

שימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה - האזנות סתר ונתוני תקשורת

הדוח המלא

תוכן העניינים

1.....	תוכן העניינים	
2.....	קיצורים ומונחים	
2.....	קיצורים	
3.....	מונחים	
7.....	מבוא כללי	
18.....	1. ההסדרה המשפטית של השימוש בכלים טכנולוגיים בתחום האזנות הסתר ונתוני התקשורת	
18.....	1.1 מבוא	
22.....	1.2 הטיפול המשפטי של המשטרה בפעולות וכלים טכנולוגיים	
26.....	1.3 הממשק עם הייעוץ המשפטי לממשלה בנוגע לפעולות וכלים טכנולוגיים	
30.....	1.4 הימשכות הטיפול של הייעוץ המשפטי לממשלה בבחינת מתווי התקנה וכלים טכנולוגיים	
36.....	1.5 זהות הגורם במשרד המשפטים המאשר את סמכות המשטרה להשתמש בכלים להאזנות סתר	
44.....	2. ביצוע האזנות סתר	
44.....	2.1 מבוא	
46.....	2.2 הליכי הגשת בקשות להאזנות סתר	
101.....	2.3 התקנת כלים לצורכי האזנת סתר ואיסוף תוצרי האזנה	
133.....	2.4 הפקה ושימוש בתוצרי האזנת סתר	
150.....	2.5 ביעור חומרי האזנת סתר	
154.....	3. שימוש בנתוני תקשורת	
154.....	3.1 מבוא	
157.....	3.2 ההליכים להוצאת צו שיפוטי	
161.....	3.3 ההליכים להוצאת היתר לקבלת נתוני תקשורת שלא באמצעות פנייה לבית משפט	
174.....	4. הפיקוח והבקרה של המשטרה על שימוש בנתוני תקשורת וביצוע האזנות סתר	
174.....	4.1 מבוא	
174.....	4.2 ביצוע בקרות בתחומי נתוני תקשורת והאזנות סתר	
180.....	4.3 בקרת המפקד - ראש חטיבת הסייבר	
180.....	4.4 בקרות אבטחת מידע	
185.....	5. הפיקוח בתחומי האזנות סתר ונתוני תקשורת במסגרת הליך החיסיון של חומרי החקירה	
186.....	5.1 מעקב אחר הנתונים בדבר הטלת חסיונות בתיקי הפרקליטות ובתיקי חטיבת התביעות	
	5.2 הפיקוח והבקרה של התביעה על סיווג המידע הנוגע להאזנות סתר על ידי המשטרה לצורך קבלת החלטה על גילוי או חיסיון	
192.....		
195.....	6. הסדרה חקיקתית של השימוש בכלי האזנות סתר ונתוני תקשורת	
205.....	סיכום כללי	

קיצורים ומונחים

קיצורים	
אח"ם	אגף החקירות והמודיעין.
דוח ברנר	משרד המשפטים, דוח בדיקה של כב' השופט (בדימוס) שלום ברנר בנושא "העברת תוצרי האזנת סתר בת"פ 5461/06 מ"י נ' ח"כ חיים רמון, מ-12.7.07.
דוח מבקר המדינה משנת 2004	מבקר המדינה, דוח שנתי 54 (2004), "האזנות סתר", עמ' 279 - 304.
דוח צוות מררי	דוח הצוות לבדיקת האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים , אוגוסט 2022. צוות בראשותה של המשנה ליועמ"ש לממשלה דאז, עו"ד עמית מררי.
הנחיית היועמ"ש לממשלה	הנחיית היועמ"ש לממשלה מספר 9.1000 בנושא "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה", עדכון אחרון, מאי 2015.
ועדת החקירה	כנסת ישראל, ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין האזנות סתר , ינואר 2009.
חברת תקשורת	ספק מורשה בעל רישיון בזק, לפי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת), התשס"ח-2007.
חוות דעת מבקר המדינה משנת 2010	מבקר המדינה, חוות דעת האזנות סתר בחקירות פליליות (2010).
חוות דעת פרשיית חיים רמון	משרד המשפטים, המשנה ליועמ"ש לממשלה, חוות דעת בהמשך לחוות דעת מבקר המדינה בנושא האזנות סתר בחקירות פליליות , 2010.
חוק האזנת סתר	חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979.
חוק החיפוש הסמוי	הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - המצאה, חיפוש ותפיסה), התשע"ד-2014.
חוק חסינות	חוק חסינות חברי כנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951.
חוק נתוני תקשורת	חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת), התשס"ח-2007.
חסד"פ	חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.
יועמ"ש	יועץ משפטי.
מחת"ק	מחקרי תקשורת. שם כללי לחקירה מאוחרת או עכשווית של סך נתוני התקשורת של היעד.
משל"ט	מרכז שליטה, בדוח זה: מרכז שליטה סיגינטי המשתייך למחלקת המבצעים של חטיבת הסייבר. המשל"ט אמון על הטיפול באירועי חירום להצלת חיי אדם ואירועים מסוג פשע מתוקף חוק נתוני תקשורת.
נתק"ש	נתוני תקשורת.
פקודת המשטרה	פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.
פקודת הראיות	פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971.
צוות לבנת משיח או דוח לבנת משיח	משרד המשפטים, דוח צוות הבדיקה בנושא האזנות סתר בראשות עו"ד לבנת משיח, אפריל 2005.
תקנות בקשה להיתר האזנה	תקנות האזנת סתר (בקשה להיתר האזנה), התשס"ז-2007.
תקנות האזנת סתר	תקנות האזנת סתר, התשמ"ו-1986.
תקנות מאגרי נתוני תקשורת	תקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת) (מאגר נתוני זיהוי תקשורת), התשס"ט-2008.

מונחים	
איכון	זיהוי המיקום גיאוגרפי של מכשיר המשמש לתקשורת באמצעות רשתות ומערכות של חברות תקשורת.
אישור משפטי לכלי טכנולוגי	חוות דעת של יועץ משפטי המתירה את השימוש בכלי טכנולוגי על ידי רשות מינהלית לאור העובדה כי השימוש מצוי בגדרי סמכותה כפי שנקבעו בחוק.
אמצעי מואזן	המכשיר או המקום הפיזי שכלפיו מופעלת ההאזנה.
בדיקת היתכנות	סדרת פעולות שמטרתן להעריך את הסתברות הצלחת האזנת הסתר באמצעות כלי טכנולוגי ובחירת מתווה ביצועה.
האזנת סתר	האזנה, קליטה או העתקה של שיחת הזולת באמצעות מכשיר וללא הסכמה של אף אחד מבעלי השיחה. שיחה יכולה להיעשות בדיבור, לרבות בטלפון, ברדיו, במכשירי קשר, בפקס או בתקשורת בין מחשבים.
היתר מינהלי	אישור שמוציאה רשות מינהלית בדבר סמכותה לפי חוק לבצע פעולה - בדוח זה הכוונה לפעולת האזנת סתר או קבלת נתוני תקשורת.
הפקת תוצרי האזנה	פעולות שמבצע מפק מוסמך שמטרתן עיבוד מידע מודיעיני גולמי כדי שניתן יהיה לעשות בו שימוש: עיון בתוצרי ההאזנה (צפייה או האזנה); מיון וסיווג של התוצר לשם קביעת מידת הרלוונטיות שלו לחקירה; הכנת תקציר של התוצר ותמלולו - הפיכת תוצר ההאזנה שהוא חומר גולמי לידיעה מודיעינית שניתן לעבד אותה; עיבוד הידיעה המודיעינית לכדי מוצר מודיעיני באמצעות ניתוח, הערכה והעשרה של הידיעה; הכנת פרפרזה של מוצר המודיעיני שהיא תמצית של המידע הרלוונטי שעולה ממנו לשימוש של צרכן מידע מסוים ותוך השמטה של מידע שחשיפתו לצרכן תסכן מקורות או מבצעים; ואיגום כמה מוצרי מודיעיני לכדי תמונת מודיעיני שמגובשת בדוח תובנות.
חיפוש סמוי	איסוף של מידע אגור במכשיר קצה המתבצע ללא ידיעת בעל המכשיר, ובשונה מהאזנת סתר הוא צופה פני עבר.
טופס ייעודי	טופס שבאמצעותו מדווח הקצין המוסמך על היתר מינהלי שנתן לקבלת נתוני תקשורת.
יומני הפקה	תרשומת של תוצרי ההאזנה והעיבוד שלהם על ידי גורמי ההפקה.
יחידה מזמינה	יחידת חקירות המבקשת לבצע האזנת סתר במסגרת חקירה המתנהלת על ידה או יחידת מודיעין (גורם הערכה) המבקשת לבצע האזנת סתר במסגרת פרשיה מודיעינית.
יעד הבקשה	אדם, מכשיר או מקום גיאוגרפי שבנוגע אליו מוגשת בקשה להפקת נתוני תקשורת.
יעד האזנה	האדם שכלפיו מופעלת ההאזנה.
כלי טכנולוגי	מערכת ממוחשבת, תוכנה או מכשיר המשמש לאיסוף מידע סיגינטי הדורש מומחיות לנוכח מורכבות איתור המידע, קבלתו או העתקתו תוך הסוואה וטשטוש של עקבות פעולת האיסוף. מכשירי הקלטת שמע נפוצים אינם כלולים בהגדרה זו.
מאגרי נתוני תקשורת	שני מאגרי מידע הכוללים מידע שחברות התקשורת מחויבות להעביר למשטרה. "מאגר בעלויות" כולל את נתוני הזיהוי של מנויי החברה ואת מספרי הזיהוי של מכשירי הטלפון או של רכיבי הטלפון. "מאגר אנטנות" כולל את מפת מקום הימצאן של האנטנות המשמשות את החברה ואת אזורי הכיסוי שלהן.

מונחים	
מטא-דאטה	מידע על המידע. בענייננו מדובר בנתונים ובמידע בין היתר על אמצעי התקשורת, השימוש בהם והבעלות עליהם.
מטה החטיבה	מטה חטיבת הסייבר הכולל גורמים מנחים מקצועית בתחום האזנות הסתר ונתוני התקשורת, וכן כולל יחידות מבצעיות שפעילות בתחומים אלה.
מטרה	רישום של יעד האזנה שהמטרה תתקין על מכשיר קצה שברשותו כלי טכנולוגי, וזיהויו מתבסס על נתון זיהוי חד-ערכי
מסמך א', מסמך ב'	טפסים שהמטרה מכינה לצורך היערכות לביצוע האזנת סתר, לרבות האזנת סתר לשמע והאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים המצריכה התקנת כלים טכנולוגיים.
מתווה התקנה	הדרך הטכנית-טכנולוגית המבוססת על שימוש בקוד מחשב המאפשרת השתלטות מרחוק על מכשיר קצה כלשהו או ביצוע פעולה אחרת על מכשיר כלשהו לצורך קבלת מידע שמקורו במכשיר הקצה שהוא יעד ההאזנה. פעולה זו מתבצעת באמצעות כלי טכנולוגי או באופן ידני.
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 על כולו או על חלקו ¹ .
נתוני מיקום	קבוצת נתוני התקשורת שכוללת את נתוני האיכון של מכשיר הקצה.
נתוני מנוי	קבוצת נתוני התקשורת שכוללת פרטים מזהים של המנוי, כגון שם, כתובת ומספר הזיהוי של המנוי; פרטי אמצעי התשלום של המנוי; נתונים מזהים של המכשיר הנמצא בידי המנוי כגון מספר הטלפון של המנוי; סוג שירות התקשורת הניתן למנוי; הכתובת שבה הותקן אצל המנוי השירות.
נתוני תקשורת	נתוני תקשורת הם מטא-דאטה של אמצעי התקשורת והשימוש בו. נתוני התקשורת שאותם רשאית המשטרה לקבל מחברות התקשורת נחלקים לשלוש קבוצות: נתוני מנוי, נתוני תעבורה ונתוני מיקום. נתוני התקשורת אינם כוללים את תוכני השיחות או ההודעות של המנוי.
נתוני תעבורה	קבוצת נתוני התקשורת שכוללת את סוג המידע המועבר בין מכשיר המנוי בין חברת התקשורת; נתונים מזהים על המכשיר המשמש להעברתו או לקבלתו של המידע או שדרכו מועבר המידע; נתונים מזהים של המנוי שהוא המקור או היעד של המידע המועבר; מועד השידור או הקבלה של המידע המועבר; משכו, נפחו והיקפו של המידע המועבר.
סיגינט	מודיעין אותות, נגזר מראשי התיבות (SIGINT - Signals Intelligence) הוא ענף של מודיעין העוסק באיסוף מידע על ידי יירוט תשדורות של אותות אלקטרוניים והפקת מידע מודיעיני מתוכם.
עבירת פשע	עבירה שנקבע כי העונש המרבי שיוטל על מבצעה חמור ממאסר של שלוש שנים.

¹ בהתאם להסבר המשטרה בנושא זה.

מונחים	
צו	הוראה שמוציאה הרשות השופטת בדבר סמכות של רשות מינהלית לבצע פעולה.
צו האזנה לשמע	צו האזנת סתר המאפשר קליטה והעתקה של שיחות המתבצעות, בין היתר, באמצעות מכשיר (כגון, טלפון קווי או טלפון סלולרי).
צו האזנה לתקשורת בין מחשבים	צו האזנת סתר המאפשר קליטה והעתקה של מכלול המידע העובר בתקשורת בין מחשבים, לרבות שיחות, הודעות, וכיו"ב. היקף וסוג המידע העובר בתקשורת בין מחשבים עשוי להשתנות במידה ניכרת בהתאם לאורחות חייו הדיגיטליים של יעד ההאזנה.
צו חריג א'	צו האזנת סתר שאינו מוגבל רק למספר הטלפון המסוים שצוין בבקשה להיתר.
צו חריג ב'	צו האזנת סתר נרחב שכולל הקלות נוספות, לרבות האפשרות להוספת יעדים נוספים להאזנה אם יעלה כי הם מעורבים באותה פרשייה הנחקרת וכי הם אינם ידועים בשלב זה.
צס"ם	צוות סיגינטי משולב - אגד של שוטרים העוסקים בתחומי הסיגינט והסייבר השונים לטובת איסוף, ניתוח ועיבוד מעמיק של נתונים ותכנים מורכבים, לשם גילוי וסיכול פשיעה חמורה. בחטיבת הסייבר יש צס"ם ארצי האחראי להפקת תוצרים שמקורם בכלים טכנולוגיים מסוימים (להלן - צס"ם ארצי). כמו כן, בכל מחוז יש צס"ם מחוזי הכפוף מהבחינה הפיקודית לימ"ר המחוזי.
כלי טכנולוגי להאזנת סתר	כלי טכנולוגי המבוסס על קוד מחשב (spyware) המותקן במחשב ומקנה גישה לאמצעי המואזן.
שימוש בתוצרי האזנה	פעולות שמבצע גורם משטרתו שאינו המפיק המוסמך, כגון, מפעיל כלים טכנולוגיים או נציגי היחידה המזמינה. במסגרת הפעולות נוטלים תוצר האזנה גולמי, או מידע מודיעיני שמקורו בתוצר האזנה (ידיעה מודיעינית, מוצר מודיעיני, פרפרזה או דוח תובנות שמתבססים על תוצר האזנה), ומבצעים אחת או יותר מהפעולות הבאות: עיון, צפייה, אזכור במסמך אחר, עיבוד, העברה לגורם נוסף שאינו האדם האחראי על הפקת תוצרי ההאזנה שהתקבלו, העתקת המידע לצורך ביצוע פעולות אחרות כגון ביצוע מתווה התקנה, הגשת בקשות לביצוע פעולות חקירה נוספות גלויות או סמויות, או כל פעולה אחרת שעשויה להביא ליצירת מידע מודיעיני חדש או להוליד ראיה פלילית.
שימוש ראיתי	הגשת חומר כראייה בהליך פלילי בהתאם לפקודת הראיות ² והנחיות פרקליט המדינה ³ , כדי לבסס עליו פסק דין. הגשת החומר נדרשת במישור הדיוני והמהותי לשם הוכחת עצם קיומו של החומר, העמדתו במבחן מהימנות בפני בית המשפט, וכהבאתו כראיה לאמיתות תוכנו ⁴ . לעניין שימוש ראיתי בתוצר האזנת סתר, יובהר כי הוא עשוי להתקיים לאחר שנעשה שימוש בתוצרי ההאזנה על ידי גורם משטרתו ורק לאחר שהוחלט על הגשת כתב אישום בתיק חקירה.
תוצר האזנה	פלט של פעולת ההאזנה המכיל תוכן שיחה לפי חוק האזנת סתר.

² בין היתר, סעיף 56 לפקודת הראיות.

³ בין היתר, פרק 7 להנחיות פרקליט המדינה בנושא עדויות וראיות: הנחית פרקליט 7.9 שימוש בראיות לא קבילות במשפט הפלילי, עודכן ביום 7.4.19; הנחית פרקליט 7.4 הקשבה או עיון בהאזנת סתר שלא כדיון ושימוש בה כראייה במשפט, עודכן ביום 18.7.24.

⁴ ראו לעניין זה, יעקב קדמי, על הראיות - חלק ראשון - הדין בראי הפסיקה, עמ' 349 - 351.

מונחים	
תיקוף ראייתי	חוות דעת משפטית של מומחים בתחום המשפטי והטכנולוגי בפרקליטות המתירה את השימוש בתוצר שמקורו בכלי טכנולוגי כראיה בהליך הפלילי.
תעודת חיסיון	תעודה חתומה בידי השר לביטחון לאומי ולפיה מסירת מידע המוזכר בה עלול לפגוע בעניין ציבורי, משום כך ולנאשם אין זכות עיון בו.
תפקידן מחת"ק	שוטר העוסק במיצוי המידע ותחקור נתוני התקשורת ופועל בחוליית המחת"ק בחטיבת הסייבר או במערך הפרוס במחוזות.
תפיסת הפעלה	מסמך המרכז את הנחות היסוד ודרכי הפעולה העיקריות של הגוף, המפרט את העקרונות המכוננים והבסיס החוקי לפעילות הגוף, ייעודו ותפקידיו בתחומי העשייה השונים, חלוקת הסמכות והאחריות לביצוע בין הגורמים בגוף ⁵ .
התקנה לצורכי האזנת סתר	שימוש בקוד מחשב המאפשר השתלטות מרחוק על מכשיר קצה כלשהו או ביצוע פעולה אחרת על מכשיר כלשהו לצורך קבלת מידע שמקורו במכשיר הקצה שהוא יעד ההאזנה.
תקשורת בין מחשבים	תהליך שבו מידע שמופק על ידי מחשב נשלח כפלט ⁶ ממכשיר קצה אחד, עובר דרך חומר מתווך (כבל תקשורת פיזי, גלי רדיו וכיו"ב), ונמסר כקלט במכשיר קצה אחר.
המערך הפרוס	שוטרים או יחידות שתפקידם המקצועי הינו בתחומי הפעילות של חטיבת הסייבר, ופעילותם נערכת תחת מחוזות המשטרה.

⁵ ראו לעניין זה, טיוטת תפיסת ההפעלה של משטרת ישראל.

⁶ ראו לעניין זה הגדרת "פלט" בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995: "נתונים, סימנים, מושגים או הוראות המופקים, בכל דרך שהיא, על ידי מחשב".

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.⁷ 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 החלים על המשטרה.⁸

בהתאם למושכלת יסוד ולעיקרון בסיסי של המינהל הציבורי (עקרון חוקיות המינהל), רשות מינהלית רשאית לבצע רק פעולות שהיא הוסמכה לבצע בתוקף החוק. עם השנים התגבשה בפסיקה ובספרות המשפטית העמדה כי מדובר בתנאי סף בלבד, וכי גם אם הרשות המינהלית קיבלה הסמכה חוקית להפעלת סמכות, עליה להפעיל סמכות זו באופן מידתי, ראוי והוגן ותוך יצירת איזון נאות בין הפגיעה הפוטנציאלית בזכויות הפרט במסגרת הפעלת סמכות זו ובין הצורך הציבורי בהפעלתה.⁹

טלפונים סלולריים חכמים ומחשבים משמשים רבות את הפרט בחברה המודרנית ומהווים כלי מרכזי להתנהלותו בחייו התעסוקתיים והאישיים. בכלים אלו נאגר מידע עצום לרבות מידע אישי של בעל המכשיר וכן מידע על צדדים שלישיים. החשיפה למידע זה מאפשרת התחקות אחר אורח חייו של הפרט על היבטיו השונים וחשיפה ממשית להתנהלותו ופעולותיו.

בשנת 2017 גיבשה המשטרה תוכנית עבודה שנתית לבניין כוח המשטרה¹⁰, 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.

נושא האזנות הסתר נדון בעבר במסגרת דוחות מבקר המדינה (בשנים 1991, 2004 ו-2010)¹¹ וכן נדון בצוותים ממשלתיים (בשנים 2005, 2007 ו-2010)¹² ואף בוועדת חקירה פרלמנטרית (בשנת 2009).

7 סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.

8 בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר (פורסם במאגר משפטי, 19.11.09).

9 ראו גם: יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית**, עמ' 73 - 82, 169 - 171, 230 - 232; יצחק זמיר, **שיקול הצדק בהחלטות מנהליות**, משפט וממשל ז' (תשס"ה), עמ' 623 - 667; בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404 (1993); עע"מ 2398/08 מדינת ישראל - משרד המשפטים נ' אליצור סגל, פ"ד סד(3) 66 (2011); דפנה ברק-ארוז, **משפט מינהלי**, (2010), "שער רביעי - שיקול הדעת המינהלי, מידתיות", עמ' 722 - 792.

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

11 מבקר המדינה, **דוח שנתי 41** (1991), עמ' 340 - 358; דוח מבקר המדינה משנת 2004, עמ' 279 - 304; חוות דעת מבקר המדינה משנת 2010.

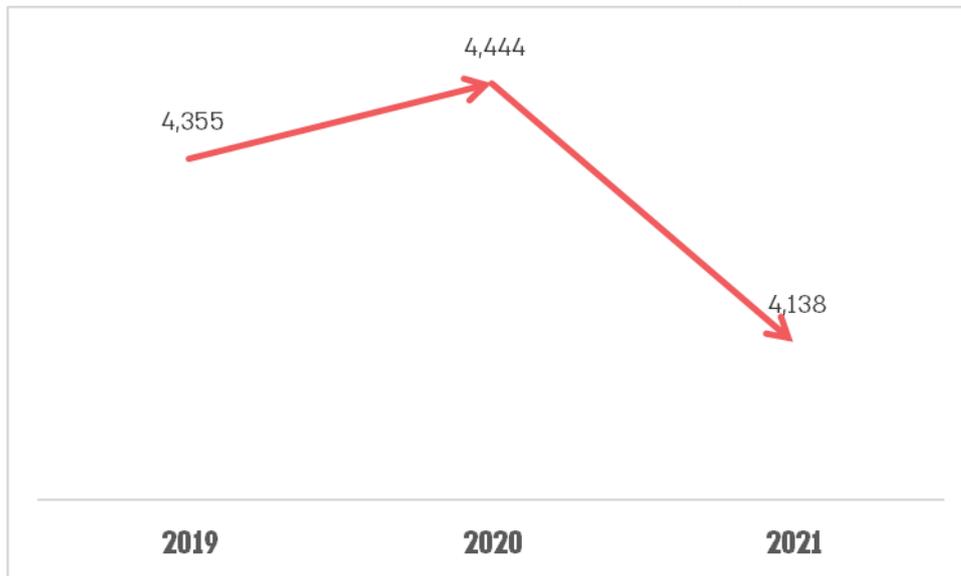
12 דוח לבנת משיח; דוח ברנר; חוות דעת פרשיית חיים רמון.

סמכויות המשטרה מכוח החוקים הרלוונטיים

1. חוק האזנות סתר נועד להגן על אדם מפני פגיעה בפרטיותו על ידי קביעת איסור להאזנה לשיחותיו ללא הסכמתו. לצד זאת החוק קבע חריגים לכך, המתירים למשטרה לבצע האזנות סתר לאחר קבלת צו שיפוטי בעילות האלה: גילוי, חקירה או מניעה של עבירות מסוג פשע¹³; גילוי או תפיסה של עבריינים שעברו עבירות מסוג פשע; חקירה לצורכי חילוט רכוש הקשור בעבירה שהיא פשע¹⁴. בצו של בית המשפט המחוזי המתיר למשטרה לבצע האזנות סתר יפורטו זהות האדם אשר הותרה האזנה לשיחותיו¹⁵ או זהות האמצעי המיועד לשדר או לקבל את המסר (קו או מכשיר); ומקום השיחות או סוג השיחות¹⁶ - הכול אם הם ידועים מראש. בכך החוק מקיף את כל שיטות השיחה המודרניות: בדיבור פנים אל פנים, בדיבור באמצעות מכשיר או בתשדורת של מסרים בין מחשבים.

בשנים 2019 - 2021 הכינה המשטרה 14,284 בקשות לקבלת צווי האזנות סתר מסוגים שונים - 12,937 מהן אושרו¹⁷. בתרשים שלהלן מוצגות בקשות המשטרה שאושרו בחלוקה לפי שנים.

תרשים 1: מספר בקשות המשטרה לקבלת צווי האזנות סתר שאושרו, 2019 - 2021



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2. חוק נתוני תקשורת מאפשר למשטרה קבלת נתוני תקשורת מחברות התקשורת בשני מסלולים: מסלול שגרה ומסלול חירום. בעת שגרה נדרשת המשטרה להגיש לבית משפט השלום בקשה לקבלת נתוני תקשורת מחברות תקשורת, ובית המשפט רשאי לתת לה צו לצורך זה שתוקפו עד 30 ימים. העילות שנקבעו בחוק לשם קבלת צו שיפוטי הן הצלת חיי אדם או הגנה עליהם; גילוי עבירות, חקירתן או מניעתן; גילוי עבריינים והעמדתם לדין וכן חילוט רכוש על פי דין. אשר למסלול החירום: במקרים שאינם סובלים דיחוי ובהם אין למשטרה שהות מספקת להגיש לבית המשפט בקשה לקבלת נתוני תקשורת, קצין מוסמך רשאי לאשר היתר מינהלי לקבלת נתוני תקשורת מחברות תקשורת לפרק זמן של עד 24 שעות.

¹³ **עבירת פשע** - עבירה שנקבע כי העונש המרבי שיוטל על מבצעה חמור ממאסר של שלוש שנים. ראו סעיף 24 לחוק העונשין.

¹⁴ סעיף 6(א) לחוק האזנות סתר.

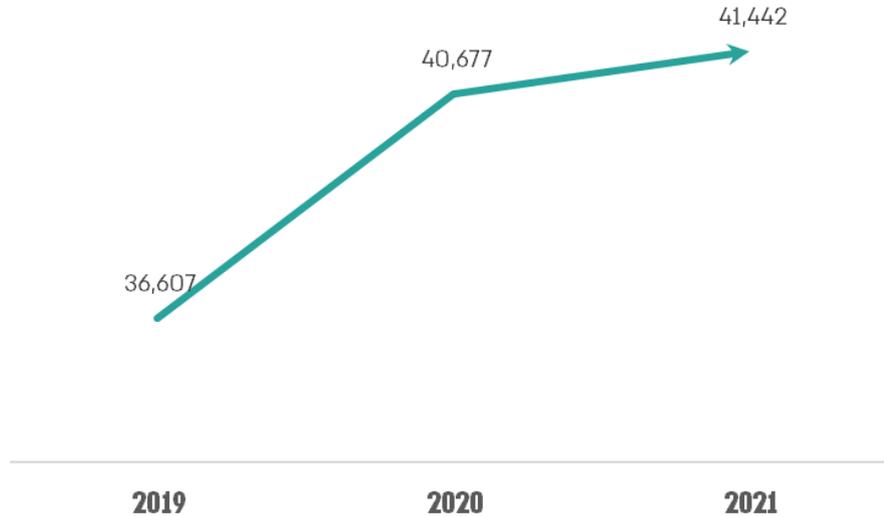
¹⁵ **יעד האזנה** - האדם שכלפיו מופעלת ההאזנה.

¹⁶ סעיף 6(ד) לחוק האזנות סתר.

¹⁷ יתרת הצווים לא אושרו, ראו פירוט בעניין זה בפרק בנושא "הליכי הגשת בקשות להאזנות סתר".

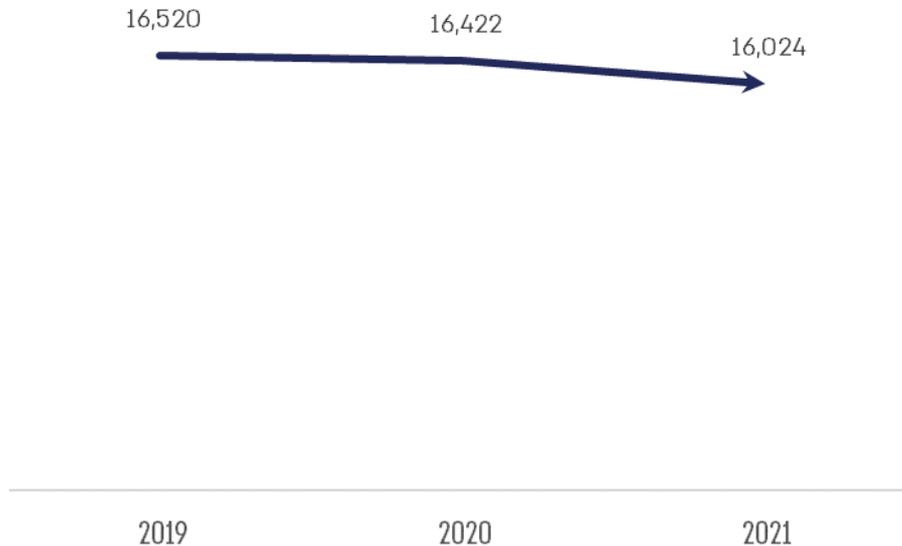
בשנים 2019 - 2021 אישרו בתי המשפט 118,152 בקשות לקבלת נתוני תקשורת. באותן שנים קצינים מוסמכים אישרו 48,966 היתרים מינהליים לקבלת נתוני תקשורת במקרים דחופים. בתרשימים שלהלן מוצגים מספר בקשות המשטרה לקבלת צו לנתוני תקשורת שאושרו ומספר ההיתרים המנהליים שאושרו לקבלת נתוני תקשורת בחלוקה לפי שנים.

תרשים 2: מספר בקשות המשטרה לקבלת צווים לנתוני תקשורת שאושרו, 2019 - 2021



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 3: מספר ההיתרים המינהליים לקבלת נתוני תקשורת שאושרו, 2019 - 2021



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

החוקים האמורים מבחינים בין סוגי המידע שניתן לקבל באמצעותם - נתוני תקשורת ותוצרי האזנה; וכן בין הדרכים לאיסוף המידע ולקבלתו. שורש ההבחנה נעוץ בכך שבהאזנת סתר מתקבל תוכן השיחה (בכל שיטות השיחה המודרניות), לעומת נתוני תקשורת שהם נתוני מנוי, נתוני

תעבורה ונתוני מיקום. נתונים אלו אינם כוללים את תוכן השיחה, והם למעשה מטא-דאטה שנוגע לאמצעי התקשורת ולשימוש בו¹⁸.

בחינה והסדרה של השימוש בכלים טכנולוגיים

כדי למלא את ייעודה ותפקידיה משתמשת המשטרה בכלים טכנולוגיים שונים לצורכי האזנה 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 וכן 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 מפנה¹⁹.

דוח ביקורת זה עוסק בכלים הטכנולוגיים מתחום האזנות סתר ונתוני תקשורת שבהם השתמשה המשטרה במסגרת המאבק בפשיעה. האזנת סתר לשיחה של אדם ללא ידיעתו פוגעת בזכותו לפרטיות, ופגיעה זו מתעצמת כאשר פעולת ההאזנה אינה מוגבלת לשמע אלא מורחבת לקליטת סוגי מידע שונים ומגוונים העוברים בתקשורת בין מחשבים.

הפעלת סמכותה של המשטרה להשתמש בכלים טכנולוגיים, כהפעלתן של שאר סמכויות המשטרה, מותנית בכך כי הפעולה תתבצע על פי דין. ראשית, על המשטרה להשתמש בכלי הטכנולוגי או להפעיל יכולת מסוימת של הכלי רק לאחר שנמצא כי בסמכותה להשתמש בכלי לצרכיה ולממש את יכולותיו. שנית, נדרש כי הסמכות תופעל באופן מידתי וסביר - תוך איזון בין הצורך של המשטרה להשתמש בכלי טכנולוגי במסגרת מילוי תפקידיה לבין השאיפה להפחית את הפגיעה האפשרית בזכויות הפרט עקב השימוש בו. זכויות הפרט העיקריות העלולות להיפגע כתוצאה מהשימוש בכלים טכנולוגיים הן הזכות לפרטיות וזכויות חשודים בהליכים פליליים.

במסגרת ההחלטה אם לאשר למשטרה להשתמש בכלים טכנולוגיים נשקלים, בין היתר, אופי הכלי ומאפייני איסוף המידע באמצעותו, כדי להעריך את מידת הפגיעה הפוטנציאלית בפרטיותו של האדם שלגביו נאסף המידע באמצעות השימוש בכלי זה. לפיכך על המשטרה לוודא כי השימוש בכלים נעשה רק לאחר שהתקיימו כלל הבחינות המשפטיות, וכי מסקנתן של הבחינות המשפטיות היא כי המשטרה מוסמכת לעשות בכלים שימוש.

במסגרת פעילותה של המשטרה למאבק בפשיעה ולסיכולה היא נמצאת ב'מרוץ חימוש בלתי פוסק' ועליה להצטייד במיטב הכלים החדשים ביותר כדי להתמודד עם ארגוני פשיעה ועם עבריינים המשתמשים באמצעי תקשורת מורכבים, מוצפנים ואנונימיים כדי להסוות את פעילותם הפלילית ולהימלט מאימת הדין. לנוכח זאת חיוני לאפשר למשטרה להשתמש בכלים טכנולוגיים מהמעלה הראשונה.

עם זאת, לא די בהטמעת השימוש בכלים טכנולוגיים מתקדמים; יש להתאים את ההסדרה החוקית לשינויים בתחום זה. כמו כן, על המשטרה לוודא כי במסגרת השימוש בכלים, הלכה למעשה, היא שומרת על זכויות האדם ועומדת במגבלות הדין.

משרד מבקר המדינה בחן את הכלים הטכנולוגיים שהיו בהחזקת המשטרה ושימשו לצורכי האזנת סתר או איסוף נתוני תקשורת במהלך תקופת הבדיקה, החל משנת 2014 ועד לסוף שנת 2021.

¹⁸ **מטא-דאטה** - מידע על המידע. בענייננו מדובר בנתונים ובמידע הנוגעים לשימוש באמצעי התקשורת והשימוש בו לצורך ביצוע שיחה, בין היתר, נתונים על אמצעי התקשורת, השימוש בהם והבעלות עליהם.

¹⁹ **דוח צוות מררי**, עמ' 6.

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 מתווי 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, מתווי ההתקנה וסוגי המידע כאמות מידה לבחינת פעילות המשטרה באותן השנים, אך אין הם מצביעים בהכרח על יכולות המשטרה במועד פרסום הדוח.

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.

הגורמים המעורבים בשימוש המשטרה בכלים טכנולוגיים

שני מערכים עיקריים במשטרה עוסקים בלחימה בפשיעה - מערך החקירות ומערך המודיעין. מערך החקירות מטפל בפשיעה המדווחת, באיתור ראיות ובקשירתן לעבריינים. מערך המודיעין מטפל בפשיעה הלא מדווחת, בסיכול פעילות עבריינית, בסיוע בטיפול בפשיעה המדווחת ובהצגת תמונת מצב של תופעות הפשיעה השונות. זאת בין היתר באמצעות איסוף ראיות הכרחיות לקשירה בין העבירות לעבריינים וכן באמצעות שימוש בכלים ובשיטות ייחודיים שאינם עומדים לרשות מערך החקירות.

חטיבת הסייבר באח"ם היא גורם המטה המקצועי המנחה בכל הנוגע לשימוש המשטרה בכלים להאזנות סתר ולקבלת נתוני תקשורת. חלק מהיכולות הטכנולוגיות של החטיבה בוזרו ליחידות השטח של המשטרה, וחלקן מופעלות על ידי יחידות החטיבה בלבד. באחריות החטיבה להנחות ולהכווין מהבחינה המקצועית את יחידות השטח המשתמשות בכלים הטכנולוגיים וכן לבצע פעולות פיקוח ובקרה עליהן.

היועמ"שית לממשלה היא הגורם המייצג והפרשן המוסמך של החוק עבור הרשות המבצעת וגופי המדינה, והיא גם עומדת בראש מערכת התביעה של המדינה. מתוקף תפקידה, כאשר מתקבלת אצל גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה אינדיקציה בדבר פעולה של הרשות המבצעת החורגת מסמכות או בדבר כל פעולה אחרת שעשויה אסורה, מחובתה להעמיק את הבחינה בנושא. היועמ"ש למשטרה אחראי למתן האישור המשפטי להשתמש בכלים טכנולוגיים. עם זאת, בהתאם להמלצת דוח צוות מררי²⁰, אם המשטרה רוצה לרכוש, לפתח בעצמה או להכניס לשימוש כלי טכנולוגי שיש לו יכולת לאיסוף או עיבוד מידע, והוא בעל פוטנציאל לחריגה מסמכות המשטרה להשתמש בו, המשטרה אינה יכולה להסתפק באישורו של היועמ"ש למשטרה; עליה למסור פרטים על הכלי הטכנולוגי ליועמ"ש לממשלה ולבקש את אישורו. בבקשה לאישור על המשטרה לפרט את מאפייני הכלי ואת התנאים להפעלתו ולצרף גם חוות דעת משפטית בדבר מקור הסמכות של המשטרה להשתמש בו²¹.

הפרקליטות והתביעה המשטרתית הן הזרועות העיקריות של התביעה הכללית. הפרקליטות פועלת במשרד המשפטים באמצעות המטה שלה ובאמצעות פרקליטות המחוז, והתביעה המשטרתית פועלת באמצעות יחידות התביעה, הכפופות לראש יחידת התביעות במשטרה. אופן

²⁰ על הנסיבות שבהן הקים היועמ"ש לממשלה דאז את הצוות לבדיקת האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים (צוות מררי) ראו פירוט בהמשך בפרק "פרשת פגסוס".

²¹ דוח צוות מררי, סעיף 10.2.

חלוקת התיקים בין הפרקליטות לבין המשטרה קבוע בחסד"פ, והוא מתבסס על חומרת העבירה²². גורמים אלו אחראים להגשת כתבי אישום, וכפועל יוצא מכך הם אחראים לסקירתם של חומרי החקירה והראיות שמקורן, בחלק מהמקרים, בכלים טכנולוגיים.

כמו כן, אם המשטרה נדרשת להגיש תוצרי האזנת סתר או נתוני תקשורת כראיה קבילה בהליך הפלילי, היא צריכה לקבל אישור לקבילות התוצר שמקורו בכלי הטכנולוגי ולבחינת משקלו הראייתי של התוצר. על פי רוב, התיקוף הראייתי מתבצע על ידי מומחים בתחומי המשפט והטכנולוגיה בפרקליטות.

מכוח חוק האזנת סתר וחוק נתוני תקשורת נדרשת המשטרה לדווח ליועמ"ש לממשלה על צווים שהיא קיבלה לביצוע האזנות סתר וכן על היתרים מינהליים לקבלת נתוני תקשורת במקרים דחופים. ככלל, אחת לחודש מתקיימת פגישה בין נציגי המשטרה לנציגי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים שבה מוצג דיווח על הבקשות שהוגשו. בפגישות אלה מתקיים דיון כללי בסוגיות רוחב וכן דיון פרטני בתיקים ספציפיים. בעקבות פגישות אלה לעיתים עולות סוגיות עקרוניות, ואם נדרש, ניתנות הנחיות על ידי המשנה ליועמ"ש לממשלה (פלילי). אחת לתקופה מתקיימת ישיבה בראשות היועמ"ש לממשלה שבה מועלות סוגיות עקרוניות להכרעה. הדבר מאפשר ליועמ"ש לממשלה לבצע פיקוח ובקרה בדיעבד על היתרים שניתנו למשטרה. נוסף על כך היועמ"ש לממשלה או פרקליט המדינה נדרשים לאשר מראש את בקשות המשטרה לבצע האזנת סתר לאישי ציבור²³ או לשיחות של בעלי מקצוע ששיחותיהם חסויות על פי דין - עורך דין, רופא, פסיכולוג, עובד סוציאלי או כהן דת²⁴.

"פרשת פגסוס"

בחודש דצמבר 2020 החליט מבקר המדינה לכלול בתוכנית העבודה המשרדית לשנת 2022 מטלת ביקורת בנושא שימוש 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 האזנת סתר. נוכח חומרת הטענות ולאור הבחינה המקדימה שנערכה במשרד מבקר המדינה בנושא זה, הודיע מבקר המדינה על פתיחת ביקורת בנושא²⁵. לאחר הודעת מבקר המדינה הודיע אף 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)²⁶. בד בבד היועמ"ש לממשלה הורה באותה עת 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.

ב-21.2.22 פרסם משרד המשפטים ממצאי ביניים - "ממצאי צוות הבדיקה בעניין האזנות סתר בדרך של תקשורת בין מחשבים לעניין הפרסום באתר 'כלכליסט' מיום 7.2.22". באוגוסט 2022 פרסם משרד המשפטים את "דין וחשבון הצוות לבדיקת האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים" - הוא דוח צוות מררי. דוח צוות מררי מחולק לשניים:

²² הפרקליטות הפלילית מטפלת בכ-10% מהתיקים הפליליים בישראל הנוגעים לעבירות החמורות שבספר החוקים, ובכללן עבירות המותה, עבירות הונאה, עבירות מין ועבירות אלימות חמורות.

²³ **דרג מדיני** - חברי כנסת, שרים או סגני שרים. סעיף 2 לחוק חסינות חברי כנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951.

איש ציבור דרג א' - אדם הנמצא במעמד ציבורי חשוב בגין משרתו או תפקידו הציבורי. עם דרג זה נמנים שופטים, דיינים ברמה הארצית, קאדים, אנשי דת בכירים (רב ראשי, קאדי - בכירות ברמה הארצית), ראשי כוחות הביטחון וסגניהם (שב"כ, מוסד, צה"ל, שב"ס), מבקר המדינה. לעניין עיגון החובה לקבל את אישור היועמ"ש לממשלה בכתב לצורך האזנה לשופטים, ראו גם סעיף 12 לחוק יסוד: השפיטה.

²⁴ לפי סעיף 9 לחוק האזנת סתר וסעיפים 48 - 51 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971.

²⁵ הודעה על איסוף מידע לצורכי ביקורת נשלחה למשרד המשפטים ב-12.1.22 והודעה על ביקורת נשלחה למשטרת ישראל ב-20.1.22.

²⁶ 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.

1. בדיקות שבוצעו על ידי צוות מררי ובהן בחינה של כלים טכנולוגיים ספציפיים שהופעלו על ידי המשטרה; בדיקה אם בוצעו האזנות סתר באמצעות כלים טכנולוגיים ללא צו; ובדיקה קונקרטיית אם בוצעה האזנת 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.
2. חוות דעת משפטית מאוגוסט 2022 שהוכנה על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה ואושרה על ידי היועמ"שית לממשלה (להלן - העמדה המשפטית) לעניין גדרי הסמכות לביצוע האזנת סתר באמצעות כלים טכנולוגיים. בחוות הדעת המשפטית נקבע, בין היתר, כי ניתן לפרש את חוק האזנת סתר כמתיר חדירה למכשיר טלפון לצורך התקנת כלים טכנולוגיים להאזנת סתר, אך עם זאת נקבע כי יש לבחון כל כלי טכנולוגי לגופו מבחינת היקף הפעולות שהוא יכול לבצע והיקף המידע שביכולתו לאסוף. בנוסף, הצוות מצא כי קיימות חריגות ביכולות של הכלים הטכנולוגיים המאפשרות לקבל סוגי תוצרים שלמשטרה אסור לקבלם לפי חוק האזנת סתר ושהמשטרה אספה מידע אגור מהטלפונים הניידים שהודבקו אף שאסור היה לה לפעול כך. כמו כן המליץ הצוות לבצע תיקוני חקיקה לחוק האזנת סתר כדי להתאימו למציאות הטכנולוגית המודרנית²⁷.

בעקבות דוח צוות מררי הורה המפכ"ל דאז ליישם את המלצות הצוות ומינה לצורך כך צוות בראשותו של סגן ראש אח"ם. בחטיבת הסייבר הוקמו ארבעה צוותי משנה לטיפול בנושאים האלה: (א) ביצוע התאמות טכנולוגיות למערכות וכתובת הנחיות מתאימות; (ב) ביצוע התאמות של תהליך הפיתוח והרכש הטכנולוגי למערכות רגישות; (ג) שינוי הפירוט בדיווחים ליועמ"ש הממשלה על אודות היתרי האזנות סתר; (ד) התאמת תוכניות העבודה בנוגע לשרשרת האזנה, נוסחי צווים ובקורות מקצועיות.

ב-27.8.23 התקבלה החלטת ממשלה בנושא "הענקת סמכויות של ועדת חקירה לוועדת הבדיקה הממשלתית בעניין רכש, מעקב ואיסוף מידע בכלים קיברנטיים אחר אזרחים ונושאי משרה המבוצעים על ידי גורמי אכיפה"²⁸. 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 בנוגע לעבר וכן המלצות לעתיד. נכון לתקופת הביקורת, הוועדה טרם סיימה את עבודתה.

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:

²⁷ להלן המלצות צוות מררי: (א) על המשטרה להביא לאישור הייעוץ המשפטי לממשלה טכנולוגיות מסוג חדש שהן בעלות פוטנציאל לחריגה מהסמכות הקבועה בדן. זאת קודם רכישתן או פיתוחן ובוודאי קודם הפעלתן; (ב) הבניה של מנגנוני פיקוח ובקרה מקצועיים - טכנולוגיים ותהליכיים; (ג) בחינה מחדש של מבנה הייעוץ המשפטי של המשטרה; (ד) העמקת הידע המשפטי הטכנולוגי של גורמי הפיקוח והבקרה במשרד המשפטים; (ה) קידום תיקוני חקיקה; (ו) התאמה מלאה של הכלים לסמכויות המשטרה לפי חוק (חסימה טכנולוגית של היכולות העודפות); (ז) להבטיח שהשימוש בכלים ייעשה בכפוף לקיומם של נהלים ברורים אשר יאושרו על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה והייעוץ המשפטי לממשלה; (ח) ולהבטיח פעולות פיקוח אפקטיביות - אנושיות וטכנולוגיות תוך הקפדה על ביצוע פיקוח שוטף.

²⁸ החלטת הממשלה 897.

הייעוץ המשפטי לממשלה: משרד המשפטים כתב בדצמבר 2025 כי בשנים האחרונות ביצעו הייעוץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה כמה 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 בכל ההליכים. עקב כך, הכינה הפרקליטות פרפראזה גלויה לסניגורים בדבר ממצאי הבדיקה ואף תוקנו תעודות חיסיון. עוד בחנה הפרקליטות אם נעשה שימוש ראיתי בתוצרים אסורים, ופעלה למשיכת ראיות מתיק פלילי אחד בו נמצא שימוש ראיתי 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 בנושא²⁹.

מ ש ט ר ת י ש ר א ל : 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. למשך זמני הבדיקות בד בבד עם השעיית השימוש בכלי הטכנולוגי יש השפעות ישירות על יכולתה של המשטרה 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 אח"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 למשפטנים העוסקים בתחום הסייבר-סייבר; במערך הייעוץ המשפטי הוקמה מחלקת אח"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 תכופות 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.

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

לאחר קבלת האישור המשפטי המשטרתי 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 שמתעורר 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.

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

(1) גידור טכנולוגי: המשטרה ביצעה התאמות טכנולוגיות וניווטים 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 וניוונין

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.

1. ההסדרה המשפטית של השימוש בכלים טכנולוגיים בתחום האזנות הסתר ונתוני התקשורת

1.1 מבוא

על המשטרה מוטלת האחריות להבטחת הביטחון והסדר הציבורי, ולצורך מילוי תפקידה היא נאלצת להפעיל כוח ולעיתים לפגוע, מתוקף סמכותה, בזכויות הפרט ובהן הזכות לפרטיות. עם זאת, הפעלת הכוח השלטוני באמצעות המשטרה והפגיעה בזכויות הפרט אינן בלתי מוגבלות, והן כפופות לדינים ולנורמות החלים עליה, ויש בכך כדי להפחית משמעותית את הסכנה כי הכוח הרב הנתון בידה ינוצל לרעה ויופעל באופן שרירותי או לקידום מטרות זרות³⁰.

כדי למלא את ייעודה ותפקידה המשטרה משתמשת בכלים שונים ומגוונים לצורך האזנה לשיחות ולהפקת נתוני תקשורת. עם זאת, לנוכח הפגיעה החריפה בפרטיותו של האדם³¹, אשר קיימת כבר בעצם האיסוף והאגירה של מידע הנוגע לו³², עליה לקבל אישור משפטי שהשימוש שהיא עושה בכלים אלו הוא בגדרי סמכותה כפי שנקבעו בחוק. את האישורים האלו נותן הייעוץ המשפטי למשטרה ובנושאים מסוימים - נותנים אותם גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, כפי שיפורט בהמשך.

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"³³. עיקרון זה נובע מעיקרון רחב יותר - עקרון שלטון החוק, קרי - כולם חייבים לפעול בהתאם לחוק. בהתאם לעיקרון זה, המשטרה, ככל רשות מינהלית, היא גוף משפטי שנוצר על ידי החוק, אין לו קיום אלא על פי החוק, היקף סמכויותיו מוגדר על פי החוק, וכל פעולה שהוא מבצע החורגת מדי אמותיו של החוק בטלה ומבוטלת³⁴. עיקרון זה של שלטון החוק גובר על אינטרסים ציבוריים אחרים ואף גובר על האינטרס הביטחוני³⁵. עקרון שלטון החוק ועקרון חוקיות המינהל מחייבים להסדיר בחקיקה את סמכויות המשטרה להשתמש בכלים הטכנולוגיים המגלמים את רמת הפגיעה המשמעותית והעמוקה ביותר בזכויות האדם, בדגש על הזכות לפרטיות.

חוק האזנות סתר נועד להגן על האדם מפני פגיעה בפרטיותו באמצעות האזנה לשיחותיו ללא ידיעתו. לצד זאת החוק קובע חריגים לאיסור המתירים למשטרה לבצע האזנות סתר ולקבל נתוני תקשורת בנסיבות שבהן הפגיעה בזכות לפרטיות מוצדקת לשם הגנה על הציבור או על ביטחון המדינה. החוק תוקן בשנת 1995 לעניין תחום התקשורת בין מחשבים אולם הוא אינו נותן מענה לכלל ההיבטים הייחודיים הנובעים מהשינויים הטכנולוגיים המהירים המתרחשים בתחום זה. על הפער שבין המצב החקיקתי לבין קצב התפתחות הטכנולוגיה עמד בית המשפט העליון: "המשפט משתרך - הולך לו בעקבות חידושי המדע והטכנולוגיה. כך היה בעבר, כך הוא בימינו, וכך יהיה בימים יבואו. פיגור זה שבזמן טבוע במהותם של דברים"³⁶. בפרק שיובא בסוף הדוח

30 בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר פ"ד סג(2) 542 (2009).
 31 "האזנות סתר היא התערבות חריפה בזכותו של אדם להיות עם עצמו. היא מהווה חדירה קשה לפרטיותו של האדם. היא שוללת מהאדם את מנוחת נפשו, את ביטחונו בחופש רצונו. היא הופכת את מבצרו לכלאו... עם זאת, הזכות לפרטיות אינה מוחלטת. ניתן לפגוע בה לשם מניעת עבירות, אשר סופן הגנה על הפרטיות של אחרים, ועל כבודם וחירותם". ע"פ 1302/92 מדינת ישראל נ' נחמיאס פ"ד מט(3) 309 (1995).
 32 בג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח נ' הכנסת (פורסם במאגר ממוחשב, 1.3.21), פסקה 12 לפסק דינה של השופטת דפנה ברק-ארז.

33 יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, הוצאת נבו, מהדורה שנייה, כרך א' (2010), עמ' 73.
 34 שם, זמיר, **הסמכות המינהלית**, עמ' 75.

35 "דין וחשבון של ועדת החקירה לעניין שיטות החקירה של שירות הביטחון הכללי בנושא פעילות חבלנית עוינת" (ועדת לנדוי) (1987). שם הועלתה הטענה כי השירות עושה עבודת קודש בהגנה על חיי אדם מפני מעשי טרור. הוועדה קבעה כי "צמרת השירות נכשלה בכך שלא הבינה ששום עשייה ביטחונית, חשובה ככל שתהיה, איננה יכולה להעמיד את עושייה מעל לחוק" (הציטוט של דברי הוועדה מספרו של יצחק זמיר, עמ' 76, הערת שוליים 11).
 36 בג"ץ 5785/03 גדבאן נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר משפטי 29.10.03).

בנושא הסדרה חקיקתית נעמוד על התמשכות הליכי החקיקה בנושא האזנות סתר ונתוני תקשורת.

בעשור האחרון המשטרה רכשה ופיתחה בעבודתה שורה ארוכה של כלים טכנולוגיים בעלי יכולות חדשניות ומהפכניות ובעלי פוטנציאל פגיעה דרמטי בזכויות הפרט ובזכות לפרטיות. השימוש בכלים אלו התאפשר בהתאם לתשתית חקיקתית קיימת, ישנה ובלתי מתאימה.

המשטרה כתבה בתשובתה כי היא פועלת לקידום חקיקה שתיתן מענה לעולם הטכנולוגי המתחדש אולם בו-זמנית היא נאלצת לפעול במסגרת הנורמטיבית הקיימת. עוד כתבה המשטרה כי כאשר היו חריגות בהפעלת הכלים הטכנולוגיים, היא עשתה ככל יכולתה והבנתה באותה העת לפעול במסגרת הסמכות החוקית הקיימת.

המציאות כאמור בכל הנוגע לשימוש בכלים טכנולוגיים שעושה המשטרה בכפוף להסדרה החוקית הקיימת חייבה מתן מענה בדרך של חוות דעת משפטית שבמסגרתה התקיימו הליכי בחינה ואישור מפורטים של השימוש בכלים טכנולוגיים חדשים בידי גורם משפטי בכיר. בחינה ואישור כאמור אמורים להבטיח בין היתר ניתוח והתעמקות לגבי ההיבטים שלהלן: (א) ההיבט הטכנולוגי³⁷ (כיצד פועל הכלי שבו המשטרה משתמשת); (ב) ניתוח מהות התוצרים שמקורם בכלי; (ג) הבנת הצרכים האכיפתיים והמבצעיים; (ד) ניתוח משפטי של הפגיעה בזכויות האדם הנובעת משימוש בכלי הטכנולוגי לרבות זכויות נאשמים; (ה) סיכום האיזון המשפטי בין הצרכים האכיפתיים והמבצעיים לבין פגיעה בזכויות האדם הנובעת משימוש בכלי הטכנולוגי.

ככלל, ייעוץ משפטי לרשות שלטונית יינתן על ידי הייעוץ המשפטי של הרשות, ובמקרים מסוימים על הייעוץ המשפטי של הרשות לפנות לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לקבלת הכוונה והנחיה, וזאת כדי לשמור על אחידות וקוהרנטיות משפטית של הרשות המבצעת. העקרונות הכלליים לחלוקת העבודה בין הייעוץ המשפטי של רשות שלטונית לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה נקבעו בהנחיית היועמ"ש לממשלה³⁸.

הנחיית היועמ"ש לממשלה קובעת כי, ככלל, יש לשאוף לפעילות עצמאית של היועצים המשפטיים בענייני משרדיהם. עם זאת, ההנחיה קובעת אמות מידה עקרוניות למקרים שבהם יש או ניתן על היועצים המשפטיים לרשויות השלטון לפנות לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, המשמשים מנחים מקצועיים של היועצים המשפטיים. הפנייה לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה נעשית לצורך קבלת אישור בנוגע לבעיות ולנושאים בעלי רגישות מיוחדת, ציבורית או אחרת, או לצורך מענה על שאלות רחב משמעותיות בנוגע למשרדים נוספים או שאלות בעלות השלכות בתחומי העונשין³⁹.

מנוסח ההנחיה האמורה של היועמ"שית לממשלה ניתן ללמוד כי במקרים של כלים טכנולוגיים שלשימוש בהם יש פוטנציאל לחריגה מסמכות או שהם מעוררים שאלות מהותיות של פגיעה בזכויות חוקתיות, ובהינתן האתגרים שמציבות ההתפתחויות הטכנולוגיות החדשות אל מול החקיקה הקיימת⁴⁰, היה מקום שהייעוץ המשפטי לממשלה יפנה לייעוץ המשפטי לממשלה לשם קבלת אישור מהייעוץ המשפטי לממשלה. מסקנה זו נשענת על שני עוגנים:

א. השימוש של המשטרה בכלים טכנולוגיים במסגרת הליכי אכיפה, ובעיקר בכלים שיש להם יכולות שעלולות להוות חריגה מסמכות, הוא נושא שבמהותו הוא בעל רגישות מיוחדת, והוא מגלם סוגיות משפטיות עקרוניות וסבוכות שנוגעות לכמה תחומים משפטיים ובהם המפגש בין האזנות סתר, סמכויות חיפוש ופגיעה בזכויות יסוד.

³⁷ לשם כך נדרש המאשר המשפטי להכיר ולהבין את אופני הפעולה השונים של האמצעי ואת דרכי השימוש שהותוו בו במגוון שלבים ובכלל זה כיצד האמצעי מותקן, כיצד הוא פועל, מה התוצרים המופקים באמצעותו ואיזה שימוש נעשה באותם תוצרים.

³⁸ הנחיית היועמ"ש לממשלה 9.1000 בנושא "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה", עדכון אחרון מאי 2015.

³⁹ כן מגדירה ההנחיה שיש לפנות להנחיה בעת הצורך בהכרעה במחלוקת בין גורמים שונים ולשם התייעצות.

⁴⁰ העמדה המשפטית של היועמ"שית לממשלה בעניין סמכות המשטרה להתקין כלי טכנולוגי לצורך האזנת סתר בהיעדרה של הסדרה נורמטיבית הייתה שבמקרה זה נדרשת התייחסות זהירה במיוחד בבחינה המשפטית בדבר מידת התאמת אמצעי ההאזנה (דוח צוות מררי, נספח ב' - עמדה משפטית, סעיפים 15 ואילך).

ב. להפעלת הכלים הטכנולוגיים הללו עלולות להיות השלכות מהמעלה הראשונה בתחומי העונשין.

בתשובת המשטרה נכתב כי הציפייה העולה מהביקורת שכל פעולה תובא לאישור גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה מרוקנת מתוכן את תפקידם של היועצים המשפטיים בתוך המשטרה ואינה עולה בקנה אחד עם הנחיית היועמ"ש לממשלה. לשיטתה אין היא צריכה לפנות לאישור גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה בכל כלי טכנולוגי ובכל פעולה. הציפייה שכך ייעשה - אין לה בסיס, היא בלתי סבירה ואינה ישימה, וכאשר היא נוקטת פעולה מכוח החוק, לא דרוש לדעתה אישור מהייעוץ המשפטי לממשלה אלא אם כן סבר הייעוץ המשפטי לממשלה אחרת.

עוד כתבה המשטרה בתשובתה כי הביקורת בוחנת פעולות שנעשו לפני שנים רבות, משנת מיסודה של חטיבת הסיגינט בשנת 2008, במשקפיים של שנת 2024 ובהתאם לידוע היום בנוגע להיקף המידע והטכנולוגיות שלא היה ידוע בשעתו בעת מתן האישורים המשפטיים. לתפיסתה, המשטרה פעלה מתוך מחשבה שהאישורים שניתנו עולים בקנה אחד עם החוק ובמסגרת המותר בחוק האזנת סתר, ולכן אינם מעוררים סוגיות משפטיות בעלות רגישות מיוחדת המצדיקות את אישורי היועמ"ש לממשלה מבעוד מועד. לאורך שנים היא פעלה בשקיפות מלאה מול משרד המשפטים והפרקליטות כאשר עלו סוגיות מורכבות, והייעוץ המשפטי לממשלה פעל מול משרד המשפטים לקבלת אישורם.

בתשובות משרד המשפטים נכתב כי נוסח ההנחיה אינו מוביל למסקנה הגורפת כי בהיעדר הסדרה חקיקתית מפורשת נדרש היה להביא לאישור הייעוץ המשפטי לממשלה כל כלי טכנולוגי ששימש להאזנת סתר ולאיסוף נתוני תקשורת. אימוץ תפיסה כללית וגורפת של "אקטיביזם ייעוצי" ולפיה האחריות השוטפת לאישור כלים טכנולוגיים מוטלת מלכתחילה על הייעוץ המשפטי לממשלה חסרה כל בסיס בדין, לרבות בחוק האזנת סתר. אימוצה משמעו החלפת היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה דה פקטו והטלת תפקיד בעל היבטים ניהוליים ביצועיים על הייעוץ המשפטי לממשלה. משמעות הדבר בנוגע למשטרת ישראל היא התעלמות משרשרת הפיקוד ובעלי התפקידים במשטרה. הדבר אינו תואם את הפרקטיקה הנוהגת של הייעוץ המשפטי לממשלה, ולפיה הוא פועל בהתאם לחוות דעת מקצועיות ועל פי פניות מגורמי הממשלה הרלוונטיים. לפיכך, לעמדת משרד המשפטים, אימוץ התפיסה של "אקטיביזם ייעוצי" אינו תואם את המבנה הארגוני שלו, את המשאבים העומדים לרשותו ואת הדין.

עם זאת, משרד המשפטים הפנה בתשובתו למסקנות צוות מררי אשר מצא קושי ניכר בהיעדר כפיפות ישירה מקצועית ופיקודית של היועצים המשפטיים במשטרה ליועץ המשפטי לממשלה והמליץ כי נושא זה ייבחן בעבודת מטה במשטרה; כמו כן הצוות קבע שנדרש ליווי משפטי הדוק לאחר הטמעת כלים חדשים; שנדרשת מעורבות הייעוץ המשפטי לממשלה בהנחיית חטיבת הסייבר; וכן שנדרש לקיים דיון בשאלות עקרוניות הנוגעות לפרשנות החוק למול הייעוץ המשפטי לממשלה.

בנוגע לתשובות הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים והמשטרה, יודגש כי אין בעמדת משרד מבקר המדינה כדי לגרוע מסמכויות הייעוץ המשפטי לממשלה להכריע במכלול נרחב של החלטות הנוגעות לענייני המשטרה, אלא להדגיש ולהבהיר כי לפי הנחיית היועמ"ש לממשלה: כאשר עולות סוגיות בעלות רגישות מיוחדת כמו פגיעה בזכויות שעלולה להביא לחריגה מסמכות המשטרה, יש מקום להביא את הנושא לאישור גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה.

כך גם עולה מהמלצת צוות מררי ולפיה "על המשטרה לוודא כי כל מערכת טכנולוגית שלה יכולת חדשה מבחינת איסוף או עיבוד המידע, ושהיא בעלת פוטנציאל לחריגה מהסמכות הקבועה בחוק, תועבר לאישור הייעוץ המשפטי לממשלה טרם השימוש בה. זאת, תוך פירוט כלל מאפייני המערכת והתנאים להפעלתה, בצירוף עמדה משפטית בדבר מקור הסמכות" (הדגשה במקור)⁴¹. יתרה

מזאת, בפועל, כפי שעולה מהדוגמאות שיוצגו בהמשך, בכמה מקרים שבהם המשטרה השתמשה בכלים שלאחר מכן הוצגו בפני גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לצורך קבלת אישור בדיעבד, היועמ"שית לממשלה קבעה כי לא היה בסמכותה של המשטרה לעשות שימוש בכלים אלו או בחלק מיכולותיהם.

יוצא אפוא כי על המשטרה להביא לידיעה ולאישור של הייעוץ המשפטי לממשלה כל כלי חדש שיש לו פוטנציאל לחריגה מהסמכות הקבועה בחוק; כמו כן מן הראוי ששאלות שעולות לגבי כלים חדשים, לגבי היכולות הטכנולוגיות שלהם ולגבי הקשיים המשפטיים שנובעים מנושנות החקיקה, יידונו בין גורמי המשטרה לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה.

משרד המשפטים עצמו (הדרג הבכיר בפרקליטות המדינה וכן היועמ"ש לממשלה בכובעו כראש מערך התביעה) נחשף לעיתים במסגרת עבודתו השוטפת לקיומם של כלים טכנולוגיים בתחום האזנות סתר ונתוני תקשורת.

ואומנם את הצורך של המשטרה לפנות למשרד המשפטים ולקבל ממנו אישור להפעלת כלים להאזנות סתר העלו כבר לפני כעשור גורמים מקצועיים ומשפטיים בתוך המשטרה:

בינואר 2013 כתבה נציגת חטיבת הסייבר לגורמים נוספים בחטיבה, ולגורמים בייעוץ המשפטי של המשטרה, בקשר ליכולות מערכת שבכוונת המשטרה לרכוש ושיש לה יכולות יירוט אשר אינן כלולות בחוק האזנת סתר, שאם יוחלט על רכישתה יידרש אישור משרד המשפטים.

גם בדיון שהתקיים ביום 22.1.15 בחטיבת הסייבר בנוגע להיבטים המשפטיים שבשימוש בכלי טכנולוגי מסוים, אמר נציג יועמ"ש המשטרה כי נדרש שיתוף הפרקליטות ומשרד המשפטים בנוגע לאישור השימוש ביכולות הכלי.

ואכן, כפי שיפורט בפרקים שלהלן, במהלך השנים יזמה המשטרה במקרים שונים פנייה לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לצורך קיום בחינה משפטית וקבלת אישור לשימוש בכלים טכנולוגיים או להפעלת יכולות מסוימות באמצעות הכלי.

צוות מררי כתב כי "במבט לאחור... המשמעות הדרמטית של הכנסת מערכת בעלת יכולות טכנולוגיות פוטנציאליות רחבות היקף המהווה נקודת מפנה מבחינת עולם האזנות הסתר לתקשורת בין מחשבים לא הובנה לאשורה על ידי הגורמים הבכירים במשטרה. לאורך השנים לא יוחסה מלוא המשמעות המתבקשת להיקף היכולות הפוטנציאליות של המערכת ולעצם הכנסת חומרים אסורים אל מערכות המשטרה ומשמעות החריגה מסמכות, אף אם לא ייעשה בהם שימוש בפועל. בכל השלבים... סוגיות עקרוניות אלה לא הובאו לאישור הייעוץ המשפטי לממשלה".

עוד ציין הצוות כי "...לא הועברו לידי משרד המשפטים... כלל מאפייני המערכת, ובאופן ספציפי מידע ביחס ליכולות הטכנולוגיות של המערכת אשר חורגות מהסמכות לפי חוק האזנת סתר. משלא הובאה המערכת לאישור הייעוץ המשפטי לממשלה, על כלל מאפייניה, **כפי שהיה נדרש**, ממילא לא התקיים דיון עקרוני בנושא בייעוץ המשפטי לממשלה... אף סוגיות עקרוניות שהתעוררו במהלך הפעלת הכלי, ואושרו על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה, לא הובאו לידיעת הייעוץ המשפטי לממשלה" (הדגשה אינה במקור). נוסף על כך, בעמדה המשפטית של היועמ"שית לממשלה בקשר לשימוש שעשתה המשטרה בכלי טכנולוגי מסוים נכתב כי "מאחר שהחוק לא נדרש במפורש לשאלה של חדירה למחשב לשם התקנת אמצעי להאזנת סתר, נדרשת התייחסות זיהרה במיוחד בבחינה המשפטית בדבר התאמת אמצעי האזנה".

במהלך השנים בחן הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים כלים טכנולוגיים מסוימים. בחלק מהמקרים הוא סבר כי נדרש תיקון חקיקה לשם מתן הסמכה למשטרה להשתמש בכלי (או ביכולת מסוימת שלו) בהיעדר סמכות בדין. במקרים אחרים, כאשר אפשר היה לקבוע כי ניתן להשתמש באותם כלים בהסתמך על פרשנות תכליתית של הדין הקיים - אישר זאת הייעוץ

המשפטי לממשלה, בתנאי השימוש נעשה תוך עמידה בכללי המשפטי המינהלי ובתנאים של סבירות ומידתיות⁴².

בהקשר זה יש לציין שמשרד המשפטים כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "באיזון שבין צרכי המשטרה לצורך מילוי תפקידה לבין הצורך למנוע פגיעה עודפת בזכויות אדם לא תמיד מוצדק לעגן סמכויות פוגעניות בחקיקה".

לפי עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, במקרים בהם יש סמכות בחוק להשתמש בטכנולוגיות חדשות, ומדובר בטכנולוגיות שעלולות להביא לפגיעה בזכויות הפרט, ומתעוררת שאלה פרשנית בנוגע לסמכות המשטרה לעשות כן - ראוי שההסדרה המשפטית של השימוש תיעשה תוך עמידה בכללי המשפט המנהלי ובתנאים של סבירות ומידתיות. לדעת משרד מבקר המדינה בהיעדרה של הסדרה חקיקתית או משפטית מפורשת כזו, ראוי היה כי גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה יובילו את הליכי הבחינה והאישור של השימוש בכלים אלו.

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 (ראו להלן), ראוי היה כי הייעוץ המשפטי לממשלה ייזום מצידו קיום דיון שבמסגרתו ייבחנו 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.

1.2 הטיפול המשפטי של המשטרה בפעולות וכלים טכנולוגיים

א. רכישת כלי טכנולוגי במשטרה ללא בחינה ואישור משפטי של השימוש בו

המשטרה מחזיקה בכלי טכנולוגי מסוים, בעל יכולות שונות ומגוונות, המשמש אותה לצורך ביצוע האזנות סתר.

בנובמבר 2012, במסגרת פגישות עבודה בין החברה המפתחת לבין גורמי המשטרה הוצג הכלי הטכנולוגי. לאחר מכן, התייחס גורם ביחידה מקצועית בחטיבת הסייבר שאינו גורם משפטי מוסמך במסמך פנים-משטרה להיבטים משפטיים הנוגעים לכלי ואשר כי מהבחינה המשפטית המשטרה מוסמכת להשתמש בו. מסמך זה הופץ גם לייעוץ המשפטי למשטרה. בהתאם לאישור נקבע כי "בנימוק הבקשה שמוגשת לבית המשפט להוצאת צו להאזנת סתר תפורט הדרך בה מבוצעת האזנת סתר באמצעות חדירה מרחוק למכשיר...".

בשנת 2013 סיפקה החברה המפתחת למשטרה את הכלי, והיא החלה לבצע בו ניסויי הפעלה: הוא הותקן על שרת ועל מחשב של המשטרה והופעל על כמה אמצעים שלה. ניסויים אלו נמשכו כשנתיים.

בשנת 2014 התנהל הליך של הצגת דרישות המשטרה לחברה המפתחת; בינואר 2015 רכשה המשטרה את הכלי, וביוני 2015 נחתם מסמך תכולות עבודה⁴³.

⁴² תשובת המדינה בבג"ץ 641/21 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל ("עין הנץ" - תגובה מ-20.5.21). עמדת המדינה כפי שהובאה בתשובה על העתירה בנוגע להסדרת סמכות המשטרה להשתמש במערכת "עין הנץ" על פי חוק היא כי "אף על פי שהמערכת מופעלת בסמכות, למצער היבטים מסוימים של השימוש בה ראוי להם להיות מוסדרים בחקיקה ראשית"; ובהמשך: "הסמכות קיימת כבר בדין הקיים. אולם המדינה מבקשת לקדם חקיקה במטרה לקבוע ברמה נורמטיבית גבוהה יותר את הכללים המסדירים את גבולות השימוש במערכת, המבטיחים כי הפגיעה בפרטיות תהיה מצומצמת ככל שניתן, מוגבלת, סבירה ומידתית".

⁴³ מסמך תכולות עבודה הוא המסמך בו פורטו הפעולות והעבודה שעל החברה המפתחת לבצע במסגרת ההתקשרות עם המשטרה לרכישת הכלי.

בינואר 2015 נערך דיון בחטיבת הסייבר בהשתתפות נציגי יועמ"ש המשטרה וגורמים נוספים שמטרתו "הכרת מדיניות הפעלת הכלי ובחינת הרחבה לשימושים נוספים". בדיון קבע רח"ט סיגינט כי נדרשת בחינה מעמיקה למיפוי המותר והאסור בשימוש בכלי, ושיש לבחון כיצד להרחיב את השימוש בכלי זה תחת "כנפי החוק". ביוני 2015 נקבע כי יש לנטרל יכולות מסוימות שיש בכלי שאסורות משפטית לשימוש אך לא נקבע לוח זמנים לנטרולן.

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.

בשנת 2016 החלה המשטרה לעשות שימוש מבצעי בכלי טכנולוגי זה.

יש לציין כי לטענת המשטרה השימוש בכלי אושר על ידי היועמ"ש למשטרה אולם פרט לנוכחותו של נציג יועמ"ש המשטרה בדיון בחטיבת הסייבר על כלי וכיתובו למסמך של החטיבה משנת 2012, אין חוות דעת של גורם משפטי מוסמך כלשהו המאשרת את השימוש בכלי בטרם החלה המשטרה לעשות בו שימוש מבצעי.

עוד יצוין כי במהלך השנים אישר הייעוץ המשפטי למשטרה שימושים בכלי הטכנולוגי לצורך יכולות מסוימות שלו, ואולם אין מדובר באישור של הכלי בשלב הפעלתו המבצעית ולגבי כלל יכולותיו ומתווי ההפעלה שלו.

בתשובתה כתבה המשטרה כי הכלי פותח על ידי החברה עבור השוק הפרטי ולכן אינו מותאם באופן מלא לחקיקה בישראל; הליך הרכש של הכלי נעשה תוך התאמת השימוש בו לגבולות של חוק האזנות סתר, לרבות ניוון חלק מהיכולות שלו באופן טכנולוגי. נוסף על כך, המשטרה הסדירה בנוהלי עבודתה את האיסור להפיק ממנו תוצרים מסוימים (גידור מתודולוגי).

המשטרה הוסיפה כי לאורך שנים אופן הפעלתה את הכלי הובא בפני בתי המשפט, והם אישרו את הצווים. במקרים אחדים הושפטים ביקשו לקבל חוות דעת משפטיות מיועמ"ש המשטרה ומהפרקליטות בנושא סמכות המשטרה להשתמש בכלי. עם זאת, כתבה המשטרה, במרבית המקרים בתי המשפט אישרו את הבקשות לצווים ללא התעמקות בפן הטכני או בסוגי החומרים שנתפסו באמצעות הכלי, ועל בסיס ההנחה שמדובר בכלי אשר מבצע אך ורק האזנה לתקשורת בין מחשבים. עוד הוסיפה המשטרה כי במהלך השנים התברר ליועמ"ש הממשלה במסגרת הדיווחים העיתיים על צווי האזנות סתר על השימוש שהמשטרה עשתה בכלי. עוד ציינה המשטרה בתשובתה כי לאור מסקנות דוח צוות מררי נכתבו הנחיות רכש ופיתוח חדשות בתחום הסייבר והנחיות עדכניות למפעילי הכלי.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי בהתאם לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, כפי שנכתב בנספח המשפטי לדוח צוות מררי, ניתן לפרש את חוק האזנות סתר כמתיר חדירה למחשב לצורך התקנת אמצעי להאזנת סתר. עוד נכתב בתשובת משרד המשפטים כי "הפגם המרכזי בהפעלת המערכת נבע מאיסוף מידע שאינו נכנס לגדרי 'שיחה' באמצעות 'תקשורת בין מחשבים' ולא לעצם השימוש בכלי הטכנולוגי לשם ביצוע האזנת סתר, לכך הייתה סמכות". באשר לדיווחים העיתיים, נמסר ממשרד המשפטים כי גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לא ידעו אם נעשה שימוש בכלים טכנולוגיים בהיעדר פירוט על אודות שימוש בכלים טכנולוגיים בדיווחים אלו.

עולה אם כן כי משנת 2016 השתמשה המשטרה בכלי טכנולוגי מסוים מאות פעמים בלי שהוא נבחן ואושר על ידי גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה עד להקמת צוות מררי; ובלי שהמשטרה קיימה דיון משפטי עקרוני בנושא עם גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה. ההתייחסות המשפטית בנוגע להפעלתו של כלי זה ניתנה במסגרת הקשרים שקיימה המשטרה עם גורמי החברה המפתחת. אומנם בעת רכישת הכלי ניוונה המשטרה כמה מהיכולות שיש בו

מטעמים של גבולות סמכותה, ואולם בפועל נותרו בכלי יכולות איסוף מידע שחרגו מגדרי סמכותה ולכן אסור היה לה להשתמש בו, כפי שקבעה היועמ"שית לממשלה בדיעבד בדוח צוות מררי.

נוסף על כך, ההתייחסות המשפטית בנוגע לכלי לא ניתנה על ידי גורם משפטי מוסמך אלא על ידי גורם ביחידה מקצועית בחטיבת הסייבר. יש לציין בהקשר זה כי צוות מררי מצא קושי משמעותי בהיעדר כפיפות ישירה מקצועית ופיקודית של היועמ"ש לחטיבת הסייבר ליועמ"ש למשטרה והמליץ על שינוי ארגוני של מערך הייעוץ המשפטי למשטרה, זאת כדי להבטיח כי הייעוץ המשפטי למשטרה יהיה מעורב ויתווה את התפיסה המשפטית ביחידת הסייבר.

כמו כן במשך השנים המשטרה לא הסדירה בנהלים את עצם הצורך בקבלת אישור משפטי לשימוש בכלים טכנולוגיים ולדרכי השימוש בהם ואת הליך הבחינה הדרוש לצורך קבלת אישור כאמור.

מדוח צוות מררי עולה כי במשך שנים היה ידוע לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה כי המשטרה השתמשה בכלי להאזנות סתר לתקשורת בין מחשבים. ואולם, עצם השימוש בכלי לא הובא לבחינה ולאישור הייעוץ המשפטי לממשלה.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי אופן פעולת הכלי, היקף פוטנציאל היכולות שלו מבחינת החריגה מהסמכויות הנתונות למשטרה על פי דין וסוגיות עקרוניות שהתעוררו במהלך הפעלתו ואושרו על ידי הייעוץ המשפטי למשטרה לאורך שנים לא הועברו לידיעת הייעוץ המשפטי לממשלה ולא היו מוכרות לו. עוד כתב משרד המשפטים כי בהתאם להנחיית היועמ"ש לממשלה יש לפנות אל היועמ"שית לממשלה ולערבה במקרים הדורשים זאת.

עולה כי הדיון משנת 2019 כלל התייחסויות שעשויות היו ללמד את גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה על קיומו של פוטנציאל יכולות חורגות של כלי טכנולוגי ועל השימוש שעושה המשטרה בו (ראו להלן בפרק הבא). לכן לדעת משרד מבקר המדינה, היה עליהם ליזום פנייה למשטרה לצורך קבלת מידע מפורט ומלא בנוגע לכלל יכולות הכלי ולאופן השימוש בו, כדי לבחון את הצורך בקיום בחינות משפטיות. זאת, במיוחד לנוכח השימוש הנרחב שנעשה בכלי משמעותי זה.

ב. תהליכי אישור והסדרה של השימוש בכלי טכנולוגי מסוים

שיבות בנושא בקשות היתרי האזנות סתר התקיימו בייעוץ המשפטי לממשלה⁴⁴ ב-16.12.18 וב-30.1.19.⁴⁵ בסיכום הפגישה מ-20.12.18 כתב נציג הייעוץ המשפטי לממשלה: "במסגרת הישיבה המשטרה הציגה אמצעי האזנה של תקשורת בין מחשבים במקרים של טלפונים חכמים. על מנת להציג את אמצעי ההאזנה ליועץ המשפטי לממשלה וכן לקיים דיון עקרוני בנושא נבקש כי לקראת הישיבה יובא צו הכולל אמצעי האזנה מסוג זה וכן את הנוהל המשטרתי בנושא".

משורה של מסמכים נוספים שגובשו בשנים 2018 - 2021 עולה כי משרד המשפטים המשיך וביקש לקדם את הטיפול בנוגע לאמצעי האזנה לתקשורת בין מחשבים במקרים של טלפונים חכמים, ועלו לדיון היכולות הספציפיות של הכלי.

44 על פי חוק, על המפכ"ל להגיש ליועמ"ש לממשלה אחת לחודש דיווח על צווים להאזנות סתר שניתנו למטרות מניעת פשיעה וגילוי עבריינים מכוח סעיף 6 לחוק האזנת סתר וכן דיווח על היתרים שניתנו להאזנה לשיחות חסויות ובהתאם לחוק חסינות חברי כנסת. על פי סעיף 4(ה)1 לחוק נתוני תקשורת, ראש אח"ם יגיש דוח כזה אחת לשלושה חודשים. ככלל, אחת לחודש מתקיימת פגישה בין נציגי המשטרה לצוותו של היועמ"ש לממשלה שבה מוצג דיווח על הבקשות שהוגשו. בפגישה מנהלים הנציגים והצוות דיון כללי בסוגיות רחב וכן דיון פרטני בתיקים ספציפיים.

45 הפגישות מתקיימות בנוגע לדיווחים הנעשים כמפורט בהערת השוליים לעיל.

(1) ב-2.6.19 נערכה ישיבה עיתית על צווי האזנת סתר שניתנו ביולי עד דצמבר 2018 בראשותו של היועמ"ש לממשלה דאז ובהשתתפות נציגי משרד המשפטים והמשטרה. בישיבה ציינה המשטרה שמדובר ב"אמצעי האזנה ייחודיים". נציג משרד המשפטים ציין כי מדובר בהתקנה של כלי מסוים במכשיר הטלפון עצמו, ונציג נוסף התייחס אף הוא לכלי. לאחר מכן, נציג המשטרה התייחס ליכולת מסוימת של הכלי והסביר כי המשטרה אינה מנצלת את מלוא היכולות של הטלפונים וכי האזנת הסתר מבוצעת מכאן והלאה. בהקשר זה הוער כי מדובר בניצול מרבי של הסמכויות בחוק, וכי אין בסמכות המשטרה לבצע היבט מסוים הנוגע לאותה יכולת; ואילו נציג משרד המשפטים התייחס לאמירה זו ואמר שבכל הנוגע ליכולת הנוספת אין סמכות בחוק.

יצוין כי מדובר בתרשומת שנשמרה בכספת בלשכת היועמ"שית לממשלה כתיעוד לפגישה. עם זאת, בהתייחסות משרד המשפטים לטיטוט דוח זה נמסר כי מדובר בטיטוט תרשומת שנכתבה על ידי מתמחה שלא הופצה ולא אושרה על פי נוהל העבודה, והתוכן שלה עוות. משרד מבקר המדינה סבר כי ההתייחסות לשתי היכולות בדיון ברורה ומפורשת.

(2) בהודעת דוא"ל מ-12.7.21 נכתב כי בהמשך לדיונים שהתקיימו בינואר 2019 ובמסגרת ישיבות דיווח על האזנות סתר אצל הייעוץ המשפטי לממשלה, התבקשה המשטרה להציג את ההתקדמות בתיקון הנוהל בנוגע לכלי ההאזנה החריג הספציפי שנדון. כמו כן התבקשה המשטרה להציג את אמות המידה שלפיהן היא מבקשת להשתמש באמצעי האזנה זה.

(3) באוגוסט 2021, התבקשה המשטרה לתקן את הנוהל המשטרתי העוסק בנושא תקשורת בין מחשבים כך שיכלול התייחסות למידת הפגיעה בפרטיות הנובעת מהפעלת יכולת מסוימת. בשיחה מ-21.10.21 אישר נציג הייעוץ המשפטי לחטיבת הסייבר לייעוץ המשפטי לממשלה כי הנוהל האמור יתוקן, ותתווסף בו התייחסות בעניין הפגיעה בפרטיות.

(4) בהודעת דוא"ל מ-1.11.21, ולקראת ישיבה בראשות היועמ"ש לממשלה, התבקשה המשטרה בין היתר להציג את נוהל תקשורת בין מחשבים "ואופן השימוש באמצעי זה, על כלל מרכיביו".

המשטרה כתבה בתשובתה לדוח זה כי משרד המשפטים ביקש הבהרות בנוגע לשימוש שעשתה המשטרה ביכולת מסוימת באמצעות הכלי ובנוגע לאופן הוצאת צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים לטלפון סלולרי בקשר לאותה היכולת.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי המסמכים אינם מצביעים על היכרות של גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה עם הכלי ויכולותיו. מסמכים אלו משקפים את הדיון שנערך בייעוץ המשפטי לממשלה משנודע לו במסגרת ישיבת דיווחים עיתית על אודות יכולת מסוימת. בעקבותיו, ביקש הייעוץ המשפטי לממשלה כי המשטרה תעביר מידע נוסף על אודות הצווים שעל בסיסם נעשה שימוש ביכולת הספציפית שעלתה בדיון וכן את הנוהל שעל בסיסו הוצאו צווים לעניין זה. זאת, לאור הבנת הייעוץ המשפטי לממשלה כי היכולת עצמה דורשת בחינה של הנוהל והצו המוגש לבית המשפט.

עולה כי 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 של הכלי. כמו כן ביקש הייעוץ המשפטי לממשלה מהמשטרה להציג את הנוהל המשטרתי בנוגע לאותה יכולת של כלי ההאזנה האמור שהוגדר חריג ואת התיקונים שהוטמעו בו.

ואולם, למרות שהתקיים בין הגופים שיח פעיל על יכולת מסוימת של הכלי, וחרף פניות משרד המשפטים לקבל מידע, המשטרה לא העבירה את פירוט מלוא היכולות הטכנולוגיות שלו לידיעת משרד המשפטים. כמו כן, גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לא ביקשו לקבל הסברים בנוגע למלוא יכולותיו, שלאחת מהן הם נחשפו כבר ביוני 2019, ולא דרשו מהמשטרה חוות דעת טכנולוגיות ומשפטיות המאשרות שהשימוש בכלי חדשני זה אינו חורג מסמכות המשטרה.

