ממכשיר הקצה.
- 3. הפקת תוצרי ההאזנה ושימוש בהם** - תהליך של עיבוד והערכה של התוצרים המבוסס על עיון, מיון, הפיכת תוצר ההאזנה מחומר גולמי לידיעה מודיעינית, עיבוד הידיעה לכדי מוצר מודיעין באמצעות ניתוח, העשרה והערכה של הידיעה. לאחר מכן נכתבת פרפרזה (תמצית המידע הרלוונטי) שבה ניתן לעשות שימוש לצורכי חקירה ומודיעין. בהקשר זה, הפקה היא ביצוע תהליכים אלו על ידי מפקי משטרת מוסמך, ואילו שימוש הוא ביצוע תהליכים אלו על ידי גורם משטרת שאינו המפקי המוסמך, כגון מפעיל כלים טכנולוגיים או נציגי היחידה המזמינה.

סעיף 6(ד) לחוק האזנות סתר.

¹⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 41 (1991), עמ' 340 - 358; מבקר המדינה, דוח שנתי 54 (2004), עמ' 279 - 304; מבקר המדינה, חוות דעת האזנות סתר בחקירות פליליות (2010), עמ' 1 - 66.

¹¹ משרד המשפטים, דוח צוות הבדיקה בנושא האזנות סתר בראשות עו"ד לבנת משיח, אפריל 2005 (צוות לבנת משיח או דוח לבנת משיח); משרד המשפטים, דוח בדיקה בנושא העברת תוצרי האזנת סתר בת.פ. 5461/06 מ"י נ' חיים רמון, מ-12.07.07 (דוח ברנר) משרד המשפטים, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, חוות דעת בהמשך לחוות דעת מבקר המדינה בנושא האזנות סתר בחקירות פליליות, 2010 (חוות דעת פרשיית חיים רמון).

¹² כנסת ישראל, ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין האזנות סתר, ינואר 2009 (להלן - ועדת החקירה). רע"פ 1089/21 מ"י נ' אליצור אטיאס, מיום 29.9.21 (פורסם במאגר ממוחשב, 14.3.22).

¹³ צו חריג - אחד מצווי האזנת הסתר האלה: צו חריג א' - צו שאינו מוגבל רק למספר הטלפון המסוים שצוין בבקשה להיתר; צו חריג ב' - צו האזנת סתר נרחב שכולל הקלות נוספות, לרבות האפשרות להוספת יעדים להאזנה אם יעלה כי הם מעורבים באותה פרשייה הנחקרת וכי הם אינם ידועים בשלב זה.

נוכח הפגיעה בזכויות הפרט ובזכות פרטיות הכרוכה באגירת חומרי האזנת סתר, נקבעו בחוק האזנת סתר כללים לביעור תוצרי האזנות סתר של יעדי האזנה שדבריהם הוקלטו ואשר החקירה בעניינם הסתיימה בגניזת התיק או שההליך המשפטי בעניינם הסתיים או שאין בדברים שהוקלטו משום סיוע למניעת עבירות.

בפרק זה מובאים ממצאי ביקורת שהם תוצר של בדיקות מקיפות שביצע משרד מבקר המדינה. משרד מבקר המדינה ניתח את מאגרי הנתונים של המשטרה, המסמכים ועיין בכלים הטכנולוגיים, ואף בחן לעומק מקרים שהעלו חשש לביצוע פעולות אסורות או שהן בניגוד לנהלים. הבדיקות בחנו בין היתר את תחומי הגשת הבקשות להאזנת סתר, את הליכי ההתקנה של כלים טכנולוגיים על אמצעים מוזנים לצורכי האזנת סתר, את הליכי ההפקה של תוצרים אסורים ואת השימוש בהם. מרבית בחינות עומק אלו לא התבצעו באופן אקראי, אלא התבססו על מידע ראשוני שעלה ממסמכי המשטרה, כגון יומני מבצעים ומסמכים מודיעיניים, וממאגריה. משכך, בחינות העומק של המקרים התבצעו ללא תלות בסטטוס הפרשייה המודיעינית או תיק החקירה. בדיקת המקרים נעשתה תוך יידוע המשטרה ולאחר קבלת עמדתה.

יובהר כי בחינת העומק של המקרים התבצעה תוך בדיקת שאלת עצם חוקיות הפעולה, ולפיכך היא לא הוגבלה למקרים שבהם נעשה שימוש ראייתי¹⁴ בתוצרים שהתקבלו תוך ביצוע פעולות אסורות. על כן, אין זה מן הנמנע כי במקרים שבהם אותרו פעולות אסורות, לא נעשה שימוש ראייתי בתוצרים והתיקים לא הבשילו לכדי הגשת כתב אישום במהלך הביקורת.

משרד מבקר המדינה בחן כלים טכנולוגיים שהיו בהחזקת המשטרה ושימשו אותה במהלך תקופת הבדיקה, החל משנת 2014 ועד לסוף שנת 2021. בחלוף הזמן, מספר הכלים הטכנולוגיים שבהחזקת המשטרה השתנה, יכולות הכלים השתנו ואף היקף השימוש בהם. יוצא אפוא, כי מספר הכלים הטכנולוגיים המוזכרים בדוח זה, וכן מספר נתוני ההתקנה וסוגי המידע הנאסף במסגרת סמכויות המשטרה לפי חוק האזנות סתר וחוק נתוני תקשורת השתנו במהלך תקופת הביקורת ואף לאחריה. ולכן, מוצע לראות במספרי הכלים, נתוני ההתקנה וסוגי המידע כאמות מידה לבחינת פעילות המשטרה באותן השנים, אך אין הם מצביעים בהכרח על יכולות המשטרה במועד פרסום הדוח.

¹⁴ **שימוש ראייתי** - הגשת חומר כראיה בהליך פלילי בהתאם לפקודת הראיות והנחיות פרקליט המדינה, כדי לבסס עליו פסק דין. הגשת החומר נדרשת במישור הדיוני והמהותי להוכחת עצם קיומו של החומר להבאתו כראיה לאמיתות תוכנו ולהעמידו במבחן מהימנות בבית המשפט. שימוש ראייתי בתוצרי האזנה מתקיים רק לאחר שגורם משטרת עשה שימוש בתוצר ולאחר שהוגש כתב אישום בתיק חקירה. לפיכך, שימוש ראייתי אינו מתבצע בפרשיות מודיעיניות.

נתוני מפתח

<p>יותר מ-1,000</p> <p>בקשות להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים אושרו על ידי בתי המשפט בשנים 2019 - 2021</p>	<p>35</p> <p>מספר הבקשות להאזנת סתר בעבירה רגישה שהוגשו בשנים 2019 - 2021 המחייבות קבלת אישור פרקליט, ואולם בכולן לא אותר אישור זה בניגוד לנוהלי המשטרה</p>	<p>9,425</p> <p>מספר יעדי האזנה שזהותם ידועה למשטרה ולגביהם היא הכינה את הבקשות להאזנת סתר בשנים 2019 - 2021 (נוסף עליהם לכל היותר 3,111 יעדי האזנה שזהותם אינה ידועה)</p>	<p>12,937</p> <p>בקשות לקבלת צווי האזנת סתר אושרו על ידי בתי משפט בשנים 2019 - 2021, מתוך 14,000 בקשות שהוכנו</p>
<p>3</p> <p>סוגי מידע נאספו על ידי המשטרה אף שהיה ידוע לה כי חל איסור משפטי לאסוף מידע מסוג זה, ואיסופם אסור עד היום. תוצר מהסוגים שפורטו לעיל נאסף מ-40% מהמטרות</p>	<p>7.65 מיליון</p> <p>תוצרי האזנת סתר נאספו באמצעות כלי טכנולוגי מסוים</p>	<p>מאות</p> <p>מטרות ייחודיות¹⁶ שהותקן להן כלי טכנולוגי מסוים בשנים 2018 - 2021, וההתקנה הניבה איסוף של תוצרי האזנת סתר</p>	<p>יותר מ-1,000</p> <p>התקנות של כלים טכנולוגיים על אמצעים מואזנים¹⁵ שביצעה המשטרה לצורכי האזנת סתר בשנים 2009 - 2021</p>
		<p>50 טרה-בייט¹⁷</p> <p>היקף חומרי האזנת סתר שנצברו במערכותיה הממוחשבות של המשטרה שרובם טעונים ביעור על פי דין</p>	<p>14</p> <p>סוגי מידע ניתנים לאיסוף כתוצרי האזנת סתר באמצעות כלים טכנולוגיים, כגון הודעות, שיחות ופתקים</p>

אמצעי מואזן - המכשיר או המקום הפיזי שכלפיו מופעלת ההאזנה.
מטרה - רישום של יעד האזנה שהמשטרה תתקין על מכשיר קצה שברשותו כלי טכנולוגי וזיהויו מתבסס על נתון זיהוי חד-ערכי. בייט הוא יחידת מידה של זיכרון מחשב; טרה ביית שווה בערך ל-10 בחזקת 12 (10 ואחריו 12 אפסים) יחידות בייט.

15

16

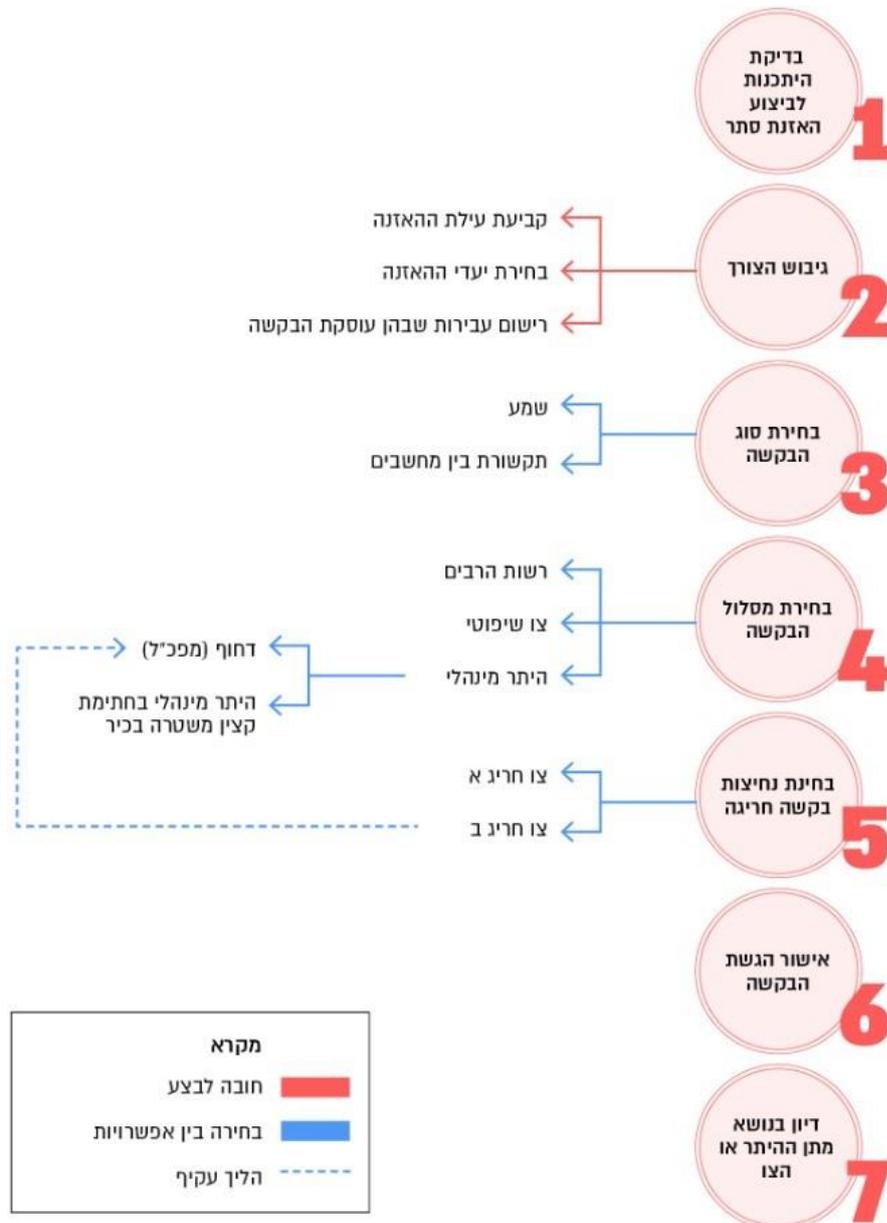
17

תמונת המצב העולה מן הביקורת

הליכי הגשת הבקשות להאזנת סתר

השלב הראשון בתהליך האזנת סתר הוא הכנת בקשות להאזנת סתר, הגשתן ואישורן. שלב זה נחלק לכמה תתי-שלבים עיקריים, כמתואר בתרשים שלהלן:

תהליך הכנת בקשה להאזנת סתר





מילוי הבקשות להאזנת סתר - חוק האזנות סתר מחייב לרשום שלושה נדבכים בבקשה כדי להצדיק את האזנת הסתר (עילת האזנה, יעד האזנה והעבירות הרלוונטיות לבקשה). משרד מבקר המדינה ביצע בדיקה הנוגעת לכ-14,000 בקשות ולאופן מילוי הבקשות שהוכנו על ידי המשטרה בשנים 2019 - 2021. בדיקה זו העלתה כי המשטרה לא הקפידה על מילוי הבקשות כראוי. להלן הפרטים:

(א) **עילת ההאזנה¹⁸** - אי-ציון ממוקד של עילת האזנה אחת, מקשה על הגורם המאשר לבחון את נחיצות ההאזנה ואת יעילותה ולבדוק אם איסוף הראיות באמצעות ההאזנה צלח בהתאם לעילת ההאזנה שהתבקשה. נמצא כי המשטרה אינה נוהגת לסמן בבקשה עילה אחת ממוקדת ורלוונטית, אלא עילות רבות. בפועל, המשטרה נוהגת לציין ברוב המכריע של הבקשות (12,642 שהן 89% מסך כל הבקשות) יותר מעילה אחת מתוך שלוש עילות ההאזנה הקיימות - גילוי עבירות, גילוי עבריינים וחילוט רכוש הקשור בפשע. בכמעט מחצית מהבקשות (5,977 שהן 46% מסך כל הבקשות) היא נוהגת לציין את שלוש עילות ההאזנה. רק ב-1,642 בקשות (11% מהן) צוינה עילת האזנה יחידה.

(ב) **העבירות הרלוונטיות לבקשה¹⁹** - אי-ציון עבירה ספציפית התואמת ליעד ההאזנה ועילת ההאזנה פוגע בשיקוף מצב הדברים לגורם המחליט ופוגם ביכולתו לשקול שיקולים רלוונטיים לבקשה ולבחון את נחיצותה, ובפרט בנוגע לחומרת העבירות המצדיקות האזנת סתר. נמצא כי המשטרה אינה מציינת בראש הבקשה עבירה ספציפית התואמת לעילת ההאזנה וליעד ההאזנה, אלא מפרטת עבירות רבות הנוגעות לכלל היעדים המפורטים בבקשה או לכלל העבירות הנוגעות לבקשה.

(ג) **יעד ההאזנה²⁰** - לפי הדין, בהיתר האזנת סתר יצוין תיאור זהותו של יעד ההאזנה - האדם שכלפיו מופעלת ההאזנה. לפיכך, האזנת סתר נעשית למול חשודים בביצוע העבירות שביסוד הבקשה ולמול אנשים שאינם חשודים בביצוע עבירה ("מואזנים", למשל שותף עקיף, עד, מעורב וקורבן עבירה). נמצא שהמשטרה נוהגת לרשום בראש טופס הבקשה המוגשת לבית המשפט את החשודים בפרשייה גם אם היא אינה מתכוונת להאזין להם. לעומת זאת, המשטרה רשמת "מואזנים" שאינם חשודים רק בנימוקי הבקשה²¹. דפוס זה בעייתי שכן הוא גורר רישום שגוי של העבירות בראש הבקשה, אי-רישום יעדי האזנה שהמשטרה מבקשה להאזין להם בראש טופס הבקשה ואי-עמידה על מעמד יעד ההאזנה (חשוד, קורבן, שותף עקיף וכיו"ב) וזיקתו לעבירות בפרשייה.