במשך שנים הפעילה המשטרה כלי טכנולוגי ההאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים שהיועמ"שית לממשלה קבעה כפי שפורסם בדוח צוות מררי בדיעבד, ולאחר שהוצגו בפניה מלוא יכולות הכלי לאחר פרוץ "פרשת פגסוס", כי יכולות מסוימות שלו חורגות מסמכות המשטרה לפי חוק האזנת סתר ולכן אסור למשטרה להשתמש בו עד לניוון אותן יכולות.

העובדות המובאות בפרק זה בנוגע לכלי טכנולוגי מסוים, היו אמורות להוביל לייזום דיון עקרוני ומעשי, על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה, כדי לבחון את חוקיות פעולות המשטרה בהפעלת כלים טכנולוגיים במסגרת מילוי תפקידה, באופן כללי. בדיון כזה ניתן היה לבחון את מפת היכולות של כלים שונים שבהם עשתה המשטרה שימוש ולחוות עמדה משפטית, עקרונית ומעשית בנוגע לגבולות השימוש בכלים ובנוגע לאסדרה הנדרשת לצורך מיצוי יכולות נוספות של הכלים. בפועל דיון עקרוני ומהותי כזה לא התקיים במהלך השנים עד לפרוץ "פרשת פגסוס". לדעת מבקר המדינה מדובר בליקוי מהותי. בקיום הדיון האמור היה כדי לממש את תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה כאחראי למערך התביעה ולפיקוח על פעילות המשטרה בתחום האזנות סתר בהתאם לחוק האזנת סתר.

1.3 הממשק עם הייעוץ המשפטי לממשלה בנוגע לפעולות וכלים טכנולוגיים

במקרים רבים השתמשה המשטרה בכלים טכנולוגיים ובמתווים של התקנה באמצעות אותם כלים בלא שהועברו לבחינה ולאישור של גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה.

המשטרה כתבה בתשובתה כי יועמ"ש המשטרה איננו "צינור" להעברת מידע למשרד המשפטים ויש לו שיקול דעת עצמאי, ועל פי שיקול דעתו הוא פונה למשרד המשפטים לצורך קבלת אישור, היוועצות או עדכון. לתפיסתה, כלים המופעלים בהתאם לסמכות החוקית שניתנה למשטרה ובמסגרת החוק, ואינם מעוררים שאלה משפטיות מורכבת, לא דורשים אישורו של משרד המשפטים.

להלן מקרים שבהם לפי הביקורת קיים פוטנציאל לחריגה מסמכות ועל כן היה על הייעוץ המשפטי למשטרה לפנות בעניינם לבחינה ולאישור של הייעוץ המשפטי לממשלה, אך האישור המשפטי בעניינם ניתן על ידי הייעוץ המשפטי למשטרה בלבד:

א. אישור ההפעלה של שני כלים והשימוש בהם

בשנת 2011 פיתחה המשטרה כלי טכנולוגי מסוים אשר שימש אותה במסגרת פעילותה המבצעית עד שנת 2021. מדובר בכלי ההאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים באמצעות התקנה של קוד במחשב שנועד לתת מענה להאזנה לתקשורת בין מחשבים, והיה לו פוטנציאל פגיעה בפרטיות ויכולת נוספת המעוררת מורכבות משפטית שאינה בסמכות המשטרה להשתמש בה

לפי חוק האזנת סתר. כלי טכנולוגי נוסף הוא כלי להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים באמצעות התקנה של קוד מחשב בטלפון סלולרי. הוא פותח במשטרה בשנת 2014, ושימש אותה במסגרת פעילותה המבצעית בשנים 2014 - 2017 לביצוע האזנות לתקשורת בין מחשבים.

המשטרה כתבה בתשובתה כי שני הכלים הופעלו במסגרת חוק האזנת סתר ולכן לא נדרש אישור של גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לשימוש בהם. עוד כתבה המשטרה כי השימוש בכלים נעשה בכפוף לצו שיפוטי, בידיעת הפרקליטות ומשרד המשפטים קיבל על כך דיווח במסגרת דיווחי האזנות סתר.

האישור המשפטי להפעלת מערכות להאזנות סתר, על יכולותיהן החדשניות לזמן, אשר עוררו בזמנו מורכבות משפטית בקשר לסמכות המשטרה לעשות בהן שימוש לפי חוק האזנת סתר, ניתן על ידי הייעוץ המשפטי של המשטרה, ללא עירוב של הייעוץ המשפטי לממשלה בהליך הבחינה והאישור שלהן. יצוין כי במסגרת דיווחי האזנות סתר שהעבירה המשטרה לייעוץ המשפטי לממשלה באותה העת לא נרשמו הכלים בהם השתמשה המשטרה.

ב. מערכת להצלבת נתונים

במהלך שנת 2018 החלה המשטרה לפתח מערכת ממוחשבת להצלבת נתוני תקשורת עם נתונים נוספים. בשנת 2019 החלה המשטרה להפעיל את המערכת.

בנובמבר 2018 הכינה חטיבת הסייבר טיוטת הנחיה בנושא שימוש במערכת המפרטת את יכולותיה. בנובמבר 2019 אישרה לשכת היועמ"ש למשטרה את הטיוטה.

בתשובתה כתבה המשטרה כי הפגיעה בפרטיות בשימוש במערכת, היא מצומצמת, והמידע שנשמר הינו לפרק זמן מוגבל. עוד כתבה המשטרה כי השימוש במערכת אינו מעורר קושי משפטי ולכן לא היה צורך להעביר מערכת זו לבחינה ולאישור של הייעוץ המשפטי לממשלה.

חרף תשובת המשטרה שעל פיה השימוש בכלי אינו מעורר קושי משפטי, משרד מבקר המדינה מדגיש כי הפגיעה בזכות לפרטיות המגולמת בשימוש במערכת להצלבת נתונים מצריכה חוות דעת משפטית בנושא. אולם לא אותרה חוות דעת משפטית של היועמ"ש למשטרה בנושא סמכות השימוש במערכת זו.

ג. קבלת מידע אגור באמצעות כלי מסוים

כאמור, אחד מהכלים הטכנולוגיים בהם המשטרה עשתה שימוש הוא כלי טקטי מרכזי בתוך האינטרנטי לביצוע האזנות סתר למכשירי טלפון סלולריים. ביולי 2018 אישר הייעוץ המשפטי למשטרה לבצע פעולה בכלי זה.

על פי עמדת היועמ"שית לממשלה הנשענת על המלצות צוות מררי, פעולה זו אינה מהווה פעולה מסוג האזנת סתר ועל כן היא אינה מותרת. נמצא כי המשטרה השתמשה בשיטת פעולה זו לצרכים מבצעיים משנת 2016, אף שהאישור המשפטי לכך ניתן שנתיים מאוחר יותר על ידי הייעוץ המשפטי למשטרה. שיטת פעולה זו לא הובאה לבחינה ולאישור של גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה עד להקמת צוות מררי.

בתשובתה כתבה המשטרה כי לאורך שנים שיטת פעולה זו אושרה על ידי היועמ"ש למשטרה שכן הוא סבר שפעולה זו עולה בקנה אחד עם הגדרת "האזנה" בחוק. משהיועמ"שית לממשלה קבעה פרשנות מחייבת בנוגע לפעולה היא תפעל בהתאם לפרשנותה המחייבת, ולא ייעשה שימוש בפעולה זו.

ד. שיטת פעולה מסוימת

כבר בשנת 2013 אישר נציג יועמ"ש המשטרה לחטיבת הסייבר להשתמש בשיטת פעולה מסוימת. שיטת פעולה זו אושרה שוב בשנת 2016 על ידי הייעוץ המשפטי של חטיבת הסייבר לאחר דיון בהשתתפות נציגי החטיבה, יועמ"ש המשטרה וגורמים נוספים במשטרה, ובו נקבע כי ניתן ליישמה מכוח סעיף 10א לחוק האזנות סתר במסגרת סמכויות עזר להאזנה ובלבד שבנימוקי הבקשה יירשמו פרטים על אודות שיטת פעולה זו. באוגוסט 2023 דחו גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה את הפרשנות של הייעוץ המשפטי למשטרה בנוגע לשיטת הפעולה, והיא לא אושרה.

בתשובתה כתבה המשטרה כי אף שהתקיימו במשטרה דיונים בנושא, וניתן אישור משפטי על ידי נציג יועמ"ש המשטרה למתווה פעולה מסוים, דרך הפעולה מעולם לא יושמה. עוד כתבה המשטרה כי באוגוסט 2023 גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לא קיבלו את פרשנות הייעוץ המשפטי למשטרה בנוגע לשיטת הפעולה, אולם משהתברר שדרך הפעולה לא מיושמת, לא נעשתה פנייה חוזרת למשרד המשפטים בבקשה לדון בנושא בשנית.

בשנת 2013 אישר נציג יועמ"ש המשטרה לחטיבת הסייבר במשטרה ליישם שיטת פעולה מסוימת הנוגעת לצרכיה המבצעיים. מדובר בפעולה אקטיבית, בעלת פוטנציאל פגיעה ניכר. מהבחינה המשפטית הפעולה משלבת סמכויות מורכבות, ובכלל זה שימוש בהאזנות סתר בשילוב צו חיפוש, והיא מחייבת התייחסות והסבר מפורש של המשטרה לבית המשפט כאשר היא מגישה בקשה לקבלת צו בית משפט שנועד במעמד צד אחד. נמצא כי האישור המשפטי לפעולה זו ניתן על ידי הייעוץ המשפטי של המשטרה בלי ששיטת פעולה ייחודית זו נבחנה ואושרה על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה. רק עשר שנים מאוחר יותר, בשנת 2023, הביע הייעוץ המשפטי לממשלה את עמדתו ולפיה הוא אינו מקבל את הפרשנות של הייעוץ המשפטי למשטרה בנוגע לסמכות המשטרה לבצע את שיטת הפעולה.

ה. הסמכות להוצאת צווים לפעולת התקנה מסוימת

משנת 2018 לערך המשטרה אוספת נתונים על אודות מכשירי קצה במתווה התקנה מסוים⁴⁶.

ב-19.10.10 התקיים דיון משפטי בהשתתפות גורמים במשרד המשפטים, וגורמים נוספים במשטרה ובייעוץ המשפטי למשטרה בנוגע לאופן ביצוע שיטת הפעולה הזו. בסיום הדיון קבע יועמ"ש חטיבת הסייבר כי ניתן להשתמש בשיטת הפעולה להאזנת סתר בכפוף להגשת בקשות מתאימות בבית המשפט.

ב-20.3.16 יועמ"ש המשטרה פירט את עמדת הייעוץ המשפטי למשטרה בנוגע לסמכויות האכיפה של המשטרה לביצוע שיטת הפעולה.

ב-21.1.5 אישר הייעוץ המשפטי של המשטרה פעולה נוספת הנוגעת למתווה ההתקנה האמור.

המשטרה כתבה בתשובתה כי הפעולה מורכבת מהבחינה הטכנולוגית ומבחינת הצורך להצטייד בכמה צווים שונים מבית המשפט אולם מהבחינה המשפטית, בנוגע לכל אחד מהשלבים בשרשרת, יש מענה חוקי שניתן על ידי היועמ"ש למשטרה והם נעשים בידיעת הגורמים הרלוונטיים בפרקליטות המדינה.

במסגרת פעילותה המבצעית המשטרה מבצעת זה שנים פעולות להגשת מכשירי קצה. יודגש כי ביצוע פעולה זו מחייבת בחינה ואישור משפטי למול מקורות משפטיים שונים

עוד לעניין מתווה התקנה זה ראו להלן בפרק "התקנת כלים טכנולוגיים לצורכי האזנת סתר".

לנוכח מורכבות הפעולה. בפועל, האישור לפעולות האמורות ניתן על ידי הייעוץ המשפטי למשטרה, בידיעת המשנה ליועמ"ש למשטרה וגורמים בפרקליטות המדינה, ולא נדון עם הייעוץ המשפטי לממשלה. יתרה מזאת, מורכבות הפעולה מחייבת הוצאה של כמה צווים משפטיים אשר עלולה לגרום לאי-בהירות משפטית בנוגע לאופי הפעולה הנדרשת ולמידע המתקבל.

1. פעולה מסוימת הנעשית באמצעות כלי טכנולוגי

משנת 2019 המשטרה השתמשה לצרכיה המבצעיים בתחום המאבק בעבירות מסוימות בכלי טכנולוגי המאפשר ביצוע פעולה מסוימת.

ממסמכי המשטרה עולה שבעבר הייעוץ המשפטי למשטרה לא אישר את הפעולה משום שהוא סבר כי מדובר בפעולה גבולית מהבחינה החוקית. עם זאת הוא סבר כי ניתן למצוא בסיס חוקי לפעולה כזו במסגרת האזנת סתר ועל פי צו בית משפט. מאוחר יותר, ב-23.10.19, אישר הייעוץ המשפטי למשטרה לבצע את הפעולה לצורך המאבק של המשטרה בעבירות מסוימות בלבד, ולאחר קבלת צו האזנת סתר מבית המשפט וציון פרט מסוים בבקשה. ב-25.5.20 אישרה יועמ"ש חטיבת הסייבר את ביצוע הפעולה באמצעות כלי נוסף בעבירות מסוימות בלבד, זאת בדומה לאישור שניתן להאזנת סתר תוך שימוש בכלי הראשון. בסופו של דבר פעולה זו לא מומשה בכלי הנוסף מפני שלא הייתה לו יכולת טכנולוגית כזאת.

בתשובתה כתבה המשטרה כי עקב רגישות הכלי ועקב העובדה כי היכולת הטכנולוגית המיוחדת שלו הייתה נתונה במחלוקת, המשטרה השתמשה בו במהלך השנים באופן מצומצם. הייעוץ המשפטי למשטרה אישר לה להשתמש ביכולת הטכנולוגית הזאת באופן מוגבל באירועים מסוימים זאת לנוכח סיכון החיים המובהק בעבירות אלו, והצורך של המשטרה לנקוט בכל סמכות חוקית לצמצמן. המשטרה הוסיפה בתשובתה כי מתווה פעולה זה שאושר ממחיש את הזהירות ואת שיקול הדעת שהופעל בהקשרים אלה, בשל רגישותם מחד גיסא, והצורך האקוטי שעיימו מתמודדת המשטרה מאידך גיסא, המחייב מציאת פתרונות טכנולוגיים במסגרת החוק. עוד כתבה המשטרה כי האישור שנתן הייעוץ המשפטי למשטרה בנוגע לפעילות בתחום המסוים צוין באופן ברור בבקשה לקבלת צו מבית המשפט, והמשטרה התבקשה לעדכן את הייעוץ המשפטי למשטרה בנוגע לצווים מסוג זה שהוצאו, לתוצאות ההליך המשפטי וללקחים מהפעילות המבצעית.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי היועמ"שית לממשלה קיבלה את המלצת צוות מררי, והשימוש ביכולת הטכנולוגית המיוחדת לא אושרה.

סמכות המשטרה לבצע פעולה מסוימת באמצעות כלי טכנולוגי מעוררת קשיים משפטיים, גם לעמדת המשטרה, מפני שפעולה זו אינה שייכת לתחום התקשורת בין מחשבים⁴⁷. בשנת 2019 אישר הייעוץ המשפטי של המשטרה את הפעולה לאחר שקודם לכן לא אושר השימוש במתווה זה, תוך הגבלתו למאבק בעבירות מסוימות. נמצא כי הייעוץ המשפטי לממשלה לא היה מעורב בבחינה ובאישור של מתווה פעולה זה. הצורך בפנייה לייעוץ המשפטי לממשלה כדי לקיים בחינה משפטית ולקבל אישור לשימוש במתווה כאמור, מקבל במקרה זה משנה תוקף לנוכח הקשיים המשפטיים שזיהתה המשטרה בנושא.

לאחר פרסום דוח צוות מררי, לדרישת הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים, וכתנאי למתן אישור משפטי של היועמ"שית לממשלה להשתמש בכלי הטכנולוגי, ניוונה המשטרה את היכולת לבצע פעולה זו באמצעות הכלי.

ראו הרחבה להלן בפרק "התקנת כלים טכנולוגיים לצורכי האזנת סתר".

ז. פעולה מסוימת הנועשת באמצעות כלי טכנולוגי

על פי ממצאי צוות מררי קבעה היועמ"שית לממשלה כי פעולה מסוימת המבוצעת בשיטה מסוימת באמצעות כלי טכנולוגי מסוים אינה מצויה בסמכות המשטרה על פי חוק האזנת סתר.

נמצא כי המשטרה מבצעת לצרכיה המבצעיים פעולה מסוימת משנת 2016 על סמך אישור משפטי של הייעוץ המשפטי למשטרה ובתנאי שיירשם בבקשה להיתר ההאזנה פרט מסוים הנוגע לעניין זה. עוד נמצא כי במסמך תכולות עבודה של הכלי מפורטת הדרישה המבצעית של המשטרה הכוללת את ביצוע הפעולה תוך שימוש בשתי שיטות, לרבות שיטה שאינה בסמכות המשטרה.

בתשובתה כתבה המשטרה כי קיימות שתי דרכי פעולה להשגת אותה מטרה המבוצעות באמצעות הכלי הטכנולוגי: אחת מותרת ואחת שאינה בסמכות המשטרה. היכולת שאושרה על ידי יועמ"ש המשטרה הינה זו המותרת.

עולה שהמשטרה רכשה כלי טכנולוגי בעל יכולת שאינה מותרת בהתאם לחוק האזנת סתר. בשנת 2016 נתן הייעוץ המשפטי למשטרה אישור לשימוש בכלי טכנולוגי לביצוע פעולה מסוימת בלא שהתקיימה התייעצות עם גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה.

שנים מספר מאוחר יותר, ועל בסיס ממצאי צוות מררי, עמדת היועמ"שית לממשלה הייתה כי דרך פעולה זו חורגת מסמכות המשטרה על פי חוק האזנת סתר.



כדי שהמשטרה תוכל להשתמש בכלים טכנולוגיים מתקדמים לצורך מאבק בפשיעה, ובכלל זה כלים שהשימוש בהם מעלה 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 היועץ המשפטי 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.

המשטרה מסרה ביוני 2024 כי מאז פרסום דוח צוות מררי היא פועלת לפיתוח מתודולוגיה בנוגע לאישור כלים טכנולוגיים והשימוש בהם המחייבת, בין היתר, קבלת אישור יועמ"ש המשטרה וגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, הן בעניין רכש הכלים והן בעניין הפעלתם. כך בשנים 2022 - 2023 היא הגישה בקשה לאישור גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לאישור הפעלה בנוגע לשני כלים אשר גובתה בכלל המסמכים הנוספים הדרושים.

1.4 הימשכות הטיפול של הייעוץ המשפטי לממשלה בבחינת מתווי התקנה וכלים טכנולוגיים

במקרים מסוימים החליט היועמ"ש למשטרה לפנות לייעוץ המשפטי לממשלה לצורך בחינה של ההיבטים המשפטיים הכרוכים בהפעלת כלים טכנולוגיים ושל מתווי הפעולה ואישורם. במקרים אלו נודעת חשיבות לקיום הליך בחינה והחלטה יעילים, מהירים ותכליתיים כדי לאפשר את המשך פעולתה של המשטרה בכל הנוגע למאבק בפשיעה ולהבטחת הסדר הציבורי.

בביקורת עלו מקרים שבהם המשטרה העבירה לבחינת הייעוץ המשפטי לממשלה נושאים הנוגעים לשימוש בכלים טכנולוגיים אולם ההכרעה בעניינים אלו התעכבה או שהתקבלה החלטה ללא

פירוט של נימוקים שעומדים ביסודה. במקרים מסוימים התברר כי המשטרה השתמשה בכלים ללא אישור הייעוץ המשפטי לממשלה, ובמקרים אחרים היא חדלה משימוש בכלים בשל אי-מתן הכרעה בדבר סמכות המשטרה להשתמש באמצעים אלו.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי לא ניתן להצדיק שימוש ללא סמכות בשל עיכוב באישור, ועם זאת לא ניתן לזקוף לחובת גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה שימוש משטרתי בכלים טכנולוגיים בלי להמתין לאישור הייעוץ המשפטי לממשלה. העיכובים נבעו מצורך במידע נוסף או מהצורך בבירורים אם קיימים תנאים או מתווים אפשריים לאישור.

א. אישור פעולה מסוימת באמצעות כלי טכנולוגי

פעולה מסוימת המבוצעת באמצעות כלי טכנולוגי אושרה על ידי גורם בחטיבת הסייבר ובשנת 2014 אישר יועמ"ש חטיבת הסייבר לבצע את הפעולה, והכלי הטכנולוגי שבאמצעותו ניתן לבצע את הפעולה נרכש והופעל מבצעית בשנת 2016. בהנחיות ובהוראות משנת 2017 בנוגע לכלי טכנולוגי מסוים נכתב כי ניתן להפיק ממנו תוצר זה.

בשנת 2019, במסגרת דיווחי האזנות סתר של המשטרה לייעוץ המשפטי לממשלה, נודע להם לראשונה על הפעולה האמורה. עקב כך, גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה ביקשו מחטיבת הסייבר להציג בישיבת הדיווח העיתית את הכלי ואת הנוהל המסדיר את השימוש בו. בתגובה הסביר הייעוץ המשפטי לחטיבת הסייבר לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה כי אין נוהל ייעודי המסדיר את הסוגיה, וכי הוא יגובש בהמשך ויועבר לעיון הייעוץ המשפטי לממשלה. נציג הייעוץ המשפטי לממשלה קבע כי מותר למשטרה לבצע את הפעולה בכפוף למתן צו בית משפט בהגבלה מסוימת על מספר הפעמים שבהן ניתן להשתמש בפעולה זו. בשנת 2020 ניתנה הנחיה מקצועית בנושא, והיועמ"ש לחטיבה אישרה את השימוש בפעולה זו גם בכלי טכנולוגי נוסף.

בשנת 2021, אגב הדיונים העיתיים שהתנהלו אצל היועמ"ש לממשלה דאז בנושא האזנות סתר, נדונה בפניו סוגיה זו ביוזמת הייעוץ המשפטי לממשלה. המשטרה הציגה בדיון את היכולת של אחד מהכלים הטכנולוגיים לבצע את הפעולה. היועמ"ש לממשלה אישר באותו הדיון את הפעולה ואת ההגבלה שקבע נציג הייעוץ המשפטי לממשלה.

המשטרה כתבה בתשובתה כי הפעולה האמורה עולה בקנה אחד עם פרשנות חוק האזנות סתר; כי גורמים בפרקליטות חיוו דעתם בנושא ואישרו את דרך האזנה; וכי דרך פעולה זו הובאה לידיעת בתי המשפט בבקשות למתן צו להאזנת סתר.

מהביקורת עלה כי בשנים 2016 - 2018 ובמשך שנתיים נהגה המשטרה לבצע פעולה באישור היועמ"ש לחטיבת הסייבר במשטרה ולאחר קבלת צו האזנה מתאים מבית המשפט. האישור המשפטי לכך שפעולה זו היא בגדר סמכות המשטרה, בהגבלה מסוימת, ניתן על ידי נציג הייעוץ המשפטי לממשלה בשנת 2019. אישור היועמ"ש לממשלה לביצוע הפעולה בהגבלה מסוימת ניתן בשנת 2021, שלוש שנים לאחר היוודע לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה על הפעולה האמורה.

עוד נמצא כי אישור היועמ"ש לממשלה לכך שהמשטרה תוכל לעשות שימוש בפעולה מסוימת תחת הגבלה משנת 2021 נכתב על ידי גורמים בייעוץ המשפטי לממשלה בכתב יד, באופן תמציתי, ללא נימוקים וללא חוות דעת משפטית שביססה את ההחלטה. כמו כן, במהלך הדיון שבו התקבל אישור זה לא נכתב פרוטוקול שממנו ניתן ללמוד על השיקולים שנשקלו ועל המידע שהובא בפני היועמ"ש לממשלה בבואו לתת למשטרה את האישור המשפטי לשימוש באותה פעולה וליידע אותה בדבר המגבלות שהוטלו עליה.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי המזכר הפנימי נכתב אומנם בכתב יד וללא נימוקים אך הדבר נובע מכך שהתנאים לביצוע הפעולה היו ידועים למשטרה כבר בשנת 2019 בהתאם להתייחסות נציג הייעוץ המשפטי לממשלה. עוד כתב משרד המשפטים בתגובתו כי משנודע לו

על הפרקטיקה הנוהגת במשטרה של הגשת בקשות אלו ללא ההגבלה המסוימת, הורה הנציג על הפסקת הפרקטיקה הנהוגה. במשך שנתיים התקיים שיח בין הייעוץ המשפטי למשטרה לבין הייעוץ המשפטי לממשלה על אודות הנהל המשטרתי הרלוונטי; הערות הועברו בין שני הצדדים, והמשטרה הכירה את עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה בדבר ההגבלה הנדרשת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אינו מקבל את עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים ולפיה ניתן לראות בסיכום של "שיח משפטי" שנמשך שנים בין הייעוץ המשפטי למשטרה לבין גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה "אישור" הנוגע לסמכות המשטרה לבצע פעולה באמצעות כלים טכנולוגיים רגישים במיוחד ובעלי השלכות משמעותיות על תחומי העונשין ועל זכויות האדם. כמו כן, מזכר פנימי תמציתי אינו יכול להחליף הליכי בחינה מפורטים ומתועדים לרבות סיכום עמדות הצדדים, חוות דעת משפטיות והחלטות מנומקות של גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה שהובעו בדיון. מתווה בחינה סדור ומקצועי כזה יאפשר הן קיום בקורות פנימיות וביקורות חיצוניות על הליכי קבלת ההחלטות בייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים, בהקשרים אלו, והן ביקורת שיפוטית ככל שתידרש.

בשנת 2022, בעמדה המשפטית שבדוח צוות מררי, נקבע כי המשטרה מוסמכת לבצע את הפעולה המסוימת. עם זאת, היות והפגיעה הנגרמת עקב ביצוע הפעולה גדולה יותר מפעולות דומות אחרות, יש לבצע את הפעולה במקרים חריגים בלבד.

חרף העמדה המשפטית שניתנה בשנת 2019 כי יש להפסיק את הפרקטיקה של הגשת הבקשות לביצוע פעולה מסוימת באופן גורף, וחרף החזרה על העמדה בדוח צוות מררי משנת 2022, ולפיה הפעולה תתבצע במקרים חריגים, הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים והמשטרה לא קבעו תבחינים למקרים החריגים המצדיקים את ביצוע פעולה זו.

נמצא כי אף שלא נקבעו תבחינים אשר יביאו לכך שהפעולה תתבצע במקרים חריגים בלבד, מתחילת שנת 2018 ועד תחילת שנת 2022 השתמשה המשטרה בכלי טכנולוגי מסוים לצורך ביצוע פעולה מסוימת ב-19% מהמטרות.

מומלץ כי המשטרה תקבע תבחינים ברורים לעניין המקרים החריגים המצדיקים את ביצוע פעולה חריגה זו, וכי היא תאשר את התבחינים האלה מול גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה. עוד מומלץ כי המשטרה תקבע מדרג אישורים לביצוע הפעולה ומדד כמותי ברור לגבי מספר המטרות והתוצרים הנאספים בדרך זו כדי לוודא כי הפעולה תתבצע במקרים חריגים בלבד. מוצע כי התבחינים ומדרג האישורים לביצוע הפעולה יוגדרו בצמצום לנוכח הקביעה בעמדה המשפטית שבדוח צוות מררי כי ביצוע פעולה זו יאושר במקרים חריגים בלבד.

ב. שיטת העבודה לביצוע האזנת סתר

(1) היעדר חוות דעת משפטית המסדירה את סמכות המשטרה: זה שנים מספר המשטרה פועלת בשיטת עבודה מסוימת לצורך האזנת סתר למכשירי קצה. במרץ 2018 התקיימה ישיבת דיווחים עיתיים בראשות היועמ"ש לממשלה, ובמהלכה הוא ביקש שתוכן חוות דעת בנושא זה. ביולי 2018 התקיים דיון בהשתתפות נציגי משרד המשפטים והמשטרה ובו הציגה המשטרה את שיטת העבודה, המיושמת מכוח צו שיפוטי ובידיעת הפרקליטות. במהלך הישיבה מסרה המשטרה כי נכון למועד הדיון היא קיבלה 40 - 50 צווים בשנה, ועל בסיסם מומשה שיטת העבודה האמורה. בסיכום הדיון נכתבה פסקה שכותרתה "אבני דרך ראשוניות לקראת חוות-דעת משפטית".

המשטרה כתבה בתשובתה כי בנושא זה ביצעה המשטרה פעולות שונות במסגרת חוק האזנת סתר, ופעולות אלו המבוצעות על פי צווי בית משפט אינן מעוררות לעמדתה קושי משפטי.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי בשום שלב לא התבקש אישור לשיטת העבודה; גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לא ראו מניעה משפטית בשימוש בפרקטיקה; ובשום שלב לא התבקשה המשטרה להפסיק את השימוש בה.

באוגוסט 2018 הכין הייעוץ המשפטי לממשלה טיוטת חוות דעת משפטית בעניין סמכות המשטרה לבצע האזנת סתר בדרך מסוימת, וזאת לבקשת היועמ"ש לממשלה. גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה גיבשו מתווה לחוות הדעת והמשטרה לא נדרשה במהלך השנים שלאחר מכן להפסיק שיטת עבודה זו. אולם עד מועד סיום הביקורת, שש שנים לאחר מועד הכנתה, טרם אושרה חוות הדעת על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה, והיא לא הופצה למשטרה כחוות דעת מנחה בנושא.

משרד המשפטים אישר בתשובתו כי הפצת חוות הדעת מתעכבת בגלל עניין פנימי-ניהולי בתוך הייעוץ המשפטי לממשלה. עוד נכתב בתשובת משרד המשפטים כי לחוות הזמנים לגיבוש חוות דעת משפטיות נקבעים בכל מקרה בהתאם לנסיבות הפרטניות של המקרה.

(2) שימוש בכלי קודם קבלת אישור משפטי והיעדר חוות דעת משפטית: באוגוסט 2022, בישיבה עם נציגי משרד המשפטים, הציגה המשטרה כלי טכנולוגי לביצוע האזנות סתר. ביום 12.12.22 דנו נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה בכלי הטכנולוגי ובחוות דעת משפטית מטעם המשטרה בנוגע לסמכותה להשתמש בה.

בדיון הייעוץ המשפטי לממשלה אושרה רכישה של הכלי אך לא את הפעלתו. נקבע כי במסגרת ההתקשרות עם החברה על המשטרה לבקש ממנה ניוון יכולות מסוימות. נציג הייעוץ המשפטי לממשלה הורה למשטרה להכין חוות דעת משפטית עדכנית בנושא הכלי לשם אישורו הסופי.

ב-3.4.23 העבירה המשטרה חוות דעת משפטית מטעם הייעוץ המשפטי של המשטרה לייעוץ המשפטי לממשלה. חוות הדעת כללה מסמכים נוספים ובכלל זה מסמך טכנולוגי והנחיות עבודה נוספות. בחוות הדעת נכתב בין היתר כי במערכת נוונו יכולות בהתאם לדרישת הייעוץ המשפטי לממשלה. בספטמבר 2023 התקיים מפגש בחטיבת הסייבר של המשטרה עם נציגות הייעוץ המשפטי לממשלה, והמשטרה הדגימה את יכולותיו הטכנולוגיות של הכלי ואת כלל השינויים וההתאמות שנערכו בו. בספטמבר 2023 העבירה המשטרה חוות דעת משפטית מעודכנת, ובאוקטובר 2023, לבקשת גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, העבירה המשטרה למשרד המשפטים מסמכים נוספים לבקשתם.

נמצא כי מסוף שנת 2022 עוסק הייעוץ המשפטי לממשלה בבחינה ובאישור של רכש והפעלה של כלי טכנולוגי המיועד לסייע בביצוע האזנות סתר, זאת אף שכשנתיים קודם לכן כבר החלה המשטרה בביצוע הליך הרכש של הכלי הטכנולוגי. כמו כן, בשנת 2021, עוד טרם הוצגו הכלי ויכולותיו בפני הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים, הופעל הכלי במסגרת פעילות מבצעית של המשטרה. כך שבפועל המשטרה השתמשה בכלי ללא קבלת אישור משפטי בנוגע לסמכותה לעשות שימוש בו.

המשטרה כתבה בתשובתה כי אמנם הגורמים הטכנולוגיים במשטרה הפעילו את הכלי בטרם ניתן אישור משפטי להשתמש בו, אך הדבר נעשה בכפוף לצו שיפוטי שאישר את הפעולה. עוד כתבה המשטרה כי "מבלי להקל ראש באמור, אין בכך כדי לגרוע מההליך הסדור שהתקיים ביחס להליכי הרכש ואישור המערכת כשנה לאחר מכן. בנוסף, לאור הנהלים שנכתבו ומיסוד הליכי הרכש, הסיכוי להישנות האמור, הינו קלוש עד אפסי". בהקשר זה הבהירה המשטרה כי בהליך ההסדרה המשפטית הנוסף ביחס לכלי זה, שהתקיים באוקטובר 2023, הופקו לקחים בנושא העברת מידע ומסמכים למשרד המשפטים ואופן ניהול הדיונים עימם.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי נוכח השתלשלות האירועים מאוגוסט 2022, אין לראות בהליכי האישור של הכלי עיכוב שיש לזקוף לחובת הייעוץ המשפטי לממשלה. עוד כתב משרד המשפטים בתשובתו כי השימוש בכלי ללא אישור משפטי אינו מוכר לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה.

יצוין כי גם לאחר הצגת הכלי בפני הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים, מספטמבר 2023 עד ספטמבר 2024 לא נתנה היועמ"שית לממשלה אישור משפטי להשתמש בכלי האמור.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי בנובמבר 2023 הוצגה חוות דעת משפטית של הייעוץ המשפטי לממשלה בפני היועמ"שית לממשלה, אך היא החליטה להמתין לדוח סופי זה של מבקר המדינה, ורק לאחר שהוא יילמד היא תקבל החלטה בעניין.

בספטמבר 2024 כתב נציג הייעוץ המשפטי למשטרה לייעוץ המשפטי לממשלה כי הכלי תואם את דרישות משרד המשפטים ואת סמכויות המשטרה לביצוע פעולה מסוימת של האזנת סתר, ושאינן מניעה משפטית להפעלתו. נוכח העובדה שחלף זמן רב מאז המשטרה ביקשה ממשרד המשפטים אישור להפעלתו ושטרם ניתן האישור לכך, הייעוץ המשפטי למשטרה עומד לאשר "באופן הדרגתי, הפעלה של המערכת לצרכים מבצעיים". עוד כתבה המשטרה למשרד המשפטים כי בסיום ההפעלה הראשונה יתקיים תחקיר, ועיקרי ממצאיו יועברו למשרד המשפטים כחלק מהליך הדיווח לגבי האזנות סתר.

בישיבה העיתית לבחינת דיווחי האזנות סתר מ-23.9.24 הסכימו גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה כי בנסיבות אלו שבהן נוונו יכולות בכלי בהתאם לדרישות הייעוץ המשפטי לממשלה ולעמדת הייעוץ המשפטי למשטרה, הכלי אינו בעל פוטנציאל לחריגה מהסמכות החוקית של המשטרה ועומד בדרישות החוק; לא נדרש להביא את הכלי לאישור הייעוץ המשפטי לממשלה; ואישור הכלי על ידי הייעוץ המשפטי למשטרה הובא לצורך יידוע משרד המשפטים בלבד.

מהנתונים עולה כי המשטרה השתמשה בעבר וכן הודיעה לייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים כי בכוונתה לחזור ולהשתמש בכלי מסוים להאזנת סתר החל בספטמבר 2024 בלא קבלת אישור משפטי מהיועמ"שית לממשלה בנוגע לסמכות המשטרה להפעלתו. השיהוי בקבלת האישור מהייעוץ המשפטי לממשלה, אף לאחר ניוון היכולות שאין בסמכות המשטרה להשתמש בהן, עיכב את הפעלת הכלי בחודשים ארוכים ועלול היה לפגוע ביכולת המשטרה להילחם בפשיעה החמורה ולמנוע עבירות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהאישור המשתמע של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים מספטמבר 2024 לשימוש המשטרה ביכולות שיש בהן פגיעה בזכויות אדם יינתן בפירוש ובכתב, תוך ביסוסו על נימוקים רלוונטיים.

ג. אישור השימוש בכלי לאיסוף מידע

כלי זה משמש את המשטרה משנת 2017.

בשנת 2017 קבע היועמ"ש למשטרה כי ניתן להשתמש בכלי לצרכים מבצעיים, באזור נקודתי, אף ללא קבלת צו שיפוטי. כמו כן הוא הורה לחטיבת הסייבר לכתוב נוהל עבודה לשימוש בכלי ולהעבירו לאישורו.

המשטרה כתבה בתשובתה כי הכלי עומד לבדו ואינו מחובר לשאר מערכות המשטרה. כפועל יוצא מכך וכיוון שהוא הופעל רק באזורים נקודתיים, הפעלתו באותם אזורים אינה מחייבת

הוצאת צווים שיפוטיים ואינה מעלה שאלה בעלת רגישות משפטית מיוחדת המצדיקה פנייה למשרד המשפטים.

במסגרת פעילותה המבצעית המשטרה השתמשה כשש שנים בכלי האוסף נתונים על סמך אישור של הייעוץ המשפטי למשטרה משנת 2017 אשר פטר את המשטרה מהצורך לקבל צו שיפוטי לצורך השימוש בו. נמצא כי במשך כארבע שנים, עד לשנת 2021, האישור המשפטי לשימוש בכלי ניתן על ידי היועמ"ש למשטרה בלבד, בלי שהייעוץ המשפטי לממשלה קיבל מידע על קיומו ובלי שהונחה חוות דעת משפטית המנמקת את העמדה המתירה לעשות שימוש בכלי וכן את העמדה ולפיה שימוש זה יכול שיעשה ללא צו שיפוטי.

כתוצאה מצורך מבצעי להצבת הכלי, אישר היועמ"ש למשטרה בשנת 2020 ביצוע מחקר חלוץ (להלן - פיילוט) לכך. ביולי 2021 התקיים דיון לבקשת המשטרה בפני הייעוץ המשפטי לממשלה לקבלת אישור מבצעי לשימוש בכלי זה. בדיון התברר כי הכלי הופעל בנקודה אחרת כפיילוט למשך חצי שנה עוד קודם הפנייה למשרד המשפטים. בעקבות המידע על הפעלת הכלי התבקשה המשטרה להפסיק את הפיילוט מאחר שנדרש אישור הייעוץ המשפטי לממשלה לשימוש בו. במהלך הדיון הוסבר כי לא ניתן להסתמך על הוראות בפקודת המשטרה⁴⁸ כמקור סמכות מפורש לצורך הפעלת הכלי בנקודה זו, כפי שסברה המשטרה, גם לא לצורך הפיילוט, זאת לנוכח מידת הפגיעה בפרטיות הגלומה בהפעלתו.

עם זאת, במסגרת הדיון הני"ל נתן נציג הייעוץ המשפטי לממשלה אישור מצומצם להפעלת הכלי למשך שלושה חודשים, ובתנאי שיש צו שיפוטי בתוקף. עוד סוכם כי לאחר שלושה חודשים, ואם יימצא שיש צורך ואפקטיביות בשימוש בכלי, יתקיים בייעוץ המשפטי לממשלה דיון עקרוני על בסיס ממצאי הפיילוט. ביום 2.11.21 התקיימה ישיבה בראשות היועמ"ש לממשלה דאז שבה הוצג בפניו הכלי, והוא אישר את ביצוע הפיילוט בתנאים שקבעה המשנה.

במרץ 2022 התקיימה ישיבה בחטיבת הסייבר, ובכלל זה יועמ"ש החטיבה, כדי לסכם את ממצאי הפיילוט ולהיערך לקראת הדיון המתוכנן בנושא בייעוץ המשפטי לממשלה. בישיבה נמסר כי הפעלת הכלי הייתה בהתאם למתווה שקבע הייעוץ המשפטי לממשלה. עוד נמסר כי הפעלת הכלי תרמה מידע מודיעיני לפעילות מבצעית לסיכול עבירות ולמניעתן. הוחלט להציג לייעוץ המשפטי לממשלה את התרומה הגדולה של הכלי הזה למיגור הפשיעה אל מול הפגיעה הפחותה בפרטיות.

ב-12.9.22, כעשרה חודשים לאחר הדיון הקודם שקיים היועמ"ש לממשלה דאז בנושא הפעלת הכלי, התקיימה ישיבה בראשות היועמ"ש לממשלה, בהשתתפות נציגי המשטרה, ובה הוצג הכלי ויכולותיו אך לא התקבלה החלטה לעניין אישורו. ב-25.10.22 התקיימה ישיבה בראשות היועמ"ש לממשלה בהשתתפות נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה ובה ביקשה היועמ"ש לממשלה כי תגובש הנחיית עבודה משטרית להפעלת הכלי, והיא תיבחן על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה קודם קבלת ההחלטה בדבר אישורה. בהמשך לישיבה נכתבה בייעוץ המשפטי לממשלה חוות דעת משפטית ולפיה המשטרה רשאית להשתמש בכלי למניעת עבירות מסוג מסוים, וזאת בכפוף להוצאת צו שיפוטי תוך יידוע בית המשפט בדבר השימוש בו. חוות הדעת הוצגה ליועמ"ש לממשלה ב-26.3.23, וב-3.4.23 היא אישרה את השימוש בכלי בכפוף לתנאים שפורטו בחוות הדעת.

המשטרה כתבה בתשובתה כי בשנת 2017 אישר היועמ"ש למשטרה את הצבת הכלי ואת הפעלתו בנקודות ספציפיות, במיקומים שאינם מחייבים קבלת צווים שיפוטיים. עוד כתבה המשטרה כי הפעלת הכלי במיקומים אלו אינה מעלה שאלה בעלת רגישות משפטית מיוחדת המצדיקה פנייה למשרד המשפטים. כתוצאה מצורך מבצעי להצבת הכלי בנקודות נוספות,

⁴⁸ הייעוץ המשפטי למשטרה הסתמך על סעיפים 3 ו-5 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, כמקור סמכות להפעלת המערכת. סעיף 3 לפקודת המשטרה קובע בין היתר כי המשטרה תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין. סעיף 5 לפקודת המשטרה קובע את תפקידיו של השוטר.

אישר היועמ"ש למשטרה בשנת 2020 ביצוע פיילוט שלאחריו הוא פנה ביוזמתו לקבלת אישור ממושרד המשפטים. האישור להפעלת הכלי באותן נקודות ניתן על ידי היועמ"שית לממשלה בשנת 2023.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי העיכוב למתן האישור של היועמ"שית לממשלה נגרם עקב התמשכות תקופת הפיילוט ועקב הזמן שחלף בין הצגת הדרישה של הייעוץ המשפטי לממשלה לקבלת הנחיית העבודה המשטרתית ובין מועד קבלתה אצל גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה.

הליך אישור הכלי הטכנולוגי לאיסוף מידע ראוי להפקת לקחים בשני היבטים עיקריים: (א) שימוש המשטרה בכלי החל לכל הפחות בשנת 2020, בעוד הבחינה המשפטית של משמעויות השימוש בו והתנאים להפעלתו על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה בוצעה ביולי 2021. (ב) הליכי הבחינה של הכלי בידי גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה נמשכים זמן רב מדי (חלפה כשנה מהשלמת הפיילוט במרץ 2022 ועד אישור השימוש בכלי על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה באפריל 2023), והתמשכותם זוחה את ההפעלה של הכלי הנדרש לצורך המאבק בפשיעה.

1.5 זהות הגורם במשרד המשפטים המאשר את סמכות המשטרה להשתמש בכלים להאזנות סתר

שימוש המשטרה בכלים טכנולוגיים כרוך בקבלת אישור משפטי שבסמכותה להפעיל את אותם הכלים ולקבל את תוצריהם. תוצרי הכלים הטכנולוגיים - נתוני תקשורת או תוצרי האזנת סתר - יכולים לשמש לצרכים מודיעיניים בלבד או לשמש בהמשך ראייה בהליך פלילי. אם המשטרה מבקשת להשתמש בכלי טכנולוגי לשם הפקת ראייה פלילית קבילה, נדרש לבצע "תיקוף ראייתי"⁴⁹ של הכלי הטכנולוגי שבו השתמשה ושל התוצר שהופק ממנו. על פי רוב, התיקוף הראייתי מתבצע על ידי מומחים בתחום המשפטי והטכנולוגי בפרקליטות.

הגורם המשפטי במשרד המשפטים המוסמך לאשר כי בסמכות המשטרה להשתמש בכלי טכנולוגי מסוים הוא גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, ואילו הגורם שבסמכותו לבצע תיקוף ראייתי הוא הפרקליטות.

מטרת התיקוף הראייתי היא לאשר כי רשויות התביעה יכולות להתבסס על תוצר של כלי טכנולוגי כראיה במסגרת הליך פלילי, וכי אין פגם בהגשת אותה ראייה לבית המשפט. על גורמי התביעה בפרקליטות להשתכנע כי הכלים הטכנולוגיים מספקים תוצרים מהימנים, וכי התוצרים שנאספו ונקלטו בכלים אלה נשמרים כראוי, וכי הפקת הנתונים על ידי כלים אלה לא גרמה לשינוי שלהם, לעיוותם, לגריעה מהם או להוספת נתונים חדשים באופן העלול לפגוע בחקר האמת ובהגנת הנאשמים.

ההחלטה אם יתבצע תיקוף ראייתי של כלי נתונה לשיקול דעתה של המשטרה, והיא האחראית לדווח לרשויות התביעה כי נעשה שימוש בכלי טכנולוגי לצורך הפקת ראייה פלילית. חטיבת הסייבר במשטרה אחראית להכנת מסמך תכולות⁵⁰ לכלי המשמש להאזנת סתר, וזאת לצורך תיקופו הראייתי⁵¹.

⁴⁹ **תיקוף ראייתי** - חוות דעת משפטית של יועמ"ש המתירה את השימוש בתוצר שמקורו בכלי טכנולוגי כראיה בהליך הפלילי.

⁵⁰ ככלל, במסמך התכולות מפורטים הנתונים האלה: (א) עקרונות ההפעלה של הכלי, כלומר כיצד מתקבלים תוצרי האזנה ותקשורת בין מחשבים. (ב) סיווג של התוצרים והסבר על מהותם (סוג תוכן התוצר, מקור התוצר כגון אפליקציה וזמן יצירת התוצר). (ג) התייחסות למידת הדיוק של התוצר ולאפשרות להסיק מסקנות ממנו.

⁵¹ לצורך תיקוף ראייתי של תוצר מערכת טכנולוגית בתחום האזנות סתר ונתוני תקשורת נדרשת הפרקליטות להכין חוות דעת משפטית הכוללת ניתוח של תהליך האזנת סתר לשמע ולנתוני תקשורת; אופן פעולתם של הכלים והאמצעים הטכנולוגיים שבשימוש המשטרה; מידת תקינותם ומידת קבילותם. לצורך כך נסמכת הפרקליטות על חוות דעת של מומחים טכנולוגיים בענייני סיגינט מטעם המשטרה, ועל מפגשי עבודה עם גורמי המשטרה

הפרקליטות, כרשות תביעה, רשאית לפעול רק בהתאם לסמכויות שהוקנו לה במפורש על פי דין, ובכלל זה הסמכות להגיש כתב אישום⁵² כאשר הראיות מספיקות לאישום⁵³ והסמכות לסגור תיקי חקירה בלי להעמיד את החשודים לדין⁵⁴. לנוכח העובדה שהפרקליטות מוסמכת להגיש כתבי אישום וראיות לבית המשפט, היא הגורם שבסמכותו לבצע תיקוף ראייתי. הדין אינו מקנה לפרקליטות את הסמכות לאשר או לשלול את סמכות המשטרה להשתמש בכלי טכנולוגי. אישור כאמור ניתן על ידי גורמים משפטיים, ובכלל זה גורמי הייעוץ המשפטי למשטרה, ובמקרה הצורך על ידי גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה.

למשל, בסמוך להפעלת כלי טכנולוגי מסוים השלימה הפרקליטות בשיתוף המשטרה את תהליך התיקוף הראייתי של הכלי, שכלל בדיקת מהימנות של תוצרים והנפקת תעודת עובד ציבור - תעודה ערוכה בידי איש משטרה שאותה המשטרה מחויבת להציג לבית המשפט אם ברצונה להגיש לו תוצרים שהופקו באמצעות הכלי כדי שישתמש בתוצרים אלה במסגרת הליכים פליליים. יצוין כי כלים טכנולוגיים מסוימים המשמשים להאזנת סתר לא עברו תיקוף ראייתי, ולעמדת חוקרים בתחום, ביצוע התיקוף הראייתי לתוצריהם עשוי להיתקל בקשיים⁵⁵.

משרד מבקר המדינה בחן שני מקרים שבהם פעולות וכלים בתחומי האזנות הסתר הובאו לבחינת הפרקליטות, בטרם אושרו על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה.

א. אישור לשימוש בכלי טכנולוגי מסוים: באוגוסט 2011 התבקשה פרקליטות המדינה על ידי נציג המשטרה לבדוק כלי טכנולוגי מסוים - כלי לקבלת תוצרי האזנת הסתר, שאותו רכשה זה מקרוב ואשר היה בכוונתה להשתמש בו לצורך איסוף מידע במסגרת חקירות פליליות. בספטמבר 2011 העביר נציג פרקליטות בקשה לאשר את התיקוף הראייתי של הכלי, ובאפריל 2012 אישר נציג פרקליטות נוסף למשטרה את הפעלתו לצורך הפקת ראיות קבילות בתיקי חקירה.

נציג הפרקליטות קבע באפריל 2012 כי בשנה הראשונה לפעילותו המבצעית של הכלי לצורך הפקת ראיות בתיקי חקירה יבוצע ניתוח תוצרי האזנה, וכי הוצאת תעודות החיסיון והעברת החומרים לפרקליטים המטפלים יתבצעו על ידי הממונה בשיתוף הפרקליט המטפל בתיק ופרקליט המחוז או מנהל המחלקה. המשטרה התבקשה לדווח לממונה על כל תיק חקירה שבו מופעל הכלי - משלב החקירה הסמויה עד לשלב החקירה הגלויה. עוד קבע נציג הפרקליטות כי בתום השנה הראשונה לפעילות המבצעית של הכלי תתבצע הערכת מצב משותפת של הפרקליטות עם המשטרה בדבר אופן הטמעת הכלי וגיבוש נוהל האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים.

ב-15.4.12 כתב נציג פרקליטות לפרקליטי המחוז ולמנהלי המחלקות בפרקליטות כי הוא מאשר את קבילותו המשפטית⁵⁶ (כך במקור) של הכלי האמור.

המקצועיים המפעילים את המערכות ועם גורמים משפטיים מחטיבת הסייבר והייעוץ המשפטי למשטרה. חוות הדעת המשפטית של הפרקליטות מועברת לידיעתו או לאישורו של המושג לפרקליט המדינה. סעיף 11, סעיף 12 (א)(1)(א) וסעיף 67 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

52

סעיף 62(א) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

53

בהתאם לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, החלטת הפרקליט אם להעמיד את החשוד לדין תלויה בקיומן של ראיות מספיקות לאישום בתיק; בעניין הציבורי שבהגשת כתב אישום; ובסיכויו, בהתאם לראיות המצויות בתיק, שאם יוגש כתב האישום, ההליך יסתיים בהרשעה. יש לציין כי לעיתים ההחלטה על סגירת תיק טעונה אישור של גורם בכיר יותר כמו פרקליט המחוז או פרקליט בכיר. ככלל, בעל הסמכות להגיש כתב אישום הוא גם בעל הסמכות להורות על סגירת התיק בלי להגיש כתב האישום.

54

להרחבה ראו מאמרם של ד"ר אסף וינר ועו"ד הדס תמס בן-אברהם, איגוד האינטרנט הישראלי, סקירה מקצועית מיוחדת בנושא: "טכנולוגיות חדירה וחיפוש במכשירים חכמים ונכסים דיגיטליים על ידי רשויות האכיפה בישראל", ינואר 2023.

55

"קבילות משפטית" של מערכת להאזנת סתר הוא מונח שגוי שמשמשים בו במסמכי המשטרה והפרקליטות, שמשמעותו "תיקוף ראייתי" או "קבילות ראייתי". עם זאת, מעיון בתוכן המסמכים עולה כי נוסף על "התיקוף

56

ב-15.8.12 העביר הייעוץ המשפטי לממשלה מזכר פנימי ובו צוין, בין היתר, כי אישורו של נציג פרקליטות לנוהל המשטרתי וכן לעצם מתן הסמכות לשימוש בכלי הוא "תקלה המחייבת מיסוד (תהליכי) עבודה של אישור נהלי האזנת סתר", שכן הסמכות לאישור זה נתונה רק בידי היועמ"ש לממשלה ולא בידי גורמי הפרקליטות. נציג הייעוץ המשפטי לממשלה השיב כי הוא שוחח על כך עם נציג הפרקליטות.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי ככלל, מערך הייעוץ המשפטי לממשלה הוא שאחראי לתקף מהבחינה המשפטית כלים שמעוררים שאלת סמכות לפי הדין הקיים, ואילו באחריותה של הפרקליטות לבחון את התיקוף הראייתי של הכלים הטכנולוגיים. לגבי הכלי הטכנולוגי להאזנת סתר, ככל הנראה לא התעוררה שאלת סמכות, ומהלך התיקוף שנעשה בפרקליטות היה תיקוף ראייתי שנעשה לבקשת המשטרה ובשל הצורך לחסות חלק מהשיטה והאמצעים.

בהתייחס לתשובת משרד המשפטים, משרד מבקר המדינה מעיר כי מעיון במסמכים שהועברו מהמשטרה עולה שאישור מגורמי הפרקליטות לעשות שימוש בכלי מסוים ניתן מבלי שנשען על אישור משפטי של הייעוץ המשפטי לממשלה כנדרש.

ב. **אישור לביצוע פעולות בכלי טכנולוגי מסוים:** ב-23.8.17 התבקש נציג הפרקליטות להתייחס לשתי פעולות ספציפיות בכלי טכנולוגי אגב דיון בתיקים המתנהלים בבית משפט לאור בקשת הבהרות מבית המשפט ובקשת התייעצות שהועברה מהמשטרה בעניין זה. עקב כך, כתב נציג פרקליטות לייעוץ המשפטי למשטרה כי לדעתו השימוש בכלי טכנולוגי מסוים מאפשר ביצוע שתי פעולות ספציפיות על פי הדין. יצוין כי המשטרה העבירה את התייחסות הפרקליטות לידי משרד מבקר המדינה כחלק ממסמכי האישורים המשפטיים של הכלי. מנגד, משרד המשפטים מסר למבקר המדינה כי מדובר היה במסמך שנכתב לצורך הליך ספציפי בלבד.

במרץ 2018 פנתה המשטרה לפרקליטות בנוגע לדיון בצו האזנת הסתר ובמסגרתו נתבקשה עמדה משפטית להגשה לבית המשפט. זאת, משום שבדיון במעמד צד אחד העלה בית המשפט את שאלת מקור סמכותו של בית המשפט לאשר חדירה סמויה למכשיר קצה לצורך ביצוע האזנת סתר, זאת לנוכח העובדה שחוק האזנת סתר מתייחס לסמכות חדירה ל"מקום" לצורך התקנה, פירוק או סילוק של ציוד האזנת סתר, ואינו מתייחס לסמכות החדירה הסמויה למחשב או לטלפון סלולרי. בעקבות זאת, הכין נציג הפרקליטות נייר עמדה משפטי שלפיו יש למשטרה סמכות, מכוח חוק האזנת סתר, לבצע האזנת סתר באמצעות רכיב טכנולוגי המוחדר לטלפון הסלולרי. עוד צוין כי במצב החוקי הקיים אין בסמכות המשטרה לבצע חיפוש סמוי. נייר העמדה הוגש לבית המשפט, והוא אישר את הבקשה לחדירה סמויה למכשיר קצה.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי בכל הנוגע לביצוע הפעולות בכלי הטכנולוגי, הפרקליטות העבירה התייחסויות שנדרשו אגב תיקים ספציפיים. אילו היה ידוע לפרקליטות, שהאמצעי בו מדובר מבצע פעולה העלולה לעלות כדי חיפוש סמוי, הייתה מתעוררת שאלת הסמכות והדבר היה מופנה לליבון מידי מול המשטרה ומול מערך ייעוץ וחקיקה.

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 להאזנת 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.

הראייתי" שנתן הגורם בפרקליטות, קרי השימוש בתוצרי הכלי כראייה במשפט, אישרה הפרקליטות למשטרה כי בסמכותה להשתמש בכלי.

גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה הם הגורם המוסמך במשרד המשפטים לבחון ולאשר שימוש בכלים להאזנות סתר מתוך ראייה רחבה וכוללת, וטרם דיון בשאלת התיקוף הראייתי ואפשרות הגשת בקשות מסוג זה. לדעת משרד מבקר המדינה 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 ולביסוס הראייתי, נדרשת הקפדה כי הליכי תיקוף ראייתי המתבצעים אגב התייעצויות המתקיימות בקשר לתיקים מתנהלים, ייעשו לאחר שמתקבל אישור משפטי לשימוש בכלי.

על משרד המשפטים להקפיד על תהליכי אישור סדורים של הגורמים המוסמכים ולמסד הליכי עבודה כדי להבהיר כי המענה על שאלת סמכות המשטרה להשתמש בכלי טכנולוגי יהיה באחריות גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה. זאת, בעוד הפרקליטות נדרשת לבחון את תיקופם הראייתי של הכלים.



בשני העשורים האחרונים המשטרה רכשה ופיתחה בעבודתה שורה ארוכה של כלים טכנולוגיים בעלי יכולות נרחבות בתחום האזנות סתר ונתוני תקשורת. הפעלת כלים אלו נחוצה למשטרה לצורך מילוי תפקידה בעיקר למול המאבק בפשיעה החמורה, ואולם להפעלתם פוטנציאל פגיעה ניכר בזכות פרטיות וכן בזכויות חשודים. החקיקה והאסדרה הקיימות בכל הנוגע לשימוש בכלים אלו אינן מניחות את התשתית הנורמטיבית המספקת לשימוש בכלל האמצעים ובכלל המתווים שבידי המשטרה.

המשטרה כתבה בתשובתה כי אין חולק שנדרש לעדכן את החקיקה ולהתאימה למציאות הטכנולוגית, אולם כל עוד החקיקה לא עודכנה, המשטרה רשאית ואף מחויבת להשתמש במסגרת סמכויותיה התואמות את הדין היום, וכך היא פעלה "באופן עקבי, בזהירות, באופן סדור, תוך הפעלת שיקול דעת, ועל בסיס אישורים מטעם הייעוץ המשפטי למשטרה, הפרקליטות או היועמ"ש לממשלה".

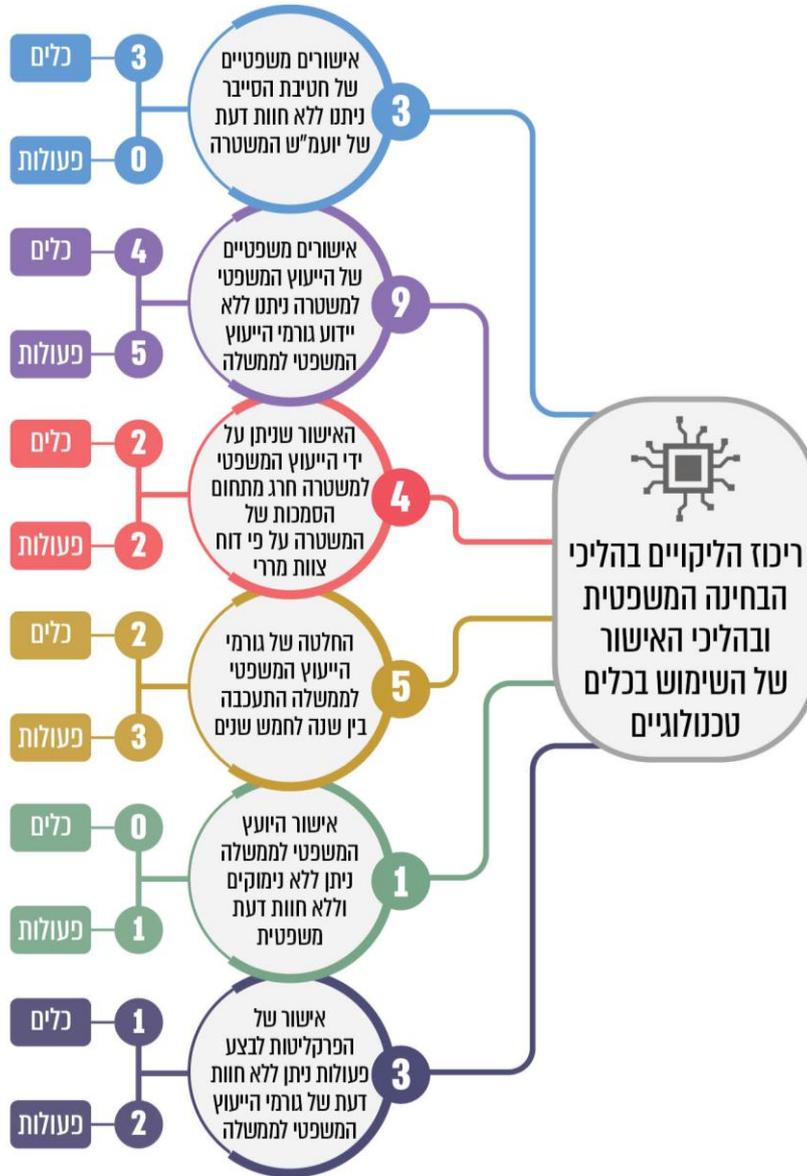
משרד המשפטים כתב בתשובתו כי לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה יש להבחין בין המקרים שבהם נדרש תיקון חקיקה (כגון הסמכות לביצוע חיפוש סמוי) לבין מקרים שבהם הייעוץ המשפטי לממשלה מצביע על הצורך בהסדרה חקיקתית לשם טיוב ההסדר החוקי, הבהרתו ועיגונו.

מהדוגמאות המוצגות בפרק זה, ובהיעדרה של הסדרה חקיקתית, עולה כי נדרש שהאישור המשפטי לשימוש בכלים ייעשה באופן מוקדם, תוך בחינה מפורטת ומעמיקה וניתוח מפורט של המתווים להפעלת הכלים למול המישור המשפטי, וכל זאת כדי להבטיח פעולה במסגרת הוראות הדין וקיום האיזונים המשפטיים הרגילים בין הצרכים המבצעיים לבין זכויות האזרח.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה קבעה כי בנושאים בעלי רגישות מיוחדת או בעלי השלכות בתחומי העונשין תיעשה פנייה של היועצים המשפטיים לרשויות השלטון לקבלת אישור משפטי מהיועץ המשפטי לממשלה, המשנים לו או מהייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים. דוח צוות מררי אף קבע בדיעבד כי במקרה של שימוש בכלי טכנולוגי נדרש היה להביא את הכלי על כלל מאפייניו לאישור גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה.

ממצאיו של פרק זה מלמדים כי הליכי הבחינה המשפטית של כלים הטכנולוגיים והליכי אישור השימוש שהתקיימו בשנים האחרונות היו לקויים, חסרים ובלתי סדורים כמפורט בתרשים שלהלן:

תרשים 4: סיכום הליקויים בהליכי הבחינה והאישור המשפטי של כלים טכנולוגיים ומתווי ההתקנה באמצעות כלים אלה



על פי ממצאי הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהממצאים בפרק זה עולה כי:

- א. ככלל, לאורך השנים, בחלק מהמקרים המשטרה לא עירבה את הייעוץ המשפטי לממשלה בהליכי הבחינה המשפטית ובהליכי האישור של השימוש בכלים 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.
 - ב. במשך שנים השתמשה המשטרה בכלים טכנולוגיים שהותקנו על טלפונים סלולריים או מחשבים בלי שאלו הועברו לידיעת גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה. כמו כן אף לא התקיים דיון משפטי עקרוני בנוגע לעצם הטמעת כלים אלו בעבודתה של המשטרה.
 - ג. נמצאו שלושה כלים שחטיבת הסייבר אישרה בלא שנשענה על חוות דעת מפורטות של היועמ"ש למשטרה המנתחות את מתווי ההפעלה ואת היכולות הטכנולוגיות בראי ההיבטים המשפטיים תוך הבהרת השיקולים שנשקלו והאיזונים המשפטיים שיושמו.
 - ד. הייעוץ המשפטי של המשטרה נתן אישורים לארבעה כלים טכנולוגיים ולחמש פעולות המבוצעות בתחומי האזנות סתר ונתוני תקשורת בלא יידוע גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה ובלא שאלו נשענו על חוות דעת מפורטות המנתחות את ההיבטים המשפטיים והטכנולוגיים הגלומים בשימוש בכלים אלו.
 - ה. שני כלים טכנולוגיים ושני מתווי פעולה שאושרו על ידי הייעוץ המשפטי למשטרה בלבד נמצאו בדיעבד על ידי צוות מררי חורגים מתחום סמכות המשטרה, זאת לאחר שכבר נעשה בהם שימוש במשך שנים מספר.
- להלן לוח המרכז את הממצאים בעניין התמשכות הליכי הבחינה המשפטית והליכי האישור של השימוש בכלים טכנולוגיים במשטרה ואצל גורמי הייעוץ המשפטי:

לוח 1: משך הליכי הבחינה המשפטית והליכי האישור של השימוש בכלים טכנולוגיים,
2023 - 2012

הכלי הטכנולוגי	האישור המשפטי של חטיבת הסייבר	יידוע יועמ"ש המשטרה	אישור יועמ"ש המשטרה	יידוע הפרקליטות	יידוע היועמ"ש לממשלה	אישור היועמ"ש לממשלה
א	נובמבר 2012	נובמבר 2012	איך ⁽²⁾	אוגוסט 2017	דצמבר 2018	מאי 2023 ⁽⁴⁾
ב ⁽³⁾	דצמבר 2020	דצמבר 2020	איך ⁽²⁾	איך ⁽²⁾	ינואר 2022	מאי 2023 ⁽⁴⁾
ג	איך ⁽²⁾	איך ⁽²⁾	אוגוסט 2011	איך ⁽²⁾	ינואר 2022	אוגוסט 2022 ⁽¹⁾
ד	איך ⁽²⁾	איך ⁽²⁾	ספטמבר 2014	איך ⁽²⁾	ינואר 2022	אוגוסט 2022 ⁽¹⁾
ה ⁽⁵⁾	אוקטובר 2020	אוקטובר 2020	יש	איך ⁽²⁾	ספטמבר 2022	דצמבר 2022 ⁽⁴⁾
ו ⁽³⁾	פברואר 2012	איך ⁽²⁾	איך ⁽²⁾	אוגוסט 2011	איך ⁽²⁾	איך ⁽²⁾
ז ⁽³⁾	איך ⁽²⁾	איך ⁽²⁾	יוני 2022	איך ⁽²⁾	איך ⁽²⁾	איך ⁽²⁾
ח	יולי 2017	איך ⁽²⁾	אוגוסט 2017	איך ⁽²⁾	יולי 2021	אפריל 2023
ט	מאי 2018	יולי 2018	נובמבר 2019	איך ⁽²⁾	איך ⁽²⁾	איך ⁽²⁾

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁽¹⁾ הכלי לא אושר על ידי צוות מררי, הכלי אינו עוד בשימוש

⁽²⁾ אין תיעוד לאישור

⁽³⁾ כלים אלו לא נדונו במסגרת הדוגמאות שהובאו בפרק זה. התייחסות מפורטת בעניינם מובאת בהמשך הדוח.

⁽⁴⁾ אישור התקשורת בכפוף לביצוע ניוונים.

⁽⁵⁾ מדובר בכלי שבמועד הביקורת היה מצוי בשלב פיילוט.

ביסודו של פרק זה עומד אפוא ליקוי מערכתי ויסודי בהליכי הבחינה והאישור שהתקיימו קודם השימוש בשורה ארוכה של כלים טכנולוגיים ומתווי פעולה בעלי יכולות עוצמתיות ופוטנציאל פגיעה נרחב בזכויות הפרט. הטיפול הלקוי בנושא זה נבע ביסודו מדרכי הטיפול של המשטרה בנושא ומהדפוס ולפיו היא 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 במשרד המשפטים ובלי לקבל את אישורו של היועמ"ש לממשלה.

התנהלות זו התמשכה לאורך שנים. עקב כך נמצאו חמישה מקרים של שימוש בכלים טכנולוגיים ובמתווים שהמשטרה הציגה לגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה: בנוגע לשני כלים ולשלוש פעולות ההכרעה בעניינם התעכבה (בין שנה לחמש שנים) אף שהם נדרשו לעבודת המשטרה. במקרה אחד החליט היועמ"ש לממשלה להגביל את השימוש במתווה הפעולה ללא פירוט הנימוקים העומדים בבסיס החלטה זו.

משטרת ישראל 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.

משרד המשפטים כתב בתשובתו שאין בסיס לטענה בדבר קיומה של חובה של גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה ליזום בדיקה של כלים טכנולוגיים, שאינה מבוססת על תשתית עובדתית, וכן אין בסיס לטענה זו גם מעצם המעורבות שיש ליועמ"ש לממשלה בהליכי פיקוח ובקרה של האזנות סתר.

תשובת משרד המשפטים משקפת עמדה פסיבית של גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה בסוגיית חובת הפיקוח והבקרה של גורמי הייעוץ המשפטי על המשטרה המשתמשת בכלים טכנולוגיים בכלל ולצורך האזנת סתר בפרט, המצויים בליבת ההליך הפלילי, שיש בהם משום חשש לחריגה מסמכות, ומגלמים פוטנציאל לפגיעה יסודית בזכויות הפרט. עמדה זו אינה מתיישבת עם האמור בהנחיית היועמ"ש לממשלה, ואין לה הצדקה נוכח אינדיקציות שהיה בהן כדי לעורר שאלות בנוגע לסמכות המשטרה לעשות כן; כמו כן עמדה זו אינה עולה בקנה אחד עם המעורבות המהותית שיש ליועמ"ש לממשלה, בכובעו כממונה על מערך התביעה, בהליכי הפיקוח והבקרה על האזנות סתר ונתוני תקשורת, ואינה מתיישבת עם הליכי האכיפה בכלל ובנוגע לליווי חקירות רגישות שבהן נעשה שימוש בכלים הטכנולוגיים בפרט - אשר צריכים לעורר את הייעוץ המשפטי לממשלה לבדוק ביוזמתו שימוש בכלים שונים.

נוכח פוטנציאל הפגיעה של כלים אלה בזכויות הפרט, נדרש שהמשטרה תקיים בנוגע להם בחינה משפטית מקדימה באופן מעמיק, מקיף ומפורט שבמסגרתה תינתן הדעת לכל 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.

כמו כן, ולאור 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 ותיעדוף הטיפול בפניות המשטרה בנושא זה.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי הייעוץ המשפטי לממשלה פועל על פי תוכנית עבודה סדורה, והוא מפנה משאבים לפניות דחופות. עוד הוא כתב כי הבקשות מהמשטרה מגיעות ללא התרעה מוקדמת ולכן תוכנית העבודה ולוחות הזמנים בהקשר זה אינם יכולים להיקבע מראש.

עוד ביקש משרד המשפטים להתייחס לגישה לפיה חובה על גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה ליזום בדיקה של כלים טכנולוגיים שיש בהם משום חשש לחריגה מסמכות ומגלמים פוטנציאל לפגיעה בזכויות פרט. לעמדתו, גישה זו המחייבת נקיטת פעולה יזומה אינה תואמת את המשאבים הארגוניים העומדים לרשות הייעוץ המשפטי לממשלה בתחום 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 בעניינם 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.

2. ביצוע האזנות סתר

2.1 מבוא

לפי החוק, האזנת סתר היא האזנה ללא הסכמה של איש מבעלי השיחה, המוגדרים בחוק: הדובר, הנמען, המשדר מסר או המקבל מסר⁵⁷. 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 השיחות⁵⁸. ניתן להאזין לאדם או לאמצעי להעברת המסר בכפוף לקבלת צו האזנת סתר (להלן - יעד האזנה ואמצעי מואזן, בהתאמה). בכך החוק מקיף את כל שיטות השיחה הקיימות כיום: דיבור פנים אל פנים, דיבור באמצעות מכשיר או תשדורת של מסרים בין מחשבים.

א. תהליך האזנת הסתר

התהליך כולל הוצאת צווים והיתרים להאזנת סתר, איסוף תוצרי ההאזנה, מיון התוצרים, הפקתם והגשתם במסגרת ההליך הפלילי, והוא מורכב ומעורבים בו גורמים רבים במשטרה ובפרקליטות. תהליך האזנת הסתר נחלק לשלושה שלבים עיקריים:

- (1) הכנת בקשות להאזנת סתר, הגשתן ואישורן.
- (2) התקנת כלים לצורכי האזנת סתר ואיסוף תוצרי האזנה.
- (3) הפקה ושימוש בתוצרי ההאזנה.

לבקשת משרד מבקר המדינה, המשטרה שלפה מאגרי נתונים על האזנות סתר ממערכות ממוחשבות שונות, לרבות המערכת לניהול צווים, מערכות לאחסון מסמכים מסווגים, יומני מבצעים, מערכות לניהול מודיעין וחקירות והכלים המבצעיים. מנתוני המשטרה עולה כי בשנים 2019 - 2021 הכינה המשטרה 14,284 בקשות לקבלת צווי האזנת סתר מסוגים שונים.

משרד מבקר המדינה ניתח את מאגרי הנתונים והמסמכים, עיין בכלים הטכנולוגיים, ובחן לעומק מקרים שהעלו חשש לביצוע פעולות בניגוד לנהלים או שחורגות מהוראות הדין: בין היתר, בתחומי הגשת הבקשות להאזנת סתר, התקנה של כלים טכנולוגיים, הפקה של תוצרים אסורים ושימוש בהם. מרבית בחינות עומק אלו לא התבצעו באופן אקראי, אלא התבססו על מידע ראשוני שעלה ממסמכי המשטרה ומאגריה. משכך, בחינות העומק של המקרים התבצעו ללא תלות בסטטוס הפרשייה המודיעינית או תיק החקירה, אך בדיקת המקרים נעשתה תוך יידוע המשטרה ולאחר קבלת עמדתה.

עוד יובהר כי בחינת העומק של המקרים התבצעה תוך בדיקת שאלת עצם חוקיות הפעולה, ומשכך, אין היא הוגבלה למקרים בהם נעשה שימוש ראיתי⁵⁹ בתוצרים שהתקבלו תוך ביצוע פעולות אסורות. אין מן הנמנע כי במקרים בהם אותרו פעולות אסורות, לא נעשה שימוש ראיתי בתוצרים והתיקים לא הבשילו לכדי הגשת כתב אישום במהלך הביקורת.

לפי דיווחי המשטרה לכנסת עולה כי בחלוף כ-20 שנה גדל מספר הבקשות להאזנות סתר שהוגשו לבתי המשפט פי שלושה (כ-1,000 בקשות בממוצע בשנים 2003 - 2005, ועד למעלה מ-3,000 בקשות בממוצע בשנים 2019 - 2021)⁶⁰.

סעיף 1 לחוק האזנת סתר.

סעיף 6(ד) לחוק האזנת סתר.

שימוש ראיתי - הגשת חומר כראייה בהליך פלילי בהתאם לפקודת הראיות והנחיות פרקליט המדינה, כדי לבסס עליו פסק דין. הגשת החומר נדרשת במישור הדיוני והמהותי לשם הוכחת עצם קיומו של החומר, העמדתו במבחן מהימנות בפני בית המשפט, וכהבאתו כראייה לאמיתות תוכנו. לעניין שימוש ראיתי בתוצרי האזנת סתר, יובהר כי שימוש ראיתי עשוי להתקיים לאחר שנעשה שימוש בתוצרי ההאזנה על ידי גורם משטרה ורק לאחר שהוחלט על הגשת כתב אישום בתיק חקירה.

אתר הכנסת, ועדת החוקה חוק ומשפט, **דיווח לפי חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979** (פורסם במרשתת).

57

58

59

60

המשטרה ציינה בתשובתה מיוני 2024 כי לעמדתה יש להתייחס למספר היעדים שהאזינו להם בפועל מתוך כלל האנשים שנפתח נגדם תיק חקירה בעבירת פשע באותן שנים. כמו כן, יש להתייחס לשיעור התיקים בהם הוכנו בקשות להאזנות סתר, ולפי בדיקתה אחוז הבקשות להאזנת סתר שהוכנו מתוך כלל תיקי הפשע שנפתחו באותן השנים עומד על כ-4.5%. עוד היא מסרה בתשובתה מינואר 2025 כי יש לכלול בבחינת הגידול במספר הבקשות את נתוני הגידול הטבעי של האוכלוסייה, התמורות הטכנולוגיות והריבוי באמצעי תקשורת.

משרד מבקר המדינה מבהיר כי בהתאם לגדרי הסמכות שהוגבלו בדין ואף לפי תפיסת המשטרה כפי שהיא מסרה בתגובתה, לא כל עבירת פשע מצדיקה שימוש בהאזנת סתר. ולכן, פרק זה בדוח הביקורת בוחן בעיקר את השינויים שנעשו עם השנים בתהליך האזנות הסתר עצמו, ובין היתר גם לנוכח התפתחויות בפשיעה הרלוונטיות לתחום זה, ולא בהשוואה לנתוני הפשיעה בכללותם. שלא בשולי הדברים, יצוין כי שיעור הגידול של אוכלוסיית ישראל כולה בין התקופות עומד על כ-42% ואילו שיעור גידול מספר המנויים לטלפונים סלולאריים עומד על כ-105%⁶¹ ונתונים אלו אינם עולים בקנה אחד עם עלייה של כ-300% במספר הבקשות.

ב. המערכות הממוחשבות לניהול תהליך האזנות הסתר וחשיבותן

בשנים האחרונות השתרשה התפיסה שהמינהל הציבורי אינו יכול להיות יצרני ויעיל ללא תמיכה של מערכות מידע טכנולוגיות. למערכת מידע טכנולוגית יש שתי תכליות עיקריות - אוטומציה של תהליכי עבודה, ותמיכה בהליכי קבלת החלטות מבוססות נתונים⁶². שימוש נכון בטכנולוגיות מידע אף עשוי להפחית פערי מידע במסדי נתונים של גופי הממשלה, ואלו הוכרו בשורה של החלטות ממשלה⁶³.

בשנת 2018 הוטמעה מערכת לניהול צווי האזנת סתר במשטרה. לפי חטיבת הסייבר, הדרשה להקמת המערכת לניהול צווים הוכנה בשנת 2013 בשל העובדה כי היעדר מערכת מרכזית לניהול צווים היא פער מהותי במערך הסיגינט והדסק המודיעיני, ובפרט כדי למנוע אפשרות עריכה בדיעבד של בקשות. מטרת המערכת הן ליצור מאגר לניהול צווי האזנת סתר, ביצוע מעקב אחר הצווים והטיפול בהם ולאפשר מעקב אחר יעדי האזנה. לאחר הקמת המערכת, החטיבה אף הנחתה כי ניהול פנקסי האזנות סתר, שבו היא חבה על פי דין, יעבור תהליך לניהול ממוחשב. הקמת המערכת וקידום תהליכי הדיגיטציה בחטיבה עומדים בקנה אחד עם חשיבות המערכות הממוחשבות שבשימוש המודיעין, ככלי עזר מרכזי שמאחסן מידע המתקבל באופן שוטף, מאפשר את איתורו ושליפתו בכל עת ומשמש לעבודת החטיבה בכללותה⁶⁴.

לעמדת מבקר המדינה, חשיבות השימוש של המשטרה במאגר מרכזי לניהול צווי האזנת סתר המבוסס על המערכת לניהול צווים אף גדלה לנוכח הגידול בהיקפי האזנות הסתר בעשורים

61 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בין השנים 2003 - 2005 היקף האוכלוסייה בישראל היה כ-6.7 - 6.9 מיליון אנשים, ובין השנים 2019 - 2021 היקף האוכלוסייה בישראל היה כ-9.1 - 9.4 מיליון אנשים. לפיכך, גידול האוכלוסייה בין התקופות היה כ-2.8 מיליון אנשים ושיעור של כ-42%. לפי אומדני ונתוני איגוד הטלקומוניקציה הבינלאומי בישראל היו כ-6.6 - 7.7 מיליון מנויים לטלפונים סלולריים בין השנים 2003 - 2005 ובין השנים 2019 - 2021 היו כ-11.7 - 12.5 מנויים לטלפונים סלולריים. לפיכך, גידול מספר המנויים בין התקופות עמד על כ-6.4 מיליון מנויים ושיעור של כ-105%. מגמת הפשיעה לפי נתוני משטרת ישראל מזה מספר שנים היא של ירידה במספר תיקי החקירה. לפי השנתונים הסטטיסטיים של המשטרה בשנים 2003 - 2005 היו בין 495-519 אלף תיקי חקירה והסתמנה ירידה של כ-2%, בין השנים 2019 - 2021 היו בין 286 - 305 אלף תיקי חקירה והסתמנה עלייה של כ-1%, בין התקופות הסתמנה ירידה של כ-40% אך ייתכן וזו נובעת מפערים שונים באיסוף המידע.

62 מדרך האו"ם למערכות מידע ולניהול יעיל של טכנולוגיות מידע במגזר הציבורי - Government information systems - A guide to effective use of information technology in the public sector for developing countries, ST/TCD/SER.E/28, עמ' 4, 22-23.

63 החלטת הממשלה 4028, "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה - המשך הדיון" (25.12.11); החלטת הממשלה 1933, "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור", (30.8.16); החלטת הממשלה 4753, "הגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והעברת האפקטיביות של פעולות הממשלה" (24.11.19);

64 משטרת ישראל, תורת המודיעין של משטרת ישראל, התשס"ג-ינואר 2003.

האחרונים, ובשל חובת הדיווח על ביצוע האזנות סתר לכנסת ישראל בציון מספר ההיתרים, מספר יעדי ההאזנה וכיו"ב, בהתאם לחוק האזנת סתר⁶⁵.

ג. מעמד ההנחיות הפנימיות של המשטרה לנוכח הפערים בהסדרה החקיקתית

משרד מבקר המדינה עוסק בפרק זה בהנחיות הפנימיות של המשטרה בתחום האזנת הסתר, ואלו מהוות בחלק מהמקרים נורמות שעל בסיסן אותרו ליקויים בעבודת המשטרה. בתשובת המשטרה לדוח נטען לא אחת כי ההנחיות הפנימיות של המשטרה (נהלי החטיבה והנחיות עבודה) אינן תולדה של סעיף חוק או תקנה, אלא תולדה של מגבלות שהמשטרה השיתה על עצמה בנהליה הפנימיים מתוך הבנת החשיבות והרגישות המתבקשת בנושא. ולכן, המשטרה תמחה על ממצאי הביקורת הנוגעים להנחיות אלו.

מבקר המדינה מעיר למשטרה כי הנחיה מינהלית הקובעת במפורש חובה לבצע פעולה, היא הנחיה מחייבת לכל דבר ועניין עד לתיקונה. כל עוד ההנחיה המחייבת תקפה, סטייה ממנה מלמדת על התנהלות פגומה של המשטרה. קל וחומר, כאשר ההנחיות הפנימיות שהוצאו תחת ידי חטיבת הסייבר מטרתן הסדרה של פרוצדורה מורכבת ורגישה בתחומי האזנת הסתר. ההנחיה הפנימית היא כלי עזר בעל חשיבות משפטית המסייע לרשות המינהלית לוודא כי היא הפעילה את סמכותה בהתאם למגבלות הדין, בהתאם לעקרונות היסוד של המשפט המינהלי לרבות חובות של תיעוד פעילותה, ובפרט בהאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים בהתאם לתחומי גבולותיה הנוקשים והקפדניים של הסמכות.

2.2 הליכי הגשת בקשות להאזנת סתר

הבקשה להאזנת סתר היא אבן היסוד של שימוש המשטרה באמצעים להאזנת סתר ובכלים טכנולוגיים. דוחותיהם של מבקר המדינה ושל צוותים ממשלתיים עסקו במשך השנים בהליך הגשת הבקשות להאזנת סתר, אולם בדוחות אלה לא נידון היבט ההאזנה לתקשורת בין מחשבים. כמו כן, צוות מררי לא התבקש לעסוק בתהליך הגשת הבקשות להאזנה לתקשורת בין מחשבים⁶⁶. פרק זה יידון במפורט בתהליך הגשת הבקשות בכללותו, אופן מילוי טפסי הבקשה ונימוקי הבקשה ובתהליכי האישור של בקשות מיוחדות, וזאת הן לגבי האזנות לשמע והן לגבי האזנות 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, ישנה חשיבות של ממש לפיקוח שיפוטי - בזמן אמת - על רשויות החקירה"⁶⁷. לאור תפיסה זו המקדשת את הפיקוח על עבודת המשטרה, יש חשיבות רבה לתפקיד המשטרה בהכנת הבקשות להאזנות סתר. אלו מהוות בסיס לקבלת החלטות שיפוטיות.

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

סעיף 6(ז) לחוק האזנת סתר.

65

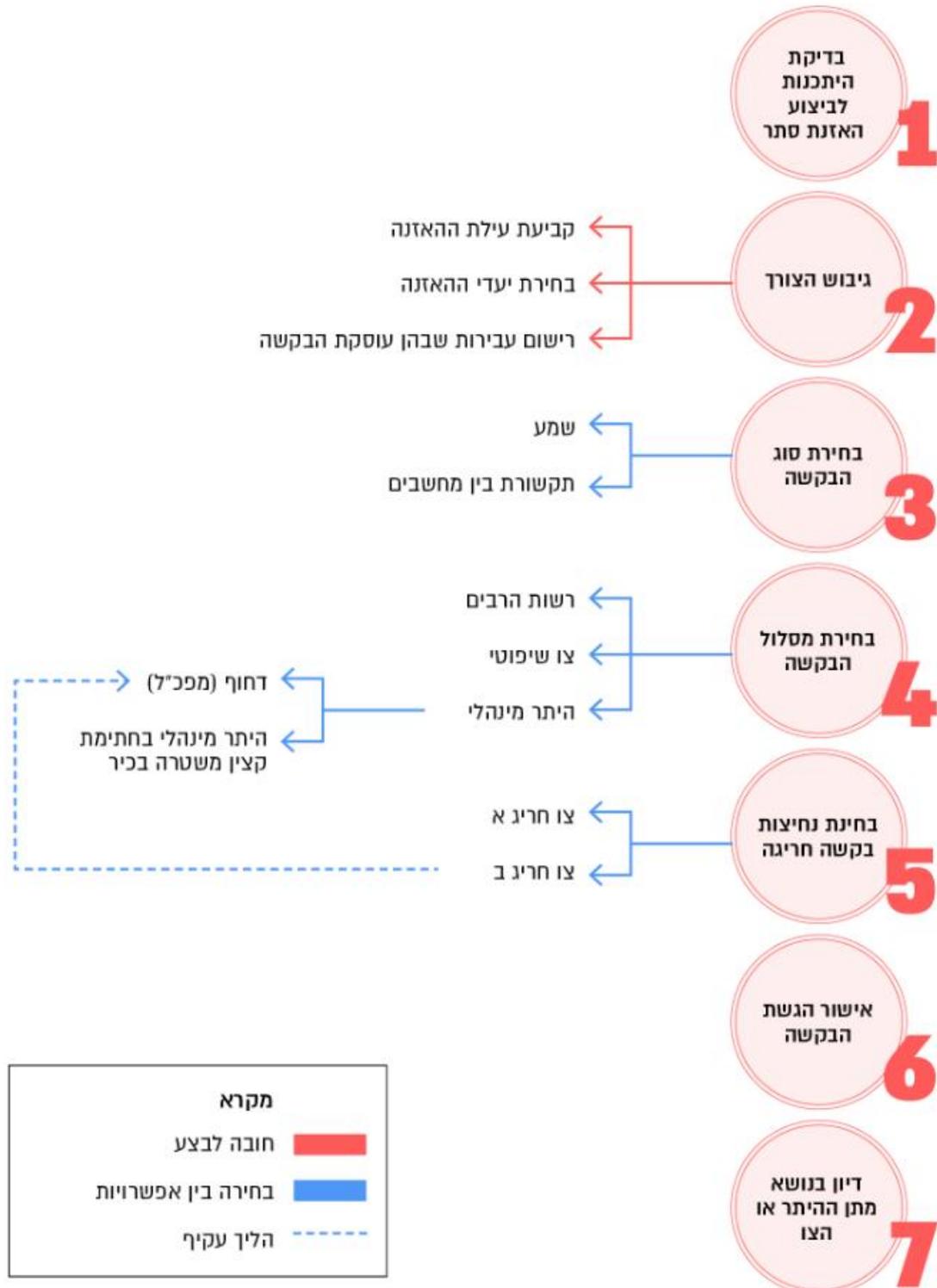
עבודת צוות מררי התמקדה בבחינת הטענות שהועלו כלפי המשטרה ב"פרשת פגוסוס", ולפיהן היא ביצעה האזנות סתר באמצעות כלים טכנולוגיים ללא צו. דוח הביניים של צוות מררי מצא כי לא נעשה שימוש בכלים טכנולוגיים לצורך האזנת סתר לגורמים ששמותיהם פורטו ב"פרשת פגוסוס". גם הדוח המסכם את פעילותו של צוות מררי, שהוכן באוגוסט 2022, עסק בפעולת המשטרה להאזנות סתר מכוח צו או היתר, ומצא כי למעט ארבעה מקרים, המשטרה לא הפעילה כלים טכנולוגיים המיועדים להאזנת סתר ללא היתר מינהלי או צו שיפוטי מתאים. הצוות לא עסק באופן מילוי הבקשות על ידי המשטרה למעט בנוגע למילוי דרכי ההאזנה המבוקשות על ידי המשטרה ואזכור השימוש בכלים טכנולוגיים אגב האזנת הסתר.

66

רע"פ 1089/21 מ"י נ' אליצור אטיאס (פורסם במאגרים ממוחשבים, 29.9.21).

67

תרשים 5 : תהליך הכנת בקשות לצווי האזנת סתר עד לאישורן

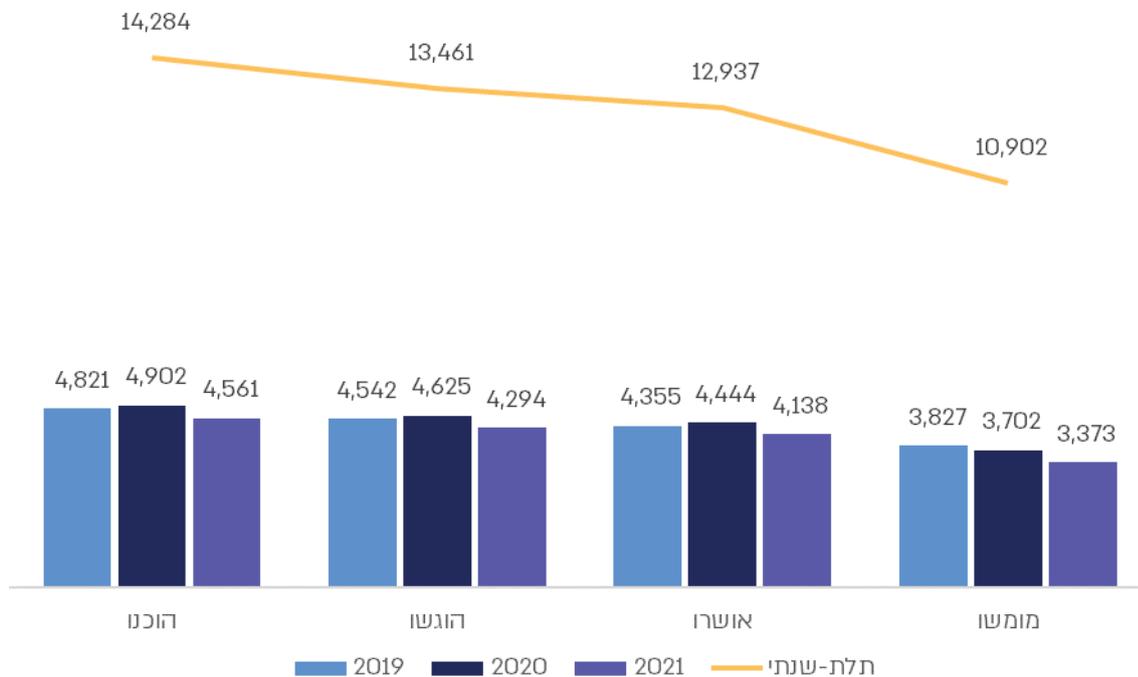


על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה⁶⁸.

לפי חוק האזנת סתר, האזנה לשיחה המתקיימת ברשות הרבים אינה דורשת היתר וניתן לבצעה בתנאים שפורטו בחוק; רשות הרבים מוגדרת כמקום שאדם סביר יכול היה לצפות ששיחותיו יישמעו בה ללא הסכמתו.

שלבי הטיפול בבקשות: מטבע הדברים חלק מהבקשות להאזנת סתר שהכינה המשטרה לא מומשו, ולהלן יובא ביאור לגבי שלבי הטיפול השונים בבקשות: **הוכנו** - היחידה החוקרת הכינה בקשות. בקשות אשר לא הוגשו לבית המשפט ונותרו בסטטוס 'הוכנו' הן בקשות שגורמים במשטרה לא אישרו להגיש אותן; **הוגשו** - הבקשות הוגשו לבית המשפט. בקשות אשר הוגשו אך בית המשפט דחה אותן או המשטרה מחקה אותן בטרם נתקבלה החלטה שיפוטית נותרו בסטטוס 'הוגשו'; **אושרו** - בית המשפט אישר את הבקשות. בקשות אשר אושרו אך המשטרה לא מימשה אותן נותרו בסטטוס 'אושרו'. **מומשו** - המשטרה ביצעה האזנת סתר. יובהר כי עשויות להיות סיבות שונות לכך שבקשה הוכנה אך לא עברה את אחד השלבים שתוארו, בין היתר מטעמים אופרטיביים או בשל התפתחויות בחקירה. משרד מבקר המדינה בחן את שלבי הטיפול בבקשות ואת מספר הבקשות שהגיעו לכל שלב. לאור טבעו של הליך אישור הבקשה, מספר הבקשות שהגיעו לכל שלב הלך ופחת. בתרשים שלהלן יוצגו ממצאי בחינתו:

תרשים 6: מספר הבקשות להאזנות סתר (מסוג שמע ותקשורת בין מחשבים) שהגיעו לשלבי הטיפול השונים, 2019 - 2021



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן התרשים עולה כי בשלוש השנים האחרונות הייתה מגמה מעורבת בנוגע למספר הבקשות להאזנות סתר. שיעור הפחת של הבקשות שהוגשו ואושרו מתוך הבקשות שהוכנו נותר קבוע (כ-6% מהבקשות שהוכנו נשללו על ידי הגורמים הפנימיים במשטרה לפני הגשתן לבית המשפט, וכ-4% נמחקו על ידי המשטרה או נדחו בבית המשפט). עוד עולה כי שיעור הבקשות שמומשו ביחס לאלו שאושרו בכל שנה אינו עקבי.

מנתוני המשטרה עולה כי בשנים 2019 - 2021 שללה המשטרה כ-6% מהבקשות שהוכנו מהבקשות להאזנת סתר מסוג שמע שהכינה היחידה המזמינה⁶⁹ במסגרת הליך בקרה פנימי; כ-4% מהבקשות שהוגשו נדחו על ידי בית המשפט או נמחקו על ידי המשטרה לפני שהתקבלה החלטה שיפוטית

⁶⁹ יחידה מזמינה - יחידת חקירות או דסק מודיעין המבקשת לבצע האזנת סתר לשם טיפול בחקירה או פרשייה מודיעינית.

בעניינן; כ-7% מהבקשות שאושרו לא מומשו. יוצא אפוא כי לפי רישומי המשטרה כ-16% מהבקשות שהוכנו לא מומשו מסיבות שונות.

עוד עולה כי בשנים 2019 - 2021 שללה המשטרה כ-7% מהבקשות להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים שהכינה היחידה המזמינה במסגרת הליך הבקרה הפנימי; כ-4% בקשות נדחו או נמחקו לפני שהתקבלה החלטה שיפוטית בעניינן; ואילו לגבי 86% בקשות לא אותרה אינדיקציה המעידה כי הבקשה מומשה לאחר אישורה. יוצא אפוא כי סך הכול לגבי כ-88% מהבקשות שהוכנו לא אותרה אינדיקציה המעידה על מימושו.

המשטרה מסרה בתגובתה, שבאופן טבעי ולנוכח מורכבות האזנות הסתר לתקשורת בין מחשבים, שיעור המימוש של בקשות מסוג זה קטן יותר משיעור הבקשות להאזנה לשמע. כמו כן, המשטרה ציינה כי חלק מהמסמכים המעידים על מימוש צווי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים אותרו ביחידות המשטרה ולא במערכת לניהול צווים וייתכן כי שיעור המימוש גבוה יותר.

בשנת 2013 החלה המשטרה לפתח את המערכת לניהול צווים, בתקופה בה חלה עלייה ניכרת בהיקף פעילותה בתחום האזנות הסתר, ובכך הניחה את אבן היסוד לניהול תקין של סמכויותיה בעידן דיגיטלי ולטיפול בנתוני העתק שמקורם בתהליכי העבודה בתחום זה.

עם זאת, מנתוני המשטרה על אודות סטטוס הבקשות להאזנת סתר ומליקויים שיפורטו בהמשך הדוח, ניתן ללמוד על פערים בתיעוד במערכת הממוחשבת לניהול צווים: (א) שיעור הצווים שהמשטרה מממשת בפועל גדול משיעור הצווים שסומנו במערכת ככאלו; (ב) קיימים פערים משמעותיים בתיעוד מימוש הבקשות להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים לעומת מימוש הבקשות להאזנת סתר לשמע; (ג) עולה 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.

המשטרה מסרה בתגובתה כי אכן בעבר היו פערים ברישום מימוש צווי האזנת הסתר לתקשורת בין מחשבים במערכת לניהול צווים, בפרט בדיווחים המועברים ליועמ"שית לממשלה, אולם היא פועלת לתיקון הפערים באמצעות שיפורים במערכת לניהול צווים וחיידוד ההנחיות והנהלים למערך הפרוס.

עוד מסרה המשטרה בתגובתה כי אין היא מחויבת על פי חוק לנהל את צווי האזנת הסתר במערכת לניהול צווים; כי מדובר בשיעור קטן מאוד של צווים שאינם ממומשים; כי בשונה ממימוש צווי האזנת סתר לשמע, המערכת אינה מתממשקת עם הכלים הטכנולוגיים המשמשים להאזנה לתקשורת בין מחשבים ולכן אינה מאפשרת הזנה אוטומטית של מימוש צווים אלו; וכי הציפייה שהמשטרה תזין את כלל הצווים באופן גורף אינה ריאלית ואינה מביאה בחשבון את מורכבות הפיתוח של המערכות הממוחשבות במשטרה. יוצא אפוא כי המשטרה סבורה כי ניהול תחום האזנות הסתר במערכת ממוחשבת אינו סטנדרט מחייב על פי דין, וכי היא רשאית להמשיך ולנהל מידע חלקי במערכת לניהול צווים לצד מסמכים פיזיים המוחזקים ביחידות השונות שבמחוזות.

המשטרה מטפלת בכל שנה באלפי צווי האזנת סתר, אלפי יעדי האזנה, אלפי עמדות האזנה, ומאות אלפי תוצרי האזנת סתר. לכן, היקף פעולות חקירה בתחום האזנות הסתר הכפיל את עצמו בשנים האחרונות, ובהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות אף הוא ילך ויגבר. חובתה של המשטרה לנהל את סמכויותיה ביעילות, במציאות שבה היא נדרשת לשלוט בכמויות אדירות של מידע, בתחום שהפעלתו מבוזרת למחוזות המשטרה השונים, ולאור ההישענות של המשטרה בפועל על המערכת לניהול צווים לצורך הכנת דיווחים לכנסת ישראל וליועצת המשפטית לממשלה בהם היא חבה מכוח חוק - כל אלו מעידים על הנחיצות של ניהול דיגיטלי תקין של תחום האזנות הסתר. בהתאם לתכליות אותן הציגה המשטרה בעת הקמת המערכת לניהול צווים, מומלץ, שהמשטרה תקפיד על רישום נתוני מימוש האזנות סתר במערכת לניהול צווים, תנהל את תחום האזנות הסתר ביעילות, תוך שמירה על מהימנות מאגר הנתונים המרכזי, על יכולת אחזור המידע

במהירות, על חובותיה לדווח על פעילותה לגורמי הממשל הרלוונטיים, ועל חובתה לציבור לשמור על מינהל תקין.

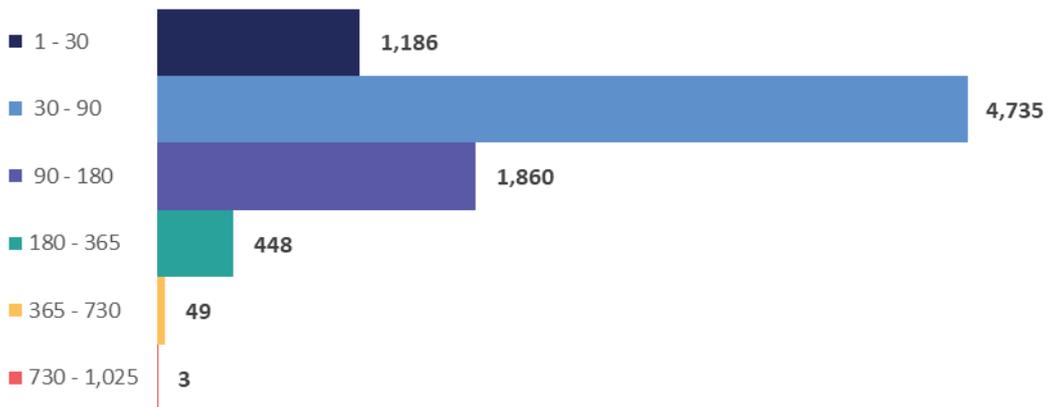
במסגרת בקרות שערכה המשטרה בשנת 2019, היא פעלה לאיתור מקרים שבהם נחתמו צווים בבית המשפט, אך אלו לא מומשו, והנחתה כי "קיימת חשיבות להימנע מהוצאת צווי האזנת סתר שלא לצורך ורק לאחר שבוצעה בדיקה דקדקנית לנחיצותם".

מומלץ כי המשטרה תבצע בקרות עיתיות ומעקב שוטף בנוגע לרישום מימוש הצווים כדי להמשיך את מגמת השיפור בתיעוד פעילותה במערכת לניהול צווים שעליה מסרה בתגובתה. כמו כן, מומלץ כי היא תמשיך בביצוע בקרות על המקרים שבהם צווי האזנת סתר לא מומשו כדי להפחית את שיעור הבקשות שאושרו על ידי בית המשפט אך לא מומשו.

יעדי ההאזנה ומשך ההאזנה המצטבר: בשנים 2019 - 2021 הכינה המשטרה בקשות בנוגע ל-9,425 יעדי האזנה שזהותם ידועה, ובנוגע ל-3,111 אנשים (לכל היותר) שזהותם לא הייתה ידועה במועד הכנת הבקשה⁷⁰. בסך הכול הוגשו בקשות להאזנה לכ-12,500 איש. בנוגע ליעדי ההאזנה שזהותם ידועה, אותר מידע על מימוש ההאזנה ל-8,281 מהם (88%)⁷¹.

לפי החוק, תקופת תוקפו של כל היתר או צו להאזנת סתר לא תעלה על שלושה חודשים בכל פעם⁷². משרד מבקר המדינה בחן את משך ההאזנה הרציפה ליעדי ההאזנה שזהותם ידועה בשלוש השנים הללו. בחינה זו מבוססת על ספירת צבר ההיתרים שהוצאו ליעד האזנה למשך תקופה רציפה. מהבדיקה עולה כי משך ההאזנה הרציפה החציוני לאותם יעדים היה 60 יום, ואילו משך ההאזנה הממוצע היה 63 יום. נמצא כי ההאזנה למרביתם התבצעה במשך תקופה רציפה אחת בלבד. להלן תרשים המפרט את פילוח יעדי ההאזנה המזוהים אשר אותר מידע על הפעלת האזנה להם, לפי המשך המצטבר של ההאזנה בימים.

תרשים 7: פילוח משך ההאזנה המצטבר ליעד ההאזנה (בימים), 2019 - 2021



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי משך ההאזנה המצטבר ל-57% מיעדי ההאזנה במהלך השנים שנבדקו היה 30 עד 90 ימי האזנה בפועל, ואילו משך ההאזנה המצטבר בפועל לכ-94% מיעדי ההאזנה לא עלה על

⁷⁰ **אנשים שזהותם אינה ידועה** - מדובר באנשים שבעת שהמשטרה הגישה את הבקשה הם היו אלמוניים, אך היא למשטרה מידע על מכשירי הקצה המשמשים אותם לביצוע פעילות פלילית, והדבר איפשר לה לבסס את נחיצות ההאזנה להם.

⁷¹ יודגש כי בחינת משך ההאזנה בפועל מתבססת אך ורק על מסמכי ב' שנרשמו ואותרו במערכת לניהול צווים (ראו להלן, בפרק בנושא "תיעוד חלקי של ההיערכות להתקנה ושל ביצועה").

⁷² סעיף 6 לחוק האזנת סתר.

שישה חודשים. עם זאת, משך ההאזנה לכ-500 יעדי האזנה (כ-6%) הצטבר בפועל מעל שישה חודשים.

משך הטיפול בבקשות ההאזנה: משרד מבקר המדינה בחן את משך הטיפול בשלבים העיקריים של התהליך להכנה, הגשה, אישור ומימוש של הבקשה להאזנת הסתר. מנתוני המערכת לניהול צווים של המשטרה עולה כי תהליך הכנת בקשות להאזנה מסוג שמע ועד למימוש ההאזנה אורך יומיים וחצי ואילו בנוגע לבקשות להאזנה לתקשורת בין מחשבים הוא נמשך יומיים-שלושה (חציוני).

סוגי ההיתרים: דרך המלך להפעלת האזנת סתר היא הגשת בקשה לקבלת צו שיפוטי מבית המשפט המוסמך לדון בבקשה. כמו כן, לפי הדין יש שני מסלולים נוספים להפעלת האזנת סתר: האזנה שאינה טעונה היתר⁷³ והאזנה על בסיס היתר מינהלי⁷⁴.

יש שני סוגים של היתרים מינהליים להאזנת סתר: היתר מפכ"ל להאזנה במקרים דחופים והיתר מינהלי הנחתם על ידי קצין בכיר.

בשנים 2019 - 2021 הכינה המשטרה 14,284 בקשות לצווי האזנת סתר מסוגים שונים. עולה כי באותן השנים חל גידול בשיעור הכנת הבקשות להאזנה לתקשורת בין מחשבים מתוך כלל הבקשות.

המשטרה מסרה כי הגידול בבקשות להאזנה לתקשורת בין מחשבים נובע משיפור יכולותיה להשתמש בכלים הטכנולוגיים מחד גיסא, ומהצורך להילחם בפשיעה הרוחמת את הטכנולוגיה לטובתה ונעשית ברבות השנים מתוחכמת יותר מאידך גיסא.

משרד מבקר המדינה בחן אילו היתרים וצווים קיימים במערכת לניהול הצווים. נמצא כי ככלל, במערכת לניהול צווים נכללים הצווים השיפוטיים. עוד נמצא כי לא נכללו במערכת נתונים על כל סוגי הבקשות וההיתרים להאזנות סתר שמבצעת המשטרה, שכן חסרו בה הנתונים על ההיתרים המינהליים, ועל האזנות שאינן טעונות היתר.

מבדיקת מבקר המדינה עולה כי נוסף על כ-14,000 הצווים השיפוטיים הפיקה המשטרה בשנת 2021, שלא באמצעות המערכת לניהול צווים, 14 היתרים מינהליים להאזנה לתקשורת בין מחשבים⁷⁵. זאת, משום שבשנת 2021, עם תחילת השימוש בהיתר מינהלי, לא הייתה אפשרות להזין את ההיתרים הללו במערכת לניהול צווים ולכן הם הוצאו ותועדו באופן ידני.

המשטרה מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת שהיא הזינה את כל ההיתרים המינהליים שאותרו למערכת לניהול צווים.

במערכת לניהול צווים מוזנות האזנות סתר הטעונות צו שיפוטי. יחד עם זאת, קיימות האזנות שאינן טעונות היתר (כגון, האזנה ברשות הרבים). ואולם, נמצא כי, אין אינדיקציה בת פיקוח לעצם קיומה של האזנת סתר שאינה טעונה היתר והיקף ביצוע האזנות הסתר שאינן טעונות

⁷³ לפי חוק האזנת סתר, יש חמישה סוגים של האזנות סתר שאינן טעונות היתר מבית המשפט, ובהם: האזנה לשיחה המתקיימת ברשות הרבים, בתנאים שפורטו בחוק; רשות הרבים מוגדרת כמקום שאדם סביר יכול היה לצפות ששיחותיו יישמעו בה ללא הסכמתו. לפי חוות דעת של משרד המשפטים, שיחה במקום ציבורי פירושה שהמושוחחים נמצאים יחד באותו מקום ציבורי או מקום שבו אדם מנהל שיחה מתוך ידיעה שגם אחרים מצויים במקום ולפיכך יישמעו דבריו ללא הסכמתו. ראו לעניין זה, בין היתר, **דוח לבנת משיח**, עמ' 16. ראו סעיף 8 לחוק האזנת סתר המפרט סוגים נוספים של האזנות שאינן טעונות היתר למשל, האזנה לשיחה שמתקיימת באמצעי תקשורת של צה"ל או של המשטרה.

⁷⁴ **היתר מינהלי** - אישור שמוציאה רשות מנהלית בדבר סמכותה לבצע פעולה של האזנת סתר. זאת להבדיל מצו שיפוטי, שהוא הוראה מחייבת לביצוע פעולה שמוציאה הרשות השופטת לבקשת הרשות המינהלית.

⁷⁵ יודגש כי הניתוחים המפורטים בדוח זה בתחום האזנות סתר מבוססים על המערכת לניהול צווים. התייחסות להיתרים המינהליים שהופקו ידנית במהלך התקופה תיעשה בנפרד ובמפורש.

היתר לא נאמד באמצעות מערכת זו. יצוין כי, בהתאם לדין, אין חובה לדווח על האזנות מסוג זה לכנסת או ליועמ"שית לממשלה.

המשטרה מסרה כי לאחרונה החליט פיקוד חטיבת המודיעין כי האזנת סתר שאינה טעונה היתר תנוהל במערכת מודיעין נפרדת של חטיבה זו.

מומלץ כי המשטרה תרכז את הנתונים על האזנות סתר שאינן טעונות היתר במערכת ייעודית. ריכוז המידע על ההרשאה החוקית לבצע האזנות סתר יאפשר בקרה פנים משטרית על ההרשאה החוקית לבצע האזנה. זו נדרשת בשים לב לכך שהתוצרים שיופקו מהאזנת סתר מסוג זה עשויים להיות חלק בלתי נפרד מחומרי החקירה. אי-הזנת המידע על אודות האזנת סתר שאינה טעונה היתר מקשה על איתור עקבי של חומרי חקירה קריטיים ופוגעת בשלמות הצהרת המשטרה כי מלאכת איתור חומרי החקירה הסתיימה ולא אותרו חומרי חקירה שעשויים לשמש להגנת נאשם.

א. בדיקות היתכנות להפעלת האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים

להבדיל מבקשות להאזנת סתר לשמע, ביצוע האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים מצריך בדיקות מקדימות של המשטרה, שמטרתן להעריך את ההסתברות להצלחת האזנת הסתר המבוקשת ולבחור מתווה לביצועה (להלן - בדיקת היתכנות). בדיקת היתכנות כוללת, בין היתר, ניתוח של הסיכונים לחשיפת הכלי הטכנולוגי במהלך הפעילות וכן בדיקה טכנולוגית הנוגעת לסיכויי הצלחת הפעלת האזנת הסתר בהתאם לסוג האמצעי המואזן. בדיקת היתכנות עשויה לכלול בחינה של מקום או אתר להצבת כלי ההקלטה או בדיקה טכנולוגית של היתכנות השימוש בכלים.

בדיקת היתכנות היא השלב הראשון שמבצעת המשטרה לצורך שימוש בכלים טכנולוגיים. לאחריה מתבצע שלב ההכנה להתקנה, שכולל כתיבת מסמכי היערכות לביצוע האזנה והכנת בקשות להיתרים.

לצורך ביצוע בדיקת היתכנות המשטרה מבצעת שש פעולות שונות: שתי פעולות מתבססות על סמכויות המשטרה לפי פקודת המשטרה; שתי פעולות מבוצעות מכוח חוק נתוני תקשורת; ושתי פעולות נוספות דורשות שימוש בכלי מבצעי ובמתווה התקנה, המחייב את המכשיר הנבדק לשלוח לכלי המבצעי פלט נתונים הנוגעים למכשיר. כלומר, בשתי הפעולות האחרונות בדיקת היתכנות כוללת תקשורת בין מחשבים - מידע שהופק בשרתים מטעם המשטרה נשלח למכשיר הקצה נמסר כקלט ובעקבותיו מופק מידע במכשיר הקצה הנשלח כפלט ממנו בחזרה לשרתים מטעם המשטרה ונקלט על ידם.

יצוין כי ניתוח סוגי הפעולות ואיתור מאפייני פעולתן מבוסס על מסמכי המשטרה, ובין היתר מסמכים שמקורם בספקי הכלים הטכנולוגיים החל בשנת 2015 ונהלים.

יוצא אפוא כי שתי פעולות של בדיקת היתכנות דרשו החזקת צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים; פעולה אחת דרשה החזקת צו נתוני תקשורת בכל מצב; ופעולה אחת דרשה החזקת צו נתוני תקשורת במקרים מסוימים בהתאם לטיב הפעולה. להלן התייחסות המשטרה לפעולות אלו:

(1) בנוגע לשתי הפעולות הדורשות החזקת צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים: לאחר פניית מבקר המדינה בנושא מסרה המשטרה כי בשנת 2021 היא הפסיקה לבצע את אחת הפעולות לביצוע בדיקת היתכנות שדרשה שימוש בכלי טכנולוגי שכן אותו כלי הגיע לתום חייו הטכנולוגיים. עוד היא מסרה כי בדעיבד נמצא כי הפעולה האמורה מקיימת שיחה כמשמעותה בחוק האזנת סתר ולכן זו חייבה הוצאת צו שיפוטי בטרם ביצועה. עוד התברר על ידה כי צווים כאלה הוצאו רק בחלק מהתקופה בה בוצעה פעולה זו, ונכון למסירת

תשובתה, ביוני 2024, לא ניתן לשחזר את התקופה בה התרחשו אירועים אלה. עוד מסרה כי לעמדתה, הפעולה הנוספת שדרשה שימוש בכלי טכנולוגי מתבצעת באמצעות פעולה שאינה מוגדרת כהאזנת סתר על פי חוק.

משרד מבקר המדינה בחן את טענות המשטרה באשר לאי נחיצות הוצאת צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים תוך שימוש בכלי טכנולוגי מסוים ומצא כי בניגוד לעמדת המשטרה, פעולה זו קיימה שיחה לפי חוק האזנת סתר. לפיכך יש שתי פעולות בהן המשטרה נדרשה להחזיק בצו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים.

המשטרה מסרה מסמך מספק של כלי טכנולוגי שהוכן בעקבות בקשת המשטרה בינואר 2025 וממנו עולה הפעולה הנוספת שלא הופסקה מתבצעת באמצעות פעולה שאינה מוגדרת כהאזנת סתר על פי חוק.

יצוין כי התייחסות הספק לגבי הכלי הטכנולוגי מינואר 2025 משקפת מצב דברים שונה מאשר מה שהיה נהוג בשנת 2015 כעולה ממסמכי החברה שהוחזקו על ידי המשטרה.

(2) בנוגע לשתי הפעולות הדורשות החזקת צו נתוני תקשורת: לאחר שיח מול צוות הביקורת בדצמבר 2024, בפברואר ובאפריל 2025 המשטרה מסרה שהיא מסכימה שנדרש להחזיק צו נתוני תקשורת ביחס לשתי הפעולות. עוד היא מסרה כי יש מקרים בהם תיחדש החזקה של צווים נוספים במקביל.

משרד מבקר המדינה מצא כי המשטרה חייבת להחזיק מכוח חוק צו נתוני תקשורת בעת ביצוע שתי פעולות במסגרת בדיקת ההיתכנות.

בעקבות הממצאים האמורים בדבר נחיצות החזקה בצווים בעת ביצוע בדיקות היתכנות, משרד מבקר המדינה דגם 31 בדיקות היתכנות מתוך יומני המבצעים של המשטרה. בבדיקה נבחנו יומני המבצעים של המשטרה שהכינו המפעילים בזמן אמת. כמו כן, נבדקה המערכת לניהול צווים, ואותרו צווים שנוגעים במישרין למכשירי הקצה שעליהם בוצעו בדיקות היתכנות⁷⁶.

המשטרה בתשובתה העבירה התייחסות פרטנית לכל אחד מהמקרים, וציינה כי לעמדתה לאחר בחינת 31 המקרים - רק במקרה אחד היא נדרשה להחזיק בצו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים. משרד מבקר המדינה בחן את טענות המשטרה. בין היתר, נמצא: בשלושה מקרים המשטרה טענה כי לא בוצעה פעולה מסוימת, אבל, אין ביסוס לטענה זו משום שצוות הביקורת מצא במסמכי המשטרה כי במקרים אלו, הפעולה נרשמה על ידי המפעיל בזמן אמת ביומני המבצעים; במקרה אחד נוסף לא פורטו ביומן המבצעים הפעולות שבוצעו במסגרת בדיקת ההיתכנות, וגם המשטרה לא מצאה מידע בעניין זה. לפיכך, משרד מבקר המדינה מצא כי לא ניתן לקבוע אילו פעולות בוצעו, אם נדרש היה להחזיק בצו בעת ביצוע הבדיקה, ואם כן - מאיזה סוג.

להלן יוצג פילוח של מקרים שבהם בוצעו בדיקות ההיתכנות לפי סוג הצו שבו החזיקה המשטרה בזמן ביצוע הבדיקה ובהתאם לשאלה האם המשטרה נדרשה להחזיק צו באותה העת:

מתוך יומני המבצעים נדגמו 108 יעדים באופן אקראי ובנוגע ל-31 מהם נמצא כי בוצעה כלפיהם בדיקת ההיתכנות. דגימה זו אינה דגימה מייצגת.

לוח 2: מספר המקרים שבהם בוצעו בדיקות ההיתכנות וסוגי הצווים שבהם החזיקה המשטרה בעת הבדיקה, לפי דגימת משרד מבקר המדינה

מספר המקרים	סוג הצו שבו החזיקה המשטרה בעת ביצוע בדיקת ההיתכנות	סוג הצו הנדרש בהתאם לסוג הפעולה
2	צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים	צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים
5	צו האזנת סתר לשמע	
7	ללא צו	
1	צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים	לא נדרש צו
8	צו האזנת סתר לשמע	
3	צו נתוני תקשורת	
4	ללא צו	
1	צו האזנת סתר לשמע	לא ידוע
31	סך הכול	

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי כאשר ביצעה המשטרה בדיקות היתכנות לביצוע האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים בשנים 2019 - 2021 היא נהגה להשתמש בכלים טכנולוגיים המיועדים לביצוע האזנת סתר. אחד מהכלים הללו מקיים בעת ביצוע בדיקת ההיתכנות פעולה המהווה האזנת סתר המצריכה החזקת צו האזנת סתר כדין בטרם ביצועה, ובלא שהיה בידי המשטרה צו שכזה. פרקטיקה זו, לפיה בדיקת ההיתכנות מתבצעת ללא צו מסוג כלשהו, אף הייתה מעוגנת בנהלי המשטרה. משרד מבקר המדינה ערך דגימה אקראית של 31 בדיקות היתכנות ומצא כי 13 מהן היו לא תקינות: המשטרה ביצעה 12 האזנות סתר בלא שהחזיקה צו מתאים להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים (39%), ובמקרה אחד אין המשטרה יודעת אילו פעולות בוצעו בבדיקת ההיתכנות ולפיכך לא ניתן לקבוע אם נדרש היה להחזיק צו בעת ביצוע בדיקת ההיתכנות. עוד יוער כי המשטרה מסרה בתשובתה מיוני 2024 כי היא ביצעה את אחת מהפעולות לבדיקת ההיתכנות שהתבצעה תוך שימוש בכלי טכנולוגי מסוים, במשך תקופה, ללא יכולת שחזור האירועים וללא החזקת צו האזנה לתקשורת בין מחשבים. פעולה זו, שהמשטרה לא מסרה פרטים למשרד מבקר המדינה על טיבה והיקפה, היא פעולה אסורה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא פועלת לעיגון הליך בדיקת ההיתכנות המבוצע על ידי מפעילים בהנחיות. כמו כן, היא מסרה למבקר המדינה את נוסחי ההנחיות האמורות.

עוד נמצא כי גם בהנחיות העדכניות שהכינה המשטרה אין אזכור לצורך בהוצאת הצווים הנדרשים לפני ביצוע בדיקות ההיתכנות בהתאם לכל סוג בדיקה. עוד עולה כי יש סוגי בדיקות היתכנות שמבוצעות על ידי המשטרה אך לא מוזכרות בהנחיות הללו.

מסקירה של הנחיה שהכינה המשטרה בינואר 2024 בנושא הפעלת כלי טכנולוגי מסוים נרשם כי ניתן לבצע פעולה מסוימת הנוגעת לנתוני תקשורת אך לא צוין בהנחיה כי נדרש להחזיק לשם כך צו. למעשה, אזכור נחיצות הצו מופיע רק לאחר סיום ביצוע בדיקת ההיתכנות.

המשטרה מסרה בהתייחסותה מפברואר 2025 כי בדיקות ההיתכנות שמופיעות בהנחיות הללו הן רק אלו שבאחריות מפעילי הכלים, ובדיקות היתכנות שלא מבוצעות על ידם לא יופיעו שם. בבדיקות היתכנות שבאחריות המפיקים הפעולה מתבצעת על ידי מפיק לאחר שהוא מחזיק בצו מתאים והדבר ייקבע בהנחיה נוספת בנושא.

נמצא כי בניגוד לטענות המשטרה, ההנחיה האמורה, שעדיין לא אושרה והופצה נכון לינואר 2025, לא כוללת התייחסות לסוגי בדיקות ההיתכנות הרלוונטיות ואילו צווים נדרש להחזיק

בכל אחת משיטות הבדיקה. כמו כן, ההנחיה למפעיל אינה מפנה אותו להנחיה שבאחריות המפיק.

יוצא אפוא כי תשתית ההנחיות שעליה עמלה המשטרה במהלך תקופת הביקורת הייתה חלקית: התשתית לא כללה פירוט של כל סוגי בדיקות ההיתכנות והגורם האחראי להן; היא לא סנכרנה בין הנחיות למפעילים לבין הנחיות למפיקים; היא לא הפנתה את מפעילי הכלים והמפיקים לנהלים המשלימים; והיא לא כללה התייחסות לחובת החזקת צוויים בהתאם לסוג בדיקת ההיתכנות המבוקשת בהנחיות אליהן הפנתה. משכך, תשתית הנהלים של המשטרה למפעילים ולמפיקים לא נתנה לשוטרים הוראות ברורות ומלאות.

לנוכח העובדה כי בחלק מהפעולות לביצוע בדיקת ההיתכנות המשטרה ביצעה פעולה הכוללת תקשורת בין מחשבים, על המשטרה לבצע בדיקות ההיתכנות המקיימות שיחה כהגדרתה בחוק האזנת סתר רק לאחר קבלת צו שיפוטי או היתר כדין. כמו כן, עליה לוודא כי בדיקות ההיתכנות המתבצעות לפי חוק נתוני תקשורת נעשות בעודה מחזיקה בהיתר כדין במקרים המתאימים. על המשטרה לעגן את הדרישה להחזקת צוויים לפני בדיקות ההיתכנות בנהליה ולסנכרן בין ההנחיות כך שבכל אחת מהנחיותיה יוזכרו סוגי הבדיקות הקיימות, הגורם האחראי להן והצוויים שצריך להחזיק בכל אחת מפעולות בדיקת ההיתכנות.

ב. פירוט שלושת נדבכי היסוד בבקשה: עילת ההאזנה, יעד ההאזנה ורישום העבירות

לפי הדין, הפעלת האזנת סתר דורשת גיבוש צורך ענייני לשימוש בכלי זה. ראשית, יש לקבוע אם מתקיימת אחת מעילות הבקשה לצו האזנת סתר⁷⁷ - גילוי, חקירה או מניעה של עבירת פשע⁷⁸; גילוי או תפיסה של מבצע עבירת פשע; וחקירה לצורכי חילוט רכוש הקשור בעבירת פשע. על סמך עילת ההאזנה ניתן לקבוע, הלכה למעשה, אם יש צורך ענייני בהאזנת הסתר. כמו כן, בחירת עילת ההאזנה משפיעה על אופן רישום העבירות הרלוונטיות לבקשה וכן על קביעת יעדי ההאזנה.

יוצא אפוא כי יש שלושה נדבכי יסוד לבקשה בעלי זיקה שאינה ניתנת לניתוק: עילת ההאזנה, יעדי ההאזנה ורישום העבירות שבהן עוסקת הבקשה. בחינה של מכלול הנדבכים הללו ושל הזיקה ביניהם נדרשת לצורך קבלת החלטה בדבר תכליתה של האזנת הסתר, נחיצותה והאפקטיביות שלה.

נוסף על כך, לפי הדין, יש לוודא שהבקשה לצו האזנת סתר נשענת על תשתית מבוססת, דהיינו על נתונים אמין ומהותיים שנאספו, הנוגעים לעניין⁷⁹. לפי נוהלי המשטרה ותקנות בקשה להיתר האזנה⁸⁰ אלה הם השיקולים לגיבוש הצורך בהאזנת הסתר: חומרת העבירה, ביסוס מספק של ראיות לחשד שבוצעה עבירה, הסיכוי לאיסוף ראיות באמצעות האזנת הסתר והקשר בין יעד ההאזנה (האדם המואזן) לעבירה.

יצוין כי הכנת בקשה להאזנת סתר דורשת מהשוטר למלא טופס מקוון במערכת לניהול צוויים, שבאמצעותה ניתן להפיק את הבקשה, ובכלל זה עליו למלא פרטים באמצעות המערכת, כגון, עילת האזנה, יעדי ההאזנה, העבירות המיוחסות להם, וכיו"ב. נוסף על הבקשה לצו, המערכת הממוחשבת מפיקה את מסמך נימוקי הבקשה⁸¹ המצורף לבקשה ומפרט את הראיות המינהליות המבססות אותה.

סעיף 6(א) לחוק האזנת סתר.

⁷⁷ **עבירת פשע** - עבירה שנקבע לה עונש (מרבי) חמור ממאסר לתקופה של שלוש שנים. ראו סעיף 24 לחוק העונשין. בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת (פורסם במאגר ממוחשב).

⁷⁹ טופס 1 לתקנות האזנת סתר (בקשה להיתר האזנה), התשס"ז-2007, לפי תקנה 2(א) לתקנות, המפנה להוצאת בקשה להיתר האזנת סתר מכוח סעיף 6 לחוק האזנת סתר.

⁸⁰ **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

77

78

79

80

81

(1) רישום עילת ההאזנה

כאשר עילת ההאזנה היא גילוי או תפיסה של העברייין, נדרש שהבקשה להאזנת סתר תתמקד בעבירה העיקרית שביצע העברייין, אף אם התבצעו עבירות נלוות נוספות במסגרת הפרשייה. כאשר עילת ההאזנה היא חקירה, מניעה או גילוי של עבירות וכן חילוט רכוש הקשור בעבירת פשע, נדרש שהבקשה תתמקד בעבירה הקונקרטיית שאותה מבקשים לגלות - בין שמדובר בעבירה העיקרית בפרשייה שאותה ביצע העברייין ובין שמדובר בעבירה נלווית בפרשייה. מיקוד הבקשה באמצעות קביעת עילת האזנה יחידה, ככל הניתן - נדרש לשם הפחתת הפגיעה בפרטיות מחד גיסא⁸², ושיפור בחינת אפקטיביות האזנת הסתר מאידך גיסא⁸³. יודגש כי מיקוד הבקשה בעילה יחידה אינו משפיע על חובת המשטרה לפרט בנימוקי הבקשה את תמונת העבירות המלאה.

בשנים 2019 - 2021 הכינה המשטרה כ-14,000 בקשות לצווי האזנת סתר. בתרשים שלהלן מפורט מספר הבקשות בפילוח לפי עילות הבקשה לצו:

בביצוע ההאזנה מול הפגיעה הצפויה ביעד ההאזנה וסביבתו. מסמך זה מצורף לבקשה המוגשת במעמד צד אחד, ולאחר הגשת כתב אישום נבחנת הטלת חיסיון על כולו או על חלקו.

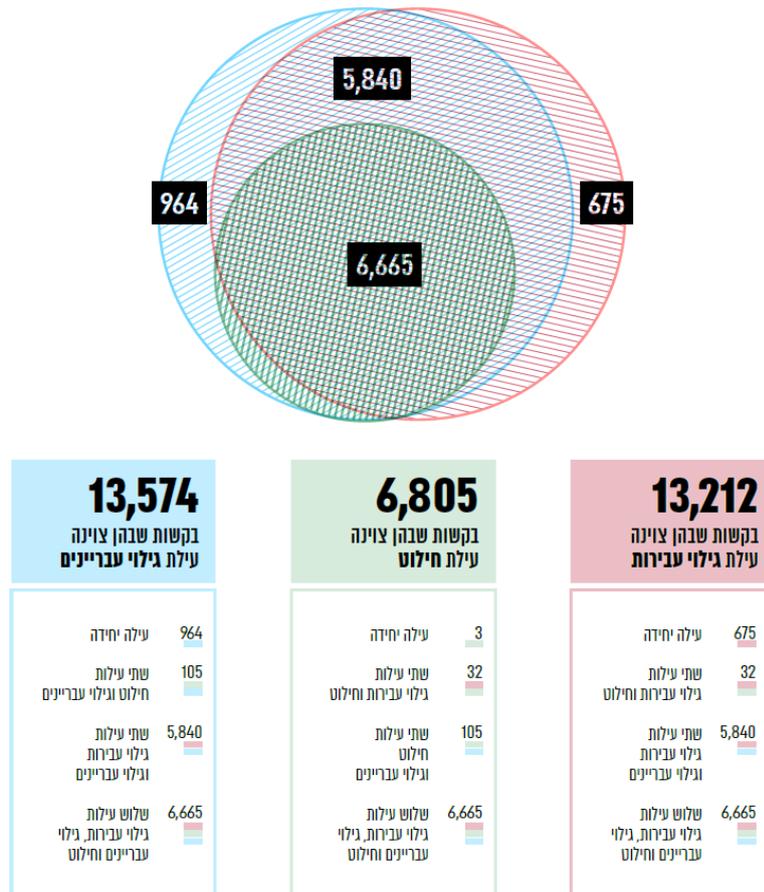
ראו לעניין זה **דוח מבקר המדינה משנת 2004**, עמ' 297.

אחת ממוסכמות היסוד בתורת המודיעין של המשטרה היא כי בחירה נכונה של כלי לאיסוף מודיעין תורמת תרומה מכרעת ליעילות הכיסוי המודיעיני. הבחירה מתבססת על כמה שיקולים, ובהם המשאבים העומדים לרשות המשטרה. לפיכך, המשטרה חייבת לבחון את הדרכים לניצול יעיל וחסכוני של המשאבים הקיימים ואת הצורך להימנע משימוש באמצעים יקרים שלא לצורך או להימנע משימוש באמצעים כפולים לאותה המטרה. בשנת 2005 עמד צוות לבנת משיח על החשיבות שבמידת אפקטיביות השימוש בהאזנת הסתר. היעילות נבחנה בדיעבד ומטרת בחינתה, לדברי הצוות, היא להבטיח שימוש מושכל במשאבי המשטרה. ראו לעניין זה **דוח לבנת משיח**, עמ' 23.

82

83

תרשים 8 : מספר הבקשות לצווי האזנת סתר בפילוח לפי עילת ההאזנה,
2021 - 2019



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי המשטרה נוהגת לציין ברוב המכריע של הבקשות (12,642 שהן 89% מסך כל הבקשות)⁸⁴ 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 יחידה⁸⁵. יוצא אפוא כי המשטרה אינה מציינת באופן ממוקד את העילה שלשמה נדרשת האזנת הסתר - גילוי עבירות או גילוי עבריינים או חילוט. אי-ציון ממוקד של עילת ההאזנה, מקשה על הגורם המאשר לבחון את נחיצות ההאזנה ואת יעילותה. יתרה מזו, מיקוד כל אחת מהבקשות בעילה הספציפית הנוגעת לה תסייע בניתוח מדדי הביצועים בתחום האזנות הסתר, ובין היתר תאפשר לבדוק אם איסוף הראיות באמצעות האזנת הסתר צלח בהתאם לעילת ההאזנה שהתבקשה. דפוס התנהלות זה הופך את הליך מילוי הבקשה לתהליך טכני, אף שמדובר בהליך מהותי ורגיש.

המשטרה מסרה בתגובתה כי אין הגבלה בחוק על מספר העילות שניתן לציין בבקשה, וכי הנחיצות הקונקרטית בהאזנה מפורטת בבקשה, וכי חלה חזקה על תקינות הבקשה מעצם אישורה על ידי בית המשפט. עוד היא ציינה כי כאשר מוגשת בקשה להאזנת סתר בראשית

⁸⁴ 12,642 (89%) מתוך 14,284 בקשות.

⁸⁵ 3 בקשות חילוט, 675 בקשות לגילוי עבירות ו-964 בקשות לגילוי עבריינים. בסך הכול: 1,642 (11%) מתוך 14,284 בקשות.

החקירה, קשה למשטרה להפריד ולמקד את העילות, וכי הדרישה להפרדה היא מלאכותית. למשל, בשלב שבו חשוד בביצוע עבירה נמצא בבריחה לא נעצרת החקירה, ולצד משימתה של המשטרה לפענוח העבירה מוטלת עליה גם משימת איתורו של החשוד.

יש חשיבות למיקוד הבקשות, ככל האפשר, בראשיתה של החקירה גם בשלבים בהם החקירה לוטה בערפל. עם התקדמות החקירה, הגשת בקשות להארכת האזנת הסתר והתמשכות ביצוע ההאזנות בפועל, נדרשת המשטרה להצדיק את הפגיעה המצטברת והמתמשכת בפרטיות הנובעת מהגשת הבקשות להארכת הצווים ביתר שאת, ומשכך עליה למקד את הצורך לשמו נדרשת ההאזנה - כלומר, עילת ההאזנה. מוצע כי המשטרה תגדיר בנהליה את המאפיינים הייחודיים של כל אחת מעילות ההאזנה המצוינות בבקשה וכן תכלול בנהלים אלה דרישה להקפיד על בחירת עילה יחידה בבקשה, למעט במקרים חריגים בהם תיבחר עילה מרכזית אחת והעילות הנוספות יהיו עילות משנה.

(2) רישום העבירות

בהתאם לתקנות בקשה להיתר האזנה, להמלצות צוותים ממשלתיים ולהמלצות שהובאו בדוחות מבקר המדינה, יש לציין בבקשה את כל העבירות (העבירה העיקרית או העבירה הנלווית)⁸⁶ שיש להן זיקה לבקשה ואין להתייחס לעבירות המיוחסות לגורמים שבהם עוסקת הבקשה בלשון כללית או בלשון שאינה מפורשת.⁸⁷

המלצות אלו עוגנו בנוהלי המשטרה, ולפיהם על היחידה המזמינה את האזנת הסתר לפרט בבקשתה את השיקולים שעל בסיסם גובש הצורך בביצוע ההאזנה.

לאופן רישום העבירות חשיבות רבה, מכמה טעמים: (א) לאחר שאושרה האזנת הסתר, תוצריה קבילים כראיה בהליך הפלילי להוכחת כל עבירה, גם עבירות שאינן פשע ואין להן זיקה למטרה הראשונית שלשמה אושרה ההאזנה, בהתאם למגבלות החוק⁸⁸; (ב) כלל תוצרי ההאזנה עשויים לשמש ראיות מינהליות (מודיעיניות); (ג) כדי לאזן בין הפגיעה בזכויות יעד ההאזנה לבין חומרת העבירה נדרש להבהיר את הזיקה בין העבירה לבין יעדי ההאזנה בהתאם למעמדם (המבצע העיקרי, שותף עקיף, קורבן, קטיף וכיו"ב) ולמקד את הבקשה.⁸⁹

המשטרה נוהגת לציין בבקשותיה את כלל העבירות שבוצעו במסגרת האירוע הפלילי שבעניינו מתבקשת האזנת הסתר. כמו כן, היא נוהגת להבחין בין העבירה העיקרית המיוחסת לגורם שבו עוסק הצו ומופיעה בראש טופס הבקשה לבין עבירות אחרות שאינן בהכרח מסוג פשע ולא מפורטות בצו אלא במסמך נימוקי הבקשה המצורף לבקשה.

⁸⁶ **העבירה העיקרית** - העבירה שלשמה בוצעו הפעולות הפליליות של העבריין, לרבות העבירה החמורה ביותר, אם מדובר בסדרה של עבירות אשר בוצעו באותה מסכת. **העבירה הנלווית** - עבירה המשמשת אמצעי עזר לביצוע העבירה העיקרית, למשל: **עבירות שיבוש** - כמפורט בסעיפים שלהלן בחוק העונשין, למשל סעיף 244 (שיבוש מהלכי משפט - עוון), סעיף 245 (הדחה בחקירה - פשע), סעיף 258 (סיוע לבריחה - פשע), סעיפים 260-261 (סיוע לאחר מעשה למי שאינו בן זוג או קרוב משפחה מדרגה ראשונה - עוון), וסעיף 262 (אי-מניעת פשע - עוון). יודגש כי לא ניתן לייחס עבירת סיוע לאחר מעשה לכל אדם; **עבירות הכנה וקשר** - כמפורט בסעיפים שלהלן בחוק העונשין, למשל סעיף 497 (הכנת עבירה בחומרים מסוכנים - עוון), סעיף 498 (מתן אמצעים לביצוע פשע - עוון), סעיף 499 (קשירת קשר לביצוע פשע מחוץ לישראל - פשע), סעיף 500 (קשירת קשר למעשים אחרים - עוון).

⁸⁷ תקנה 2(א) לתקנות האזנת סתר (בקשה להיתר האזנה), התשס"ז-2007; וטופס 1 בתוספת לתקנות. כמו כן, צוות לבנת משיח המליץ למשטרה לעגן את השיקולים הנדרשים לקבלת החלטה בדבר הגשת בקשה להאזנת סתר ולתעדה בנימוקי הבקשה. ראו: **דוח לבנת משיח**, עמ' 7-8. יש מקרים חריגים שבהם החשוד מעורב בארגון פשיעה שפעילותה מגוונת וקשה לצפות במועד הגשת הבקשה את היקף העבירות המלא שלו. במקרים אלו ניתן לרשום עבירות כלליות. עם זאת, המשטרה נדרשת לנמק בבקשה את הטעמים לרישום שכזה.

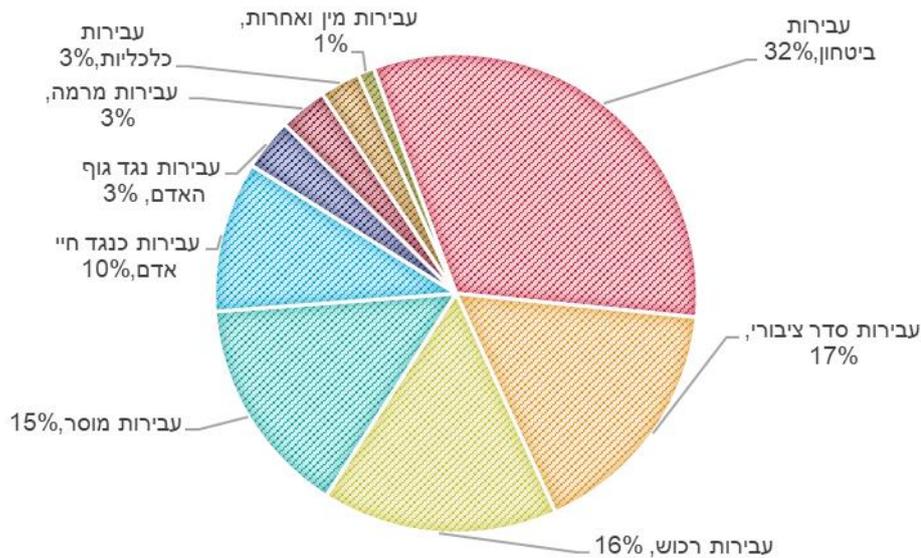
סעיף 13(ג) לחוק האזנת סתר.

⁸⁸ תקנה 2(א) לתקנות האזנת סתר (בקשה להיתר האזנה), התשס"ז-2007, וטופס 1 בתוספת לתקנות, וכן **דוח לבנת משיח**, עמ' 7-8; חוות דעת מבקר המדינה משנת 2010, עמ' 15; **דוח מבקר המדינה משנת 2004**, עמ' 281.

⁸⁹

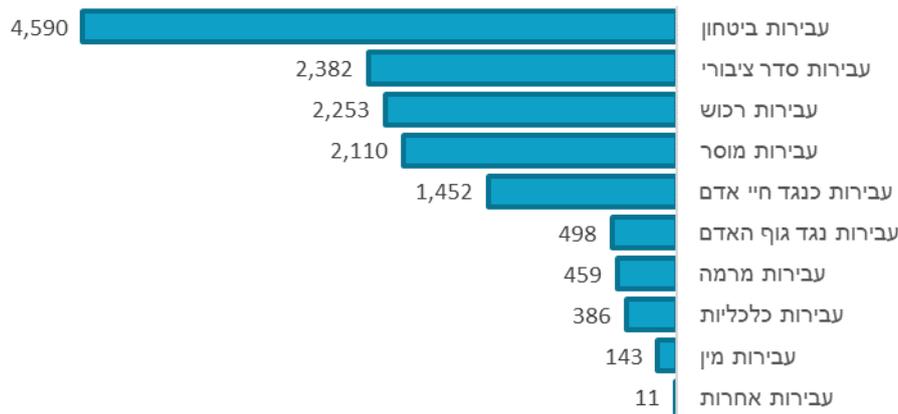
משרד מבקר המדינה מייין את הבקשות להאזנות סתר שהכינה המשטרה בשנים 2019 - 2021 לפי שכיחות העבירה העיקרית המפורטת בבקשה ולפי סוג הבקשה שהוכנה: בקשה להאזנת סתר לשמע או לתקשורת בין מחשבים. לשם הנוחות, העבירות העיקריות קובצו לקבוצות עבירה סטטיסטיות⁹⁰. להלן תרשימים המציגים נתונים אלו:

תרשימים 9 ו-10: שיעורן ומספרן של הבקשות לצווי האזנת סתר לפי שכיחות קבוצת העבירה העיקרית שצוינה בבקשה, 2019 - 2021⁹¹



⁹⁰ **קבוצת עבירה סטטיסטית** - קבוצה שבה מקובצות כמה עבירות בעלות מאפיינים משותפים כדי להקל את ביצוע הניתוח הסטטיסטי של תופעות פשיעה. זאת לנוכח היעדר הגדרה לאומית או בין-לאומית אחידה לתופעות הפשיעה השונות. קבוצת העבירה הסטטיסטית בדוח זה נקבעה בהתאם לסיווג שבוצעה המשטרה במאגרי הנתונים הנמצאים בחזקתה ולפיהם היא מכינה את השנתונים הסטטיסטיים שלה. ראו לעניין זה משטרת ישראל, **השנתון הסטטיסטי לשנת 2021** (2022).

⁹¹ **עבירות ביטחון** - כוללות בין היתר עבירות אמל"ח, עבירות מרד, הסתה והסתננות. דירוג חומרת העבירה - 1; **עבירות סדר ציבורי** - כוללות בין היתר תקיפה והכשלה של שוטר, קטטות, איומים ושוחד. דירוג חומרת העבירה - 2; **עבירות רכוש** - כוללות בין היתר שוד, התפרצות, גניבה והצתה. דירוג חומרת העבירה - 7; **עבירות מוסר** - כוללות בין היתר עבירות סרסרות ושידול למעשי זנות, שימוש וסחר בסמים. דירוג חומרת העבירה - 6; **עבירות כנגד חיי אדם** - כוללות בין היתר עבירות רצח, ניסיון לרצח, הריגה וגרימת מוות ברשלנות. דירוג חומרת העבירה - 3; **עבירות נגד גוף האדם** - כוללות בין היתר עבירות חבלה גופנית חמורה ותקיפה. דירוג חומרת העבירה - 4; **עבירות מרמה** - כוללות בין היתר עבירות זיוף, מרמה ועושק. דירוג חומרת העבירה - 8; **עבירות כלכליות** - כוללות בין היתר עבירות הקשורות בפיקוח כלכלי ובקניין רוחני ועבירות פיסקליות. דירוג חומרת העבירה - 9; **עבירות מין** - כוללות בין היתר עבירות אינוס, מעשה מגונה והטרדה מינית. דירוג חומרת העבירה - 5. חומרת העבירות נקבע בהתאם למפתח חומרת העבירות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן התרשימים עולה כי קבוצות העבירות שבעניינן נעשה השימוש השכיח ביותר בהאזנות סתר הן קבוצת העבירות בתחום הביטחון וקבוצת העבירות בתחום הסדר הציבורי (4,590 מקרים בקשות להאזנת סתר שבהן העבירה העיקרית היא עבירת ביטחון שהן 32% מתוך סך הבקשות ו-2,382 בקשות שבהן העבירה העיקרית היא עבירה מתחום הסדר הציבורי שהן 17% מתוך סך האזנות הסתר). עוד עולה כי בקבוצות העבירות הללו גם נעשה השימוש הרב ביותר בבקשות להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים. כמו כן, קבוצות העבירות שבהן השימוש בהאזנות סתר לתקשורת בין מחשבים גדול יחסית מהשימוש בהאזנת סתר לשמע הן קבוצות עבירות המין, המרמה והעבירות הכלכליות.

בהמשך יעסוק הדוח בזיקה בין נדבך רישום העבירות לבין שני הנדבכים הנוספים - עילת ההאזנה ויעד ההאזנה.

(3) רישום יעד ההאזנה

לפי הדין, בהיתר האזנת סתר יצוין תיאור זהותו של יעד ההאזנה, דהיינו האדם אשר ההאזנה לשיחותיו הותרה. יעד האזנה עשוי להיות חשוד בביצוע העבירה בפרשייה המפורטת בבקשה או גורם מעורב בפרשייה⁹².

הבקשה לצו היא המסמך הרשמי המבסס את סמכות המשטרה לבצע האזנת סתר, ולכן יש לנסח בקפידה, בדייקנות ובהתאם לדרישות הדין⁹³. זהות יעד ההאזנה היא פרט יסודי ובסיסי, ולכן אם היא ידועה מראש יש לציין בבקשה לצו⁹⁴. הדברים מקבלים משנה תוקף לנוכח העובדה שבית המשפט מאשר את הבקשה ונותן את הצו על גבי טופס הבקשה

⁹² **מעורב** - אדם הקשור לעבירה או שעשויים להיות לו מידע, מסמכים או חפצים הנוגעים לעבירה והוא אינו חשוד בביצועה. בענייננו - הוא אינו קורבן או חשוד בביצוע עבירה כמבצע עיקרי או כשותף עקיף.

⁹³ מטבע הדברים, מסמך רשמי יש לנסח בקפידה, בדייקנות ובשפה ראויה. למשל, ראו תפיסת פרקליט המדינה בנושא ניסוח כתב אישום, הנחיית פרקליט המדינה מס' 3.1 - הכנה וניסוח של כתב אישום (מ-25.4.91), עודכן ב-30.9.21). הדרישה לדיוק בעובדות הנמסרות לבית המשפט היא ממוסכמות היסוד בנוגע לכללי האמון החלים בין בית המשפט לבין ציבור עורכי הדין. ראו לעניין זה על"ע 4095/99 זאב קובלר עורך דין נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד נה(4) 11 (מ-23.5.01), פסקה 7 מפי כ"י השופט (בדימוס) אליהו מצא: "הצהרה עובדתית הנמסרת לבית המשפט מפי עורך דין - אף בדברים על-פה באולם המשפטים, לא כל שכן בתצהיר כתוב וחתום - מתקבלת, בדרך כלל, כאמת בדוקה ומוסמכת. ביסוד האמון שבית המשפט רוחש להצהרות פרקליטים ניצבת ההנחה, שעורך דין העושה את מלאכתו נאמנה אינו מצהיר על עובדה אלא לאחר שבדק ונוכח באמיתותה. הצהרה עובדתית בלתי נכונה מפי עורך דין... פוגעת ביסודותיו של אמון זה, שקיומו חיוני לפעילות בתי המשפט ולשמירה על נורמות ההתנהגות המקובלות".

⁹⁴ סעיף 6 לחוק האזנת סתר.

שהוכן על ידי המשטרה ועל פי הפרטים שהוזנו על ידה במקום שיועד לכך ולכן חשוב להבין מטופס הבקשה מיהו יעד ההאזנה.

לפי תורת המודיעין של המשטרה⁹⁵, אחד החסמים העיקריים בפעילות סיכול הפשיעה היא תחכום העבריינים ויכולתם למנוע איסוף ראיות הקושרות אותם לעבירה. ככל שהיכולת הסיגינטית של גורמים עברייניים הופכת מתוחכמת יותר, גובר הצורך לבצע האזנות סתר למעורבים הרחוקים יותר מליבת האירוע⁹⁶.

כאמור, בשנים 2019 - 2021 הכינה המשטרה בקשות הנוגעות ל-9,425 יעדי האזנה שזהותם ידועה, ול-3,111 יעדי האזנה שזהותם אינה ידועה - בסך הכול כ-12,500 יעדי האזנה. להלן יוצג פילוח של מספר יעדי ההאזנה (המזוהים ושאינם מזוהים) לפי שנת הגשת הבקשה⁹⁷ בעניינם ולפי מאפייני האדם: חשוד⁹⁸ או "מואזן"⁹⁹.

לוח 3: יעדי האזנה שזהותם ידועה

השנה	מאפיין היעד		בסך הכול
	מספר החשודים	מספר המואזנים שאינם חשודים	
2019	3,316	134	3,450
2020	3,514	149	3,663
2021	3,556	158	3,714
תלת-שנתי	9,012	413	9,425

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 4: יעדי האזנה אלמוניים

השנה	מאפיין היעד		בסך הכול
	מספר חשודים	מספר המואזנים שאינם חשודים	
2019	694	11	705
2020	1,016	21	1,037
2021	1,310	59	1,369
תלת שנתי	3,020	91	3,111

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי המשטרה הגדירה כחשודים 9,012 יעדי האזנה מזוהים מתוך 9,425 יעדי האזנה וכ-3,020 יעדי האזנה בלתי מזוהים מתוך 3,111 יעדי האזנה (כ-95% מיעדי ההאזנה).

95 משטרת ישראל, תורת המודיעין של משטרת ישראל, התשס"ג - ינואר 2003

96 חוות דעת מבקר המדינה משנת 2010, עמ' 10.

97 יש אנשים שמתבקשת האזנה נגדם בכל שנה. אדם שזהותו ידועה ייספר בכל שנה שבה הוא, אך ייספר פעם אחת בלבד בסכום יעדי ההאזנה התלת-שנתי. לפיכך חיבור נתוני יעדי ההאזנה בכל שנה גדול מסכום יעדי ההאזנה התלת-שנתי. אשר ליעדי האזנה אלמוניים, לא ניתן לדעת אם יעדי ההאזנה חוזרים ונשנים בכל שנה, ולכן חיבור נתוני יעדי ההאזנה בכל שנה שווה לסכום יעדי ההאזנה התלת-שנתי.

98 חשוד - מי שהתעורר חשד כלפיו כי ביצע עבירה, ראו לעניין זה סעיף 1 לחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), התשס"ב-2002.

99 מואזן - מי שאינו חשוד באירוע הפלילי, אלא מעורב שרחוק מליבת האירוע (קורבן עבירה, סיען, קרוב משפחה של עבריון נמלט וכיו"ב).

ככלל, שוטר ממלא את טופס הבקשה ונימוקי הבקשה באמצעות המערכת לניהול צווים ומפרט את יעדי ההאזנה¹⁰⁰ והאמצעים המואזנים¹⁰¹ כדלקמן:

- ראש טופס הבקשה - סעיף 1: ככלל, השוטר ממלא את פרטיהם של יעדי האזנה המוגדרים חשודים.
 - ראש טופס הבקשה - סעיף 1(א): השוטר יכול לציין את פרטיהם של יעדי האזנה נוספים, ואולם, רק במקרים מועטים שאותרו על ידי משרד מבקר המדינה, השוטר נוהג למלא את סעיף 1(א) ולציין בו זהות של יעד האזנה במעמד "מואזן" (שאינו חשוד).
 - ראש טופס הבקשה - סעיף 1(ב): השוטר ממלא את פרטי האמצעים המואזנים. ואולם, רק במקרים מועטים שאותרו, השוטר הרחיב את האמור בסעיף 1(ב) וציין לצד האמצעי המואזן את זהות יעד ההאזנה ("מואזן" או חשוד) שעושה שימוש במכשיר.
 - נימוקי הבקשה - השוטר יכול לציין את פרטי יעדי ההאזנה שמוגדרים "מואזן" (שאינו חשוד).
- יוצא אפוא כי פרטיהם של יעדי האזנה המוגדרים כ"מואזנים" (שאינם חשודים) שמורים במערכת לניהול צווים אך בדרך כלל אינם מפורטים בראש הבקשה לצו והם יופיעו ככלל בנימוקי הבקשה בלבד. להלן דוגמא לבקשה:

תמונה 1: תצלום של בקשה לצו האזנת סתר שלא מצוינים בה פרטיהם של כל יעדי ההאזנה

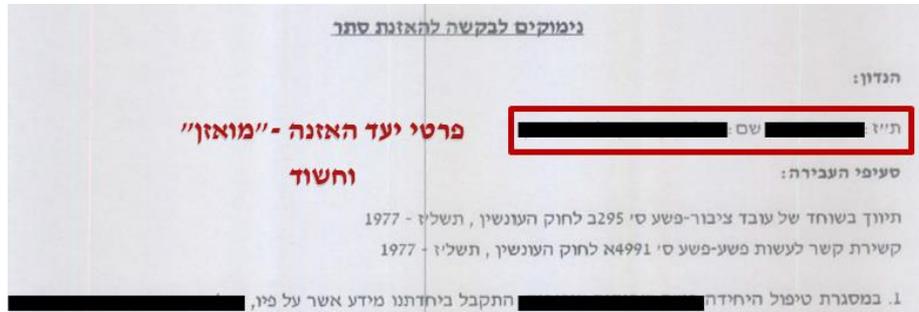
המקור: משטרת ישראל.

¹⁰⁰ **יעד האזנה** - האדם שכלפיו מופעלת ההאזנה. **מעמד יעד האזנה** - נקבע לפי זיקתו של האדם לעבירות העיקריות באירוע הפלילי, ולעיתים אף להתגבשותן של עבירות נוספות עצמאיות מתחום שיבוש מהלכי המשפט. יעד האזנה עשוי להיות חשוד, עבריין או מבצע העבירה, קורבן עבירה, מסייע לביצוע דבר עבירה, וכן בעל הגנה מיוחדת על פי דין, כגון קטין, אדם עם מוגבלות וכיו"ב.

¹⁰¹ **אמצעי מואזן** - המכשיר או המקום הפיזי שכלפיו מופעלת ההאזנה.

מכל מקום, פרטי כלל היעדים, "מואזנים" וחשודים, מצוינים בנימוקי הבקשה. להלן דוגמה למסמך נימוקי הבקשה:

תמונה 2: תצלום של נימוקי הבקשה להאזנת סתר



המקור: משטרת ישראל.

משרד מבקר המדינה בחן את נוסח הבקשות המוגשות לבית המשפט, את נוסח נימוקי הבקשות ואת נוסח צווי בית המשפט החתומים. מבדיקת הנוסחים עולה כי המשטרה נוהגת לרשום את זהות יעד ההאזנה שהוא במעמד "מואזן" ואינו חשוד רק במסמך הנימוקים. יוצא אפוא כי יש יעדי האזנה שבכוונת המשטרה להאזין להם, אבל בבקשות שהיא מכינה הם לא מפורטים בראש טופס הבקשה רק משום שאינם חשודים בעבירות מושא הפרשייה.

משמעות הדבר בפועל היא כי המשטרה נוהגת לרשום את זהות יעד ההאזנה שהוא חשוד בפרשייה בראש הבקשה, אף אם אין בכוונתה להאזין לו.

המשטרה מסרה בתשובתה כי מבנה הטופס נקבע בתקנות ולא ניתן לשנותו, וכי לפי הטופס בראש הבקשה יצוין שמו של החשוד ולא שמו של יעד ההאזנה, וכי "התקנות קובעות, ברחל בתך הקטנה, כי בראש הבקשה יצוין שם החשוד בביצוע העבירות". כמו כן, המשטרה מסרה כי "צריך היה לכתוב את נשואי הבקשה כמואזנים ולא כחשודים בצו. עם זאת, מקריאת נימוקי הבקשה לצו ואף גם בחלק מהצווים בעמוד הפרוטוקול והחלטת השופט, סיפור המעשה ומעורבות נשואי הבקשה הובהרו כדבעי ולכן מבחינה מהותית צווים אלו תקינים".

משרד מבקר המדינה מציין, כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2004¹⁰² נכתב בנושא מיקוד הבקשות להיתר להאזנת סתר כי יעד ההאזנה אותו יש לפרט בטופס אינו חייב להיות החשוד בביצוע העבירה: "הצורך להגביל את הפגיעה בפרטיות ולצמצמה לצורכי פעולות חיוניות מחייב למקד את הבקשה להיתר, ככל האפשר, באדם מסוים ובעבירה שהוא חשוד בביצועה או שאת ביצועה מבקשים למנוע, ולהימנע ככל האפשר מהגשת בקשות להאזנות נרחבות. בטופס שנקבע יש לרשום, בין היתר, את מהות החשד וסעיף העבירה, את שמו של האדם שבקשר אליו יש בידי המשטרה מידע (בדרך כלל החשוד) וכן את שמו של האדם שלשיחותיו מתבקש ההיתר להאזנת הסתר..."¹⁰³.

עוד מבהיר משרד מבקר המדינה למשטרה כי גם בטופס הבקשה המפורט בתקנות, שהוא טופס 1 בהתאם לתקנה 2(א) לתקנות, כתוב כלהלן: "הואיל ובידי המשטרה מידע בקשר ל... (שם האדם ופרטים מזהים אם הם ידועים או פרטי מידע על המקום שבו מותקן הטלפון או המקום שלגביו מתבקשת ההאזנה, אף אם לא ידוע מראש מי החשוד אשר

דוח מבקר המדינה משנת 2004, עמ' 297 - 299.

באותה העת דוח הביקורת הפנה לנוסח הטופס שבתוספת לתקנות בתי המשפט (סדרי דין לעניין האזנת סתר), התשמ"ה-1985, אך חלק זה של נוסח הטופס כלל לא השתנה גם לאחר פרסום התקנות לבקשת האזנת סתר, ולכן דברים אלו יפים גם עתה.

לשיחותינו מתבקשת ההאזנה). לפיכך, ההאזנה המבוקשת בטופס דורשת את ה"אדם" ולא את ה"חשוד", ואילו כאשר מתבקשת ההאזנה ל"מקום" אזי ניתן שלא לדעת את זהות ה"חשוד" שלשיחותינו מתבקשת ההאזנה. יוצא אפוא כי החוק והתקנות מדברים בעד עצמם. לפיהם יש לציין את שם המואזן בראש הטופס גם אם הוא אינו חשוד.

מבקר המדינה מעיר כי סעיף 6 לחוק האזנת סתר קובע שבהיתר (הניתן על גבי טופס הבקשה) יתוארו זהות האדם שההאזנה לשיחותיו הותרה, ולא בכדי. כמו כן, תקנות בקשה להיתר האזנה ונוסח הטופס אינם מגבילים באופן מפורש רישום של יעד האזנה במעמד "מואזן" בראש הבקשה, וכי הנוהל המשטרתי הרלוונטי מפרט אף הוא כי מילוי הבקשה נעשה בנוגע ל"מואזן" ואינו מגביל את הרישום לחשוד בלבד.

בהתאם לחוק האזנת סתר ולתקנות בקשה להיתר האזנה, שלפיהם בהיתר ההאזנה יתוארו זהות האדם אשר ההאזנה לשיחותיו הותרה, על המשטרה לרשום בראש טופס הבקשה את יעדי ההאזנה להם היא מתכוונת להאזין ולא לרשום אותם רק בנימוקי הבקשה. אם המשטרה סבורה כי יש לבצע תיקון לתקנות בקשה להיתר האזנה, מוצע כי תתבצע עבודת מטה לעדכון נוסחי טופס הבקשה, נימוקי הבקשה וצו בית משפט, בשיתוף משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט. לאחריה יתוקנו התקנות.

(4) הזיקה בין שלושת הנדבכים

בדוח צוות לבנת משיח משנת 2005 נקבע כי אחד השיקולים שיש לשקול לפני קבלת ההחלטה בדבר האזנת סתר הוא מידת הקשר בין יעד ההאזנה לבין העבירה¹⁰⁴. בעת שבית המשפט שוקל קשר זה הוא צריך לקבל תמונה ברורה של האירוע הפלילי על מכלול העבירות הפליליות שהתבצעו במהלכו, על העבירות הפליליות הנקשרות במישרין ובעקיפין לאדם שלגביו מתבקשת ההאזנה ועל מידת מעורבותו בהן. כל אלו עשויות לשפוך אור על תכלית ביצוע ההאזנה - גילוי פשע, גילוי עבריינים או חילוט רכוש הקשור בפשע, ומכאן על נחיצותה.

משרד מבקר המדינה מצא בבחינת הבקשות לצווים המוגשות לבית המשפט כי המשטרה אינה רושמת בראש טופס הבקשה את מעמד יעד ההאזנה (חשוד, קורבן, שותף עקיף וכיו"ב) ואת זיקתו לעבירות בפרשייה; וכי פרטיהם של יעדי האזנה נוספים, שאינם חשודים, מצוינים רק בנימוקי הבקשה ולא בראש הטופס. הגשת הבקשה באופן זה פוגעת ביכולת של בית המשפט לשקול את השיקולים הנדרשים ולבחון את מהות הבקשה ואת נחיצותה לגבי כל אחד מיעדי ההאזנה שאינם חשודים: שותפים עקיפים, קורבנות עבירה וקטינים.

רישום המשטרה את החשודים בפרשייה בלבד בראש טופס הבקשה גורר רישום שגוי של העבירות בראש הבקשה, אי-רישום יעדי האזנה שאינם חשודים בראש טופס הבקשה ואי עמידה על זיקתם לעילת ההאזנה והעבירות הרלוונטיות להם. לפיכך, תמונת האירוע הפלילי ודרך הצגתה לבית המשפט נפגמות: הבקשות היו נרחבות מדי ולא שיקפו את הצורך הענייני והברור בהאזנת הסתר, והמידע שצוין בהן לא ענה על השאלות הללו - למה צריך להאזין, למי צריך להאזין, והאם העבירות המיוחסות ליעד ההאזנה חמורות דיין כדי להצדיק את הפגיעה בפרטיותו. לכן, יכולתו של בית המשפט לקיים באופן מיטבי הליך לבחינת כל אחד מיעדי ההאזנה ולקבלת החלטה בעניינו נפגעה במידה ניכרת.

המשטרה מסרה כי על פי דין, לא קיים איסור לכלול בבקשה אחת כמה מעורבים בעלי מעמד שונה או זיקה שונה לעבירות, וכי היא נוהגת לפרט את כלל יעדי ההאזנה בנימוקי הבקשה. צירוף כלל המעורבים בבקשה אחת מאפשר לשקף לבית משפט את מלוא המידע.

ריבוי בקשות באותו עניין עשוי לגרום לעומס על בתי המשפט והמשטרה. באופן הזה נפרשת בפני בית המשפט על גבי בקשה אחת התמונה כולה, כך יכול בית המשפט לשקול את מלוא השיקולים בבואו להתיר או לדחות את הבקשה להאזנת סתר בנוגע לכל אחד מהיעדים שההאזנה מבוקשת לגביהם.

עוד מסרה המשטרה שלרוב שלב האזנת הסתר נעשה בראשיתה של חקירה, ובשלב זה עדיין לא ברור מה חלקם של אותם מעורבים, וכי קריאת נימוקי הבקשה, הפרוטוקול והחלטת השופט מלמדים את המשטרה שסיפור המעשה ומעורבות ומושאי הבקשה הובהרו כדבעי.

כמו כן מסרה המשטרה כי על הביקורת לערוך הבחנה בין האופן הטכני בו נכתב הצו לבין תוכנו המהותי; וכי היא "מציגה תמונה מלאה ומקיפה בבקשותיה להאזנות סתר, באופן אשר מביא בפני בית המשפט את התשתית העובדתית, המודיעינית ונסיבתית המלאה הנדרשת, על מנת שבית המשפט יוכל לשקול את מתן ההיתר למול הוראות החוק ותקנותיו. בקשות אלו עוברות ביקורת שיפוטית תחת ידיהם של נשיא בית המשפט או סגנו. לו סבר, נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו, כי קיים דופי בצווים או שמא קיימים פרטים חסרים בבקשה, הרי שלא היה מאשר אותם, או שהיה מציין בהחלטה כי יש צורך בפירוט נוסף. על כן אמירה לפיה משטרת ישראל מציגה תמונה מעורפלת מקוממת ואיננה נכונה. במסקנה זו, באופן עקיף, הביקורת למעשה מטילה ביקורת על נשיאי וסגני בתי המשפט המחוזיים. שכביכול שיקול דעתם המקצועי שגוי."

מבקר המדינה מבהיר למשטרה כי הפערים בניסוח הבקשות הנוגעות ליעדי האזנה שאינם חשודים מלמדים על הצגת תמונה מעורפלת בבקשה הכוללת מספר יעדי האזנה במעמד שונה; על היעדר מיקוד בהגדרת הצורך בהאזנה ועל פגיעה באפקטיביות הבחינה של הבקשות עקב כך. היעדר חובה מכוח חוק אינה מפחיתה מחובתה של המשטרה להציג תמונה ברורה בראש טופס הבקשה בנוגע ליעדי ההאזנה המבוקשים, ואינה מפחיתה מן ההכרח להציג את הצורך הקונקרטי בהאזנה ליעדים מסוימים בראש טופס הבקשה נוסף על הצגת פרטי הפרשייה המלאה בנימוקי הבקשה, לרבות חשודים ומעורבים שאינם יעדי האזנה.

מוצע כי המשטרה תכלול בנהליה דרישה להקפיד על הפרדה בין יעדי ההאזנה השונים תוך ציון מעמדו של כל יעד האזנה ובפרט ציון מעמדם של יעדי האזנה שאינם חשודים (שותפים עקיפים, קורבנות עבירה וקטינים). כמו כן, עליה לרשום בבקשה בנוגע לכל יעד האזנה בנפרד את הנימוקים הקונקרטיים להאזנה לו כדי להצדיק את הוצאת הצו, ובייחוד במקרים שבהם מבוקשת ההאזנה ליעדי האזנה שאינם חשודים. בין היתר, עליה לנמק את חיוניות ההאזנה דווקא ליעד זה ולא לגורמים אחרים המעורבים בפרשייה ולבחון אם אין חלופה (פעולת חקירה אחרת) שפגיעתה באותו אדם פחותה יותר.

יתרה מכך, חשיבות רישום נאות של יעדי האזנה מתחדדת לנוכח מקרים בהם המשטרה הצהירה על כוונה להאזין לצבר של יעדי האזנה אך לא מימשה כוונה זו, ומימוש הצו התבצע רק כלפי יעדי ההאזנה הרשומים בנימוקי הבקשה. בכך המשטרה עלולה להטעות את בית המשפט בשל דרך מילוי הבקשות.

מבקר המדינה עוד מבהיר כי הערות הביקורת בחלק זה אינן מופנות לבתי המשפט ולשופטים, אלא למילוי תפקידה של המשטרה בסיוע לבתי המשפט במלאכת עשיית הצדק ובניהול ההליך המשפטי כ"קצין בית המשפט". יוצא אפוא כי על המשטרה, המשמשת כ"קצין בית המשפט", לפרט את הזיקה של כל יעד האזנה לעבירות המפורטות בבקשה בהתאם לחוק האזנת סתר ותקנותיו.

(5) מילוי והגשה של בקשות האזנה לשותפים עקיפים לביצוע עבירה

חוק העונשין מבחין בין שני סוגי המעורבות בביצוע העבירה: שותפות ישירה בביצוע העבירה העיקרית או שותפות עקיפה בביצועה¹⁰⁵. ניתן לייחס לאדם שותפות לביצוע עבירה באמצעות אחת משתי דרכים אלה: (א) ייחוס שותפות עקיפה לעבירה העיקרית, שהעונש עליה על פי רוב הוא מחצית מן העונש על העבירה העיקרית¹⁰⁶ - זו עשויה להיות עבירת עוון בלבד (שאינה מקנה למשטרה סמכות לבצע האזנת סתר); (ב) ייחוס עבירות נפרדות מהעבירה העיקרית, הנוגעות לעבירות שיבוש עשיית משפט ומבוצעות לאחר העבירה העיקרית, או ייחוס עבירות הכנה וקשר שמטרתן סיוע למבצע העבירה לפני שהתבצעה העבירה העיקרית. עבירות אלו עומדות בפני עצמן. יצוין כי ככלל, לא ניתן לייחס לחשודים חלק מהעבירות הנלוות כדי להצדיק את האזנת סתר בעניינם מהטעמים האלה: חלק מהעבירות הללו אינן מסוג פשע; לא ניתן לייחס את העבירה הנלווית לחשוד אם הוא אינו עומד בתנאים לביסוס העבירה הנלווית, למשל, כי הייתה לחשוד כוונה מיוחדת לבצע את העבירה הנלווית או כי ידע שהעבירה עומדת להתבצע או כי אין לו קרבה משפחתית למבצע העיקרי¹⁰⁷. ולכן, מילוי בקשות להאזנה לשותפים בביצוע עבירה דורשת נקיטת זהירות מוגברת.

סוגיית פירוט רישום העבירות בבקשות ומיקודן הועלתה בדוח מבקר המדינה משנת 2004, בדוח ברנר משנת 2007 ובחוות הדעת של משרד מבקר המדינה משנת 2010¹⁰⁸. הדיונים בסוגיית פירוט רישום העבירות מלמדים שייחוס העבירות ליעד האזנה הוא פעולה מורכבת.

בנוהלי המשטרה המתייחסים להאזנת הסתר בגין עבירה של שיבוש מהלכי משפט נקבע שיש לציין במפורש את העבירה המקורית שבגינה מתבצע שיבוש החקירה. עוד הובהר כי באם העבירה המקורית אינה עבירה מסוג פשע, יש להימנע ככלל מלהגיש בקשה להאזנת סתר בעניינה. ואולם להוציא את ההתייחסות לעבירת שיבוש מהלכי משפט אין הנחיה מקצועית לגבי טיפול בבקשות האזנה הנוגעות לשותף עקיף.

המשטרה מסרה כי היא מפרטת בבקשות להאזנת סתר את העבירות המיוחסות לחשוד בפרשייה, ואילו את הצורך בהאזנה ליעד האזנה במעמד "מואזן" ושאינו חשוד היא מפרטת בנימוקי הבקשה בלבד. לפיכך, לעמדת המשטרה לא נדרשת התייחסות מיוחדת או זהירות מוגברת כשמדובר בשותפים לביצוע עבירה.

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

¹⁰⁵ שותף ישיר - מבצע העבירה העיקרית לרבות מי שמבצע עבירה בצוותא או באמצעות אחר. שותף עקיף - משדל או מסייע, כלומר כל מי שאינו המבצע העיקרי של העבירה המקורית. צדדים לביצוע עבירה מפורטים בסעיפים 29 - 34 לחוק העונשין, ראו לעניין זה פסיקת בית המשפט העליון בע"פ 2796/95 פלונים נ' מדינת ישראל (9.7.97, פורסם במאגר ממוחשב): "ההבחנה העיקרית הינה בין שותפים ישירים לבין שותפים עקיפים. השותפים הישירים נוטלים חלק בביצוע העיקרי של העבירה. אלה הם המבצעים בצוותא או המבצעים באמצעות אחר (סעיף 29 לחוק העונשין). השותפים העקיפים נוטלים חלק עקיף בביצוע העבירה. אלה הם המשדלים (סעיף 30 לחוק העונשין) והמסייעים (סעיף 31 לחוק העונשין) (ראו ש"ז פלר, יסודות בדיני עונשין (כרך ב), בעמ' 179, 186)".