מן האמור עולה כי מחד גיסא, אין בפני בית המשפט בקשה ובה מרוכזים כל יעדי ההאזנה בראש טופס הבקשה - חשודים ומואזנים. מאידך גיסא, הבקשות היו נרחבות מדי ברישום העבירות ועילת ההאזנה ולא שיקפו את הצורך הענייני והברור בהאזנת הסתר. דפוס התנהלות זה הפך את הליך מילוי הבקשה לתהליך טכני, אף שמדובר בהליך מהותי ורגיש. הגשת הבקשות באופן זה פוגעת ביכולת של בית המשפט לבחון את מהות הבקשות ואת נחיצותן. חשיבות רישום נאות של יעדי האזנה מתחדדת לנוכח מקרים שבהם המשטרה הצהירה על כוונה להאזין לצבר של יעדי האזנה אך לא מימשה כוונה זו, ובכך היא עלולה הייתה להטעות את בית המשפט בשל דרך מילוי הבקשות. יוצא אפוא כי הבקשות לא ענו על השאלות - למה צריך להאזין? למי צריך להאזין? והאם העבירות המיוחסות ליעד ההאזנה חמורות דיין כדי להצדיק את הפגיעה בפרטיותו?

• **מקרים לדוגמה - קורבנות עבירה, קטינים ושותפים לביצוע עבירות** - נמצא כי דפוס הפעולה של המשטרה ברישום הבקשות פוגע במיוחד בשותפים עקיפים²², בקורבנות עבירה ובקטינים. זאת, משום שהמשטרה לא נדרשה לפרט מה הם הטעמים המיוחדים להאזנה דווקא לגורמים אלו ולא למעורבים

¹⁸ **עילת האזנה** - פירוט מהו הצורך הענייני בהאזנת הסתר - גילוי, חקירה או מניעה של עבירת פשע; גילוי או תפיסה של מבצע עבירת פשע; וחקירה לצורכי חילוט רכוש הקשור בעבירת פשע

¹⁹ **רישום עבירות** - ציון כל העבירות שיש להן זיקה לבקשה, והימנעות מציון עבירות כלליות. רישום העבירה הוא בעל חשיבות מיוחדת משום שרק עבירה מסוג פשע מצדיקה האזנת סתר, ומשום שאישור האזנת סתר מחייב לאזן בין חומרת העבירה ובין הפגיעה בפרטיות שנגרמת ליעד ההאזנה.

²⁰ **יעד האזנה** - האדם שכלפיו מופעלת ההאזנה.

²¹ **נימוקי הבקשה** - מסמך המצורף לטופס בקשה להאזנת סתר, והוא חלק בלתי נפרד ממנה, ובו מפורטת התשתית העובדתית שעליה מבוססת הבקשה וטעמי הבקשה וכן הנימוקים והשיקולים שנדרש לשקול לבחינת הצורך בביצוע ההאזנה מול הפגיעה הצפויה ביעד ההאזנה וסביבתו. מסמך זה מצורף לבקשה המוגשת במעמד צד אחד, ולאחר הגשת כתב אישום נבחנת הטלת חיסיון עליו, על כולו או על חלקו, בהתאם להסבר המשטרה בנושא זה.

²² **שותף עקיף** - משדל או מסייע, כלומר כל מי שאינו המבצע העיקרי של העבירה המקורית. צדדים לביצוע עבירה מפורטים בסעיפים 29 - 34 לחוק העונשין.

אחרים בפרשייה; האם האזנה זו מצדיקה פגיעה במי שזכאים להגנה מוגברת מפני פגיעה בפרטיותם; או מדוע יש להעדיף פעולת חקירה זו על פני חלופות חקירה אחרות.

כך למשל, מתוך 32 בקשות להאזנת סתר הנוגעות לקורבן העבירה ב-30 מהבקשות (94%) נרשמו בראש טופס הבקשה העבירות העיקריות שנוגעות לחשדות נגד החשוד בלבד ולא לקורבן; כמו כן, ב-20 בקשות (69% מהבקשות שאותרו), אף שהתבקשה האזנה לחשוד ולקורבן העבירה ופורטו אותן עבירות עיקריות נגד החשוד, בפועל ההאזנה התבצעה לקורבן העבירה בלבד.

חרף הזהירות המוגברת שנדרש לנקוט בעת הגשת בקשה להאזנת סתר לשותף עקיף, המשטרה לא פירטה בהנחיותיה כיצד על השוטר למלא את הבקשה בעניינו: אילו עבירות ניתן לייחס לו בבקשה, לרבות אילו עבירות מתחום שיבוש מהלכי משפט הן פשע שניתן לייחס לו; באילו מקרים יש לייחס לו גם את העבירות העיקריות המקוריות ובאילו לא ניתן לייחס אותן לו. בבדיקה מדגמית שביצע משרד מבקר המדינה לגבי 10 פרשיות, נמצא כי ב-9 מהן נמצאו פערים: המשטרה רשמה בנוגע לאותו אדם, באותה פרשייה ובנוגע לאותו מסד עובדתי - עבירות שונות בכל בקשה; רישום עבירות עיקריות בלבד נגד שותפים עקיפים אף שלא בוססה ההערכה כי הם נטלו חלק בביצוען.

כמו כן, חרף השימוש ההולך וגובר של קטינים במכשירי קצה שהם אמצעים מואזנים פוטנציאליים, המשטרה לא הסדירה בנהליה הגנה ייחודית לקטינים לאור מעמדם בדומה להגנות שמעניק להם הדין בשלבי החקירה, המעצר החיפוש וכן הליכי העדתם.

אישור הגשת בקשות חריגות - יש בקשות להאזנת סתר שמגלמות רגישות רבה ופוטנציאל פגיעה משמעותי הנובע מסיבות שונות: המעמד של יעד ההאזנה, טיב העבירות המיוחסות לו, האזנה ממושכת, מקום ביצוע ההאזנה ודחיפות ההאזנה. חרף חריגותן, המשטרה עקפה בחלק מהמקרים את מנגנוני אישור הגשת הבקשות הללו והפחיתה מבכירות הדרג הנדרש לאשר את הבקשות; כמו כן, הפרקליטות והמשטרה לא הקפידו על תיעוד האישורים הנדרשים, ולכן נפגעה יכולת המשטרה להבטיח שננקטה הזהירות הנדרשת לטיפול בהן:

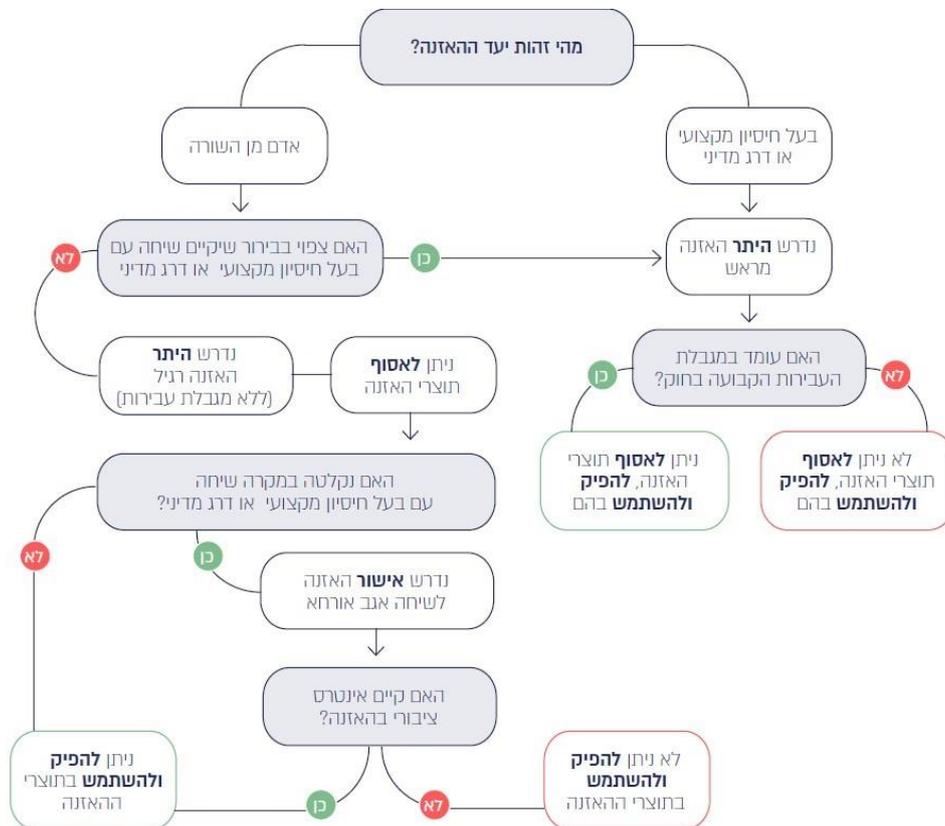
- **האזנה בפרשייה או תיק חקירה בעניין עבירות רגישות** - לפי הנחיית פרקליט המדינה בנושא, יש עבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת המחייבים אישור פרקליט לפני פתיחה בחקירה פלילית²³. הנחייה זו אינה מתייחסת לטיפול בפרשייה מודיעינית. לפי נהלי המשטרה יש שני מועדים שונים לקבלת אישור פרקליט: עם פתיחת תיק החקירה ולפני הגשת בקשות להאזנת סתר; ובפרשייה מודיעינית רק לפני העלאת עמדת האזנת סתר לשמע או לפני שימוש בכלי טכנולוגי לאיסוף תוצרי האזנה (כלומר, לאחר אישור הבקשה בבית המשפט).

נמצא כי לגבי 35 בקשות לצווי האזנת סתר, ב-11 פרשיות ותיקי חקירה שבהם נכללה עבירה רגישה מהשנים 2019 - 2021 לא אותרו אישורי פרקליט.



בקשות להאזנת סתר בעניין עבירות רגישות – בקשות בעניין עבירות שבהן נדרש אישור של פרקליט המדינה או של אחד ממשניו או של מי שהם הסמיכו לטפל בין היתר בעבירות בתחומי ההסתה, הטרור, לשון הרע, סובוידיצה ועבירות הנוגעות לעבודתו של עיתונאי. ראו לעניין זה הנחיות פרקליט המדינה, הנחיה 14.12, **אישור פתיחה בחקירה והעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת** (23.2.99, עודכן ב-15.12.19).

- האזנה לבעלי חיסיון מקצועי או דרג מדיני²⁴** - במשך כ-13 שנים הנחו משרד המשפטים והמשטרה כי האזנה בהסתברות גבוהה לבעל חיסיון מקצועי, לרבות דרג מדיני, דורשת אישור מראש. הסדר זה אף הגביל את המשטרה להאזנה רק בנסיבות שבהן יש חשד לביצוע עבירה חמורה וחריגה הנכללת ברשימה סגורה בחוק והוא נשען על מודל ההיתרים של צוות לבנת משיח משנת 2005²⁵. להלן תרשים המבאר את המודל:



בשנת 2018 הפרקליטות שינתה את ההסדר האמור, במהלך ניהול הליכים פליליים קונקרטיים: אם התבצעה האזנה לאדם שאינו בעל חיסיון וקיימת הסתברות גבוהה שישוחח עם בעל החיסיון, די בקבלת אישור בדיעבד (ולא מראש) להאזנה לשיחות, ותוך השמטת מגבלת העבירות החמורות הקבועה בחוק. יוצא אפוא, כי ההגנה הרחבה הקבועה בדין לבעל חיסיון הוסרה. ההסדר שונה בלי שמשרד המשפטים והמשטרה ביצעו עבודת מטה ובלי שהוכנה חוות דעת משפטית המסבירה את הסטייה הניכרת ממסקנות הוועדה המקצועית הבין-משרדית.

משרד מבקר המדינה איתר שלוש פרשיות מהשנים 2015 - 2022 שבהן הוגשו בקשות לאישור בדיעבד של האזנת סתר (חלף הגשת בקשה להאזנה מראש) לבעלי חיסיון מקצועי. מדובר במקרים שבהם בעלי החיסיון המקצועי ניצלו את תפקידם לרעה בעבירות סחר באיברים, שוחד ומרמה. אם הבקשות בפרשיות הללו היו מוגשות מראש, בהתאם למודל לבנת משיח, הן לא היו עומדות במגבלת העבירות הקבועה בחוק והן היו נשללות על הסף.

בדגימה של מספר יעדי האזנה אחדים בדרג ב' ו-ג'²⁶, הבקשות להאזנת סתר בעניינם ושל אחריהן הוצאו נגדם צווים שיפוטיים נמצא כי לגבי 57% מהיעדים וב-37% מהבקשות בעניינם - לא אותר אישור ראש

²⁴ **בעל חיסיון מקצועי** - עורך דין, רופא, פסיכולוג, עובד סוציאלי או כהן דת, לפי סעיף 9 לחוק האזנות סתר וסעיפים 48 - 51 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, לרבות גורם מדיני לעניין זה.

²⁵ משרד המשפטים, **דוח צוות הבדיקה בנושא האזנות סתר בראשות עו"ד לבנת משיח**, אפריל 2005.

²⁶ **איש ציבור דרג ב' ו-ג'**: אדם הנמצא במעמד ציבורי חשוב בגין משרתו או תפקידו הציבורי.

אח"ם לביצוע ההאזנה או מזכר המעיד על יידוע ראש אח"ם, כנדרש בנוהל. לגבי יעד אחד לא יותר כל אישור בכל אחד מהצווים שהוצאו נגדו.

• **אישור בקשות להאזנת סתר ממושכת** - מסקנות צוות לבנת משיח משנת 2005 וועדת החקירה משנת 2009 קבעו כי נדרש אישור ראש אח"ם להוצאת צווים להאזנה שמשכה יותר משישה חודשים ואישור פרקליט מחוז להאזנה שמשכה עולה על שנה. זאת, על בסיס הרציונל כי האישור נדרש לנוכח הפגיעה הנרחבת בפרטיות עקב משך ההאזנה הכולל ליעדי ההאזנה. נמצא כי בשנת 2017 קבעה המשטרה הסדר נוסף לחישוב משך ההאזנה, שלפיו מניין הימים לגבי יעד האזנה ייספר בנפרד לגבי כל פרשייה שבה הוא מעורב. לפיכך, המשטרה אישרה האזנות ממושכות למשך יותר משנה ליעד האזנה שמעורב בכמה פרשיות ללא קבלת אישור פרקליט מחוז. הסדר זה לא חל על אישור ראש אח"ם. יוצא אפוא כי הסדר זה סוטה מהרציונל שנקבע. ההסדר האמור הפחית את מספר היעדים שנדרש לגביהם אישור פרקליט בשנים 2019 - 2021 מ-12 יעדים ל-5 יעדים.

מבקר המדינה בחן 7 מתוך 12 יעדי האזנה ומצא כי לגבי 3 מתוכם (43%) לא אותרו אישורי ראש אח"ם הנדרשים לפי הנוהל; ולגבי 4 מתוכם (57%) לא אותר אישור של פרקליט המחוז.