¹⁰⁶ דהיינו, אם מטרת האזנת הסתר היא גיבוש יסודות העבירה של שותף עקיף (שאינו המבצע העיקרי) יש לבחון באופן מעמיק אם מחצית משך העונש על העבירה העיקרית הוא משך עונש שעומד בהגדרת עבירה מסוג פשע - קרי, העונש חמור ממאסר לתקופה של שלוש שנים. ראו סעיף 24 לחוק העונשין.

¹⁰⁷ ע"פ 521/88 ספאדי נ' מדינת ישראל, פ"ד מב(4) 752 (1989); ע"פ 7365/00 סימה פרחאת נ' מ"י, פ"ד נו(6) 151, (2003); ע"פ (מחוזי ירושלים) 6571-02 שאול גוטמן נ' מ"י, פ"מ תשס"ב (2) 865 (2003).

¹⁰⁸ לגבי סוגיית רישום עבירות השיבוש ראו בדוח ברנר לכל אורכו, דוח מבקר המדינה משנת 2004, עמ' 297 - 299 וכן חוות דעת מבקר המדינה משנת 2010, עמ' 40 - 42.

שניתן לייחס לו; באילו מקרים יש לייחס לו גם את העבירות העיקריות המקוריות ובאילו לא ניתן לייחסן לו. כל זאת בהתאם לעילת הבקשה (גילוי עבירות, עבריינים או חילוט).

משרד מבקר המדינה בדק עשר פרשיות שנחקרו בשנים 2019 - 2021 ונוגעות לשותפים עקיפים לביצוע העבירה¹⁰⁹. במסגרת הבדיקה נבחנו תקינות הבקשות להאזנות סתר לנוכח עילת ההאזנה שפורטה בבקשה, אופן רישום העבירות ומעמד יעד ההאזנה¹¹⁰. להלן יוצגו הפערים שנמצאו בתשע פרשיות מתוך עשר:

(א) בארבע פרשיות המשטרה ייחסה עבירות מסוגים שונים לשותפים העקיפים באותה פרשייה ובנוגע לאותו מסד עובדתי: בחלק מהבקשות יוחסו לשותפים העקיפים עבירות מתחום שיבוש מהלכי משפט או קשירת קשר לביצוע פשע או לסיוע לבריחה ממשמורת חוקית בלבד; באחרות יוחסו להם העבירות העיקריות בלבד; ובחלק יוחסו להם עבירות עיקריות ועבירות שיבוש או הכנה וקשר יחדיו.

המשטרה מסרה בתשובתה כי כשהם מכינים בקשות שכוללות כמה יעדי האזנה, שלכל אחד מהם חלק שונה בביצוע העבירות בפרשייה, אזי יופיעו כלל החשודים בראש הבקשה ויפורטו כל העבירות, גם אם מדובר ביעדים שלכל אחד מהם מיוחסות עבירות שונות. נוסף על כך, חלקו של כל אדם בפרשייה מפורט בנימוקי הבקשה. לכן, ההצדקה לייחוס עבירות מסוגים שונים לשותפים באותה פרשייה ובנוגע לאותו מסד עובדתי נובעת מהמבנה המובנה בתקנות האזנות הסתר.

מבקר המדינה מעיר כי המשטרה איננה מתמודדת עם הממצאים שלפיהם בנוגע לאותו אדם, באותה פרשייה ובנוגע לאותו מסד עובדתי היא פירטה עבירות שונות בכל בקשה. יתרה מכך, הממצא ולפיו המשטרה מפרטת עבירות שונות בנוגע לאותו מסד עובדתי ובנוגע לאותו אדם ולא את כל העבירות בפרשייה, אינו עולה בקנה אחד עם טענותיה הקודמות כי היא מפרטת בראש טופס הבקשה את כל העבירות בפרשייה ללא תלות בזהות יעד ההאזנה.

(ב) שמונה מהפרשיות כללו רישום של העבירות העיקריות בלבד כנגד השותפים העקיפים אף שבנימוקי הבקשה לא בוססה ההערכה כי הם נטלו חלק בביצוע עבירות אלו.

המשטרה מסרה בתגובתה כי בהתאם לתקנות בקשה להיתר האזנה היא רושמת בראש טופס הבקשה את החשודים ואת העבירות העיקריות המיוחסות להם. עבירות אלו אינן מיוחסות ליעדי האזנה שבסטטוס "מואזן". עם זאת, בנימוקי הבקשה מובהרת הזיקה והצורך בהאזנה ועולה ממנה שהמואזן אינו חשוד בביצוע העבירות שמופיעות בראש טופס הבקשה.

מבקר המדינה מעיר כי יש טעות יסודית בטענת המשטרה כי בראש הבקשה צריך להופיע רק חשוד בפרשייה ולא יעד ההאזנה היות שתקנות האזנת סתר אינן מגבילות את המשטרה כאמור לעיל. כמו כן, טענה זו אינה עולה בקנה אחד עם שני נהגים שנקטה המשטרה לאורך השנים - רישום יעדי האזנה שאינם חשודים בראש טופס הבקשה; ורישום עבירות שאינן העבירות העיקריות בפרשייה בראש טופס הבקשה.

¹⁰⁹ משרד מבקר המדינה איתר כ-150 פרשיות שבהן עשויים להיות שותפים עקיפים. בבדיקה ראשונית נמצא כי חלק מהפרשיות אינן מתאימות לבדיקה - בשל חוסר רלוונטיות או לנוכח מורכבות נסיבות המקרים בהם החשודים הם גם קורבנות עבירה. יוצא אפוא כי אותרו 10 פרשיות הנוגעות ל-27 בקשות להאזנות סתר מתוך מאגר הבקשות שאותרו לפי מילת חיפוש, ו-137 בקשות בסך הכול, מתוכן 107 בקשות נוגעות לשותפים עקיפים ו-99 בקשות בנות בדיקה (שאינן כוללות מעורבים לא ידועים או דרכי האזנה שאינן נוגעות לאדם ספציפי).

¹¹⁰ אם עילת ההאזנה היא איתור העבריין, ניתן היה לייחס את הבקשה להאזנת סתר לחקירת העבירות העיקריות שנוגעות במישרין לעבריין שאותו מבקשים לאתר. אם עילת ההאזנה היא כפולה - איתור העבריין וגילוי עבירות - הבקשה ככלל אינה ממוקדת ומעלה קושי לייחס למבצע העיקרי את העבירות שביצע.

(ג) בשבע מהפרשיות נבחרה עבירת קשירת הקשר, שהיא עבירה מסוג פשע, אף שמתאיור העובדות בנימוקי הבקשה עולה שהמטרה מייחסת לשותפים העקיפים דווקא עבירה מסוג סיוע לאחר מעשה או סיוע לבריחה ממשמורת. יודגש כי עבירת סיוע לאחר מעשה כשלעצמה היא עבירת עוון שאינה מצדיקה האזנת סתר, וכי יש מקרים בהם לא ניתן היה לייחס עבירה זו ליעדי ההאזנה בשל קרבתם המשפחתית למבצע העיקרי.

המטרה מסרה כי מקובלת עליה הערת הביקורת, ולפיה אין לייחס עבירת סיוע לאחר מעשה לחלק מיעדי ההאזנה בשל קרבתם המשפחתית למבצע העיקרי. עם זאת לעמדתה, במקרים אלו יש לסווג את אותו יעד האזנה כ"מואזן" ולא כ"חשוד", ויש לפרט את העבירות העיקריות המיוחסות לחשוד בפרשייה. לעמדתה, מצב זה, שבו לא ניתן לייחס סיוע אחר מעשה ליעד ההאזנה, אינו מפחית מן הצורך לבצע האזנת סתר לצורך איתור עבריינים. עוד היא מסרה בנוגע לאפשרות ייחוס עבירת קשירת קשר, כי עבירה זו מפורטת בבקשות שבהן יש כמה מעורבים אשר מידת מעורבותם של כל אחד מהם בעבירות בפרשייה תתברר במהלך החקירה.

מבקר המדינה מעיר למטרה כי היא איננה מתמודדת עם הממצאים לפיהם תיאור העובדות בנימוקי הבקשה מבסס עבירות שיבוש (המתבצעות לאחר העבירות העיקריות בפרשייה), ולא עבירות ההכנה וקשירת הקשר (המתבצעות לפני העבירות העיקריות בפרשייה). ולכן, התנהלות המשטרה אינה תקינה הן בנוגע להיעדר אזכור של כלל העבירות הרלוונטיות, והן בנוגע לבחינה המהותית לגבי העבירות שניתן לייחס בהתאם לתיאור העובדות בבקשה.

בתשע מתוך עשר הפרשיות שנדגמו עלה כי המשטרה מנסחת בקשות להאזנת סתר באופן לא ברור ולא מדויק בנוגע לשותפים עקיפים: הבקשות מוגשות ללא הבהרת הקשר בין עילת ההאזנה, מעמד יעד ההאזנה וזיקתו לעבירות שבהן עוסקת הבקשה. בבקשה מפורטות כלל העבירות הנוגעות לפרשייה, אך לא מצוינות בה במפורש העבירות המצדיקות האזנת סתר בהתאם לעילת ההאזנה. הדבר מקשה על המשטרה לנתח את הזיקה בין יעד ההאזנה לבין העבירה שבה עוסקת הבקשה, עלול לסכל את הבקרה השיפוטית על אפקטיביות האזנת הסתר ולפגוע ביכולת לבדוק אם יש הצדקה להארכת תוקפה של האזנת הסתר.

המשטרה מסרה כי אומנם נפלו טעויות בחלק מהמקרים באופן שבו סווג יעד ההאזנה בראש טופס הבקשה והוא הוגדר כ"חשוד" חלף היותו "מואזן". יחד עם זאת, מידת מעורבותו וזיקתו לביצוע העבירות בפרשייה מפורטים בצורה ברורה ומפורשת בנימוקי הבקשה. ולפיכך, משטרת ישראל לא מצאה דופי במבנה הבקשה.

בשים לב לכך שממצאי הביקורת מעלים כי ניסוח הבקשות להאזנת סתר אינו ברור ואינו מדויק בנוגע למעמדם של שותפים עקיפים, הצדקת ההאזנה להם, העבירות שנדרש לייחס להם וזיקתם לעבירות בפרשייה בכללותה, מוצע שהמשטרה תבהיר בנהליה כיצד על השוטר להתייחס לשותף עקיף לביצוע עבירה בעת מילוי הבקשה. כמו כן, מוצע שהמשטרה תבחן מתן ליווי מקצועי או משפטי בהכנת הבקשות בהתאם למורכבות האירוע הפלילי שבגינו נדרשת האזנת הסתר.

(6) מילוי והגשה של בקשות האזנה לקורבנות עבירה

לפי נוהלי המשטרה, האזנה לקורבן עבירה דורשת נקיטת זהירות מופלגת וקיומם של טעמים מיוחדים המצדיקים את אישור הבקשה חרף הפגיעה בפרטיות הקורבן. הטעמים המיוחדים המצדיקים האזנה לקורבן עבירה הם, בין היתר, הצורך בסיכול העבירה, מניעת

סכנה לקורבן, חוסר שיתוף פעולה של הקורבן המקשה את איסוף הראיות והיעדר יכולת חקירתית אחרת. טעמים אלה יש לפרט בנימוקי הבקשה.

(א) במערכת לניהול צווים אותרו 24 קורבנות עבירה שמוזכרים בבקשות להאזנות סתר בשנים 2020 - 2021 וסומנו במערכת. רק 9 מהם הם יעדי האזנה. ואולם משרד מבקר המדינה איתר 32 בקשות נוספות להאזנה ל-27 קורבנות עבירה שונים שלא סומנו כקורבנות עבירה במערכת לניהול צווים, ולפיכך לא ניתן היה לאתרם אלא באמצעות בחיפוש על פי מילת מפתח ובדיקה ידנית.

החל בשנת 2020 המשטרה נהגה להאזין לקורבנות עבירה בלא שסימנה אותם באמצעות המערכת לניהול צווים כבקשות ההאזנה שבהן יעדי האזנה במעמד של קורבן עבירה. משרד מבקר המדינה איתר 27 קורבנות עבירה נוספים מלבד 9 יעדי ההאזנה שהם הקורבנות שסימנה המשטרה במערכת אשר היוו יעד האזנה. יתרה מכך, מתוך 18 יעדי האזנה שהם קורבנות שאותרו על ידי משרד מבקר המדינה ושהבקשות לגביהם הוגשו בשנים 2020 - 2021, המשטרה סימנה במערכת רק 3 יעדים כקורבנות עבירה. כלומר, היא סימנה במערכת פחות מחמישית מיעדי ההאזנה שהם קורבנות עבירה ואשר נעשתה האזנה למכשיריהם. בהיעדר סימון קורבנות עבירה בבקשות המשטרה אינה יכולה לשלוף בקשות האזנה לקורבנות עבירה ולבצע בקרה בדיעבד בעניינם כדי לוודא כי היא עומדת בנהליה וכי פרטיותם נשמרת.

על המשטרה לסמן במערכת לניהול צווים יעדי האזנה שהם קורבנות עבירה ולהדגיש בראש טופס הבקשה את מעמדם כקורבנות.

(ב) מתוך 32 בקשות להאזנות סתר הנוגעות לקורבן העבירה שאיתר משרד מבקר המדינה 29 מהבקשות נוגעות הן לקורבן העבירה והן לחשוד (91%), ובמסגרת הטיפול ב-20 מהבקשות התבצעה בפועל האזנה לקורבן העבירה בלבד (69%), אף שהבקשה להאזנה נגעה גם לחשוד. עוד עלה כי בכ-30 מהבקשות להאזנה הנוגעות לקורבן עבירה נרשמו העבירות העיקריות בבקשה בלבד שנוגעות לחשדות כנגד החשוד גרידא ולא לקורבן (94%). ואולם בחלק מהבקשות תואר מצב שבו קורבן העבירה סירב לשתף פעולה, או ביצע פעולות לשיבוש החקירה, או לחלופין עלה מהן כי ההאזנה לקורבן נועדה לאתר עבריו נמלט. כלומר, מבדיקת נסיבות הבקשה המצדיקות האזנה לקורבן עולה כי הייתה עילת האזנה אחרת או כי בוצעו עבירות נלוות נוספות שלא באו לידי ביטוי בגוף הבקשה¹¹¹.

נמצא כי המשטרה נהגה לכלול קורבנות עבירה וחשודים בבקשה מאוחדת להאזנת סתר. פרקטיקה זו, שיושמה ב-91% מהמקרים (29 בקשות מתוך 32) שבדק צוות הביקורת, פוגעת ביכולת לשקף לפני בית המשפט את מצב הדברים. זאת, משום שקיים פער תהומי בין קורבן עבירה לבין החשוד העיקרי בביצוע העבירה הפלילית בכל אחד מנדבכי הבקשה: עילת ההאזנה להם היא שונה, העבירות שניתן לייחס להם הן שונות, והזיקה של כל אחד מהם לנדבכים הללו דורשת רישום בקשה שונה מהותית. יוצא אפוא כי לקורבן העבירה עלולה להיות מיוחסת עילת האזנה ועבירות שאינן מתאימות לו. כמו כן, עלה כי במסגרת הטיפול ב-69% מהבקשות (20 בקשות מתוך 32) שבדק משרד מבקר המדינה בוצעה האזנה לקורבן העבירה בלבד, הגם שהבקשה הוגשה לגבי חשוד וקורבן עבירה יחדיו. משמע, המשטרה הצהירה על כוונה להאזין לצבר של יעדי האזנה אך לא מימשה כוונה זו. ולכן, היא הוציאה צווי

מבקר המדינה דגם מבסיס נתוני הבקשות שהוכנו בשנים 2019 - 2021 על ידי המשטרה 215 בקשות שבהן מוזכרים בנימוקי הבקשה קורבנות עבירה. מתוכן אותרו 27 בקשות שבהם התבקשה האזנה לקורבנות עבירה, וכן אותרו חמש בקשות נוספות במהלך הבדיקות השונות שביצע מבקר המדינה.

האזנה בעלי תחולה נרחבת שלא לצורך וללא בדיקה דקדקנית של נחיצותם. דפוס פעולה זה עלול להטעות את בית המשפט.

בשים לב לכך שבקשות להאזנת סתר מוגשות במעמד צד אחד וללא ידיעת יעד ההאזנה, מומלץ כי המשטרה תימנע מלציין בבקשות להאזנת סתר יעדי האזנה שאין בכוונתה להאזין להם במסגרת הבקשה.

(7) מילוי והגשה של בקשות האזנה לקטינים

לאור גילם, קטינים זכאים בהליך הפלילי לזכויות ייחודיות ולהגנה מוגברת לעומת בגירים¹¹². הגנה מיוחדת ניתנת לקטינים במסגרת הליכי חקירה, מעצר, הפעלת סמכויות חיפוש, והעדתם בהליך שיפוטי וכן לעניין סוגיית העמדתם לדין. חוק האזנת סתר אינו מתייחס לנושא זה.

עם התקדמות הטכנולוגיה, קטינים מחזיקים ומשתמשים באופן קבוע ושוטף באמצעים מואזנים פוטנציאליים כגון טלפונים סלולריים ומחשבים. לעיתים קרובות הם המשתמש היחיד באמצעים המואזנים הללו, בלא שכל בגיר משתתף עימם בשימוש בהם.

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

מומלץ כי המשטרה תערוך בשיתוף הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים עבודת מטה לבחינת ההסדרה החקיקתית או המשפטית לעיגון הגנה מוגברת על קטינים (לעומת בגירים) בתהליך האזנת סתר. במסגרת הסדרה זו על המשטרה לוודא כי במערכת לניהול צווים מתבצע רישום בדבר היותם קטינים, וכי ניתן לאתרם בקלות לצורכי בקרה ופיקוח.

המשטרה מסרה בתגובתה כי תיעשה בחינה של הנושא וינתן מענה מתאים.



בביקורת עלה כי נוהלי המשטרה וכן מבנה טופס הבקשה להאזנת סתר אינם מפרטים כנדרש את שלושת נדבכי הבקשה:

(1) **עילת ההאזנה:** המשטרה אינה נוהגת לסמן בבקשה עילה אחת אלא עילות רבות.

(2) **יעד ההאזנה:** יעדי ההאזנה נרשמים באופן חלקי בראש טופס הבקשה ובנימוקי הבקשה. המשטרה אינה מקפידה על רישום יעדי ההאזנה בלבד בראש טופס הבקשה והיא נוהגת לרשום חשודים שאין בכוונתה להאזין להם. כמו כן, סיווג יעד האזנה כ"מואזן" או כ"חשוד" במערכת הממוחשבת משפיע על האופן שבו הוא יופיע בראש הבקשה לצו (חשוד) או בנימוקי הבקשה (מואזן).

(3) **העבירות הרלוונטיות לבקשה:** עבירות עיקריות נרשמות בבקשה ועבירות אחרות נרשמות בנימוקי הבקשה. המשטרה אינה מציינת בראש הבקשה עבירה ספציפית התואמת לעילת ההאזנה וליעד ההאזנה, אלא ככלל את העבירות העיקריות

¹¹² ראו לעניין זה חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים), התשנ"ו-1996; חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955; חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971; חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960; חוק העונשין, התשל"ז-1977.

בפרשייה. כתוצאה מכך, הבקשה המוגשת לבית המשפט מציגה תמונה מעורפלת בבקשה המאוחדת למספר יעדי האזנה, ומבלי לפרט את הזיקה בין יעד ההאזנה לעילת ההאזנה ולעבירות בפרשייה.

הרישום המבוזר והכוללני, הנובע מנהלים ונהגים שהתבססו במשטרה, וכן ממבנה הטופס המקוון, מקשים על בחינת הזיקה בין שלושת נדבכי הבקשה. הזיקה נלמדת, בין היתר, ממעמד יעד ההאזנה - המבצע העיקרי, שותף עקיף, קורבן וכיו"ב - אך המעמד לא נרשם בראש טופס הבקשה ועשוי להיות מפורט רק בנימוקי הבקשה.

יתרה מכך, המשטרה לא מפרטת בבקשות את מעמד יעד ההאזנה, במקרים בהם ישנה שונות מהותית בין היעדים: קורבנות עבירה, שותפים עקיפים וקטינים נרשמים בבקשה מאוחדת עם החשודים בביצוע העבירה העיקרית שבלב האירוע הפלילי. ולכן, המשטרה לא נדרשת לפרט מה הם הטעמים המיוחדים להאזנה דווקא לגורמים אלו ולא למעורבים אחרים בפרשייה; אם האזנה זו מצדיקה פגיעה במי שזכאים להגנה מוגברת מפני פגיעה בפרטיותם; או מדוע יש להעדיף פעולת חקירה זו על פני חלופות חקירה אחרות.

כפועל יוצא מכל אלו, כשנהלי המשטרה וטפסיה מונעים בחינה נאותה של מכלול הנדבכים בבקשה והזיקה ביניהם, תמונת האירוע הפלילי ודרך הצגתה לבית המשפט נפגמות: הבקשות היו נרחבות מדי ולא שיקפו את הצורך הענייני והברור בהאזנת הסתר, ולא ענו על השאלות - למה צריך להאזין, למי צריך להאזין, ואם העבירות המיוחסות ליעד ההאזנה חמורות דיין כדי להצדיק את הפגיעה בפרטיותו. ולכן, נפגעה במידה ניכרת יכולתו של בית המשפט לקיים באופן המיטבי הליך לבחינת כל אחד מיעדי ההאזנה ולקבלת החלטה בעניינו.

יודגש כי אין מניעה שהמשטרה תמשיך בנוהג של רישום מכלול העבירות הרלוונטיות לפרשייה במערכת לניהול צווים, ואולם עליה להקפיד על הפרדה בין העבירות שבהן עוסקת הבקשה הקונקרטית (המפורטות בראש הבקשה) לבין העבירות שבהן עוסקת הפרשייה (המפורטות בנימוקי הבקשה).

על המשטרה לעגן הנחיות מקצועיות שמאפשרות הבניה של שיקול הדעת בהכנת הבקשה, ובכלל זה עליה לקבוע בהנחיותיה כי אין לרשום בראש טופס הבקשה יעדי האזנה (לרוב החשודים העיקריים בפרשייה) שאין בכוונתה להאזין להם בפועל; כי במסגרת בחינת עילת ההאזנה יש להקפיד על סימון של עילה אחת ולא של עילות רבות; כי לאחר מכן יש לבחור את העבירה הספציפית בהתאם לעילת ההאזנה ובכך למקד את הבקשה ולא לייחס אותה לכלל העבירות העולות מהחקירה; כי כלל העבירות הנוגעות לפרשייה יירשמו בנימוקי הבקשה בלבד; וכי 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.

ג. אישור הגשת בקשות רגישות

יש בקשות להאזנת סתר שמגלמות רגישות רבה ושהן בעלות פוטנציאל פגיעה משמעותי הנובע מסיבות שונות: המעמד של יעד ההאזנה, טיב העבירות המיוחסות לו, האזנה ממושכת, מקום ביצוע ההאזנה ודחיפות ההאזנה.

לעיתים נסיבות ההאזנה כרוכות ברגישות מיוחדת ומחייבות אישור של דרג נוסף להגשת הבקשה לבית המשפט¹¹³ (להלן - בקשות חריגות). כבר בשנת 2005 צוות לבנת משיח הגיע

113 ראו לעניין זה דוח לבנת משיח בעניין משך ההאזנה ושיחות אקראי בין יעד האזנה לעיתונאי, עמ' 7 - 8.

למסקנה זו בנוגע לבחירת יעדי האזנה לנוכח מעמדם ולנוכח הטיפול בהאזנות ממושכות. בלוח להלן יפורטו סוגי הבקשות החריגות:

לוח 5: סוגי בקשות חריגות והגורם הנוסף הנדרש לאישור הגשתן

סוג הבקשה החריגה	נסיבות המקרה	הגורם המאשר
האזנה מיוחדת	חסויות	גורמים פנים-משטרתיים
עבירות רגישות	העבירות שההאזנה נוגעת להן מעוררות רגישות מיוחדת	רח"ט חקירות או הקצין המוסמך ופרקליטות המדינה
מעורב רגיש	האזנה לבעל מקצוע ששיחותיו חסויות; עיתונאי; אישי ציבור; דרג מדיני - נשיא, ראש הממשלה, שר, סגן שר וחברי כנסת;	יועמ"ש לממשלה או פרקליט המדינה
משך האזנה	יותר מ-6 חודשים ליעד האזנה.	ראש אח"ם
משך האזנה	יותר משנה	פרקליט מחוז

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אף שהיקף הבקשות הרגישות אינו גדול בנוגע לכלל הבקשות שבהן טיפלה המשטרה, רגישותן מחייבת נקיטת זהירות יתרה. משרד מבקר המדינה מצא פערים בטיפול בבקשות רגישות ובאישור הגשתן, כמפורט להלן:

(1) אישור הגשת בקשות האזנת סתר בעניינן של עבירות רגישות

לפי הנחיית פרקליט המדינה בנושא, יש עבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת המחייבים אישור פרקליט לפני פתיחה בחקירה פלילית¹¹⁴ (להלן - עבירות רגישות). הנחייה זו מתייחסת לפתיחת תיק חקירה פלילי בלבד, ואין היא מתייחסת לטיפול בתיק פרשייה מודיעינית.

לפי נוהלי המשטרה, אם נדרשת האזנה לגורמים המעורבים בעניין הנוגע לעבירות רגישות יש לפנות לפרקליטות לקבלת אישורה לפני פתיחת החקירה או לפני ביצוע פעולת איסוף תוצרי האזנת הסתר. לפיכך המשטרה נדרשת לקבל אישור פרקליט בשני מועדים שונים בהתאם לסוג התיק המשטרתי שהיא מטפלת בו:

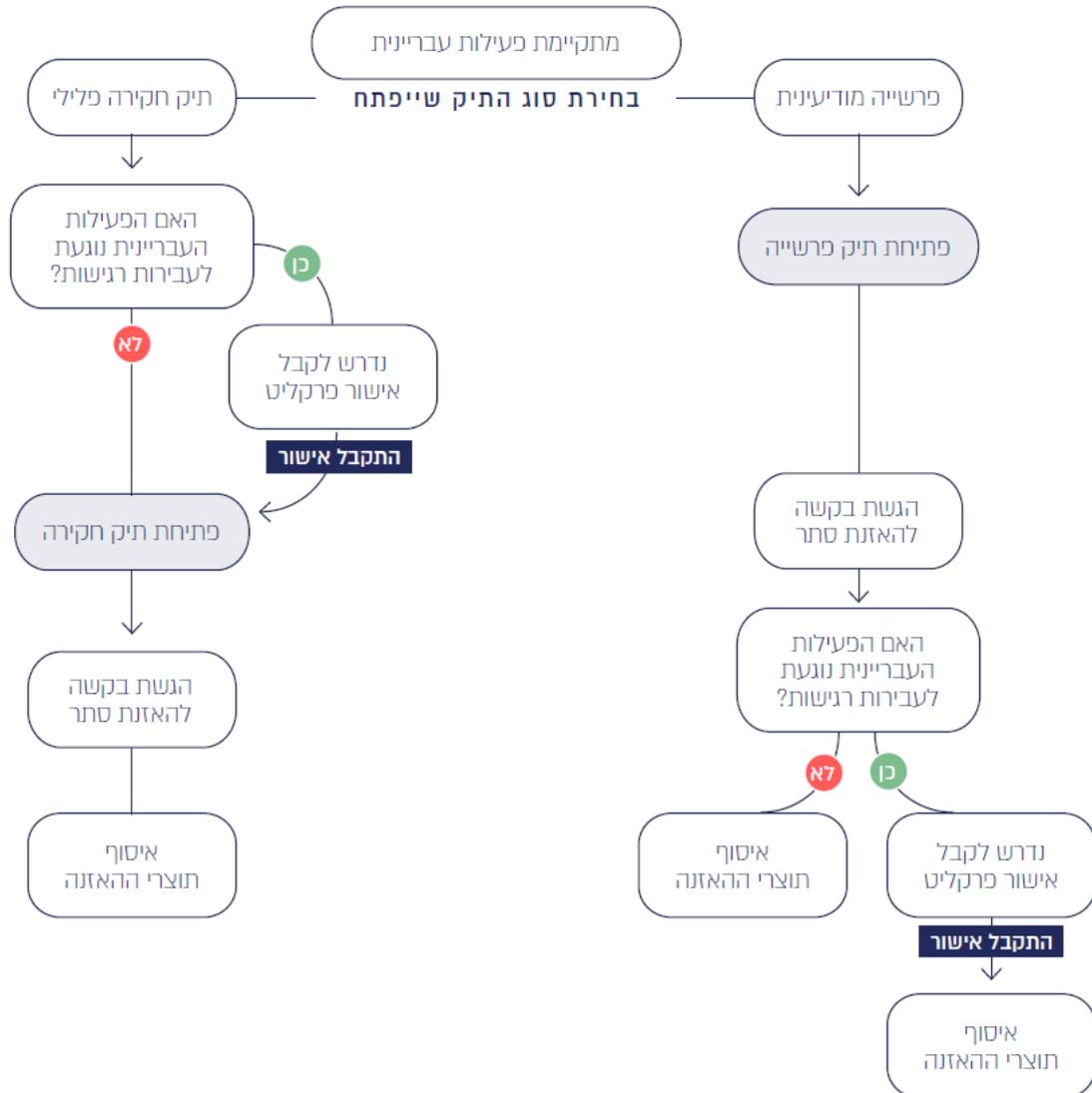
(א) אם מתבקשת האזנת סתר בתיק חקירה פלילי הנוגע לעבירה רגישה, עוד לפני הגשת הבקשה להאזנת סתר המשטרה נדרשת לקבל אישור פרקליט לפתיחת תיק החקירה שדן במהות העבירות.

(ב) אם מתבקשת האזנת סתר בפרשייה מודיעינית הנוגעת לעבירה רגישה, אז לפני הגשת הבקשה לצו, המשטרה אינה חייבת לקבל אישור פרקליט; לאחר שנפתחה הפרשייה המודיעינית, הוגשה בקשת האזנת הסתר ואושרה, המשטרה תידרש לקבל את אישור הפרקליט רק לפני איסוף תוצרי ההאזנה בעמדה המשטרית.

להלן תרשים המתאר את תהליך פתיחת תיקי חקירה ופרשיות מודיעין, הגשת בקשה להאזנת סתר, קבלת אישורי פרקליט, ואיסוף תוצרי ההאזנה בהתאם לנהלי המשטרה:

¹¹⁴ פרקליט המדינה, הנחיה 14.12 אישור פתיחה בחקירה והעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת (23.2.99, עודכן ב-15.12.19). נדרש אישור של פרקליט המדינה או של אחד ממשניו או של מי שהם הסמיכו לטפל בין היתר, בעבירות בתחומי ההסתה, הטרור, לשון הרע, סובדיצה, ועבירות הנוגעות לעבודתו של עיתונאי.

תרשים 9: התהליכים לפתיחת תיקי חקירה ותיקי פרשיות מודיעין, לקבלת אישורי פרקליט ולאיסוף תוצרי האזנה



על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המשטרה קבעה בנהליה שני מועדים שונים שבהם חייבים לקבל אישור פרקליט בהתאם לסוג התיק המטופל - בתיק חקירה יתקבל אישור הפרקליט עם פתיחתו ולפני הגשת בקשות להאזנת סתר; ובפרשייה מודיעינית יתקבל אישור הפרקליט רק בעת ביצוע פעולת איסוף תוצרי האזנת סתר, קרי העלאת עמדת האזנת סתר לשמע או שימוש בכלי טכנולוגי.

המשטרה הסבירה בתשובתה כי אכן נקבעו מועדים שונים לקבלת אישור פרקליט. זאת בשל השונות המהותית בין הטיפול בתיק חקירה לבין הטיפול בפרשייה מודיעינית.

פרקליטות המדינה מסרה כי במקרים שבהם יידרש אישור פרקליט, הוא יינתן לפני פתיחה בחקירה בתיקי חקירה פליליים ופרשיות מודיעיניות כאחד, וזאת לפני ביצוע פעולות המגלמות הפעלת סמכות לפי דין.

בפרשייה מודיעינית הנוגעת לעבירה רגישה וחמורה מסוג פשע שבה נדרשת האזנת סתר גלומה מורכבות משפטית ייחודית. לפיכך, קיימת חשיבות לכך שהמשטרה והפרקליטות יבחנו מבעוד מועד האם נכון לפתוח תיק חקירה פלילי בעניינה. כדי לפשט את התהליך, להבטיח שמירה על כללי מינהל תקין ויישום של הנחיית פרקליט המדינה, מוצע כי הפרקליטות תקבע שאישור פרקליט לגבי עבירות רגישות יתקבל במועד אחיד הן בפרשיות מודיעיניות והן בתיקי חקירה, וכי המשטרה תעגן את המועד האמור בנהליה.

משרד מבקר המדינה איתר בנתוני המשטרה מהמערכת לניהול צווים כי בשנים 2019 - 2021 הגישה המשטרה 35 בקשות לצווי האזנת סתר ב-11 פרשיות ותיקי חקירה שבהם נכללה עבירה רגישה¹¹⁵.

נמצא כי באף אחת מ-35 הבקשות ב-11 פרשיות מודיעיניות ותיקי חקירה (אותן הגישה המשטרה לבית משפט והן מומשו), לא אותר במערכת לניהול צווים של המשטרה אישור פרקליט מדינה או פרקליט שהוסמך על ידו לפתיחה בחקירה.

משלא נמצאו האישורים במערכת לניהול צווים התבקשו המשטרה ופרקליטות המדינה להמציא את אישורי פרקליט המדינה האמורים.

(ג) ואולם חרף פניות משרד מבקר המדינה¹¹⁶, הפרקליטות לא המציאה את האישורים לביקורת במשך יותר משנה. רק לאחר שנה ושלושה חודשים העביר משרד המשפטים התייחסות בנושא זה.

לצד האמור, בהתייחסות מיוני 2024, הפרקליטות העבירה לידי משרד מבקר המדינה את כלל האישורים שניתנו על ידה ומסרה כי בנוגע למקרים שבדק משרד מבקר המדינה לא ידוע לה שהמשטרה ביקשה ממנה אישורים. הפרקליטות העבירה אישורים הנוגעים לשני יעדי האזנה. משרד מבקר המדינה מצא כי בשני המקרים האמורים אישור זה ניתן למעלה מהנדרש בנהלי המשטרה.

כדי שאישורי הפרקליטות יהיו ניתנים לאיתור בתוך זמן סביר כדי להמציאם לכל דורש, מומלץ כי פרקליט המדינה יוודא שאישור פרקליט לפתיחה בחקירה בעבירה רגישה מתועד כנדרש במערכת ממוחשבת מסוגלת לניהול תיקי התביעה בפרקליטות.

הפרקליטות מסרה בתגובה כי היא מקבלת את הצורך בקיומה של מערכת ממוחשבת מסוגלת שבה ניתן יהיה לתעד את אישורי הפרקליט המסווגים, וקידום עבודת הפרקליטות במערכת ממוחשבת מסוגלת ייבחן בכפוף לקבלת המשאבים והאישורים הנדרשים.

(ד) לאחר ניסיונות איתור האישורים, נמצא כי בניגוד לנוהל המשטרתי בנושא המשטרה לא פנתה לקבלת אישור פרקליט בכל הבקשות שהוגשו על ידה לבית המשפט להאזנת סתר בעבירות רגישות - 35 בקשות הנוגעות ל-11 פרשיות. בכל הפרשיות הללו שבהן לא התקבל אישור פרקליט, האזנות הסתר מומשו.

¹¹⁵ לפי איתור צווים עם עבירות רגישות בבסיסי הנתונים של המערכת לניהול צווים, בהתאם לסעיפי העבירה המפורטים בהנחיית פרקליט המדינה 14.12 אישור פתיחה בחקירה והעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת (23.2.99, עודכן ב-15.12.19).

¹¹⁶ משרד מבקר המדינה פנה לפרקליטות המדינה בעניין זה בחודש מרץ 2023, אך רק ביוני 2024 העביר משרד המשפטים התייחסות הכוללת את ממצאי הבדיקה בנושא זה.

המשטרה מסרה בתגובתה כי במקרים שבהם נמצא כי לא אותרו אישורי פרקליט, יתבצע תהליך של הפקת לקחים ויחודדו הנהלים מול יחידות המשטרה, וכן תיבחן האפשרות לפתח מנגנון במערכת לניהול צווים שיחייב קבלת אישור דרג מתאים בבקשות להאזנת סתר בעבירות רגישות. עוד היא מסרה כי בבדיקתה היא מצאה שרק 32 בקשות דרשו אישור פרקליט אך האישור לא אותר.

משרד מבקר המדינה בחן את התייחסות המשטרה בנוגע למספר הבקשות שלגביהן נדרש אישור פרקליט ומצא כי למרות טענות המשטרה, יש 35 בקשות הדורשות אישור פרקליט. בנוגע לשתי בקשות שנטען כי אינן דורשות אישור פרקליט נמצא כי בקשות אלו כללו עבירות המחייבות אישור. בנוגע לבקשה השלישית שנטען שאינה דורשת אישור פרקליט נמצא כי זו הוגשה לבית משפט אך לא התקבלה החלטה שיפוטית ולפיכך זו דרשה אישור לפני הגשתה.

לפיכך, מוצע כי המשטרה, באמצעות המערכת לניהול צווים, תאכוף את החובה לבדוק כי התקבל אישור פרקליט לפרשיות ותיקי חקירה העוסקים בעבירות רגישות עוד לפני הגשת הבקשה, ואילו הפרקליטות תוודא בדיעבד את קיומם של אישורי הפרקליט לפני הגשת כתב אישום.

(2) אישור הגשת בקשות האזנת סתר ליעד האזנה רגיש

לפי נוהלי המשטרה, הגשת בקשות להאזנת סתר למעורבים בביצוע עבירות שהם בעלי מעמד רגיש (להלן - מעורב רגיש) מצריכה אישורים נוספים¹¹⁷. מעורבים רגשים הם אנשים בדרג מדיני¹¹⁸, אישי ציבור ובעלי מקצוע ששיחותיהם חסויות - עורך דין, רופא, פסיכולוג, עובד סוציאלי או כהן דת¹¹⁹ (להלן - בעל חיסיון מקצועי). תכלית החיסיון של הדרג המדיני היא להבטיח כי הם ממלא את תפקידו נאמנה¹²⁰, ואם מדובר בבעל חיסיון מקצועי, החיסיון נועד להבטיח שמירה על סוד שיחו של האדם המקיים את השיחה עימו¹²¹.

בשנים 2019 - 2021 הכינה המשטרה מאות בקשות בעשרות פרשיות שבהן נכללו עשרות יעדי האזנה שהם מעורבים רגשים. כשישית מהבקשות להאזנת סתר הן להאזנה לתקשורת בין מחשבים. מרבית הבקשות אושרו, וההאזנה לרוב יעדי ההאזנה מומשה. להלן יפורטו סוג המעורב הרגיש, התנאים לאישור הגשת הבקשה להאזנת סתר לשיחותיו:

117 יצוין כי לפי חוק האזנת סתר, ככלל הגשת בקשה להאזנת סתר אינה מחייבת אישור של דרג משטרתי בכיר או של דרג שמחוץ למשטרת ישראל.

118 **דרג מדיני** - נשיא, ראש הממשלה, שרים וחברי כנסת לפי סעיף 13 לחוק יסוד: נשיא המדינה, סעיף 5(ב) לחוק יסוד: הממשלה, וסעיפים 2 ו-15 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951.

119 לפי סעיף 9 לחוק האזנת סתר וסעיפים 48 - 51 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971.

120 ראו דברי הסבר להצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (תיקון 32) התשס"ה-2005, מ-24.03.05, ה"ח הכנסת התשס"ה, 65, 84.

121 ראו לעניין זה ע"פ 5135/11 מ"י נ' לאורה ברקו (פורסם במאגר ממוחשב, 31.5.12).

לוח 6 : מתווה אישור הגשת בקשה לפי סוג מעורב רגיש

תנאים לאישור הגשת הבקשה וזהות הגורם המאשר		סוג מעורב רגיש			
מגבלת עבירות להאזנה	בית המשפט הזדן בבקשה ¹²²	אישור פעולת חקירה - הגשת בקשה להאזנה			
		דרג מאשר פנימי	דרג מאשר חיצוני		
כן	בית משפט מחוזי	היועמ"ש לממשלה בכתב	ראש אח"ם בכתב	נשיא	דרג מדיני
			רה"מ ושרים		
			חברי כנסת		
לא	בית המשפט העליון	ראש נדרש אישור	ראש אח"ם בכתב	דרג א' ¹²³	אישי ציבור
			ראש אח"ם בכתב	דרג ב' ¹²⁴	
			יידוע ראש אח"ם	דרג ג' ¹²⁵	
כן	בית משפט מחוזי	יועמ"ש לממשלה או פרקליט המדינה בכתב	רח"ט הסייבר	עורך דין, רופא, פסיכולוג, עובד סוציאלי, כהן דת	בעל חיסיון מקצועי
לא	בית משפט מחוזי	פרקליט מחוז	ראש אח"ם	עיתונאי	בעל חיסיון פסיקטי ¹²⁶
לא		ראש נדרש אישור	ראש אח"ם בכתב	קרוב לדרג מדיני	

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי לפי החוק ולפי נוהלי המשטרה, יש שני דרגים שונים המוסמכים לאשר בקשות להאזנת סתר למעורבים רגישים במשטרה - רח"ט הסייבר וראש אח"ם. עוד עולה כי סמכות האישור במשרד המשפטים לבקשות להאזנת סתר למעורבים רגישים מבוצרת בין יועמ"ש לממשלה, פרקליט המדינה ופרקליט המחוז.

משרד המשפטים מסר כי האזנות הדורשות אישור פרקליט המדינה או אישור היועמ"ש לממשלה מובאות למחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה. המחלקה מרכזת את החומרים הנוגעים לבקשת האישור ומכינה חוות דעת. לאחר מכן, בקשות האישור מועברות לפרקליט המדינה. גם בקשות המועברות לאישור היועמ"ש לממשלה מועברות דרך פרקליט המדינה. עוד סבר משרד המשפטים כי חלוקת העבודה הפנימית בין הדרגים המאשרים מבטאת אפוא איזון בין מידת הרגישות של הסוגיות השונות הקשורות בהאזנות הסתר לבין היכולת לתת מענה בקבועי זמן סבירים לפי צרכי החקירה.

סעיף 6(א) לחוק האזנת סתר, סעיף 2א(ב) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951.

איש ציבור דרג א' - אדם הנמצא במעמד ציבורי חשוב בגין משרתו או תפקידו הציבורי. עם דרג זה נמנים שופטים, דיינים ברמה הארצית, קאדים, אנשי דת בכירים (רב ראשי, קאדי - בכירות ברמה הארצית), ראשי כוחות הביטחון וסגניהם (שב"כ, מוסד, צה"ל, שב"ס), מבקר המדינה. לעניין עיגון החובה לקבל את אישור היועמ"ש לממשלה בכתב לצורך האזנה לשופטים, ראו גם סעיף 12 לחוק יסוד: השפיטה.

איש ציבור דרג ב' - אדם הנמצא במעמד ציבורי חשוב בגין משרתו או תפקידו הציבורי. עם דרג זה נמנים ראש רשות מקומית או אזורית, סגן ראש רשות מקומית ואזורית, יו"ר הסתדרות העובדים, מנכ"לים במשרדי ממשלה, מנכ"לים ברשות המקומית, דיינים ברמה המקומית, אנשי דת (רב עיר, קאדי, כהן דת- בכירים ברמה המקומית שמקבלים שכר ממסדות המדינה), ממלאי משרות בכירות במגזר הציבורי (מנכ"ל וסמנכ"ל), ממלאי משרות בכירות במגזר הפרטי (מנכ"ל וסמנכ"ל), מנהלי בנקים ומוסדות פיננסים חשובים, מנהלי תאגידים סטטוטוריים (לדוגמה רשות שדות התעופה), מנהלי חברות ורשויות ממשלתיות.

איש ציבור דרג ג' - אדם הנמצא במעמד ציבורי חשוב בגין משרתו או תפקידו הציבורי. עם דרג זה נמנים חברי מועצה מקומית או חברי עירייה, קציני צבא או שב"ס בכירים בדרגת סא"ל ומעלה, סמנכ"ל במשרדי ממשלה, סמנכ"ל ברשות מקומית, ממלאי משרות בכירות במגזר הציבורי - מנהלי מחלקות או מנהלי אגפים, נציגים של מדינות חוץ הנמצאים בתפקיד בישראל, נציגים של ארגונים בין-לאומיים מוכרים הנמצאים בתפקיד בישראל וכן נציגויות של מדינות חוץ ושל ארגונים כאמור.

עיתונאי אינו בעל חיסיון מקצועי המעוגן בחוק, אלא בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ב"ש 298/86 **בן ציון ציטרין נ' בית הדין המשמעתי של לשכת עורכי הדין במחוז ת"א**, (פורסם במאגר ממוחשב, 7.4.87).

122

123

124

125

126

המשטרה מסרה בתגובתה כי הסיבה לקביעת שני דרגים מאשרים בהתאם למעמד יעד ההאזנה נובעת מהצורך בקביעת זהות הדרג המאשר בהתאם למידת הפגיעה באינטרס המוגן ובוויסות המשימות וחלוקת העומסים בתוך המשטרה.

לצורך שמירה על אחידות בהפעלת שיקול הדעת, מוצע שהמשטרה תשקול לקבוע שכלל הבקשות להאזנה למעורב רגיש יאושרו על ידי דרג יחיד במשטרה המפקח הן על חטיבת החקירות והן על חטיבת הסייבר - ראש אח"ם. לשם ניהול תקין של תיעוד האישורים, מוצע כי משרד המשפטים ישקול לקבוע את זהות הגורם האחראי לאיגום כלל האישורים הניתנים על ידי משרד המשפטים, לרבות אישורי פרקליט המחוז.

(א) מודל ההיתרים להאזנת סתר לבעל חיסיון

כאמור, גורמים מהדרג המדיני וגורמים בעלי חיסיון מקצועי הם שני סוגים של מעורבים רגישים הנהנים מתוקף תפקידם מהגנה מוגברת מפני האזנת סתר. ואולם, לפי הדין הגנתם אינה מוחלטת, וזאת משום שרק חלק משיחותיהם עשויות להיות חסויות. לפיכך ההגנה עליהם מתבצעת בשני שלבים עיקריים - שלב הוצאת ההיתר ושלב ההפקה של תוצרי ההאזנה. חלק זה יעסוק בשלב הוצאת ההיתר¹²⁷.

בהתאם להמלצות צוות לבנת משיח, ניתן לערוך מודל של היתרים להאזנה למעורבים רגישים הנחלק לשני סוגים:

- **האזנה מראש:** הגשת בקשה להאזנה לשיחותיהם של בעלי חיסיון מקצועי או של גורמים מהדרג המדיני אם הם יעדי האזנה בעבירות חמורות - רצח, פגיעה בביטחון המדינה או סחר בסמים¹²⁸ (להלן - היתר מיוחד להאזנה מראש).

בשנת 2005 קבע צוות לבנת משיח כי האזנה הדורשת היתר מיוחד להאזנה מראש מתרחשת בשני תרחישים חלופיים:

- אם היה ידוע למשטרה כי יעד ההאזנה הוא בעל חיסיון מקצועי או נמנה עם הדרג המדיני.

- אם צפוי בבירור שבהאזנה ליעד ההאזנה (שאינו בעל חיסיון מקצועי ואינו גורם מדיני) ייקלטו שיחות שיתקיימו בעתיד עם בעלי חיסיון מקצועי או עם גורם בדרג המדיני¹²⁹.

צוות לבנת משיח אף סבר כי משוכת העבירות החמורות שאותה נדרש לעבור לצורך קבלת היתר מיוחד להאזנה מראש דורש תיקון חקיקה באופן שיאפשר להרחיב את רשימת העבירות ולקבל היתר מיוחד להאזנה מראש גם אם מדובר בעבירות מתחום איסור הלבנת הון, במאבק בארגוני פשיעה, בסחר בבני אדם ובעבירות שוחד.

¹²⁷ ואולם, לא מן הנמנע כי סוגיית העיון וההפקה וסוגיית הוצאת ההיתר נדונו במשולב וללא הבחנה סדורה בדיוני גורמי הממשל השונים.

¹²⁸ **דרג מדיני** - לפי סעיף 2א לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951; **בעל חיסיון מקצועי** - לפי סעיף 9א לחוק האזנת סתר. שני הסעיפים מתייחסים לעבירות החמורות לפי סעיפים 300 - 301 לחוק העונשין, עבירה שיש בה סכנה לפגיעה בביטחון המדינה או עבירה של עסקת סמים כהגדרתה בפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973.

¹²⁹ **דוח לבנת משיח** פרק בנושא האזנה לשיחות של בעלי מקצוע, ששיחותיהם עשויות להיות חסויות, עמ' 16 - 22. במהלך עבודת צוות לבנת משיח תוקן חוק חסינות חברי כנסת, על בסיס הדגם שגיבש הצוות לעניין האזנה לשיחות בעלי מקצוע העשויות להיות חסויות.

• **האזנה אגב אורחא (בדיעבד):** כאשר אגב האזנה ליעד נקלטת שיחה של היעד עם אדם בעל חיסיון מקצועי או דרג מדיני. האפשרות להאזנה אגב אורחא עוגנה בחוק חסינות חברי כנסת ולא עוגנה בחקיקה בנוגע להאזנה לבעל חיסיון מקצועי. בשני המקרים האזנה אגב אורחא אינה מוגבלת לעבירות מסוימות¹³⁰. במקרה זה תוצרי ההאזנה כבר נאספו והם נמצאים בידי המשטרה, אולם היא רשאית להפיק אותם רק לאחר שתגיש לבית המשפט בקשה ייעודית להפקת תוצרי ההאזנה ותקבל ממנו אישור לכך.

צוות לבנת משיח הבהיר שהאזנה אגב אורחא מתרחשת אם התבצעה האזנה ליעד האזנה שאינו בעל חיסיון מקצועי, ובאופן בלתי צפוי ומזדמן התברר כי בעל מקצוע חסוי הוא צד לשיחה¹³¹.

בשנת 2005 המליץ צוות לבנת משיח לעגן באופן ברור ובחקיקה ראשית את הטיפול בהאזנה לבעלי חיסיון מקצועי¹³². הצעת החוק המסדירה את הטיפול בהאזנה לבעלי חיסיון מקצועי שהועלתה בשנת 2009 לא הושלמה.

משרד המשפטים מסר כי הצעת החוק לתיקון חוק האזנות סתר משנת 2009¹³³, עסקה בכמה נושאים, אך הליך החקיקה לא התקדם בשל התנגדות ועדת חוק ומשפט משנת 2012 להסדרה של נושא התיעוד החזותי המופיע בתיקון החקיקה האמור. בשנת 2015 קיים משרד המשפטים כמה ישיבות כדי לקדם את תיקון החקיקה.

להלן תרשים המבאר את מודל ההיתרים להאזנה לבעל חיסיון שהוצג על ידי צוות לבנת משיח:

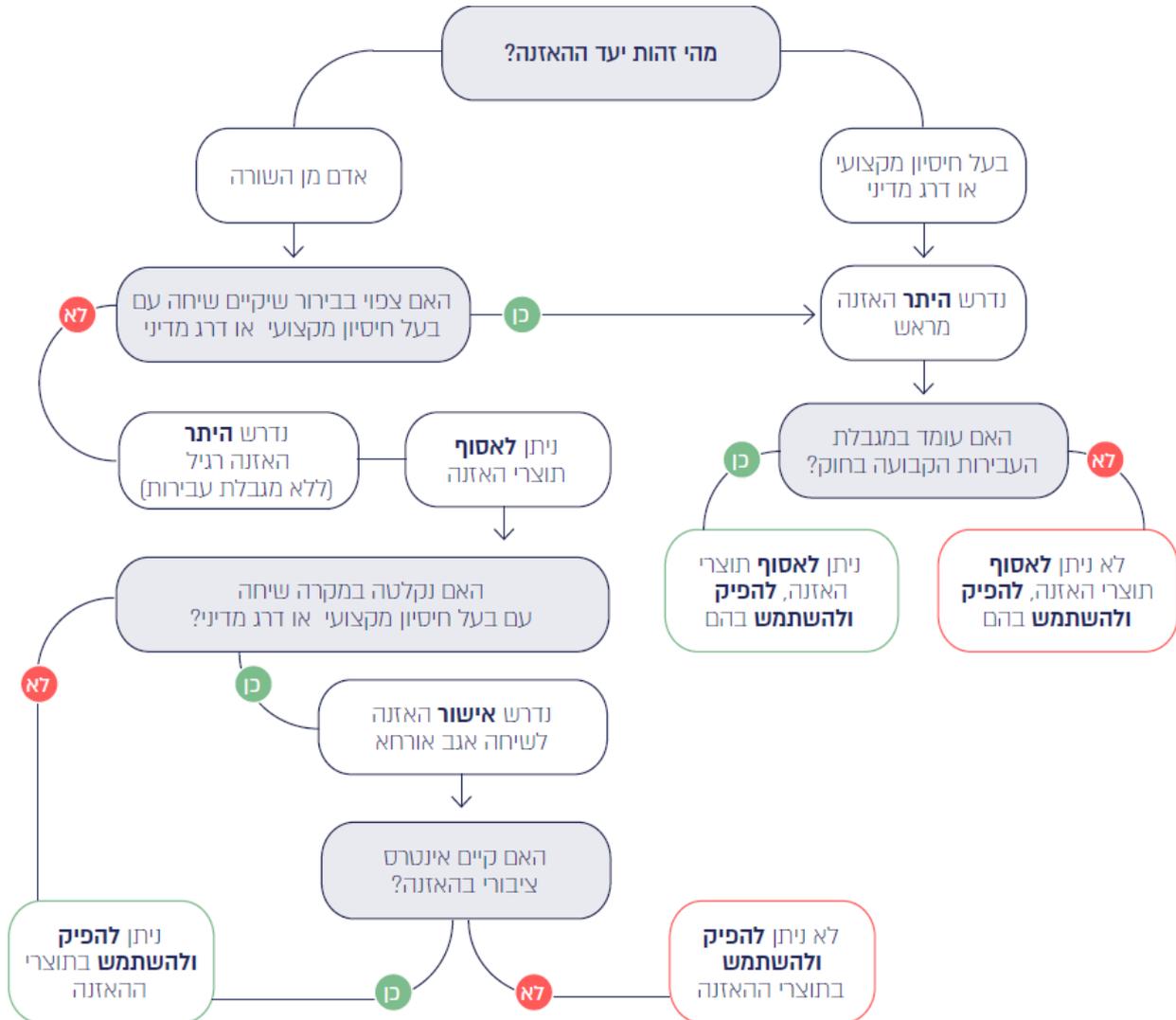
¹³⁰ **דוח לבנת משיח**, פרק בנושא האזנה לשיחות של בעלי מקצוע ששיחותיהם עשויות להיות חסויות, עמ' 16 - 22.

¹³¹ תואר בעבודת הצוות כי האזנה אגב אורחא מתרחשת בעוד המשטרה מחזיקה בהיתר האזנה כדין לפי סעיף 6 לחוק האזנות סתר ומתברר במהלך ההאזנה שהשיחה שנקלטה היא שיחה של בעל מקצוע. דהיינו, הובהר כי האזנה אגב אורחא לבעל חיסיון מקצועי היא מזדמנת ובלתי צפויה.

¹³² בהקשר זה יצוין כי בנוגע להאזנה לעיתונאים הומלץ לבחון את הצורך בעיגון חקיקתי. **דוח לבנת משיח** פרק בנושא האזנה לשיחות של בעלי מקצוע ששיחותיהם עשויות להיות חסויות, עמ' 16 - 22.

¹³³ הצעת חוק האזנות סתר (תיקון מס' 6), התש"ע-2009.

תרשים 10: מודל ההיתרים להאזנה לבעל חיסיון לפי המלצת צוות לבנת משיח



על פי מודל האזנות הסתר של צוות לבנת משיח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ההמלצות והצידוקים למודל שהציג צוות לבנת משיח, שבאו לידי ביטוי גם בוועדת החקירה משנת 2009, היו מקובלים במשך השנים על המשטרה ועל היועמ"ש לממשלה והם אף אומצו על ידו¹³⁴. גורמים אלו דנו בין היתר גם במגבלת העבירות החלה על המודל. נוסף על כך, פרטי המודל נדונו באמרות אגב בפסיקה של בית המשפט העליון בשנים 2009 ו-2012. יוצא אפוא כי לפי מסמכי המשטרה ומשרד המשפטים המודל היה מקובל על גופים אלו לכל הפחות עד לשנת 2016.

134 החל משנת 2009 נושא האזנת סתר לבעל חיסיון מקצועי או דרג מדיני נדון בבתי המשפט, במשרד המשפטים ובמשטרה. ואולם, דיונים אלו לא התמקדו בסוגיית מודל ההיתרים שהוצג על ידי צוות לבנת משיח. בשנת 2009 בסיכום דיוני ועדת החקירה, זו אף התייחסה לסוגיית האזנה מראש והאזנה אגב אורחא. אשר להאזנה מראש, ועדת החקירה הציעה אפשרות לבחון לחייב את המשטרה כי בבקשה להאזנת סתר תצוין זהותם של יעדי האזנה פוטנציאליים אשר יש הסתברות גבוהה כי האזנה ליעד ההאזנה תכלול גם האזנה לשיחותיהם של בעלי חיסיון. באשר להאזנה אגב אורחא, הצעת ועדת החקירה התייחסה לכך שנדרשת הסדרת המצב של קליטה מקרית של שיחת בעל מקצוע ששיחותיו עשויות להיות חסויות וזאת אגב האזנה ליעד אחר. שמיעת תוצרי ההאזנה תופסק מייד עם היוודע שמדובר בבעל מקצוע. ראו לעניין זה, ועדת החקירה, עמ' 7-8, 21 - 24. כמו כן, ראו פסיקה בעניין בה מפי כב' השופטת חיות, בש"פ 7064/08 מדינת ישראל נ' לאורה ברקו, פ"ד סג(2) 453 (פורסם במאגר ממוחשב, 13.8.09) ומפי כב' השופט זילברטל בע"פ 5135/11 מ"י נ' לאורה ברקו (פורסם במאגר ממוחשב, 31.5.12). עוד אותרו מסמכים ודיונים בעניין זה מהשנים 2012 ו-2015.

המשטרה מסרה בתגובתה כי ההבחנה שבוצעה על ידי צוות לבנת משיח לא יושמה על ידי המשטרה והיא "לא נהגה על פי המלצה זו מעולם".

בעניין זה משרד מבקר המדינה מציין כי ההבחנה עליה מבוסס מודל ההיתרים של צוות לבנת משיח הופיעה בחידודי נהלים של המשטרה ומסמכי הפרקליטות בשנים 2009-2016. בהם, האזנה אגב אורחא הייתה מוגבלת למקרים של האזנה מקרית בלבד.

בשנת 2018 חל שינוי משמעותי בעמדת משרד המשפטים והמשטרה שאינו עולה בקנה אחד עם מודל ההיתרים של צוות לבנת משיח ועם התמודדותו עם משוכת העבירות החמורות באמצעות תיקון חקיקה.

בעמדה שהוצגה לפני בית משפט מחוזי בשנת 2018 שהתקבלה על ידו, הפרקליטות זנחה את המודל של צוות לבנת משיח בנוגע לנחיצות קבלת היתר מראש אם צפוי בבירור שיתקיימו בעתיד שיחות עם בעל חיסיון.

בשנת 2019 המשטרה עדכנה את הנוהל הנוגע להאזנת סתר לדרג מדיני. לנוהל הוספה התייחסות להאזנה ליעד האזנה שיש סבירות גבוהה וממשית שישוחח בטלפון עם דרג מדיני ונקבע בה כי יש לקבל לגבי האזנה כאמור אישור ראש אח"ם בלבד ללא קבלת אישור פרקליט המדינה או היועמ"ש לממשלה. הנוהל אינו מפרש כלל את מודל ההיתרים להאזנה ואינו מסביר אילו היתרים נדרשת המשטרה להוציא בכל מקרה.

בביקורת נמצא כי בשנת 2018, בחלוף 13 שנים מקביעת מודל ההיתרים להאזנת סתר מראש לבעל חיסיון לפי מסקנות צוות לבנת משיח, הפרקליטות שינתה, במהלך ניהול מספר הליכים פליליים, את ההסדר האמור. בנסיבות אלו, ההסדר שונה בלי שמשרד המשפטים והמשטרה ביצעו עבודת מטה ובלי שהוכנה חוות דעת משפטית המסבירה את הסטייה הניכרת ממסקנות הוועדה המקצועית הבין-משרדית.

פרקליטות המדינה מסרה בתשובתה כי עמדתה המשפטית עמדה בפני ביקורת שיפוטית בכמה הזדמנויות בהליך הפלילי, ובמקרים קונקרטיים אלו הגשת העמדה אף אושרה על ידי היועמ"ש לממשלה דאז. תכלית העמדה המשפטית היא למנוע מצב שבו יעד האזנה שאינו בעל חיסיון מקבל 'חסינות' מפני האזנה בעבירות שאינן מנויות בחוק, אם איש שיחתו הוא בעל חיסיון מקצועי. עמדה זו מצויה בשיקול הדעת המשפטי המובהק של הפרקליטות, וזו התקבלה בהליכים המשפטיים שנוהלו על ידה.

המשטרה מסרה בתגובתה כי המשמעות המעשית של המודל היא הרחבת מעגל הנהנים מהחסינות לכלל יעדי האזנה שאינם בעלי חיסיון.

במשך כ-13 שנים, עת הונח דוח צוות לבנת משיח, ועד לשנת 2018 הנחו משרד המשפטים והמשטרה כי כאשר נדרשת האזנה ליעד שיש הסתברות גבוהה שישוחח עם בעל חיסיון נדרש לקבל היתר האזנה מראש לשיחותיו. הסדר זה אף הגביל את המשטרה להאזנה רק בנסיבות שבהן יש חשד לביצוע עבירה חמורה וחריגה הנכללת ברשימה סגורה בחוק. ואולם, על פי ההסדר החלופי המקל שאימצה הפרקליטות משנת 2018, במהלך ניהול מספר הליכים פליליים באותה העת, אם התבצעה האזנה לאדם שאינו בעל חיסיון וקיימת הסתברות גבוהה שישוחח עם בעל החיסיון, די בקבלת אישור בדיעבד (ולא מראש) להאזנה לשיחות של יעד האזנה עם בעל החיסיון, ותוך השמטת מגבלת העבירות החמורות הקבועה בחוק. יוצא אפוא כי ההגנה הרחבה הקבועה בחוק לבעל חיסיון הוסרה.

אין חולק כי כדי שהמשטרה תיאבק בשחיתות, בארגוני פשיעה ותמנע ניצול לרעה של חיסיון מפאת תפקיד, היא נדרשת לקבל לידיה סמכויות נרחבות. ואולם, לעמדת מבקר המדינה מומלץ כי לנוכח המצב המשפטי הקיים המשטרה ומשרד המשפטים יבצעו הסדרה חקיקתית ומשפטית סדורה ומובנית.

מומלץ כי הפרקליטות תבחן ותעגן 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; ובו-זמנית תעגן את הפרוצדורה לאישור האזנה בדיעבד (אגב אורחא) - במקרים בהם יעד ההאזנה הוא אדם מן השורה אשר באקראי מקיים שיחה עם בעל חיסיון. כמו כן, מומלץ שהפרקליטות תעגן תהליך סדור ומתועד לגיבוש מדיניות משפטית או להצגת עמדה תקדימית בעלת השפעה ארצית בבתי המשפט.

עוד מומלץ כי המשטרה תסדיר בנהליה את תהליך הוצאת הצווים עבור מעורב רגיש במלואו: עיגון תהליך האזנה אגב אורחא לבעל חיסיון מקצועי; הבהרת תהליך מתן הצווים עבור האזנה מראש לבעל חיסיון והתאמת תהליכים אלו למודל ההיתרים שקבע צוות לבנת משיח. כלומר, קבלת היתר האזנה מראש ולא בדיעבד באחד משני מקרים: אם ידוע למשטרה שיעד ההאזנה הוא בעל חיסיון או שיש הסתברות גבוהה שיעד ההאזנה ישוחח עם בעל חיסיון. זאת כדי לקיים את המגבלות הקיימות כיום בדין בנוגע לעבירות שבהן ניתן להאזין מראש לבעל חיסיון מקצועי, בהתאם לדוח צוות לבנת משיח.

(ב) האזנה לבעלי חיסיון מקצועי (עיתונאים, עורכי דין, רופאים, פסיכולוגים וכיו"ב)

נוהלי המשטרה אינם מפרטים אילו בדיקות מקדימות נדרשת לבצע היחידה המזמינה את ההאזנה לפני הגשת בקשה כדי לוודא מהו מעמדו של יעד ההאזנה ואם ייתכן שחל עליו חיסיון מכוח מקצועו. בין היתר, אין הנחיה לאיתור יעדי האזנה פוטנציאליים בפנקסים המפורסמים לציבור, כגון פנקס העובדים הסוציאליים, פנקסי מקצועות רישוי הרפואה או פנקס עורכי הדין¹³⁵. כמו כן, אין הנחיה לגבי סוגי פרשיות שעל שוטר סביר להניח שתיתכן מעורבות של בעל חיסיון מקצועי בהן. פרשיות אלו מחייבות בדיקה מעמיקה לפני הוצאת צווי האזנת סתר. כמו כן, אין הנחיה הקובעת אילו בדיקות נדרשת המשטרה לבצע כדי להבטיח שלא היה באפשרותה לצפות מראש שייקלטו שיחות בין יעד ההאזנה לבין בעל חיסיון מקצועי.

בשנים 2019 - 2021 אותרו בעלי חיסיון אחדים שהוגדרו כיעדי האזנה במערכת לניהול צווים (כלומר התבקשה בעניינם האזנה מראש). נוסף על כך, ממידע השמור במערכות המשטרה עולה כי בשנים 2019 - 2021 התבצעו עשרות הליכים של אישור האזנה אגב אורחא לבעל חיסיון מקצועי על ידי הסרת מגבלות ההאזנה לשיחות שנקלטו ובהן מעורב בעל החיסיון במסגרת מספר פרשיות ובנוגע למספר יעדי האזנה. להבדיל מהאזנה מראש, יעדי האזנה אלו אינם רשומים כיעדי האזנה במערכת לניהול צווים אלא נרשמים בטבלה נפרדת במערכת זו.

משרד מבקר המדינה איתר שלוש פרשיות מהשנים 2015 - 2022 שבהן הוגשו בקשות בדיעבד להאזנה אגב אורחא (חלף הגשת בקשה להאזנה מראש) לבעלי

מופיע כשירות באתר שירותי הממשלה www.gov.il, באתרים של משרד הרווחה, משרד הבריאות ולשכת עורכי הדין וכמאגר מידע באתר מאגרי המידע הממשלתיים www.data.gov.il.

מקצוע ששיחותיהם חסויות. בשלושת המקרים נמצא שהנסיבות הנוגעות לפרשיות הללו עוסקות לכתחילה בתחומי העיסוק שלהם עליהם חל חסיון.

יודגש כי אם הבקשות בפרשיות שאותרו היו מוגשות במסגרת בקשות האזנה מראש ליעד האזנה בעל חסיון מקצועי ולא כבקשה אגב אורחא, הן לא היו עומדות במגבלת העבירות אשר חלה על האזנה מראש. ולפיכך, בקשות אלו היו נשללות על הסף. עם זאת, מדובר במקרים שבהם בעלי החסיון המקצועי ניצלו את תפקידם לרעה בעבירות סחר איברים, שוחד ומרמה. במצב המשפטי הקיים המשטרה לא הייתה יכולה להאזין להם מראש, אלא להשתמש בחלופות חקירה אחרות. לו היו ממומשות המלצות צוות לבנת משיח להרחיב את רשימת העבירות החמורות והחריגות המאפשרות האזנה מראש, אזי ניתן היה לאשר האזנה מראש בחלק מהפרשיות הללו.

התנהלות המשטרה, שאיננה מבצעת בדיקה מעמיקה בפרשיות שבהן היה גלום פוטנציאל למעורבות של בעלי חסיון מקצועי אינה תקינה, עלולה לפגוע באמון במשטרה, ולהעלות נגד התנהלותה טענות הגנה מן הצדק.

המשטרה מסרה בתגובתה כי הציפייה שהמשטרה תבדוק את מעמד יעד ההאזנה והאם חל עליו חסיון מכוח מקצועו אינה סבירה. היא מכבידה על המשטרה ואין בה כדי לתרום תרומה של ממש בנוגע למעמדו של יעד האזנה משום שרישומו בפנקס אינו מעיד שהוא עוסק במקצוע. אם יעד ההאזנה רשום בפנקס אך אינו עוסק במקצועו, הוא לא נהנה מחסיון כלל.

לנוכח חובתה של המשטרה לפעול להגנתם של בעלי חסיון בעת האזנה להם, על המשטרה להקפיד הקפדה יתרה על בדיקת יעדי האזנה וההגנות החלות עליהם בהליך האזנת הסתר החסוי לצורך הגשת בקשות האזנה מראש. עליה לעגן בנהליה את הבדיקות הנדרשות עוד לפני הגשת בקשות להאזנת סתר שגלום בהן פוטנציאל להאזנה לבעלי חסיון מקצועי ולבחון את נחיצות עיגונן בחקיקת משנה. לנוכח הרגישות היתרה שעולה מהאזנה בפועל לבעל חסיון מקצועי, מוצע שהמשטרה תנהיג מדיניות תחקיר והפקת לקחים בנוגע לכל פרשייה שבה התבקש אישור האזנה אגב אורחא לבעל חסיון מקצועי, וכי תוצריה יוצגו לפני המפכ"ל.

מוצע כי המשטרה ומשרד המשפטים יבצעו עבודת מטה לבחינת מגבלת העבירות הקיימת בחקיקה כיום להאזנה מראש לבעל חסיון מקצועי. בין היתר יש לבחון אם נדרש לקבוע מנגנון גמיש יותר ושקוף בחקיקת משנה שייתן מענה לעבירות חמורות, לעבירות המוגדרות "מכת מדינה", לעבירות הנוגעות לאמנות שישראל חתומה עליהן או למקרים של ניצול תפקיד לרעה המצדיק האזנת סתר לבעלי חסיון מקצועי.

משרד המשפטים מסר כי בחינת מגבלת העבירות הקיימת בחקיקה ואפשרות קביעת מנגנון גמיש ושקוף בחקיקת משנה, יתבצעו במהלך עבודת המטה הנערכת בימים אלו לקראת תיקון חקיקה מקיף לחוק האזנת סתר.

(ג) האזנה לאישי ציבור בדרג ב' וג'

בשנים 2019 - 2021 אותרו עשרות יעדי האזנה שהם אישי ציבור בדרג ב' ו-ג', ולגביהם הוכנו יותר ממאה בקשות להאזנת סתר. הגשת בקשה לצו האזנה לדרג ב' מחייבת אישור ראש אח"ם והגשת בקשה לצו האזנה לדרג ג' מחייבת להביא לידיעתו את דבר ביצוע ההאזנה. חובה זו חלה ממועד הגשת הצו הראשון ולקראת כל הארכת תוקף תחולתו של הצו - כלומר, על כל צו חדש ועל כל צו הארכה.

משרד מבקר המדינה בדק דגימה של מספר יעדי האזנה אחדים בדרג ציבורי ב' ו-ג' והבקשות שהוכנו בעניינם ושלאחריהן הוצאו צווים שיפוטיים להאזנה להם. נמצא כי ב-37% מאותם צווים, בעניינם של 57% מהיעדים, לא אותר אישור ראש אח"ם לביצוע או מזכר המעיד כי דבר ביצוע ההאזנה הובא לידיעתו של ראש אח"ם, כנדרש בנוהל. לגבי יעד אחד לא אותר כל אישור בכל אחד מהצווים שהוצאו נגדו. בהיעדר תיעוד (אישור או מזכר בהתאם לדרג) לבצע האזנה רגישה, בניגוד לנהלים, נפגעת היכולת של המשטרה להבטיח כי ננקטה הזהירות הנדרשת ונסקלו ההשלכות של האזנה לאישי ציבור ושל משך ההאזנה על הפגיעה בפרטיותו. הדבר מעורר ספק בנוגע לעצם קיום ההליך של האישור באופן מלא ונאות כמתחייב.

המשטרה מסרה כי בעקבות ממצאי הביקורת, היא ערכה בחינה מעמיקה של כלל יעדי ההאזנה שהם אישי ציבור. אישורים ומזכרים רלוונטיים שאותרו ביחידות המשטרה אף נסרקו למערכת לניהול צווים. עוד היא מסרה כי לאור ממצאי הביקורת היא תחדד למערך הפרוס את נחיצות קבלת אישור ראש אח"ם גם במקרה של חידוש האזנת הסתר באמצעות צו הארכה.

לנוכח ממצאי הביקורת על היעדר אישורים ומזכרים גם לאחר הבחינה הנוספת שנערכה, על המשטרה להקפיד כי כל בקשה להאזנה לאישי ציבור בדרג ב' וג' תקבל את אישורו של ראש אח"ם או תובא לידיעתו, וכי האישור או המזכר יתויקו במערכת לניהול צווים. כמו כן מוצע כי הפרקליטות תערוך בקרה על ביצוע האזנת סתר לאישי ציבור בעת בחינת תיק חקירה לצורך הגשת כתב אישום.

(3) אישור בקשות להאזנת סתר ממושכת

בשנת 2005 המליץ צוות לבנת משיח להגדיר מדרג אישורים מחמיר כשמדובר בהאזנות המתמשכות תקופות ארוכות. הומלץ כי בקשה להארכת תוקפו של היתר להאזנת סתר יותר משישה חודשים תהיה טעונה אישור של ראש אח"ם לאחר התייעצות עם יועץ משפטי, ואילו בקשה להארכת תוקף ההיתר יותר משנה תהיה טעונה אישור של גורם בכיר כפרקליט מחוז. הטעם לכך הוא שבהאזנות ממושכות הפגיעה ההולכת וגדלה בפרטיות מחייבת התערבות של הדרג הבכיר ביותר של המערך המופקד על הפעלת כלי זה וכן קיום ביקורת של גורם חיצוני בעל רקע משפטי¹³⁶. המלצה זו עוגנה בנוהלי המשטרה שגובשו באותה השנה.

בשנת 2009 המליצה ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין האזנות סתר¹³⁷ לבחון לעגן בחקיקה תהליך להארכת תוקפם של צווי האזנה לתקופה של יותר מחצי שנה. עוד היא המליצה כי החלטתו של ראש אח"ם על הארכת תוקף הצווים למשך יותר מחצי שנה תתבסס על השיקולים האלה: (א) הוא ישתכנע שהמשך ההאזנה חיוני למניעת עבירה או לחקירתה; (ב) הוא יתחשב, בין היתר, בעוצמת הפגיעה בפרטיותו של יעד ההאזנה עצמו. המלצה זו התבססה על הצהרת המשטרה שהשיקולים המנחים את ראש אח"ם בהחלטתו זו הם: אפקטיביות ההאזנה הנבחנת לנוכח התוצרים שנאספו עד כה; המידה שבה האזנת הסתר מקדמת את החקירה עצמה; וכן עוצמת הפגיעה בפרטיותו.

המשטרה קבעה בנוהל משנת 2017 כי כשנדרש אישור מפרקליט מחוז (לצורכי האזנה שמשכה יותר משנה) משך ההאזנה מחושב על בסיס מניית תקופות תחולתם של ההיתרים הנוגעים לאותה פרשייה בלבד. דהיינו, אם מתבצעת האזנה ליעד בנוגע לשתי פרשיות או יותר, יימנו התקופות לגבי כל פרשייה בנפרד. לעומת זאת, כשנדרש אישור מראש אח"ם

דוח לבנת משיח, עמ' 8.

136

כנסת ישראל, ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין האזנות סתר (ינואר 2009).

137

(לצורכי האזנה שמשכה חצי שנה עד שנה), משך ההאזנה מחושב בהתאם לכלל ההיתרים שהוצאו בעניינו של יעד ההאזנה. עם זאת, אם ההאזנה צפויה להימשך יותר משנה, לצורך חישוב משכה ניתן למנות את תקופות התחולה של ההיתרים גם אם יש הפסקה של עד ארבעה חודשים בין היתר להיתר.

מבקר המדינה איתר בבסיסי הנתונים של המשטרה 222 יעדי האזנה שלגביהם התבקשה האזנת סתר הנמשכת יותר מחצי שנה.

צוות לבנת משיח וועדת החקירה המליצו לקבוע מדרג אישורים להאזנה ממושכת, שלפיו נדרש אישור של דרג גבוה להאזנה ממושכת, וזאת לנוכח הפגיעה הנרחבת בפרטיות יעד ההאזנה. נמצא כי בעת שעסקה המשטרה ביישום המלצה זו בנוגע להאזנות הנמשכות יותר משנה ומחייבות אישור של פרקליט מחוז, היא הטמיעה הסדר נוסף לחישוב משך ההאזנה, שלפיו מניין הימים לגבי יעד האזנה ייספר בנפרד לגבי כל פרשייה שבה הוא מעורב. על פי הסדר זה אושרו האזנות ממושכות לתקופות ארוכות משנה ללא פנייה לקבלת אישור פרקליט מחוז. הסדר זה אינו נותן מענה לפגיעה הכוללת בפרטיות יעד ההאזנה הנגרמת מההאזנה הממושכת, שכן אם יעד האזנה מעורב בכמה פרשיות, מתאפשרת ההאזנה לתקופה שחוצה את מגבלת השנה ללא צורך לפנות לפרקליט מחוז לקבלת אישורו לכך. לעומת זאת, המשטרה לא הטמיעה בנהליה הסדר דומה להאזנות ממושכות המחייבות אישור של ראש אח"ם.

לשם המחשה, מבקר המדינה בחן את שיטת החישוב הקובעת מיהו יעד ההאזנה אשר ההאזנה לו נמשכת יותר משנה ולגביו נדרש אישור ראש אח"ם ואישור פרקליט. להלן יפורטו החלופות לתחשיבים השונים:

לוח 7: מספר יעדי ההאזנה העומדים בתחשיבים שלפיהם נדרש אישור להאזנה ממושכת, 2019 - 2021

הפרמטרים	אם ההפרש בין תקופות תחולתם של ההיתרים הוא עד חודשיים	אם ההפרש בין תקופות תחולתם של ההיתרים הוא עד ארבעה חודשים
מניין תקופות תחולת הצווים החלים על יעד ההאזנה ייספר גם אם הוא מעורב בכמה פרשיות	12 יעדים (תחשיב ראש אח"ם)	28 יעדים
מניין תקופות תחולת הצווים החלים על יעד ההאזנה ייספר רק אם הוא מעורב באותה הפרשייה בלבד	2 יעדים	5 יעדים (תחשיב אישור פרקליט)

על פי ממצאי הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן הבדיקה עולה כי הוספת ההסדר שלפיו יש לחשב את משך ההאזנה לגבי כל פרשייה בנפרד הפחיתה הלכה למעשה במידה ניכרת את היקף יעדי ההאזנה שלגביהם נדרש לקבל אישור פרקליט מחוז להאזנה לתקופה של יותר משנה (הפחתה מ-12 יעדים ל-2 יעדים). זאת, גם אם ההפרש בין תקופות תחולתם של ההיתרים הוגדל לארבעה חודשים (הפחתה מ-12 יעדים ל-5 יעדים).

המשטרה מסרה כי לפי חוק האזנת סתר, אין מגבלה על מספר הפעמים שניתן לחדש היתר האזנת סתר. בתקנות האזנת סתר נקבע שלבקשה יצורפו העתקים מבקשות קודמות הנוגעות לאותו אדם באותו תיק חקירה, וכן החלטות בית המשפט בבקשות אלה לרבות החומר שהוגש לבית המשפט. לעמדתה, לו היה סבור המחוקק שעל בית המשפט להתייחס לכלל ההאזנות שבוצעו ליעד ההאזנה ולא בנוגע לפרשייה קונקרטית, הוא לא היה מציין בסעיף 4(ג) לתקנות "לאותו אדם באותו תיק חקירה" אלא היה מסתפק ב"אותו אדם". לעמדתה, "הקביעה כי עוצמת הפגיעה ביעד ההאזנה מושפעת ממשך ההאזנה כולל ולא

מהאזנה בפרשייה מסוימת היא קביעה שרירותית, שגויה ושאינה עולה בקנה אחד עם התקנות ולפיכך היא אינה מקובלת".

מבקר המדינה מעיר למשטרה כי החובה להציג לבית המשפט תמונה מלאה של ההחלטות הקודמות שהתקבלו בעניינו של יעד האזנה בפרשייה מסוימת כמפורט בתקנות¹³⁸, נפרדת מהחובה החלה על המשטרה לקבל החלטה על האזנת סתר תוך התחשבות בעוצמת הפגיעה שנגרמה ליעד ההאזנה. עוצמת הפגיעה ביעד ההאזנה מושפעת ממשך ההאזנה הכולל ולא מהאזנה בפרשייה מסוימת.

נוכח הרציונל שהוביל את צוות לבנת משיח וועדת החקירה לקבוע דרג מאשר להאזנה ממושכת, ולפיו פעלה המשטרה עד לשנת 2017, על המשטרה לקבוע קריטריון אחיד ופשוט להאזנה ממושכת הטעונה אישור של בעל דרג בכיר - ראש אח"ם או פרקליט, וזאת בהתבסס על שקלול משך ההאזנה ליעד בלבד בהתאם למניין תקופות תחולת הצווים שהוצאו בעניינו ללא תלות בזהות הפרשייה בה הוא מעורב. לשם כך, עליה להשמיט מההסדר הקיים ביחס לאישור פרקליט בלבד את שקלול הפרמטר של תיק הפרשייה, וכן להימנע מהכללתו בהסדר הקיים ביחס לאישור ראש אח"ם.

מבקר המדינה בחן שבעה מ-12 יעדי האזנה שההאזנה להם נמשכה יותר משנה בהתאם לתחשיב ראש אח"ם¹³⁹. להלן לוח המפרט את ממצאי הבדיקה:

לוח 8: בחינת מספר יעדי ההאזנה שלגביהם התבקשה הארכה של תקופת האזנת הסתר למשך יותר משנה, 2019 - 2021

שם הפרשייה	מס"ד יעד האזנה	מספר הבקשות להאזנה למשך יותר משנה שדורשות אישור ראש אח"ם ופרקליט	מספר הבקשות שאישר ראש אח"ם	מספר הבקשות שאישר פרקליט
פרשייה א	1	4	4	4
פרשייה ב	2	1	0	0
	3	1	0	0
פרשייה ג	4	1	1	0
פרשייה ד	5	6	6	6
פרשייה ה	6	4	1	4
פרשייה ו	7	1	1	0
		18	13	14

על פי ממצאי הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלבד הקושי שעלה בהסדר שקבעה המשטרה לגבי חישוב תקופות ההאזנה נמצא כי המשטרה אף לא הקפידה על יישום הנהלים בכל הנוגע לקיום האזנות ממושכות. לגבי שלושה (43%) משבעת יעדי ההאזנה נמצא כי לא אותרו אישורי ראש אח"ם הנדרשים לכל בקשה להארכת האזנת הסתר לתקופה של יותר משנה. כמו כן עולה כי לגבי ארבעה (57%) משבעת יעדי ההאזנה לא אותרו במשטרה אישור של פרקליט המחוז כמתחייב במקרים שבהם תקופת ההאזנה נמשכת יותר משנה.

המשטרה מסרה בתגובתה כי היא מבצעת הליכי פיקוח ובקרה על ההאזנה הממושכת באופן שוטף ובמידת הצורך מחדדת את הנושא לפני המערך הפרוס.

¹³⁸ כך למשל יוכל בית המשפט להתרשם האם הוטלו מגבלות בהחלטות שיפוטיות קודמות באותו עניין ולבחון האם המשטרה עמדה בהן.

¹³⁹ במסגרת בדיקה זו איתר משרד מבקר המדינה יעדי האזנה, שלפי מניין תקופות תחולת הצווים שלהם, התבצעה לגביהם האזנה ממושכת.

משלא נמצאו אישורים במערכת לניהול צווים התבקשה פרקליטות המדינה להמציא את האישורים האמורים. ואולם, חרף פניות משרד מבקר המדינה¹⁴⁰, הם לא הומצאו לביקורת במשך יותר משנה אלא רק ביוני 2024.

פרקליטות המדינה מסרה בתשובתה כי העיכוב במענה נבע בשל הצורך בבירור מעמיק של החומרים שהתבקשו, בין היתר לנוכח הרגישות והמורכבות של הביקורת כולה. עוד מסרה הפרקליטות לידי מבקר המדינה אישורי פרקליט הנוגעים לשני יעדי האזנה מתוך שבעת היעדים שנדגמו¹⁴¹.

לשם המחשת נחיצות תיעוד האישורים, באחד המקרים שנדגמו עלה כי נדרש אישור פרקליט הן משום שמשך ההאזנה המבוקש היה יותר משנה והן בשל היותו של יעד ההאזנה מעורב רגיש¹⁴². בפועל ראש אח"ם אישר את היעד רק בשל רגישות מעמדו, וזאת אף שבבקשה שנמסרה לו צוין כי משך ההאזנה המבוקש הוא יותר משנה. אישור פרקליט ההאזנה ממושכת של יותר משנה לא אותר בעניינו של יעד האזנה זה.

על המשטרה להקפיד על קיום הנהלים שנקבעו בעניין הליכי האישור של האזנות ממושכות בידי ראש אח"ם ופרקליט המחוז באופן שהגורם המאשר במערכת לניהול צווים יזין את האישור החתום לגבי כל האזנה הטעונה אישור. מאחר שהיעדרו של אישור כתוב וחתום כזה בנוגע לכל האזנה מעלה ספק באשר לעצם בחינת ההאזנה הממושכת ואישורה, מומלץ לבחון כיצד להתנות את מילוי טופס הבקשה המקוון במערכת הממוחשבת ואת הנפקת הבקשה לצורך הגשתה בקבלת האישורים הללו.