היתר מפכ"ל (האזנה דחופה) - דרך המלך להאזנת סתר היא קבלת צו שיפוטי הנחתם על ידי שופט, אבל לפי החוק במקרים דחופים ניתן לקבל היתר מינהלי שתקף ל-48 שעות שמאושר על ידי המפכ"ל. נמצא כי מסלול קבלת אישורי מפכ"ל אינו מיושם - המשטרה לא ביצעה עבודת מטה לייעול מנגנון אישור היתרי מפכ"ל ואף לא נעשה ניסיון לקבל היתר מפכ"ל. לעומת זאת, המשטרה עיגנה בנהליה מנגנון חלופי המכונה "צו חריג ב" שמאפשר לעקוף את הצורך בקבלת היתרי מפכ"ל: הוצאת צו שיפוטי כללי בחתימת שופט, ולאחריו הוצאת אישור מינהלי לפני כל אירוע להוספת יעדי האזנה על ידי סגן רח"ט הסייבר בדרגת ניצב משנה. בחינת הבקשות לצו חריג ב' העלתה כי לא פורטו נימוקים מספקים המצדיקים את השימוש בצו זה והעדפתו על פני קבלת היתר דחוף באישור מפכ"ל. אי-יישום מנגנון היתרי מפכ"ל פגע בתכליות שביסודו: (א) החשיבות שבמתן ההיתר המינהלי על ידי המפכ"ל בלבד כמובא בדברי ההסבר לחוק; (ב) החשיבות שבהפרדת התפקידים המהותית בין אח"ם כגורם המבקש את האזנת הסתר ובין המפכ"ל כגורם המאשר והבלתי תלוי. זו מתחדדת לנוכח השימוש בצו חריג ב' המאפשר קבלת צו שיפוטי כללי בחתימת שופט, ולאחריו הוצאת אישור מינהלי לפני כל אירוע, כך שאישור הוספת היעדים מתבצע על ידי סגן רח"ט הסייבר בדרגת ניצב; (ג) החשיבות שבהקלת העומסים המוטלים על בתי המשפט.

היתרים מינהליים הנחתמים על ידי קצין משטרה בכיר - בשנים 2012 עד 2021 פנתה המשטרה לבית משפט בבקשה לקבל צווי האזנת סתר בעניינם של חשודים מסוג מסוים, שלא כדין, חלף הוצאת היתרים מינהליים. זאת, אף שהמשטרה ידעה שהנושא אינו בסמכות בית המשפט. עוד עולה כי הבקשות הללו הוגשו לבית המשפט ללא פירוט המשקף את תמונת מצב העובדות בנוגע ליעד ההאזנה והנסיבות הנוספות הנוגעות במישורין לעניין סמכותו.

היקף השימוש בצווים חריגים - צווים חריגים הם צווים המאפשרים למשטרה להוסיף לאחר קבלת הצו השיפוטי פרטים שלא נכללו בצו המקורי ולא נבחנו פרטנית על ידי בית המשפט. המשטרה מבצעת האזנות באמצעות שני סוגי צווים חריגים: צו חריג א' שאינו מוגבל רק למספר הטלפון המסוים שצוין בבקשה להיתר; וצו חריג ב' שכולל הקלות נוספות, לרבות האפשרות להעלות יעדים נוספים שלא נכללו בבקשה. שימוש בצווים חריגים מקנה גמישות מבצעית למשטרה מחד גיסא, ופגיעה משמעותית יותר ביעדי ההאזנה לנוכח היקף המידע וסוג המידע שניתן לאסוף לגביהם מאידך גיסא. אולם, המשטרה עשתה שימוש נרחב בצווים חריגים עד כי השימוש בצווים הללו הפך מחריג לשגרת. מתוך 14,284 בקשות לצווים שהמשטרה הכינה בשנים 2019 - 2021 בסך הכול כ-6,300 (43% מכלל הבקשות שהוכנו) הם בקשות להוצאת צווים חריגים (צו חריג א' כ-6,000 צווים וצו חריג ב' כ-300 צווים). אמנם שיעור צו חריג ב' הוא 2% מתוך סך הצווים, אך מדובר בצו פוגעני המחייב שימוש מידתי וסביר. השיעור היחסי של הצווים החריגים מתוך הצווים להאזנה לתקשורת בין מחשבים (89%) גדול משיעורם של הצווים החריגים להאזנת סתר רגילה (39%).

אשר לצו חריג ב', נמצא כי חוות דעת משפטית של הייעוץ המשפטי לממשלה משנת 2017 גידרה וקבעה תנאים להוצאת הצו. אבל המשטרה לא הגבילה ולא תחמה במהלך השנים את מספר הבקשות לצו חריג ב', ומספרם

גדל פי שלושה בתוך שלוש שנים, וזאת אף שצוין בעבר כי היקף בקשות של כ-30 בשנה כבר מעיד על שימוש תכוף. מנגנון היתרי מפכ"ל היה אמור לתת מענה על חלק מהנסיבות המצדיקות מתן צו חריג ב', אך לא נעשה בו שימוש. כל אלו מלמדים על שימוש מופרז ובלתי מידתי בצווים מסוג זה.

קביעת תנאים מקלים לשימוש בצו חריג ב' - נמצא כי המשטרה הגישה לבתי המשפט במשך השנים בקשות לקבלת צווים חריגים לביצוע האזנות סתר בלי ליישם תבחינים חשובים שקבע מערך הייעוץ המשפטי לממשלה בנושא בשנת 2017, כמפורט להלן:

- **סוג העבירות המצדיקות שימוש בצו החריג** - המשטרה לא הקפידה על שימוש סביר ומידתי בצו החריג שכן היא הפעילה אותו בהיקף נרחב בעבירות כלכליות שספק אם חומרתן מצדיקה פגיעה בפרטיות יעדי האזנה. להלן הנתונים: המשטרה הגישה כ-50 (17%) מכ-300 בקשות לצו חריג ב' שבהן העבירה העיקרית היא עבירה כלכלית, עבירת רכוש או עבירת מרמה.
- **שימוש בצו החריג לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים** - המשטרה מימשה בקשות האזנה מסוג זה בלא שהן הוסדרו - סמכות הוצאתן לא הוסדרה בחקיקה, לא נדונה באופן עקרוני בייעוץ המשפטי לממשלה ולא נדונה או הוזכרה בחוות הדעת המשפטית של הייעוץ המשפטי לממשלה משנת 2017.
- **אישור צו חריג בהיתר מינהלי הנחתם על ידי קצין בכיר** - בשנת 2021 אישר נציג היועמ"ש למשטרה לקצין משטרה בכיר לחתום על היתרים מינהליים להוצאת צו חריג ב' להאזנת סתר כלפי חשודים מסוג מסוים. נמצא כי לאחר קבלת אישור יועמ"ש המשטרה בשנת 2021, השתמש הקצין הבכיר באופן נרחב בהיתרים המינהליים מסוג צו חריג ב' לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים - כלל ששת ההיתרים שהוצאו תחת ידיו מאז היו מסוג זה. יוער כי השימוש הנרחב מאז קבלת אישור יועמ"ש המשטרה בהיתר מינהלי מסוג זה שהינו צו חריג מעלה קושי לנוכח פערי הדרגות בין הקצין הבכיר המאשר את הבקשה לעומת הדרג המאשר אותה בנסיבות דומות - בית משפט או מפכ"ל.
- **תיעוד נסיבות השימוש בצו החריג** - החל בשנת 2018, לכל המאוחר, המשטרה הוציאה היתר חריג ב' באופן נרחב וכוללני שאינו מוגבל לפרשייה קונקרטית, לעבירות ספציפיות או לחשודים מסוימים. מדובר בצווים או בהיתרים מינהליים חריגים נגד אלמונים לצורך מאבק בעבירות מסוימות הנוגעות לתופעת פשיעה חמורה. הצווים מוצאים באופן קבוע אחת לשלושה חודשים, והם מקיפים מכלול של אירועים שאינם קשורים זה בזה. פרקטיקה זו מיושמת תוך עקיפת המגבלות הקבועות בחוק להוצאת צווי האזנת סתר, בחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה ובהנחיות המשטרה.

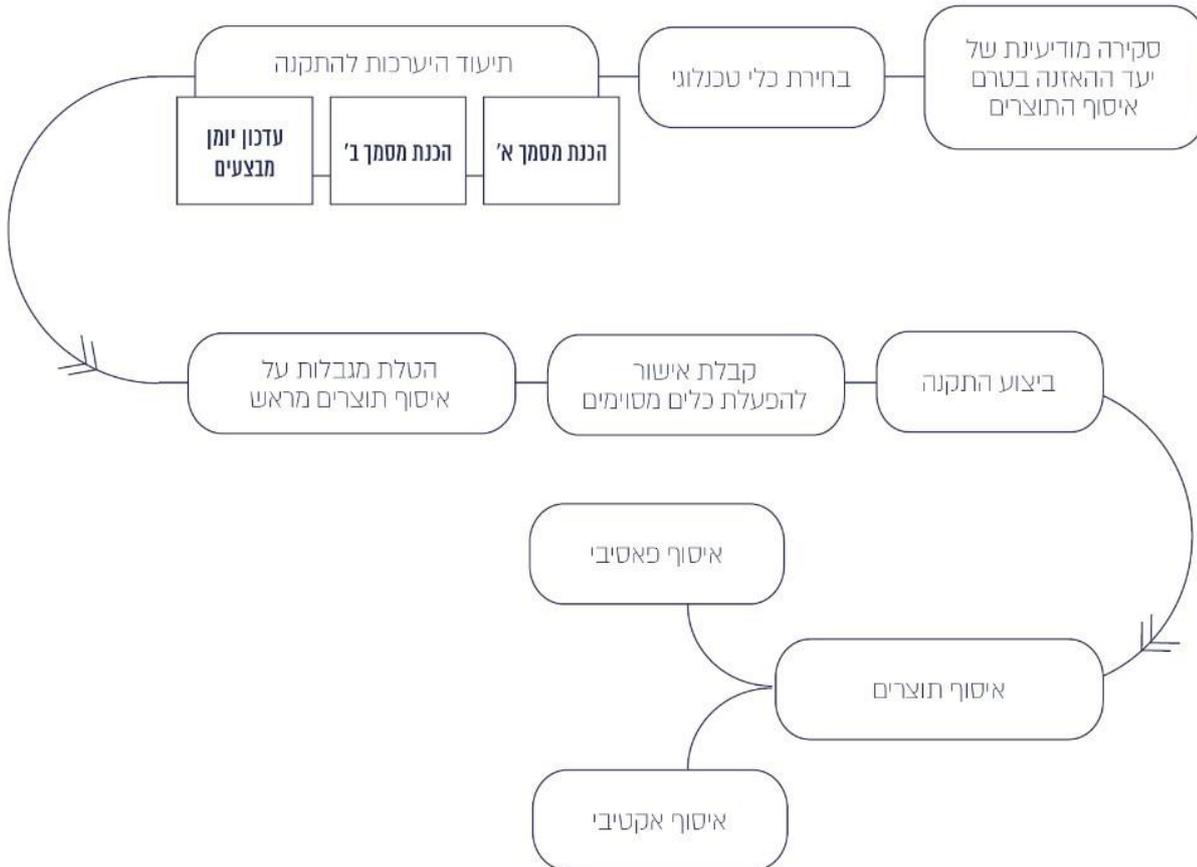
בדיקות היתכנות להפעלת האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים - בשנים 2019 - 2021 ביצעה המשטרה שש פעולות שונות לשם ביצוע בדיקות היתכנות שמטרתן להעריך את הסתברות ההצלחה למימוש האזנת הסתר. נמצא כי שתיים מבדיקות ההיתכנות התבצעו באותן שנים תוך שימוש בכלים טכנולוגיים המיועדים לביצוע האזנת סתר חייבו החזקת צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים. כמו כן, נמצא כי שתי פעולות נוספות מכוח חוק נתוני תקשורת חייבו החזקת צו נתוני תקשורת במקרים מסוימים בהתאם לטיב הפעולה. הביקורת ערכה דגימה אקראית של 31 מקרים שבהם בוצעו בדיקות היתכנות ונמצא כי המשטרה ביצעה 12 בדיקות היתכנות באמצעות הכלי הטכנולוגי בלא שהחזיקה צו להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים (42%). עוד יוער, כי המשטרה מסרה לביקורת המדינה כי ביצעה את אחת הפעולות לבדיקת היתכנות במשך תקופה, ללא יכולת שחזור האירועים וללא החזקת צו האזנה לתקשורת בין מחשבים. לפיכך, המשטרה לא מסרה פרטים על טיבה והיקפה של פעולה אסורה זו.

ניהול תהליך האזנת סתר במערכות הממוחשבות - בשנת 2013 החלה המשטרה לפתח את המערכת לניהול צווים במטרה לנהל באופן תקין את סמכויותיה בעידן הדיגיטלי ולטפל בנתוני העתק שמקורם בתהליכי העבודה בתחום זה. עם זאת, מנתוני המשטרה ניתן ללמוד על פערים בתיעוד המידע במערכת זו: (א) שיעור הצווים שהמשטרה מממשת בפועל גדול משיעור הצווים שסומנו במערכת ככאלו; (ב) קיימים פערים משמעותיים בתיעוד מימוש בקשות להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים לעומת בקשות להאזנת סתר לשמע; (ג) קיים חוסר עקביות במימוש הצווים לאורך השנים. היעדר הרישום התקין, המהימן והמלא של נתוני מימוש האזנות הסתר מקשה את ניתוח תהליכי העבודה של המשטרה ואת בחינת נחיצות הוצאת הצווים.

התקנת כלים טכנולוגיים לצורכי האזנת סתר ואיסוף תוצרי האזנה

בשלב השני בתהליך האזנת סתר, לאחר אישור הבקשות, המשטרה מבצעת התקנה של כלים טכנולוגיים על האמצעי המואזן לצורכי האזנת סתר או מבצעת האזנה לתקשורת בין מחשבים באופן ידני. לאחריה היא מבצעת פעולות איסוף של תוצרי האזנה. להלן תרשים המשקף את תהליך ההתקנה והאיסוף.

שלבי התקנת כלים לצורכי האזנת סתר ואיסוף תוצרים



איגום המידע על פעולות ההתקנה - נמצא כי האופן שבו מנהלת חטיבת הסייבר את המידע על ההתקנות שהיא מבצעת באמצעות כלים טכנולוגיים או באופן ידני כלפי אמצעים מואזנים אינו מאפשר התחקות אחר הפעולות שנעשו וקבלת תמונה כוללת ומתכללת של פעולות שנעשו למול יעד האזנה ספציפי. הדבר נובע מכך שחטיבת הסייבר מבצעת התקנות שונות ובאמצעות כלים טכנולוגיים שונים, אך אינה מקפידה על כמה פעולות לאיגום המידע:

- **אי-הקפדה על רישום מימוש צווים במערכת לניהול צווים** - אותרו 407 צווים שבהם קיימת אינדיקציה למימוש הצו שלא נרשמה במערכת.
- **אי-רישום פעולות ההתקנה במערכת מרכזית אחת** - נמצא שהמשטרה מנהלת את המידע על ההתקנות של הכלים הטכנולוגיים השונים באופן ידני ובמערכות ממוחשבות שונות. כפועל יוצא מכך נוצרים ליקויים בניהול ההתקנות ובפיקוח עליהן שעלולים לפגוע בשרשרת הראיות בתיקי המודיעין והחקירה: אם השוטר אינו יודע מהו מכלול ההתקנות שבוצעו כלפי אמצעים מואזנים, הוא עלול להתקשות לעקוב ולקבוע מכוח איזו התקנה נאסף תוצר ההאזנה הספציפי. למגבלה זו יש השלכות גם על היכולת של מערכת האכיפה להשיב לטענות בדבר אי-חוקיות איסוף ראיות מודיעיניות ופליליות.

תיעוד חלקי של ההיערכות להתקנה וביצועה - האזנת סתר, שהיא פעולה רגישה ופוגענית, מחייבת על פי נוהלי המשטרה הכנת מסמכים קונקרטיים וניהול יומני מבצעים. נמצא כי המשטרה לא הקפידה על ניהול יומני מבצעים²⁷ שמתעדים את השימוש בכל הכלים הטכנולוגיים וביצוע כל מתווי ההתקנה המבוצעים על ידה, ועל הכנת המסמכים הנדרשים שהולמים את סוג ההאזנה המבוצעת - שמע או תקשורת בין מחשבים ועל חתימה על מסמכים אלו.