עוד מסרה הפרקליטות בתשובתה כי בהתאם להנחיית פרקליט המדינה, היא מחויבת לתיעוד אישורי הפרקליט והיא נוהגת לתייק את האישורים בהתאם לסיווג הביטחוני - אישורים בלתי מסווגים במערכת הממוחשבת של הפרקליטות, ואישורים מסווגים בתיוק פיזי בכספות, בהיעדר מערכת ממוחשבת מסווגת.

מומלץ כי פרקליט המדינה יודא כי כאשר ניתן אישור פרקליט מחוז להאזנה ממושכת, האישור מתועד כנדרש במערכת ממוחשבת מסווגת לניהול תיקי התביעה בפרקליטות, כך שניתן יהיה להמציאו לכל דורש.

הפרקליטות מסרה כי בכוונתה לבחון את האפשרות להטמיע את תהליכי העבודה במערכות מחשב מסווגות, בכפוף לקבלת המשאבים והאישורים נדרשים.

ד. היתר מינהלי להאזנת סתר

דרך המלך להאזנת סתר היא קבלת צו שיפוטי, שבאמצעותו מורה הרשות השופטת כי המשטרה רשאית להחיל את סמכותה בעניין קונקרטי. בחוק האזנת סתר עוגנה דרך נוספת שבאמצעותה רשאית המשטרה להחיל את סמכותה: האזנה על בסיס היתר מינהלי. היתר מינהלי הוא אישור שמוציאה רשות מינהלית בדבר סמכותה לבצע האזנת סתר.

כאמור, יש שני סוגים של היתרים מינהליים להאזנת סתר: היתר מפכ"ל להאזנה במקרים דחופים, אשר עוגן בחוק האזנת סתר; והיתר מינהלי הנחתם על ידי קצין בכיר, שעוגן בנוהל משטרתי באישור משרד המשפטים.

¹⁴⁰ משרד מבקר המדינה פנה לפרקליטות המדינה בעניין זה במרץ 2023, אך רק ביוני 2024 העביר משרד המשפטים התייחסות הכוללת את ממצאי הבדיקה ללא העברת התייעוד הנדרש.

¹⁴¹ משמע, בנוגע ליעד ההאזנה השלישי שלגביו אותרו אישורי פרקליט כנדרש, אלו הוחזקו על ידי המשטרה בלבד; ואילו בנוגע לארבעת יעדי ההאזנה הנותרים אישורי הפרקליט בעניינם לא אותרו כלל אצל מי מהגורמים.

¹⁴² ראו התייחסות ליעד האזנה רגיש לעיל.

(1) היתר מפכ"ל להאזנה במקרים דחופים

לפי חוק האזנת סתר, בסמכות מפכ"ל המשטרה לתת, במקרים דחופים, לשם מניעת פשע או גילוי מבצעיו, היתר להאזנת סתר ללא צו שיפוטי. תחולתם של היתרים מסוג זה מוגבלת ל-48 שעות, וקבלתם מחייבת דיווח על כך בכתב ליועמ"ש לממשלה, אשר רשאי לבטל את ההיתר. לו תתבקש הארכת תחולתם ליותר מ-48 שעות, ההיתרים אף יעברו ביקורת שיפוטית בדיעבד.

היתר המפכ"ל הוא ההיתר המינהלי היחידי שעוגן בחוק. בדברי ההסבר לחוק הובהר¹⁴³ כי "סעיף זה בא להתיר האזנה ללא רשות בית המשפט במקרים דחופים במיוחד, כשמטרת ההאזנה תסוכל אם תחילתה תידחה עד לסיום הליכי הבקשה בבית משפט... לפני מתן ההיתר צריך המפקח הכללי להיות משוכנע שההאזנה אינה סובלת דיחוי וכי יש בה צורך למניעת עבירה או לגילוי מבצעה".

עוד הודגש בדברי ההסבר לחוק החשיבות שבמתן ההיתר המינהלי על ידי המפכ"ל בלבד, לנוכח חריגות ההיתר המינהלי שעוקף את הצורך באישור בית המשפט: "רמת הרשות המאשרת, התנאים הקבועים בסעיף וקוצר תקופת ההיתר באים להבטיח שלא ייעשה שימוש באפשרות ההאזנה ללא היתר בבית משפט כאילו הייתה דבר של שגרה או אמצעי לעקיפת הצורך באישור בית המשפט".

בנוהל המשטרה משנת 2005 בנושא מנגנון קבלת היתרי מפכ"ל נקבע סדר העדיפויות של הגשת הבקשות כדלקמן: צו שיפוטי בשעות עבודת בית המשפט, צו שיפוטי בידי שופט תורן בשעות שאינן שעות העבודה של בתי המשפט, ובהיעדר חלופות אלו - פנייה לקבלת היתר מפכ"ל.

בבדיקת מבקר המדינה אותר מקרה אחד, בשנת 2013, שבו הוחלה סמכות המפכ"ל למתן היתר כאמור.

בשנת 2017, לצורך קבלת חוות דעת משפטית המאשרת שימוש בצו חריג ב¹⁴⁴, המשטרה טענה לפני הייעוץ המשפטי לממשלה כי היא אינה נוהגת לקבל היתר מהמפכ"ל מכוחו של סעיף 7 במקרים דחופים, ונימקה זאת, בין היתר, בזמינותו הנמוכה של המפכ"ל. עקב כך הייעוץ המשפטי לממשלה הציע כי המשטרה תבחן את האפשרות לייעל את המנגנון המעוגן בחוק לקבלת היתרי מפכ"ל; וכי אם לא ניתן לייעל את המנגנון, המשטרה תשקול לבצע תיקון חקיקה בנושא. להלן תרשים המבאר את החלופות לטיפול באירועים דחופים בפרשייה הדורשת האזנת סתר:

הצעת חוק דיני העונשין (האזנת סתר), התשל"ח-1978, תשל"ח 1361, עמ' 301, מיום 31.7.78. **צו חריג ב'** - צו האזנת סתר נרחב שכולל הקלות נוספות, לרבות האפשרות להוספת יעדים נוספים להאזנה אם יעלה כי הם מעורבים באותה פרשייה הנחקרת וכי הם אינם ידועים בשלב זה.

143

144

תרשים 11: סוגי ההיתרים, לפי הגורם המאשר



על פי ממצאי הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדיקת מבקר המדינה העלתה כי המשטרה לא ביצעה עבודת מטה לייעול מנגנון אישור היתרי מפכ"ל ואף לא נעשה ניסיון לקבל היתר מפכ"ל. מסלול קבלת אישורי המפכ"ל להיתרי האזנת סתר אינו מיושם, הנוהל המשטרתי לא עודכן, והמערכת לניהול הצווים אינה מאפשרת להפיק היתר מפכ"ל.

עוד עלה כי בד בבד עם אי-יישומו של מסלול היתרי המפכ"ל, המשטרה עיגנה מנגנון של צו שיפוטי חריג (צו חריג ב'), שמאפשר לעקוף את הצורך בקבלת היתרי המפכ"ל באמצעות אישור הוספת יעדי האזנה גם במקרים דחופים לאחר קבלת הצו השיפוטי. אישור זה ניתן על ידי סגן רח"ט הסייבר בדרגת נצ"ם.

המשטרה מסרה בתגובתה כי היא דחתה את הצעת משרד המשפטים לקיים עבודת מטה בנושא, וכי אין צורך ל'החיות' סעיף חוק ארכאי זה שאינו יעיל ואינו נדרש, וכי לעולם יש להעדיף הוצאת צווים שיפוטיים כצו חריג ב'.

ביסוד קביעת המנגנון לקבלת אישור המפכ"ל במקרים דחופים ורגישים בתחום האזנות הסתר עמד רציונל המביא בחשבון את רגישות המקרים ומאפייניהם. על כך ניתן ללמוד בין היתר: (א) החשיבות שבמתן ההיתר המינהלי על ידי המפכ"ל בלבד כמובא בדברי ההסבר לחוק; (ב) החשיבות שבהפרדת תפקידים מהותית בין אח"ם כגורם המבקש את האזנת הסתר לבין המפכ"ל כגורם המאשר והבלתי תלוי. זו מתחדדת לנוכח השימוש בצו חריג ב' המאפשר את עקיפת מנגנון היתרי המפכ"ל ואישור הוספת יעדים על ידי סגן רח"ט הסייבר; (ג) החשיבות שבהפחתת העומסים המוטלים על בתי המשפט.

מומלץ כי המשטרה תבחן בשנית את מנגנון קבלת היתרי המפכ"ל, בהתאם לקבוע בהוראות החוק ובנוגע למקרים דחופים שבהם נדרשת האזנת סתר, ובכלל זה תבחן גם ביצוע מחקר חלוץ להוצאת היתרי מפכ"ל. לאחר מכן, ובהתאם לחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים משנת 2017, היא תוכל לבחון את התאמת המנגנון להליכי החקירה הדינמיים והצורך בשינויי חקיקה. ביטול המנגנון על הסף, הלכה למעשה על ידי המשטרה, אינו עולה בקנה אחד עם חובותיה בהתאם לחוק האזנת סתר ועם הרציונל האמור שעומד ביסודו.

(2) היתרים מינהליים הנחתמים על ידי קצין בכיר

נושא הוצאת היתרים מינהליים הנחתמים על ידי קצין בכיר במשטרה נדון בפסיקת בית המשפט, בדיונים במשרד המשפטים במהלך השנים 2005 - 2012 והמשטרה אף עיגנה נוהל בנושא.

בביקורת עלה כי בשנים 2012 - 2021 פנתה המשטרה לבית משפט - בבקשה לקבל צווי האזנה בעניינם של חשודים מסוג מסוים, חלף הוצאת היתרים מינהליים. המשטרה נדרשה להחזיק בהיתרים מינהליים המתאימים כדי לבסס את סמכותה ביחס לסוג חשודים אלה, אך החזיקה בצו שיפוטי בלבד. עולה אפוא כי המשטרה פנתה לבית המשפט, אף שידעה שהנושא אינו בסמכותו תוך התבססות, שלא כדיון, על הצגת מידע מודיעיני וללא פירוט של מידע מסוים שנדרש לצורך דיון בבקשה זו ולצורך קבלת החלטה בנוגע לסמכות בית המשפט.

מתברר כי בעניין זה בשנת 2014 יצאה חוות דעת משפטית במשטרה שהנחתה את מגיש הבקשה שלא לחדד את העובדות הרלוונטיות לעניין המשפטי¹⁴⁵ ובכך נמנעה המשטרה ממסירת פרטים לבית המשפט בדיון, ובייחוד בנוגע לסמכותו לתת צו - בין שזו מבוססת על ידיעות קונקרטיים ובין שהיא מבוססת על הערכה. קל וחומר כאשר עצם הפנייה לבית המשפט מלמדת אותו כי המשטרה סבורה שהוא מוסמך להיעתר לבקשה בהתאם לסמכותו.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא פעלה בהתאם להנחיית היועמ"ש לממשלה בנושא, תוך העדפה של צווים שיפוטיים על פני צווים מינהליים וכי לבית המשפט נמסר מלוא המידע הנדרש.

מבקר המדינה בחן את טענות המשטרה ומצא כי חוות הדעת המשפטית של המשטרה נוגדת להכרעתו של היועמ"ש לממשלה בדבר סמכות בית המשפט.

על המשטרה להקפיד שנוסח הבקשות להוצאת צו שיפוטי בעניינם של חשודים מהסוג האמור, המוגשות לבית המשפט, ישקף את תמונת מצב העובדות כהווייתן בנוגע ליעד ההאזנה והנסיבות הנוספות הנוגעות במישרין לעניין סמכות בית המשפט, וכן יפורט אם תמונת המצב הזו מבוססת על ידיעות קונקרטיים או הערכה בלבד.

לנוכח הסדרת הסוגיה בנוהל בלבד, ובשים לב לאופן שבו המשטרה הגישה בקשות להאזנה בעניינם של חשודים מסוג מסוים עד לשנת 2021, מומלץ כי המשטרה תבחן בשיתוף גורמים משפטיים רלוונטיים ובפרט הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים, את ההסדרה החקיקתית והמשפטית של תהליך זה.

ה. צווים חריגים

לפי חוק האזנת סתר, בקשות לצווים אינן מחייבות שהמשטרה תדע מראש את זהות הקו או המתקן המשמשים את יעד ההאזנה¹⁴⁶. בצו האזנת סתר מובאים, ככל הניתן, פרטים אלה על יעדי ההאזנה: תיאור זהות האדם שבו עוסקת הבקשה, פרטי זיהויו ותיאור האמצעי שמשמש אותו לשם ביצוע השיחה. הכול אם הם ידועים מראש. עם זאת, יש מקרים חריגים שבהם הבקשות אינן כוללות פרטים מלאים על יעדי ההאזנה. לפי נוהלי המשטרה, צווים חריגים אלו מוגשים לאחר אישור פנימי של הדרגים הרלוונטיים במשטרה.

תקנה 4 לתקנות האזנת סתר (בקשה להיתר האזנה), התשס"ז-2007.
סעיף 6(ד) לחוק האזנת סתר וסעיף 3(ח) לחוק נתוני תקשורת

145

146

בשנת 2004 התייחס מבקר המדינה לכך שהמשטרה מוסיפה לצווי האזנת סתר את האפשרות להאזין ליעדי האזנה אחרים בלי לנקוב בשמם. המבקר קבע כי מחוק האזנת סתר וממטרתו עולה כי ככלל על המשטרה לתת עדיפות להגיש בקשה להאזנה לאדם מסוים. רק לאחר שנסקלה בקפידה חיוניות הפגיעה בפרטיות והתברר שאי אפשר להגביל את הבקשה לאדם מסוים, היא תגיש בקשה כוללת ותציג לבית המשפט את נימוקה לכך¹⁴⁷.

לפי הנחיית עבודה של המשטרה, יש מקרים חריגים שבהם היא תפעל להוצאת צו שמאפשר לה להוסיף לצו אמצעים מואזנים נוספים שבשימוש היעד אשר לא היו ידועים לה במועד הוצאת הצו (צו חריג א'); או נסיבות שבהן היא תפעל להוצאת צו שלאחר הגשתו ואישורו מאפשר להוסיף מעורבים חדשים ואמצעים נוספים הקשורים בפרשייה הנחקרת שעיקריה מפורטים בבקשה שלא היו ידועים למשטרה במועד הגשת הבקשה (צו חריג ב'). בהנחה הודגש כי השימוש בצו זה לא נועד לשם נוחות המשטרה וכדי לצמצם את מספר הפניות לבית המשפט, אלא מטרתו לאפשר לה להתמודד עם סיטואציה ייחודית וחריגה שבה יש צורך מיידי ברור ומובהק למתן מענה מהיר ובזמן אמת להאזנה, ולא ניתן לפנות לבית המשפט בעוד מועד. עוד נקבע כי בשל המורכבות והרגישות היתרה של בקשות מסוג זה ובשל החשש הכבד לפגיעה שלא לצורך בפרטיות, השימוש במנגנון זה ייעשה ככלל באופן מדוד, מבוקר ומושכל בהתקיים צורך מובהק, ותוך הקפדה יתרה על יישום הכללים. עוד נקבע כי השימוש בצו ייעשה מכוחו של צו שיפוטי בלבד. במקרים הנדרשים המשטרה מתעדת את תהליך קבלת ההחלטה ואישורה בנספח ייעודי על ידי קצין המוסמך לאשר האזנת סתר.

המשטרה נוהגת להשתמש בצו חריג א' החל בשנת 2011 לכל המאוחר, ובצו חריג ב' החל בשנת 2016 לכל המאוחר.

יצוין כי במסגרת הדיווחים על אודות האזנות סתר ליועמ"ש לממשלה המשטרה פירטה על השימוש בצווים החריגים ללא פירוט סוג הצו החריג (צו חריג א' או ב').

משרד המשפטים מסר כי בעקבות עבודת צוות מררי דיווחי האזנות הסתר שמגישה המשטרה ליועץ המשפטי לממשלה עודכנו ובדיווחים מצוין במפורש אימתי הוצא צו חריג ב'. במאי 2023 ביקש משרד המשפטים כי בנוגע לצו חריג ב', המשטרה תעביר בגוף הדיווח התייחסות מפורטת על הצורך שעמד בבסיס הבקשה.

ביקורת משרד מבקר המדינה העלתה כי המשטרה עשתה שימוש נרחב בצווים חריגים שבהם הבקשות אינן כוללות פרטים מלאים על אודות יעדי האזנה, עד כי השימוש בצווים הללו הפך מחריג לשגרתי.

מתוך 14,284 צווים שהמשטרה הכינה בשנים 2019 - 2021 בכ- 6,000 צווים היא ביקשה להוציא צו חריג א' (כ-42%) ובכ-300 צווים היא ביקשה להוציא צו חריג ב' (כ-2%). אמנם שיעור צו חריג ב' הוא 2% מתוך סך הצווים, אך מדובר בצו פוגעני המחייב שימוש מידתי וסביר. בסך הכול, 43% מכלל הבקשות שהוכנו הן בקשות להוצאת צווים חריגים. שיעור הבקשות שמומשו בפועל הוא דומה.

עוד העלתה הביקורת כי שיעור הצווים החריגים שהוציאה המשטרה לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים (89% מתוך כלל הצווים להאזנה לתקשורת בין מחשבים) גדול פי שניים משיעורם של צווים חריגים להאזנת סתר לשמע (39% מתוך כלל הצווים להאזנה לשמע). שימוש בצווים חריגים מקנה גמישות מבצעית למשטרה מחד גיסא, ולפגיעה משמעותית יותר ביעדי האזנה לנוכח היקף המידע וסוג המידע שניתן לאסוף לגביהם מאידך גיסא.

מבקר המדינה, דוח שנתי 2003, "האזנות סתר", (עמ' 299).

המשטרה מסרה בתשובתה כי שינויים בשנים האחרונות חייבו את המשטרה לעדכן כל העת את יכולותיה המבצעיות, שאם לא כן המשטרה לא יכולה הייתה לממש את אחריותה. שינויים אלה הובילו לשינוי בשיעור הצווים שהיא מגישה מהסוגים הללו. עוד נמסר כי המשטרה רואה בהנחיות העבודה הקיימות מענה מספק להוצאת צו חריג א' וכי לאחר דוח צוות מררי הועברו הנחיות עבודה מפורטות ומעודכנות לאישור משרד המשפטים.

בעקבות תשובת המשטרה, מבקר המדינה בחן את הנתונים מהמערכת לניהול צווים על אודות צו חריג א'. עלה כי מתוך כ-5,500 צווים מסוג חריג א' שמומשו בשנים 2019 - 2021, רק בכ-1,800 צווים (33%) המשטרה הוסיפה לאחר הוצאת הצו אמצעי האזנה חדשים שלא היו ידועים במועד הוצאת הצו. דהיינו, שיעור מימוש הצורך החריג להוספת אמצעים מואזנים ליעד האזנה הוא קטן. שיעור המימוש הקטן אף מותיר בסימן שאלה את נחיצות הוצאת הצו החריג מלכתחילה ומדגיש את היעדר הריסון העולה מהשימוש הנרחב של המשטרה בהוצאת צווים חריגים, ובפרט בצו חריג א', והפיכתם משימוש חריג לשגרתי.

בהתאם לעקרונות המשפט המינהלי וחוק האזנת סתר, המשטרה נדרשת לפרט בבקשותיה את זהות יעד ההאזנה והאמצעי המואזן. לנוכח ההיקף הנרחב של הוצאת צווים חריגים שהתבצע חרף הנחיות העבודה הקיימות, מומלץ כי המשטרה, בשיתוף הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים, תנסח תפיסת הפעלה הכוללת תבחינים ברורים למקרים המצדיקים שימוש בצווים חריגים אלו, לרבות ביסוס ההערכה המודיעינית שמצדיקה שימוש בצווים אלו.

משרד המשפטים מסר כי אינו מתנגד לכך שאם יועמ"ש המשטרה ימצא לנכון לעדכן את תפיסת ההפעלה בנוגע לשימוש בצו חריג ב', יובאו הדברים לאישור המשרד.

במרץ 2017, אגב דיונים בדיווחים שמגישה המשטרה ליועמ"ש לממשלה על אודות האזנות הסתר, עלתה לראשונה לדיון לפני נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה הנחיית העבודה של המשטרה בנושא זה. לנוכח קשיים משפטיים שעולים מהנחיה זו, מחלקת הייעוץ המשפטי לממשלה הכינה חוות דעת משפטית בנוגע לצו חריג ב' (להלן - חוות הדעת משנת 2017). בחוות הדעת נקבע כי הוצאת צו זה מותירה בידי גורמים במשטרה את שיקול הדעת לעניין הוספת מעורבים כיעדי האזנה, וזאת חלף הבאת הסוגיה בבקשה נפרדת לפני בית המשפט¹⁴⁸ או לפני המפכ"ל¹⁴⁹ - שתי חלופות שבהן מתקיימת בקרה בלתי תלויה ונפרדת מהמשטרה. דהיינו, הוצאת צו חריג זה היא מסירת שיקול הדעת של בית המשפט לידי גורמי המשטרה.

לנוכח האמור נקבע בחוות הדעת משנת 2017 כי יש לבחון אם נדרש תיקון חקיקה לצורך הסדרת הוצאת היתר במקרים דחופים שבהם הוצאת היתר מפכ"ל אינה נותנת מענה. עוד נקבע כי עד לתיקון החקיקה וככל שיימצא שנדרש, ניתן לקבל מענה במקרים דחופים באופן חריג במסגרת החוק הקיים. חוות הדעת אף גידרה את השימוש בסמכות באופן שהפגיעה בזכויות תעמוד באמות מידה חוקתיות והכפיפה את הפעלתה בכמה תבחינים.

בשנת 2017 הכינו נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה חוות דעת משפטית שנועדה לבחון האם קיימת סמכות להוציא צו חריג ב' ולגדר את הוצאתו על ידי קביעת תנאים בנושא זה. כדי ליישם את חוות הדעת משנת 2017 המשטרה עדכנה בינואר 2018 את ההנחיה שלה בנושא. אולם נמצא כי המשטרה לא כללה בהנחיה המעודכנת את כלל התנאים להוצאת צו חריג ב' שהוגדרו בחוות הדעת משנת 2017.

עקב כך, חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים הקובעת את גודרי הסמכות להוצאת צו חריג ב' לא יושמה במלואה בנהלי המשטרה וזו הגישה לבתי המשפט

לפי סעיף 6 לחוק האזנת סתר.

148

לפי סעיף 7 לחוק האזנת סתר.

149

במשך השנים בקשות לקבלת צווים חריגים לביצוע האזנות סתר בלי ליישם תבחינים חשובים שקבע היועמ"ש לממשלה בנושא.

(1) היקף השימוש בצו חריג ב'

במסגרת חוות הדעת משנת 2017 התייחס משרד המשפטים להיקף השימוש בצו חריג ב'. לפי נתונים שנמסרו לו, נכון לשנת 2017 הוגשו בכל חודש בממוצע שתיים או שלוש בקשות לצו זה (כלומר 24 - 36 בקשות בשנה). נציגי משרד המשפטים סברו כי מספר הבקשות מלמד על "שימוש תכוף" בהן, וכי יש לתחום את השימוש בצווים מסוג זה ולחדד באילו מקרים אפשר להוציא אותם.

נמצא כי חרף הנחיית הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים בחוות הדעת משנת 2017, המשטרה לא הגבילה ולא תחמה במהלך השנים את מספר הבקשות לצו חריג ב' כדי לוודא שייעשה בצווים מסוג זה שימוש במקרים חריגים בלבד. 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.

המשטרה מסרה כי שיעור הוצאת צו חריג ב' הוא כ-2% מסך הצווים להאזנת סתר וכי היא לא תגביל את השימוש ולא תקבע מכסות להוצאת צווים מסוג זה.

אמנם שיעור צו חריג ב' הוא 2% מתוך סך הצווים, אך מדובר בצו פוגעני המחייב שימוש מידתי וסביר. נמצא, שמספר הבקשות שהוצאו לצו חריג מסוג ב' גדל פי שלושה בתוך כמה שנים (מ-30 בשנה ל-100 בשנה ובסך הכול כ-300 בקשות בתקופה של שלוש שנים), וזאת אף שצוין בעבר כי היקף בקשות של כ-30 בשנה כבר מעיד על שימוש תכוף. מגמה זו מחייבת בחינה הן לעניין אמות המידה לשימוש בצו חריג ב' והן לעניין הליכי הבחינה וההחלטה המתבצעים בנושא. 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.

משרד המשפטים מסר כי הוא מקיים חשיבה עיתית בדבר הצורך בקידום תיקוני חקיקה או שינויים בתפיסות פעולה ואין צורך לייחד לנושא זה בקרה חד-שנתית דווקא אלא להתאימה בהתאם לצורך העולה מהשטח.

מומלץ כי לנוכח פוטנציאל הפגיעה החמורה בפרטיות העולה מהוצאת צו חריג ב' והעלייה בהיקף השימוש בצו חריג לצורכי האזנת סתר בכלל ולתקשורת בין מחשבים בפרט, היועמ"ש לממשלה ומפכ"ל המשטרה ידונו אחת לשנה בממצאי הבקרה בנושא צו חריג ב' כדי לבחון שינויים בתפיסת ההפעלה או בסמכויות המעוגנות בחוק.

(2) סוג העבירות המצדיקות שימוש בצו חריג

בחוות הדעת משנת 2017 נקבע כי אחד מהשיקולים שיש לשקול לצורך הוצאת צו חריג ב' הוא סוג העבירות וחומרתן והאם חומרת העבירות מספקת לעניין הוצאת צו חריג ב', לנוכח פגיעתו החמורה בפרטיות. נקבע כי עבירות חמורות הנוגעות לפגיעה בביטחון המדינה או לסיכון שלום הציבור מצדיקות הוצאת צו חריג זה, אולם ספק אם עבירות כלכליות ואחרות מצדיקות הוצאת היתר חריג ופוגעני זה.

לפי חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים משנת 2017 ספק אם עבירות כלכליות מצדיקות את השימוש בצו חריג ב' לנוכח פוגעניות הצו. ואולם, מבדיקת מבקר המדינה עולה כי העבירה העיקרית שעליה התבססו כ-50 (17%) מכ-300 בקשות

לצו חריג ב' היא עבירה כלכלית, עבירת רכוש או עבירת מרמה¹⁵⁰. כ-40 מהבקשות האלה מומשו. יוצא אפוא כי המשטרה לא הקפידה על שימוש סביר ומידתי בצו החריג אלא הפעילה אותו בעניינן של עבירות שחומרתן מועטה מכדי להצדיק פגיעה בפרטיות יעדי ההאזנה.

כמו כן, משרד מבקר המדינה בחן גם את העבירה החמורה ביותר שביססה את 50 הבקשות שהעבירה העיקרית בהן היא עבירה כלכלית, עבירת רכוש או עבירת מרמה. בחינתו העלתה כי למעט בקשה אחת, שבה העבירה החמורה ביותר היא עבירה מתחום הסדר הציבורי, ביתר הבקשות לא נכללה עבירה הנוגעת לפגיעה בביטחון המדינה או בסדר הציבורי¹⁵¹.

לנוכח הספק העולה מכך שעבירות שאינן עבירות ביטחון או סיכון שלום הציבור מצדיקות הוצאת צו חריג ב', מומלץ שהמשטרה תעגן בנוהל את סוג העבירות שניתן להוציא בעניינן צו חריג ב', בהתאם לחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים משנת 2017. לנוכח רגישות הנוהל, מוצע כי היועמ"שית לממשלה תאשרו.

המשטרה מסרה בתגובתה כי מבדיקתה, בחלק מהבקשות שבהן הוצא צו חריג ב' והעבירה העיקרית היא עבירת רכוש, היו מעורבות כנופיות שהתנהלותן הסיגינטית מתוחכמת, ולפיכך לעמדתה מתקיימים הטעמים להוצאת צו חריג ב'. עוד היא הצביעה על כך, שכ-59% מהבקשות לצו חריג ב' הוצאו בנוגע לעבירות ביטחון ולעבירות נגד חיי אדם.

לנוכח העובדה כי הוצאת צו חריג ב' פוגעת באופן משמעותי בזכות לפרטיות המעוגנת ומוגנת בחוק יסודי; אך הוצאת הצו אינה מוסדרת בחקיקה אלא הוסדרה במסגרת חוות דעת משפטית שהטילה ספק אם עבירות מסוימות מצדיקות שימוש בסמכות - מוצע כי המשטרה תפעל למול הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לבחינת ההסדרה המלאה והמפורשת של סמכותה להוצאת צו חריג ב'.

(3) שימוש בצו חריג ב' לצורכי האזנה לתקשורת בין מחשבים

חוות הדעת משנת 2017 לא עסקה בשימוש בצו החריג לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים. עוד נמסר ממשרד המשפטים כי לפני שבוצע שינוי בדיווחים על האזנות סתר אותם מגישה המשטרה לייעוץ המשפטי לממשלה בעקבות עבודת צוות מררי, גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לא ידעו אם נעשה שימוש בכלים טכנולוגיים, ומכוחם של אילו צווים חריגים.

שימוש בכלים טכנולוגיים דורש ביצוע בדיקות היתכנות, שמירה על חסיונם ומניעת חשיפה של שיטות ואמצעים. שימוש בכלים טכנולוגיים אף יכול לדרוש ביצוע כמה ניסיונות התקנה עד להצלחה.

מנתוני המשטרה עולה כי היא הוציאה עשרות בקשות לצו חריג ב' להאזנה לתקשורת בין מחשבים באמצעות שימוש בכלים טכנולוגיים. המשטרה מימשה בקשות האזנה מסוג זה בלא שהן הוסדרו - סמכות הוצאתן לא הוסדרה בחקיקה, לא נדונה באופן עקרוני בייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים ולא נדונה או הוזכרה בחוות הדעת המשפטית משנת 2017. כמו כן, עד לעבודת צוות מררי, שיטת הדיווח של המשטרה לפי חוק האזנת סתר הקשתה על הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים להיחשף

¹⁵⁰ 250 בקשות לצו חריג ב' כללו עבירות פגיעה בביטחון המדינה או עבירות פגיעה בסדר הציבורי.

¹⁵¹ 8 מתוך 52 הבקשות כוללות עבירות כלכליות, עבירות רכוש או עבירות מרמה בלבד; ב-43 בקשות העבירה החמורה ביותר היא עבירת קשירת קשר לביצוע פשע שהיא עבירה הנקבעת לפי העבירות האחרות בבקשה, ובמקרים הללו העבירות האחרות בבקשה היו עבירות כלכליות, עבירות רכוש או עבירות מרמה בלבד; בקשה אחת כללה עבירה הנוגעת לאיסור הגרלות והימורים, שהיא עבירה מקבוצת הפגיעה בסדר הציבורי.

לקיומה של תופעת השימוש בצו חריג ב' לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים תוך שימוש בכלים טכנולוגיים.

בחוות הדעת של משרד המשפטים משנת 2017 ניתן אישור עקרוני להשתמש בצו חריג ב' במקרים של דחיפות וחוסר ודאות המחייבים האזנת סתר מיידית ללא המתנה לאישור נוסף. עם זאת, חוות הדעת של משרד המשפטים לא עסקה בשימוש בצו חריג ב' לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה ניתן להסתפק בחוות הדעת משנת 2017 כדי לתת מענה משפטי להסדרת שימוש בצווים חריגים להאזנה לתקשורת בין מחשבים. עמדה דומה הובעה על ידי המשטרה.

בהתייחס לתשובות משרד המשפטים והמשטרה מעיר משרד מבקר המדינה כי לנוכח הפגיעה המשמעותית בפרטיות הכרוכה בהאזנה לתקשורת בין מחשבים לעומת האזנה לשמע, על המשטרה להסדיר את ההיבטים המשפטיים להוצאת צו חריג ב' לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים. לשם כך, מוצע כי היועמ"ש למשטרה יפנה לייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לצורך הסדרה משפטית קונקרטית לעניין זה. עוד מומלץ כי במסגרת ההסדרה המשפטית היועמ"שית לממשלה תשקול בין היתר את הפגיעה האמורה ואת האפשרות להטלת מגבלות משמעותיות מלכתחילה על האפשרות להוצאת צווים מסוג זה להאזנה לתקשורת בין מחשבים.

(4) אישור צו חריג ב' בהיתר מינהלי הנחתם על ידי קצין בכיר

בשנת 2021 נציג יועמ"ש המשטרה אישר כי קצין בכיר במשטרה רשאי להוציא היתר מינהלי לשימוש בצו חריג ב'.

בין היתר נכתב בחוות הדעת של נציג היועמ"ש למשטרה כי "כאשר ניתן האישור המשפטי לפעול בהיתרי... לא הוגבלו לצווים 'רגילים' בלבד וכן איננו רוצים ליצור מצב בו אנו מחמירים...".

בחוות הדעת המשפטית של נציג היועמ"ש למשטרה משנת 2021 הוא אישר לקצין בכיר במשטרה לחתום על היתרים מינהליים להוצאת צו חריג ב'. חוות הדעת התבססה על הנחת היסוד ולפיה השימוש בצו חריג ב' הוא בבחינת החמרה המגבילה את יכולתה של המשטרה להפעיל את סמכויותיה. אולם בפועל צו זה אינו מחמיר אלא מקל על המשטרה להפעיל האזנת סתר ללא צורך בהוצאת צווים קונקרטיים נוספים, ולפיכך מפחית מן המגבלות המוחלטות עליה בחוק, והשימוש בו עלול לגרום לפגיעה בפרטיות. לנוכח הפער שמצוי בהנחת היסוד שבבסיס חוות הדעת, זו ראויה לבחינה נוספת.

המשטרה מסרה כי היא סבורה שאין מניעה משפטית להחיל את כללי צו חריג ב' גם על היתרים מינהליים הנחתמים על ידי קצין בכיר במשטרה. עם זאת, בשל רגישות הנושאים והעובדה שעד מועד הפנייה על ידי היחידה המשטרה טרם דיווחה ליועמ"ש לממשלה על היתרים מסוג זה, הלשכה המשפטית במשטרה הנחתה לאזן זאת על ידי הטלת כמה הגבלות, לפני שתיבחן הרחבת השימוש בהיתר מסוג זה ואם יש צורך במגבלות שהוטלו. עוד נמסר, שהיא לא מתנגדת להכנת חוות דעת משפטית כאמור שתובא בפני היועמ"ש לממשלה והיא רואה חשיבות קריטית בטיפול בפשיעה הנוגעת להיתרים מסוג זה.

מומלץ כי המשטרה תסדיר את ההיבטים המשפטיים להוצאת צו חריג ב' להיתרים מינהליים הנחתמים על ידי קצין משטרה בכיר. מוצע כי היועמ"ש למשטרה יכין חוות דעת משפטית העוסקת בהאזנות סתר המבוססות על אישור צו חריג ב' בהיתרים מסוג זה שתכלול ניתוח מעמיק בהיבט החוקתי, שבמסגרתו תיבחן נחיצות ההסדרה

החקיקתית של הנושא. כמו כן, מומלץ כי חוות הדעת תוכן תוך התייעצות עם הגורמים הרלוונטיים לנושא ובפרט הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים.

מבדיקת מבקר המדינה עולה כי 6 מ-14 (43%) ההיתרים המינהליים שהוצאו על ידי קצין בכיר בשנת 2021¹⁵² הוצאו כצו חריג ב' לתקשורת בין מחשבים. במהלך אותה השנה ניתן אישור משפטי זמני מנציג יועמ"ש המשטרה לעשות שימוש בהיתרים מסוג זה כצו חריג ב'.

לאחר קבלת האישור המשפטי מהייעוץ המשפטי למשטרה בשנת 2021, השתמש הקצין הבכיר במשטרה באופן נרחב בהיתרים מינהליים מסוג צו חריג ב' לצורך האזנה לתקשורת בין מחשבים - כלל ששת ההיתרים המינהליים שהוצאו תחת ידיו מאז היו מסוג זה. השימוש הנרחב בהיתרים אלו ראוי לבחינה של המשטרה שכן לפני קבלת האישור המשפטי הזמני לא נעשה שימוש בצו חריג ב', ולאחר קבלתו נעשה שימוש בלעדי בצו החריג בהיתרים מינהליים אלו.

לנוכח השימוש הנרחב של קצין משטרה בכיר בהיתר מינהלי מסוג צו חריג ב', מומלץ כי יועמ"ש המשטרה יבחן במסגרת ההסדרה המשפטית להוצאת צו חריג ב' להאזנה לחשודים מסוימים את זהות הדרג שמקבל את ההחלטה ואת התבחינים הנדרשים לצורך קביעה כי נעשה בסמכות שימוש מידתי. הסדרת הסמכות והפקדתה בידי אותו קצין בכיר מעלה קושי לנוכח הדרג הנדרש לאשר בקשה בנסיבות דומות - בית המשפט או המפכ"ל.

המשטרה מסרה כי המלצת הביקורת אינה נותנת מענה מבצעי לגורמי השטח לסיכול עבירות, וכי השימוש בהיתרים מינהליים אושר בשנת 2021 על ידי היועמ"ש לממשלה דאז.

משרד המשפטים מסר בתשובה נוספת מנובמבר 2024 כי אין לראות בשיבות שהתקיימו באוקטובר ונובמבר 2021, ישיבות שבהן ניתן אישור של הייעוץ המשפטי לממשלה לעשות שימוש בהיתרים מינהליים לחשודים מסוימים כפי שנעשה על ידי הקצין הבכיר במשטרה.

מבקר המדינה מעיר כי על היועמ"ש למשטרה לתת מענה משפטי לצורך המבצעי של המשטרה שיבטיח כי נעשה שימוש מידתי בסמכות הוצאת היתר חריג ב'. בין היתר, יכול היועמ"ש למשטרה לשקול את הגבלת משך ההיתר, את היקף התחולה שלו, ואת הדרישה להוצאת צווים ספציפיים כלפי יעדי האזנה עם גילוי זהותם. לנוכח מורכבות המצב המשפטי והתשובות הסותרות של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים והמשטרה, עד להסדרה משפטית או חקיקתית מלאה של השימוש בהיתרים מינהליים מסוג צו חריג ב' הנחתמים על ידי קצין משטרה בכיר להאזנה לחשודים מסוימים, מוצע כי המשטרה לא תשתמש בהם. עוד מוצע כי במסגרת ההסדרה האמורה המשטרה בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים ובפרט הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים תחיל את המנגנונים הקיימים בחוק האזנת סתר, קרי הוצאת צו שיפוטי בערכאה המתאימה או הוצאת היתר מפכ"ל.

(5) תיעוד נסיבות השימוש בצו חריג

בחוות הדעת משנת 2017 הוסבר כי ההצדקה לפרשנות המאפשרת האזנת סתר ליעדים שזהותם אינה ידועה מראש צריכה להיות תכליתית ומצומצמת. לפי חוות הדעת יש להגביל את השימוש שהותר בצו חריג ב' רק לאותם המקרים שבהם לאחר שהתגלתה זהות היעד שיש צורך להאזין לו לא ניתן לפנות לקבלת צו שיפוטי או היתר מפכ"ל מפאת דחיפות ביצוע ההאזנה.

152 יוער כי בשנים 2019 - 2020 לא הוצאו היתרים מינהליים הנחתמים על ידי קצין משטרה בכיר כלל.

בהנחיית העבודה של המשטרה מפורטות דוגמאות למקרים שבהם ניתן לבקש צו חריג ב' דוגמאות אלו מבססות את הנסיבות המצדיקות שימוש בצו חריג ב'.

מבדיקת מבקר המדינה עולה כי אין במערכת לניהול צווים תיעוד של נתונים בני חיפוש וניתוח המעידים על הנסיבות שהצדיקו שימוש בצו חריג ב'. זאת משום שבעת הכנת הבקשה אי אפשר לסמן במערכת זו את הקטגוריה הרלוונטית של הנסיבות המצדיקות שימוש בצו חריג זה.

לנוכח חוות הדעת משנת 2017, מוצע כי המשטרה תעשה בקרה על השימוש בצו חריג ב', ובמסגרתה תבצע פילוח של העבירות המיוחסות לפרשייה בהתייחס לארבע הקטגוריות של נסיבות ההתרחשות המסווגות שמצדיקות את השימוש בצו זה. הבקרה עשויה לאפשר למשטרה לאשש את נחיצות כלל הנסיבות שנקבעו לשימוש בצו חריג זה, כנדרש, ולבחון אם נדרש להוסיף נסיבות נוספות שיבססו שימוש בצו חריג ב'.

עוד מומלץ כי המשטרה תפרט בבקשתה בסעיף ייעודי את הקטגוריה הרלוונטית של נסיבות התרחשות המקרה שבגינו נדרש צו חריג ב'.

המשטרה מסרה כי בנימוקי הבקשה מפורטות לבית המשפט נסיבות המקרה שבגינו נדרש צו האזנת סתר חריג ב'.

לאור חוות הדעת המשפטית והנחיית העבודה של המשטרה, משרד מבקר המדינה דגם כ-20 בקשות לצווים שיפוטיים מסוג צו חריג ב' מתוך כ-300 צווים מסוג זה שהוצאו בשנים 2019 - 2021. הדגימה אינה אקראית והיא נעשתה בצווים שבהם המשטרה לא רשמה במערכת לניהול צווים יעדי האזנה הקשורים לבקשה או שהיא רשמה יעדי האזנה רבים הקשורים לבקשה יחידה. בבדיקה נבחנו לעומק הבקשות ונימוקיהן, תוך בחינת היבטי אזכור מעורבים, אזכור אירועים, הזיקות בין מעורבים לאירועים המתוארים והיקף השימוש שעשתה המשטרה בצו בפועל לאחר אישורו השיפוטי באמצעות הוספת יעדי האזנה תחת הצו על ידי קצין משטרה.

כמו כן, משרד מבקר המדינה בחן את ששת הבקשות להיתרים מינהליים שהוצאו על ידי קצין משטרה בכיר בשנת 2021 מסוג צו חריג ב'.

משרד מבקר המדינה בחן את הבקשות לגופן ומצא כי בבקשות לא פורטו נימוקים מספקים המצדיקים את השימוש בהיתר חריג ב' והעדפתו על פני קבלת היתר מפכ"ל, להלן דוגמאות:

(א) ממסמכי המשטרה עולה כי החל משנת 2018 לכל המאוחר, המשטרה הוציאה צווי האזנת סתר נרחבים וכוללניים שאינם מוגבלים לפרשייה קונקרטית, לעבירות ספציפיות שבוצעו ונוגעות לאותה פרשייה או לחשודים מסוימים המעורבים באותה פרשייה. תוקף הצווים הוארך בבית המשפט מדי שלושה חודשים.

לפי עמדת המשטרה, הצווים מיועדים לשימוש מידתי לצורך מאבק בעבירות מסוימות. בכל אירוע נדרש מומשה האזנה לשמע או לתקשורת בין מחשבים לפי שיקול דעתה.

משרד מבקר המדינה איתר כ-20 צווים נוספים שבהם מצוינים מעורבים שונים ואירועים שונים אשר מן הבקשה לא עולה כל זיקה ביניהם. בבקשות אלו לא פורט מדוע המשטרה סבורה כי עשרות מעורבים אלו מעורבים יחדיו בפעילות פלילית ולא נומק מדוע הם צורפו לבקשה משותפת, בפרט כשבנימוקי הבקשה הייתה התייחסות

כוללנית ונרחבת לאירועים שונים במקומות שונים. להלן הפרטים: בארבעה צווים צוינו בנימוקי הבקשה עשרות מעורבים שלא נרשמו במערכת לניהול הצווים כיעדי האזנה; בשבעה צווים לא אותרה רשימה של מעורבים ולא צורפה רשימה שכזו לנימוקי הבקשה שבמערכת לניהול צווים; בתשעה צווים לא אותרה רשימה של מעורבים שצורפה לנימוקי הבקשה, אך אותרו מעורבים שהוספו לאחר הוצאת הצו.

המשטרה מסרה בתגובתה כי נימוקי הבקשה מתייחסים לתופעת הפשיעה בכללותה ולכן צוינו המעורבים שאינם יעדי האזנה; היא מגבילה את עצמה ומבקשת בנימוקי הבקשה האזנה לחשודים רק כשעולה אינדיקציה למעורבותם בטווח הזמן המידי; נימוקי הבקשות ורשימת המעורבים נסרקו למערכת לניהול צווים; וכי רישום של יעדי האזנה שהוספו לאחר הוצאת הצו מופיע במערכת לניהול צווים.

(ב) כאמור, בשנת 2021 אישר היועמ"ש למשטרה כי ייעשה שימוש בצו חריג ב' בהיתר מינהלי הנחתם על ידי קצין שמטרה בכיר ובמסגרת זאת התבקשה המשטרה להכפיף את השימוש הזה להנחיות העבודה הקיימות. בשנת 2021 אישר אותו קצין שש בקשות להיתרים על בסיס צו חריג ב'.

מבדיקת מבקר המדינה עולה כי הבקשות שהועברו לאישור הקצין הבכיר לא כללו הסברים המעידים על הנסיבות המצדיקות מתן היתרים מסוג זה. הסברים אלו נדרשו כדי להבהיר מדוע בשל דחיפות ביצוע ההאזנה לא ניתן לפנות לקבלת צו שיפוטי או היתר מפכ"ל.

עם זאת, מבדיקת מבקר המדינה עולה כי בשום בקשה מהבקשות המשטרה לא פירטה את הנסיבות שמלמדות על צורך במתן מענה מבצעי מיידי ובתנאים של חוסר ודאות- נסיבות המחייבות פעולה מהירה שאינה ניתנת לביצוע בלוחות הזמנים הרגילים להוצאת היתר דחוף. משמע, לא ברור מדוע בבקשות אלו המשטרה לא פעלה במסלול הרגיל שלפיו יש להוציא את ההיתרים במתווה של בקשה דחופה התקפה למשך 48 שעות, אלא במתווה של בקשה לצו חריג התקף לשלושה חודשים ומופעל בהתאם לשיקול הדעת הבלעדי של גורמי משטרה שאינם המפכ"ל.

החל בשנת 2018, לכל המאוחר, המשטרה מחזיקה בצווים או בהיתרים מינהליים חריגים נגד אלמונים לצורך מאבק בעבירות מסוימות. הצווים מוצאים באופן קבוע אחת לשלושה חודשים, והם מקיפים מכלול של אירועים שאינם קשורים זה בזה: בנימוקי הבקשה מצוינים מעורבים שונים, קבוצות פשיעה שונות, מקומות שונים ואירועים שונים. הוצאת צו חריג ב' שתחולתו, הלכה למעשה, בלתי מוגבלת, הותירה בידי המשטרה במשך כמה שנים את שיקול הדעת באילו אירועים פליליים לפעול בהתאם לצו הכוללני. פעולה זאת התבצעה תוך עקיפת המגבלות הקבועות בחוק להוצאת צווי האזנת סתר, בחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים משנת 2017 ובהנחיות המשטרה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי הוצאת צווי האזנת סתר הוא אחד מהכלים החשובים ביותר מבחינתה לטיפול בתופעת הפשיעה נשוא הבקשות שהוא אינטרס ציבורי וביטחוני, וכי עיסוק זה הוא מורכב ומחייב מענה מבצעי בזמן אמת. כמו כן, לאחר הוצאת הצו, המשטרה עושה שימוש מידתי ומצומצם בהרשאה שניתנה לה.

אין חולק כי המשטרה נדרשת לטפל בתופעות פשיעה חמורה בכל הכלים העומדים לרשותה. ואולם, אין בצורך זה כדי להתיר הגשת בקשות לא מנומקות, בניגוד לסדרי מינהל תקין ובניגוד לחבותה של המשטרה כמשרתת הציבור לסייע לבית המשפט ולמקבלי החלטות. על המשטרה להפסיק כל שימוש בצו נרחב וכוללני שאינו מוגבל לפרשייה קונקרטי, לעבירות ספציפיות או לחשודים מסוימים שיש זיקה ביניהם.

לאור חוק האזנת סתר, גם במקרים הדורשים התערבות מיידית וגמישות מבצעית וכפועל יוצא מכך הוצאת צווים חריגים, על המשטרה להגביל את הצו לפרשייה קונקרטי, 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.

(6) משך הטיפול מהעלאת הצורך ועד למימוש בפועל

חוות הדעת משנת 2017 גרסה כי שימוש במנגנון קבלת היתרי מפכ"ל במקרים דחופים אינו נותן מענה מבצעי מלא על צורכי המשטרה מאחר שהפנייה למפכ"ל לקבלת ההיתר עשויה לגרום להשהיית הטיפול בנושא. לפיכך יש להשתמש בצו חריג ב' לצורך הוצאת היתרים דחופים.

עם זאת, המשטרה אינה אוספת או מנתחת באופן עקבי מידע על משך הטיפול בבקשות להאזנת סתר ממועד העלאת הצורך בכך ועד לביצוע בפועל. בהיעדר איסוף מידע כאמור נבצר מהמשטרה לפקח על הטיפול בבקשות ולוודא כי לא נעשה שימוש עודף בצווים חריגים, וכי לא ניתן היה להשתמש בהיתרי מפכ"ל חלף הוצאת צווים חריגים.

אף על פי כן, משרד מבקר המדינה איתר במאגרי המידע של המשטרה נתונים המעידים על משך הטיפול בבקשות לקבלת צו שיפוטי להאזנות סתר לשמע או לתקשורת בין מחשבים ממועד העלאת הצורך ועד למימוש בפועל. לפי נתונים אלה, הטיפול החציוני נמשך יומיים עד שלושה, בהתאמה.

על המשטרה לכלול בבקרותיה את בחינת משך הטיפול בבקשות לצווים החריגים ולוודא כי דחיפות הבקשות ואישורן כבקשות חריגות עולים בקנה אחד עם אופן מימושו.

(7) מנגנון היתרי מפכ"ל

כאמור, בחוות הדעת נקבע כי הוצאת צו חריג ב' מותירה בידי גורמים במשטרה את שיקול הדעת לעניין הוספת מעורבים כיעדי האזנה, וזאת חלף הבאת הסוגיה בבקשה נפרדת לפני המפכ"ל 153 שבה מתקיימת בקרה נפרדת ובלתי תלויה.

בחינת הבקשות לגופן העלתה כי לא פורטו נימוקים מספקים המצדיקים את השימוש בצו חריג ב' והעדפתו על פני קבלת היתר מפכ"ל.

המשטרה מסרה בתשובתה כי מנגנון היתר מפכ"ל אינו נותן מענה מבצעי לצורכי המשטרה.

בשים לב לכך שלא בוצעה עבודת מטה ליעול מנגנון אישור היתרי מפכ"ל ואף לא נעשה ניסיון לקבל היתר מפכ"ל, ולנוכח אי-הסדרת הסמכות לצו חריג ב' בחקיקה, המשטרה נדרשת להשתמש במנגנון להוצאת צו חריג ב' באופן מרוסן, סביר ומידתי - כלומר, רק במקרים חריגים בהתאם לתבחינים שנקבעו בחוות דעתו של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים. לפיכך על המשטרה לחדד את המקרים המפורטים בנוהל בהתאם לתבחינים של הייעוץ המשפטי לממשלה. אם ידעה על אירוע העומד להתרחש מתקבלת בסד זמנים המאפשר הוצאת צו קונקרטי, ראוי שהמשטרה תוציא היתר מפכ"ל או צו שיפוטי בעניינו ולא תשתמש בצו חריג ב' גם אם קיים צו שכזה בתוקף.

לפי חוות הדעת משנת 2017, תכלית הפיקוח של הייעוץ המשפטי לממשלה על היתרי מפכ"ל היא לוודא שלא יבוצעו האזנות סתר ללא בחינה שיפוטית מקדמית כדבר שבשגרה או כאמצעי לעקיפת הצורך בצו שיפוטי, וכן להבטיח ביקורת על שיקול הדעת בהוצאת היתר ללא אישור בית המשפט.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי הוא מתנגד להרחבת סמכויות הפיקוח של היועמ"שית לממשלה כך שיחולו על היתרי צו חריג ב' וכי יש להסתפק בפיקוח המתקיים בדיעבד על כלל ההיתרים והצווים להאזנת סתר.

היועמ"שית לממשלה נדרשה בחוק לפקח בזמן אמת על היתרי מפכ"ל, היות והם היתרים מינהליים. לנוכח העובדה שהמשטרה אינה משתמשת בהיתרי מפכ"ל אלא בצו חריג ב' שהוא היתר מעין-מינהלי המשמש חלופה להיתרי מפכ"ל, אך פוגעני יותר ממנו, מוצע כי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים יפקח על הוצאת היתרים מסוג זה, ובפרט לנוכח הסדרתם המשפטית על בסיס פרשנות תכליתית של חוק האזנת סתר - באמצעות קביעת מנגנון מותאם לדיווח מידי ליועמ"שית לממשלה על כל צו כאמור עם הוצאתו.

לנוכח הפערים ביישום חוות הדעת המשפטית משנת 2017, הפערים הקיימים בהסדרה המשפטית, והשימוש הבלתי מרוסן במנגנון הצווים החריגים, על המשטרה לעגן בנהליה את ההיבטים הבאים: אמות המידה לשימוש בצו חריג ב'; התבחינים הנדרשים להוצאת צו חריג ב', לרבות פירוט סוג העבירות שניתן להוציא בעניינן צו זה; חידוד הנסיבות המפורטות בחוות הדעת משנת 2017 שבהן ניתן להוציא את הצו; תיעוד הנסיבות הללו בבקשות; חובת ביצוע בדיקה נוספת לאפשרות הוצאת צו או היתר קונקרטי בטרם 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.



פרק זה העלה פערים תפקודיים משמעותיים ויסודיים בהגשת בקשות להאזנות סתר על ידי המשטרה:

א. פעולות שהתבצעו ללא צווים והיתרים מתאימים או ללא אישורים של דרגים בכירים במשטרה ובפרקליטות (בדיקות היתכנות באמצעות כלים להאזנות סתר, האזנות סתר בעבירות רגישות, האזנות לבעלי חיסיון והאזנה ממושכת מעל לשנה). חרף חריגותן של בקשות רגישות, המשטרה עקפה את מנגנוני אישור הגשת הבקשות הללו, והפחיתה מבכירות הדרג הנדרש לאשרן. בנוסף, הפרקליטות והמשטרה לא הקפידו על תיעוד האישורים.

ב. פערים במילוי בקשות ובמבנה טופס הבקשה, שפוגמים בשיקוף תמונת המצב הנדרשת לצורך קבלת החלטה במעמד צד אחד לבצע האזנת סתר הפוגעת בפרטיותם של אלפי יעדי האזנה בכל שנה, ובפרט יעדי האזנה בעלי מעמד מיוחד (קורבנות עבירה, קטינים ושותפים עקיפים). בין היתר המשטרה לא הקפידה על מיקוד עילת ההאזנה בטופס הבקשה; רשמה חשודים שאין כוונה להאזין להם בראש הבקשה בעוד יעדי ההאזנה שאינם חשודים נרשמו בנימוקי הבקשה בלבד; ורשמה באופן לא מדויק וברור את העבירות המיוחסות ליעדי ההאזנה. הרישום המבוזר והכוללני, הנובע מנהלים ונהגים שהתבססו במשטרה, וכן ממבנה הטופס המקוון, מקשים על בחינה של הזיקה בין שלושת נדבכי הבקשה - יעד ההאזנה, עילת ההאזנה והעבירות הרלוונטיות.

ג. יישום לא נאות של מסלולי ההיתרים הקיימים בחוק האזנת סתר ועקיפה של מנגנוני האישור הקיימים (אי-יישום מסלול היתרי מפכ"ל, הוצאת צווי בית המשפט במקרים שבהם סמכותם לא חלה, שימוש בצווים חריגים שעוקפים את מסלול היתר המפכ"ל ושימוש נרחב וכוללני בצווים חריגים שלא בהתאם לחוות דעת של הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים בנושא משנת 2017).

יוצא אפוא כי פעולת המשטרה התאפיינה פעמים רבות בהיעדר הקפדה וריסון הדרושים לצורך קיום פעולות בתחום האזנות הסתר בגדר מגבלות הדין. לנוכח ממצאיו של פרק זה מוצע כי משרד המשפטים יבחן את מנגנוני הבקרה הקיימים שמפעילים הפרקליטות והייעוץ המשפטי לממשלה בנושא ואת הסוגיות הדורשות ליבון או הסדרה משפטית מקיפה. עוד מוצע כי המשטרה תבחן את כלל הנהלים, ההנחיות והנהגים הקיימים, ותפעל לעיגון נהלים פשוטים ובהירים עבור גורמי השטח שמאפשרים הבניה של שיקול הדעת בהכנת הבקשה וכן מאפשרים הקפדה על איזונים ובלמים באמצעות מדרג אישורים אחיד, המערב גורמים בכירים ובלתי תלויים, בהתאם לחוק האזנת סתר.

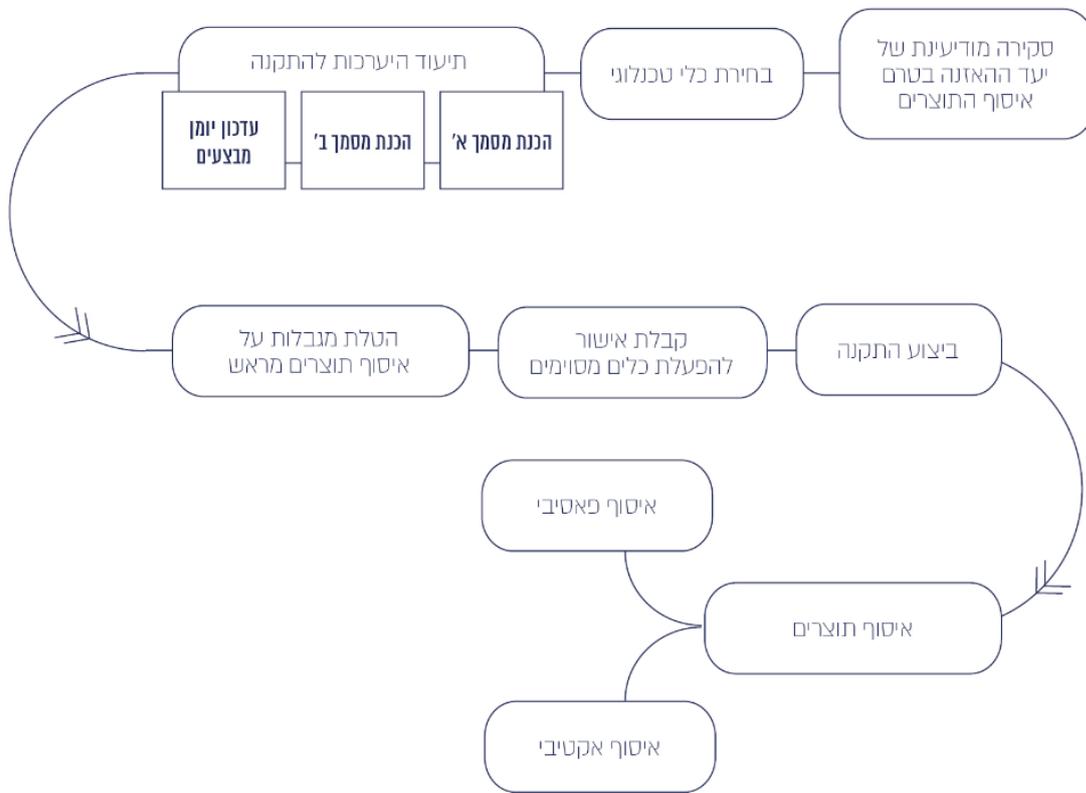
2.3 התקנת כלים לצורכי האזנת סתר ואיסוף תוצרי האזנה

לפי תורת המודיעין של המשטרה, איסוף הוא כלל הפעולות הננקטות לשם השגת הידיעות הדרושות לצורכי המודיעין, והוא הבסיס לעבודת המודיעין ושלב יסודי בתהליך המודיעין כולו. הזכות לפרטיות טומנת בחובה הטלת הגבלה על איסוף המידע הנוגע לאדם. לפיכך אופן איסוף תוצרי האזנת הסתר משפיע על היקף הפגיעה בזכות לפרטיות וכן על סוגיית חוקיות של הליך קבלת תוצרי ההאזנה¹⁵⁴.

הפרקטיקה הנהוגה היא כי איסוף תוצרי האזנות הסתר מהווה שלב שני בתהליך האזנת סתר, המתבצע לאחר סיום הגשת הבקשות ואישורן. בשלב זה מתבצע המימוש בפועל של הבקשות להאזנת הסתר. שלב האיסוף נחלק לכמה תתי-שלבים עיקריים:

¹⁵⁴ דוח צוות מררי; בג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (1.3.21) (פורסם במאגר ממוחשב).

תנשים 12 : שלבי התקנת כלים לצורכי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים ואיסוף תוצרים



על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

א. תפיסת הפעלה

תורות הפעלה במשטרה מסדירות היבטים מערכתיים שבתחומי אחריות המשטרה, כגון הטיפול באירועי חירום ושגרה או תורת המודיעין. תורת הפעלה כוללת, בין היתר, מבנה ארגוני של המערך במשטרה שאחראי לתחום, לרבות חלוקת האחריות בין יחידות המשטרה, הגדרת יחסי הגומלין בין המשטרה לגורמים חיצוניים המסייעים בטיפול בתחום אחריותם וקביעת העקרונות וסדר הפעולות הכלליות שנדרש לבצע.

בשנת 2003 הפיצה המשטרה את תורת המודיעין שלה, שמטרתה לקבוע את הקווים המנחים של עבודת המודיעין, שבאותה תקופה כללה גם את הפעילות בתחום האזנות סתר ונתוני תקשורת.

לפני הקמת חטיבת הסייבר החלה בשנת 2010 עבודת מטה במחלקת הסיגינט דאז לכתובת תורת מערך הסיגינט, ואולם במועד סיום הביקורת עבודה זו עדיין לא תמה.

בשנת 2014 החליט המפקח דאז על הקמת חטיבת הסייבר בעקבות קבלתו את ההמלצות של צוות מקצועי שעסק בהתעצמות הסיגינט במשטרה. הצוות המליץ, בין היתר, להתאים את היכולות הטכנולוגיות ואת תפיסות העבודה הקיימות במשטרה.

לאחר הקמת חטיבת הסייבר בשנת 2014 ובמהלך השנים בוצעו עבודות נוספות לגיבוש תפיסת הפעלה, כגון, תוכנית לבחינת הרצף המודיעיני בציר החקירות והמודיעין, אך גם עבודות אלו לא הבשילו לכדי גיבוש תפיסת הפעלה עדכנית.

הגם שחטיבת הסייבר פועלת באופן עצמאי משנת 2014, עד יוני 2024 היא לא גיבשה תפיסת הפעלה בתחום האזנות סתר ונתוני תקשורת. כתוצאה מכך, פעולתה בתחומים אלו נעשתה בלא שהוגדרו עקרונות היסוד להפעלת הסמכויות של המשטרה וחלוקת האחריות לביצוע משימותיה.

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה את טיוטת ספר "תפיסת הפעלה בתחום הסייבר-סייבר במשטרת ישראל" שגובשה ביוני 2024 בעקבות הביקורת, אך זו טרם הופצה למערך הפרוס באותה העת. תפיסת הפעלה זו כוללת סקירת מושגי יסוד בתחומי האזנות סתר ונתוני תקשורת, סקירה היסטורית של תחום הסייבר-סייבר, הגדרת בניין הכוח הנדרש לחטיבה ולמערך הפרוס, פירוט התהליכי הפיקוח והבקרה הנדרשים לה, וכן סקירה של טכנולוגיות בתחום.

כמו כן, הקדישה המשטרה פרק בספר לנושא "תפיסת הפעלה". בפרק זה סקרה המשטרה את הנהלים הקיימים; את תמצית ההוראות המפורטות בהם; את תפיסת הפעלה להפעלת צס"ס¹⁵⁵; ואת תפקידו של ראש ענף אמצעים בכל צס"ס כגורם אשר מכיר את ארגון הכלים הטכנולוגיים באופן מעמיק, את עולם החקירות ואת עולם המודיעין ונדרש להתאים את המענה הנדרש לכל משימה. כל זאת, תוך יישום עיקרון מוביל בהליך קבלת החלטה על הקצאת כלי טכנולוגי, לפיו: הכלי הטכנולוגי שייבחר ייתן "מענה סינרגטי, מתואם וחסכוני בין מערכי האיסוף הטכנולוגי לצד ניהול תהליך מקצועי מדויק של התאמת כלים, משאבים, ויכולות לצורך". בפרק נוסף סקרה המשטרה את הכלים הטכנולוגיים העומדים לרשותה ופירטה באופן כללי את תכליות הכלים הללו.

מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולת המשטרה לגיבוש תפיסת הפעלה בתחום הסייבר והסייבר. מומלץ כי המשטרה תפיץ את תפיסת הפעלה למערך הפרוס, תעדכן אותה מפעם לפעם ותשלים פערים שעדיין קיימים בה. בין היתר, מומלץ כי תפיסת הפעלה תגדיר את הנושאים האלה: עקרונות השימוש בכלים¹⁵⁶, העקרונות לביצוע פעולות התקנה של כלים טכנולוגיים לצורכי האזנות סתר¹⁵⁷ ואת מערכת היחסים בינה לבין גורמים חיצוניים המסייעים לה בתחום זה.

ב. איגום המידע על פעולות התקנה ואיסוף תוצרי האזנות סתר

(1) הזנת נתונים במערכת הממוחשבת לניהול צווים

במערכת הממוחשבת לניהול צווים ניתן להזין את נתוני סטטוס הבקשות לצורכי מעקב אחר הליך הוצאת הצווים. בין היתר, ניתן להזין במערכת סטטוסים רבים של בקשות, המציינים כל שלב משמעותי בתהליך - הכנת הבקשות, אישורן בדרגי האישור השונים, מימוש הבקשות והפסקת המימוש.

בבדיקת נתוני המערכת שביצע משרד מבקר המדינה נמצא כי שוטרים אינם מקפידים על רישום של מימוש הצו. לפיכך משרד מבקר המדינה נדרש לבצע בדיקות נוספות במאגרי הנתונים של המשטרה לאיתור אינדיקציות למימוש הצווים. בין היתר, אותרו פעולות המעידות כי בקשות לביצוע האזנות סתר מומשו לאחר קבלת החלטה השיפוטית בעניינן בלא שסטטוס הבקשה עודכן בהתאם לכך למשל: הוספו יעדי האזנה, הוכן מסמך ב' ובחלק מהצווים צוין בהערות כי הצו מומש. משרד מבקר המדינה איתר כ-407 צווים מסוג זה, רובם נוגעים לשימוש בכלים טכנולוגיים ובתקשורת בין מחשבים.

155 צוות סיגינטי משולב.

156 כלומר, לא רק תכלית הכלי, אלא אימתו הוא נדרש ומה אמות המידה להעדיף אותו על פני כלים אחרים - בהתאם לחובתה כרשות מנהלית לבחור בכלי שפגיעתו היא הפחותה ביותר

157 למשל, תחולת הסמכות, המגבלות הכלליות החלות עליה, וכיצד ייערך האיזון הנדרש בין הפגיעה הנגרמת עקב השימוש במתווה ההתקנה לבין התועלת העולה ממנו. בהקשר זה בפרט נדרש להגדיר את מהות הפגיעה הנגרמת עקב השימוש במתווי ההתקנה השונים.

נמצא כי המשטרה אינה מקפידה על רישום מימוש צווים במערכת המחשוב לניהול הצווים. כתוצאה מכך יש קושי לאתר את הצווים שעל בסיסם התבצעו התקנות של כלים טכנולוגיים על אמצעים מואזנים ונאספו תוצרי האזנת סתר, ותהליכי הפיקוח והבקרה על מימוש ההיתרים שאושרו נפגעים.

על המשטרה להקפיד לאכוף את רישום סטטוס המימוש של הצווים במערכת הממוחשבת לניהול צווים.

המשטרה מסרה כי בעקבות דוח צוות מררי היא הנחתה שבכל צו והיתר - לצורך האזנה לשמע או לתקשורת בין מחשבים - יוזן מסמך ב' במערכת ניהול הצווים, שיעיד בין היתר על המימוש בפועל. עוד נמסר כי המשטרה פועלת לפתח שיפורים למערכות כך שרישום סטטוס מימוש הצווים יופיע גם במערכת לניהול יומני מבצעים וגם במערכת לניהול ההפקה.

(2) אימות מספר הצו בעת הפעלת כלים להאזנות סתר

מטבע הדברים, איסוף תוצרי האזנת סתר מותנה בקיומו של צו תקף המתיר את הפעולה. המשטרה פיתחה במשך השנים מודולים שמטרתם הגבלת השימוש בכלים להאזנות סתר ואכיפת השימוש החוקי בהם באמצעות המערכת לניהול צווים. כלומר, בין כלי טכנולוגי מסוים שמטרתו איסוף תוצרים לבין המערכת לניהול צווים קיים ממשק שמטרתו לבדוק אם יש צו תקף המאפשר את ביצוע הפעולה שאותה מבקש המשתמש לבצע באמצעות הכלי.

מממצאי דוח צוות מררי ומבחינת משרד מבקר המדינה בנושא הכלים הטכנולוגיים הנמצאים בשימוש המשטרה עולה כי לשם הפעלת כלים טכנולוגיים שונים לא נדרש להזין לכלי נתוני צו המאפשרים לאמת את העובדה שניתנה אסמכתה כדין לשימוש בכלי. זאת מלבד כלי אחד שלשם הפעלתו נדרש להזין את נתוני הצו למערכת לניהול צווים. באפריל 2020 הופעל מודול לאכיפת צווים בכלי טכנולוגי מסוים, אך המודול מאפשר אכיפה חלקית בלבד של השימוש החוקי בכלי. זאת משום שאין חובה להשתמש במודול כדי להפעיל את הכלי ואין ממשק בין הכלי לבין המערכת לניהול צווים המאפשר אימות מקוון או אוטומטי, ללא מגע יד אדם, של קבלת צו כדין לשימוש בכלי.

משרד המשפטים מסר שבאוגוסט 2022 ובעקבות ממצאי צוות מררי, הייעוץ המשפטי לממשלה דרש מהמשטרה להסיר את האפשרות להפעלת הכלים הטכנולוגיים ללא הזנה של פרטי צו. משרד המשפטים אף יישם עקרון זה בכלים נוספים שהובאו לבחינת משרד המשפטים.

בשלושה מתוך ארבעה כלים טכנולוגיים להאזנות סתר שהמשטרה מחזיקה אין ממשק עם המערכת לניהול צווים. ממשק בין המערכת לניהול צווים לבין הכלים המבצעים להאזנות סתר של המשטרה מאפשר בקרה טכנולוגית ואוטומטית על השימוש החוקי בכלים באמצעות בדיקת קיומו, תקינותו ותוקפו של צו המתיר לבצע את הפעולה המבוקשת. יוצא אפוא כי אין בקרה מונעת בכלים האוכפת קיומו של צו, ואין מענה לסיכון שכלים יופעלו ללא צו מתאים.

המשטרה מסרה כי הקמת ממשק בין הכלים הטכנולוגיים למערכת לניהול צווים היא פעולה מורכבת טכנולוגית ולעמדתה בלתי ניתנת למימוש. ולכן, הקשר היחיד בין הכלים הטכנולוגיים למערכת לניהול צווים יכול להיות בהזנה ידנית של מספר הצו בכלים. כמו כן, המשטרה העבירה דרישות לספקים לשינוי תצורת הכלים הטכנולוגיים כך שאלו יחייבו הזנת מספר צו לפני הפעלתם. נוסף על כך, המשטרה הקימה לאחרונה מערכת לניהול יומן מבצעים אשר תלווה את התהליכים המבוצעים במהלך האזנת סתר ואת השימוש בכלים הטכנולוגיים. המשטרה פועלת לפתח שיפור במערכות, כך שהמערכת לניהול יומן מבצעים תקיים ממשק עם

המערכת לניהול צווים, אולם השינוי מצוי בשלב ראשוני ועדיין לא פותח. בכל מקרה, המערכת לניהול יומן מבצעים לא תקיים ממשק עם הכלים הטכנולוגיים עצמם.

הקמת מודולים בכלים הטכנולוגיים המחייבים הזנת מספר צו בכלי הטכנולוגי אך ללא בדיקת תקינותו במערכת לניהול צווים, והקמת מערכות לניהול יומן מבצעים שבהן ניתן לרשום את מספר הצו שביסס את הסמכות להפעלת הכלי - הם פתרונות המסייעים לקיום בקרה שמגלה בדיעבד אם הופעל כלי טכנולוגי ללא צו מתאים. כדי לאפשר למשטרה לקיים בקרה שמונעת את התרחשות המקרים מלכתחילה, מומלץ כי המשטרה תקים ממשקים בין המערכת לניהול צווים לבין הכלים הטכנולוגיים. זאת, על אף שאלו דורשים מהמשטרה להתמודד עם המורכבות הטכנולוגית או התהליכית הכרוכה בהקמתם. הממשק יאפשר לבצע אימות של מספר הצו, תקינותו וחוקיות השימוש בכלי בהתבסס על צו זה ללא התערבות יד אדם. יישום הבקרה המונעת האמורה יביא לכך שהפעלת כלים טכנולוגיים תחייב עמידה בתנאי סף - קיומו של צו חתום כדין הרשום במערכת תחת הסטטוס "מאושר למימוש".

(3) ניהול המידע על התקנות שנעשו כלפי יעדי האזנה ספציפיים

כחלק מעבודת צוות מררי אספה המשטרה נתונים על התקנות שהיא ביצעה בהתאם לסוגיה¹⁵⁸. כפי שעלה מעבודת צוות מררי, רק חלק ממתווי ההתקנה ניתנים לאחזור באמצעות הכלים הטכנולוגיים, ולעיתים גם האחזור חלקי בלבד. עוד עולה כי איסוף הנתונים על ביצוע ההתקנות אף התבסס על מסמכים שנשמרו במערכת לניהול מסמכים מסווגים בחטיבת הסייבר ולא במערכת ייעודית לנושא זה.

נמצא כי לפי הערכות המשטרה בשנים 2009 - 2016 חל גידול מתון במספר ההתקנות שביצעה המשטרה תוך שימוש בכלים טכנולוגיים. עם הכנסתם של כלים טכנולוגיים חדשים לשימוש המשטרה בשנים 2016 - 2021 חל גידול ניכר במספר ההתקנות שביצעה המשטרה ככלל, ובמספרם של שני סוגי התקנות חל גידול חד של מאות אחוזים.

משרד מבקר המדינה סקר כלים טכנולוגיים שבשימוש המשטרה ואת אופן תכלול ההתקנות המבוצעות באמצעותם ומצא כי תהליך איתור הקשר בין יעד האזנה שהופיע בהיתר האזנת סתר לבין התקנה ספציפית שבוצעה בכלי טכנולוגי נעשה באופן ידני ומסורבל והיה מבוסס על הצלבה בין נתוני אמצעי האזנה המופיעים בצו לבין נתונים שבממשק המשתמש בכלי.

עוד עולה מבדיקת מבקר המדינה וכן מעבודת צוות מררי כי רישום ההתקנות באמצעות הכלים הטכנולוגיים לא עוגן בנהלים, וכי כל מטרה¹⁵⁹ חדשה להתקנה נקשרת ליעד האזנה ספציפי, אך ייתכן כי כמה התקנות נוגעות לאותו יעד האזנה או כי ליעד האזנה ואמצעי האזנה אחד נקבעו כמה מטרות. לפיכך אף שצוות מררי איתר בשליפת מאגרי הנתונים של כלי טכנולוגי מסוים היקף מסוים של מטרות ייחודיות להתקנה¹⁶⁰, לא ניתן להבטיח כי מדובר ביעדי האזנה שונים או בהתקנות ייחודיות.

המשטרה מסרה בתגובתה כי במהלך הביקורת, בשלהי שנת 2022, היא החלה לגבש הנחיות למפעילים והנחיות עבודה למפיקים בנוגע לשימוש בכלים הטכנולוגיים המצויים בשימושה אשר בין היתר יעגנו את הדרישה לתעד את סוג ההתקנה.

¹⁵⁸ התקנה - פעולה של השתלטות מרחוק על מכשיר קצה או של קיום תקשורת עימו שמביאה לקבלת תוצרי האזנה.

¹⁵⁹ מטרה - רישום של יעד האזנה שהמשטרה תתקין על מכשיר קצה שברשותו כלי טכנולוגי, וזיהוי מתבסס על נתון זיהוי חד-ערכי.

¹⁶⁰ איתור של נתון זיהוי חד-חד ערכי של יעד להתקנה באמצעות כלי טכנולוגי או ניסיון להתקנה.

לפי בדיקת מאגרי הנתונים שביצע צוות מררי, ולנוכח האמור לעיל בנוגע לקושי לקבוע מסמרות לעניין מספר יעדי ההאזנה וספירת המטרות: מתחילת שנת 2018 ועד תחילת שנת 2022 אותרו יותר מאלף מטרות ייחודיות להתקנה באמצעות כלי טכנולוגי מסוים, אשר לגבי מאות מהן התקבלו תוצרים; כמו כן, אותרו מאות מטרות בכלים טכנולוגיים אחרים; בכלי נוסף שפיתחה המשטרה לא הצליחו לאתר את מספר המטרות שהכלי הותקן עליהן. בסך הכול אותרו יותר מאלף מטרות בכלים השונים, אך אין די נתונים כדי לקבוע אם התבצעה התקנה על אותה מטרה כמה פעמים בכלים שונים, למעט כלי אחד שמותקן על אמצעי מואזן שונה.

נמצא כי האופן שבו מנהלת חטיבת הסייבר את המידע על ההתקנות שהיא מבצעת נגד אמצעים מואזנים אינו מאפשר התחקות אחר הפעולות שנעשו וקבלת תמונה כוללת ומתכללת של פעולות שנעשו נגד יעד האזנה ספציפי. הדבר נובע מכך שחטיבת הסייבר אינה מקפידה על רישום ביצוע הפעולות במערכת מרכזית אחת, אלא מנהלת באופן ידני ובמערכות ממוחשבות שונות את המידע על ההתקנות שמבוצעות באמצעות כלים שונים.

כפועל יוצא מכך נוצרים ליקויים בניהול ההתקנות ובפיקוח עליהן שעלולים לפגוע בשרשרת הראיות¹⁶¹ בתיקי המודיעין והחקירה: אם השוטר אינו יודע מה הן 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 מידע מודיעיני וראיות פליליות.

המשטרה מסרה כי היא פועלת לפיתוח מערכת לניהול יומן מבצעים אשר תתעד את תהליך העבודה בתחומי האזנת הסתר כדי שניתן יהיה להתחקות אחר כל התקנה או ניסיון התקנה ולעקוב אחר הניהול המבצעי של פעולות אלו. עם זאת, בשלב זה המערכת לניהול יומן מבצעים תיתן מענה רק לחלק מהכלים הטכנולוגיים.

לנוכח חשיבות התייעוד של פעולת ההתקנה, שהיא ראשית פעולת האיסוף ומלמדת על חוקיותה של האזנת הסתר כולה, מן הראוי שהמשטרה 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.

ג. תיעוד חלקי של ההיערכות להתקנה ושל ביצועה

לפי נהליה והנחיותיה של המשטרה, שלב ההכנות להתקנה לצורך ביצוע האזנת סתר נדרש כדי לוודא כי פעולת האזנת הסתר מתבצעת כדן כלפי יעד ההאזנה ולא כלפי גורם תמים בשל טעות אנוש, וכן לצורך שמירה על סודיות הכלים המבצעים. לשם כך ובהתאם לנהלים וההנחיות שלה, המשטרה מכינה שני מסמכים עיקריים: מסמך א' ומסמך ב'.

הנחיות המשטרה עולות בקנה אחד עם העמדה המשפטית שבדוח צוות מררי כי הסמכות להתקין כלי טכנולוגי היא מוגבלת ומחייבת נוקשות ודקדוק קפדני לגבולותיה. הגבלת הפעולות שניתן לבצע בעת התקנה, מחייבת נקיטת משנה זהירות ומשכך גוברת חשיבות התייעוד של כלל הפעולות המתבצעות במסגרת האזנת סתר.

המשטרה מסרה בתגובתה כי אין חובה בדין להכין את מסמך א', וכי מדובר במסמך עזר פנימי. מטרתה של פקודת מבצע היא לפרוס בפני כל הגורמים הרלוונטיים את דרכי הפעולה האפשרויות, מקרים ותגובות וכל המידע הידוע לצורך ביצוע ההתקנה. כמו כן, היא סבורה שאין היא נדרשת

¹⁶¹ **שרשרת הראיות** - או שרשרת המוצגים היא תיעוד של כל הפעולות שבוצעו כלפי ראייה שנאספה בסדר כרונולוגי המעיד על מקור הראייה, החזקה והעברת הראייה, ניתוח של הראייה או על פעולה אחרת שבוצעה כלפיה. תפיסה עקרונית זו מתבססת על כך שגורמי החקירה נדרשים לוודא כי לא נעשה כל שיבוש המגביל באופן ממשלי את יכולתו של נאשם לערער על מהימנות הראייה וקבילותה. ראו לעניין זה ע"פ 2869/09 זינאתי נ' מ"י (פורסם במאגר ממוחשב, 9.11.11).

להכין את מסמך א' בנוגע לכל הכלים הטכנולוגיים שלרשותה, ובפרט אלו שהפעלתם נעשית בדרך אחת בלבד. מטעמים דומים סברה המשטרה כי גם מסמך ב' הוא מסמך טכני.

מבקר המדינה מעיר למשטרה כי היות שמסמך א' ומסמך ב' (מסמכי היערכות ואישור הרלוונטיים לביצוע האזנת סתר) הם כלי עזר המסייעים לוודא כי הסמכות הופעלה בתחומי גבולותיה הנוקשים והקפדניים, התיעוד הוא בעל חשיבות מהותית ולא עניין טכני. יתרה מכך, הנחיה מינהלית הקובעת באופן מפורש חובה לבצע פעולה, ובעניין זה הכנת מסמך א' לפני התקנה בכלים טכנולוגיים מסוימים ובמתווי התקנה מסוימים או הנחייה הקובעת כי יש להכין את מסמך ב' - היא הנחיה מחייבת לכל דבר ועניין עד לתיקונה. כל עוד ההנחיה המחייבת תקפה, סטייה ממנה מלמדת על התנהלות פגומה של המשטרה.

(1) הכנת מסמך א'

מסמך א' הוא הנחיה קונקרטית המפרטת את אופן ביצוע האזנת הסתר לתקשורת בין מחשבים בהתאם למתווה ההתקנה הטכנולוגי שנבחר לצורך התקנת כלי טכנולוגי על יעד האזנה ספציפי. מסמך א' מפרט את זהות המטרה, את עיקרי המודיעין הקיים, את הצי"ח¹⁶², את תוכנית ההתקנה, את לוחות הזמנים, ואת אופן הקצאת הכוחות והמשימות לביצוע המבצע (לרבות מעורבות גורמי הפקה, בילוש וכיו"ב). ככלל, טפסים ותבניות המוזכרים בהנחיות המשטרה גם מעוגנים בהם, כדי שניתן יהיה להכין בעזרתם מסמך ספציפי. בהתאם לנוהג האמור, נדרש ליצור תבניות התואמות לכל כלי טכנולוגי ומתווה התקנה מסוים.

לפי הנחיות המשטרה משנת 2017, מפקד הצס"ם הארצי אחראי להכין את מסמך א'. מסמך א' מועבר לאישור ראש מחלק בחטיבה. מסמך א' כולל רובריקה שבה הגורם המאשר כותב את החלטתו בצירוף חתימתו.

מבדיקת מבקר המדינה עולה כי על אף הנחיית המשטרה משנת 2017, חטיבת הסייבר לא יצרה תבנית להכנת מסמך א' לשימוש בשלושה כלים טכנולוגיים ובמתווי התקנה ידניים. בסך הכול בשישה מתוך תשעה מתווי ההתקנה המשטרה לא יצרה תבניות. עוד עולה כי רק לגבי שניים מתוך שישה כלים טכנולוגיים להאזנת סתר הוכנה תבנית למסמך א' המבנה את שיקול הדעת של השוטר בבחירת מתווה ההתקנה האפשרי לביצוע באמצעות הכלי.

משרד מבקר המדינה דגם 66 האזנות סתר מהשנים 2019 - 2021 שבוצעו באמצעות כלים המיועדים להאזנת סתר לתקשורת בין מחשבים של טלפונים סלולריים¹⁶³. משרד מבקר המדינה סקר את התיעוד המפורט ביומן המבצעים של הצס"ם הארצי ואת התיקים הפיזיים בצס"ם.

מבדיקת מבקר המדינה עולה כי ב-8 מתוך 66 האזנות סתר שהתבצעו באמצעות כלים טכנולוגיים לא אותר מסמך א' (12%). עוד נמצא כי כל 58 מסמכי א' שאותרו לא היו חתומים על ידי הגורם המאשר וכי לעיתים השוטרים מדווחים בכתב במערכת לניהול מבצעים על אודות האישור שניתן בעל פה למסמך א' שהכינו, אולם אין נוהג גורף בנושא.

להלן תרשים המפרט את 66 ההאזנות שמומשו בחלוקה בין האזנות שנכתב בעניין מסמך א' ובין האזנות שלא נכתב מסמך כאמור, וכן בין ההאזנות שתועד כי הגורם האחראי אישר אותן בעל פה ובין אלה שלא תועד אישורן כאמור:

¹⁶² צי"ח - ראשי תיבות של ציון ידיעות חיוניות - קביעת נושאי התעניינות ומשימות איסוף מודיעין בהתאם לסדר עדיפויות שנקבע בזמן נתון.

¹⁶³ מתוך 108 יעדים שנדגמו.

תרשים 13 : ממצאי דגימת האזנות סתר - בדיקת תקינות מסמך א'



על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהתרשים עולה כי ב-6 מתוך 66 מהמקרים לא הייתה כל אינדיקציה לאישור הפעולה - לא היה מסמך א' ואף לא תועד אישור בעל פה ביומן המבצעים (9%); בשני מקרים נוספים לא היה מסמך א' אך היה תיעוד ביומן המבצעים כי הפעולה אושרה; ב-50 מקרים היה מסמך א' אך לא תועד אישור של המסמך; יוצא אפוא כי ב-52 מקרים (79%) היה מידע חלקי על אישור הפעולה וב-8 (12%) מהמקרים אותר מסמך א' עם אישור בעל פה לביצועה.