בהקשר זה יובהר כי ההנחיות הפנימיות המבססות את חובת התיעוד לעניין האזנות סתר הן בעלות חשיבות משפטית שכן הן מסייעות למשטרה לוודא שהיא הפעילה את סמכותה בהתאם למגבלות הדין ובהתאם לעקרונות היסוד של המשפט המינהלי. לפיכך, גם תיעוד פעולותיה הוא בעל חשיבות מהותית ולא עניין טכני.

אימות מספר הצו בעת הפעלת הכלים הטכנולוגיים - בשלושה מתוך ארבעה כלים טכנולוגיים להאזנות סתר שהמשטרה החזיקה אין שום ממשק עם המערכת לניהול צווים. היעדרה של בקרה טכנולוגית ואוטומטית יוצר סיכון של הפעלת כלים להאזנות סתר ללא צו מתאים שקיומו מהווה תנאי להפעלה.

ההסדרה המשפטית של פעולות ההתקנה של כלים טכנולוגיים - נמצא כי ההסדרה המשפטית של חלק מפעולות ההתקנה הייתה חלקית ולקויה. נמצא כי המשטרה השתמשה בתשעה מתווי התקנה בשנים האחרונות, זאת בשעה שדרכי הביצוע של שלושה מתווי התקנה נפסלו בדיעבד על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים או שהן מעלות קשיים משפטיים, ואלו דרשו הכנת חוות דעת משפטית ושיתוף של הייעוץ המשפטי לממשלה. להלן הפרטים בטבלה:

מס"ד מתווה ההתקנה	דרכי הביצוע	הכלי הטכנולוגי שבו ניתן לעשות שימוש במתווה זה או הפעלה ידנית	המצב המשפטי	תדירות השימוש במתווה
(1)		שני כלים	מותר	תדיר
(2)		שלושה כלים הפעלה ידנית	מותר	תדיר
(3)		כלי אחד	מותר	תדיר
(4)		שני כלים	מותר	תדיר
(5)		ארבעה כלים	מותר	תדיר
(6)		הפעלה ידנית	מותר	לא ידוע ²⁸
(7)		כלי אחד הפעלה ידנית	מעורר קושי משפטי	לא ידוע
(8)	(א)	הפעלה ידנית	מותר	תדיר
	(ב)	הפעלה ידנית	מותר	תדיר
	(ג)	הפעלה ידנית	מותר	תדיר
	(ד)	הפעלה ידנית	מורכב משפטית	לא ידוע
(9)	(ה)	כלי אחד	אסור	לא ידוע
	(א)	הפעלה ידנית	מותר	לא ידוע
	(ב)	הפעלה ידנית	מותר	לא ידוע
	(ג)	כלי אחד הפעלה ידנית	אסור	לא ידוע
	(ד)	הפעלה ידנית	מעורר קושי משפטי	לא ידוע

יומן מבצעים - מסמך שמתעד את כלל האירועים שמתרחשים בתחום מסוים ומאפשר לכל דרג לקבל תמונת מצב עדכנית על כלל האירועים שהתרחשו ועתידים להתרחש באותו התחום.
לא ידוע בשל פערים בתיעוד במשטרה בנושא זה.

הסדרת השימוש בכלי עזר - נמצא כי המשטרה השתמשה בשישה כלי עזר מבצעיים לכל הפחות לביצוע מתווי התקנה ללא אישור משפטי לשימוש בהם על ידי הייעוץ המשפטי למשטרה.



הסדרת השימוש במידע הנדרש להבטחת ההתקנה ואבטחת הכלי - כבר בשנת 2014 ידעה המשטרה שיש מידע אסור המתקבל בכלי טכנולוגי מסוים עם ביצוע התקנה והיא אסרה להשתמש בו. עם זאת, יש מידע שניתן להתיר לאסוף אותו כדי להבטיח את ההתקנה ולאבטח את הכלי²⁹.



אולם, רק במהלך עבודת צוות מררי בשנת 2021, המשטרה גיבשה עמדה לעניין זה והציגה כמה סוגי מידע הנדרשים לה לצורך כך. על בסיס עמדה זו קבעה היועמ"שית לממשלה את סוגי המידע שניתן לאסוף לצורך כך והבהירה כי מידע זה לא יהיה חשוף לעיני אדם וייעשה בו שימוש ממוכן בלבד. עוד נמצא כי המשטרה לא פירטה בחוות הדעת המשפטיות לאישור כלים טכנולוגיים ספציפיים את הפעולות והמידע שניתן לאסוף לצורך הבטחת ההתקנה ואבטחת הכלי.

פערים בנהלים ובהנחיות בנושא ההתקנה - משרד מבקר המדינה סקר עשר הנחיות פנימיות של חטיבת הסייבר. להלן ממצאיו:



• **מתווי התקנה שלא הוסדרו בהנחיות** - נמצא כי מתוך תשעה מתווי התקנה שחטיבת הסייבר מבצעת זה שנים מספר, שלושה לא הוסדרו בנהלים ובהנחיות כלל, ושלושה אוזכרו בנהלים ובהנחיות אך ללא פירוט מספק של הפעולות האסורות והמותרות לביצוע במסגרת המתווה. בהיעדר עיגון מסודר ומלא של מתווי ההתקנה בנהלים ובהנחיות פנימיות, חטיבת הסייבר קבעה הנחיות סותרות. כך למשל, הנחיה משנת 2021 המתירה התקנה משולבת נכתבה בניגוד להנחיה פנימית אחרת של החטיבה משנת 2017, שאסרה מלכתחילה להפיק את התוצרים הללו.

• **כלים טכנולוגיים שלא הוסדרו בהנחיות** - נמצא כי מתוך שישה כלים טכנולוגיים שחטיבת הסייבר השתמשה בהם זה שנים מספר, שלושה לא מוזכרים בהנחיות הפנימיות של החטיבה כמתחייב; רק לגבי כלי אחד מהם נקבעה הנחיה שגם מפרטת אילו פעולות מותרות לביצוע במתווי ההתקנה באותו הכלי.

להיעדרם של נהלים והנחיות מסודרים ומפורטים לביצוע מתווי התקנה ולשימוש בכלים טכנולוגיים יש השלכות על גורמי השטח בחטיבה ובמערך הפרוס: (א) הם עלולים שלא לדעת אילו פעולות מותרות ואסורות לביצוע במסגרת התקנה לצורך האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים; (ב) הם עלולים שלא לדעת אילו פעולות מותרות ואסורות לביצוע באמצעות הכלים שבידיהם; (ג) לא ניתן לצפות מהם לבצע התאמות בהנחיות הקיימות לגבי כלי אחד ולהחילן על כלי אחר; (ד) אין נוהל שמנחה את השוטרים כיצד לבחור באחד ממתווי ההתקנה השונים בהתאם לפוטנציאל הפגיעה של כל התקנה.

משרד מבקר המדינה אף בחן את ההנחיות שגובשו במהלך הביקורת ומצא כי המשטרה לא עיגנה אותם בנהלי ראש אח"ם, וכי אין הן מפורטות כנדרש. עוד נמצא שהשוטרים משתמשים בכלים טכנולוגיים שהם מורכבים ורגישים, אבל המשטרה אינה מחזיקה במדריכים למשתמש³⁰ לכלים אלו.

התקנות של כלים טכנולוגיים - בביקורת אותרו 19 מקרים³¹, מהשנים 2019 - 2021, שבהם המשטרה ביצעה התקנות אסורות או שחוקיותן מוטלת בספק (התקנה של כלי טכנולוגי כלפי יעד תמים בשל טעות אנוש, התקנה של כלי טכנולוגי ללא צו מתאים, התקנה של כלי טכנולוגי ללא צו תקף). נוסף על כך, אותרו בביקורת חמישה מקרים שבהם התברר בדיעבד כי המשטרה ביצעה התקנה אסורה בחוסר סמכות או תוך חריגה מסמכות (שימוש במתווה התקנה פסול, שימוש בכלים טכנולוגיים לפני אישור המשפטי).



לפי סעיף 10א לחוק האזנת סתר.

מדריך למשתמש - מסמך שמאפשר לשוטר שעובד עם כלי טכנולוגי או מערכת ממוחשבת היכרות עם המערכות והדרכה לגבי שימוש נכון ויעיל במערכות, לרוב בליווי הוראות מפורטות כיצד להשתמש במערכת וצילומי מסך של ממשק המשתמש שלה.

ראו לעניין הבדיקות המקיפות שערך משרד מבקר המדינה במבוא לפרק זה.

מספר המקרים שבהם אותרה התקנה	המצב המשפטי	מתווה ההתקנה
2	פעולה שמעוררת קושי משפטי	מתווה התקנה 7
2	פעולה אסורה	מתווה התקנה 8(ה)
1	פעולה אסורה	מתווה התקנה 9(ג)
2	פעולה פגומה שאושרה בדיעבד ורק באופן חלקי³²	שימוש בכלי טכנולוגי לפני אישורו המשפטי
2	האזנת סתר אסורה	התקנה ללא צו
13	האזנת סתר אסורה שנעשתה בטעות בתום לב	התקנת כלי טכנולוגי כלפי יעד תמים
3	האזנת סתר אסורה שנעשתה בטעות בתום לב	התקנה ללא צו מתאים

המשטרה מסרה התייחסות פרטנית למקרים שבהם אותרו התקנות אסורות. משרד מבקר המדינה מעיר כי טענות המשטרה נבחנו לגופן ונדחו. להלן הפרטים:

א. המשטרה טענה שבחלק מהמקרים אין מדובר בהתקנה אלא בפעולת איסוף. משרד מבקר המדינה מעיר שאין מדובר במתווה הנועד לאיסוף תוצרים בלבד אלא במתווה לביצוע התקנה העומד בפני עצמו;

ב. המשטרה טענה שבחלק מהמקרים ההתקנה לא התרחשה. משרד מבקר המדינה מעיר שטענתה אינה עומדת בקנה אחד עם מסמכי המשטרה בעת ביצוע ההתקנות ולפיהם ההתקנות בוצעו (למשל, רישומי יומני המבצעים שנערכו על ידי המפעילים הטכנולוגיים, מסמכי הנחיות להמשך פעילות של היחידות החוקרות לאחר ביצוע ההתקנות וכן תגובות המשטרה לטיטוט הדוח).

ג. המשטרה מסרה בהתייחסותה לשימוש בכלי טכנולוגי אחד בטרם אושר משפטית כי "הגורמים הטכנולוגיים הפעילו את הכלי טרם ניתן אישור משפטי לעשות בו שימוש, בכפוף לצו שיפוטי המאשר פעולה זו. מבלי להקל ראש באמור, אין בכך כדי לגרוע מההליך הסדור שהתקיים בנוגע להליכי הרכש ואישור המערכת כשנה לאחר מכן". משרד מבקר המדינה מדגיש בפני המשטרה כי היא הפעילה כלי טכנולוגי פוגעני ללא אישור משפטי ובחוסר סמכות.

יתרה מכך, המשטרה ומשרד המשפטים טענו בהתייחסותם למקרים שבהם אותרו ההתקנות האסורות בשל פערים בצווים (ללא צו, כלפי יעד תמים או בשל צו לא מתאים) כי מדובר בניסיונות התקנה שלא צלחו ולכן לא נאספו בעניינן תוצרי האזנת סתר. לנוכח תשובות משרד המשפטים והמשטרה, משרד מבקר המדינה מעיר כי גופי אכיפת החוק מחויבים לפעול כדין בכל הפעולות שהם מקיימים כחלק מתחומי האכיפה, החל בשלב ניהול הפרשייה המודיעינית, עבור לשלבי החקירה ואיסוף הראיות ועד להגשת כתב אישום. אין זה ראוי שגופי אכיפת החוק יישענו, בבואם להתייחס למקרים שבהם נמצאו פעולות אסורות, על טענה שמגדרת את חובתם לפעול כדין רק לשלבים שבהם הוגש כתב אישום. מן הראוי שגופי אכיפת החוק יתייחסו בחומרה לפעולות האסורות שביצעה המשטרה אף אם הן לא צלחו, לא הניבו תוצרים אסורים, לא הוגשו כתבי אישום בפרשיות ולא התקיים הליך פלילי בעניינן.

ההסדרה המשפטית של איסוף תוצרי האזנה - איסוף מידע אגור במכשיר הקצה - הדין יצר הבחנה עקרונית בין המותר והאסור בתחום האזנות הסתר והחיפוש הסמוי: האזנת סתר - המותרת בחוק - היא איסוף של תוצרים שהתקבלו או נשלחו בתקשורת בין מחשבים מרגע תחילת ההאזנה, כלומר איסוף צופה פני עתיד; חיפוש סמוי - שלא הוסדר בחוק - הוא איסוף לאחור של מידע אגור.



השימוש בכלי הטכנולוגי לא אושר במלואו לנוכח שימוש במתווה התקנה 7 אשר עורר קושי משפטי זה שנים מספר, עוד לפני השימוש בכלי האמור. האישור המשפטי שניתן בדיעבד היה חלקי לנוכח העובדה כי מתווה התקנה 7 עדיין מעורר קושי משפטי, ולכן הפעולה המינהלית שביצעה המשטרה של שימוש בכלי התבצעה ללא קבלת אישור משפטי קודם ביצועה, היא לא הוכשרה בדיעבד במלואה, ולא ניתן לקבוע כי השימוש בכלי בוצע כדין. מצב זה שונה מכלי טכנולוגי אחר שפעולות ההתקנה המבוצעות באמצעותו הוכשרו בדיעבד בחוות דעת משפטית במלואן.

- **הכלים הטכנולוגיים שבהם נעשה שימוש בפרקטיקה של איסוף מידע אגור ממכשיר קצה** - נמצא כי מטעמים טכניים-טכנולוגיים בארבעה מתוך שישה כלים שהיו בשימוש המשטרה בוצע איסוף מידע אגור על מכשיר קצה במסגרת האזנת סתר, זאת לצורך התקנה של כלים טכנולוגיים על מכשירי הקצה וכך לאיסוף תוצרי האזנת הסתר מהמכשיר. אין די מידע בנוגע לשני הכלים הטכנולוגיים האחרים.
 - **בחינת הפרקטיקה על ידי צוות מררי ועדכון המצב המשפטי בנושא** - בשנת 2022 קבע צוות מררי כי סמכות האזנת הסתר חלה גם אם התוצר עבר בתווך התקשורת (כפי שנעשה בהאזנת סתר), אך במועד איסופו הוא כבר נאגר במכשיר הקצה (כפי שנעשה בחיפוש סמוי). חוות הדעת המשפטית שבדוח צוות מררי בנוגע לאיסוף מידע אגור במכשיר הקצה הייתה חשובה בנסיבות שבהן ניתנה כחלק מהבדיקה הדחופה של "פרשת פגסוס". זו הניחה את אבן הבוחן לבחינת השימוש בכלים טכנולוגיים להאזנת סתר. בשלב בו חוות דעת ניתנה, עדיין לא נקבע פרק זמן ברור שבו ניתן לבצע את הפעולה החריגה שמתירה איסוף של מידע אגור במסגרת האזנת סתר.
 - **הסדרה משפטית חלקית לאיסוף מידע מסוגים שונים** - כל 14 סוגי המידע שניתנים לאיסוף באמצעות כלי טכנולוגי מסוים, איסופם מחייב העתקה של מידע אגור על המכשיר (חיפוש סמוי) או מאפשר לבצע את האיסוף בדרך העתקה זו (חלף איסופם בעת מעבר בתווך התקשורת). עובדה זו מלמדת על צורך קריטי בהסדרה חקיקתית של סמכויות המשטרה והרחבתן לפעולות של העתקת מידע אגור על המכשיר (חיפוש סמוי), הן במסגרת חוק האזנת סתר והן במסגרת הצעת החוק המתגבשת שעברה בקריאה ראשונה בעניין החיפוש הסמוי³³. לעמדת מבקר המדינה הפעלת סמכות פוגענית של רשות מינהלית אגב שימוש נרחב בשורה של כלים טכנולוגיים אינה אילוץ טכנולוגי בלבד, אלא קושי משפטי מהותי הדורש הסדרה חקיקתית ברורה.
- עוד נמצא כי חרף הצורך הברור בהסדרה משפטית של פעולת איסוף תוצרי ההאזנה, בשנים 2014 - 2024 הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים והמשטרה הסדירו באופן חלקי את איסופם של שלושה סוגי מידע כתוצרי האזנת סתר מתוך 14 סוגי מידע. זאת, משום שהם התייחסו באופן חלקי למהות המידע, נחיצות איסופו וחוקיות איסופו. מבקר המדינה הציג לגופים המבוקרים את הנסיבות שמהן עלה כי התייחסותם לסוגי מידע אלו הייתה חלקית במהלך תקופת הבדיקה ועד לסיום הביקורת, בין היתר בזמן הכנסת הכלים לשימוש ובמהלך ההסדרה המשפטית בדוח צוות מררי.
- אי-ההסדרה החקיקתית, ההסדרה המשפטית החלקית וההישענות על פרשנות החוק הקיים שחסר התייחסות ברורה ומפורשת לסמכויות איסוף תוצרי האזנת סתר, עלולים לפגוע פגיעה משמעותית בעקרון חוקיות המינהל ובפרט בעקרון בהירות החוק והוודאות המשפטית של הציבור לגבי מהות המידע הניתן לאיסוף בהאזנת סתר. במצב זה נפגמת יכולת הציבור לטעון נגד החוקתיות והמידתיות של הפגיעה הנגרמת בחקיקה לנוכח התפתחות הטכנולוגיה ויכולות יצירת סוגי מידע חדשים, שונים ובלתי מוכרים שיעוגנו בחקיקה.
- איסוף תוצרי האזנת סתר שחורג מהוראות הדין** - נמצא כי בשנים 2018 - 2021 ביצעה המשטרה איסוף של 14 תוצרי האזנת סתר, מהם תשעה תוצרים נאספו תוך חריגה מהוראות הדין, כפי שנבדקו בכלי טכנולוגי מסוים. להלן הפרטים:



מס"ד סוג המידע	המצב המשפטי לאורך השנים ועד למועד כתיבת הדוח	שיעור המטרות שמהן נאסף המידע
1	אסור	40%
2	אסור	9%
3	אסור	9%
4	הותר, אסור בדיעבד	27%
5	הותר, הותר חלקית בדיעבד	לא פורט
6	נאסר, הותר חלקית בדיעבד	59%
7	נאסר, הותר בדיעבד	57%
8	נאסר, הותר בדיעבד	63%
9	נאסר, הותר בדיעבד	לא פורט
10	מותר	38%
11	מותר	72%
12	מותר	73%
13	מותר	98%
14	מותר	אין מידע

סוגי מידע אסורים שנאספו באמצעות כלים טכנולוגיים - בנוגע ל-9 סוגי מידע מתוך 14 נמצאו פערים בין איסוף המידע בפועל להתרת האיסוף בחוות דעת משפטית. החומרה הגלומה באיסוף המידע משתנה בהתאם למצב המשפטי שהיה קיים עד לפרסום "פרשת פגסוס", לאחר דוח צוות מררי ובמהלך ביקורת משרד מבקר המדינה. להלן הפירוט:

- שלושה סוגי מידע נאספו על ידי המשטרה, אף שהיה ידוע למשטרה כי חל איסור משפטי לאיסוף מידע מסוג זה ואיסופם אסור עד היום. תוצר מהסוגים שפורטו לעיל נאסף מ-40% מהמטרות.
- סוג מידע אחד נאסף על ידי המשטרה והותר להפקה ושימוש בנהלי המשטרה בשנים 2014 - 2017, אך בדיעבד נמצא כי איסופו אסור. תוצר מהסוגים שפורטו לעיל נאסף מ-27% מהמטרות.
- סוג מידע אחד נאסף על ידי המשטרה והותר להפקה ושימוש, אך בדיעבד נמצא כי איסופו בחלק משיטות האיסוף היה אסור והותר רק באופן חלקי.
- סוג מידע אחד נאסף על ידי המשטרה, אף שהיה ידוע למשטרה כי חל איסור משפטי לאיסוף מידע מסוג זה ואיסופו הותר בדיעבד אך לא ביחס לכל פריטי המידע המרכיבים את סוג המידע הזה בחוות הדעת המשפטית שבדוח צוות מררי. תוצר מהסוג האמור נאסף מ-59% מהמטרות.
- שלושה סוגי מידע נאספו על ידי המשטרה, אף שהיה ידוע למשטרה כי חל איסור משפטי לאיסוף מידע מסוג זה, ואיסופם הותר בדיעבד בחוות הדעת המשפטית שבדוח צוות מררי. שניים מתוכם הותרו בדיעבד רק לצורכי הבטחת ההתקנה ואבטחת הכלי, והם נאסרו לעיון לצורכי הפקת ידיעות מודיעיניות או ראיות פליליות. תוצר מהסוגים שפורטו לעיל נאסף מ-63%.

איסוף תוצרי האזנות סתר היסטוריים אסורים - תוצר היסטורי הוא מידע שנוצר ונאגר במכשיר הקצה לפני התקנת הכלי ואף לפני שאושר צו האזנת הסתר בעניינו. נמצא כי חרף האיסור לאיסוף תוצרי האזנה היסטוריים, בשלושה כלים טכנולוגיים המשטרה אספה בפועל תוצרים כאלה. יצוין כי איסוף תוצרים היסטוריים נעשה בדרך של עקיפת המגבלות הטכנולוגיות על ביצוע פעולה זו.

ביצוע פעולות אסורות בכלים לצורכי איסוף תוצרים - נמצא כי המשטרה השתמשה בכלים טכנולוגיים המאפשרים ביצוע פעולות אקטיביות ויצירת מידע יש מאין. פעולות אסורות אלו אינן חלק מהסמכויות הקבועות בחוק האזנות סתר. חלק מהפעולות נועדו להבטיח איסוף תוצרים לצורכי האזנת סתר או כחלק מהפעלת סמכויות העזר לביצוע האזנת סתר, וחלקן נועדו לסייע בביצוע פעילות מבצעית.

הפקת תוצרי האזנת סתר והשימוש בהם

שלב ההפקה הוא השלב השלישי מבין השלבים המתוארים בדוח זה והוא שלב העיבוד וההערכה של המידע שהתקבל. הפקה מתבצעת על ידי מפקי המשטרה, שימוש מתבצע על ידי מפעילי כלים טכנולוגיים או היחידות החוקרות. להלן ביאור המונחים הרלוונטיים לשלב זה:

הפקה - פעולות המבוצעות על ידי מפקי מוסמך שמטרתן עיבוד מידע מודיעיני גולמי כדי שניתן יהיה לעשות בו שימוש: עיון בתוצרי האזנה (צפייה או האזנה); מיון וסיווג של התוצר לשם קביעת מידת הרלוונטיות שלו לחקירה; הכנת תקציר של התוצר ותמלולו - הפיכת תוצר האזנה שהוא חומר גולמי לידיעה מודיעינית שניתן לעבד אותה; עיבוד הידיעה המודיעינית לכדי מוצר מודיעיני באמצעות ניתוח, הערכה והעשרה של הידיעה; הכנת פרפרזה של מוצר המודיעין שהיא תמצית של המידע הרלוונטי שעולה ממנו לשימוש של צרכן מסוים ותוך השמטה של מידע שחשיפתו לצרכן תסכן מקורות או מבצעים; ואיגום כמה מוצרי מודיעין לכדי תמונת מודיעין שמגובשת בדוח תובנות.

שימוש - פעולות המבוצעות על ידי גורם משטרה שאינו המפיק המוסמך, כגון מפעיל כלים טכנולוגיים או נציגי היחידה החוקרת. במסגרתן נוטלים תוצר האזנה גולמי, או מידע מודיעיני שמקורו בתוצר האזנה (ידיעה מודיעינית, מוצר מודיעיני, פרפרזה או דוח תובנות שמתבססים על תוצר האזנה), שכלפיו מבצעים אחת או יותר מהפעולות האלה: עיון, צפייה, אזכור במסמך אחר, עיבוד, העברה לגורם נוסף שאינו האדם האחראי על הפקת תוצרי האזנה שהתקבלו, העתקת המידע לצורך ביצוע פעולות אחרות, כגון ביצוע מתווה ההתקנה, הגשת בקשות לביצוע פעולות חקירה נוספות גלויות או סמויות או כל פעולה אחרת שעשויה להביא ליצירת מידע מודיעיני חדש או להוליד ראייה פלילית.

שימוש ראייתי - הגשת חומר כראייה בהליך פלילי בהתאם לפקודת הראיות והנחיות פרקליט המדינה, כדי לבסס עליו פסק דין. הגשת החומר נדרשת במישור הדיוני והמהותי להוכחת עצם קיומו של החומר להבאתו כראיה לאמיתות תוכנו ולהעמידו במבחן מהימנות בבית המשפט. שימוש ראייתי בתוצרי האזנה מתקיים רק לאחר שגורם משטרה עשה שימוש בתוצר ולאחר שהוגש כתב אישום בתיק חקירה. לפיכך, שימוש ראייתי אינו מתבצע בפרשיות מודיעיניות.

תוצרים שהפקתם אסורה - תוצרים שנאספו ממידע אגור במכשיר הקצה (חיפוש סמוי) ונמצא כי חל איסור משפטי על איסופם, וכן תוצרים שנאספו לפי סעיף 10א לחוק האזנות סתר ומטרתם הבטחת ההתקנה ואבטחת הכלי. תוצרים אלו אינם מיועדים להפקה בידי מפקים או לשימוש בידי מפעילים טכנולוגיים או יחידות חוקרות.

בפרק זה מפורטים הממצאים שעלו מהבדיקה שנועדה לבחון האם התבצעו פעולות הפקה או שימוש בתוצרים שהפקתם אסורה.

ניהול המידע על הפקת תוצרי האזנת סתר והיעדר מערכת מרכזית להפקה - נמצא כי המערכת המרכזית לניהול הפקה במשטרה אינה מקיימת ממשק לקליטת פלטי תוצרי האזנה שמקורם בכלים טכנולוגיים מסוימים. החל בשנת 2011 הפיקה המשטרה תוצרי האזנה של תקשורת בין מחשבים, שנאספו באמצעות כלים טכנולוגיים, באופן ידני ומחוץ למערכת ההפקה המרכזית שבידה. ניהול מבואר של ההפקה מקשה את ניהול הפעולות בפנקס האזנות סתר³⁴, את הבקרה על זהות הגורמים שעיינו בתוצרי האזנה או במוצרי המודיעין שהוכנו בעניינם ואת בדיקת ההלימה בין מימוש האזנה ובין מגבלות הצו. התנהלות זו מגבילה את יכולת הפיקוח והבקרה על ההפקה, את ניהול שרשרת הראיות בפרשיות המודיעין ובתיקי החקירה, ואת היכולת לתחקר ולהפיק לקחים מאירועים שבהם עולה חשש שנעשתה פעולה אסורה. המשך ניהול המידע בדרך האמורה עלול להוביל להתרופפות הפיקוח על ההפקה, וזאת לנוכח ההיקפים ההולכים וגדלים של האזנות (העומדים על מאות בשנה), תוצרים (העומדים על מיליונים בשנה) וריבוי סוגי התוצרים (העומדים נכון למועד ביצוע הביקורת על 14 סוגי מידע שונים).



פנקס האזנות סתר - הכלי העיקרי לתיקון פעולות ההפקה המכיל בקשות וצווים להאזנת סתר, טפסי מעקב אחר העברת חומרי האזנת סתר, מסמכי היערכות לביצוע האזנת סתר, מסמכי העברת חומרים בין רשויות חוקרות וכו"ב.

הפקה ושימוש אסורים בתוצרי האזנת סתר - נמצא, כי המשטרה השתמשה בכלי טכנולוגי מסוים המיועד לאיסוף תוצרי האזנת סתר ככלי תומך בהפקת תוצרים, והכלי אפשר הפקת תוצרים האסורים להפקה ושימוש בהם. להלן פירוט על מקרים שאותרו שבהם בוצעו פעולות אסורות:



מספר המקרים שבהם בוצעה הפעולה	המצב המשפטי	סוג הפעולה
7	כוונה להפיק תוצר אסור	ייצוא תוצרים שהפקתם אסורה מתוך כלי טכנולוגי
359	כוונה להפיק תוצר אסור	עיון בתוצרים שהפקתם אסורה
8	הפקה אסורה	הפקה של תוצרים שהפקתם אסורה
10	שימוש אסור	שימוש בתוצרים שהפקתם אסורה
363	שימוש אסור	שימוש בתוצרים שהפקתם אסורה לצורכי התקנה של כלים טכנולוגיים

מתוך 12 יעדי האזנה שמשרד מבקר המדינה בדק את השימוש בתוצרי האזנת סתר שנאספו לגביהם באמצעות כלי מסוים, בנוגע ל-11 מהם המשטרה ביצעה לכל הפחות פעולה אחת אסורה כלפי תוצרי האזנה - ייצוא התוצרים, עיון בהם, הפקתם בפועל, שימוש בתוצרי האזנה או ביצוע התקנה של כלי טכנולוגי תוך שימוש בתוצרי האזנה אלו. כמו כן נבחנו עוד 7 יעדים נוספים שבהם, לפי מסמכים שהחזיקה המשטרה, עלה חשש שנעשו הפקה או שימוש בתוצרי האזנה שאיסופם אסור. מתוכם אותרו 3 יעדים שבהם בוצעו הפקה ושימוש אסורים בתוצרים אסורים. בסך הכול אותרו 14 יעדים שבהם נעשה שימוש בתוצרי האזנה שאיסופם אסור ב-10 פרשיות ותיקי חקירה, ואילו ביחס ל-5 יעדים לא אותרו אינדיקציות לביצוע הפקה ושימוש אסור. עוד יצוין, כי במקרה אחד, שבו היה שימוש בתוצרים שהפקתם אסורה, המשטרה עשתה שימוש ראייתי בתוצרים אלו. עקב כך, הפרקליטות החליטה על משיכת הראיות בתיק. נוסף על כך פרקליטות המדינה מסרה בתשובתה כי מאז פרץ הפרשה היא איתרה יותר מ-30 תיקי חקירה המתנהלים בהליך פלילי שבהם הכלי הטכנולוגי הופעל על ידי המשטרה, ונאספו תוצרים שאיסופם אסור.

החומרה הגלומה בשימוש אסור בכלים טכנולוגיים אינה נמדדת רק על בסיס פוטנציאל היכולת של הכלים הטכנולוגיים לחרוג מסמכויות המשטרה על פי חוק, אלא גם ביחס לעצם השימוש שנעשה בפועל על ידי המשטרה בכלים הטכנולוגיים ובמידע שנאסף באמצעותם. משרד מבקר המדינה איתר מקרים שבהם נעשו פעולות אסורות הפוגעות בזכות לפרטיות בשל הפקת תוצרים אסורים או שימוש בהם. ההקפדה בעניינים אלו נדרשת כדי להבטיח את חזקת תקינות המינהל שעליה מבססת המשטרה את פעילותה. היא עשויה להביא לריבוי הליכי גילוי ראיה, לסיכון חשיפה של כלים ואמצעים, להיפוך נטל הראיה בנוגע לתקינות הגשת ראיות בתיקים שבהם התבצעו האזנות סתר, לפסילת ראיות ולחזרה מכתבי אישום. גדולה מזו, פעולת ההפקה של תוצרים אסורים ופעולת השימוש בהם פוגעים פגיעה אנושה באמון הציבור במשטרה, וכפועל יוצא מכך - ביכולתה למצות את משאביה הגלויים והחסויים בלחימה בפשיעה.