מסמך א' משמש הנחיה מקצועית קונקרטית לשוטרים המבצעים את פעולת האזנת הסתר מתוקף צו ספציפי. הבקשה לצו, מסמך א' והדיווחים על אודות מימוש האזנת הסתר הם האסמכתאות העיקריות המלמדות על מימוש האזנת הסתר. אי-הקפדה על ביצוע האזנות רק לאחר שהוכן ונחתם מסמך א' המלא, עלולה להעיד על פעולה פגומה או על פעולה שנעשתה בניגוד להנחיות המשטרה ולתכליתן.

על המשטרה להקפיד על הכנת מסמכי א' המפרטים את מתווה ההתקנה שנבחר, מתוך כלל המתווים האפשריים, בנוגע לכל פעולת התקנה שהיא מבצעת לצורך ביצוע האזנת סתר. כמו כן, עליה לתעד את האישורים שניתנו לביצוע הפעולה בהתאם לאמור במסמך א'.

לפי 'כלל הקפאת הזכירה שבעבר', בית המשפט רשאי לקבל תרשומת בכתב המתארת את אופן התרחשות הדברים כראיה לאמיתות תוכנם. בית המשפט רשאי להעדיף את התרשומת על פני עדות העד שטוען כי אינו זוכר את פרטי ההתרחשות בחלוף הזמן¹⁶⁴. לפי הפסיקה¹⁶⁵, 'כלל הקפאת הזכירה שבעבר' חל ביתר שאת על שוטרים: הם אינם זוכרים את ההתרחשויות, נוכח היקף האירועים שהם מטפלים בהם, גם בחלוף זמן קצר.

כאמור, כלל מסמכי א' שאותרו לא היו חתומים על ידי הגורם המאשר (58 מסמכים בסך הכול). בהיעדר הקפדה על חתימה בכתב לאישור מסמך א', המשטרה אינה יכולה להעיד על חזקת תקינות פעולת ההתקנה, פעולה בעלת משמעות מיוחדת שאי-תיעודה כנדרש עלול להיחשב לנזק ראייתי.

על המשטרה להקפיד על מתן אישור בכתב למסמך א' ועל רישום מלא של הפעולות המבוצעות למימוש האזנת הסתר. לנוכח הדרישה להפרדת תפקידים בין הגורם המבצע

¹⁶⁴ יעקב קדמי, על הראיות-חלק שני-הדין בראי הפסיקה, (2009), עמ' 786.
¹⁶⁵ רע"פ 9298/11 אילון כהן נ' מדינת ישראל, (פורסם במוחשב, 20.12.11).

לגורם המאשר, יש להקפיד כי הגורם המורשה למתן אישור בכתב לא ייכלל בין הגורמים המבצעיים או גורמי ההכוונה המקצועית.

ככל שהשימוש בכלים טכנולוגיים ילך ויגבר, כך גם סיכויי הגשת תוצרי האזנת הסתר כראיה במשפט הפלילי גדלים, ובהתאמה גם האפשרות לטעון טענות נגד הליך התקנת הכלי הטכנולוגי ליעד האזנה. לפי כלל "הקפאת הזכירה שבעבר", כדי שבית המשפט יקבל את התרשומת בכתב כראיה עליו להשתכנע ראשית כול שהרישום שנעשה בשעתו על ידי העד הוא רישום כן, אמיתי ומדויק.

נמצא כי לאחר אישור מסמך א', אין מגבלה על עריכתו במערכת לניהול מבצעים. זאת, להבדיל מהבקשות לצו ומהצו החתום הנסרקים למערכת לניהול צווים. מבקר המדינה איתר מסמך אחד לא חתום שנערך כמה חודשים לאחר הוצאתו ובעת שנעשו כבר פעולות למימוש האזנת סתר זו.

לנוכח מעמדו של מסמך א' כאסמכתה המלמדת שמימוש האזנת הסתר והליך ההתקנה התבצעו כנדרש, מומלץ כי המשטרה תוודא שאי אפשר לערוך אותו בדיעבד במערכות הממוחשבות, וכי כלל מסמכי א' בנוגע ליעד האזנה נשמרים בתצורתם המקורית לאחר חתימתם.

המשטרה מסרה בתגובתה כי היא פועלת להקמת מערכת לניהול יומן מבצעים לתייעוד השימוש בכלים טכנולוגיים מיוחדים ובה לא ניתן יהיה לערוך את מסמך א' החתום.

(2) הכנת מסמך ב'

עובדי הצס"ם הם שמוציאים את מסמך ב'. מסמך ב' הוא האסמכתה לקיומו של צו תקף המאפשר מימוש האזנה. תכליתו להסדיר מקור הרשאה יחיד לביצוע פעולת האזנת הסתר, שכן מקור הסמכות עשוי לנבוע ממגוון של היתרים וצווים. לפי נוהלי המשטרה, הוצאת מסמך ב' מחייבת בדיקה אם הצו תקין ואם הוא עומד בהנחיות החטיבה. בנוהלי המשטרה יש הבחנה בין מסמך ב' המתייחס לשמע לבין מסמך ב' המתייחס להאזנה לתקשורת בין מחשבים.

מסמך ב' הוא אסמכתה המתעדת ביצוע בפועל של האזנה, אשר מצביעה על תקינות מימוש סמכות האזנת הסתר ומשמשת תנאי סף לצורך מימושה. למרות זאת, המשטרה התירה בהנחיותיה את הכנת מסמך ב' לתקשורת בין מחשבים בדיעבד ולאחר שבוצעה ההתקנה בפועל.

מבקר המדינה בחן מאות צווים להאזנה לתקשורת בין מחשבים שהוכנו בשנים 2019 - 2021 וסומנו כצווים שמומשו. במספר צווים שצוין כי מומשו לא אותר מסמך ב' כלל (2%); ב-83% מאותם צווים שמומשו הוצא מסמך ב' לתקשורת בין מחשבים המשמש לצורך מעקב אחר השימוש בכלים טכנולוגיים ואישורם, וב-15% מהצווים אותר מסמך ב' המשמש אסמכתה להאזנה לשמע בלבד ולא לתקשורת בין מחשבים.

מנתוני המשטרה עולה כי בעת הפעלת כלים טכנולוגיים לצורך ביצוע האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים, המשטרה לא הקפידה לאשר ולתעד את מסמכי ב' המתאימים בהתאם לסוג ההאזנה שבוצעה. היעדר הרישום התקין של מסמכי ב' ואפשרות רישום בדיעבד מקשים על ביצוע בקרה לגבי תהליכי העבודה שמקיימת המשטרה: ראשית, לא ניתן לבחון את נחיצותם של צווים שבהם התבקשו דרכי האזנה רבות על בסיס השוואה בין מה שהתבקש בצו למה שמומש כפי שמופיע במסמך ב' (למשל, צו להאזנה לתקשורת בין מחשבים מומש רק בנוגע להאזנת שמע); שנית, לא ניתן לבחון את נחיצות הוצאתם של צווים דחופים על בסיס חישוב פער הזמנים בין מועד גיבוש הצורך לבין מועד ביצוע האזנת הסתר בפועל,

בהתאם לרשום במסמך ב' ולסוג ההאזנה המצוין בו - האזנה לשמע או לתקשורת בין מחשבים.

מומלץ שהמשטרה תוציא מראש את מסמכי ב' לכל סוגי ההאזנות ותקפיד על רישומם התקין.

(3) ניהול יומן מבצעים לתיעוד ההתקנות

במשטרה יש גורמים שונים המבצעים התקנות לצורכי האזנת סתר או פעולות לאיסוף תוצרי האזנת סתר.

יומן מבצעים מכיל את כלל האירועים שמתרחשים בתחום מסוים ומאפשר לכל דרג לקבל תמונת מצב עדכנית על כלל האירועים שהתרחשו ועתידיים להתרחש באותו התחום. יומן המבצעים הוא המקור המרכזי ליצירת תמונת מצב של אירוע המנוהל באמצעותו.

משנת 2017 חטיבת הסייבר החזיקה בכמה יומני מבצעים לצורך ניהול הפעולות המבוצעות אגב האזנת סתר במערכת ממוחשבת ייעודית, שמטרתה ניהול יומן אירועים סיגינטיים בפריסה ארצית. רוב יומני המבצעים הקיימים התייחסו לתהליך ביצוע בדיקות היתכנות¹⁶⁶ ולתיעוד מתווי ההתקנה בשני כלים טכנולוגיים ספציפיים, ואילו מתווי התקנה אחרים לא תועדו ביומנים אלה.

בשנת 2023 החלה המשטרה להשתמש ביומן מבצעים זה גם לצורך תיעוד ביצוע מתווי התקנה נוספים.

נמצא כי חטיבת הסייבר לא תיעדה ביומני מבצעים את השימוש בכל הכלים הטכנולוגיים להאזנות סתר ואת היישום של מתווי ההתקנה המבוצעים על ידה. היעדר התיעוד של הפעולות שהמשטרה מבצעת בעת שימוש בכלים טכנולוגיים וביצוע מתווי התקנה פוגעת משמעותית ביכולת המשטרה לבחון בדיעבד את חוקיות פעולותיה. במהלך הביקורת היעדר התיעוד השפיע גם על יכולתה של המשטרה לבסס את טענותיה בנוגע לבדיקת המקרים שבהם היא חרגה מהוראות הדין בביצוע ההתקנות, איסוף תוצרים אסורים, שימוש בתוצרים אסורים והפקתם.

מומלץ כי המשטרה תתעד ביומני מבצעים סדורים את כלל האזנות הסתר, לרבות השימוש בכל הכלים הטכנולוגיים וכלי העזר העומדים לרשותה, את בדיקות ההיתכנות, ואת ההתקנות שמבצעים גורמי המשטרה השונים.

המשטרה מסרה בתגובתה כי היא פועלת להקמת מערכת לניהול יומן מבצעים לתיעוד השימוש בכלים טכנולוגיים מיוחדים, וכי יש כלים שהמעקב אחר הפעולות שמבוצעות באמצעותם מנוהל במערכת לניהול צווים.

ד. ההסדרה המשפטית של פעולת ההתקנה

(1) הסדרת מתווי ההתקנה שביצעה המשטרה

מתווה התקנה הוא דרך הנדסית-טכנולוגית, המבוססת על שימוש בקוד מחשב המאפשר השתלטות מרחוק על מכשיר קצה או ביצוע פעולה אחרת על מכשיר כלשהו לצורך קבלת תוצרי האזנה שמקורם במכשיר הקצה שהוא יעד ההאזנה. לאור מסקנת צוות מררי נדרש

¹⁶⁶ **בדיקת היתכנות** - סדרת פעולות שמטרתן להעריך את הסתברות הצלחת האזנת הסתר באמצעות כלי טכנולוגי ובחירת מתווה ביצועה.

לקדם חקיקה עדכנית כדי להסדיר באופן מפורש וברור את היקף סמכויות העזר הנלוות לביצוע פעולות האזנת סתר.

לרשות המשטרה עמדו במהלך שנות פעילות חטיבת הסייבר, כמה דרכים להתקנת כלי טכנולוגי על מכשיר קצה לשם האזנת סתר. משרד מבקר המדינה איגד אותן בתשעה מתווי התקנה. המשטרה עשויה להשתמש ביותר ממתווה אחד במהלך ביצוע פעולה להתקנת כלי טכנולוגי נגד יעד האזנה. מתווי ההתקנה נחלקים לפעולות ידניות שהשוטר צריך לבצע, לפעולות אוטומטיות הנעשות בכלים הטכנולוגיים או בכלי עזר נוספים ועוד.

בלוח שלהלן יפורטו מתווי ההתקנה העומדים לרשות המשטרה לפי המידע שאסף משרד מבקר המדינה ודרכי ביצועם (אם יש כמה דרכי ביצוע לאותו מתווה); בחינת המצב המשפטי כיום, בהתאם לעמדת היועמ"שית לממשלה; ותדירות השימוש של המשטרה בהם אם זו ידועה. יצוין כי אי-ידיעה על אודות היקף השימוש של המשטרה במתווה התקנה מסוים נובעת מפערים בתיעוד הפעולות הללו במשטרה.

לוח 9: הסדרת מתווי ההתקנה

מס"ד מתווה	דרכי הביצוע	הכלי הטכנולוגי שבו ניתן להשתמש במתווה זה או הפעלה ידנית	המצב המשפטי	תדירות השימוש במתווה ¹⁶⁷
(1)		שני כלים	מותר	תדיר
(2)		שלושה כלים הפעלה ידנית	מותר	תדיר
(3)		כלי	מותר	תדיר
(4)		שני כלים	מותר	תדיר
(5)		ארבעה כלים	מותר	תדיר
(6)		הפעלה ידנית	מותר	לא ידוע ¹⁶⁸
(7)		כלי 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	אסור	לא ידוע
	(א)	הפעלה ידנית	מותר	לא ידוע
	(ב)	הפעלה ידנית	מותר	לא ידוע
	(ג)	כלי והפעלה ידנית	אסור	לא ידוע
	(ד)	הפעלה ידנית	מעורר קושי משפטי	לא ידוע

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מצא כי לרשות המשטרה תשעה מתווי התקנה בהם ניתן היה להשתמש בשנים האחרונות. המשטרה השתמשה בפועל בשלושה מתווי התקנה אשר חלק מדרכי הביצוע שלהם נפסלו או מעלים קשיים משפטיים, כמפורט להלן: (א) מתווה התקנה 7 - המתווה לא אושר על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים בדצמבר 2022 משום שהוא מעורר קושי משפטי; (ב) מתווה התקנה 8 - מתווה שכולל חמש דרכי ביצוע שונות, שהוגדר כ"פעילות טקטית" המתבצעת באמצעות כלי טכנולוגי או כלי עזר או באופן ידני. דרכי ביצוע אלו מעלות סוגיות משפטיות מורכבות. חלק מדרכי הביצוע נבחנו על ידי היועמ"ש למשטרה ופרקליטות המדינה; דרך ביצוע נוספת במתווה זה, הכוללת ביצוע חיפוש סמוי במידע אגור באמצעות כלי טכנולוגי, נפסלה בדיעבד כפעולה אסורה לנוכח מסקנות צוות מררי; (ג) מתווה התקנה 9 (ג) - מתווה שכולל ארבע

167 אשר לאיתור מקרים ספציפיים על ידי מבקר המדינה, ראו להלן בפרק בנושא "התקנות שחורגות מהוראות הדין".
168 לא ידוע בשל פערים בתיעוד במשטרה בנושא זה.

דרכי ביצוע שונות. דרך ביצוע אחת במתווה זה נפסלה לנוכח מסקנות צוות מררי כי היא פעולה אסורה שכוללת חיפוש סמוי¹⁶⁹ במידע אגור.

המשטרה מסרה בתגובתה כי בנוגע למתווה התקנה 7 - בעבר מתווה זה בוצע באמצעות כלי טכנולוגי וזאת במסגרת צו האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים. לאחר קבלת התייחסות משרד המשפטים בסוף 2022, היא ניוונה את היכולת לעשות שימוש במתווה זה באמצעות כלי טכנולוגי זה. זאת, לנוכח הקושי המשפטי המתעורר בנוגע למתווה זה. אך לעמדתה יש מקרים בהם היא עשויה להיות רשאית להשתמש במתווה זה באמצעות הכלי. בהקשר זה הבהירה המשטרה כי בחלק מהמקרים, שמספרם אינו ידוע, הפעולה בוצעה באופן ידני וכלי טכנולוגי מסוים נבחן במקביל לפעולה הידנית ובלי שניתן אישור משפטי לכך. עוד מסרה המשטרה כי "פעולה זו, אף שלכאורה ניתן להסביר אותה כאמור, ככל הנראה לא הובהרה בבקשה לצו. עם זאת, במקרים אלו, ככל שאירעו, תוצרי האזנות הסתר לא שימשו לצורך פעילות אופרטיבית".

אשר להסדרה המשפטית של מתווה התקנה 7 מסרה המשטרה כי לטעמה לא נדרשת חוות דעת משפטית בנוגע למקרה בו היא עשויה להיות רשאית להשתמש במתווה התקנה 7, משום "שמדובר בפעולה שאין בה הפעלת סמכות, וכל אדם יכול לעשותה, לפיכך אין מניעה משפטית לעשות כן".

מתשובת משרד המשפטים מנובמבר 2024 עולה כי משרד המשפטים לא מכיר את ההבחנה שביצעה המשטרה בנוגע למתווה התקנה 7 משום שאין הוא מכיר חלק מדרכי הביצוע אותן תיארה המשטרה, ולפיכך לא נכתבה חוות דעת בנושא.

מבקר המדינה מעיר למשטרה כי ביצוע מתווה התקנה 7 - שמביא לפגיעה בזכות הפרטיות וכן מעלה סוגיות משפטיות שונות, דורש הכנת חוות דעת משפטית להסדרת ביצוע פעולה זו בשיתוף הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים. חוות דעת זו נדרשת להצביע, בין היתר, על מקור הסמכות החוקי ועל התנאים שבהם נדרשת המשטרה לעמוד כדי לבצע.

המשטרה מסרה בתשובתה מפברואר 2025 כי היא לא מבצעת את מתווה התקנה 7 באופן ידני או ממוכן, וכל הפעולות שמבוצעות ביחס להתקנה של כלי טכנולוגי על האמצעי המואזן הרלוונטי למתווה התקנה 7 לא בוצעו במתווה התקנה זה, אלא במתווי התקנה אחרים.

מבקר המדינה מבהיר למשטרה כי מעיון במסמכי המשטרה (לרבות יומני מבצעים שנכתבו בזמן אמת על ידי מפעילים טכנולוגיים, מסמכי הנחיות להמשך פעילות של היחידות החוקרות לאחר ביצוע ההתקנות וכן תשובות המשטרה לטיוטות הדוח) עולה בבירור שבניגוד לטענות שבתשובתה מתווה התקנה 7 לא בוצע רק באמצעות הכלי הטכנולוגי שנוון בסוף שנת 2022, אלא בהפעלה ידנית לכל אורך השנים. עוד עולה כי מתווי ההתקנה ודרכי הביצוע שלהם אינם מעוגנים בחוות דעת משפטיות סדורות המבוססות על חוות דעת הנדסיות-טכנולוגיות המבארות את אופן ביצועם.

עוד מסרה המשטרה כי בנוגע למתווה התקנה 8(ה) - המשטרה לא השתמשה במתווה זה משום שהיא מעדיפה לעשות שימוש בדרכי הביצוע הנוספות שקיימות במתווה התקנה 8 ולטעמה הן יעילות ומהימנות יותר, ואילו בנוגע למתווה התקנה 9(ג) - המשטרה הפסיקה להשתמש במתווה זה משנת 2022.

מבקר המדינה מבהיר למשטרה כי מעיון במסמכי המשטרה (בפרט יומני המבצעים שנכתבו בזמן אמת על ידי מפעילים טכנולוגיים ביחס להתקנות ספציפיות) עולה בבירור

¹⁶⁹ חיפוש סמוי - איסוף של מידע אגור במכשיר קצה המתבצע ללא ידיעת בעל המכשיר, ובשונה מהאזנת סתר הוא צופה פני עבר.

כי בניגוד לטענותיה נעשה שימוש במתווה התקנה 8(ה)¹⁷⁰. קיומן של דרכים נוספות ומותרות לביצוע הפעולות אינו מעלה או מוריד לעניין התייעוד שמצביע כי המשטרה עשתה שימוש בפועל במתווי התקנה אסורים.

עוד נמצא כי המשטרה השתמשה בכלי עזר מבצעיים, לכל הפחות בשישה כלים, לביצוע מתווי התקנה בלי שקיבלה מהייעוץ המשפטי למשטרה אישור להשתמש בהם.

על המשטרה לוודא שכל אחד ממתווי ההתקנה ומדרכי הביצוע של המתוויים המתבצעים באופן ידני, באמצעות כלים טכנולוגיים וכלי עזר ועוד - מעוגנים בדין ומאושרים לשימוש מהבחינה המשפטית לאחר קבלת חוות דעת הנדסית-טכנולוגית המפרטת את כלל דרכי הביצוע הרלוונטיות למתווה. חשיבות ההסדרה המשפטית באמצעות הכנת חוות דעת עולה ביתר שאת לנוכח הבחנות משפטיות שביקשה המשטרה לבסס בנוגע לחלק ממתווי ההתקנה, אך אלו אינן מוכרות לייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים. עד לקבלת אישור משפטי, על המשטרה לוודא כי לא יעשה כל שימוש במתווי התקנה לא מאושרים.

(2) הסדרת השימוש במידע הנדרש להבטחת ההתקנה ולאבטחת הכלי

הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים והיועמ"שית לממשלה גיבשו את העמדה המשפטית שבדוח צוות מררי והכירו בכך שיש מידע שלא ניתן לאסוף אותו כתוצר האזנת סתר, אך יש סמכות להשתמש בו לצורך הבטחת ההתקנה מאחר שהמידע חיוני לצורך התקנת כלי טכנולוגי או מניעת חשיפת הכלי לפי סעיף 10א לחוק האזנת סתר¹⁷¹.

כבר בשנת 2014 חטיבת הסייבר ידעה כי יש מידע אסור המתקבל בכלי טכנולוגי מסוים עם ביצוע ההתקנה, ואף אסרה על השימוש בו לצורכי האזנת סתר. עם זאת, מבדיקת מסמכי המשטרה שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי עד לביצוע עבודת צוות מררי, חטיבת הסייבר לא הגדירה את המידע הנחוץ לה להבטחת התקנה באמצעות כלים טכנולוגיים לצורכי האזנת סתר, לרבות הכלי האמור, ולא קבעה מהו המידע הנחוץ לצורך אבטחת הכלים; כמו כן, המשטרה לא גיבשה חוות דעת משפטית בנושא. רק במהלך עבודת צוות מררי, גיבשה המשטרה עמדה בנושא והציגה כמה סוגי מידע שלטעמה נדרשים לצורך הבטחת ההתקנה או אבטחת הכלי.

בעמדה המשפטית שבדוח צוות מררי נקבע כי יש להבחין בין שימוש במידע לצורך הבטחת ההתקנה או אבטחת הכלי לבין אפשרות הפקת המידע על ידי המשטרה כתוצר האזנת סתר. לפיכך קבע צוות מררי כי המידע הנחוץ להבטחת ההתקנה או אבטחת הכלי לא יהיה חשוף לעיני אדם, וכי ייעשה בו שימוש באופן ממוכן בלבד.

בעמדה המשפטית שבדוח צוות מררי נקבעו סוגי המידע שניתן לאסוף לצורך הבטחת ההתקנה ואבטחת הכלי:

- (א) מידע טכני על המכשיר.
- (ב) רשימת האפליקציות המותקנות במכשיר.

בעמדה המשפטית שבדוח צוות מררי אף נקבע כי יש להסדיר בחקיקה את סמכויות העזר הספציפיות לפי סעיף 10א לחוק האזנת סתר כדי לקבוע באופן מפורש וברור אילו פעולות ניתן לבצע כדי להתקין את אמצעי ההאזנה.

170 אשר לאיתור מקרים ספציפיים על ידי מבקר המדינה, ראו להלן בפרק בנושא "התקנות של כלים טכנולוגיים".
 שלפיו "מי שמוסמך להתיר האזנת סתר לפי חוק זה, רשאי להתיר גם כניסה למקום לצורך התקנת אמצעים הנדרשים להאזנה, פירוקם או סילוקם".

170

171

על משרד המשפטים - האחראי על עבודת המטה, בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים לפעול בהקדם האפשרי לתיקון חוק האזנת סתר, באופן שהוא יבהיר אילו פעולות המשטרה רשאית לבצע מתוקף סמכויות העזר לצורך התקנת אמצעי האזנה. בפרט יש להבהיר אילו פעולות ניתן לבצע לצורך הבטחת ההתקנה המתבצעת תוך שימוש בכלים טכנולוגיים או באופן ידני ולצורך אבטחת הכלים באופן מתמשך, ומה הן הקטגוריות של סוגי המידע שניתן יהיה לאסוף לצורך כך.

עד להסדרת החקיקה של סמכויות העזר לצורך התקנת אמצעי האזנה, על המשטרה לגבש חוות דעת משפטית בנושא בנוגע לכל אחד מהכלים הטכנולוגיים שהיא מחזיקה בהם. במסגרת חוות הדעת תקבע המשטרה אילו פעולות ניתן לבצע באמצעות הכלי כדי להבטיח את ההתקנה ואת אבטחת הכלי, וכן איזה מידע ניתן לאסוף לשם כך.

המשטרה מסרה בתשובתה כי הכינה חוות דעת משפטיות בנוגע לכלים הטכנולוגיים שבהם אין היא מתכוונת להפסיק להשתמש ובהן היא התייחסה למידע הנדרש לצורכי אבטחת הכלי. עוד היא ציינה כי לאחר בחינה נמצא שבכלי מסוים לא ניתן היה לאסוף את המידע באופן ממוכן בלבד ובו-זמנית למנוע עיון של המשטרה במידע זה. לכן, היא ניוונה לחלוטין את אפשרות האיסוף של מידע זה הנדרש לאבטחת אותו הכלי. כמו כן, המשטרה מסרה כי היא לא הכינה חוות דעת משפטיות בנוגע לכלים נוספים שבהם היא הפסיקה להשתמש.

עוד נמצא כי באוגוסט 2023 דרש משרד המשפטים מהמשטרה להשלים את חוות הדעת המשפטיות בנוגע לכלי מסוים ולכלול בה רשימה סגורה של המידע שניתן לאסוף באמצעות הכלי במסגרת סעיף 10א. ואולם, בבחינה של נוסח חוות הדעת המשפטית העדכנית מאוקטובר 2023, שהועברה לידי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2024, עולה כי לא הוכנה רשימה סגורה של מידע זה, אלא אוזכרו שלוש דוגמאות לסוגי מידע שהם נתונים טכניים שניתן לאסוף אותם לצורך זה.

לנוכח העובדה כי כלל הכלים שבהם החזיקה המשטרה שימשו לביצוע התקנות של הכלים על אמצעים מואזנים של יעדי האזנה, ולכן, התקנתם הביאה לאיסוף מידע ותוצרי האזנה ששימשו בפרשיות מודיעיניות ותיקי חקירה, כולל כלים שבהם הפסיקה המשטרה להשתמש, על המשטרה להשלים את כלל חוות הדעת המשפטיות הנוגעות לחוקיות השימוש בכלים הטכנולוגיים הכוללות כתיבת התייחסות מפורטת וברורה בנושא מימוש סמכויות העזר לביצוע האזנת סתר באמצעות כל כלי ופירוט המידע הנאסף אגב פעולה זו.

ה. הפערים בהכנת נהלים והנחיות להתקנה

בהיעדר תפיסת הפעלה בתחום האזנות סתר, משרד מבקר המדינה בחן את הפקודות, הנהלים וההנחיות החלים בנוגע לשימוש בכלים טכנולוגיים וכן לביצוע האזנות סתר.

הנחיה מינהלית היא סדרה של כללים שמטרתם אסדרה של סמכות הנתונה בידי הרשות המינהלית בהיעדר כללים משפטיים פורמליים (חוקים או תקנות) המסדירים במדויק את דרך הפעלת שיקול הדעת¹⁷². ככלל, ההנחיה המינהלית מפורסמת כנוהל או כהנחיה וכאשר נדרשת הנחיה תפעולית לשימוש במערכות ממוחשבות, בכלים טכניים ובכלים טכנולוגיים - ההנחיה המינהלית מתבססת על "מדריך למשתמש". נוהלי המשטרה, המוצאים תחת ידי המפקח, ראשי אגפים, ראשי מינהל ומפקדי מחוז, כפופים לפקודות המטה הארצי¹⁷³.

¹⁷² ראו לעניין זה יואב דותן, הנחיות מינהליות (התשנ"ו), עמ' 27 - 39; יואב דותן, ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מנהלי - כרך א' (2022), עמ' 565 - 571.

¹⁷³ פקודות אלו עדיפות על פני כל פקודה אחרת הניתנת במשטרה. ראו לעניין זה פקודת מטא"ר 01.01.01 פקודות המשטרה ואופן פרסומן, עודכן ב-19.8.21.

חשיבותם של הנהלים מתגברת אף לאור הצורך לעמוד במגבלות השימוש בכלים הטכנולוגיים ובמתווי ההתקנה בהתאם לאישור המשפטי לשימוש בכלים אלו ולגבולות הסמכות של המשטרה לבצע האזנות סתר. להלן תרשים המציג את המדרג הנורמטיבי של נהלים והנחיות במשטרה:



על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) היעדר נהלים של אגף חקירות ומודיעין

לפי פקודת מטא"ר בנושא, נוהל הוא אוסף כללים המסדיר באופן מפורט, כללי ולאורך זמן את דרך הפעולה של המשטרה בעניינים כגון התוויית שיקול הדעת של המשטרה בהפעלת סמכויותיה¹⁷⁴. נוסף על כך המשטרה נוהגת לקבוע הנחיות עבודה פנימיות שאינן עולות לכדי נהלים, למשל הנחיות העוסקות בנושאים פנים-יחידתיים. על כן, הוראה מקצועית החלה על חטיבה מקצועית אך גם על המערך הפרוס אמורה להיות מוסדרת בנוהל, ואילו הוראה מקצועית החלה על אנשי החטיבה המקצועית בלבד מוסדרת בהנחיה פנימית. כל זאת, בהתאם להנחיות בנושא שניתנו על ידי רמ"ד פקודות המשטרה, כפי שהועברו לחטיבת הסייבר בנובמבר 2020 אגב טיפולה בהנחיות החטיבה.

לנוכח האמור, סמכויות ביצוע התקנה לצורכי האזנת סתר והשימוש בכלים טכנולוגיים נדרשים להיות מוסדרים באמצעות נוהלי אח"ם האגפיים והנחיות העבודה הפנימיות בחטיבת הסייבר, בהתאם למהות הפעולה ולגבולות תחולתה על המערך הפרוס.

חרף העובדה כי פעולות בתחום האזנת הסתר מבוצעות על ידי חטיבת הסייבר והמערך הפרוס, אגף חקירות ומודיעין לא קבע נהלים בנושא שימוש בכלים טכנולוגיים, ובפרט בנושא ביצוע מתווי ההתקנה. עם זאת, חטיבת הסייבר קבעה הנחיות עבודה פנימיות בנושא.

פקודת מטא"ר 01.02.01 עבודת המטה לגיבוש ולפרסום נהלים (פורסם ב-02.05.16 ועודכן ב-12.06.22). בשנת 2016 נוהל הוגדר כאוסף כללים המסדיר באופן מפורט את דרך הפעולה של המשטרה בתחום מסוים דרך קבע ובנוגע לכלל הארגון ובכלל זה את דרך הפעולה הנוגעת לביצוע תפקידי המשטרה.

הנחיית עבודה של חטיבת הסייבר בנושא השימוש בכלים טכנולוגיים משנת 2017 מפרטת, בין היתר, את תהליך ההכנה להתקנה ואת תהליכי ההפקה. הנחיה זו אינה מתייחסת לאופן ביצוע מתווה ההתקנה גופו או לכלים הטכנולוגיים שנדרש להשתמש בהם במסגרת ההתקנה.

בשנת 2017 הנחה רח"ט הסייבר בנוגע לעיגון נהלים והנחיות בתחום האזנות הסתר, כי יש לבחון כיצד "לצמצם ככל האפשר את הנהלים ולהרחיב את ההנחיות", בין היתר משום שנהלים דורשים קבלת אישורים על ידי גורמים מחוץ לחטיבה ואילו הנחיות דורשות אישור פנימי בלבד.

משרד מבקר המדינה סקר שש הנחיות עבודה פנימיות של חטיבת הסייבר, שנכנסו לתוקף מפברואר 2014 ועד ינואר 2022, שלוש הנחיות נוספות שנכנסו לתוקף לאחר פרסום "פרשת פגסוס" וטיוטת הנחיה נוספת מאפריל 2023 שעדיין לא אושרה¹⁷⁵. ההנחיות נוגעות להתקנות ולעיתים מפרטות את דרכי ביצוען וכן את אופן השימוש בכלים טכנולוגיים לשם כך.

(2) מתווי התקנה שלא הוסדרו בהנחיות

משרד מבקר המדינה סקר עשר הנחיות עבודה פנימיות של חטיבת הסייבר שנוגעות להתקנות ועשויות לפרט את דרכי ביצוע ההתקנות. להלן סיכום ממצאי בדיקת מבקר המדינה בנוגע לאזכור של תשעת מתווי ההתקנה שבשימוש המשטרה בעשר הנחיות החטיבה ובנוגע לפירוט בהנחיות את דרך ביצוע ההתקנה, כלומר, הפעולות המותרות והאסורות לביצוע במסגרת ההתקנה:

לוח 10: בחינת פירוט דרך ביצוע מתווי התקנה ספציפיים בהנחיות החטיבה

מתווה התקנה ¹⁷⁶	המתווה מוזכר בהנחיות המשטרה	הפעולות המותרות והאסורות לביצוע מפורטות בהנחיה
1	כן	כן
2	כן	כן
3	כן	כן
4	כן	לא
5	לא	לא
6	לא	לא
7	לא	לא
8	כן	פירוט חלקי
9	כן	פירוט חלקי

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי מתוך תשעה מתווי התקנה, חטיבת הסייבר מבצעת זה כמה שנים שלושה מתוויים בלא שפעולות אלו הוסדרו באמצעות הנחיות פנימיות של החטיבה כמתחייב (אחד מהם מוזכר בטיוטת הנחיה שטרם אושרה).

כמו כן, מתוך ששת המתוויים שאוזכרו בהנחיות, בנוגע לשלושה מתוויים המענה המקצועי בהנחיות היה חלקי: (א) במתווה התקנה אחד שמוזכר בהנחיות לא פורטו הפעולות המותרות והאסורות לביצוע בעת הוצאתו לפועל; (ב) בשני מתווי התקנה נוספים מפורטות בהנחיות רק חלק מהפעולות המותרות לביצוע בעת הוצאתם לפועל.

¹⁷⁵ במסגרת הבדיקה נבחן אזכור של כלים טכנולוגיים; אזכור מתווי ההתקנה; ופירוט דרך ביצוע ההתקנה, כלומר הפעולות המותרות והאסורות לביצוע במסגרת ההתקנה.

¹⁷⁶ ראו לעניין זה פרק בנושא "ההסדרה המשפטית של פעולת ההתקנה".

בהקשר זה יצוין כי חלק מהפערים נובעים מהיעדר הפירוט הנדרש בנהלים של הפעולות הידניות¹⁷⁷ המותרות לביצוע במתווי ההתקנה: ההנחיות אינן מפרטות את רצף הפעולות הידניות שהשוטר נדרש לבצע. מצב זה עלול להביא לכך ששוטרים יבצעו מתווי התקנה באופן בלתי אחיד ובלתי ממוקח. היעדר העיגון אף עלול להביא לביצוע פעולות אסורות.

למשל, במתווה ההתקנה של מכשיר קצה מסוים קיימות שתי הנחיות עבודה: האחת משנת 2021 והשנייה משנת 2023, המתארות באופן כללי מתווה התקנה המוגדר כ"פעילות טקטית". אבל ההנחיות אינן מפרטות את כל הפעולות הנכללות במתווה התקנה זה ואת כלי העזר שניתן להשתמש בהם לצורך ביצוע ההתקנה.

מדוגמה נוספת עולה כי לפי הנחיית עבודה של חטיבת הסייבר משנת 2021, שוטר היה ראוי להשתמש בדרך ביצוע של התקנה אשר בדיעבד - אגב עבודת צוות מררי בשנת 2022, נאסר להשתמש בו.

יוצא אפוא כי חרף חשיבות עיגון הנחיות ונהלים בתהליכי קבלת ההחלטות של רשות מינהלית¹⁷⁸ ולמרות הסיכון העולה מביצוע פעולות טכנולוגיות חדשניות שעלולות להיות אסורות ולהתבצע ללא סמכות, בין השנים 2014 - 2023 המשטרה לא עיגנה באופן מלא ומסודר בהנחיות החטיבה ובנוהלי המשטרה את מתווי ההתקנה המבוצעים על ידה באופן ידני ובאמצעות כלים טכנולוגיים.

עוד נמצא כי בהיעדר עיגון מסודר ומלא של מתווי ההתקנה בנהלים והנחיות פנימיות, חטיבת הסייבר קבעה הנחיות סותרות. למשל, אותה הנחיה משנת 2021, ובה פירוט דרך ביצוע של התקנה שנפסלה בדיעבד נכתבה בניגוד להנחיה פנימית אחרת של החטיבה משנת 2017¹⁷⁹, שאסרה מלכתחילה להפיק את התוצרים הללו, ולפיכך לא ניתן היה להשתמש בתוצרים הללו לצורך ביצוע ההתקנה.

פערים בתהליכי עיגון סדור של נהלים והנחיות, אף הביאו למצב שבו חלק מהנחיות החטיבה הפנימיות שנכתבו סתרו האחת את השנייה. חומרת ליקויי אי-הסדרת הנהלים גוברת במקום שבו נמצא בדיעבד כי אותן הנחיות התירו ביצוע פעולות אסורות.

(3) כלים טכנולוגיים שלא הוסדרו בהנחיות

כדי שנהלים והנחיות יסדירו את ביצוע מתווי ההתקנה במלואם, הם נדרשים להתייחס לפעולות המבוצעות על ידי השוטר מחד גיסא, ולאופן השימוש בכלים טכנולוגיים התומכים בביצוע ההתקנה, מאידך גיסא. לפיכך, נהלים אלו נדרשים לפרט באילו כלים ניתן להשתמש לצורך ביצוע מתווה התקנה מסוים.

להלן סיכום הבדיקה שביצע משרד מבקר המדינה בנוגע לאזכור של שימוש בכלים טכנולוגיים ספציפיים לצורך ביצוע מתווי התקנה בעשר ההנחיות של חטיבת הסייבר ולפירוט של אופן השימוש בכלים, כלומר, הפעולות המותרות והאסורות לביצוע באמצעותם:

177 ולא באמצעות פעולות אוטומטיות של כלים טכנולוגיים.

178 ראו לעניין מעמד ההנחיות הפנימיות עע"מ 9187/07 אורי לוזון נ' משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 24.7.08).

179 מדריך המשתמש של החטיבה בכלי המבצעי.

לוח 11: בחינת פירוט דרך ביצוע מתווי התקנה באמצעות כלים טכנולוגיים
בהנחיות החטיבה

הפעולות המותרות והאסורות לביצוע מפורטות בהנחיה	מוזכר בנוהל או בהנחיה של המשטרה	הכלי הטכנולוגי
כן	כן	א
לא	לא	ב
לא	לא	ג
לא	לא	ד
לא	לא	ה
לא	כן	ו

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי חטיבת הסייבר השתמשה זה כמה שנים בשלושה כלים טכנולוגיים בלא שכלים אלו מוזכרים בהנחיות פנימיות של החטיבה כמתחייב; כלי רביעי מוזכר בטיטת הנחיה מאפריל 2023 שעדיין לא אושרה. כלי חמישי מוזכר בהנחיה מינואר 2023, אבל אין בהנחיה פירוט מלא של הפעולות המותרות והאסורות לביצוע באמצעות הכלי; ורק לגבי כלי מבצעי אחד מששת הכלים נקבעה הנחיה המפרטת 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, בהתאם לזהות הגורמים שעלולים להיפגע ממנה, בהתאם לסיכון לחשיפה של כל התקנה וכיו"ב.

יתרה מזו, בהיעדר עיגון של נהלים אגפיים המאושרים על ידי ראש אח"ם, גורמי הפיקוד במחוז, בחטיבה ובאגף אינם יכולים לבצע בקרה על יישום ראוי של הוראות הדין בעת שימוש בכלים אלו ובעת ביצוע מתווי ההתקנה השונים.

המשטרה מסרה כי בעקבות דוח צוות מררי היא עמלה על תהליך עדכון הנהלים וההנחיות. בין היתר, היא מגבשת הנחיות לחלק מהכלים הטכנולוגיים אשר בכוונתה להמשיך ולהשתמש בהם בעתיד ובנוגע למתווי ההתקנה המבוצעים באמצעותם. אלו הועברו לאישור פיקוד אח"ם ובהמשך לאישור הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים. נהלים והנחיות אלו נכתבו תוך השמת דגש על סנכרון הוראות, הגדרת הצורך בכלי, תיאור תהליך העבודה והגדרת מנגנוני דיווח, פיקוח ובקרה. בנוגע לחלק מהכלים המיועדים לשימוש מפיקים היא פועלת לעגן הנחיות עבודה, כגון, מדריכים למשתמש. עוד ציינה המשטרה כי לעמדתה ההנחיות אינן בגדר נוהל הדורש אישור על ידי ראש אח"ם. זאת, משום שמדובר במסמכים טכניים במהותם, ואילו נהלים מגדירים נורמות.

משרד מבקר המדינה בחן את ההנחיות שגיבשה המשטרה ומצא שהיא לא עיגנה את ההנחיות החלות על חטיבת הסייבר וגם על המערך הפרוס במחוזות בנוהלי ראש אח"ם, כנדרש לפי פקודות מטא"ר. עוד נמצא מסקירת ההנחיות כי המשטרה לא פירטה את כלל מתווי ההתקנה המבוצעים באמצעות כלי טכנולוגי מסוים באחת מפקודות אלו.

עוד מסרה המשטרה כי עם רכישת כלי טכנולוגי מחברה חיצונית, ייתכן ויתקבל מדריך משתמש מהחברה. עם זאת, מדריך משתמש זה לא מועבר לשוטר המפעיל את המוצר, כמסמך המחייב אותו לתהליך העבודה, אלא נכתבות הנחיות עבודה למפעיל ולמפיק המתווים את תהליך העבודה ואת אופן השימוש במוצר. הודגש כי בנוגע לכלים המוזכרים בדוח ושכונות המשטרה להשתמש בהם, אלה הותאמו לצורכי המשטרה ולכן גם אם התקבל מדריך שכזה הוא איננו רלוונטי, ואינו מהווה מסמך עבודה מחייב שכן תהליך העבודה צריך להיות מותאם למשטרה.

נמצא כי המשטרה כותבת מדריכי משתמשים לשוטרים לצורך היכרות עם המערכות ולצורך הדרכה לגבי שימוש נכון ויעיל במערכות המפותחות על ידה. עם זאת, המשטרה אינה סבורה כי היא צריכה להחזיק במדריכי משתמש בנוגע לכלים שהיא רוכשת מספק חיצוני. לאור העובדה שהשוטרים משתמשים בכלים טכנולוגיים מורכבים ורגישים, מוצע שהמשטרה תוודא שהתמיכה המקצועית לשוטרים, שמטרתה לוודא שימוש נכון בכלים, תתבסס גם על מדריכים למשתמש.

מומלץ כי אח"ם יעגן, בשיתוף גורמי הטכנולוגיה במשטרה וספקי הכלים הטכנולוגיים, פקודת הפעלה או הנחיה ייעודית לגבי כל אחד מהכלים הטכנולוגיים שבשימוש של המשטרה. כמו כן, מומלץ כי בהוראה יפורטו האופן שבו ניתן לממש את מתווי ההתקנה המותרים לביצוע באמצעות הכלי וכן כלל הפעולות המותרות והאסורות לביצוע בעת השימוש בו. בהתאם לזהות הגורמים המורשים להשתמש בכלי הטכנולוגי ייקבע אם פקודת ההפעלה וההנחיות הרלוונטיות יעוגנו כנוהל אגפי (אם הפעולות מבוצעות גם על ידי המערך הפרוס במחוזות) או כהנחיה חטיבתית (אם הפעולות מבוצעות על ידי גורמים במטה חטיבת הסייבר בלבד). מומלץ שהמשטרה תצרף להוראה מדריך למשתמש המפרט לשוטר את התצורה הפיזית של הכלי ואת ממשק המשתמש בתוכנה.

1. התקנות של כלים טכנולוגיים

להלן יובא פירוט על אודות התקנות אסורות של כלים טכנולוגיים נגד יעדי האזנה. פעולות אלו אסורות משום שהן התבצעו בחוסר סמכות, תוך חריגה מסמכות או עוררו קושי משפטי.

לוח 12: התקנות אסורות של כלים טכנולוגיים

מספר המקרים שבהם אותרה התקנה	המצב המשפטי	התקנה
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 חלקי ¹⁸⁰	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

180 השימוש בכלי הטכנולוגי לא אושר במלואו לנוכח שימוש במתווה התקנה 7 אשר עורר קושי משפטי מזה מספר שנים עוד בטרם השימוש בכלי האמור. האישור המשפטי שניתן בדיעבד היה חלקי לנוכח העובדה כי מתווה התקנה 7 עדיין מעורר קושי משפטי. ולכן, הפעולה המנהלית שביצעה המשטרה של שימוש בכלי התבצעה ללא קבלת אישור משפטי בטרם ביצעה, 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.

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) שימוש במתווי התקנה תוך חריגה מהוראות הדין: בבדיקות שביצע

משרד מבקר המדינה במסמכי המשטרה ובכלים הטכנולוגיים עלו כמה מקרים שבהם בוצעו מתווי התקנה תוך חריגה מסמכות או שהם מעוררים קושי משפטי:

(א) מתווה התקנה 7: משרד מבקר המדינה איתר שני מקרים בהם נעשה שימוש במתווה התקנה זה.

יתרה מזו, משרד מבקר המדינה איתר שני מקרים נוספים שבהם נאסף מידע המשמש לצורך התקנת כלי טכנולוגי על מכשיר קצה במתווה התקנה 7. מידע זה הועבר מהיחידה המזמינה את ההתקנה לידי היחידה המבצעת במסגרת הליך ההיערכות להתקנה. התנהלות זו מעלה חשש כי המשטרה השתמשה במתווה ההתקנה, שבדיעבד לא אושר על ידי משרד המשפטים. בהיעדר תיעוד ביצוע של מתווה ההתקנה, לא אותרו במשטרה די נתונים כדי לקבוע כי ההתקנה בוצעה בפועל במתווה זה.

המשטרה מסרה במענה לשאלות משרד מבקר המדינה כי היא השתמשה במידע מסוים במקרים שבהם היא הצטרפה להשיג מידע נוסף שהיה חסר לה. זאת, לשם איסוף תוצרי האזנת סתר ולא לצורך התקנה.

לעמדת מבקר המדינה, בניגוד לעמדת המשטרה אין המדובר בשימוש לצורך איסוף תוצרים בלבד, אלא לביצוע התקנה העומדת בפני עצמה. הואיל והעברת המידע האמור לידי מפעילים טכנולוגיים משמש באופן בלעדי לביצוע התקנה מסוג זה, אין לו שימושים נוספים לצורכי איסוף מידע מודיעיני או ביצוע מתווי התקנה מותרים אחרים ולכן אין היא פעולת איסוף בלבד אלא פעולת התקנה נוספת.

(ב) מתווה התקנה 8 (ה): משרד מבקר המדינה איתר שני מקרים שבהם נעשה שימוש במידע אסור שהתקבל בחיפוש במידע אגור על גבי מכשיר קצה לצורך ביצוע מתווה התקנה. השימוש במידע האסור לצורך ביצוע ההתקנה התגלה ביומני המבצעים באמצעות רשומות של המפעילים הטכנולוגיים המתעדות את ההיערכות לביצוע ההתקנה ואת ההתקנות.

המשטרה מסרה בתשובתה כי בנוגע לשני המקרים מתווה ההתקנה האמור לא בוצע, לא נעשה שימוש בתוצרים האסורים ולא הוצא צו האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים.

משרד מבקר המדינה בחן את טענות המשטרה בנוגע לשני המקרים ומצא כי יש לדחותן: ראשית, משום שפעולות אלו נרשמו על ידי מפעילים טכנולוגיים ביומני המבצעים בזמן אמת בעת ביצוען, ורישומן הברור והמפורש מצביע על ביצוע ההתקנה ועל דרך קבלת המידע ששימש לצורך ביצוע ההתקנה ומעיד שהיא אסורה; שנית, משום שהיעדר הוצאת צו אינו שולל את ביצוע הפעולה על ידם, בפרט לנוכח הליקויים שנמצאו בתהליך בדיקת ההיתכנות¹⁸¹.

(ג) מתווה התקנה 9 (ג): אותר מקרה אחד שבו נעשה שימוש במתווה ההתקנה בדרך ביצוע אסורה. באותו מקרה נעשה חיפוש במידע אגור על גבי מכשיר ונעשה שימוש בתוצרים אסורים גם לצורך ביצוע מתווה התקנה זה.

181 ראו לעניין זה פרק בנושא "בדיקות היתכנות להפעלת האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים" לעיל.

(2) שימוש בכלי טכנולוגי קודם לאישור המשפטי: ממסמכי המשטרה, עולה שבמקרה אחד נעשה שימוש בכלי טכנולוגי מסוים והוא הותקן בשתי הזדמנויות בספטמבר 2021 עוד לפני שניתן האישור המשפטי להשתמש בו, ובמקרה אחר נעשה שימוש בכלי טכנולוגי מסוים ביולי 2021 עוד לפני שניתן האישור המשפטי להשתמש בו.

המשטרה מסרה בתגובתה כי "במהלך הליך רכש הכלי האמור ובחינת הצורך, 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".

(3) התקנה ללא צו תקף

(א) בבדיקות שביצע משרד מבקר המדינה בנושא במסמכי המשטרה ובמערכת לניהול צווים של המשטרה עלו שני מקרים המעוררים חשש כי מתווה התקנה מסוים בוצע בלא שהיה צו האזנת סתר תקף בעניינו. המשטרה לא ניהלה בקביעות ביומני המבצעים רשומות המתעדות את מועדי הביצוע של כל שלבי ההתקנה, ולכן ברשומות שבהן ציון מועד ראשית פעולת ההתקנה קדם למועד הוצאת הצו עולה חשש כאמור. בנוגע למקרה נוסף שהעלה חשש מסוג זה, הציגה המשטרה צו מתאים אשר היה תקף בעת ביצוע הפעולות.

במענה לשאלות מבקר המדינה, המשטרה לא הזימה את הממצאים שלפיהם בהתאם לתיעוד המבצעי המצוי ברשותה בוצעו פעולות המחייבות החזקת צו בתוקף, ובהן בין היתר, בבדיקות היתכנות המקיימות שיחה לפי חוק האזנת סתר.

(ב) בבדיקות צוות מררי עלה כי בכלי טכנולוגי מסוים בוצעה התקנה אחת כמה שעות לאחר שפג תוקף הצו.

המשטרה מסרה כי ההתקנה שנבדקה על ידי צוות מררי לא צלחה וממילא לא נאספו תוצרים במסגרתה.

(4) התקנה של כלי טכנולוגי כלפי יעד תמים בשל טעות אנוש: בבדיקות צוות מררי עלה כי באמצעות כלי טכנולוגי מסוים אותרו 13 ניסיונות שלא צלחו להתקנת כלי טכנולוגי כלפי יעדי האזנה תמימים אשר לא הוצא נגדם צו האזנת סתר. זאת, בשל הזנה שגויה בידי המפעיל של המידע הנדרש לצורך השימוש בכלי הטכנולוגי.

משרד המשפטים מסר כי בכל המקרים האמורים נמצא שמדובר בניסיונות התקנה שלא צלחו ולא התקבלו בעניינם תוצרים.

(5) התקנה ללא צו מתאים: בבדיקות צוות מררי עלה כי בכלי טכנולוגי מסוים התבצעו שלוש התקנות ללא צו מתאים:

(א) התקנה אחת בוצעה כלפי אמצעי מואזן מכוח צו ובו פרטי יעד ההאזנה בלבד ללא פרטי האמצעי המואזן. פרטי האמצעי המואזן נדרשים לצורך הגדרת מטרת ההתקנה.

(ב) שתי התקנות של כלים טכנולוגיים המשמשים להאזנה לתקשורת בין מחשבים התבצעו מכוח צווים שבהם לא פורטה דרך ההאזנה הרלוונטית לתקשורת בין מחשבים, ולפיכך הצו אינו מאשר שימוש מעין זה לאיסוף תוצרי האזנת סתר.

נמצא כי בעת השימוש בכלים טכנולוגיים וביצוע האזנות סתר על ידי המשטרה ב-19 מקרים היא ביצעה התקנות אסורות או שחוקיותן מוטלת בספק (התקנה של כלי טכנולוגי כלפי יעד תמים בשל טעות אנוש, התקנה של כלי טכנולוגי ללא צו מתאים והתקנה ללא צו תקף), ובחמישה מקרים התברר בדיעבד כי המשטרה ביצעה התקנה אסורה בחוסר סמכות או תוך חריגה מסמכות (שימוש במתווה התקנה פסול, שימוש בכלים טכנולוגיים לפני אישור המשפטי). המקרים נבחנו פעם נוספת על ידי מבקר המדינה בשל טענות המשטרה נגד ממצאי הביקורת (בפרט בנוגע למתווה התקנה 7 ומתווה התקנה 8(ה)), אולם חלק מטענות המשטרה נדחו לאחר בחינתן.

בנוגע ליתרת המקרים, שבהם המשטרה לא חלקה על ממצאי הביקורת המלמדים על ביצוע פעולה אסורה, העלו המשטרה והייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים מספר טענות: (א) ההתקנה האסורה לא הולידה ראייה שהוגשה במסגרת כתב אישום, כלומר לא נעשה שימוש ראייתי בתוצרי ההתקנה האסורה; (ב) ההתקנה האסורה לא צלחה; (ג) ההתקנה האסורה התבצעה כאשר המשטרה החזיקה בצו שיפוטי תקף.

מבקר המדינה מדגיש כי מהביקורת עלה שהמשטרה ביצעה התקנות אסורות וחרף האיסור הפעילה כלים טכנולוגיים פוגעניים ללא אישור משפטי ובחוסר סמכות.

מבקר המדינה מעיר למשטרה ולייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים כי גופי אכיפת החוק מחויבים לפעול כדין בכל הפעולות שהם מקיימים בכל שלבי אכיפת החוק (ניהול הפרשייה המודיעינית, שלבי החקירה ואיסוף הראיות, וכן הגשת כתב אישום). אין זה ראוי שגופי אכיפת החוק יישענו, בבואם להתייחס למקרים בהם נמצאו פעולות אסורות, על טענות שמצמצמות את השלכות הפעולה האסורה לתוצאותיה במישור הראייתי במסגרת כתב אישום או לבחינתה בראי הצלחתה המעשית, ולחלופין נשענות על קיומו של צו שיפוטי שלא יכול לרפא את פגמיה מראש או בדיעבד. התייחסות זו משקפת גישה הנמנעת מלנקוט עמדה ברורה ונוקבת לפיה אין מקום לביצוע ההתקנות ללא אסמכתה מתאימה ובהליך חוקי וסדור. מן הראוי שגופי אכיפת החוק יתייחסו בחומרה לפעולות האסורות שביצעה המשטרה אף אם לא צלחו, לא הניבו תוצרים אסורים, לא הוגשו כתבי אישום ולא התקיים הליך פלילי בעניינן.

מומלץ כי המשטרה תבחן, בשיתוף הפרקליטות במקרים הרלוונטיים את השלכות ביצוע ההתקנות על ניהול פרשיות מודיעין ותיקי חקירה פליליים.

הפרקליטות מסרה למבקר המדינה כי היא תבחן את המקרים הללו לנוכח ממצאי בדיקתו.

ממסמכי המשטרה עולה כי המשטרה ביצעה התקנות אסורות תוך חריגה מסמכות בגלל שני גורמים עיקריים: (א) ביצוע מתווי התקנה להאזנת סתר באופן ידני. הדבר מגביר את החשש לביצוע פעולות באופן בלתי עקבי, בלתי אחיד וחסר מנגנוני פיקוח ובקרה; (ב) תיעוד חלקי בלבד של פעולות ההתקנה להאזנת סתר באופן ששלבים שונים במתווי ההתקנה אינם מפורטים כדבעי ואינם בני אחזור ובקרה. בפרט, אין מסמך המרכז את כל הפעולות שבוצעו במסגרת ההתקנה, הפעולות שבוצעו לא תועדו בפירוט במסמכים הספורדיים הקיימים, ולא בוצע רישום סדור של מקור המידע ששימש לצורכי ההתקנה.

המשטרה מסרה בתגובתה כי המחשבה כי כלל הכלים יותאמו לצרכיה באופן הרמטי, בכל רגע נתון, ללא כל תקלה - אינה ישימה. לצורך זה נדרשת תפיסת בקרה טכנולוגית משולבת שאינה מסתמכת על "הגנה" טכנולוגית בלבד הכוללת: גידור טכנולוגי בהתאם לאישורים המשפטיים ובחינת המערכת טרם השימוש, אך לא פחות חשוב מכך, גידור מתודולוגי בכתב המגדיר את מרחב הפעולה של מפעיל המערכת בנוגע לכל מערכת וביצוע בקרות אנושיות באופן עיתי. רק השילוב של שני הדברים יחד יוכלו לצמצם את מרחב התקלה האפשרית

ולאפשר את הטיפול בה בטווח זמן קצר. תפיסה זו כיום הינה חלק משגרת העבודה של החטיבה בנוגע למערכות השונות.

מומלץ כי המשטרה תממן, ככל הניתן, את פעולות ההתקנה שמבוצעות באופן ידני. כלומר, ששלב התקנה המבוצע באופן ידני או על ידי שימוש בכלי עזר יעבור תהליך של כימוס¹⁸² באופן שהפעולות יבוצעו באופן אוטומטי ואחיד בכל מתווה התקנה שנבחר. זאת כדי להפחית התערבות יד האדם בביצוע הפעולות, למעט בשלבי הזנת הנתונים הנדרשים לביצוע ההתקנה.

עוד מומלץ כי בכל אחד ממתווי ההתקנה המשטרה תנהל יומן מבצעים ייעודי, ובו יבוצע רישום ברור וגלוי של הפעולות שבוצעו, מועד ביצוען ומקור המידע של כל אחד מפריטי המידע שנעשה בהם שימוש בהתקנה. כמו כן, מומלץ כי במקרים שבהם בוצעו התקנות באופן ידני או שנעשה שימוש בכלים טכנולוגיים שהשימוש בהם הותר תוך הגבלת סוגי ההתקנות שניתן לבצע באמצעותם - הפרקליטות תבחן את יומני המבצעים של המשטרה כדי לעמוד על תקינות הפעולות ועל השלכותיהן על הראיות בתיקים המובאים בפניה מכוח סמכותה.

ז. ההסדרה המשפטית של איסוף תוצרי האזנה

לאחר שכלי טכנולוגי מותקן על אמצעי מואזן בהצלחה, המשטרה מבצעת באופן ידני או באמצעות כלי טכנולוגי איסוף של תוצרי האזנת הסתר. פעולת האיסוף עשויה לכלול איסוף תוצרי האזנה באופן אוטומטי ופסיבי באמצעות כלי טכנולוגי או באמצעות ביצוע פעולות אקטיביות שמבצע מפעיל הכלי.

בהתאם לחוק, מידע שיש למשטרה סמכות לקבלו במסגרת האזנת סתר צריך להיות מידע שמופק על ידי מחשב¹⁸³, עובר דרך חומר מתווך (כבל תקשורת פיזי, גלי רדיו וכיו"ב) ונקלט בזמן העברתו על ידי המאזין. כאשר המידע מאוחסן במכשיר קצה ולא נע בתווך התקשורת בין מחשבים, אין למשטרה סמכות להאזין לו בהאזנת סתר¹⁸⁴.

עם זאת, משרד המשפטים והיועמ"ש למשטרה הכירו בכך שהאזנה לתקשורת בין מחשבים אינה חפה מתקלות טכניות ומהיעדר רציפות מלאה בקליטת המידע בשל אילוצים טכנולוגיים. בנסיבות אלה משרד המשפטים ביסס את סמכות איסוף תוצרי האזנת סתר על מענה למספר שאלות שלפיהן שיחה מותרת להאזנה לפי חוק האזנת סתר - דרך איסוף המידע, היקף המידע המועבר ומודעות יעד ההאזנה לכך שהמידע הועבר בתווך התקשורת:

(1) איסוף מידע אגור

צוות מררי סיכם את עמדתו העקרונית לגבי ההבחנה המקובלת בין סמכות החיפוש הסמוי¹⁸⁵ לסמכות האזנת הסתר: "איסוף לאחור של מידע אגור - שזו פעולת חיפוש, לבין העתקה מרגע התחלת הפעולה ואילך של המידע שמתקבל או נשלח בתקשורת בין מחשבים, אף אם ההעתקה היא של מידע אגור שנאגר סמוך מאוד לאחר אגירתו - שזו

¹⁸² 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 נעשית על ידי גורמי פיתוח מורשים בלבד.

¹⁸³ ראו לעניין זה "פלט": נתונים, סימנים, מושגים או הוראות המופקים, בכל דרך שהיא, על ידי מחשב. כמפורט בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995. חדירה לחומר מחשב היא כהגדרתה בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995, חדירה באמצעות התקשורת או התחברות עם מחשב, או על ידי הפעלתו.

¹⁸⁴ ראו לעניין זה, חיים ויסמונסקי, חקירה פלילית במרחב הסייבר (2015), עמ' 171-222.

¹⁸⁵ חיפוש סמוי - איסוף של מידע אגור במכשיר קצה המתבצע ללא ידיעת בעל המכשיר, ובשונה מהאזנת סתר הוא צופה פני עבר.

פעולה של האזנת סתר¹⁸⁶. עמדה זו מסכמת את הליך ההסדרה המשפטית שביצע משרד המשפטים בנוגע לאפשרות איסוף מידע אגור ממכשיר קצה.

במסגרת העמדה העקרונית האמורה לא נקבע אימתי העתקת המידע בדיעבד ובסמוך למועד העברתו בתווך התקשורת לא תיחשב עוד האזנת סתר אלא חיפוש במידע אגור¹⁸⁷. לעמדת צוות מררי בכל הנוגע לשאלה של קו הגבול המפריד בין המועד בו המידע נחשב מהותית כ'אגור' ואינו בר האזנה, לבין המועד שבו המידע נחשב ככזה שעודנו 'בתקשורת בין מחשבים' ובר-האזנה, על אף שמבחינה טכנית הוא מצוי כבר במצב 'מנוחה' או 'אגירה' - יש קושי לנקוב בפרק זמן ברור באופן שהוא חף משרירותיות. בעקבות בחינת הכלים הטכנולוגיים הקיימים במשטרה שביצע צוות מררי הוא מסר כי הציגו בפניו תדירות משתנה של קליטת המידע.

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 עתיד¹⁸⁸; חיפוש סמוי - שלא הוסדר בחוק - הוא איסוף לאחור של מידע אגור.

בארבעה מתוך שישה כלים טכנולוגיים שהיו בשימוש המשטרה בוצע איסוף מידע אגור במכשיר קצה במסגרת האזנת סתר. אין די מידע בנוגע לשני הכלים הטכנולוגיים הנותרים.

המשטרה מסרה כי בנוגע לכלים הטכנולוגיים מושא הדוח, תדירות קליטת המידע משתנה בהתאם לכמה אילוצים: סוג התוצר המועתק, אילוצים טכנולוגיים הנוגעים לאופן הפעלת הכלי, ואילוצים הנוגעים לשמירה על אבטחת הכלי.

חוות הדעת המשפטית שבדוח צוות מררי בנוגע לאיסוף מידע אגור במכשיר הקצה הייתה חשובה בנסיבות שבהן היא ניתנה כחלק מהבדיקה הדחופה של "פרשת פגסוס". זו הניחה את אבן הבוחן לבחינת השימוש בכלים טכנולוגיים להאזנות סתר. בשלב בו חוות הדעת ניתנה, עדיין לא נקבע פרק זמן ברור שבו ניתן לבצע את הפעולה החריגה שמתירה איסוף של מידע אגור במסגרת האזנת סתר.

לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, לא ניתן לקבוע פרק זמן ברור בחוות הדעת המשפטית הכללית העוסקת בשימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי האזנת סתר, ויש להסתפק בתבחינים שנקבעו בחוות הדעת ביחס לפרק הזמן.

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.

186 דוח צוות מררי, עמ' 89.

187 בהתאם לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969 הקובעת כי חדירה לחומר מחשב וכן הפקת פלט חדירה יראו אותן כחיפוש וכי קבלת מידע מתקשורת בין מחשבים אגב חיפוש, לא תיחשב האזנת סתר.

188 זוהי ההבחנה הבסיסית הנשענת על מבחן דרך איסוף המידע.

(2) פעולות גיבוי מידע וסנכרון בין מכשירים

העמדה המשפטית שבדוח צוות מררי קבעה כי יש מידע שעובר בתקשורת בין מחשבים, אך לפי תכלית חוק האזנת סתר, הוא אינו נכלל כמידע בר האזנה שניתן לאסוף אותו מכוח חוק האזנת סתר הקיים: סנכרון מידע¹⁸⁹ וגיבוי מידע¹⁹⁰.

משרד המשפטים מסר כי הוא מקדם שני תיקוני חקיקה - תיקון חוק האזנת סתר ועיגון של הסמכות לביצוע חיפוש סמוי בחוק החיפוש הסמוי בחסד"פ. בכל אחד מהתיקונים, יהיה דרוש לערוך את האיזונים הנדרשים בין צורכי המשטרה לבין הפגיעה בזכויות חוקתיות. בכל מקרה, לעמדת היועמ"שית לממשלה אין מקום להתיר במסגרת התיקון לחוק האזנת סתר איסופו של מידע שהועבר במסגרת גיבוי או סנכרון של מידע.

המשטרה מסרה כי היא תברך על כל עדכון חקיקה ועל כל בחינה שיבצע משרד המשפטים באופן שירחיב את סמכויותיה לחיפוש סמוי ויתאים את חוק האזנת סתר למציאות הטכנולוגית המשתנה בנוגע לכלל סוגי המידע הניתנים לאיסוף.

מבקר המדינה מעיר כי כיום, גם לאחר פרסום העמדה המשפטית שבדוח צוות מררי ובהיעדר עיגון של החיפוש הסמוי בחקיקה, נותר פער משמעותי בסמכויות המשטרה לאסוף מידע שמועבר בעת גיבוי מכשיר או סנכרון מידע בשל שיטת העברתו ואיסופו. הדבר פוגע ביכולת המשטרה לקבלת תמונת מצב הנדרשת על המידע הקיים במכשיר המשמש לצורך ביצוע עבירות; לבסס את ההערכה המודיעינית כי מתקיים יסוד לחשד לביצוע העבירה; ולקבוע כי לא קיים מידע המפריך את ההערכה הזו.

מומלץ כי משרד המשפטים, האחראי לעבודת המטה, יפעל לאסדרה בדברי החקיקה הרלוונטיים (ובפרט בחוק החיפוש הסמוי), ובתיאום עם המשטרה, של איסוף המידע הנוצר בהליכי הגיבוי והסנכרון של מכשירי הקצה ואת הגבלתה למקרים המתאימים ולתכלית הראויה.

(3) הסדרה משפטית חלקית של איסוף תוצרי האזנה בהתאם לסוג המידע הנאסף

עד כה נסקרו מתווי ההתקנה ודרך הפעלתם הכללית של הכלים הטכנולוגיים ויכולותיהם וכן פערים וליקויים בתהליך איסוף תוצרי האזנת סתר. בתת פרק זה, ייסקרו הפערים ביכולת איסוף תוצרי האזנת סתר לפי סוגי מידע קונקרטיים שנאספו תוך שימוש בכלים הטכנולוגיים.

משרד מבקר המדינה סיווג את סוגי המידע בהתאם לסקירה של הכלים הטכנולוגיים, לדגימת 12 יעדי האזנה ולבחינה של מאגרי נתונים של חברה מסוימת בכלי טכנולוגי מסוים שעובדו במסגרת דוח צוות מררי.

¹⁸⁹ **סנכרון** - יצירת העתק של מידע דיגיטלי, כגון בסיסי נתונים או קבצים, שהופקו במכשיר אחד, והעברת הפלט למכשיר קצה אחר. מדובר בעדכון תדיר של המידע הדיגיטלי שנועד לשמור על עקביות המידע, כך שכל המידע הרלוונטי ייוותר מהימן ותקין. יצוין כי המונח "סנכרון" לא הוגדר במלואו על ידי צוות מררי, אך הצוות ציין כי מדובר בהעברת מידע שנוצר במחשב אחד למחשב אחר.

¹⁹⁰ **גיבוי** - יצירת העתק של מידע דיגיטלי במכשיר קצה אחר כעתודה במקום מכשיר הקצה המקורי מחשש לאובדן המכשיר המקורי, לתקלה או לקלקול בו. ראו לעניין זה ת"י 1080 חלק 4, **טכנולוגיית המידע - הגדרות ומונחים: ארגון נתונים** (פברואר 2012). משרד המשפטים הגדיר זאת כפעולה שבה מועבר כל המידע ממכשיר אחד לאחר.

בהקשר זה יצוין כי צוות מררי קיבל ועיבד מאגרי נתונים של חברה מסוימת בנוגע לשימוש בכלי טכנולוגי מסוים. לפי מאגרי הנתונים, בעת השימוש בכלי הטכנולוגי בשנים 2018 - ינואר 2022 נאספו כ-7.65 מיליון תוצרי האזנת סתר ממאות מטרות¹⁹¹.

להלן לוח המפרט את סוג המידע שאספה המשטרה באמצעות כלים טכנולוגיים ואת המצב המשפטי המאפשר את איסופו בהתאם לתבחינים שנקבעו. בלוח יפורטו סוג המידע בר האיסוף; עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה בנוגע לסוג מידע זה¹⁹²; דרך האיסוף בפועל בהתאם לממצאי הבדיקות של מבקר המדינה:

לוח 13: סוגי המידע שנאסף באמצעות כלים טכנולוגיים

סוג המידע	עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה ¹⁹³	דין מקנה סמכות	דרך איסוף בפועל	הקושי העולה מאיסוף התוצר לגישת מבקר המדינה
א' פתקים פריטי יומן	אסור	אין	חיפוש סמוי	נאסף בחיפוש סמוי
ב' פתקים פריטי יומן	אסור	ה"ס ¹⁹⁴	חיפוש סמוי + ה"ס	נאסף בחיפוש סמוי
ג' פתקים פריטי יומן	אסור	ה"ס	חיפוש סמוי + ה"ס	אפשר לאסוף בחיפוש סמוי
ד' פתקים פריטי יומן	יש סמכות חלקית בהתאם לדרך איסוף התוצר בפועל ¹⁹⁵	אין	חיפוש סמוי	נאסף בחיפוש סמוי ובמתווה התקנה 7
ה' פתקים פריטי יומן	יש סמכות רק בנוגע לחלק מהנתונים	ה"ס	חיפוש סמוי + ה"ס	נאסף בחיפוש סמוי
ו' פתקים פריטי יומן	יש סמכות לשם התקנת הכלי	ה"ס	חיפוש סמוי	נאסף בחיפוש סמוי
ז' פתקים פריטי יומן	יש סמכות לשם התקנת הכלי	ה"ס	חיפוש סמוי	נאסף בחיפוש סמוי
ח' פתקים פריטי יומן	יש סמכות ¹⁹⁶	ה"ס	חיפוש סמוי + ה"ס	נאסף בחיפוש סמוי
ט' פתקים פריטי יומן	מוותר ¹⁹⁷	ה"ס באופן חלקי	חיפוש סמוי + ה"ס	אפשר לאסוף בחיפוש סמוי
י' פתקים פריטי יומן	מוותר ¹⁹⁸	ה"ס	חיפוש סמוי + ה"ס	אפשר לאסוף בחיפוש סמוי
יא' פתקים פריטי יומן	מוותר ¹⁹⁹	ה"ס	חיפוש סמוי + ה"ס	אפשר לאסוף בחיפוש סמוי
יב' פתקים פריטי יומן	מוותר	ה"ס + נתק"ש	חיפוש סמוי + ה"ס	אפשר לאסוף בחיפוש סמוי

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹⁹¹ מטה - רישום של יעד האזנה שהמשטרה תתקין על מכשיר קצה שברשותו כלי טכנולוגי, וזיהויו מתבסס על נתון זיהוי חד-ערכי.

¹⁹² לפי מאגרי נתונים שקיבל צוות מררי גובשה העמדה המשפטית בדוח הצוות שהתייחסה לסוגי המידע שניתן לאסוף באמצעות הכלים הטכנולוגיים. כמו כן, הבהיר הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים בתשובתו לטיטת הדוח את התייחסותו לחלק מסוגי המידע שנאספים באמצעות הכלים הטכנולוגיים והשלים התייחסות לשבעה סוגי מידע שחוקיותם לא נבחנה או שהיא נבחנה באופן חלקי בלבד בעמדה המשפטית שבדוח צוות מררי. כלל ההבהרות מוצגות.

¹⁹³ דוח צוות מררי המסווג, נספח ב' - "עמדה משפטית" (נובמבר 2022) ומסמכי משרד המשפטים בנושא לאחר פרסום דוח צוות מררי.

¹⁹⁴ ה"ס - חוק האזנת סתר; נתק"ש - חוק נתוני תקשורת.

¹⁹⁵ התייחסות הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לדוח, יוני 2024 וכן מסמכים נוספים הנוגעים לאישור המשפטי של כלים טכנולוגיים ספציפיים.

¹⁹⁶ התייחסות הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לדוח, יוני 2024.

¹⁹⁷ ש.ם.

¹⁹⁸ ש.ם.

¹⁹⁹ ש.ם.

מהלוח עולה כי בכלים הטכנולוגיים שבשימוש המשטרה קיים פער בסיסי בדרך האיסוף של התוצרים: 4 סוגי מידע מתוך 14 ניתנים לאיסוף מתוך המידע האגור במכשיר הקצה בלבד (חיפוש סמוי במסגרת האזנת סתר) ולא באמצעות קליטה של התוצר בעת מעברו בתקשורת בין מחשבים, ו-10 סוגי מידע ניתנים לאיסוף בדרכים חלופיות: חיפוש סמוי במידע האגור במכשיר הקצה או באמצעות קליטה של התוצר בעת מעברו בתקשורת בין מחשבים וכן שימוש בשיטת פעולה המשמשת גם את מתווה התקנה 7.

הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים מסר כי עמדתו העקבית היא שהעובדה שניתן טכנולוגית לאסוף סוגי מידע באמצעות חיפוש סמוי אין בה כדי להביא לשבירת ההבחנה המשפטית בין "האזנת סתר" לבין "חיפוש סמוי". היכולות הטכנולוגיות של הכלים הטכנולוגיים לא אמורות להשפיע ולשנות או לקבוע את גדרי הסמכות הניתנת למשטרה. הייעוץ המשפטי מתנגד להסדרה בחקיקה של פעולות חיפוש סמוי במסגרת האזנת סתר. אין באמור, כדי לשלול את הצורך והדחיפות בהסדרת הסמכות לביצוע חיפוש סמוי אך זו אינה חלק מהסמכות להאזנת סתר.

נמצא כי כל 14 סוגי המידע ניתנים לאיסוף בחיפוש סמוי - איסופם מחייב העתקה של מידע אגור על המכשיר (חיפוש סמוי) או שאפשר לבצע את האיסוף בדרך זו. 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 חוק החיפוש הסמוי. לעמדת מבקר המדינה, הפעלת סמכות פוגענית של רשות מנהלית אינה אילוץ טכנולוגי בלבד אלא קושי משפטי מהותי הדורש הסדרה חקיקתית ברורה.

עוד נמצא כי בשנים 2014 - 2024: אגב הכנסת הכלים הטכנולוגיים, לאחר ההסדרה המשפטית שבדוח צוות מררי, ובמהלך ביקורת משרד מבקר המדינה - הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים והמשטרה התייחסו באופן חלקי למהות המידע, נחיצות איסופו וחוקיות איסופו בנוגע לשלושה סוגי מידע. ההתייחסות החלקית מותירה את סוגי המידע הללו ללא הכרעה משפטית ברורה בדבר חוקיות איסופם. מבקר המדינה הציג בפני הגופים את שלושת סוגי המידע והנסיבות שמהן עלה כי ההתייחסות לגביהם הייתה חלקית.

מוצע כי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים יבחן בתיאום עם המשטרה את האיסור הגורף שנקבע על ידי צוות מררי לאיסוף סוג מידע מסוים וכריע באופן מלא בדבר מכלול פריטי המידע הניתנים לאיסוף ושיטת איסופם המותרת בשני סוגי המידע הנוספים. זאת, לנוכח האפשרות כי יש דרכי שימוש בסוגי מידע אלו שהם בני העברה בתוך תקשורת בין מחשבים, ואלו נחשבים "שיחה" הניתנת להאזנה, קרי מידע שנאסף בהתאם לחוק האזנת סתר.

אי-ההסדרה החקיקתית, ההסדרה המשפטית החלקית, וההישענות על פרשנות החוק הקיים שחסרה 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 לבקר ולהעמיד למבחן משפטי את החוקיות והמידתיות של הפגיעה הנגרמת בחקיקה לנוכח התפתחות הטכנולוגיה ויכולות יצירת סוגי מידע חדשים, שונים ובלתי מוכרים שיעוגנו בחקיקה. למשל, הציבור יוכל לטעון כנגד איסוף מידע הנוגע לבריאותו של אדם או למאפייניו הפיזיים.

בתשובת משרד המשפטים נמסר כי לעמדתם אין צורך לעגן בחקיקה כל סוג מידע הניתן לאיסוף במסגרת חקיקה ראשית וזאת מפני שלא ניתן לצפות אפירורית את כל סוגי המידע

שניתן יהיה לאסוף באמצעות הכלים הטכנולוגיים השונים, ועל כן במסגרת החקיקה העתידית יש מקום להגדיר את גדרי הסמכות לאיסוף מידע באופן שייתן מענה גם לסוגי חומרים שאינם מוכרים או ידועים כיום. זאת, בין היתר לאור תפיסת משרד המשפטים כי חקיקה בתחום זה נדרשת להיות ניטרלית טכנולוגית.

מומלץ כי משרד המשפטים, האחראי לעבודת המטה ולקידום הסדרת תיקוני החקיקה הנדרשים לחוק חיפוש סמוי ולחוק האזנת סתר יגדיר בשני דברי החקיקה האלו את סמכות איסוף המידע ומהות המידע החוסה תחת כל חוק באופן מפורש וברור, ואת הקטגוריות הכלליות של סוגי המידע הדיגיטלי בר האיסוף. נוסף על כך ובמסגרת ההסדרה המשפטית, מומלץ כי חוקיות איסוף פריטי מידע ספציפיים או מטא-דאטה שנוצרו בנוגע לאותו המידע תוגדר בחוות דעת משפטית סדורה הנוגעת לסמכויות הכלליות מכוח דברי החקיקה, ובחוות דעת משפטיות קונקרטיות המאשרות שימוש בכלים טכנולוגיים, תוך עמידה ברורה ומפורשת אילו פריטי מידע ספציפיים ניתן לאסוף באמצעות הכלים הטכנולוגיים ובאיזו שיטת איסוף.

ח. איסוף תוצרי האזנת סתר שחורג מהוראות הדין

(1) סוגי מידע שאיסופם אסור

להלן לוח המפרט את פעולות המשטרה לאיסוף מידע באמצעות כלי טכנולוגי מסוים ואת המצב המשפטי המאפשר את איסופו בהתאם לתבחינים שנקבעו. בלוח יפורטו סוג המידע בר האיסוף; האם המשטרה אסרה את האיסוף או את ההפקה של סוג המידע בהוראות ובהנחיות שיצאו תחת ידה (שנים 2014 - 2017); מהי עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה בנוגע לסוג מידע זה; והשיעור היחסי של איסוף סוג המידע האמור מתוך כלל המטרות שמהן נאספו תוצרים.

לוח 14: איסוף בפועל של תוצרי האזנה באמצעות כלי טכנולוגי מסוים,
ינואר 2018 - ינואר 2022

עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה ²⁰⁰	עמדת המשטרה בנהליה	אחוז המטרות שמהן נאסף המידע	סוג המידע	המצב המשפטי לאורך השנים ועד למועד כתיבת הדוח
אין סמכות	אסור	40%	א'	אסור
אין סמכות	אסור	9%	פתקים	אסור
אין סמכות	אסור	9%	פריטי יומן ²⁰¹	אסור
אין סמכות	מותר - הנחיות לא מפורשות	27%	ב'	הותר, אסור בדיעבד
יש סמכות רק בנוגע לחלק משיטות האיסוף	מותר	לא פורט	ג'	הותר, הותר חלקית בדיעבד
יש סמכות בנוגע לחלק מהנתונים	אסור - קיימות הנחיות סותרות	59%	ד'	נאסר, הותר חלקית בדיעבד
יש סמכות ²⁰²	אסור	57%	ה'	נאסר, הותר בדיעבד
יש סמכות לשם התקנת הכלי	אסור	63%	ה'	נאסר, הותר בדיעבד
יש סמכות לשם התקנת הכלי	אסור	לא פורט	ז'	נאסר, הותר בדיעבד
יש סמכות ²⁰³	מותר	38%	ט'	מותר
יש סמכות	מותר	72%	שיחות	מותר
יש סמכות ²⁰⁴	מותר	73%	הודעות	מותר
יש סמכות	מותר	98%	י'	מותר
יש סמכות	מותר	אין מידע	י'	מותר

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי אף על פי שלמשטרה היה ידוע שקיימות מגבלות משפטיות לאיסוף סוגי מידע שונים, אלו נאספו על ידה באמצעות כלים טכנולוגיים במהלך השנים. מתוך 14 סוגי מידע, בנוגע ל-9 סוגי מידע 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, כמפורט להלן:

200 דוח צוות מררי המסווג, נספח ב' - "עמדה משפטית" (נובמבר 2022) ומסמכי משרד המשפטים בנושא לאחר פרסום דוח צוות מררי.

201 בשונה מפריט יומן ספציפי שניתן להעבירו בתקשורת בין מחשבים, והעברתו מותרת לאיסוף על פי דין.

202 התייחסות הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לדוח, יוני 2024.

203 התייחסות הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לדוח, יוני 2024.

204 התייחסות הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לדוח, יוני 2024.

- **3 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.**
- **סוג מידע אחד נאסף על ידי המשטרה והותר להפקה ושימוש בנהלי המשטרה בשנים 2014 - 2017, אך בדיעבד נמצא כי איסופו אסור אינו עומד בהלימה להוראות הדין. 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, והוא הותר רק באופן חלקי.**
- **סוג מידע אחד נאסף על ידי המשטרה, אף שהיה ידוע לה כי חל איסור משפטי לאסוף מידע מסוג זה ואיסופו הותר בדיעבד בחוות הדעת המשפטית שבדוח צוות מררי, אך לא בנוגע לכל פריטי המידע המרכיבים את סוג המידע הזה. תוצר מסוג זה נאסף מ-59% מהמטרות.**
- **3 סוגי מידע נאספו על ידי המשטרה, אף שהיה ידוע לה כי חל איסור משפטי לאסוף מידע מסוג זה ואיסופם הותר בדיעבד בחוות הדעת המשפטית שבדוח צוות מררי. שניים מתוכם הותרו בדיעבד רק לצורכי הבטחת ההתקנה ואבטחת הכלי ונאסרו לעיון לצורכי הפקת ידיעות מודיעיניות או ראיות פליליות. תוצר מהסוגים שפורטו לעיל נאסף מ-63% מהמטרות.**

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. יודגש כי אין היא צריכה להמתין לדרישה של משרד המשפטים אלא ליזום באופן עצמאי בחינה של המקרים שבהם נאסף מידע אסור ולבחון את השלכותיו על ניהול פרשיות המודיעין ותיקי החקירה.

המשטרה מסרה בתגובתה כי היא פועלת לבצע את ההתאמות בכלים הטכנולוגיים בהתאם לעמדת היועמ"שית לממשלה בנושא איסוף תוצרי האזנת סתר. עוד היא מסרה כי היא פועלת בשיתוף פעולה מלא עם פרקליטות המדינה והיועמ"שית לממשלה, בבחינת כלל התיקים התלויים ועומדים ובפרט במסגרת עתירות לגילוי ראיה או הליכים אחרים, והיא תמשיך לעשות כן בכל דרישה שתתקבל ממשרד המשפטים או מפרקליטות המדינה.

פרקליטות המדינה מסרה בתגובה כי היא תעמיד לעניין זה את הנציגים המוסמכים מטעמה לצורך בחינה של תיקים פתוחים שהגיעו לפרקליטות שבהם תמצא המשטרה שנאסף מידע אסור. הפרקליטות תבחן אם נעשה שימוש במידע עודף שאיסופו אסור, ואם נעשה בו שימוש ראיתי; כמו כן תיבחן השאלה אם איסוף זה משליך על קבילותן של ראיות שנאספו בתיק. עוד היא מסרה כי בכל המקרים בהם בוצעה התקנה באמצעות הכלי נאסף מידע החורג מגדרי הצו. כמו כן, מאז פרוץ הפרשה היא איתרה יותר מ-30 תיקי חקירה המתנהלים בהליך פלילי שבהם הכלי הטכנולוגי הופעל על ידי המשטרה ונאספו תוצרים אסורים.

(2) איסוף תוצרי האזנה היסטוריים אסורים

כפי שעולה בבדיקת צוות מררי ובבדיקות משרד מבקר המדינה, המשטרה החזיקה בכלים טכנולוגיים המאפשרים איסוף מידע אגור שנוצר לפני התקנת הכלי בפועל ואף לפני שאושר צו האזנת הסתר בעניינו (להלן - תוצרי האזנה היסטוריים).

מתוך ארבעה כלים טכנולוגיים המאפשרים איסוף מידע אגור, בשלושה כלים מתאפשר איסוף של תוצרי האזנה היסטוריים. על כל אחד מהכלים חלות מגבלות שונות בעניין זה. המגבלות חלות עם ביצוע ההתקנה על האמצעי המואזן, ולכן ייתכן כי בנוגע למטרה מסוימת (יעד האזנה או אמצעי מואזן) התבצעו כמה התקנות שתוצאתן איסוף תוצרי האזנה היסטוריים וכמה התקנות שמנעו איסוף מסוג זה. מטבע הדברים, די במקרה אחד של אי-הטלת מגבלה על איסוף תוצרי האזנה היסטוריים כדי לאפשר איסוף מידע אסור.

למשל, בבדיקה של המשטרה בנושא מטרות שהותקנו להן כלים טכנולוגיים בשנת 2019 אותרו 23 מקרים שבהם נאספו תוצרי האזנת סתר שנוצרו עוד קודם שהחלה האזנת הסתר ולפני כניסת הצו לתוקפו.

נמצא כי המשטרה החילה בכלים טכנולוגיים את מגבלת איסוף התוצרים ההיסטוריים, ואולם עקיפת המגבלה הייתה פשוטה.