אי-הסדרה חקיקתית של הפקה לצורכי מודיעין - הפקה לצורכי מודיעין היא הפקת תוצרי האזנה שהפקתם נאסרה על ידי בית המשפט לשימוש ראייתי או במקרים שבהם נאספו תוצרי האזנה על בסיס צו האזנת סתר קונקרטי אך הפקת המידע מתבצעת לצורך גילוי עבירות או האזנה לאנשים שלא צוינו בצו. המשטרה מפיקה זה שנים רבות תוצרי האזנת סתר לצורכי מודיעין בלי שזו הוסדרה בחקיקה.



חמישה מתוך תשעת המקרים הם אותם מקרים שבהם התבצע גם ייצוא של התוצרים מחוץ לכלי הטכנולוגי. רק ביחס לשניים מהמקרים לא נמצא תיעוד נוסף המעיד על הפקה ושימוש בתוצרים.

שלושת המקרים הם אותם מקרים שבהם התבצע שימוש בתוצרים שהפקתם אסורה על ידי המפעילים..

- עוד בשנת 2005 המליץ צוות לבנת משיח כי הפקה לצורכי מודיעין תוסדר באופן מלא, ובשנים 2008 - 2009 הועלו שתי הצעות לתיקון חוק האזנת סתר כדי להסדיר את הפקת המידע המודיעיני. ואולם במועד סיום הביקורת הסדרת סמכות זו בחקיקה ראשית לא קודמה.
- אף על פי שהפקה לצורכי מודיעין היא פעולה חריגה, החל בשנת 2005 עיגנו הנחיות המשטרה באופן חלקי בלבד את התנאים לביצוע הפקה לצורכי מודיעין. להלן כמה פערים שהועלו בקשר לתנאים שנקבעו בהנחיות: (א) הם אינם מגדירים מהי פעילות שטח מבצעית המאפשרת הפקה של תוצרי האזנת סתר שהפקתם הוגבלה; (ב) הם אינם מגדירים אילו עבירות הדורשות סיכול מיידי מאפשרות הפקה של תוצרי האזנת סתר שהפקתם הוגבלה; (ב) הם אינם קובעים מיהו הגורם המוסמך לאשר לבצע האזנת סתר לצורכי מודיעין; (ד) הם אינם מגדירים כיצד יסומנו תוצרי האזנה שהופקו באופן חריג לצורכי מודיעין, אשר אילולא צורך זה הפקתם הייתה אסורה בצו.



ביעור חומרי האזנת סתר - השימוש בכלים הטכנולוגיים הביא לאיסוף תוצרים בהיקף עצום ומאלפי יעדי האזנה. מדובר בהיקף מידע המוערך בכ-50 טרה-בייט³⁷. יודגש, כי רוב המידע האמור אינו דרוש למניעת עבירה או לגילוי עבריינים והוא טעון ביעור על פי הדין, קל וחומר במקרים שבהם המשטרה מחזיקה בתוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים שאיסופם אסור.

- הוראות חוק האזנת סתר קובעות כי ככלל, תוצר האזנת סתר שאינו דרוש למניעת עבירות או לגילוי עבריינים יימחק או יבוער. נמצא כי המשטרה לא ביערה חומרי האזנת סתר שנצברו במערכותיה הממוחשבות במשך שנים ארוכות.
- עוד נמצא כי שלא בהתאם לדרישות נהליה, המשטרה כלל לא מיפתה את חומרי ההאזנה כדי לקבוע אם לבערם. עד שנת 2016 מופו סלילי ההקלטות משנות השמונים והתשעים של המאה העשרים, ובשנים 2016 - 2018 מופו עמדות הנדרשות לביעור בכמה מחוזות ויחידות במשטרה, אולם משנת 2018 ועד מועד תחילת הביקורת לא מופו ולא בווערו חומרי האזנת סתר במשטרה בהתאם לדרישות החוק והנהל. במהלך הביקורת, יולי 2023 - דצמבר 2023 בוצע ביעור של עמדות האזנת סתר בכמה ממחוזות המשטרה (דרום, חוף ומרכז) ויחידותיה (רשויות ולהב 433).

מלבד אי-קיום הוראות הדין לעניין ביעור חומרי האזנת סתר, התנהלות המשטרה בנוגע להחזקתה בתוצרי האזנת סתר שאין הצדקה להחזיקם חושפת אותה גם לסיכונים בתחומי אבטחת המידע וההגנה על מאגרי מידע רגישים בהיקף עצום הנוגעים לזכות לפרטיות ולזכויות חשודים בהליך הפלילי.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את מציין לחיוב את פעולת המשטרה לגיבוש תפיסת הפעלה בתחום הסיגינט והסייבר.

³⁷ בייט הוא יחידה מידה של זיכרון מחשב; טרה ביט שווה בערך ל-10 בחזקת 12 (10 ואחריו 12 אפסים) יחידות בייט.

עיקרי המלצות הביקורת

הקפדה על ביצוע פעולות כדין - על המשטרה לוודא כי לא ייעשו פעולות אסורות בתחום האזנות הסתר, כפי שיפורט להלן:



1. על המשטרה לוודא שלא ייעשה כל שימוש במתוויו ההתקנה של כלים טכנולוגיים לרבות תוך שימוש בכלי עזר או ביצוע פעולות באופן ידני שאינם מאושרים. על המשטרה לוודא שלא יתאפשר איסוף תוצרי האזנה היסטוריים שהם אסורים.
2. על המשטרה להקפיד שלא ייעשו כל הפקה או שימוש בתוצרי האזנה שהפקתם אסורה.
3. על המשטרה לבצע בדיקות היתכנות רק לאחר קבלת צו שיפוטי או היתר כדין, בהתאם לשיטת הפעולה בה היא נוקטת בביצוע בדיקת ההיתכנות.
4. על המשטרה להקפיד שנוסח הבקשות להוצאת צו שיפוטי בעניינם של חשודים מסוג מסוים המוגשות לבית המשפט, יהלום את סמכויות בית המשפט, ולפיכך על הנוסח לשקף את תמונת מצב הדברים כהווייתם בנוגע למאפייני יעד ההאזנה ולפרט את הנסיבות הנוספות הנוגעות במישרין לעניין סמכות בית המשפט. כמו כן על המשטרה לפרט אם תמונת המצב הזו מבוססת על ידיעות קונקרטיות או הערכה בלבד.
5. על המשטרה לפעול לביעור כלל חומרי האזנת הסתר השמורים במערכותיה בהתאם לדרישות החוק ולנהלים המפורטים שקבעה בנושא.

הקפדה על שימוש בסמכויות בהתאם לעקרונות משפטיים - על המשטרה לוודא כי היא פועלת באופן מרוסן, סביר ומידתי בתחום הגשת הבקשות להאזנת הסתר, כפי שיפורט להלן:



1. מומלץ שהמשטרה, בשיתוף הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים, תנסח תפיסת הפעלה הכוללת תבחינים ברורים למקרים המצדיקים שימוש בצווים חריגים (צו חריג א' וצו חריג ב'), לרבות ביסוס ההערכה המודיעינית שמצדיקה שימוש בצווים אלו.
2. ראוי שהמשטרה תוציא היתר או צו קונקרטי ולא תשתמש בצו חריג ב' (גם אם קיים צו שכזה בתוקף), במקרה שבו הידיעה על אירוע העומד להתרחש מתקבלת בסד זמנים המאפשר הוצאת צו קונקרטי.
3. על המשטרה להימנע משימוש בצו נרחב וכוללני שאינו מוגבל לפרשייה קונקרטית, לעבירות ספציפיות או לחשודים מסוימים שיש זיקה ביניהם. גם במקרים הדורשים התערבות מיידית וגמישות מבצעית וכפועל יוצא מכך הוצאת צווים חריגים, על המשטרה להגביל את הצו לפרשייה קונקרטית, לעבירות ספציפיות ולחשודים מסוימים. כמו כן, עם תפוגת תוקפו של צו חריג מסוג זה ולאחר זיהוי המעורבים בפרשייה, עליה לפעול לקבל צו מפורש וקונקרטי ולא להסתמך על צו נרחב וכוללני.

הסדרה חקיקתית - על משרד המשפטים - האחראי לעבודת המטה ולקידום הסדרת תיקוני חקיקה - בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים לקדם את כלל תיקוני החקיקה הנדרשים, לרבות תיקוני הדחוף של חוק האזנות סתר:



1. על משרד המשפטים להבהיר בחוק האזנות סתר אילו פעולות המשטרה רשאית לבצע מתוקף סמכויות העזר לצורך הבטחת התקנה המתבצעת תוך שימוש בכלי טכנולוגי או באופן ידני. בפרט יש להבהיר אילו פעולות ניתן לבצע לצורך הבטחת ההתקנה באמצעות כלים טכנולוגיים ולצורך אבטחת הכלים באופן מתמשך, ומה הקטגוריות של סוגי המידע שניתן יהיה לאסוף לצורך כך.
2. מומלץ שמשרד המשפטים יגדיר בחוק החיפוש הסמוי ובחוק האזנת סתר את סמכות איסוף המידע ואת מהות המידע החוסה תחת כל חוק באופן מפורש וברור, ואת הקטגוריות הכלליות של סוגי המידע הדיגיטלי בר האיסוף. במסגרת זו תידרש גם בחינת ההסדרה החקיקתית של איסוף סוגי מידע

שהוסדרו עד כה בהסדרה המשפטית באופן חלקי. מומלץ כי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים יקדם את הצעות החקיקה להסדרת הסמכות להפיק מידע מודיעיני³⁸ מתוצרי האזנת סתר ופירוט המקרים שבהם ניתן להשתמש בה.

3. מומלץ שמשרד המשפטים ישקול בשיתוף המשטרה את הצורך לעדכן את תקנות האזנת סתר בנושא הפקת תוצרי האזנת סתר כדי לעגן תפיסה סדורה בדבר האיון בין העיון ובין המידור של גורמי המשטרה (יחידת הפקה לעומת היחידה המזמינה) בתוצרי האזנת סתר ובמידע שהושג בהאזנה באמצעות כלים טכנולוגיים.

4. מוצע שהמשטרה ומשרד המשפטים יבחנו את מגבלת העבירות הקיימת בחקיקה כיום להגשת בקשה להאזנה מראש לבעל חיסיון מקצועי. בין היתר, יש לבחון אם נדרש לקבוע מנגנון גמיש יותר ושקוף בחקיקת משנה שייתן מענה להרחבת סל העבירות המצדיקות האזנת סתר מראש לבעלי חיסיון מקצועי: עבירות חמורות נוספות, עבירות המוגדרות "מכת מדינה", עבירות הנוגעות לאמנות שישראל חתומה עליהן או עבירות המתבצעות בנסיבות של ניצול תפקיד לרעה. כמו כן, על המשטרה לבחון את נחיצות העיגון בחקיקת משנה של הליך הבדיקות המקדימות בבקשות שבהן יש פוטנציאל להאזנה לבעל חיסיון מקצועי.

5. מוצע שהמשטרה ומשרד המשפטים יערכו הסדרה חקיקתית סדורה ומובנית להגשת בקשות להאזנה ליעד האזנה שיש הסתברות גבוהה שישוחח עם בעל חיסיון מקצועי.

6. מומלץ כי בטרם המשטרה תבקש לקדם עדכון במנגנון קבלת היתרי מפכ"ל שבחוק באזנות סתר, היא תבצע מחקר חלוץ להוצאת היתרי המפכ"ל, ולאחריו תוכל לבחון את התאמת המנגנון להליכי החקירה הדינמיים ולגבש את עמדתה בנוגע לצורך בשינוי חקיקה.

7. מומלץ כי המשטרה תבחן בשיתוף כלל הגורמים המשפטיים הרלוונטיים ובפרט הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים את ההסדרה החקיקתית והמשפטית של ההיתרים הנחתמים על ידי קצין משטרה בכיר בעניינם של חשודים מסוימים. עוד מומלץ, כי המשטרה תתייעץ עם גורמים משפטיים העוסקים בנושא זה ותקבל את עמדתם משפטית ותחיל את המנגנונים הקיימים בחוק האזנת סתר, קרי הוצאת צו שיפוטי או היתר מפכ"ל.

הסדרה משפטית - על המשטרה לוודא שכל פעולות הגשת הבקשות, התקנת כלים טכנולוגיים לצורכי האזנת סתר וביצוע פעולה זו באופן ידני, האיסוף וההפקה אושרו מהבחינה המשפטית. על הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לקיים את חבותו לפי הנחיית היועמ"שית לממשלה להסדיר את סמכויות המשטרה:

1. על המשטרה לעגן בחוות דעת משפטית את מתווי ההתקנה שהיא מבקשת לבצע, המתבצעים באופן ידני, באמצעות כלים טכנולוגיים וכלי עזר - זאת לאחר קבלת חוות דעת הנדסית-טכנולוגית המפרטת את כלל דרכי הביצוע הרלוונטיות למתווה.

2. על המשטרה לעגן בחוות דעת משפטית את כל הפעולות האקטיביות שהיא מבקשת לבצע - במהלך האזנת סתר או לצרכים מבצעיים נוספים המתבצעות בד בבד עם ביצוע האזנת סתר - זאת לאחר סקירה של חוות דעת טכנולוגית הנדסית המפרטת את אופן ביצוע הפעולות ובחינת ההיתכנות המשפטית להסדרתן. חוות דעת זו תאושר על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים.

3. במצב הקיים שבו ההסדרה החקיקתית אינה שלמה, בראייה צופה פני עתיד, וגם לנוכח השינויים וההתפתחויות שיחולו בכלים הטכנולוגיים, מומלץ כי תינתן הדעת לצורך בקביעת תבחינים ברורים בחוות דעת. לפי חוות הדעת ייבחנו בעתיד יכולות טכנולוגיות, כלים ספציפיים ועדכון גרסאותיהם. בין היתר, מומלץ כי משרד המשפטים ישקול כי בחוות הדעת העוסקת בפרשנות הדין הקיים, תינתן התייחסות לפרק הזמן הנדרש בו ניתן לאסוף מידע אגור ובחינתו ביחס לסוגי המידע שנאסף.



הפקה לצורכי מודיעין - כאשר מתוצרי האזנת סתר שנאספו על בסיס צו האזנת סתר קונקרטי מופק מידע על עבירות או אנשים שלא צוינו בצו או מופק מידע שהפקתו נאסרה על ידי בית המשפט.

4. על המשטרה לגבש חוות דעת משפטית בנוגע לכל אחד מהכלים הטכנולוגיים שהיא מחזיקה בהם, כולל כלים שבהם הפסיקה המשטרה להשתמש, ולפרט בה את סמכויות העזר לצורך התקנת הכלי. במסגרת חוות הדעת ייקבע אילו פעולות ניתן לבצע באמצעות הכלי כדי להבטיח את ההתקנה ואת אבטחת הכלי, וכן איזה מידע ניתן לאסוף לשם כך.
5. מומלץ שהיועמ"ש למשטרה יפנה לייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לצורך גיבוש חוות דעת משפטית קונקרטית לעניין הוצאת צו חריג ב' לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים.
6. מומלץ שהמשטרה תערוך חוות דעת משפטית לעניין הוצאת צו חריג ב' בהיתר מינהלי הנחתם על ידי קצין משטרה בכיר בעניינם של חשודים מסוג מסוים. מומלץ שזו תתבצע תוך התייעצות עם גורמי המשפט הרלוונטיים לנושא ובפרט הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים ועם גורמים משפטיים רלוונטיים שיעבירו את עמדתם המשפטית. עוד מומלץ כי תיבחן זהות הדרג שמקבל את ההחלטה לנוכח הדרג הנדרש לאשר בקשה בנסיבות דומות - בית המשפט או המפכ"ל.
7. מומלץ שהמשטרה תסדיר חקיקתית או משפטית, בשיתוף הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים, את ההגנה המוגברת על קטינים (לעומת בגירים) בתהליך האזנת סתר.

עיון והסדרת נהלים - לאחר קבלת האישורים המשפטיים לביצוע פעולות המשטרה בתחומי הגשת הבקשות, האיסוף וההפקה, מומלץ כי המשטרה תעגן את הפעולות בנוהלי אח"ם ובהנחיות החטיבה:



1. על המשטרה לעגן את הנהלים וההנחיות הנוגעים לשימוש בכלים טכנולוגיים, בהתאם לפקודת מטא"ר, לפי זהות הגורמים המורשים להשתמש בכלי: אם הפעולות מבוצעות גם על ידי המערך הפרוס במחוזות - בנוהלי אח"ם; אם הפעולות מבוצעות במטה חטיבת הסייבר בלבד - בהנחיות החטיבה.
2. על המשטרה לעגן הנחיה ייעודית לשימוש בכל אחד מהכלים הטכנולוגיים שבידה. מומלץ שהמשטרה תצרף להוראה מדריך למשתמש המפרט לשטר את התצורה הפיזית של הכלי ואת ממשק המשתמש בתוכנה.
3. על המשטרה לעגן בנהליה היבטים הנוגעים לביצוע התקנה ואיסוף תוצרי האזנת סתר: ביצוע בדיקת היתכנות באמצעות כלים טכנולוגיים רק לאחר קבלת צו האזנת סתר; תיאור האופן שבו ניתן לממש את מתווי ההתקנה המותרים לביצוע באמצעות הכלי בנוהלי ההתקנה; פירוט כלל הפעולות המותרות והאסורות לביצוע בעת השימוש בו; פירוט כלל הפעולות האקטיביות ויצירת מידע יש מאין.
4. על המשטרה לעגן הנחיות מקצועיות שמאפשרות הבניה של שיקול הדעת בהכנת הבקשה להאזנת סתר: אין לרשום בראש טופס הבקשה יעדי האזנה שאין בכוונתה להאיץ להם בפועל; במסגרת בחינת עילת ההאזנה יש להקפיד על סימון של עילה אחת ולא של עילות רבות; לאחר מכן יש לבחור את העבירה הספציפית בהתאם לעילת ההאזנה ובכך למקד את הבקשה ולא לייחס אותה לכלל העבירות העולות מהחקירה; כלל העבירות הנוגעות לפרשייה יירשמו בנימוקי הבקשה בלבד; ולבסוף תפורט זיקתו של יעד ההאזנה לעבירה הקונקרטית שבה עוסקת הבקשה (המבצע העיקרי, שותף עקיף, מעורב או קורבן). כמו כן, עליה לנמק את הטעמים המיוחדים המצדיקים את ההאזנה לקורבנות עבירה, קטינים ושותפים עקיפים. לצורך שמירה על אחדות בהפעלת שיקול הדעת, מוצע שהמשטרה תשקול לקבוע בנהליה שכלל הבקשות להאזנה למעורב רגיש³⁹ יאושרו על ידי דרג יחיד במשטרה המפקח הן על חטיבת החקירות והן על חטיבת הסייבר - ראש אח"ם.
5. על המשטרה לעגן בנהליה היבטים הנוגעים להאזנה לבעל חיסיון מקצועי: פירוט הבדיקות המקדימות הנדרשות לפני הגשת בקשה שגלום בה פוטנציאל להאזנה לבעל חיסיון מקצועי; הסדרת תהליך האזנה אגב אורחא לבעל חיסיון מקצועי; והבהרת תהליך הכנת הצווים להאזנה מראש לבעל חיסיון מקצועי בהתאם למודל ההיתרים שקבע צוות לבנת משיח.

מעורב רגיש - יעדי האזנה שהגשת בקשות להאזנת סתר לגביהם מצריכה אישורים נוספים, לרבות דרג מדיני, אישי ציבור ובעלי מקצוע ששיחותיהם חסויות - עורך דין, רופא, פסיכולוג, עובד סוציאלי או כהן דת.

6. נוכח הרציונל שהוביל את צוות לבנת משיח וועדת החקירה לקבוע דרג מאשר להאזנה ממושכת, ולפיו פעלה המשטרה עד לשנת 2017, על המשטרה לעגן בנהליה היבטים הנוגעים להאזנה ממושכת: לקבוע קריטריון אחיד ופשוט להאזנה הטעונה אישור של ראש אח"ם ופרקליט מחוז, וזאת בהתבסס על שקלול משך ההאזנה ליעד בלבד בהתאם למניין תקופות תחולת הצווים שהוצאו בעניינו וללא תלות בזהות הפרשייה בה הוא מעורב. לשם כך עליה להשמיט מהסדר הקיים ביחס לאישור פרקליט בלבד את שקלול הפרמטר של תיק הפרשייה, וכן להימנע מהכללתו בהסדר הקיים ביחס לאישור ראש אח"ם.
7. לנוכח הפערים ביישום חוות הדעת המשפטית משנת 2017, הפערים הקיימים בהסדרה המשפטית והשימוש הבלתי מרוסן במנגנון הצווים החריגים, על המשטרה לעגן בנהליה את היבטים האלה: אמות המידה לשימוש בצו חריג ב'; התבחינים הנדרשים להוצאת צו חריג ב', לרבות פירוט סוג העבירות שניתן להוציא בעניינו צו זה; חידוד הנסיבות המפורטות בחוות הדעת המשפטית משנת 2017 שבהן ניתן להוציא את הצו; תיעוד הנסיבות הללו בבקשות; חובת ביצוע בדיקה נוספת לאפשרות הוצאת צו או היתר קונקרטי לפני מימוש ההאזנה לפי צו חריג ב'; וקביעת מנגנוני בקרה מבוססי מאגרי מידע כדי לוודא שדחיפות הבקשות ואישורן כבקשות חריגות עולה בקנה אחד עם אופן מימושו. לנוכח רגישות הנוהל, מוצע כי היועמ"שית לממשלה תאשרו.
8. מומלץ שהמשטרה תעגן בנהליה היבטים הנוגעים להפקה, ובכלל זה תפרט בנהלים ובהנחיות את התנאים לאישור הפקת התוצרים לצורכי מודיעין, לרבות את זהות הגורם המאשר את ההפקה ואת סוגי העבירות והפעולות המבצעיות המצדיקות אותה. כמו כן, מומלץ שהיא תפרט את התנאים להפקתם בפועל לצורכי מודיעין.

ממשקים ממוחשבים ומיכון תהליכים



1. מומלץ כי המשטרה, באמצעות המערכת לניהול צווים, תאכוף את החובה לבדוק כי התקבל אישור הפרקליט בעבירות רגישות עוד לפני הגשת הבקשה להאזנת סתר, ואילו הפרקליטות תוודא בדיעבד את קיומם של אישורי הפרקליט לפני הגשת כתב אישום.
2. מומלץ שהמשטרה תבחן כיצד להתנות במערכת לניהול צווים את האפשרות להנפיק ולהגיש את הבקשה להאזנת סתר ממושכת, בקבלת האישורים של ראש אח"ם ופרקליט המחוז.
3. מומלץ כי המשטרה תקים ממשקים בין המערכת לניהול צווים ובין הכלים הטכנולוגיים. אף שאלו דורשים מהמשטרה להתמודד עם המורכבות הטכנולוגית או התהליכית הכרוכה בהקמתם. הממשק יאפשר לבצע אימות ללא התערבות יד אדם בדבר התקינות והחוקיות של השימוש בכלי. זאת על בסיס קביעה כי הפעלת כלים טכנולוגיים תחייב עמידה בתנאי סף - קיומו של צו חתום כדין הרשום במערכת תחת הסטטוס "מאושר למימוש".
4. מומלץ כי המשטרה תמכן, ככל הניתן, את פעולות ההתקנה שמבוצעות באופן ידני. כלומר, ששלב ההתקנה המבוצע באופן ידני או על ידי שימוש בכלי עזר יעבור תהליך של כימוס⁴⁰, באופן שהפעולות יבוצעו באופן אוטומטי ואחיד, תוך הפחתת התערבות יד אדם, בכל מתווה התקנה שנבחר.
5. מומלץ שהמשטרה תנהל את ההפקה של תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים במערכת ממוחשבת אחת. עוד מוצע שמערכת ההפקה המרכזית תאכוף את תפיסת המשטרה בנושא עיון ומידור של תוצרי האזנת סתר, לרבות מתן הרשאות קונקרטיות במערכת ההפקה לבעלי תפקידים הרשאים לעיין בתוצרים לצורך מילוי תפקידם, באופן שהרשאתם ועצם צפייתם בתוצרים תירשם במערכת ללא אפשרות עריכה בדיעבד. עוד מוצע שמערכת ההפקה המרכזית תתמשק עם המערכת המרכזית לניהול מודיעין במשטרה בהתאם לחזון "הרצף המודיעיני".

כימוס - Encapsulation, "אריזה" של פעולות לתוך מודול (תוכנה עצמאית) שמכיל את הנתונים והפעולות הנדרשות לביצוע. כך המפעיל אינו יכול לשנות את הפעולות האוטומטיות שמבוצעות על ידי המודול, והשליטה על הרחבת המודול או שינוי של הפעולות שהוא מבצע מתבצעת על ידי גורמי פיתוח מורשים בלבד.

6. מומלץ כי המשטרה תשלם את תהליך הסבת פנקס האזנות הסתר מתיק פיזי שהשוטרים ממלאים באופן ידני למערכת ממוחשבת מקיפה המתעדת את שרשרת הראיות ושומרת על מהימנות התוצרים וכן מאפשרת מעקב על העיון בהם, הפקתם והשימוש בהם.

איגום מידע, רישום ותיעוד - עקרונות מינהל תקין מחייבים כי האזנת הסתר על כלל שלביה תתועד, ובייחוד לנוכח קיומן של דרכים חלופיות להתקנה של כלים טכנולוגיים וביצוע האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים באופן ידני, ולאיסוף של תוצרי האזנת סתר, מותרות ואסורות. להלן ההמלצות בנושא איגום מידע על האזנות סתר:

1. מומלץ שהמשטרה תקפיד על רישום הנתונים האלה: נתוני מימוש האזנות סתר במערכת לניהול צווים ורישום האזנות סתר שאינן טעונות היתר במערכת ייעודית; סימון יעדי האזנה שהם קטינים במערכת לניהול צווים; סימון תוצרי האזנת סתר שהופקו לצורכי מודיעין בניגוד למגבלות הצו; רישום ברור בכלי הטכנולוגי של דרך האיסוף של כל אחד מפריטי המידע שנאספו באמצעותו.

2. מומלץ שהמשטרה תתעד את המסמכים האלה במערכת לניהול צווים: אישורי הפרקליט להאזנת סתר בעבירות רגישות; אישור או מזכר ידיעה של ראש אח"ם על האזנה לאישי ציבור בדרג ב' וג'; אישור ראש אח"ם ופרקליט מחוז בבקשה להאזנה ממושכת; ומסמכי היערכות להתקנת כלים טכנולוגיים המתאימים לסוג ההאזנה העתידה להתבצע. כמו כן, מומלץ כי היא תתעד במערכות המתאימות את המסמכים האלה: מסמכי היערכות להתקנת כלים טכנולוגיים חתומים ויומני מבצעים סדורים.

3. מומלץ כי פרקליט המדינה יודא שאישור פרקליט לפתיחה בחקירה בעבירה רגילה ואישור פרקליט מחוז להאזנה ממושכת מתועדים כנדרש במערכת ממוחשבת מסווגת לניהול תיקי התביעה בפרקליטות. מומלץ כי המשטרה תאגם את הניהול האופרטיבי של ההתקנות במערכת ממוחשבת אחת. מומלץ כי נתוני ההתקנות במערכת זו יהיו בני אחזור ויתממשקו עם נתוני המערכת לניהול צווים לצורך בקרה על חוקיות פעולת ההתקנה.

4. מומלץ שהמשטרה תנהל יומן מבצעים ייעודי בכל אחד ממתווי ההתקנה, ובו יבוצע רישום ברור וגלוי של הפעולות שבוצעו, מועד ביצוען ומקור המידע של כל אחד מפריטי המידע שנעשה בהם שימוש בעת ההתקנה.

טיוב ממשקי עבודה בין הפרקליטות למשטרה - אשר לממשקי העבודה בין המשטרה לפרקליטות שתכליתם בקרה על עבודה בהתאם לדין:

1. מומלץ כי הפרקליטות תקבע שאישור פרקליט לגבי עבירות רגישות יתקבל במועד אחיד הן בפרשיות מודיעיניות והן בתיקי חקירה - לפני הגשת הבקשה לצו האזנת סתר. מומלץ כי הפרקליטות תבחן ותעגן את מדיניות סדורה ומנומקת למתן היתרי האזנה מראש כך שיעמדו בדרישות הדין- במקרים שבהם יעד ההאזנה הוא בעל חיסיון או יעד ההאזנה הוא אדם מן השורה אשר צפוי בבירור לשוחח עם בעל חיסיון.

2. מומלץ כי מידע על אודות דרך האיסוף של כל אחד מתוצרי האזנת הסתר יהיה גלוי לנציגי המשטרה ולפרקליטות וזמין ככל שיידרש לניהול ההליך הפלילי.

3. מומלץ כי המשטרה תאתר את המקרים שבהם נאספו סוגי מידע אסורים בהאזנת סתר, וכי היא תבחן, בשיתוף הפרקליטות בתיקים הרלוונטיים את השלכות איסוף תוצרים אלו על ניהול פרשיות מודיעין ותיקי חקירה פליליים.

בקרה, תחקירים והפקת לקחים

1. מוצע שהמשטרה תנהיג מדיניות תחקיר והפקת לקחים בנוגע לכל פרשייה שבה התבקש אישור האזנה אגב אורחא לבעל חיסיון, וכי תוצריה יוצגו לפני המפכ"ל.

2. מוצע כי בעת בחינת תיק חקירה לצורך הגשת כתב אישום, הפרקליטות תערוך בקרה על ביצוע האזנת סתר לאישי ציבור.
3. מוצע כי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים יפקח על הוצאת צו חריג ב' בדומה לפיקוח על הוצאת היתר מפכ"ל, באמצעות קביעת מנגנון מתואם לדיווח מידי ליועמ"שית לממשלה על כל צו כאמור עם הוצאתו.
4. מומלץ כי במסגרת הבקרה בתחומי האזנות הסתר, הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים יעשה בקרה קבועה וסדורה בעניין הוספת יעדי האזנה ואמצעים מואזנים בדיעבד על ידי המשטרה ולגבי כל סוגי הצווים החריגים.
5. מומלץ כי היועמ"ש לממשלה ומפכ"ל המשטרה ידונו אחת לשנה בממצאי הבקרות בנושא הצווים החריגים כדי לבחון שינויים בתפיסת ההפעלה בנושא (לרבות היקף הבקשות לצווים חריגים, התבחינים המצדיקים שימוש בהן וסוגיית העדפתן על פני מנגנון היתרי המפכ"ל) או שינויים בסמכויות המעוגנות בחוק להוצאת היתרים להאזנות סתר.
6. מומלץ שהמשטרה תעשה בקרה על היקף השימוש בתוצרי האזנת סתר במסגרת הפקה לצורכי מודיעין.