נמצא כי חרף האיסור לאיסוף תוצרי האזנה היסטוריים, בשלושה כלים טכנולוגיים המשטרה אספה בפועל תוצרים היסטוריים אסורים. הדבר נעשה בדרך של עקיפת המגבלות הטכנולוגיות על ביצוע פעולה זו, והיא נועדה לאפשר קבלת תוצרי האזנת סתר שנדרש היה להשלים את איסופם בין התקנה להתקנה ובמהלך תקופת תחולתו של צו האזנת הסתר או לצורך קבלת תוצרי האזנה שקדמו לתקופת הצו.

על המשטרה לוודא כי לא מתאפשר איסוף תוצרי האזנה היסטוריים אסורים באמצעות הגבלה גורפת של אפשרות זו בכלים הטכנולוגיים העומדים לרשותה.

המשטרה מסרה כי היא פועלת לבצע ניוונים בכלים הטכנולוגיים בהתאם להנחיית היועמ"שית לממשלה.

מומלץ כי המשטרה תבחן, במסגרת בדיקות מעבדה על מכשירים משטרתיים אם הניוונים בכלים הטכנולוגיים שעליהם עמלה מונעים איסוף תוצרי האזנה היסטוריים אסורים. עוד מומלץ כי תוצרי הבדיקות והצגת התכלית של הניוונים בכלי תובא בפני משרד המשפטים בליווי חוות דעת הנדסית-טכנולוגית המלמדת על אופן ביצוע הניוונים.

(3) ביצוע פעולות אסורות באמצעות כלים טכנולוגיים

יש כלים טכנולוגיים המאפשרים ביצוע פעולות אקטיביות ויצירת מידע יש מאין שאינם חלק מהסמכויות הקבועות בחוק האזנת סתר. משרד מבקר המדינה הציג בפני המשטרה ומשרד המשפטים חמש פעולות כאמור.

המשטרה מסרה התייחסותה לפעולות אלו, וביחס לשתי פעולות טענה המשטרה שהן לא בוצעו. המקרים נבחנו פעם נוספת על ידי מבקר המדינה בשל טענות המשטרה נגד ממצאי הביקורת, אולם חלק מטענות המשטרה נדחו לאחר בחינתן: בנוגע לפעולה אחת נמצא כי לפי מאגרי המידע של כלי טכנולוגי מסוים ובבדיקת הכלי הטכנולוגי על ידי צוות הביקורת, הפעולה אכן התבצעה; ובנוגע לפעולה השנייה נמצא שהמשטרה אישרה לבצע האזנת סתר שמטרתה ההאזנה היא ביצוע אותה פעולה אסורה, ולכן אישור ההאזנה וביצוע ההאזנה התבצע למטרה אסורה.

נמצא כי המשטרה נהגה להשתמש בכלים טכנולוגיים לצורך ביצוע פעולות אקטיביות אסורות באמצעי המואזן - לרבות יצירת מידע יש מאין - ללא סמכות. חלק מהפעולות נועדו להבטיח איסוף תוצרים לצורכי האזנת סתר או כחלק מהפעלת סמכויות העזר לביצוע האזנת סתר, וחלקן נועדו לסייע בביצוע פעילות מבצעית.

לעמדת מבקר המדינה, מסקירה של הפעולות האקטיביות האסורות, עולה כי הן מגלמות צורך מבצעי קריטי לתפעול של כלים טכנולוגיים ולקבלת תמונת מודיעין על הפעילות הסיגינטית של עבריינים, ולפיכך נודעת חשיבות מיוחדת להסדרתן באופן מקיף ומיידי.

משרד המשפטים מסר בתגובתו כי עיגון כל אחת מהפעולות האקטיביות המסווגות, ייבחן לאחר בחינה משפטית המאזנת, בין היתר, בין צרכי המשטרה לבין מידת הפגיעה בפרטיותו של אדם.

המשטרה מסרה בתגובתה כי בכל המקרים שצוינו היא פעלה במסגרת סמכויותיה על פי דין ומכל מקום היא תפעל בנושאים אלה על פי הנחיות היועמ"ש לממשלה. כמו כן המשטרה תברך על כל חקיקה אשר תרחיב את סל הכלים שיאפשרו לה מאבק בפשיעה. כלל הפעולות המוזכרות בפרק זה רק ממחישות את החסר שקיים בחקיקה בנוגע לסמכויות ולפעולות שאמורות לתת מענה. עד להסדרת החקיקה אין מנוס מפרשנות תכליתית של חוק האזנת סתר שתאפשר להגשים את מטרותיו.

לנוכח ממצאי הביקורת ולפיהם המשטרה ביצעה פעולות אקטיביות אסורות, על המשטרה לוודא שכל הפעולות האקטיביות שהיא מבקשת לבצע במהלך האזנת סתר או לצרכים מבצעיים נוספים, המתבצעות בד בבד עם ביצוע האזנת סתר, מעוגנות בדין ומאפשרות לשימוש על ידי משרד המשפטים לאחר סקירה של חוות דעת הנדסית-טכנולוגית המפרטת את אופן ביצוע הפעולות ובחינת ההיתכנות המשפטית להסדרתן. עד לקבלת אישור משפטי, על המשטרה לוודא כי לא ננקטות הפעולות האקטיביות האמורות, באופן ידני או באמצעות כלים טכנולוגיים, וכי לא נוצר מידע יש מאין שאינו תוצר של "שיחה" שהגדרתה בדין.

מומלץ שהמשטרה תוודא כי לאחר ההסדרה המשפטית או החקיקתית של כל פעולה אקטיבית ויצירת מידע יש מאין באמצעות כלים טכנולוגיים - כלל הפעולות יעוגנו בנוהל אח"ם ובמדריך למשתמש של כל כלי.

ט. תיעוד דרך איסוף תוצרי האזנת סתר

בבדיקת כלי טכנולוגי מסוים, מצא צוות הביקורת כי בנוגע לחלק מסוגי התוצרים שנאספו דרך הכלי, ניתן היה לאתר רישום של דרך האיסוף של התוצר שהתקבל. כלומר, בממשק המשתמש של הכלי ניתן היה לראות לגבי תוצר האזנה מסוים רישום המסביר כיצד התוצר הספציפי נאסף.

נמצא כי בחלק מסוגי תוצרי האזנת הסתר ניתן היה לאתר בכלי טכנולוגי מסוים את דרך האיסוף של התוצר הספציפי.

לנוכח קיומן של דרכים חלופיות לאיסוף מידע מאמצעי מואזן, מותרות ואסורות, עקרונות מינהל תקין מחייבים כי תתועד דרך האיסוף של המידע. על המשטרה לוודא כי בוצע בכלים הטכנולוגיים רישום ברור של דרך האיסוף של כל אחד מפריטי המידע, וכי מידע זה יהיה גלוי לנציגי המשטרה ולפרקליטות וזמין ככל שיידרש לניהול ההליך הפלילי.



החל משנת 2012 ועד לפרסום פרשת "פגסוס" בינואר 2022 המשטרה ביצעה פעולות התקנה של אמצעים מואזנים, באמצעות כלים טכנולוגיים או באופן ידני, ואיסוף תוצרי האזנה ממכשירים אלו. בחלק מהמקרים המשטרה ביצעה פעולות התקנה ופעולות איסוף (פסיבי ואקטיבי) אסורות ובאופן בלתי סדור, ותהליכים אלו תועדו באופן חלקי בלבד.

האיסור החל על חלק מפעולות ההתקנה והאיסוף של מידע האגור במכשיר קצה שביצעה המשטרה, עד להסדרתן המשפטית, נובע מפערים יסודיים וקריטיים בדין הקיים הן בנוגע לפעולות הניתנות לביצוע במסגרת האזנת סתר והן בהיעדר סמכות לביצוע חיפוש סמוי שעדיין לא עוגנה בחקיקה.

על אף המצב המשפטי המורכב, בשנים 2014 - 2017 המשטרה הותירה את רוב פעולות ההתקנה להאזנת סתר ואיסוף תוצרי האזנת סתר עמומות ולא מפורטות בנהלים מחייבים: (א) מתוך 9 מתווי התקנה, שלושה לא הוסדרו בנהלים והנחיות כלל ושלושה אוזכרו בנהלים והנחיות אך ללא פירוט מספק; (ב) מתוך שישה כלים טכנולוגיים רק כלי טכנולוגי אחד אוזכר בהנחיות ובנהלים ופורטו לגביו מלוא הפעולות המותרות והאסורות לביצוע במסגרת התקנה. יתרה מזו, המשטרה ומשרד המשפטים ביצעו בשנים 2022 - 2024 ובדיעבד את תהליך ההסדרה המשפטית הנדרשת לאיסוף סוגי תוצרי האזנת הסתר ובאופן חלקי.

הסדרה חלקית בלבד של פעולות ההתקנה והאיסוף בחוות דעת משפטיות ובנהלים מערערת את יסודות חזקת מינהל תקין שאמורים לעמוד למשטרה: אם הפעולות שהמשטרה מבצעת בזמן ההתקנה לא עוגנו בהוראות מחייבות, הרי שקיים קושי בסיסי לאמת את קיומה של חזקת תקינות ההתקנה או האיסוף.

המחסור בנוהלי עבודה המפרטים את הפעולות המותרות במתווי ההתקנה הוביל, הלכה למעשה, להיעדר פיקוח ובקרה של גורמי א"ח, פיקוד המשטרה והיועמ"ש למשטרה על פעולות קריטיות המבוצעות בחטיבת הסייבר. לפיכך פעולות התקנה אסורות התגלו על פי רוב רק אחר מעשה.

בשים לב להסדרה המשפטית החלקית ועד לתיקון חוק האזנת סתר, לרבות הסדרת סמכויות העזר, וכן עד לחקיקת חוק החיפוש הסמוי, על המשטרה להשלים את עיגון מתווי ההתקנה, איסוף תוצרי האזנת סתר והשימוש בכלים טכנולוגיים בתורת הפעלה, בנוהלי א"ח, בהנחיות החטיבה ובמדריכים למשתמשים. מומלץ כי הסדרה נוהלית זו תתבצע בשיתוף משרד המשפטים במקרים הרלוונטיים.

מומלץ כי משרד המשפטים האחראי על עבודת המטה ישקול בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים כי בעת ההסדרה החקיקתית של סמכויות האזנת הסתר והחיפוש הסמוי יוסדרו קטגוריות של סוגי המידע²⁰⁵ שניתן לאסוף באמצעות כלים טכנולוגיים, וכן פעולות של איסוף מידע אגור (חיפוש סמוי) במסגרת האזנת סתר ופעולות נוספות המאפשרות יצירת מידע יש מאין תוך שמירה על מהימנות תוצרי האזנה. נחיצות ההסדרה החקיקתית היא מהותית לנוכח ההסדרה המשפטית שלעמדת המבקר, עדיין לא הושלמה בכללותה.

אשר לפעולות ההתקנה והאיסוף האסורות, מומלץ כי המשטרה תאתר את התיקים הרלוונטיים שבהם בוצעו פעולות אלו, ותבחן בשיתוף הפרקליטות את השלכות הפעולות על ניהול פרשיות מודיעין ותיקי חקירה פליליים.

2.4 הפקה ושימוש בתוצרי האזנת סתר

לפי תורת המודיעין של המשטרה, לאחר איסוף המודיעין המידע שנאסף עובר תהליך של עיבוד והערכה: המידע נבדק, ממוין, מועשר, מוערך ומנותח לשם קביעת תמונת מצב, הסקת מסקנות ומתן המלצות. פעולות אלו מנגישות את תמונת המודיעין לגורמי המשטרה בתחומי הפשיעה שבאחריותם ומאפשרות תהליך של קבלת החלטות וביצוע פעולות חקירה ומודיעין נוספות. דיווח המודיעין למאגר המודיעין של המשטרה משרת את המערכת כולה, מאפשר לבעלי התפקידים

²⁰⁵ ראו לעניין זה הסדרה דומה בחוק נתוני תקשורת.

לקבל את מלוא המידע העדכני הדרוש לצורך מילוי תפקידם, לקבל תמונת מצב רחבה ומקיפה ולשמר את המידע המודיעיני ב"זיכרון הקולקטיבי" של הארגון.²⁰⁶

בתחום האזנות הסתר, שלב העיבוד וההערכה של המידע שהתקבל הוא שלב ההפקה, והוא השלב השלישי מבין השלבים המתוארים בדוח זה. שלב זה מורכב ומרובה שלבים²⁰⁷, לרבות עיון בתוצרי ההאזנה (צפייה או האזנה); מיון וסיווג של התוצר לשם קביעת מידת הרלוונטיות שלו לחקירה; הכנת תקציר של התוצר ותמלולו - הפיכת תוצר ההאזנה שהוא חומר גולמי לידיעה מודיעינית שניתן לעבד אותה; עיבוד הידיעה המודיעינית לכדי מוצר מודיעין באמצעות ניתוח, הערכה והעשרה של הידיעה; הכנת פרפרזה של מוצר המודיעין שהיא תמצית של המידע הרלוונטי שעולה ממנו לשימוש²⁰⁸ של צרכן מסוים ותוך השמטה של מידע שחשיפתו לצרכן תסכן מקורות או מבצעים; ואיגום כמה מוצרי מודיעין לכדי תמונת מודיעין שמגובשת בדוח תובנות. כלל פעולות ההפקה מבוצעות על ידי מפק מוסמך.

העידן הנוכחי, שבו אורח החיים הדיגיטלי מביא ליצירת נתוני עתק במכשיר קצה קטן, מאתגר את הליכי העיבוד, הארגון והניתוח של תוצרי האזנה. בכל האזנה נאספים תוצרים ממקורות רבים, בכמויות גדולות, בתצורות ואיכויות שונות, והם בעלי משקל ראייתי משתנה שהערכתו מורכבת. אתגר מזעור הפגיעה בפרטיות הנובעת מהליך הפקת התוצרים ומניעת שימוש לא ראוי בהם קדם לעידן הנוכחי²⁰⁹, ואולם בעידן של נתוני עתק האתגר הולך וגדל.

פעולת ההפקה על כלל רבדיה כפופה לעקרון המידתיות המחייב שיינקטו כל הצעדים הנדרשים כדי שהפגיעה ביעד ההאזנה ובמואזנים שעמם הוא נמצא בקשר לא תחרוג מן הנדרש.

תקנות האזנת סתר מעגנות את עיקרי הסמכויות הרלוונטיות לתהליך ההפקה: הסמכות של מבצע ההאזנה להאזין לתוצר ההאזנה; הסמכות לבצע הפקה מודיעינית של תוצר האזנה; החובה לאפשר ליחידה המזמינה להאזין לתוצר ההאזנה; החובה להעביר את המידע שהושג בהאזנה ואת חומר ההקלטה לידי היחידה המזמינה. עוד נקבע בתקנות האזנת סתר שפנקס האזנות הסתר ישמש האמצעי לתיעוד שרשרת הראיות²¹⁰ של תוצרי ההאזנה - כלומר, רישום של כל העברה של תוצר האזנה למקום אחר בציון המען, תאריך ההעברה, תאריך ההחזרה המשוערת ותאריך ההחזרה בפועל²¹¹.

נוהלי המשטרה העוסקים בהפקה של תוצרי האזנת הסתר מפרטים מכלול רב של פעולות שמבצעים מפקי שמע ומפקי תקשורת בין מחשבים. להלן פירוט של השלבים העיקריים:

206 ראו לעניין זה **תורת המודיעין של משטרת ישראל**, עמ' 167.

207 ראו לעניין זה **תורת המודיעין של משטרת ישראל**, עמ' 352.

208 **שימוש בתוצרי האזנה** - פעולות שמבצע גורם משטרה שאינו מפק מוסמך, כגון, מפעיל כלים טכנולוגיים או נציגי היחידה המזמינה. במסגרתן נוטלים תוצר האזנה גולמי, או מידע מודיעיני שמקורו בתוצר האזנה (ידיעה מודיעינית, מוצר מודיעיני, פרפרזה או דוח תובנות שמתבססים על תוצר האזנה), כדי לבצע אחת או יותר מהפעולות הבאות: 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 התקנה, הגשת בקשות לביצוע פעולות חקירה נוספות גלויות או סמויות, או כל פעולה אחרת שעשויה להביא ליצירת מידע מודיעיני חדש או להוליד ראייה פלילית.

209 ראו לעניין זה **בש"פ 2043/05 מ"י נ' גז זאבי** (פורסם במאגר ממוחשב, 15.09.05), עמ' 12 פסקה 10.

210 **שרשרת הראיות** - או שרשרת המוצגים היא תיעוד של כל הפעולות שבוצעו כלפי ראייה שנאספה בסדר כרונולוגי המעיד על מקור הראייה, החזקה והעברתה של הראייה, ניתוח של הראייה או על פעולה אחרת שבוצעה כלפיה. תפיסה עקרונית זו מתבססת על כך שגורמי החקירה נדרשים לוודא כי לא נעשה כל שיבוש המגביל באופן ממשי את יכולתו של נאשם לערער על מהימנות הראייה וקבילותה. ראו לעניין זה ע"פ 2869/09 **זינאטי נ' מ"י** (פורסם במאגר ממוחשב, 09.11.11).

211 תקנה 6 לתקנות האזנת סתר, התשמ"ו-1986.

הטכנולוגי שתכליתו איסוף התוצרים. כפועל יוצא מכך, ההפקה אינה מתבצעת בעמדות שיש מהן גישה למערכת המרכזית להפקה של המשטרה.

נמצא כי המערכת המרכזית לניהול הפקה, שאמונה על קליטת תוצרי האזנת סתר שנאספו, אינה מקיימת ממשק לקליטת פלטי תוצרי האזנה שמקורם בכלים טכנולוגיים מסוימים. כפועל יוצא מכך, תוצרי האזנת סתר שנאספו באמצעות כלים טכנולוגיים אינם מופקים באמצעות המערכת.

המשטרה מסרה כי מרבית האזנות הסתר מנוהלות במערכת המרכזית לניהול הפקה ואילו האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים אינן מנוהלות במערכת זו, אך מדובר באופן יחסי בכמות מצומצמת של האזנות (כ-15% בלבד).

החל בשנת 2011 המשטרה הפיקה תוצרי האזנה של תקשורת בין מחשבים, שנאספו באמצעות כלים טכנולוגיים מסוימים, באופן ידני ומחוץ למערכת ההפקה המרכזית שבידה. לעיתים ההפקה בוצעה בכלי הטכנולוגי עצמו, ולרוב באופן ידני. תוצרי ההפקה נשמרו במערכת מאובטחת לאחסון מסמכים באופן ספורדי וללא תהליכי תיוק וארכוב סדורים. רק בשנת 2022 החלה המשטרה ליישם פתרון חלקי להפקת תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים במערכת ההפקה המרכזית. כפועל יוצא מכך, המשטרה ניהלה תהליכי הפקה של תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים באופן ידני, מסורבל, בלתי סדור וללא שימור זיקה שאינה ניתנת לניתוק בין תוצרי האזנה לבין יעד האזנה.

דרך זו אף פוגעת ביכולת המשטרה לפקח על הפקת תוצרי האזנת הסתר ועל מידת עמידת גורמי ההפקה בדרישות הדין. זאת משום שניהול מבוזר של ההפקה מקשה את ניהול הפעולות בפנקס האזנות סתר, את הבקרה על זהות הגורמים שעיינו בתוצרי האזנה או במוצרי המודיעין שהוכנו בעניינם ואת בדיקת ההלימה בין מימוש האזנה לבין מגבלות הצו. התנהלות זו מגבילה את יכולת הפיקוח והבקרה על ההפקה, בשרשרת הראיות בתיקי המודיעין והחקירה, ואת היכולת לתחקר ולהפיק לקחים מאירועים שבהם עולה חשש שנעשתה פעולה אסורה.

(2) ניהול המידע על תהליך הפקת תוצרי האזנת סתר

כאמור, לפי מאגרי הנתונים, בעת השימוש בכלי טכנולוגי מסוים מתחילת שנת 2018 ועד תחילת שנת 2022, נאספו כ-7.63 מיליון תוצרי האזנת סתר ממאות מטרות. היקף תוצרי האזנת הסתר לכל יעד האזנה עשוי להשתנות במידה ניכרת בהתאם לאורחות חייו הדיגיטליים של היעד. עם זאת, ניתן להעריך כי נאספו אלפי תוצרי האזנת סתר לכל יעד האזנה. הערכה זו עולה בקנה אחד גם עם סקירת כלי טכנולוגי מסוים על ידי נציגי משרד מבקר המדינה.

יצוין כי כבר בשנת 2004 עמד מבקר המדינה על החשיבות שבבחינת יעילות האזנת הסתר ומידת השגת יעדן של האזנות הסתר, בהתאם לבקשה שבצו²¹².

לנוכח היעדרה של מערכת מרכזית להפקה שבה מנוהלים כל תוצרי האזנת הסתר לתקשורת בין מחשבים, חטיבת הסייבר אינה יכולה לתכלל את מיליוני תוצרי האזנת הסתר שהופקו על ידה. לפיכך אין היא יכולה לנהל את תהליך ההפקה בכללותו ולנתח את אפקטיביות ההפקה. הפיקוח על האפקטיביות עשוי להתרופף עם הזמן לנוכח היקפים הולכים וגדלים של האזנות, תוצרים וריבוי סוגי התוצרים. מערכת הפקה מרכזית עשויה אף לסייע בבחינת פתרונות טכנולוגיים להפקת תוצרי האזנה בהתאם לסוגם.

המשטרה מסרה בתשובתה כי חיבור תוצרי ההאזנה ממערכות וכלים שונים הוא אתגר טכנולוגי מורכב, מבין האתגרים: הצורך להקים ממשק בין כמה כלים ומערכות והסיכון שמערכת כזו לא תקלוט תוצרים בזמן ולכן לא תעמוד בסטנדרט המבצעי הנדרש ממנה. המשטרה קיימה ומקיימת בנושא זה דיונים רבים. על אף האתגרים, המשטרה מקפידה על תהליך הפקה בהתאם לדין.

לנוכח חשיבות התייעוד של פעולת ההפקה, שמלמדת על היקף הפגיעה בפועל בפרטיותו של יעד ההאזנה ועל פוטנציאל הפגיעה בזכויות החשוד למול התועלת שהתקבלה מהפקת תוצרי ההאזנה, מומלץ שהמשטרה תנהל את ההפקה של תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים במערכת ממוחשבת אחת.

ב. פעולת ההפקה של תוצרי האזנת סתר

חוק האזנת סתר אינו מתייחס במישרין ובפירוט לסמכויות הפקת תוצרי האזנת סתר וממעט להפריד בין פעולת איסוף תוצר ההאזנה לפעולת ההפקה. הסדרה חקיקתית זו התאימה לתקופה שבה גובשה, בעת שהתקיימו האזנות סתר מסוג שמע בלבד.

עם זאת, חוק האזנת סתר מתייחס לאפשרות הפסקת פעולת ההפקה בכל הנוגע להקשבה לשיחה חסויה²¹³. כמו כן, תקנות האזנת סתר מבחינות בין התוצרים השונים של האזנת הסתר²¹⁴.

- **חומר ההקלטה**: האמצעי שעל גביו נשמרת ההאזנה. בשל שיטת איסוף תוצרי האזנה בעידן הדיגיטלי חומר ההקלטה הוא תוצר ההאזנה עצמו השמור על גבי שרת מחשב. כלומר זהו העתק של החומר הגולמי שנאסף. בדוח זה חומר ההקלטה יוגדר כתוצר האזנה.

- **מידע שהושג בהאזנה**: מכלול העיבודים שבוצעו לתוצר ההאזנה הגולמי, כלומר: הידיעה המודיעינית - התמלול והתמצות של תוצר ההאזנה הגולמי; מוצר המודיעין - עיבוד הידיעה; הפרפרזה - תמצית מוצר המודיעין; ודוח התובנות - תמונת המודיעין המשלבת כמה מוצרי מודיעין.

כפועל יוצא מכך, תקנות האזנת הסתר מכירות בפער הקיים בין תוצר ההאזנה שנאסף לבין פעולות שניתן לבצע בו כדי להשיג מידע, קרי הפקתו. במשך השנים הצביעה המשטרה על שתי תכליות להפקת תוצרי האזנת סתר - הפקה לצורך ראייתי והפקה לצורכי מודיעין.

(1) אי-הסדרה חקיקתית של הפקה לצורכי מודיעין

הפקה לצורך ראייתי היא התכלית העיקרית של האזנת הסתר. משמעותה כי תוצרי האזנת הסתר שימשו לניתוח הערכה והעשרה של המודיעין על אודות יעד ההאזנה והעבירות המפורטות בצו. נחיצות ההפקה לצורך ראייתי ברורה ומתבססת במישרין על הבקשה לצו האזנת הסתר. הפקה לצורך ראייתי היא הכלל.

החריג הוא הפקה לצורכי מודיעין; משמעותה כי 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. הפקה זו הותרה בתקנות האזנת סתר ומשתמעת

סעיף 7א לחוק האזנת סתר.

213

תקנות 1 ו-3 לתקנות האזנת סתר.

214

מחוק האזנת סתר, אך לא הוסדרה במלואה²¹⁵. בשנת 2003 היועמ"ש דאז הטיל ספק באפשרות להשתמש בתוצרים אסורים לצורכי מודיעין. לפי עמדתו, אין להפיק מידע מודיעיני על כל עבירה ללא הגבלה, אלא יש לפרש סמכות זו באופן מצומצם ולהפעילה באופן ראוי ומידתי²¹⁶.

לפי דוח מבקר המדינה משנת 2004, הפקת מידע מודיעיני היא פעולה נלווית בלבד שתוצריה משניים לתכלית העיקרית של הבקשה להאזנת הסתר - הפקה לצורך ראיית. לפיכך הפקה לצורכי מודיעין דורשת ליבון והסדרת כללים ברורים בנושא²¹⁷.

לפי דוח צוות לבנת משיח משנת 2005, הדן בין היתר בנושא הפקת מידע לצורכי מודיעין מתוצרי האזנה - הפקה זו דורשת הסדרה מלאה. הוזכר כי לנוכח הפגיעה בזכויות יסוד, המליץ הצוות בשנת 2005 להסדיר את הפקת המידע לצורכי מודיעין מתוצרי האזנת סתר בחקיקה ראשית ולא להסתפק בנהלים הקיימים²¹⁸. הצעת נוסח חקיקה אף הוצאה תחת ידי הצוות. במסגרת הצעה זו הוגדרו שני מקרים שבהם ניתן יהיה לבצע הפקה של תוצרי האזנה לצורכי מודיעין:

(א) המידע עשוי לסייע לגילוי או למניעה של פעילות פלילית, והוא מופק מתוצר שניתן לתמלל בהתאם להיתר.

(ב) המידע, המופק מתוצר האזנה שנקלט כדין אך אסור לתמלול, ישמש לגילוי עבירה או למניעתה, וזאת רק אם השימוש חיוני לשם סיכול מידי של עבירה או לשם פעילות מבצעית מיידית.

המשטרה מפיקה תוצרי האזנת סתר לצורכי מודיעין זה שנים רבות. עוד בשנת 2005 המליץ צוות לבנת משיח להסדיר באופן מלא את ההפקה של תוצרי האזנה לצורכי מודיעין. בשנים 2008 - 2009 הועלו שתי הצעות לתיקון חוק האזנת סתר כדי להסדיר את הפקת המידע המודיעיני מתוצרי האזנה בחקיקה ראשית²¹⁹. זאת לנוכח הפגיעה בזכויות הפרט הנגרמת מהפעלת סמכות זו. ואולם במועד סיום הביקורת, כ-15 שנים לאחר העלאת הצעת החוק וכ-20 שנה לאחר שהוגשה המלצת צוות לבנת משיח, הסדרת סמכות זו בחקיקה ראשית לא קודמה.

החל בשנת 2008 קידם משרד המשפטים הצעות לתיקון חוק האזנות הסתר המסדירות, בין היתר, את הפקת המידע המודיעיני. ממשרד המשפטים נמסר כי בשנת 2016 הפצת התזכיר לתיקון החוק לא אושרה על ידי השר האחראי על החוק. יצוין כי לאחר שנת 2020 משרד המשפטים לא קידם את הפצת התזכיר באמצעות השר האחראי הרלוונטי.

מומלץ כי משרד המשפטים, האחראי על עבודת המטה, יקדם מחדש את הצעות החקיקה להסדרת הסמכות להפיק מידע מודיעיני מתוצרי האזנת סתר ויפרט את המקרים שבהם ניתן להשתמש בה.

לאחר פרסום דוח צוות לבנת משיח, במאי 2005, הוציאה חטיבת המודיעין הנחיה פנימית בנושא הפקה של תוצרי האזנה לצורכי מודיעין. ההנחיה מפרטת את המקרים שבהם ניתן יהיה לבצע הפקה של תוצרי האזנה לצורכי מודיעין, אף בניגוד למגבלות

סעיף 13(ג) לחוק האזנת סתר ותקנה 8 לתקנות האזנת סתר.

משרד המשפטים, יועמ"ש לממשלה, סיכום והחלטה-תיק מח"ש 2403/02 פרשת האזנות הסתר ביאחב"ל-ניצב משה מזרחי, מיום 23.10.03; דוח מבקר המדינה משנת 2004, עמ' 292.

דוח מבקר המדינה משנת 2004, עמ' 292.

דוח לבנת משיח, עמ' 13 - 14.

הצעת חוק האזנת סתר (תיקון מס' 6), התש"ע - 2009, ה"ח הממשלה, עמ' 10; הצעת חוק האזנת סתר (תיקון מס' 5), התשס"ח-2008, ה"ח הממשלה, עמ' 652.

215

216

217

218

219

שהטיל בית המשפט בצו האזנה קונקרטי על הפקת תוצרי ההאזנה שנאספו לצורכי איסוף ראיות פליליות.

המשטרה מסרה בתגובתה כי הנוהל אושר על ידי משרד המשפטים ומאפשר למשטרה להפיק מידע מודיעיני במקרים המתאימים למערכת המודיעין המשטרית. בהתאם לנוהל, קיים שיקול דעת לגורם המזמין, שהוא בעל הידע המקצועי בתחום המודיעין, והוא בעל המומחיות להחליט מהו החומר האיסופי המתאים לשם הפקתו כחומר מודיעיני.

הפקה לצורכי מודיעין מאפשרת פגיעה משמעותית ביעד ההאזנה לנוכח האפשרות כי יופקו תוצרי האזנה שהפקתם אסורה בהתאם למגבלות הצו; כלומר תוצרים שנאספו כדין אך חלות מגבלות על הפקתם, כגון, תוצרים שנוגעים לצנעת פרטיותו של יעד ההאזנה ונאסרים, ככלל, לתמלול.

החל משנת 2005 עיגנו הנחיות המשטרה באופן חלקי בלבד את התנאים לביצוע הפקה לצורכי מודיעין: (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 המאשר 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.

אף על פי שהפקה לצורכי מודיעין היא פעולה חריגה, המאפשרת למשטרה להפיק תוצרי האזנת סתר שנאספו כדין בניגוד למגבלות שהוטלו על הפקתם בצו, המשטרה לא פירטה באופן מספק בהנחיותיה את התנאים לביצוע פעולה זו.

מומלץ כי עד להסדרה המלאה של הסמכות לבצע הפקת תוצרי האזנת סתר לצורכי מודיעין בחקיקה ראשית, המשטרה תפרט בנהלים ובהנחיות את התנאים לאישור הפקת התוצרים ולהפקתם בפועל לצורכי מודיעין, לרבות את זהות הגורם המאשר את ביצועה ואת סוגי העבירות והפעולות המבצעיות המצדיקות הפקה של תוצרי האזנה לצורכי מודיעין. כמו כן, מומלץ כי היא תפעל לסימון תוצרי האזנת סתר שהופקו לצורכי מודיעין בניגוד למגבלות הצו, כדי שניתן יהיה לעשות בקרה על היקף השימוש באפשרות זו.

(2) היעדר שליטה על פעולת העיון

השלב הראשון בהפקה לצורך ראייתי או לצורכי מודיעין הוא העיון ברשימת תוצרי ההאזנה, מיון הרשימה ועיון בתוצרי האזנה ספציפיים בהתאם לסוג המידע שנאסף.

לפי תקנות האזנת סתר, הגורם העיקרי ששולט בתוצרי ההאזנה²²⁰ ובמידע שהושג בהאזנה הוא מבצע ההאזנה, קרי גורמי ההפקה. עם זאת, בהתאם לתקנות, גורמי ההפקה חייבים להעביר את תוצרי ההאזנה והמידע שהושג בהאזנה לידי היחידה המזמינה וכן לידי כל מי שהיחידה המזמינה הורתה כי הוא נדרש לקבלו לצורך מילוי תפקידו.

בשנת 2012 הוציאה מחלקת הסייבר הנחייה פנימית ולפיה יש לבצע מידור פנימי במשטרה, ובמסגרתו תוגבל החשיפה של גורמים שונים, לרבות היחידה המזמינה, לתוצרי ההאזנה ולעיתים אף למידע שהושג בהאזנה. הנחיה זו אף אושרה על ידי

תקנה 3 לתקנות האזנת סתר, תשמ"ו - 1986 שעוגנה בהנחיות חטיבת הסיינט.

פרקליטות המדינה באותה השנה. הפרקליטות ציינה כי הפעלת כלים מיוחדים מחייבת הוצאת מזכר אינדיקציה המעיד על עצם השימוש בהם בתיק החקירה או הפרשייה המודיעינית; כמו כן, אם ייאסף מידע בעל ערך חקירתי באמצעות כלים מיוחדים, נדרשת הוצאת פרפראזה על אודות מידע מודיעיני זה שתועבר לתיק החקירה. עוד קבעה הפרקליטות בנוגע להנחיה של המשטרה כי במקרה של הגשת כתב אישום, בישיבת החסינות שמתקיימת בפרקליטות ייחשף הכלי ו"חומרי הגלם שהופקו באמצעותו במלואם" בפני פרקליט מוסמך ובעל סיווג ביטחוני מתאים. בשנת 2016 החליט רח"ט הסייבר לחזור על עקרונות הנחיה זו באשר למידור גורמי המשטרה לכלים ולתוצרים. החלטתו הסתמכה על עיקרון בתחום אבטחת המידע, שלפיו - "עובדי חטיבת הסיינט לא יעבירו כל מידע על פעילויות יכולות ושיטות שמשמשות את החטיבה, שהגיעו לידיעתם בשל חלקם בנושא או בדרך אגב, לכל אדם אחר בין שמשרת בחטיבת הסיינט ובין שלא, אלא אם כן הדבר נעשה במסגרת תפקידם".

בשנת 2017 תפסת מידור תוצרי ההאזנה אף עוגנה בהנחיה פנימית נוספת של החטיבה. לפי ההנחיה, תוצרי ההאזנה לתקשורת בין מחשבים שהוגדרו כ"נתון חסוי מיוחד" וכן כלל המידע המושג אגב האזנה לתוצרים אלו (פרפראזה ודוח תובנות) אינם נגישים למי שאינו בעל תפקיד שקיבל מחטיבת הסייבר הרשאה לצפות בהם.

עוד נקבע בהנחיה כי כדי להביא לידיעת הגורמים המעורבים בתיק החקירה או הפרשייה את דבר קיומו של חומר מודיעיני מסווג שהם אינם מורשים לעיין בו, מוכנס לכל תיק שבו הופעל כלי טכנולוגי מזכר המעיד על כך.

בשנת 2018, במסגרת עבודת המטה שביצעה המשטרה בנושא "הרצף המודיעיני" התגבשה התפיסה כי היא נדרשת ליצור תשתית מודיעינית איתנה המובילה לגיבוש תמונת מודיעין עדכנית העוסקת בתופעות הפשיעה השונות, בפיזור הגיאוגרפי של הפשיעה ובטיפול באירועי פשיעה קונקרטיים. לכן באחריותה לקבוע שרשרת להעברת מידע מודיעיני ערכי, אמין, מדויק ורלוונטי בטווח זמן מידי ליחידות השיטור (אח"ם ואג"ם) המובלות על ידי הכוונת המודיעיני.

המשטרה הסיקה מעבודת המטה כי עליה למקד את מאמציה ביצירת תשתית מודיעינית בכלל רבדי העשייה שלה, המתבססת על תפיסת הפעלה מעודכנת ורלוונטית. עוד הסיקה כי נדרשת הקמה של סביבה מודיעינית מבודלת המרכזת בתוכה את כלל המידע האיסופי המודיעיני הרגיש וקובעת את דרגי מידור המידע, וכי נדרשים מתודולוגיה, נהלים ופלטפורמה טכנולוגית המסייעת בהפקת המידע תוך שמירה על מידור מקורותיו. אלו יאפשרו, בין היתר, מיסוד תחומי אחריות חדשים במשטרה, כגון הקמת זירה להיתוך מידע מודיעיני, הפקת תובנות ממאגרי מידע גדולים ושימוש בכלים מתקדמים לפיצוח פרשיות מודיעיניות ותיקי חקירה מורכבים.

בשנת 2020 המשטרה העבירה לפרקליטות רשימה מעודכנת של כלים ויכולות הדורשים הטלת חיסיון אגב דיון בהנחיה משנת 2012, אך לא הביאה בפניה את ההנחיה משנת 2017.

החלטת רח"ט הסייבר משנת 2016 - להגביל את הגישה של היחידה המזמינה לתוצרי האזנה של תקשורת בין מחשבים שמקורם בכלים טכנולוגיים כדי למנוע חשיפה של שיטות ואמצעים מיוחדים - אינה עולה בקנה אחד עם תקנות האזנת סתר. זאת משום שהתקנות מחייבות לאפשר ליחידה המזמינה גישה לתוצרי ההאזנה ולמידע שהושג בהאזנה.

מומלץ כי משרד המשפטים האחראי על עבודת המטה בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים ובשיתוף המשטרה ישקלו את הצורך לעדכן את תקנות האזנת סתר כדי

לעגן תפיסה סדורה בדבר העיון של גורמי המשטרה (הפקה לעומת היחידה המזמינה) בתוצרי האזנת סתר ובמידע שהושג בהאזנה באמצעות כלים טכנולוגיים מיוחדים. מוצע כי במסגרת הסדרה זו יישקל האיזון בין הגבלת החשיפה לשיטות ולאמצעים הנובעים משימוש בכלים טכנולוגיים מיוחדים לבין הצורך בכך שהמידע הנדרש לגיבוש תמונה מודיעינית שלמה וסדורה בעניינו של יעד האזנה יהיה נגיש לגורמי החקירה והמודיעין.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא סבורה שהסדרת העיון בתוצרי האזנת סתר צריכה להתבצע בנהלים פנימיים של המשטרה. עוד היא סבורה כי ניתן להסתפק באיזון שביקש רח"ט הסייבר בשנת 2023 לקיים, ולפיו, מפקדי יחידות חוקרות רשאים להיכנס לחדרים רגישים ולהיחשף לתוצרי האזנת סתר שמקורם בכלים טכנולוגיים במשרדי החטיבה. כמו כן ישנם גורמי מודיעין אשר היו חשופים לתוצרים. עם זאת, היא הבהירה כי ההנחיות העוסקות בנושאים אלו, ובפרט הרשאות גישה למקום שבו נמצאים כלים טכנולוגיים, עדיין לא אושרו נכון לסוף שנת 2024.

מבקר המדינה מעיר בהתייחס לתשובת המשטרה כי בשים לב לכך שתקנות ההאזנה הקיימות מסדירות את העיון בתוצרי האזנה ושהחלטת רח"ט משנת 2016 סותרת את התקנות, נדרש שההסדרה הנורמטיבית הרלוונטית תיעשה בתקנות. עוד יוער כי ההחלטה נעשתה באופן חד צדדי בחטיבת הסייבר והיא פוגעת בניהול המודיעין בכללותו שעליו אחראית חטיבת המודיעין.

משכך מוצע כי לאחר עיגון המתודולוגיה לאיזון בין עיון בתוצרי האזנת סתר לבין מידורם בתקנות, המשטרה תעגן הליכי אכיפה ובקרה: ראשית, מערכת ההפקה המרכזית תפעל בהלימה למתודולוגיה זו ותתמשק עם המערכת המרכזית לניהול מודיעין במשטרה בהתאם לחזון "הרצף המודיעיני". שנית, תתבצע בקרה אקטיבית על טיב יישום הליכי האכיפה, והמשטרה תפעל לאיתור מקרים או ניסיונות לעקיפת הגבלת העיון.

יוצא אפוא כי המשטרה ביקשה להחיל על מידע שהושג בהאזנה שתי מגבלות עיקריות: (א) מגבלת מידור שקבעה חטיבת הסייבר בנוגע לגישה לתוצרי האזנת סתר של כלים טכנולוגיים מיוחדים ושלא הוסדרה בתקנות; (ב) מגבלת גישה של גורמים שאינם מהיחידה המזמינה, שיוכלו לקבל גישה לתוצרי האזנה למידע שהושג בהאזנה לצורך מילוי תפקידם בלבד, בהתאם לתקנות.

על אף המגבלות הללו, לפי הנחיות החטיבה, יש היקף נרחב של גורמים הרשאים לעיין בתוצרי האזנת הסתר ובמידע שהושג בהאזנה: היחידה המזמינה, המפעיל, המבצע והממונה הישיר על מבצע האזנה ומי שהמזמין הורה להעביר לו חומר האזנה. החל משנת 2017, לכל המוקדם שליחת תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים שמקורם בכלים טכנולוגיים מסוימים התבצעה באמצעות ייצוא²²¹ התוצרים ושליחתם לגורם המשטרתי הרלוונטי מחוץ לחטיבת הסייבר.

מבקר המדינה בחן כלים ומסמכים הנוגעים לכלים הטכנולוגיים לאיסוף תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים. להלן יוצגו ממצאי הבדיקה בנוגע לאפשרות העיון בתוצרי האזנת סתר:

²²¹ ייצוא - בחירה של תוצרים שניתן לעיין בהם בכלי הטכנולוגי, ושמירתם מחוץ לכלי על גבי מחשב ברשת הממוחשבת של המשטרה. שמירה של תוצרים מחוץ לכלי מאפשרת העתקה, העברה או עיון בתוצרים הללו ללא צורך בשימוש בכלי הטכנולוגי וללא כפיפות למגבלת הרשאות הקיימת בכלי.

(א) ניתן לעיין בתוצרי האזנת הסתר בחלק מכלי האיסוף עצמם. בחלק מהכלים אף מובנית בקרה חלקית על העיון בתוצרי ההאזנה: אם אחד הגורמים עיין בתוצר מסוים, אז נוסף סימון המעיד כי עיינו בתוצר ההאזנה, אך הסימון הוא בר שינוי. כלומר, תוצר האזנה שסומן כ"נקרא" ניתן לסימון מחדש כ"לא נקרא". ממצאים דומים אף נמצאו על ידי צוות מררי.

(ב) במרבית הכלים הטכנולוגיים תוצרי ההאזנה ניתנים לייצוא או נשמרים מראש בתיקייה מחוץ למערכת הממוחשבת של הכלי.

בשנת 2020 החליטה חטיבת הסייבר על ביזור יכולת הפקת תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים, כך שתתבצע בצס"ם המחוזיים ולא רק בצס"ם הארצי. לפי הנחיה פנימית של החטיבה מאותה שנה, כאשר במקום המושב של הצס"ם המחוזי האחראי להפקת התוצרים לא הייתה עמדה של כלי טכנולוגי, ניתן היה לייצא את כל תוצרי ההאזנה מהכלי הטכנולוגי כדי להעבירם לידי. אף על פי כן, הודגש כי הפקת התוצרים תתבצע בהתאם להוראות בדבר תוצרי האזנה שהפקתם אסורה.

משרד מבקר המדינה בחן 12 יעדי האזנה. מבדיקה זו עלה כי לגבי 7 (58%) מתוך 12 יעדי האזנה בוצע ייצוא של תוצרי האזנת הסתר מחוץ לכלי הטכנולוגי.

(ג) בכלים טכנולוגיים מסוימים שבהם קיים הליך ניהול הרשאות בכלי, מתן גישה לשימוש בתוצרי ההאזנה שנאספו באמצעות הכלי בנוגע ליעד האזנה מסוים משמעו גישה גורפת לכלל התוצרים ולא לתוצרי האזנה ספציפיים.

המשטרה מסרה כי ייצוא התוצרים לצס"ם המחוזי נועד לאפשר שימוש מושכל בתוצרים שמקורם בכלי הטכנולוגי בהתאם ליעוד הצס"ם. העברת התוצרים הספציפיים למפיק הרלוונטי המוסמך לטפל בהם מעידה על הקפדה בנוגע לרגישות המידע. ייצוא התוצרים מתועד במערכת לאחסון קבצים מאובטחים.

המשטרה קבעה בהנחיותיה כי העיון בתוצרי האזנת סתר מוגבל בהתאם למידור הכלים הטכנולוגיים. ואולם, נמצא כי לחטיבת הסייבר אין יכולת שליטה, פיקוח ובקרה על מידור העיון של גורמי המשטרה בתוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים אף אם מקורם בכלים טכנולוגיים מסווגים משלושה טעמים: (א) היעדר מערכת מרכזית לניהול הפקת כל תוצרי האזנת הסתר לתקשורת בין מחשבים המאפשרת ניהול של העיון בתוצרים ומעקב בנושא; (ב) האפשרות לייצא את תוצרי האזנת הסתר אל מחוץ לכלים הטכנולוגיים, שמירתם ברשת הכללית של המשטרה ופתיחת אפשרות העתקתם או העברתם ללא בקרה - המשטרה נהגה כך משנת 2017 לכל המוקדם, ובשנת 2020 אף הפיצה הנחיה לבצע את ייצוא התוצרים עבור צס"מים שלא החזיקו בכלי טכנולוגי מסוים; (ג) וניהול הרשאות נרחב לשימוש בחלק מהכלים הטכנולוגיים, שמשמעו אפשרות צפייה למשתמש ספציפי בכלל תוצרי האזנת הסתר שנאספו באמצעות הכלי. ליקוי זה הולך ומחמיר בשנים האחרונות, ככל שמספר הכלים הטכנולוגיים בשימוש המשטרה גדל, והיקף התוצרים הנאספים באמצעותם גדל באופן מעריכי.

על המשטרה להבטיח כי העיון בתוצרי האזנה, שהם החומר הגולמי, מוגבל לתוצרי ההאזנה הספציפיים שנדרש עיון בהם. עוד עליה לוודא כי כאשר גורמי המשטרה נדרשים לעיין בתוצרי האזנה לצורך מילוי תפקידם, ההרשאה לעיון בהם ניתנת לאחר וידוא כי עילת הבקשה לקבלת גישה לתוצרי ההאזנה הולמת את הגדרת תפקידם. מומלץ כי פעולה זו תתבצע על בסיס מתן הרשאות קונקרטיים במערכת ההפקה לבעלי התפקידים הללו באופן שהרשאתם ועצם צפייתם בתוצרים תירשם במערכת ללא אפשרות עריכת הרישום אודות העיון.

ג. דיגיטציה חלקית של פנקס האזנות הסתר

הכלי העיקרי לתיעוד פעולת ההפקה הוא פנקס האזנות סתר. לצידו מסמכים קונקרטיים המעידים על ביצוע פעולת ההפקה: יומן ההפקה שמלמד על הפקת המידע בפועל מכל תוצר האזנה ספציפי, פראפרזה על תוצר האזנה ספציפי, דוח תובנות המאגד תמונת מודיעין מורכבת, מסמך צי"ח²²² ליעד ההאזנה המכווין את פעולות האיסוף העתידיות וכיו"ב.

לפי נוהלי המשטרה, פנקס האזנות סתר יכול את המסמכים האלה: היתרי האזנת הסתר לרבות הבקשה ונימוקה, טופס הזמנת האזנת הסתר, מסמכי היערכות לביצוע האזנת סתר טופסי מעקב אחר העברת חומרי האזנת הסתר, טופסי זיהוי דוברים, מועדי מימוש האזנת הסתר, ניתוק או העלאה של עמדות, מסמכי העברת חומרים בין רשויות חוקרות, חומרים הנוגעים להסרת מגבלות וכיו"ב.

כאמור, בתקנות האזנות הסתר נקבע שפנקס האזנות הסתר ישמש האמצעי לתיעוד שרשרת הראיות²²³ של תוצרי ההאזנה - כלומר, רישום של כל העברה של תוצר האזנה למקום אחר, בציון המען, תאריך ההעברה, תאריך ההחזרה המשוערת ותאריך ההחזרה בפועל²²⁴. כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2004 עלה כי הרישום בפנקס האזנות סתר הוא חלקי, וכי המשטרה אינה רושמת את המקומות שאליהם מועבר חומר ההקלטה²²⁵.

לפי דוח צוות לבנת משיח משנת 2005, פנקס האזנות נועד לאפשר בקרה על מכלול הפעולות שנעשו בקשר להאזנת סתר מסוימת, לרבות על מימוש ההאזנה לפי המגבלות הקבועות בהיתר²²⁶. כמו כן, ניתן יהיה לעשות מעקב אחר הגורמים שניתנה להם גישה לחומר ולוודא כי רק למורשים ניתנה גישה²²⁷.

בשנת 2019 החליטה חטיבת הסייבר כי פנקסי האזנות הסתר ינוהלו באופן ממוחשב חלף ניהולם בקלסרים פיזיים. לפי ההחלטה, כלל המסמכים שתויקו בפנקס הידני ייסרקו למערכת לניהול צווים, ואילו מסמכים ומדיות שאינם ניתנים לסריקה יתויקו בקלסר אך ימולא לגביהם טופס המרכז את כלל התוצרים שאינם ניתנים לסריקה, כגון קובצי שמע ותמלילים חסויים המועברים להחלטת שופט. עוד הוחלט כי לשם כך יעודכן הנוהל המשטרתי הרלוונטי.

לנוכח תכלית פנקס האזנות הסתר, נדרש כי תהיה הלימה בין פנקס האזנות הסתר, יומן ההפקה, היקף תוצרי האזנת הסתר שנאספו ויתרת המסמכים שנאגדים אגב האזנת הסתר ופעילות המודיעין.

מבקר המדינה סקר את רישום המידע הנחוץ לצורך הכנת פנקס האזנות סתר בהתאם לתקנות, ואת מקום רישום המידע במערכות הממוחשבות של המשטרה.

222 צי"ח - ציון ידיעות חיוניות, מסמך המאגד את תמונת המודיעין העדכנית ומכווין את גורמי איסוף המודיעין לגבי הנתונים הנדרשים לאיסוף לצורך השלמת תמונת המודיעין. לאחר קביעת הצי"ח, נדרש להכין תוכנית פיצוח, שהיא תוכנית עבודה המציגה סדרי עדיפויות לביצוע פעולות, שימוש באמצעים ושיטות לפיצוח היעד, ועליה מתבססת תוכנית איסוף, שמגדירה את המשימות וקובעת באילו שיטות ואמצעים יתבצע איסוף הנתונים החסרים.

223 ראו לעניין חשיבות שרשרת הראיות להוכחת תקינות החקירה ולמתן אפשרות לנאשם להתגונן מפני האישומים כנגדו, בע"פ 987/02 מ"י נ' זבידה, עמ' 909 (פורסם במאגר ממוחשב, 10.5.04)

224 תקנה 6 לתקנות האזנת סתר, התשמ"ו-1986.

225 דוח מבקר המדינה משנת 2004, עמ' 320.

226 דוח לבנת משיח, עמ' 13.

227 דוח לבנת משיח, עמ' 13.

פנקס האזנות הסתר אמור לכלול מידע על הפעולות שבוצעו בנוגע לתוצרי ההאזנה ולאפשר בקרה שוטפת על פעולות אלו. על אף החלטת המשטרה משנת 2019 לעבור לניהול פנקס האזנות סתר דיגיטלי, המשטרה לא עדכנה את הנוהל בנושא. פנקס האזנות הסתר הדיגיטלי מנוהל במערכות ממוחשבות שונות במשטרה, וחלק מהפרטים הנדרשים להיות רשומים בו על פי דין²²⁸ מבוזרים במערכות ממוחשבות שונות. ביזור המידע במערכות ממוחשבות מקשה על איתורו ובנוגע לחלק מפרטי המידע לא ניתן לעיין בהם ללא הרשאה מתאימה, ובפרט לאחר העברת תוצרי ההאזנה לידי הצ"ס באמצעות המערכת לאחסון קבצים מאובטחים. כמו כן, בפועל חטיבת הסייבר עדיין מנהלת מסמכים שרלוונטיים לפנקס האזנות הסתר גם בתיק פיזי.

המשטרה מסרה בתגובתה כי היא סבורה שאין פסול בהמשך ניהול פנקס האזנות הסתר הפיזי, וכי הנוהל הקיים תקף לניהול פנקס האזנות גם באופן דיגיטלי והוא יעודכן בהמשך. עוד היא מסרה כי בנוגע להאזנות סתר לתקשורת בין מחשבים, המהוות כ-15% מסך ההאזנות, יש אתגרים הנוגעים לרישום מועד ביצוע ההאזנה ולרישום מקום החזקת חומר ההקלטה לסוגיו (בהתאם לכלי שבו נאספו תוצרי ההאזנה) הנובעים מהשימוש בכלים טכנולוגיים שונים. עם זאת, היא פועלת כדי לתת מענה להיבטים אלו במסגרת הפיתוח וההקמה של המערכת לניהול יומן מבצעים. בה יהיה תיעוד של מסמך ב' אשר יעיד על מועד ביצוע ההאזנה, ושם הכלי שבאמצעותו התבצעה ההאזנה, וכן יתבצע רישום של פרטים נוספים הנדרשים לניהול פנקס האזנות הסתר במערכת לניהול צווים.

כעולה מתשובת המשטרה, היא פועלת למציאת פתרונות לקשיים הנובעים מניהול תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים באמצעות פיתוח והקמה של מערכות ממוחשבות חדשות. לנוכח היכולת לייצא תוצרי ההאזנה מחוץ לכלים הטכנולוגיים שמביאה לאיבוד השליטה על העיון בתוצרים ומשפיעה על אפשרות רישום השמות של מי שהאזינו או עיינו בחומר הקלטה - מומלץ כי המשטרה תשלים 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.

²²⁸ רישום מטרת האזנה, רישום מועד ביצוע ההאזנה, רישום שם האדם לו האזינו, רישום מקום החזקת חומר ההקלטה לסוגיו, רישום השמות של מי שהאזינו לשיחה או עיינו בחומר ההקלטה, לפי סעיף 6(א) לתקנות האזנת סתר.

ד. הפקה ושימוש אסורים בתוצרי האזנת סתר

לפעולה האסורה של הפקה²²⁹ ושימוש²³⁰ בתוצרי האזנת סתר אסורים, שתי נפקויות עיקריות בניהול ההליך הפלילי: הראשונה, במקרה בו ההפקה והשימוש עלו לכדי שימוש ראייתי²³¹ - אפשרות פסילת ראייה שהוגשה בהליך הפלילי²³²; השנייה, העלאת טענה מקדמית כי ניהול ההליך הפלילי עומד בסתירה מהותית לעקרונות של צדק והגינות משפטית²³³.

השיקולים הנשקלים בהחלטה לפסול ראייה שהוגשה שלא כדין הם, בין היתר, אופייה וחומריתה של אי-החוקיות שהייתה כרוכה בהשגת הראייה, מידת ההשפעה של ההפרה על הראייה שהוגשה והעניין לציבור בנושא זה²³⁴. השיקולים הנשקלים אם להפסיק את ניהול ההליך הפלילי מטעמי הגנה מן הצדק הם, בין היתר, מידת הפגיעה ביכולתו של הנאשם להתגונן ומידת האשם הרובץ על הרשות שפגעה בהליך או בנאשם²³⁵.

לפעולת ההפקה והשימוש בתוצרי האזנת סתר אסורים ושהשימוש בהם אסור יש כמובן נפקות גם בעולם המשפט המנהלי:

לפי הנחיות המשטרה כבר משנת 2017, יש תוצרים האסורים לצפייה, קל וחומר להפקה. הנחיה נוספת משנת 2020 של החטיבה שעסקה בהפקת תוצרי האזנת סתר על ידי צ"ס ארצי, הוגדרו תוצרי האזנת סתר שהפקתם אסורה²³⁶.

משרד מבקר המדינה בחן כלי טכנולוגי מסוים וערך חיפוש במסמכים של המשטרה במסגרת זו נבחן עניינם של 22 יעדי האזנה, 19 מהם בנוגע להתקנה של כלי טכנולוגי על מכשיר קצה מסוים ו-10 מהם בנוגע להתקנה של כלי טכנולוגי על מכשיר קצה מסוג אחר. הטיפול ב-12 יעדי האזנה אף נבחן על גבי כלי טכנולוגי מסוים.

נמצא כי המשטרה השתמשה בכלי טכנולוגי מסוים המיועד לאיסוף תוצרי האזנת סתר ככלי תומך בהפקת תוצרים. הכלי אפשר, אגב אורחא ולנוכח אי-ניוונו הטכנולוגי על ידי המשטרה, הפקת תוצרים אסורים להפקה ושימוש בהם.

להלן הפירוט:

229 **הפקת תוצרי האזנה** - פעולות שמבצע מפק 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 המודיעיני שהיא תמצית של המידע הרלוונטי שעולה ממנו לשימוש של צרכן מסוים ותוך השמטה של מידע שחשיפתו לצרכן תסכן מקורות או מבצעים; ואיגום כמה מוצרי מודיעיני לכדי תמונת מודיעיני שמגובשת בדוח תובנות.

230 **שימוש בתוצרי האזנה** - פעולות שמבצע גורם משטרתי שאינו המפק המוסמך, כגון, מפעיל כלים טכנולוגיים או נציגי היחידה המזמינה. במסגרתן נוטלים תוצר האזנה גולמי, או מידע מודיעיני שמקורו בתוצר האזנה (ידיעה מודיעינית, מוצר מודיעיני, פרפרזה או דוח תובנות שמתבססים על תוצר האזנה), כלפיו מבצעים אחת או יותר מהפעולות הבאות: 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 התקנה, הגשת בקשות לביצוע פעולות חקירה נוספות גלויות או סמויות, או כל פעולה אחרת שעשויה להביא ליצירת מידע מודיעיני חדש או להוליד ראייה פלילית.

231 **שימוש ראייתי** - הגשת חומר כראייה בהליך פלילי בהתאם לפקודת הראיות והנחיות פרקליט המדינה, כדי לבסס עליו פסק דין. הגשת החומר נדרשת במישור הדיוני והמהותי לשם הוכחת עצם קיומו של החומר, העמדתו במבחן מהימנות בפני בית המשפט, וכהבאתו כראייה לאמיתות תוכנו. לעניין שימוש ראייתי בתוצר האזנת סתר יובהר, כי הוא עשוי להתקיים לאחר שנעשה שימוש בתוצרי האזנה על ידי גורם משטרתי ורק לאחר שהוחלט על הגשת כתב אישום בתיק חקירה. לפיכך, פעולה זו אינה יכולה להתבצע ביחס לפרשיות מודיעיניות.

לפי סעיף 56א לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971.

לפי סעיף 10(10) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

ע"פ סעיף 5121/98 טוראי רפאל יששכרוב נ' התובע הצבאי (4.5.06) (פורסם במאגר ממוחשב).

ע"פ 4855/02 מ"י נ' ד"ר איתמר בורוביץ, פ"ד נט(6) 776, (2005).

ראו לעניין זה בפרק התקנת כלים לצורכי האזנת סתר ואיסוף תוצרי האזנה.

לוח 15: הפקת תוצרים ושימוש אסור בהם

מספר מקרים בהם בוצעה הפעולה	המצב המשפטי	סוג הפעולה
7	מעיד על כוונה להפיק תוצר אסור	ייצוא תוצרים שהפקתם אסורה מתוך כלי טכנולוגי
237 ⁹	מעיד על כוונה להפיק תוצר אסור	עיון בתוצרים שהפקתם אסורה
8	הפקה אסורה	הפקה של תוצרים שהפקתם אסורה
10	שימוש אסור	שימוש בתוצרים שהפקתם אסורה ²³⁸
239 ³	שימוש אסור	שימוש בתוצרים שהפקתם אסורה לצורכי התקנה של כלים טכנולוגיים

על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) ייצוא תוצרי האזנה שהפקתם אסורה מתוך כלי טכנולוגי

משרד מבקר המדינה איתר שבעה מקרים שבהם בוצע ייצוא תוצרים שהפקתם אסורה מהכלי הטכנולוגי לרשתות המחשוב של המשטרה (מתוך 12 יעדי האזנה שנבדקו). התוצרים שיוצאו הם תוצרים שנאספו ממידע אגור במכשיר הקצה (חיפוש סמוי) ותוצרים שנאספו לפי סעיף 10א לחוק ומטרתם הבטחת ההתקנה ואבטחת הכלי, ואין הם מיועדים להפקה בידי מפיקים.

המשטרה מסרה כי ככלל, הייצוא נועד להעברת התוצרים מהעמדה למפיק זאת לנוכח מגבלות טכנולוגיות של פריסת עמדות הקצה בצ"ס. כמו כן, המשטרה סברה שיש להבחין בין תוצרים שהפקתם אסורה לפי נוהלי המשטרה לבין תוצרים שניתן לקבל אותם לפי סעיף 10א לחוק האזנת סתר המיועד לעבודת מפעילי הכלים הטכנולוגיים. זאת, משום שבשעתו נדרשו המפיקים לסייע לאתר אפשרות של חשיפת הכלי באמצעות הצלבת תוצרי האזנת הסתר למידע שהתקבל מכוח סעיף 10א.

מבקר המדינה מדגיש כי ייצוא תוצרים שהפקתם אסורה, בין אם איסופם התבצע מכוח סעיף 10א לחוק האזנת סתר ובין אם איסופם התבצע שלא בהלימה להוראות הדין, אל מחוץ לכלי הטכנולוגי פוגע פגיעה משמעותית בחזקת תקינות הניהול של תוצרי האזנת הסתר על ידי המשטרה. זאת, משום שייצוא התוצרים עבור המפיק נעשה בדרך כלל לצורך הפקת התוצרים. ייצוא תוצרי האזנה עלול לחשוף את המשטרה לטענות בדבר הגנה מן הצדק לנוכח היעדר רישום של ההצדקה לפעולת הייצוא וחוסר היכולת לפקח באופן מקיף ומלא על כל פעולה נוספת המבוצעת בנוגע לתוצרים אלו - הפקתם או שימוש בהם.

המשטרה מסרה כי במסגרת הניוונים שבוצעו בכלי לאחר דו"ח צוות מררי, ולאור העובדה שקיימות עמדות מבוזרות במערך הפרוס, הוחלט שלא לאפשר את פעולת הייצוא במערכת החדשה.

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

238 שימוש שמתבצע על ידי גורמים שאינם מפיק מוסמך, כגון מפעילי כלים והיחידות המזמינות במשטרה.

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

(2) עיון בתוצרים אסורים באמצעות הכלי הטכנולוגי

משרד מבקר המדינה איתר תשעה מקרים שבהם גורמי משטרה עיינו בתוצרים אסורים באמצעות כלי טכנולוגי (מתוך 12 יעדי ההאזנה שנבדקו).

המשטרה מסרה כי בממשק המשתמש של כלי טכנולוגי מסוים, ניתן היה לסמן תוצר כינקרא' אם הוא היה ראשון ברשימת התוצרים, וכי מדובר בשינוי אוטומטי של סטטוס תוצר ההאזנה המופיע כברירת מחדל במערכת. לעמדתה הדבר אינו מעיד בהכרח על עיון בפועל של המפיק בתוצרי האזנת הסתר.

במסגרת בחינת יעדי ההאזנה, מצא משרד מבקר המדינה שסימון תוצרי האזנה כתוצרים שינקראו' אינו תוצאה של השינוי האוטומטי בסטטוס תוצר ההאזנה המופיע כברירת מחדל במערכת בלבד; אותו מקרים שבהם תוצרי האזנה מאותו סוג התקבלו לתוך הכלי הטכנולוגי באותו הזמן, ויותר משניים מהם סומנו כינקראו'. כך שאין מדובר בסימון הנובע ממיקום התוצר כראשון מתוך רשימת התוצרים בתצוגה. כמו כן, אותו מקרים של עיון קונקרטי בתוצרים אסורים ושימוש בהם לאחר מכן. לפיכך, ההסבר של המשטרה אינו סותר את ממצאי הביקורת.

יוצא אפוא כי בבדיקת מבקר המדינה נמצאו מקרים המלמדים שהעיון לאו דווקא היה ספורדי וכי סימון תוצרי האזנה כ'נקראו' לא נבע רק ממגבלות שמקורן בכלי הטכנולוגי, כגון סימון אוטומטי של עיון.

עיון בתוצרים שהפקתם אסורה פוגע בזכויות יעדי ההאזנה לפרטיות ועלול להעיד על פעולה מכוונת. בהיעדר תיעוד מספק במערכות המשטרה, מבקר המדינה מצא כי קשה להעריך את נפקות הפגיעה שמקורה בעיון בתוצרי האזנה אסורים.

(3) הפקה של תוצרים אסורים ושימוש בהם

במסגרת בחינת יעדי ההאזנה, בחן משרד מבקר המדינה מסמכים של המשטרה המפנים לתוצרי האזנת סתר שמקורם בכלים טכנולוגיים ומסמכים המלמדים על הפקת תוצרי האזנת סתר אסורים על ידי מפיקים ועל שימוש של מפעילים או יחידות חקירה במשטרה בתוצרי האזנת סתר אסורים.

משרד מבקר המדינה איתר 10 מקרים בהם מפיקים, מפעילים של כלים טכנולוגיים ויחידות חוקרות הפיקו תוצרים אסורים או השתמשו בהם בשש פרשיות ותיקי חקירה. אחד מהמקרים אף הביא למשיכת ראיות בהליך פלילי מתנהל.

יצוין כי פרקליטות המדינה איתרה מקרה אחד שבו נעשה שימוש במתווה ההתקנה בדרך ביצוע שאינה הולמת את הוראות הדין. באותו מקרה נעשה חיפוש במידע אגור על גבי מכשיר ונעשה שימוש בתוצרים אסורים גם לצורך ביצוע מתווה התקנה זה. ההתקנה הביאה להשגת ראיות אסורות ממכשיר הקצה. ראיות אלו נכללו בכתב האישום עם הגשתו אך נמשכו מהתיק עקב אופן השגתן.

המשטרה מסרה בתשובתה התייחסות למקרים הספציפיים שהועלו לפניה על ידי מבקר המדינה. בתשובתה ביקשה המשטרה להדגיש כי למעט במקרה אחד, לא בוצעו פעולות חקירה על בסיס תוצרי האזנת סתר אסורים. בחלק מהמקרים טענה המשטרה כי התוצרים התקבלו כדין, ובחלק מהמקרים אף טענה כי לא איתרה אינדיקציות לשימוש בתוצרים הללו. עוד היא ציינה כי במקרה אחד, שבו היה שימוש ראיתי החלטה על משיכת הראיות הייתה של הפרקליטות בשל עמדת צוות מררי בנושא.

מבקר המדינה בחן את טענות המשטרה בנוגע לכל המקרים הספציפיים, ומצא כי בניגוד לעמדת המשטרה אכן נעשה שימוש והפקה בתוצרים אסורים. בין הממצאים המבססים מסקנה זו - תיעוד המעיד על עיון בתוצרים האלו ורישום המידע העולה מהם על גבי מסמכים שבשימוש שגרתי של המפעילים הטכנולוגיים, גורמי ההפקה והיחידות החוקרות, כגון תרשומות מבצעיות או מסמכים מודיעיניים. באשר למקרה בו היה שימוש ראייתי בתוצרים אסורים, משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי משיכת הראיות על ידי הפרקליטות במקרה זה מדברת בפני עצמה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו הנוספת מפברואר 2025 כי בבדיקתו את המקרים נמצא כי למעט ההליך הפלילי בו הפרקליטות משכה ראיות ביוני 2023, הם לא מצאו כל מקרה נוסף שבו נעשה שימוש ראייתי, עקיף או נגזר, בתוצר שאיסופו חורג מהוראות הדין. עם זאת, בבדיקתם עלה כי במספר מקרים אכן הופקו תוצרים מסוג זה, אך לא נעשה בהם שימוש ראייתי לאחר הפקתם.

פעולות ההפקה והשימוש שעשתה המשטרה באמצעות תוצרי האזנת סתר אסורים פוגעות פגיעה משמעותית בזכויות יעדי ההאזנה. מבקר המדינה מדגיש כי ההפקה בידי מפיקי המשטרה או השימוש בידי מפעילים טכנולוגיים ויחידות חקירה של תוצרי האזנת סתר אסורים אף אם נעשו רק במישור המודיעיני הן פעולות אסורות. לפיכך, המשטרה חושפת את עצמה לטענות בדבר הגנה מן הצדק ופסלות ראיות אם ינוהלו הליכים פליליים בעניינן.

(4) התקנת כלי טכנולוגי על מכשיר קצה המתבססת על תוצרי האזנת סתר אסורים

נוסף על המקרה שבו הפרקליטות משכה ראיות שהוגשו בהליך הפלילי איתר משרד מבקר המדינה שני מקרים שבהם מפעילים טכנולוגיים מטעם המשטרה השתמשו בתוצרי האזנה אסורים שנאספו ממכשיר קצה אחד לצורך ביצוע התקנה של מכשיר קצה אחר. זאת, בהתאם לתרשומת פנימית מבצעית שהכינו גורמי המשטרה העוסקת בשימוש אקטיבי בתוצרים אלו לצורך ביצוע ההתקנה.

פעולת התקנה של כלי טכנולוגי המבוצעת על בסיס תוצר שאיסופו אסור מקעקעת את החוקיות של הפעולה ושל כל תוצר שנאסף באמצעותה. השפעותיה של ההתקנה האסורה עשויות להיות רחבות והרסניות בכל הנוגע לפסילת ראיות פליליות, למניעת שימוש בתוצרי מודיעין ולקיומו של מחדל חקירה העומד בלב פרשייה מודיעינית או תיק חקירה.

מתוך 12 יעדי האזנה שמשרד מבקר המדינה בדק את השימוש בתוצרי האזנת סתר שנאספו לגביהם באמצעות כלי מסוים, בנוגע ל-11 יעדי האזנה המשטרה ביצעה לכל הפחות פעולה אחת אסורה - ייצוא, עיון, הפקה בפועל, שימוש בתוצרי האזנה או ביצוע התקנה בעזרת תוצרי האזנה אלו. כמו כן נבחנו עוד 7 יעדים נוספים שבהם, לפי מסמכים שהחזיקה המשטרה, עלה חשש שנעשו פעולות של הפקת תוצרי האזנה שאיסופם אסור או שימוש בהם לפי מסמכים שהחזיקה המשטרה. מהם, אותרו שלושה 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; בנוגע ל-5 יעדים לא אותרו אינדיקציות לביצוע הפקה ושימוש אסור.

לאחר פרסום "פרשת פגסוס" נעשתה הבחנה בשיח הציבורי לרבות הדיון שהתקיים במסגרת עבודת צוות מררי, בין פעולות אסורות בשלבי ההתקנה והאיסוף של תוצרי האזנת סתר לבין השימוש הלכה למעשה בתוצרים אסורים במסגרת ניהול תיקי חקירה פליליים.

משרד המשפטים מסר כי כבר בדוח צוות מררי הודגש כי עצם האיסוף של מידע אסור הצביע על פגיעה בזכות פרטיות, וכי בדיעבד לא ניתן היה להסתפק בגידור יכולות הכלים הטכנולוגיים באמצעות נהלים כפי שביצעה המשטרה.

המשטרה מסרה כי לעמדתה בדו"ח צוות מררי לא נעשה שימוש בטרמינולוגיה של פעולות לא חוקיות, אלא רק ב"חריגות ביכולות הטכנולוגיות" לקבלת תוצרים מסוימים שאינם מותרים לפי חוק האזנת סתר.

מבקר המדינה מדגיש כי החומרה הגלומה בשימוש אסור בכלים טכנולוגיים אינה נמדדת רק על בסיס פוטנציאל היכולת של הכלים הטכנולוגיים לחרוג מסמכויות המשטרה על פי חוק, אלא גם בנוגע לעצם השימוש שנעשה בפועל על ידי המשטרה בכלים הטכנולוגיים ובמידע שנאסף באמצעותם. לכן, חומרת פעולות ההתקנה והאיסוף האסורות, אינה פוחתת משום שתוצרים אלו לא הופקו או לא נעשה בהם שימוש ראייתי. יתרה מכך, משרד מבקר המדינה איתר מקרים בהם נעשו פעולות של הפקת תוצרים אסורים או שימוש בהם החומרה גדולה יותר.

מבקר המדינה מעיר למשטרה ולייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים כי גופי אכיפת החוק מחויבים לפעול כדין בכל הפעולות שהם מקיימים בכל שלבי אכיפת החוק (ניהול הפרשייה המודיעינית, שלבי החקירה ואיסוף הראיות, וכן הגשת כתב אישום). אין זה ראוי שגופי אכיפת החוק יישענו, בבואם להתייחס למקרים בהם נמצאו פעולות אסורות, על טענות שמצמצמות את השלכות האיסור למקרים בהם נעשה בתוצרים אסורים שימוש ראייתי. התייחסות זו משקפת גישה הנמנעת מלנקוט עמדה ברורה ונוקבת לפיה אין מקום לביצוע הפקה ושימוש בתוצרים אסורים. מן הראוי שגופי אכיפת החוק יתייחסו בחומרה לפעולות שביצעה המשטרה אף אם לא הוגשו כתבי אישום ולא התקיים הליך פלילי בעניינם.

עוד מסרה המשטרה כי משנת 2014 היא גיבשה הנחיות עבודה בנוגע להפקת התוצר הסיגינטי מהמערכות הטכנולוגיות השונות. במעלה הדרך, בנוגע להפעלת כלים טקטיים, כתבו שוטרים ממחלקת טכנולוגיות מספר מצומצם של מסמכי עבודה פנימיים אך אלו לא אושרו בידי גורמי פיקוד החטיבה. בשל כך נמצא פער מסוים בין הנחיות העבודה למפיק, שאושרו במתווה אישורים סדור על ידי פיקוד החטיבה, לבין מסמך העבודה של הגורמים הטכנו-מבצעיים.

מבקר המדינה מעיר למשטרה כי האחריות להנחיה המקצועית של שוטרי החטיבה, פיקוח על תקינות עבודתם, ולבקרה על מימוש סמכויותיהם כדין מוטלת בראש ובראשונה על מפקדיהם הישירים, על חטיבת הסייבר האחראית על ההכוונה המקצועית של אנשיה, על הייעוץ המשפטי של החטיבה והמשטרה ובפרט על ראש החטיבה. נציגי משרד מבקר המדינה נפגשו עם מספר רב של שוטרים במהלך הביקורת, 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.

פעולות ההפקה של תוצרי האזנה אסורים והשימוש בהם מערערות את יסודות חזקת תקינות המינהל שעליהן מבססת המשטרה את פעילותה בתחום זה. הן עשויות להביא לריבוי הליכי גילוי ראיה, לסיכון חשיפה של כלים ואמצעים, להיפוך נטל הראיה בנוגע לתקינות הגשת ראיות בתיקים שבהם התבצעו האזנות סתר ולחזרה מכתבי אישום. גדולה מזו, פעולות ההפקה של תוצרי האזנה אסורים והשימוש בהם פוגעות פגיעה אנושה באמון הציבור במשטרה, וכפועל יוצא מכך - ביכולתה למצות את משאביה הגלויים והחסויים בלחימה בפשיעה. על המשטרה להקפיד שלא יעשו כל פעולות להפקת תוצרי האזנה אסורים ושימוש בהם.

המשטרה מסרה כי בעקבות דוח צוות מררי היא עומלת על הטיפול בתחום ההפקה בכמה נדבכים משלימים: כתיבת הנחיות עבודה לגורמי ההפקה, לכלים הטכנולוגיים ולמפעילים,

וכן ביצוע התאמות טכנולוגיות לכלים ולמערכות. זאת כדי למנוע את האפשרות שגורמי המשטרה יקבלו לידיהם מידע שאיסופו לא הותר בחוק, ושהמפעילים יוכלו לבצע פעולות שאינן בסמכותם על פי דין.



המשטרה עוסקת בהפקת תוצרי האזנת סתר זה שנים רבות וזה יותר מעשור בהפקת תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים. אולם הביקורת העלתה כי המשטרה לא פעלה כדי להביא להסדרת סמכותה להפיק תוצרי האזנת סתר לצורכי מודיעין בחקיקה ראשית, לא עדכנה הנחיות הנוגעות להפקת תוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים ולא הגבילה גישה לחומרי הקלטה ומידע שהושג בהאזנה אסורה. נוסף על כך, בחלק המקרים המשטרה ביצעה פעולות ההפקה ושימוש בתוצרים אסורים ובאופן בלתי סדור.

פערים ביכולת האיתור של פעולות הפקה אסורות נובעים מליקויים יסודיים וקריטיים בניהול הליך ההפקה, ובפרט לנוכח העובדה שהמשטרה ביצעה פעולות מורכבות להפקת היקף אדיר של תוצרי האזנה ללא מערכת הפקה מרכזית ותוך ביזור פנקס האזנות הסתר. יוצא אפוא כי לחטיבת הסייבר אין יכולת שליטה, פיקוח ובקרה על העיון בתוצרי האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים.

מומלץ כי המשטרה תבצע שינוי מקיף ומשמעותי בתהליך הפקת תוצרי האזנת הסתר, ובכלל זה איגום תוצרי האזנת הסתר והפקתם במערכת הפקה מרכזית. עוד מומלץ כי המשטרה תפעל לכך שמערכת הפקה מרכזית תאפשר אכיפה אקטיבית של הפעולות המותרות והאסורות, תנהל את ההרשאות להפקת תוצרי האזנת הסתר ולעיון בהם ותשמש בסיס איתן לאיגוד כל החומר הנדרש בתיק החקירה הגלוי והחסוי.

מוצע כי בעת העברת תיקי חקירה לידי הפרקליטות לצורך קבלת החלטות שבתחום סמכותה, הפרקליטות תעיין ביומני ההפקה באופן דיגיטלי כדי שתוכל לקיים בקרה סדורה ומלאה על עריכת יומני ההפקה, ובפרט בנוגע לתוצרי האזנה של תקשורת בין מחשבים, כחלק בלתי נפרד מאחריותה לניהול הליך הפלילי.

עוד מומלץ כי משרד המשפטים האחראי על עבודת המטה יפעל בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים להסדרת החקיקה הנדרשת בתחום הפקת תוצרי האזנת הסתר.

2.5 ביעור חומרי האזנת סתר

ביעור תוצרי האזנות סתר נועד להבטיח את הגנת פרטיותם של יעדי האזנה ומואזנים אחרים שדבריהם הוקלטו ואשר החקירה בעניינם הסתיימה בגניזת התיק, ולחלופין שההליך המשפטי בעניינם הסתיים או שאין בדברים שהוקלטו משום סיוע למניעת עבירות.

סעיף 9 לחוק האזנת סתר קובע כי ראש הממשלה - בהסכמת שר המשפטים - יקבע כללים לגבי ביעור תוצרי האזנות סתר. החוק קובע כי תוצר האזנת סתר שאינו דרוש למניעת עבירות או לגילוי עבריינים יימחק או יבוער על פי הוראה בכתב של קצין משטרה מוסמך. עוד קובע החוק כי תוצר האזנת סתר שהוא חומר חקירה לא יימחק אלא לאחר תום ההליכים המשפטיים בעניינו ובתנאי שהתובע נתן מראש אישור בכתב למחיקתו. תקנה 7(א) לתקנות האזנת סתר קובעת כי על כל מחזיק בתוצר האזנת סתר למחוק אותו בתוך עשרה ימים מרגע קבלת ההוראה על מחיקתו²⁴⁰.

תקנה 7(ב) לתקנות האזנת סתר קובעת כי אם חומר ההקלטה שיש למחוק שמור על גבי דיסק אופטי המכיל חומרים נוספים, יש למנוע את הגישה לחומר ההקלטה באמצעות תוכנה, כל עוד לא ניתן למחוק את כל החומר שעל הדיסק בדרך אחרת.

ב-5.10.14 התקיימה במשרד המשפטים ישיבה בהשתתפות יועמ"ש מחלקת הסייבר וגורמים מהפרקליטות ומהייעוץ המשפטי לממשלה בנושא ביעור תוצרי האזנת סתר, ובה סוכמו מועדי הביעור של תוצרי האזנות סתר בהתאם לסטטוס החקירה או ההליך המשפטי ולחומרת העבירות. בעקבות הישיבה עודכנו בנוהל המשטרתי כללי הביעור של חומרי האזנת סתר, אופן ביצוע הביעור בפועל וחובות הדיווח, התייעוד, הפיקוח והבקרה בעניין זה.

על פי הנוהל, על כל ראש מחלק הפקה או ראש צ"ס מחוזי למנות "רפרנט ביעור" מטעמו, שתפקידו לרכז אחת לשנה את רשימת תוצרי האזנות הסתר המיועדים לביעור. ראש מחלק הפקה או ראש צ"ס מציג לפני קצין משטרה מוסמך את הרשימה האמורה. לאחר שקצין המשטרה המוסמך בוחן את הרשימה הוא מעביר הוראת ביעור ליחידות המשטרה אשר צריכה להיות מיושמת בתוך עשרה ימים מיום קבלתה.

עוד נקבע בנוהל כי לא יבוער תוצר האזנת סתר בתיק חקירה פתוח או בתיק חקירה שנסגר בעילה של עברייני לא נודע או בתיק שבו הנאשם זוכה. בנוהל נקבעו מועדי ביעור כדלהלן:

- בתיק חקירה שנסגר - בתום שנתיים ממועד סגירת התיק.
- בפרשייה מודיעינית שבה לא נפתחה חקירה גלויה - בחלוף שלוש שנים מתום ההאזנה.
- בתיק פרשייה מודיעינית שנסגר - בתום חמש שנים מסגירת התיק.
- בתיק שבו הוגש כתב אישום - בחלוף חמש שנים מיום שפסק הדין הפך לחלוט²⁴¹.
- בתיק שעניינו פשע חמור²⁴² - בחלוף עשר שנים מיום שפסק הדין הפך לחלוט או ממועד סגירת תיק החקירה או מתום ההאזנה לפרשייה מודיעינית.

במחצית השנייה של שנת 2014 עשה המבקר הפנימי של המשרד לביטחון לאומי בקרה בחטיבת הסייבר בתחום האזנות סתר. במסגרת הבקרה נמצא, בין היתר, כי במערך ההפקה של המשטרה לא מתבצע הליך סדור של ביעור חומרי האזנת סתר ומחיקתם. בעקבות ממצאי הבקרה נדרשה המשטרה ליישם את הנחיות החוק והנוהל בנושא ולבצע מעקב עיתי אחר הליך הביעור והמחיקה האמור.

לנוכח ממצאי הבקרה מיפו יחידות הסייבר חומרי האזנות סתר ישנים משנות השמונים והתשעים של המאה העשרים, שנשמרו בסלילי הקלטה ואוחסנו בארגזים. במהלך המיפוי התברר כי ביעור חומרי האזנות סתר משנת 2000 ואילך בעייתי כיוון שהם קוטלגו על פי תאריכים ולא על פי פרשיות, והמידע שנשמר במדיה אחת כלל לעיתים כמה פרשיות. עקב כך, בסוף הליך המיפוי, בשנת 2016 בוערו סלילי הקלטה עד שנת 2000 בלבד.

בבקורות שבוצעו בחטיבת הסייבר בשנים 2016 - 2019 צוין כי "הנושא לא מטופל כנדרש, קיים פער של שנים בטיפול בנושא", וכי "לא בוצע מיפוי של חומרי האזנה המיועדים לביעור ובפועל לא בוצע ביעור". משנת 2019 ועד מועד סיום הביקורת לא בוצעה בקרה בנושא²⁴³.

ב-24.1.22 הנחתה חטיבת הסייבר את כל ראשי מחלק הפקה או צ"ס מחוזי להעביר לידיה את שמות הרפרנטים לתחום הביעור ואת סטטוס הביעור לשנת 2021 של תוצרי האזנות הסתר ששמורים ביחידותיהם. לאחר כשנה, ב-13.2.23, הורתה החטיבה לכל מחלק הפקה או צ"ס למסור לה עד 19.2.23 עדכון בדבר כלל תוצרי האזנת הסתר שיש לבער. כמו כן היא ציינה כי ב-1.3.23 עתידה להתבצע בקרה בנושא תהליך עבודת הביעור.

²⁴¹ פסק דין הופך לחלוט בתום 45 ימים ממתן פסק הדין וכל עוד לא הוגש ערעור או לאחר קבלת פסק דין בערעור. בעבירה שעונשה עשר שנות מאסר או יותר.

²⁴² במרץ 2023 פנה נציג יועמ"ש המשטרה ללשכה המשפטית בחטיבת הסייבר והתריע כי זה כמה חודשים מתבקשים הקצינים האחראים לדאוג לביעור חומרי האזנת סתר ולקבוע תאריך יעד לביצוע תוך קביעת לוחות זמנים לביצוע. כמו כן החטיבה התבקשה ללוות את נושא הביעור בביצוע בקרה בנושא.

241

242

243

בתשובתה כתבה המשטרה כי ביעור חומרי האזנות סתר הוא תהליך מורכב, הכולל סוגי אישורים שונים במשטרה ומחוצה לה, שאינו יכול לקבל ביטוי רק בתוצאתו הסופית. תהליך הביעור מתחיל במיון התוצרים וסופו בפעולת ביעור או בהחלטה שלא לבער את תוצרי ההאזנה כדוגמת חומרים שנאספו בחקירה של תיקי רצח לא מפוענחים. עוד כתבה המשטרה כי לעיתים ההחלטה שלא לבער את חומרי ההאזנה נובעת מהצורך לשמור על תוצרי ההאזנה לצורכי חקירה בעתיד, ולעיתים הפרקליטות מחליטה שלא לאשר ביעור חומרי האזנה.

השימוש בכלים טכנולוגיים הביא לאיסוף תוצרים בהיקף עצום ומאלפי יעדי האזנה. מדובר בהיקף מידע המוערך בכ-50 טרה-בייט²⁴⁴. 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, ואולם נמצא כי המשטרה לא ביערה חומרי האזנת סתר שנצברו במערכתיה הממוחשבות במשך שנים ארוכות.

עוד נמצא כי שלא בהתאם לדרישות נהליה, היא כלל לא מיפתה את חומרי ההאזנה שהיה עליה לבחון 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 בחלק ממחוזות המשטרה (דרום, חוף ומרכז) ויחידותיה (כגון להב 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 פלילי.