סיכום

מסקירת תהליכי העבודה בתחום האזנות הסתר במשטרה עולים פערים תפקודיים משמעותיים ויסודיים בעבודת המשטרה. פערים אלו הביאו לביצוע פעולות חמורות ופוגעניות בתחומי הגשת בקשות, התקנה של כלים טכנולוגיים על מכשירי קצה וביצוע הפעולה באופן ידני, איסוף תוצרי האזנת סתר, הפקת התוצרים השימוש בהם, וביעור התוצרים. ניתוח תהליכי העבודה בתחום האזנות הסתר במשטרה העלה כי בחלק מהמקרים המשטרה ביצעה פעולות אסורות בשלבים שונים של התהליך. ביסודם של הפערים שהובילו לתוצאה זו עומדים פערים משמעותיים בתחום האסדרה ופרקטיקות שיושמו במציאות של אסדרה לקויה. להלן הפרטים:

1. החקיקה בתחום האזנות סתר אינה מסדירה את סמכויות המשטרה בעידן הטכנולוגי הנוכחי אף על פי שאלו נחוצות לה באופן קריטי כדי למלא את תפקידה.
2. לאורך השנים נעשתה על ידי המשטרה והייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים הסדרה משפטית חלקית, הנשענת על תשתית חקיקתית רעועה ושאינה סוקרת את מכלול הכלים הטכנולוגיים והפעולות שאותן מבקשת המשטרה לבצע בתחום האזנות הסתר.
3. נוצרו מנגנונים עוקפים לתהליך התקין של הוצאת בקשות, כך שאלו אינם מחייבים עוד אישור של דרגים בכירים במשטרה, בפרקליטות ובחינה של בתי המשפט. המנגנונים העוקפים מאפשרים קבלת אישור לביצוע האזנות סתר ושימוש בכלים טכנולוגיים בפיקוח הולך ומתרופף וללא בקרה חיצונית לגורמי הביצוע שבמשטרה.
4. קיים מחסור בנהלים ובהנחיות שיתוו את המותר והאסור לביצוע בהליכי הגשת הבקשות, בפעולות ההתקנה של כלים טכנולוגיים לצורכי האזנת סתר וביצוען באופן ידני, ובהליכי האיסוף וההפקה.
5. קיימים פערים במילוי בקשות, בתיעוד פעולות המבוצעות על ידי המשטרה ובניהול ובאיגום של המידע על אודות פעילותה אשר מונעים מהמשטרה לשקף את תמונת המצב לבית המשפט ולהפריד בין פעולות מותרות ואסורות.

לנוכח תשובות משרד המשפטים והמשטרה, משרד מבקר המדינה מעיר שמחויבותם של גופי אכיפת החוק לפעול כדין היא מוגברת מתוקף תפקידם. הם מחויבים לפעול בהתאם למגבלות הדין בכל שלבי אכיפת החוק (ניהול הפרשייה המודיעינית, שלבי החקירה ואיסוף הראיות, וכן הגשת כתב אישום). לפיכך, מבקר המדינה מדגיש כי אין זה ראוי להגביל את הדיון בנושא השלכות הפעולות האסורות (ביצוע התקנות אסורות, הפקת תוצרים אסורים ושימוש בהם) רק למקרים שבהם פעולות אלו השפיעו על הליך פלילי ספציפי, כגון, משיכת הראיות בתיק הפלילי שנוהל בפרקליטות בשנת 2023. הגבלת הדיון באופן זה מפחיתה מהשלכות הפעולות האסורות, ובפרט מפחיתה מן הפגיעה הנגרמת לאמון הציבור במערכת אכיפת החוק. יוצא אפוא כי ראוי שגופי אכיפת החוק יתייחסו בחומרה לפעולות אסורות בכל

מצב: במקרים שבהם ההתקנה האסורה לא צלחה; במקרים שבהם ההתקנה האסורה לא הניבה איסוף תוצר אסור; ובמקרים שבהם בוצעו הפקה או שימוש אסור בזמן ניהול הפרשייה המודיעינית אבל לא הוגש כתב אישום או לא התנהל הליך פלילי.

כל הפערים הללו הובילו לאורך שנים רבות לכרסום הולך וגובר בעקרון ריסון הכוח בתחום האזנות הסתר. יתרה מכך, הפערים בעיגון הוראות מחייבות - בחקיקה, בחוות דעת משפטיות בנהלים ובהנחיות - מערערים את יסודות חזקת המינהל התקין שאמורה לעמוד למשטרה: אם אין עיגון של הפעולה בהוראה מחייבת, אין נורמה בסיסית, ברורה, ודאית ומוסכמת המפרטת מהי הפעולה התקינה שאותה המשטרה מוסמכת לבצע.

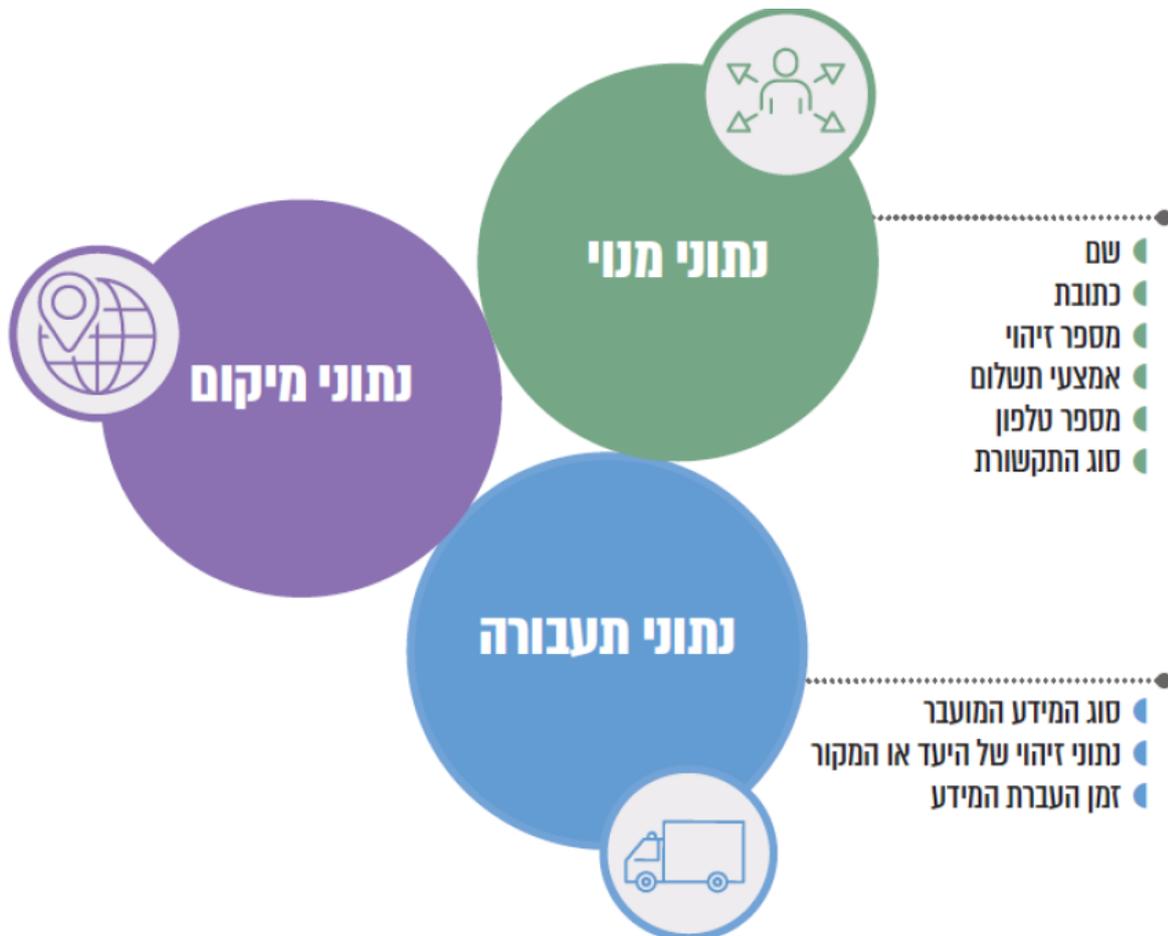
הפערים הקריטיים בתחום האזנות הסתר מחייבים את המשטרה והייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים במתן מענה יסודי ומקיף לצורכי המשטרה בתחום אכיפת החוק והמאבק בארגוני הפשיעה באמצעות כלים טכנולוגיים והגדרת סמכויות ברורות ומפורשות. עם זאת, המשטרה נדרשת לבחינת עומק של תהליכי העבודה, ועליה להגביר בשיתוף משרד המשפטים את הפיקוח על פעולותיה בתחום. כמו כן, עליה לפעול להידוק משמעותי של מנגנוני הבקרה והריסון של הפעולות שהיא מבצעת בכל מקרה ומקרה.

שימוש בנתוני תקשורת

רקע

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

נתוני התקשורת המתקבלים במשרה לפי סוגים



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

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

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

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

נתוני מפתח

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

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

⁴³ חוק נתוני תקשורת, סעיף 4.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

עיקרי המלצות הביקורת

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

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

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

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

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

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



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



סיכום

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

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

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

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

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 מקיימות 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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

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, אישורם 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.

הפיקוח בתחומי האזנות הסתר ונתוני התקשורת במסגרת הליך החיסיון של חומרי החקירה

רקע

בכל תיק בית משפט שבו נעשה שימוש בהאזנות סתר ובנתוני תקשורת ונדרש לחסות את שיטת האזנה ותוצריה או את שיטת קבלת הנתונים מוצאות תעודות חיסיון. תעודת חיסיון היא תעודה הנוגעת לחומר חקירה אשר יש לנאשם זכות לעיון בו אך חומר חקירה זה הוכר כחסוי. 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, 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 ובין גופים ציבוריים בארץ ובחול. הוצאת התעודה מותנית בכך שהמידע שבה אינו כולל ראייה חיונית להגנת הנאשם. מבדיקה מדגמית שערך משרד מבקר המדינה עולה שבכ-39% מכתבי האישום שמגישה הפרקליטות מוצאות תעודות חיסיון; בכ-47% מהתעודות המידע החסוי נוגע לנתוני תקשורת ובכ-12% מהתעודות נחסה מידע על האזנות סתר.

זכותו של נאשם בפשע או בעוון לעיין בחומרי החקירה ולקבלם לידיו מעוגנת בסעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982. זכות זו מתבססת, בין היתר, על זכותו של נאשם לחירות ולהליך פלילי הוגן, והיא אף הוכרה כזכות יסוד בעקבות חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. 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.

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.

נתוני מפתח

6 שנים

חלפו מאז דרש בית המשפט להסדיר את הליכי הטיפול והפיקוח בתחומי האזנות סתר ונתוני תקשורת במסגרת הליך חיסיון. הפרקליטות לא סיכמה ואישרה הנחיה בנושא הפיקוח שלה בנושא

בכ-39%

מכתבי האישום שמגישה הפרקליטות מוצאות תעודות חיסיון; וב-47% מהתעודות המידע החסוי נוגע לנתוני תקשורת, ובכ-12% מהתעודות נחסה מידע על האזנות סתר. נתונים אלו אינם נאספים על ידי הפרקליטות והמשרד לביטחון לאומי ואינם מגולים לציבור

כ-8,000

תעודות חיסיון בשנה אושרו ונחתמו על ידי הממונה על החסיונות במשרד לביטחון לאומי בשנים 2019 - 2022

תמונת המצב העולה מן הביקורת



ישיבות חסיונות ללא יומני הפקה של האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים - הפרקליטים בפרקליטות המדינה נדרשים לקבל החלטות בדבר חיסיון של חומרי חקירה לרבות האזנת סתר ותקשורת בין מחשבים. כפועל יוצא מכך הם גם נדרשים לקיים פיקוח על הפעולות שביצעה המשטרה ואשר הובילו להישענות על הראיות שהופקו מתהליכים אלו. נמצא כי הפרקליטות לא בחנה את הרחבת הנחיית המשנה ליועמ"ש משנת 2010, המחייבת כי כל הפרקליטים בפרקליטות 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 המשנה ליועמ"ש לממשלה.



הפיקוח והבקרה של התביעה על סיווג המידע הנוגע להאזנות סתר על ידי המשטרה לצורך קבלת החלטה על גילוי או חיסיון - לפעולת הסיווג של תוצרי האזנות הסתר השלכות ניכרות על זכויות הנאשמים במסגרת הליכים פליליים, ובייחוד על זכותם לעיין בחומרי החקירה הרלוונטיים להגנתם.



- 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.
- בביקורת עלה כי עד לפרסום "פרשת פגסוס" בינואר 2022 לא זו בלבד שהפרקליטים המטפלים בתיקים שבהם התבקשו חסיונות לא הכירו את מלוא היכולות של הכלים הטכנולוגיים שהשתמשו בהן במשטרה, אלא שגם פרקליטי המחוזות לא הכירו אותן. בפועל, המשטרה לא נהגה לעדכן את פרקליטי המחוז במסגרת ישיבת החסיונות בנוגע לשימוש שהיא עשתה בכלים טכנולוגיים להתקנתם במכשירי קצה לצורך ביצוע האזנות 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.

מעקב אחר הנתונים בדבר הטלת החסיונות בתיקי הפרקליטות ובתיקי חטיבת התביעות - נמצא כי המשרד לביטחון לאומי, המשטרה ומשרד המשפטים לא ריכזו וניתחו נתונים בדבר תעודות החיסיון שהוצאו, ובכלל זה נתונים על מספר התעודות שהוצאו, על העבירות שעליהן נסבו התיקים שבהם הוצאו תעודות חיסיון ועל גורם התביעה שהוציא את תעודות החיסיון (התביעה המשטרית, הפרקליטות או גורם אחר). עוד עלה כי המידע בתחום זה 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 נאשמים להליך פלילי הוגן. כמו כן ניתוח הנתונים והמגמות בתחום זה יאפשר קיום דיון ציבורי בנושא.



עיקרי המלצות הביקורת

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.

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 הפקדה גם בנוגע להאזנות הסתר לתקשורת בין מחשבים במסגרת ישיבת חסיונות. על המשטרה לוודא כי כל שימוש בכלים טכנולוגיים להאזנת סתר מתועד באמצעות יומני הפקדה 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.

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 חיסיון ונתונים על גורמי התביעה שהוציאו את התעודות. מסד נתונים זה יוכל לשמש את מקבלי ההחלטות בתחום במדור חסיונות באח"ם, את הממונה על החסיונות במשרד לביטחון לאומי ואת פרקליטי המחוזות. כמו כן מומלץ כי נתונים בדבר שיעור כתיב האישום שבהם מוצאות תעודות חיסיון ובדבר סוגי החסיונות יפורסמו לציבור.

סיכום

ממצאיו 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 אלא שגם פרקליטי המחוזות לא הכירו אותם. על המשטרה לעדכן את פרקליטי המחוז במסגרת ישיבת החסיונות בשימוש שהיא עושה בכלים טכנולוגיים להתקנתם במכשירי קצה לצורך ביצוע האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים. אם פרקליטי המחוז יכירו את יכולותיהם של הכלים הטכנולוגיים ובפרט את מגבלותיהם, הם יוכלו למלא כראוי את תפקידם כנדרש במסגרת ישיבת החסיונות, ובכלל זה להביא לידיעת הנאשם מידע אשר יכול לשמש להגנתו.

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 וחיבת 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 חוזרים. 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 ובפערם 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:

- א. נבחנו כלים טכנולוגיים שלא נבחנו בעבר.
- ב. נבדקו הליכי הגשת הבקשות להאזנת סתר או לנתוני תקשורת.
- ג. אותרו מקרים נוספים של ביצוע פעולות אסורות בתחומי ההתקנה, השימוש בתוצרים אסורים והפקתם.
- ד. נבדקו הליכי הפיקוח והבקרה בתחומי האזנות הסתר ונתוני התקשורת.
- ה. נבדקו תהליכי הכנת חוות דעת משפטיות במשטרה ובייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים.
- ו. נבחנו הליכי הסדרה משפטית וחקיקתית של סמכויות המשטרה בתחומי ההתקנה ואיסוף התוצרים.

ז. 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 זה. 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 פרטיות. 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 ממצאי 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 פרטיות 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 ממצאי הדוח נוגעים לשימוש המשטרה בסמכויותיה, חלקם נוגעים לליזוי 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 ממצאי 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 נמצאת בעיצומה של מלחמה עם אויבים המבקשים להשמיד אותה, ובזמנית 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.