על המשטרה לפעול לביעור כלל חומרי האזנת הסתר השמורים במערכותיה בהתאם לדרישות החוק ולנהלים המפורטים שקבעה בנושא. מומלץ כי המשטרה תסכם תכנית להשלמת הפעולות שיבטיחו בסופן ביעור של חומרי האזנת סתר, לרבות לוח זמנים מחייב ובקרה עיתית על יישום התוכנית.

המשטרה כתבה בתשובתה כי היא מכירה בצורך לבער חומרי האזנת סתר שעומדים בקריטריונים לביעור, עם זאת מדובר בהליך מורכב שנמצא בתהליך טיוב כדי להבטיח ביעור של חומרי האזנת סתר שאין בהם צורך. עוד היא כתבה כי מטה החטיבה מקדם את הנושא במגוון אופנים, והוא נמצא בהליך מיפוי עמדות לביעור. עם קליטת מערכות האזנת סתר חדשות במשטרה מושקעות תשומות רבות לצורך קידום הליכי הביעור של תוצרי האזנות סתר כך שיתאימו לנהלים ולדרישת החוק.



מסקירת תהליכי העבודה בתחום האזנות הסתר במשטרה עולים פערים תפקודיים משמעותיים ויסודיים בעבודת המשטרה. פערים אלו הביאו לביצוע פעולות חמורות ופוגעניות בתחומי הגשת בקשות, התקנות כלים טכנולוגיים על מכשירי קצה, איסוף תוצרי האזנת סתר, הפקת התוצרים והשימוש בהם, וביעור התוצרים. ניתוח תהליכי העבודה בתחום האזנות הסתר במשטרה העלה כי חלק מהפעולות שהתבצעו בשלבים שונים של התהליך הן פעולות אסורות. ביסודם של

²⁴⁴ בייט הוא יחידת מידה של זיכרון מחשב; טרה-בייט שווה בערך ל-10 בחזקת 12 (10 ואחריו 12 אפסים) יחידות בייט.

הפערים שהובילו לתוצאה זו עומדים פערים משמעותיים בתחום האסדרה ופרקטיקות שיושמו במציאות של אסדרה לקויה. להלן הפרטים:

א. החקיקה בתחום האזנות סתר אינה מסדירה את סמכויות המשטרה בעידן הטכנולוגי הנוכחי אף על פי שאלו נחוצות לה באופן קריטי כדי למלא את תפקידה.

ב. לאורך השנים נעשתה על ידי המשטרה ומשרד המשפטים הסדרה משפטית חלקית, הנשענת על תשתית חקיקתית רעועה ושאינה סוקרת את מכלול הכלים הטכנולוגיים והפעולות שאותן מבקשת המשטרה לבצע בתחום האזנות הסתר.

ג. נוצרו מנגנונים עוקפים לתהליך התקין של הוצאת בקשות להאזנת סתר, 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.

ד. קיים מחסור בנהלים ובהנחיות שיתוו את המותר והאסור לביצוע בהליכי הגשת הבקשות, ההתקנה של כלים טכנולוגיים והאזנה לתקשורת בין מחשבים המתבצעת באופן ידני, האיסוף וההפקה.

ה. קיימים פערים במילוי בקשות, בתיעוד פעולות המבוצעות על ידי המשטרה ובניהול ובאיגום של המידע על אודות פעילותה המונעים 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, 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 האסורות בכל מצב: במקרים שבהם ההתקנה האסורה לא צלחה; במקרים שבהם ההתקנה האסורה לא הניבה איסוף תוצר אסור; ובמקרים שבהם בוצעו הפקה או שימוש בתוצרים אסורים 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 שאמורים לעמוד למשטרה: אם אין עיגון של הפעולה בהוראה מחייבת, אין נורמה בסיסית, ברורה, וודאית ומוסכמת המפרטת מהי הפעולה התקינה שאותה המשטרה מוסמכת לבצע.

שורת הפערים הקריטיים בתחום האזנות הסתר מחייבים את המשטרה ומשרד 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.

3. שימוש בנתוני תקשורת

3.1 מבוא

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

חוק נתוני תקשורת מסמיך את בית המשפט להתיר למשטרה לקבל לידיה, בהתאם לבקשתה, נתוני תקשורת ממאגר מידע של חברות תקשורת באמצעות צו שיפוטי, אם שוכנע שהדבר נדרש לאחת המטרות המפורטות בחוק בעבירת עוון או פשע, ובלבד שאין בקבלת נתוני התקשורת כדי לפגוע, במידה העולה על הנדרש, בפרטיותו של אדם. נוסף על כך, במקרים שאינם סובלים דיחוי וכאשר אין בידי המשטרה שהות מספקת לפנות לבית המשפט לצורך הוצאת צו משפטי, קצין מוסמך²⁴⁵ רשאי לתת היתר מינהלי לקבלת נתוני תקשורת מחברות תקשורת שתוקפו עד 24 שעות²⁴⁶ אם שוכנע כי הדבר נדרש לשם מניעת עבירה מסוג פשע או גילוי מבצעה או לשם הצלת חיי אדם. בכל בקשה לצו או להיתר מינהלי המשטרה מנמקת את בקשתה על בסיס חשד קונקרטי לביצוע עבירות פליליות או לשם הצלת חיי אדם.

א. חוק נתוני תקשורת: מטרתו של חוק נתוני תקשורת, כפי שהוצגה בדברי ההסבר לחוק²⁴⁷, היא קביעת הסדר משפטי כולל אשר יבטא את האיזון הראוי בין הצורך של המשטרה לקבל לידיה נתוני תקשורת וכן מידע מחברות התקשורת לצורך מילוי תפקידיה השונים, לבין הצורך להימנע מפגיעה בפרטיותם של אנשים במידה העולה על הנדרש.

המשטרה נדרשת לאמץ במהירות רבה כלים ושיטות מתקדמים כדי להילחם בפשיעה ולעמוד במשימותיה וכדי לא להיוותר מאחור בקרב הטכנולוגי נגד גורמים עברייניים²⁴⁸. עם זאת, בסמכויות המוקנות למשטרה בחוק נתוני תקשורת גלום פוטנציאל רב לפגיעה בפרטיות, ולכן נדרשות רשויות האכיפה להשתמש כראוי בסמכויות שהוקנו להן תוך הפעלת שיקול דעת זהיר והקפדה יתרה על כך שהשימוש בסמכויות ייעשה רק בהיקף ובמידה המתחייבים. לפיכך, במסגרת בקשתה של המשטרה מבית המשפט לאשר לה לקבל לידיה נתוני תקשורת, עליה להצביע לכל הפחות על תחילתה של תשתית ראייתית לכאורית לפעולה משטרתית לצורך גילוי עבירות או עבריינים קונקרטיים ולא לצורכי איסוף מודיעין כללי בנוגע לעבירות או עבריינים²⁴⁹.

חוק נתוני תקשורת מאפשר למשטרה לקבל לידיה נתוני תקשורת בשני מסלולים: מסלול שגרה ומסלול חירום²⁵⁰. בעת שגרה נדרשת המשטרה להגיש לבית משפט השלום בקשה לקבלת הנתונים, והוא רשאי לתת לה צו לקבלתם, שתוקפו עד 30 ימים²⁵¹. העילות שנקבעו

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

246 חוק נתוני תקשורת, סעיף 4.

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

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

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

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

251 חוק נתוני תקשורת, סעיף 3(ז).

בחוק לשם קבלת צו שיפוטי הן הצלת חיי אדם או הגנה עליהם; גילוי עבירות, חקירתן או מניעתן; גילוי עבריינים והעמדתם לדין וכן חילוט רכוש על פי דין²⁵².

ב. נתוני התקשורת המתקבלים במשטרה: נתוני התקשורת שהמשטרה רשאית לקבל מחברות התקשורת נחלקים לשלושה סוגים: נתוני מנוי²⁵³, נתוני תעבורה²⁵⁴ ונתוני מיקום²⁵⁵. נתונים אלו אינם כוללים את תוכני השיחות או ההודעות של המנוי, ולמעשה, נתוני התקשורת הם מטא-דאטה, והם נוגעים לאמצעי התקשורת ולשימוש בו²⁵⁶. בתרשים שלהלן מוצגים נתוני התקשורת לפי סוגיהם.

תרשים 16: נתוני התקשורת המתקבלים במשטרה, בחלוקה לסוגים



בהתאם לחוק נתוני תקשורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נוסף על נתוני התקשורת המועברים למשטרה מכוחו של צו שיפוטי או היתר מינהלי, חוק נתוני תקשורת קובע, בין היתר, כי המשטרה רשאית להקים ולהחזיק שני מאגרי מידע הכוללים מידע שחברות התקשורת מחויבות להעביר למשטרה²⁵⁷: (א) מאגר בעלויות הכולל את נתוני הזיהוי של כל מנויי החברה ואת מספרי הזיהוי של מכשירי הטלפון או של רכיבי הטלפון; (ב) מאגר אנטנות הכולל את מפת מיקומי האנטנות המשמשות את החברה ואזורי הכיסוי שלהן.

²⁵² חוק נתוני תקשורת, סעיף 3(א).

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

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

²⁵⁵ **נתוני מיקום** - כוללים את נתוני האיכון של מכשיר הקצה.

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

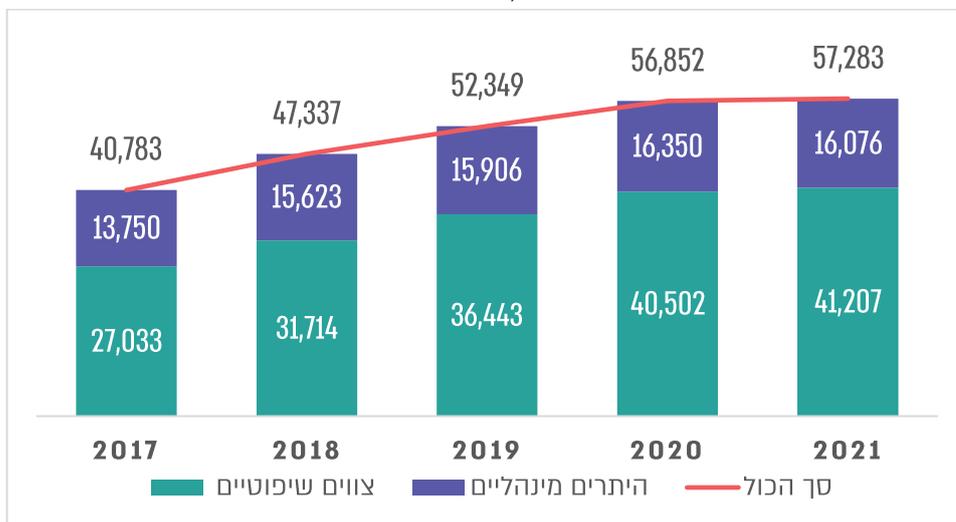
²⁵⁷ חוק נתוני תקשורת, סעיפים 6 - 7.

ג. **תפקידן מחקרי תקשורת**: לאור חשיבות נתוני התקשורת בהיבטים של איסוף מידע מודיעיני, איסוף מידע ראייתי והצלת חיים, הוחלט במשטרה לבזר את פעילות מיצוי המידע ותחקור נתוני התקשורת לתחנות המשטרה במחוזות. הביזור לתחנות נעשה באמצעות שוטרים המוסמכים כתפקידני מחקרי תקשורת²⁵⁸ (להלן גם - תפקידן מחת"ק) בכל אחת מתחנות המחוז, לשם שיפור יכולות המשטרה להתמודדות עם פרשיות ואירועים במישור המודיעיני ובמישור החקירתי. בשנים 2017 - 2021 הכשירה והסמיכה המשטרה תפקידני מחת"ק, ומספרם הכולל גדל מ-70 בשנת 2017 ל-189 בשנת 2021.

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

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

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



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

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

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

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

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

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

3.2 ההליכים להוצאת צו שיפוטי

בארבע השנים הראשונות שלאחר כניסת חוק נתוני תקשורת לתוקפו (2008 - 2012) דיווח השר לביטחון הפנים לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת על מספר הבקשות שהגישה המשטרה לבתי המשפט לקבלת נתוני תקשורת, וזאת מכוח הוראת שעה שנקבעה בחוק²⁵⁹. נמצא כי בארבע השנים האמורות חל גידול בשיעור של 83% במספר הבקשות להוצאת צו לקבלת נתוני תקשורת שהוגשו לבתי משפט וקיבלו את אישורם²⁶⁰.

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

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

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

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

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

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

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

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

כאמור לעיל, נתוני התקשורת נחלקים לשלושה סוגים: נתוני מנוי, נתוני תעבורה ונתוני מיקום. בבקשה להוצאת צו המשטרה יכולה לבקש נתונים מסוימים מכל שלושת הסוגים, מחלק מהם או מקטגוריות מסוימות בכל סוג, בהתאם ליעד הבקשה²⁶¹ - אדם, אמצעי תקשורת או שניהם. מסיבה זאת היקף הנתונים המתבקשים גדול בהרבה מהיקף הבקשות. בלוח שלהלן מפורט היקף נתוני התקשורת שהתבקשו בבקשות שהוגשו לבתי המשפט ואושרו, בחלוקה לשלושת סוגי נתוני התקשורת המוגדרים בחוק.

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

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

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

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

נתוני תקשורת היסטוריים ועתידיים

בחוק נתוני תקשורת נקבע כי בית המשפט יכול לתת צו לקבלת נתונים עתידיים שתוקפו עד 30 ימים ממועד מתן הצו²⁶². לעומת זאת, החוק אינו מגביל את תקופת הצו לקבל נתוני תקשורת היסטוריים (מתקופות שקדמו למועד מתן הצו).

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

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

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

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

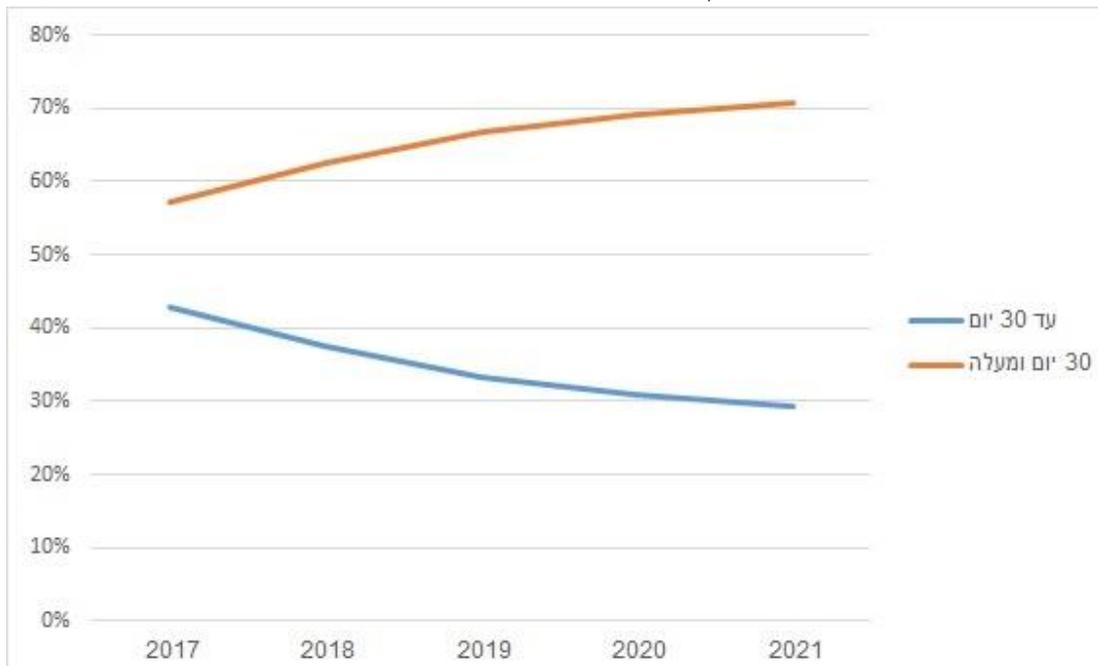
²⁶² חוק נתוני תקשורת, סעיף 3 (ז).

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

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

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

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



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

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

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

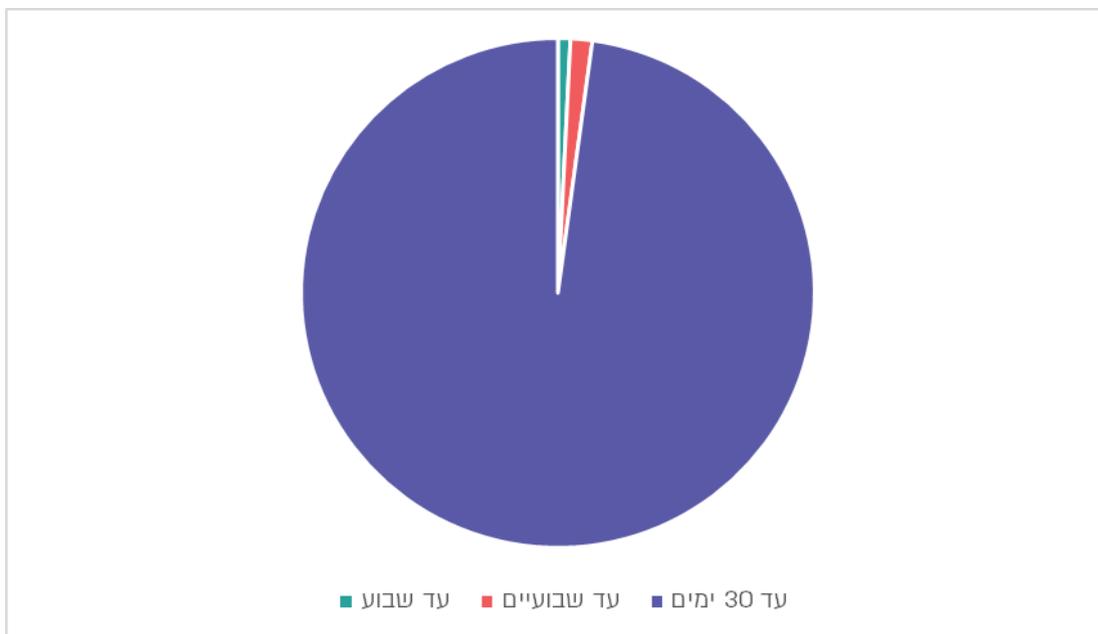
המשטרה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה ומקדמת בברכה בחינה של המגמות האמורות, כפי שהיא עושה מעת לעת.

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

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

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

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



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

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

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

3.3 ההליכים להוצאת היתר לקבלת נתוני תקשורת שלא באמצעות פנייה לבית

משפט

חוק נתוני תקשורת מבטא את ההכרה בכך שבמצבי חירום שבהם חל עיכוב בקבלת נתוני תקשורת עלולה להיפגע במידה ניכרת יכולת המשטרה למלא את תפקידיה. לפיכך החוק קובע כי במקרים דחופים, כאשר יש צורך שאינו סובל דיחוי בקבלת נתוני תקשורת ולא ניתן לקבל מבעוד מועד צו שיפוטי, קצין מוסמך יכול לאשר קבלת נתוני תקשורת²⁶³ בהיתר מינהלי²⁶⁴ במקרים האלה: אם שוכנע כי יש בכך צורך שאינו סובל דיחוי לשם מניעת עבירה מסוג פשע; לשם גילוי מבצעה של עבירה מסוג פשע; או לשם הצלת חיי אדם. התוקף המרבי של ההיתר המינהלי הוא 24 שעות ממועד הדיווח על האירוע²⁶⁵. אם האירוע לא פוענח במסגרת הזמן האמורה ועדיין יש צורך בקבלת נתוני תקשורת, המשטרה יכולה לפנות לבית המשפט לשם הגשת בקשה לצו לקבלת נתוני תקשורת.

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

א. השימוש בהיתרים מינהליים

החוק קובע²⁶⁶ כי ראש אח"ם יגיש ליועמ"ש לממשלה דין וחשבון רבעוני על ההיתרים המינהליים שנתנו קצינים מוסמכים. בלוח שלהלן מוצגים הסיכומים השנתיים של הדיווחים האמורים שהוגשו ליועמ"ש לממשלה בשנים 2017 - 2021.

לוח 20: מספר ההיתרים המינהליים שאושרו, 2017 - 2021²⁶⁷

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

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

263 חוק נתוני תקשורת, סעיף 4.

264 היתר מינהלי - אישור שמוציאה רשות מינהלית בדבר סמכותה לפי חוק לבצע פעולה.

265 חוק נתוני תקשורת, סעיף 4(ב).

266 חוק נתוני תקשורת, סעיף 4(ה)(1).

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

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

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

(1) היתרים מינהליים שמועד הוצאתם מוקדם לכאורה ממועד האירועים שבגינם הוצאו: בעת קבלת דיווח על אירוע חירום שוטרי המשל"ט נדרשים למלא במערכת ניהול הצווים את המועד שבו התקבל האירוע במשטרה²⁶⁹. הכרחי לתעד במדויק מועדים אלה כדי שיהיה אפשר לוודא שמתן ההיתר המינהלי היה תקין, ושהוא עומד בדרישות החוק²⁷⁰. למשל, תוקפו של ההיתר המינהלי מוגבל ל-24 שעות מרגע הדיווח למשטרה על האירוע²⁷¹. בסיום מילוי טופס האירוע נרשמות במערכת באופן אוטומטי שעת פתיחת האירוע במשל"ט ושעת מתן ההיתר המינהלי.

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

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

על חטיבת הסייבר לעקוב אחר מועדי ההיתרים כפי שהם מתועדים במערכת ניהול הצווים ולוודא את תקינותם, וכן לאתר תקלות בתיעוד המועדים ולתקן מוקדם ככל הניתן. מומלץ למשטרה להקים ממשק דיגיטלי בין מערכותיה הממוחשבות שבהן מתעדות יחידותיה את האירוע לראשונה לבין מערכת ניהול הצווים. באופן זה תיעוד שעת קבלת האירוע יועבר באופן ממוחשב למערכת ניהול הצווים ולא יהיה תלוי ברישום ידני, דבר שיכול למנוע מקרים של רישום פתיחת האירוע במשל"ט עוד קודם קבלת הדיווח על האירוע במשטרה.

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

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

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

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

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

271

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

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

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

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

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

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

החוק קובע כי ככל הניתן ההיתר המינהלי יינתן בכתב²⁷². עם זאת, מעצם מהותו של ההיתר המינהלי - הוא ניתן במקרים דחופים, ולכן לא תמיד יתאפשר לקצין המוסמך לתת את ההיתר בכתב בזמן אמת, וייתכן שלנוכח הנסיבות והדחיפות ייאלץ הקצין המוסמך לתת את ההיתר בעל פה. לאחר קבלת ההיתר המינהלי שוטר רשאי לדרוש מחברת תקשורת להעביר למשטרה נתוני תקשורת בהתאם לפרטי ההיתר.

בית המשפט העליון הכיר בחשיבות של תיעוד אירוע בזמן התרחשותו או בסמוך אליו²⁷³. בנוהל של חטיבת הסייבר משנת 2008 בנושא קבלת נתוני תקשורת הוסדרו ההנחיות בעניין מתן היתרים מינהליים על ידי קצינים מוסמכים. על פי הנוהל, הבקשה להיתר המינהלי וההיתר עצמו יכללו פרטים המפורטים בטופס ייעודי המצורף לנוהל²⁷⁴ שימולאו על ידי הגורם המבקש והקצין המוסמך בתוך 24 שעות ממתן ההיתר. כמו כן, הקצין המוסמך שנתן היתר מינהלי ידווח על כך בכתב בתוך 24 שעות באמצעות טופס ייעודי לקצין בדרגת נצי"ם שהוסמך לעניין זה. אם הקצין המוסמך אינו יכול לחתום בעצמו על הטופס, יש לפעול לפי ההוראות

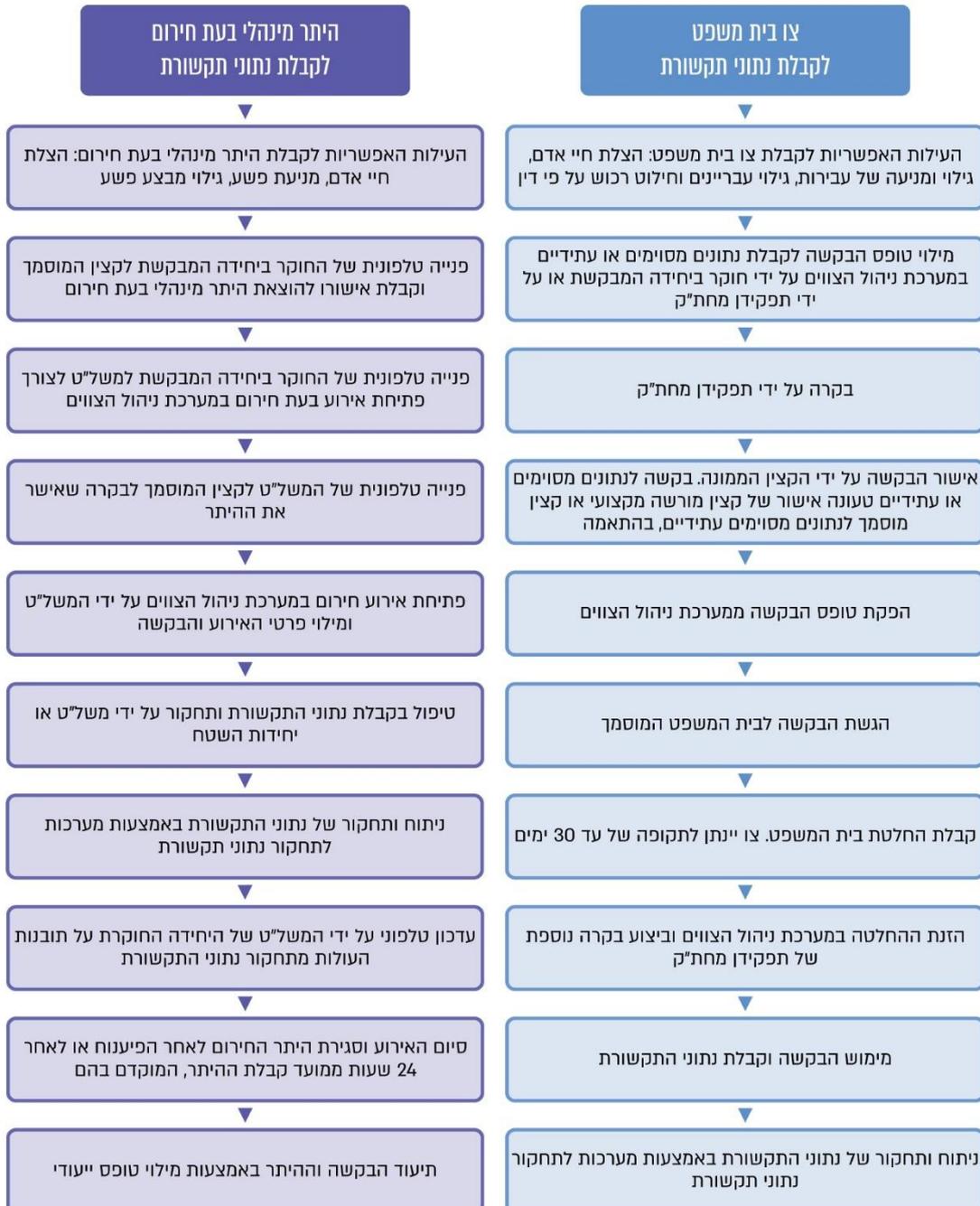
272 חוק נתוני תקשורת, סעיף 4(ב).

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

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

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

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



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

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

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

נמצא כי אף שבחוק נתוני תקשורת נקבע כי ההיתר המינהלי יינתן, "ככל הניתן בכתב", הרי שבפועל האישורים למתן היתר מינהלי ניתנים מראש על ידי הקצינים המוסמכים רק בעל פה, וכלל הבקשות וההיתרים מתועדים על ידי הקצינים המוסמכים רק בדיעבד באמצעות טופס ייעודי. דפוס תפקודי זה אינו מתיישב עם הוראות החוק, ואף לא עם העובדה שמדובר באישור מהותי ורגיש, המחייב הפעלת שיקול דעת מעין-שיפוטי. על הקצינים המוסמכים להקפיד על מתן ההיתר המינהלי מראש בכתב, ככל שהדבר ניתן בנסיבות המבצעות.

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

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

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

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

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

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

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

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

ב. הדיווחים על מתן היתרים מינהליים לשימוש בנתוני תקשורת

(1) תוצאות בדיקת משרד מבקר המדינה

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

משרד מבקר המדינה ביצע בדיקה מדגמית של תקינות הדיווחים על מתן היתרים מינהליים לשימוש בנתוני תקשורת באמצעות הטפסים הייעודיים לכך. נבדקו 275 טפסים שמולאו על ידי חמישה קצינים מוסמכים במחוז ירושלים בחודשים ינואר 2022 עד מרץ 2023²⁷⁵. בבקרה נבחנו 17 נושאים הנדרשים להיות מתועדים ומדווחים כמתחייב על פי הנוהל.

בבדיקה מדגמית שביצע משרד מבקר המדינה לגבי הדיווח של קצינים מוסמכים במשטרה על 275 מקרים שבהם נעשה שימוש בנתוני תקשורת על סמך היתרים מינהליים (שניתנו ככלל בעל פה) - התגלו ליקויים בכ- 99% מהדיווחים שנמסרו (273 מתוך 275 דיווחים). ב-38 טפסים היה חוסר של פרט אחד, ואילו בכל יתר הדיווחים (235 דיווחים) היה חוסר של בין 2 ל-11 פרטים. בנייתוח של הנושאים הנדרשים להיות מתועדים ומדווחים בטופס נמצאו ליקויים יסודיים באופן הדיווח לגבי כל אחד מהנושאים האלה:

- אי-ציון יעד הבקשה ומספר הטלפון הנייד שלגביו ניתן ההיתר.
- היעדר חתימה של השוטר המבקש את ההיתר המינהלי או פרטים מזהים לגביו.
- היעדר חתימה או חותמת של הקצין המוסמך על ההיתר.
- אי-ציון סוג נתוני התקשורת שלגביהם ניתן ההיתר.
- אי-ציון מועד קבלת האירוע במשטרה.
- אי ציון מועד החתימה על ההיתר.
- אי-ציון מטרת ההיתר.
- היעדר הסבר ופירוט הדחיפות למתן ההיתר.
- זמנים בלתי סבירים בהיתר - ציון שעה זהה לשעת הבקשה (הטלפונית), לשעת מתן ההיתר (בעל פה) ולשעת חתימת הטופס בדיעבד.

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

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



על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

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

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

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

בשנת 2021 ביצעו רמ"ד שליטה מבצעית ומפקד המשל"ט בחטיבת הסייבר חמש בקורות בלבד בנושא, בהן נבחנו 126 דיווחים על שימוש בנתוני תקשורת בהתאם להיתרים מינהליים²⁷⁶. במסגרת הבקורות נבדק אם יש התאמה בין מספר ההיתרים המינהליים שנתנו הקצינים המוסמכים ובין מספר הדיווחים שניתנו באמצעות הטפסים הייעודיים, וכן התבצע מדגם אקראי של כמה מהטפסים הייעודיים לבחינת אופן מילוי הפרטים.

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

בשנים 2017 - 2021 נתנו קצינים מוסמכים במשטרה כ-78,000 היתרים מינהליים לקבלת נתוני תקשורת. נמצא כי בשנים אלו המשטרה ביצעה בקרה מצומצמת מאוד על דיווחי הקצינים המוסמכים על מתן היתרים מינהליים לשימוש בנתוני תקשורת: בשנים 2017 - 2020 ביצעה חטיבת הסייבר שתי בקרות בלבד בנושא זה²⁷⁷. נוסף על כך קציני האח"ם המחוזיים אינם מבצעים בקרה על דיווחים אלה²⁷⁸.

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

- אי-ציון יעד הבקשה ומספר הטלפון הנייד שלגביו התבקשו נתוני התקשורת.
- היעדר חתימה של הקצין המוסמך על ההיתר.
- אי-ציון מועד החתימה על ההיתר.
- אי-ציון מטרת ההיתר.
- אי-ציון סיבת הדחיפות למתן ההיתר.
- אי-רישום עובדות בעניין האירוע שלגביו ניתן ההיתר.
- זמנים בלתי סבירים בהיתר - ציון שעה זהה לשעת קבלת האירוע במשטרה, לשעת מתן ההיתר (בעל פה) ולשעת מילוי הטופס בדיעבד.

בדיקת משרד מבקר המדינה בדבר תקינות הדיווח של קציני משטרה מוסמכים על מתן היתר מינהלי לשימוש בנתוני תקשורת, כמתחייב מנוהלי המשטרה, העלתה ליקויים מהותיים. מדובר בשימוש בנתוני תקשורת מכוח היתר מינהלי שניתן בעל פה ושלא במסגרת הליך שיפוטי. התברר כי מרבית הדיווחים חסרים מידע בסיסי הנוגע לקבלת הנתונים והשימוש בהם. תמונת מצב זו משקפת ליקוי יסודי בטיפול המשטרה בנושא, שאף מונעת אפשרות של פיקוח ובקרה ראויים על היבטים מרכזיים בתהליך מתן ההיתרים המינהליים והדיווח עליהם, כפי שנקבעו בחוק נתוני תקשורת ובנוהלי המשטרה. ממצאים דומים עלו גם בבקרה שביצעה המשטרה בנושא בשנת 2021 לרבות ממצאים בדבר היתרים מינהליים שהאישור להם ניתן בעל פה ושלגביהם כלל לא נמצא דיווח כתוב באמצעות הטפסים הייעודיים לכך.

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

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

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

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

ג. פערים בהכשרה ובהסמכה של קצינים למתן היתרים מינהליים

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

ההסמכה אינה אישית ואינה ניתנת לאדם מסוים בציון שמו; היא מיועדת לנושאי תפקידים פיקודיים מסוימים²⁷⁹ שאליהם יכולות לפנות יחידות חוקרות כאשר נדרש לקבל בדחיפות נתוני תקשורת. זהותם של הקצינים המשרתים בתפקידי הפיקוד מתחלפת, אך ההיתר ניתן למי שישא בתפקיד הפיקודי במועד שבו נדרשת היחידה לקבל היתר מינהלי. לפיכך ההסמכה לתפקיד אינה מושפעת מתחלופת הנושאים בתפקיד²⁸⁰.

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

נמצא כי הכשרתם של קצינים מוסמכים למתן היתר מינהלי מסתכמת במצגת²⁸¹ שמעביר להם רמ"ד מבצעים בחטיבת הסייבר או מפקד מרכז מבצעים.

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

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

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

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

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

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

(2) גם כאשר מדובר באישור קבלת נתוני תקשורת מסוימים במסגרת היתר מינהלי²⁸², החטיבה קבעה כי קציני הצ"ס יוכלו לאשר את קבלת הנתונים המסוימים אם הם יעברו הסמכה רשמית בחוליית מחת"ק ארצי במדור הכוונה מקצועית. ההרשאה למימוש נתוני תקשורת מסוימים תינתן לקציני הצ"ס בתוך חצי שנה מיום כניסתם לתפקיד.

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

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

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

ד. אפקטיביות השימוש בהיתרים המינהליים

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

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

קיבלה הסמכה חוקית להפעלת סמכות עליה להפעיל סמכות זו באופן מידתי, ראוי והוגן ותוך יצירת איזון נאות בין הפגיעה בזכות ובין הצורך הציבורי²⁸³.

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

יעילותו של ההיתר המינהלי יכולה להיבחן רק בדיעבד, לאחר בחינת תרומתם של נתוני התקשורת לפענוח התיק במקרה המסוים שבו ניתן ההיתר²⁸⁴. עם זאת, בחינת היעילות צריכה להביא בחשבון פרמטרים רבים נוספים, ובכלל זה המידע שהיה לפני הקצין המוסמך בעת קבלת ההחלטה. כמו כן, מידת היעילות כשלעצמה אינה נקבעת באופן בינרי, המאפשר להכריע באופן מוחלט בין שני ערכים אפשריים בלבד, אלא לפי רצף ערכים בטווח שבין יעיל ללא יעיל²⁸⁵.

המשטרה עצמה בוחנת את יעילות קבלת נתוני התקשורת באמצעות ההיתרים המינהליים, ולשם כך היא קבעה מדד של "פענוח סיגינטי"²⁸⁶. בעת סגירת אירוע המשל"ט מציין במערכת לניהול צווים לגבי כל היתר מינהלי כיצד האירוע הסתיים: האירוע הסתיים בפענוח סיגינטי; האירוע הסתיים בפענוח על ידי היחידה החוקרת²⁸⁷; "המשך עבודה בצווים" - האירוע לא פוענח ואם היחידה מעוניינת להמשיך בקבלת נתוני תקשורת עליה לפנות לבית המשפט לשם קבלת צו נתוני תקשורת. להלן נתוני המשל"ט לגבי יעילות ההיתרים המינהליים שניתנו בשנת 2021.

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

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

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

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

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

283

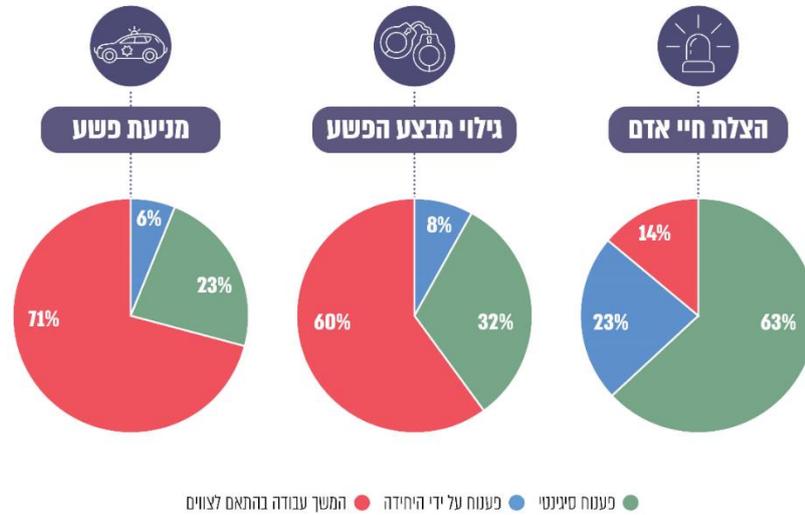
284

285

286

287

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



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

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

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

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

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

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



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

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

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

4. הפיקוח והבקרה של המשטרה על שימוש בנתוני תקשורת וביצוע האזנות סתר

4.1 מבוא

החובה לקיים פיקוח ובקרה על פעולות המשטרה בכל הנוגע לשימוש בנתוני תקשורת²⁸⁸ ולביצוע האזנות סתר²⁸⁹ נקבעה בחקיקה ובתקנות שהותקנו מכוחה. נוסף על כך, אח"ם וחטיבת הסייבר קבעו בכמה נהלים והנחיות את החובה לבצע פעולות פיקוח ובקרה בתחומי נתוני תקשורת והאזנות סתר, 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 נתוני תקשורת והאזנות סתר על ידי גורם ביקורת חיצוני לחטיבה - מדור הביקורת במשטרה²⁹⁰.

כך הגדירה חטיבת הסייבר את חשיבות פעולות הפיקוח והבקרה: "הפיקוח והבקרה הם חלק מן הכלים העומדים לרשות מפקדים וקציני מטה, המשמשים מנחים מקצועיים לשוטרים במערך הפרוס, כדי לוודא שהשוטרים מתפקדים באופן מקצועי, וכי הפקודות, התקנות, ההנחיות וההוראות אכן מקוימות כרוחן וכלשונו". נוסף על כך הפיקוח והבקרה הם כלים העומדים לרשות המפקד לבחינת עמידת היחידה ואנשיה ביעדים שהוצבו להם ומאפשרים את בחינת היעילות והאפקטיביות של היחידה²⁹¹.

4.2 ביצוע בקרות בתחומי נתוני תקשורת והאזנות סתר

א. ביצוע בקרות על ידי מטה חטיבת הסייבר

הנחיית העבודה של חטיבת הסייבר בנושא פיקוח ובקרה מגדירה את הבקרות שהחטיבה נדרשת לבצע בתחומים השונים שבהם היא פועלת, הן במטה החטיבה²⁹², הן ביחידות השטח הכפופות למטה החטיבה במערך הפרוס והן ביחידות השטח במשטרה הכפופות לה מקצועית. נוסף על כך, ההנחיה מגדירה את הגורמים המקצועיים והפיקודיים שעליהם מוטלת החובה לביצוע הבקרות בהתאם לתדירות שנקבעה²⁹³.

288 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. החוק אינו מפרט אילו פרטים נדרשים להיכלל בדוח הרבעוני; תקנה 4 לתקנות מאגרי נתוני 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.

289 סעיף 6(ו) לחוק האזנות סתר קובע כי המפק"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.

290 מדור הביקורת במשטרה מבצע בקרות תהליכיות וכן בקרות פתע ביחידות המשטרה השונות. בבקרות אלו מצטרפים נציגי האגפים המקצועיים במשטרה לאנשי מדור הביקורת לשם עריכת ביקורת מקצועית רוחבית ביחידה המבוקרת. בשנים 2017 - 2021 ביצע מדור הביקורת ארבע ביקורות תהליכיות (במחוזות ש"י ודרום וביחידת לה"ב 433) וארבע ביקורות פתע (בתחנות כפר קאסם, בני ברק, נתניה וחדרה). בביקורות אלו נעשתה בקרה גם על תחומי נתוני תקשורת והאזנות סתר. עם זאת, אין מדובר בבקרה נושאת המבוצעת על ידי גורם מקצועי או פיקודי, ולפיכך ההיקף והעומק של הבקרות שנעשו בתחומים אלו היו מצומצמים ביותר.

291 הגדרת יעילות ואפקטיביות וההבחנה ביניהן הובאו על ידי רח"ט סייבר בדיון מיום 8.12.19: **יעילות** מתמקדת בתהליך העבודה; השגת התוצאות הטובות ביותר תוך ניצול מרבי של האמצעים; תכונה הכוללת מהירות ואיכות. **אפקטיביות** מתמקדת בתוצר שהתקבל בסיום תהליך העבודה ובוהנת אם התוצאה שהתקבלה משיגה את המטרה הרצויה.

292 **מטה החטיבה** - מטה חטיבת הסייבר כולל גורמים מנחים מקצועית בתחום האזנות הסתר ונתוני התקשורת וכן יחידות מבצעיות שפעילות בתחומים אלה.

293 בהתאם להנחיית העבודה - מדור הכוונה מקצועית יערוך בקרות מקצועיות בכלל מחלקי הסיינט סייבר; מדור הפקה יערוך ביקורות בתחום עבודת המח"ק; מדור שליטה מבצעית יערוך בקרות על משל"ט החטיבה ועל יחידת המוקד הטכנו-סיינטי בחטיבה; וכן ייערכו בקרות בנושא אבטחת מידע במטה החטיבה ובמערך הפרוס. נוסף על

(1) בהתאם להנחיית העבודה, מדור הכוונה מקצועית בחטיבת הסייבר עורך תוכנית בקרות שנתית הכוללת בקרות יזומות ביחידות המערך הפרוס בדיסציפלינות השונות²⁹⁴. בהתאם לתוכנית הבקרות השנתית מדור הכוונה מקצועית ביצע 259 בקרות בשנים 2019 - 2021 ביחידות המערך הפרוס וביחידות המבצעיות של חטיבת הסייבר. נוסף על כך, מפקדי יחידות השטח שבהן מבוצעות הפקת נתוני תקשורת והאזנות סתר ביצעו בקרות מקצועיות על פעילות היחידות. להלן בלוח פילוח הבקרות שביצע המדור בשנים 2019 - 2021.

לוח 21: פילוח תחומי הבקרות שביצע מדור הכוונה מקצועית, 2019 - 2021

הגורם שלגביו בוצעה הבקרה	נתוני תקשורת	האזנות סתר ותקשורת בין מחשבים	אחר (סייבר, בינה רשתית)
המערך הפרוס	104	79	73
יחידות המבצעיות בחטיבה	0	2	1

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי רובן המוחלט של הבקרות (256 בקרות מתוך 259) שביצע מדור הכוונה מקצועית בשנים 2019 - 2021 התבצעו ביחידות המערך הפרוס.

(2) נוסף על היחידות במערך הפרוס, במסגרת מטה חטיבת הסייבר פועלות כמה יחידות מבצעיות בתחומי הפקת נתוני תקשורת, האזנות סתר ותקשורת בין מחשבים. מחלקת מענה מבצעי, שבמסגרתה פועלות היחידות המבצעיות בחטיבה, משמשת גורם מנחה מקצועי ליחידות החטיבה המבצעיות. אולם, הנחיית העבודה של חטיבת הסייבר אינה דורשת ביצוע פיקוח ובקרה בחלק מיחידות החטיבה, וממילא אינה מגדירה גורם האחראי לביצוע פיקוח ובקרה ביחידות אלה.

בשנת 2021 לא בוצעו כלל בקרות של מחלקת מענה מבצעי על מדורי המחלקה. מדור שליטה מבצעית, הכפוף למחלקת מענה מבצעי, ביצע 29 בקרות במרכז השליטה (משל"ט) ושלוש בקרות במוקד הטכנו-סיגינטי. יצוין כי עד לשנת 2018 נעשתה בקרה חודשית במוקד הטכנו-סיגינטי לבחינת מדגם של עמדות ההאזנה שהועלו לראשונה באותו החודש²⁹⁵. כמו כן מדור הכוונה מקצועית ביצע בשנים 2019 - 2021 שלוש בקרות מקצועיות על יחידות מבצעיות של החטיבה (ראו בלוח לעיל).

במטה חטיבת הסייבר פועלות יחידות מבצעיות שעוסקות בתחומי נתוני תקשורת, האזנות סתר ותקשורת בין מחשבים, זאת לצד הפעילות בתחומים אלה המתקיימת במערך הפרוס (תחנות משטרה, ימ"רים²⁹⁶, להב 433²⁹⁷ ויחידות מבצעיות מרחביות²⁹⁸). היחידות המבצעיות עוסקות בתחום הרגיש ביותר בנוגע לביצוע האזנות סתר ולשימוש בנתוני תקשורת. נמצא כי מטה חטיבת הסייבר כמעט שלא ביצע בקרות על פעילות היחידות המבצעיות בחטיבת הסייבר בתחומים האמורים (למעט שלוש בקרות). בפועל, כמעט כל הבקרות של המשטרה בתחום זה נעשו בנוגע לפעילות המתקיימת במערך הפרוס. כמו כן נמצא כי הנחיית החטיבה בנושא פיקוח ובקרה אינה כוללת הוראה המחייבת ביצוע פיקוח

כך, ההנחיה קובעת כי גורמים מקצועיים ופיקודיים של יחידות השטח והמערך הפרוס בתחומי הסיגינטי-סייבר יערכו גם הם בקרות ביחידות שלהם.

נתוני תקשורת ומחקרי תקשורת, האזנות סתר, יחידות השטח הפרוסות, תקשורת בין מחשבים.

נבחנה התאמה בין צו בית המשפט שניתן לבין הפרטים בטופס ייעודי, וקיום אישורים נדרשים בצו בית המשפט.

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

להב 433 - היחידה הארצית לטיפול בפשיעה חמורה.

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

294

295

296

297

298

ובקרה על היחידות המבצעיות בחטיבה, למעט הוראה המתייחסת לבקרה על המשל"ט והמוקד הטכנו-סיגינטי.

המשטרה מסרה בתשובתה כי מדור הכוונה מקצועית מבצע בקרות למערך הפרוס ולא ליחידות המבצעיות של החטיבה בשל אילוצי כוח אדם. נוסף על כך, הוחלט על ידי פיקוד החטיבה כי בכל הנוגע ליחידות המבצעיות המיוחדות בחטיבה, הבקרות יבוצעו על ידי מפקדי היחידות. עוד מסרה המשטרה כי היא מייחסת חשיבות רבה לתהליכי פיקוח ובקרה בתחום הסיגינט סייבר, ולצורך כך מוסדו לאורך השנים תהליכי פיקוח ובקרה הדוקים. מדובר בבקרות הכוללות בחינת תהליכי עבודה, מערכות טכנולוגיות ובקרות פיקודיות נקודתיות. המשטרה הוסיפה כי בין השנים 2017 - 2021 בוצעו 236 בקרות במשל"ט במגוון נושאים שונים.

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

מהמשטרה נמסר כי במהלך שנת 2023 אישר ראש אח"ם תפיסת הפעלה של ענף מסוים. כחלק מהצורך בתהליכי פיקוח ובקרה מוגברים הוחלט על הסטת כמה משרות למדור הכוונה מקצועית. מהלך זה מאפשר מוטת שליטה רחבה בין היתר בהיבטי פיקוח ובקרה על המערך הפרוס וביחידות המבצעיות של החטיבה. לאחר איש המשרות יתחיל המטה ביישום המתווה החדש. כמו כן, בהתאם להמלצות דוח צוות מררי, חטיבת הסייבר גיבשה תפיסת הפעלה המסדירה את נושא הבקרה המקצועית והפיקודית על מפעילי המערכות הטכנולוגיות ביחידות המבצעיות של החטיבה: לכל אחת מהמערכות הללו יש הנחיה שבמסגרתה מפורטות פעולות הבקרה הנדרשות, הגורם האחראי לביצוען והנושאים המבוקרים. תפיסת הפעלה זו מיושמת משנת 2024.

ב. המעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בבקרות

בהנחיית העבודה בנושא פיקוח ובקרה הוגדרה "ביקורת מעקב" כסוג נפרד של בקרה מהותית, ונקבע שהגורמים הממונים מקצועית יבצעו בקרות מעקב אחר תיקון ליקויים שהתגלו בבקרות קודמות. כמו כן נקבע שמעקב אחר תיקון הליקויים שהתגלו בבקרות יתבצע לאחר כחודשיים מקבלת מענה היחידה המבוקרת.

בינואר 2018, בישיבה בנושא בקרות באח"ם, עלה כי לא נעשה מעקב אחר תיקון הליקויים שהתגלו בבקרות, ובסיכום הישיבה הדגיש סגן ראש אח"ם את החשיבות הגבוהה של מעקב אחר תיקון ליקויים אלו. גם בסיכום בקרת ראש החטיבה לשנת 2020 נקבע במסגרת הפערים והנושאים לשיפור כי יש לוודא ביצוע של הפקת לקחים וטיפול בליקויים שהתגלו בבקרות המקצועיות והפיקודיות.

יצוין כי מדובר במעקב אחר ליקויים מהותיים הנוגעים לאיסוף מידע ונתונים סיגינטיים בתחומי נתוני תקשורת והאזנות סתר, ובהם בין היתר ליקויים הנוגעים לתהליך הגשת הבקשות לצווי בית משפט ולפירוט הנימוקים והמידע העומדים בבסיס הבקשות, כגון אי-הזנת היתרי האזנות סתר קודמים; הוצאת צווי האזנת סתר שלא לצורך אשר אינם ממומשים; היעדר תיעוד לפעולות תחקור של נתוני תקשורת; ואי-ביעור חומרי האזנות סתר כמחויב בחוק.

במאות בקרות שנעשו במהלך השנים על פעילות המשטרה בתחום שימוש 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 בקרות מעקב כדי לוודא כי הליקויים והממצאים שהתגלו בבקרות אכן תוקנו. נמצא כי במקרה יחיד, בשנת 2021, שבו עשתה חטיבת הסייבר בקרה לבחינת תיקון הליקויים

שעלו בבקרה קודמת בתחום האזנות סתר²⁹⁹, למעט ליקוי אחד, כל הליקויים שהתגלו בבקרה הקודמת לא תוקנו (בשישה מתוך שבעה תחומים לא תוקנו הליקויים).

בתשובת המשטרה נמסר כי על פי הפקודות והנהלים של המשטרה יש לבצע בקרה אחת לשנה בכל יחידה. לעיתים ביצע מטה חטיבת הסייבר ביחידות כמה בקרות בשנה בנוגע לאותן סוגיות. לעמדת המשטרה, עצם הביצוע של בקרות חוזרות ונשנות מהווה הלכה למעשה מעקב לתיקון הליקויים שעלו בפעם הקודמת. זאת ועוד, במסגרת הבקרות מועברים ליחידות כלל הליקויים שנמצאו כדי שהן יטפלו בהם ויתקנו אותם, ואחריות זו מוטלת על מפקד היחידה המבוקרת. נוסף על כך, במסגרת גיבוש תוכנית הבקרות השנתית מובאים בחשבון התובנות והליקויים שעלו בבקרות הקודמות בנוגע ליחידות המבוקרות.

אין חולק על חשיבות כלל הפעולות שמבצעת המשטרה לצורך הטיפול בליקויים שעולים בבקרות הפנימיות. עם זאת, תהליך של פיקוח ובקרה שאין בו מעקב אחר תיקון הליקויים - שהוגדר בהנחיית המשטרה כבדיקה נפרדת, הוא תהליך חסר. על חטיבת הסייבר לבצע בקרות מעקב באופן קבוע ושוטף, כנדרש בנהלים, לבחינת תיקון הליקויים שהתגלו בבקרות הקודמות על ידי יחידות השטח.

ג. בחינת עומק של בקרות על השימוש בנתוני תקשורת ועל ביצוע האזנות סתר ותיעודן

במסגרת הביקורת נבחנו לעומק שתי בקרות: בקרה אחת שנעשתה בתחום נתוני תקשורת במערך הפרוס, ובקרה נוספת שנעשתה בתחום האזנות סתר ביחידה מבצעת של חטיבת הסייבר. להלן הפרטים.

(1) הבקרה על מימוש נתוני תקשורת על ידי יחידות השטח

חטיבת הסייבר החליטה לבזר את המימוש³⁰⁰ של חלק מההיתרים המינהליים³⁰¹ להפקת נתוני תקשורת ליחידות השטח. כחלק מתהליך הביזור קבעה החטיבה כי תיעשה בקרה שבועית על ההיתרים המינהליים שמומשו ביחידות השטח לאחר כניסת ההנחיה לתוקפה. כן נקבעו בקרות נוספות שיעשו בעלי תפקידים בחטיבה בנושא.

בחודשים דצמבר 2020 עד אוגוסט 2021 ביצעה חטיבת הסייבר כ-30 בקרות³⁰², ובהן נבחנו 359 היתרים מינהליים לקבלת נתוני תקשורת שבהם יחידות השטח קיבלו את הנתונים ותחקרו אותם. במסגרת הבקרות נבחנו הנושאים האלה: התאמה של הבקשה להיתר המינהלי ולצורך המבצעי³⁰³; שימוש מידתי בהיקף נתוני התקשורת שהתבקשו³⁰⁴; ותיעוד של כלל הפעולות שבוצעו במסגרת הקבלה והתחקור של הנתונים כנדרש ביומן המסמכים. בשני הנושאים הראשונים שבחנה החטיבה - התאמה לצורך

299 הבקרה שנעשתה בשנת 2020 בחנה את תחום האזנות הסתר באחת מיחידות השטח, והיא העלתה ליקויים חוזרים בכל הצווים שנבדקו. ואלה הנושאים שנבדקו: אופן כתיבת הנימוקים בבקשות לצו בית משפט; פירוט ששת השיקולים הנדרשים להיבחן; רישום מספר תיק בית משפט וחומתם 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.

300 מימוש היתר מינהלי משמעו הטיפול בקבלת נתוני התקשורת ותחקור הנתונים המתקבלים לשם קבלת תובנה מודיעינית, חקירתית או מבצעית. המימוש מבזר כאשר מדובר בעילות של מניעת פשע או גילוי מבצע פשע. מימוש היתרים במקרים של הצלת חיים נעשה באופן בלעדי במש"ט.

301 כפי שהורחב בנושא שימוש המשטרה בנתוני תקשורת, היתר מינהלי הוא היתר לקבלת נתוני תקשורת הניתן על ידי קצין מוסמך כאשר אין שהות מספיקה לצורך פנייה לבית המשפט לקבלת צו שיפוטי לקבלת נתוני תקשורת. ההיתר יכול להינתן לצורך אחת העילות האלה: הצלת חיי אדם, מניעת ביצוע או גילוי מבצע עבירה מסוג פשע.

302 מרבית הבקרות בחנו פרק זמן של שבוע שבו ההיתרים המינהליים מומשו על ידי יחידות השטח, אך כמה מהבקרות בחנו פרק זמן ארוך יותר - עד חודש ימים.

303 בבחינת ההתאמה לצורך המבצעי נבחנו נימוקי הבקשה להיתר מינהלי ובהתאם פעולות התחקור (ככל שהיו), וכן נבחנת התאמת סוגי המידע ופרקי הזמן שהתבקשו לצורך המבצעי ולהנחיית העבודה.

304 בבחינת מידתיות השימוש נבחנת גם קבלת אישורים בהתאם להנחיית העבודה.

המבצעי ומידתיות השימוש - קבעה החטיבה כי ככלל, ממצאי הבקורות היו תקינים למעט מקרים ספורים. בנוגע לנושא התייעוד קבעה החטיבה כי ב-130 מתוך 359 היתרים (כ-36%) חסר תיעוד מלא ותקין העונה לדרישות הנוהל.

למשל, החטיבה מצאה בבקורות היתרים שבהם לא היה ביחידות השטח מסמך תיעוד להיתר שניתן, או היתרים שלא תועדה בהם שורה ארוכה של נתונים. עם זאת יצוין כי התייעוד של פתיחת היתר מינהלי ממשך להתבצע במשל"ט אשר מנהל בין היתר את התייעוד של נסיבות האירוע, שעת קבלת הדיווח עליו ואישור פתיחתו על ידי קצין מוסמך (ראו לעיל).

חטיבת הסייבר קבעה בנוהל כי קיים צורך מוגבר בתייעוד של כלל היעדים שנכללים בהיתר המינהלי והפעולות המבוצעות במסגרתו לקבלת נתוני תקשורת. 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; מקרים שבהם לא נמצא דיווח המתעד את הקשר בין היעדים שלגביהם התבקשו נתוני התקשורת ובין האירוע שלגביו ניתן ההיתר; וכן מקרים שבהם לא נמצא דיווח המתעד את כל היעדים שהמטרה קיבלה את נתוני התקשורת שלהם.

המטרה הסבירה בתשובתה כי הבקורות הנזכרות נוגעות לאישור קצין מורשה לקבלת נתונים מסוימים בהיתר מינהלי והסבר קצר על נחיצות הנתונים. אומנם בבקורות שצוינו היה חסר דיווח המתעד את כל היעדים שהמטרה קיבלה את נתוני התקשורת שלהם אך מדובר בליקוי מינורי יחסית.

בהיעדר דיווח מלא ותקין המתעד את ההיתרים המינהליים ובכלל זה פרטי היעדים, לא מתאפשרת בחינה ממשית של עמידת המטרה בהוראות החוק והנוהל שהיא קבעה המטרה בנוגע לכך. כמו כן, במקרה בו ביקשה המטרה להוסיף עוד נתונים להיתר המינהלי, לא תמיד ניתן לקבוע בוודאות את תקינותו של הצורך המבצעי להוספה זו ואת העמידה בקריטריון המידתיות להוצאת ההיתר מינהלי.

על חטיבת הסייבר להקפיד על תיעוד מלא של כלל המידע הרלוונטי להיתרים המינהליים, אישורם והשימוש בהם. כמו כן עליה להמשיך לבצע בקורות 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 היתרים מינהליים ומימוש ההיתרים לקבלת נתוני תקשורת 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.

המטרה ציינה בתגובתה כי היא מבצעת שינויים טכנולוגיים באופן שוטף לטיוב תהליך הטיפול באירועי חירום, ובהם בין היתר הזנת נתוני ההיתרים המינהליים במערכת הממוחשבת לניהול צווים חלף טבלה חיצונית ידנית ויצירת ממשק בין מערכת ניהול הצווים ובין מערכת התחקור בנוגע למושא ההיתר.

(2) הבקרה בתחום האזנות סתר

הצס"ם הארצי בחטיבת הסייבר פועל מול יחידות השטח השונות³⁰⁵ בתחום האזנות סתר ותקשורת בין מחשבים הן כגורם מטה מקצועי והן כגורם מטה תפעולי-מבצעי, והוא

מרכז את הפעלת הכלים הטכנולוגיים הרגישים ביותר מהבחינה המודיעינית ומהבחינה המבצעית-טכנולוגית בתחום זה. בשל רמת הרגישות הגבוהה של הכלים והחיסיון המוטל על הפעלתם, חלק מכלים אלו לא בוזרו ליחידות השטח ולמחלקי הפקת השמע במחוזות. חטיבת הסייבר הגדירה באמצעות כמה נהלים והנחיות עבודה את הדרישה המוגברת לתיעוד ולבקרה של שלבי העבודה השונים בתהליך הפעלת כלים אלו.

בדצמבר 2017 ביצע מטה חטיבת הסייבר בקרה בצס"ם הארצי אשר התמקדה בשלבי העבודה שמבצעים מפקי הצס"ם הארצי. הבקרה התמקדה בחמישה תיקי האזנת סתר שטופלו בצס"ם הארצי ובחנה את התיקים ביחס לכלל הנושאים השונים בשלבי תהליך העבודה.

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 הסייבר³⁰⁶.

יצוין כי בשנים 2018 - 2021 ריכוז הצס"ם הארצי נתונים בסיסיים על כל אחת מעמדות האזנות הסתר שהוא הפעיל, כגון היחידה שהזמינה את האזנת הסתר; היעד להאזנה; המספר הפנימי של העמדה; המספר הפנימי של צו בית המשפט; תוקף הצו; והערות. אף שהחטיבה נהגה לכנות פעולות אלו 'בקרות', הרי שבפועל בנוגע למרבית העמדות הצס"ם הארצי הציג בדיווח רק את הפרטים האינפורמטיביים לגבי העמדה. גם כאשר נמצאו ליקויים חמורים ויסודיים, כגון משיכת מידע האסור לאיסוף על פי חוק - הם צוינו בצורה מינורית, ללא התייחסות למשמעות הליקוי, כיצד נגרם, מה השפעותיו ומה נדרש כדי לתקן את המצב.

הצס"ם הארצי מבצע את הפעילות הרגישה ביותר בתחום האזנות סתר. נמצא כי הבקרות שקיימה חטיבת הסייבר בשנים 2018 - 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 בקרות אלו לא הייתה התייחסות משמעותית לפערים יסודיים שעלו בהן, כגון איסוף חומרים האסורים לאיסוף על פי חוק.

מוצע כי חטיבת הסייבר תקבע מתודולוגיה שתבטיח קיום בקרות מעמיקות ומשמעותיות על פעילות הצס"ם הארצי בכל הנוגע לתהליך האזנות הסתר על מרכיביו השונים, לתהליך הפקת התוצרים, הצדקת הפעלת הכלים ומידת היעילות והאפקטיביות של השימוש בהם. לצורך כך ניתן להתבסס על הבקרה המעמיקה שנעשתה בסוף שנת 2017. כמו כן על חטיבת הסייבר לקבוע נוהל לטיפול מוקפד בליקויים יסודיים שעלו בבקרות, כגון איסוף מידע ונתונים האסורים לאיסוף לפי החוק.

המשטרה מסרה בתשובתה כי עם תחילת השימוש במערכת להאזנה לתקשורת בין מחשבים אכן לא נערכו בקרות טכנולוגיות בנושא הפעלת המערכת. במהלך שנת 2023 עודכנה הנחיית העבודה הרלוונטית לצס"ם הארצי, המסדירה את תהליך העבודה של הפקת התוצר לרבות תחום הפיקוח והבקרה, וכן גובשה מתודולוגיה חדשה לנושא הפיקוח והבקרה בשלוש רמות שונות: בקרות פיקודיות; בקרות מקצועיות; ובקרות טכנולוגיות. נוסף על כך נכתבו הנחיות למפעילי המערכות הטכנולוגיות, אשר מסדירות בין היתר את נושא הבקרה הטכנולוגית והפיקודית על מפעילי המערכות הטכנולוגיות,

הבקרה שבוצעה בדצמבר 2017 בחנה את שלבי העבודה המבוצעים בצס"ם הארצי לצורך האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים. נבחנו שלבי העבודה וכן 12 נושאים נוספים. בכל אחד מהשלבבים המוזכרים נבחנו בין היתר (בהתאם לשלב) רכיביו השונים של השלב, האישיורים הנדרשים בו, התיעוד הנדרש בו, הדיווחים ועוד.

כך שכיום לכל אחת מהמערכות הקיימות יש הנחיה שבמסגרתה מפורטים הבקרה, הגורם האחראי לביצועה והנושאים המבוקרים.

4.3 בקרת המפקד - ראש חטיבת הסייבר

במסגרת פקודות המטה הארצי נקבעה חובת המפקד לבצע בקרה שנתית בכל אחת מהיחידות הכפופות לו במישרין³⁰⁷. בבקרת המפקד נבחנים התנהלות היחידה, מימוש הנהלים והיבטי משאבי אנוש. חשיבותה של בקרת המפקד השנתית נובעת בין היתר מכך שהיא בוחנת את תיקון הליקויים מהבקרה הקודמת. פעמים רבות כוללת בקרת המפקד השנתית את סיכום שנת העבודה האחרונה, ומוצגים בה גם המטרות והיעדים המרכזיים לשנת העבודה הבאה.

בקרות ראש חטיבת הסייבר, האמורות להיעשות אחת לשנה על פעילות החטיבה, רלוונטיות לתחומי האזנות סתר והפקת נתוני תקשורת שהן פעילויות ליבה של חטיבת הסייבר. נמצא כי בשנים 2018 - 2022 (כולל) לא נעשתה בחטיבת הסייבר בקרת ראש החטיבה למעט בקרה אחת בשנת 2020³⁰⁸.

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.

מהמטרה נמסר כי היא מקבלת את עמדת הביקורת בעניין זה.

4.4 בקרות אבטחת מידע

א. בקרת אבטחת המידע והשימוש במאגרי נתוני תקשורת

חוק נתוני תקשורת מתיר למשטרה להחזיק בשני מאגרי מידע: מאגר הבעלויות ומאגר האנטנות.

תקנות מאגרי נתוני תקשורת קובעות כי מנהל המאגר יבצע פעולות פיקוח ובקרה מזמן לזמן ולפחות אחת לשלושה חודשים בין השאר בנושאים האלה: אופן החזקת המידע שבמאגר ואבטחת המידע האגור בו; הבטחת השימוש במאגר רק למטרות האמורות בחוק; אבטחת גישה למאגר רק על ידי מורשי הגישה; דרכי עדכון המידע הכלול במאגר ומועדי העדכון; הבטחת תיעוד השימוש במידע שבמאגר ואפשרות אחזור המידע הנוגע לשימוש במידע כאמור בתקנות.

נוסף על הבקרות שמנהל המאגר מחויב לבצע כאמור, התקנות קובעות כי מערכות המחשוב שבהן יוחזקו המאגרים יכללו בין היתר כלי בקרה מקוונים³⁰⁹. במטרה מתקיים תהליך תיעוד אוטומטי של כלל קובצי המידע המתקבלים במאגרים ושל כל שאילתה שמבצעים המשתמשים. כמו כן, קיימת בקרה מונעת המבוצעת אוטומטית, כך שהגישה למאגרים אפשרית רק למורשי גישה הרשומים במערכת ניהול ההרשאות של המשטרה. עוד מתקיימת

307 פקודות משטרת ישראל של המפקח הכללי, פקודת מטה ארצי מס' 11.03.07 בנושא "בקרת מפקדים", בתוקף מ-14.1.08.

308 בשנים 2014 - 2017 נעשו בקרות רח"ט סייבר מפורטות על כלל החטיבה, ובשנים 2018 - 2019 נערכו מסמכי ריכוז ממצאים וליקויים שעלו בבקרות פנימיות של מטה חטיבת סייבר בתחומי האזנות סתר, נתוני תקשורת ועוד. במסגרת בקרת רח"ט הסייבר בשנת 2017 נבדקו בין היתר הנושאים האלה: עיקרי הממצאים מהבקרה השנתית הקודמת; כוח האדם בחטיבה (התקן מול המצבה); נושאי תחבורה (רכבים); היבטי בטיחות; אבטחת המידע בחטיבה; טיפול החטיבה בחסיונות; תחום הייעוץ המשפטי לחטיבה; ממצאים עיקריים בפילוח לפי מחלקות ומדורים, תוך התייחסות למהלכים המשמעותיים שבוצעו ביחידות אלה. סיכום הבקרה של הרח"ט כלל הצבת ערכי פעילות לחטיבה וכן סיכום והנחיות מקצועיות לביצוע בתחומים האמורים לעיל ולכל המחלקות והמדורים בחטיבה, והצבת יעדים ליחידות השונות. כמו כן נקבעו יעדים כלליים לחטיבה, עקרונות וכיווני פעולה.

309 תקנה 5 לתקנות מאגרי נתוני תקשורת.

בקרה על אבטחת המידע האגור היות שהמאגרים עצמם מאוחסנים בשרתים הנמצאים במתקן מאובטח, והם כוללים מעטפת הגנה טכנולוגית.

חטיבת הסייבר קבעה בנוהל את החובה לביצוע פעולות פיקוח ובקרה על השימוש במאגרי נתוני התקשורת שמחזיקה המשטרה אחת לרבעון לפחות (זאת ללא תלות בהפעלת הבקורות המקוונות).

נמצא כי בשנים 2017 - 2022 המשטרה לא קיימה חלק מהפעולות הנדרשות לפיקוח ובקרה בנוגע לאבטחת המידע של מאגר הבעלויות ומאגר האנטנות כמתחייב בתקנות מאגרי נתוני תקשורת. המשטרה הסתפקה בתיעוד אוטומטי של הפעולות המבוצעות במאגרי המידע הללו בלי לבצע בקרה בפועל בתחומים שונים, כפי שקובעות התקנות.

למשל, בבקרה שערכה חטיבת הסייבר במאי 2022 נעשתה בקרה מדגמית ידנית לבחינת אופן השימוש במאגר בעלויות, וצוין בה כי אין הקפדה על הזנת שדה "שיוך הבקשה", וכי "הימנעות ממילוי השדות הדרושים מונע אפשרות בדיקה ועלול להחשיד אותם". יוצא אפוא כי בשל פערים באופן הזנת המידע במאגר, לא ניתן היה לבצע בדיקות עומק ולאחר מקרים שבהם עולה חשש לביצוע שימוש לרעה במאגר.

המשטרה מסרה בתגובתה כי קיימים הליכי בקרה אוטומטיים במאגרי המידע הללו, והיא חולקת על עצם הקביעה שנדרשת בקרה נוספת. מנגנונים אלו שפותחו על ידי המשטרה יש בהם כדי להחליף את פעולות הפיקוח והבקרה שנקבעו בתקנות ולהבטיח מעל לכל ספק ואף יותר מכך, כי החובות שהוטלו על מנהל המאגר בתקנות מתקיימות באופן אוטומטי ומתמשך.

התקנות מחייבות ביצוע בקרות על אבטחת הגישה למאגרי המידע רק על ידי מורשים וכן על השימוש החוקי במאגרים ועל עדכניותם. תיעוד הפעולות באמצעות כלי בקרה מקוונים אינו נותן מענה שלם לחובות הפיקוח והבקרה המוטלות על המשטרה בהתאם לקבוע בתקנות. על חטיבת הסייבר לעמוד בדרישות התקנות ולבצע גם פעולות פיקוח ובקרה מדגמיות מזמן לזמן ולפחות אחת לשלושה חודשים.

ב. בקרת הרשאות הגישה למאגרי המידע ולמערכות

נוהל אח"ם בנושא הרשאות גישה למערכות מחשוב של האגף³¹⁰ מתווה את העקרונות לגישה למערכות הנזכרות בנוהל ולהגדרת בעלי התפקידים הרשאים לקבלה; קובע את הליך הטיפול בבקשות למתן הרשאה ורמת הרשאה; ומגדיר את הגורמים האחראים לביטול הרשאות של מורשים שעברו לתפקיד אחר. בעלי התפקידים השונים במשטרה משתמשים במערכות אלה על פי הגדרת תפקידם וסיווגם הביטחוני. המשטרה מנהלת את הרשאות הגישה למערכותיה באמצעות מערכת מרכזית לניהול הרשאות, וכל משתמש מוגדר על פי התחום, התפקיד, העיסוק והפרופיל שלו באופן המקנה לו הרשאות לפעולות בהתאם לרמת היחידה שבה הוא משרת. יצוין כי הרשאת משתמש יכולה להיות מורכבת מכמה פרופילים.

הנוהל מתייחס לשתי מערכות מרכזיות של חטיבת הסייבר: מערכת ניהול צווים ומערכת תחקור נתוני תקשורת. על פי הנוהל, במקרים של מעבר משתמשים מתפקידם בחטיבת הסייבר לתפקיד אחר בארגון, באחריות בעל הרשאה ומפקדו להעביר בקשה להסרת הרשאת הגישה למערכת. נוסף על כך, חטיבת הסייבר קבעה מי הם בעלי התפקידים השונים בכלל מערך האח"ם הנדרשים לקבל הרשאות גישה למאגרי המידע ולמערכות של החטיבה.

עוד נקבע בנוהל כי מדור מחשוב אח"ם נדרש לנהל את מתן הרשאות של כל אחת מהמערכות הנזכרות, זאת בכפוף לסיווג הביטחוני של המשתמש במערכת ולאישור הגורם המקצועי של המשתמש. במסגרת זאת החטיבות באח"ם מעבירות למדור את בקשותיהן למתן הרשאות

310 הנוהל עוסק בחמש מערכות מחשוביות באח"ם: מערכת אחת בחטיבת המודיעין, שתי מערכות בחטיבת החקירות ושתי מערכות בחטיבת הסייבר. יצוין כי הנוהל אינו מתייחס ליתר מערכות חטיבת הסייבר.

ולהסרתן במידת הצורך. המדור מבצע בקרה על הבקשות המועברות אליו ובדיקה אם הן עומדות בנהלים ובקריטריונים הרלוונטיים³¹¹. אם הבקשה תקינה, מדור מחשוב אח"ם מעדכן את ההרשאות במערכת ניהול ההרשאות המשטרית. המדור גם מבצע בקרה על יחידות המשטרה לבחינת מורשי הגישה למערכות המחשוב של אח"ם. לעומת זאת, בכל הנוגע למתן הרשאות למערכות חטיבת הסייבר לתפקידן חדש או בעת מעבר תפקיד, תהליך מתן ההרשאות שונה וכולל את השלבים האלה: מילוי טופס ייעודי בנוגע לתפקידן והצהרת המפקד כי הזהיר אותו באזהרת ביטחון מידע. לאחר מכן מועברת הבקשה על ידי המפקד הישיר של התפקיד לגורם הרלוונטי במדור הכוונה מקצועית, והוא בוחן את המסמכים והבקשה. אם הבקשה אושרה, היא מועברת לקצין המחשוב באח"ם לשם הגדרת ההרשאות במערכת ההרשאות. יוצא אפוא כי מדור מחשוב אח"ם מקבל ממדור הכוונה מקצועית את הבקשות למתן הרשאות גישה או לעדכון ומבצע את עדכון ההרשאות בהיבט הטכני, ללא בחינת הבקשות לגופן וללא בחינה של עמידת הבקשות המופנות אליו בנהלים שנקבעו בעניין הרשאות הגישה.

בדיון שהתקיים בנובמבר 2018 נקבע כי מדור הכוונה מקצועית יפיק מפעם לפעם רשימה של כלל המשתמשים במערכת לניהול צווים בחלוקה לרמות הרשאה לשם ביצוע בקרה בנושא.

להלן פירוט הבקורות הנושאות שביצעה חטיבת הסייבר בנושא הרשאות גישה למערכותיה³¹²:

(1) בשנת 2015 בוצעה בחטיבת הסייבר בקרה נושאת לבחינת מורשי הגישה למאגר האנטנות לצורך הסרת הרשאות של מורשי גישה שאינן נדרשות עוד.

(2) בשנת 2016 בוצעה בחטיבת הסייבר בקרה נושאת לבחינת מורשי הגישה למאגר הבעלויות לצורך הסרת הרשאות של מורשי גישה שאינן נדרשות עוד. ממצאי הבקרה העלו כי יש להסיר את הרשאות הגישה למאגר הבעלויות לכ-23% ממורשי הגישה (40 מתוך 176).

(3) בשנת 2022 בוצעה בחטיבת הסייבר בקרה נושאת לבחינת כלל מורשי הגישה בארבע מערכות מרכזיות של החטיבה לצורך בחינת התאמת ההרשאות לתפקיד של מורשי הגישה והסרת הרשאות שאינן נדרשות עוד. ממצאי הבקרה העלו כי מתוך 4,067 מורשי גישה בארבע המערכות, הרשאות הגישה ל-567 ממורשי הגישה אינן תואמות ומעודכנות ויש לשנותן. נוסף על כך עלה כי יש להסיר את הרשאות הגישה למערכות ל-649 ממורשי הגישה. בסך הכול נדרשו שינוי או הסרה של הרשאות הגישה לכ-30% ממורשי הגישה (1,216 מתוך 4,067)³¹³.

נמצא כי נוהל אח"ם אינו קובע הנחיות המחייבות ביצוע פעולות פיקוח ובקרה על הרשאות הגישה למערכת ניהול צווים ועל מערכת תחקור נתוני התקשורת, ואף אינו מגדיר את הגורמים שעליהם מוטלת האחריות לביצוע הפיקוח והבקרה. בהיעדר חובה לביצוע הבקורות, מדור מחשוב אח"ם אינו מבצע בקורות 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.

³¹¹ בכל בקשה למתן הרשאות נדרשת היחידה לציין שלושה קריטריונים: פרופיל, תפקיד ועיסוק, ושילוב שלוש הקריטריונים מאפשר בחינת התאמה בין הגדרות הנוהל לגבי מורשי הגישה למערכות לבין הבקשה שהגישה היחידה.

³¹² יצוין כי באופן שוטף, בעת כניסת תפקידן לתפקיד או בעת מעבר תפקיד וכן במסגרת בקורות מקצועיות לצווים, בקורות מקצועיות למחלקים ובקורות פיקודיות לתפקידנים - נבחנת גם התאמת ההרשאות לתפקידן.

³¹³ נמצאו מקרים שבהם הפרופיל הספציפי לא התאים לעיסוק של השוטר. לדוגמה, חלק מהשוטרים קיבלו הרשאה חסרה לפעולות שהם מורשים להן על פי העיסוק שלהם. נוסף על כך נמצאו משתמשים אשר נדרש להסיר את ההרשאות שלהם בשל שינוי תפקיד או פרישה מהארגון.

המשטרה מסרה בתגובתה כי לנוכח רגישות המידע המצוי במערכות השונות של חטיבת הסייבר נקבע כי הגורם הבלעדי לקביעת הרשאות בתחום הסייבר והסייבר הוא מדור הכוונה מקצועית, האמון על מתן הרשאות לתפקידנים בנוגע לכל מערכת ובנוגע לסוגי המידע השונים בתוך המערכת הספציפית. לאחרונה הוחלט כי גם תהליך יישום הגדרת הרשאות במערכת הרשאות יבוצע על ידי מדור הכוונה מקצועית ולא על ידי מדור מחשוב אח"ם.

עוד נמצא כי 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. בבקרה שביצעה חטיבת הסייבר בשנת 2022 לבחינת הרשאות הגישה לארבע מערכות מרכזיות של החטיבה נמצא כי יש להסיר או לשנות את הרשאות לכ-30% ממורשי הגישה.

מהמשטרה נמסר כי היא מבצעת בקרה בנושא הרשאות הגישה למערכות בעת ביצוע בקרות מקצועיות (נושאות ותהליכיות) ופיקודיות המבוצעות באופן שוטף ותדיר. למשל, במסגרת בקרה מקצועית לצווי נתוני תקשורת נבחן גם מיהו התפקידן שטיפל בצו בכל שלב ואם הוא בעל הרשאה מתאימה. אם נמצא כי הרשאות התפקידן למאגרים אינן תואמות את תפקידן, מתבצע תיקון מיידי.

מאגרי המידע של חטיבת הסייבר כוללים מידע אישי רגיש על כלל אזרחי מדינת ישראל, ואף על פי כן נמצאו פערים בתחום בקרת הרשאות הגישה למערכות מידע מרכזיות של החטיבה - מערכת ניהול צווים ומערכת תחקור נתוני התקשורת, בנוגע להסרת הרשאות הגישה שאינן נדרשות עוד. בקרה מדגמית הנערכת אגב בקרות מקצועיות או פיקודיות אינה בוחנת באופן שיטתי את הרשאות של כלל המשתמשים במערכות אלה. זאת ועוד, משלוש הבקרות הנושאות שערכה חטיבת הסייבר בנושא הרשאות גישה למערכותיה עלה כי יש לבחון נושא זה בצורה שיטתית ותכופה יותר.

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



ביצוע האזנות סתר ושימוש בנתוני תקשורת הן סמכויות הכרחיות למשטרה לצורך מילוי תפקידיה בעולם טכנולוגי ולמאבקה בפשיעה. עם זאת, הפגיעה העולה להיגרם בזכויות יסוד היא רחבה ועמוקה ונוגעת 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 בזיקה 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:

א. כמעט שלא בוצעו בקרות על פעילות היחידות המבצעות בחטיבת הסייבר אף שהן אלה שמקיימות את הפעילות הרגילה והמורכבת ביותר בתחום זה. כמו כן בקרות שהתקיימו על פעילותה של יחידה מבצעית (צס"ם ארצי) שמבצעת פעילות רגילה ביותר בתחום האזנות הסתר לא היו מעמיקות ומשמעותיות.

- ב. חטיבת הסייבר כמעט שלא קיימה במשך השנים בקרות מעקב כדי לוודא כי הליקויים שהתגלו בבקרות אכן תוקנו.
- ג. בשנים 2018 - 2022 לא התקיימו בקרות שנתיות של ראש חטיבת הסייבר (למעט בקרה אחת בשנת 2020).
- ד. בקרות שנעשו בתחום ההיתרים המינהליים לשימוש בנתוני תקשורת מצביעות על פערים בהליך מימוש ההיתרים.
- ה. 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 תיעדוף ומיקוד של הבקרות בקרב היחידות המקיימות את הפעילויות הרגישות ביותר. על חטיבת הסייבר לעגן תהליכי פיקוח ובקרה סדורים גם על היחידות המבצעות הפעולות בחטיבה וכן על מאגרי המידע והרשאות הגישה למערכות הרגישות של החטיבה.

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

בכל תיק שבו נעשה שימוש בהאזנות סתר ובנתוני תקשורת ונדרש לחסות את שיטת האזנה ותוצריה או את שיטת קבלת הנתונים מוצאות תעודות חיסיון. זכותו של נאשם בפשע או בעוון³¹⁴ לעיין בחומרי החקירה ולקבלם לידי מעוגנת בסעיף 74 לחסד"פ³¹⁵. זכות זו מתבססת, בין היתר, על זכותו של הנאשם לחירות ולהליך פלילי הוגן, והיא אף הוכרה כזכות יסוד בעקבות חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו³¹⁶. 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 עליה³¹⁷.

תעודת חיסיון היא תעודה הנוגעת לחומר חקירה אשר יש לנאשם זכות לעיון בו אך חומר חקירה זה הוכר כחסוי על פי עילות הקבועות בדין. חומר חקירה זה שנדרש לחסותו יכול להיות גם מידע הנוגע לשימוש שעושה המשטרה בכלים טכנולוגיים להאזנת סתר ולהפקת נתוני תקשורת והתוצרים שהתקבלו מהם. על התעודה חותם השר לביטחון לאומי או הממונה על החסיונות אשר השר אצל לו את סמכותו לעניין זה³¹⁸, והוא חווה בה את דעתו אם גילוי או מסירה של המידע המתואר בתעודה עלולים לגרום לפגיעה בעניין ציבורי חשוב. הקריטריונים לעניין ציבורי חשוב הם בין היתר פגיעה בחיי אדם; פגיעה בשיתוף הפעולה שבין הציבור למשטרה; חשיפת שיטות פעולה ואמצעים של המשטרה; סיכול פעולות חקירה עתידיות; ופגיעה בשיתוף הפעולה שבין המשטרה לבין גופים ציבוריים בארץ ובח"ל. הוצאת התעודה מותנית בכך שהמידע שבה אינו כולל ראייה שיכולה להועיל להגנת הנאשם.

באוגוסט 2016, בעקבות תיקון מס' 75 בחקיקה, נעשו שינויים בנושא חיסיון חומר מודיעיני וראיות חסויות³¹⁹. התיקון יצר הבחנה בין "חומר מודיעיני" לבין סוגי חומרים אחרים שנאספו על ידי הרשות החוקרת, ובכך שאף לצמצם את היקף חומרי המודיעין הנמסרים להגנה במסגרת ההליך הפלילי בלי שהדבר יפגע בהגנת הנאשם³²⁰.

במסגרת ההחלטה אם לחסות ראייה, מתבצעת בחינה הנחלקת לשלושה שלבים: האחד מתבצע במשטרה, השני ברשות התובעת³²¹ והשלישי, ככל שהנאשם מבקש זאת, בבית המשפט במסגרת עתירה לגילוי ראייה³²². את הסיווג הראשוני של חומר החקירה מבצעת היחידה החוקרת במשטרה, אשר ממיינת את החומרים לחומרים שאספה הרשות החוקרת ולחומרים שמקורם ב"רשות

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

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

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

318 בהתאם לסעיף 45(א) לפקודת הראיות.

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

320 הנחית פרקליט המדינה 7.12 בעניין "הגבלת זכות העיון בחומר מודיעיני הנוגע לחקירה" מ-31.7.17.

321 ככלל בפרקליטות או בחטיבת התביעות במשטרה.

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

המודיעין³²³. אם החומרים שאספה הרשות החוקרת רלוונטיים להכרעה במשפט, הם ישמשו ראייה במשפט ויועברו לעיון הנאשם, אלא אם כן תוצא בעניינם תעודת חיסיון³²⁴.

במשטרה פועל בכפיפות לאח"ם מדור חסיונות, שמתפקידו - הטמעת מדיניות פרקליטות המדינה והאח"ם בתחום החסיונות בקרב הגורמים המקצועיים העוסקים בכך בכל יחידות המשטרה לצורך החלת מדיניות אחידה בכלל היחידות. המדור מטפל גם בהכנת תעודות החיסיון בעניינם של כלל התיקים הפליליים והאזרחיים שבהם קיים חומר משטרתי שיש להוציא לגביו חיסיון לטובת הציבור³²⁵.

לאחר שהחומר מועבר לפרקליטות (או לרשות תובעת אחרת, כגון חטיבת התביעות במשטרה) על הפרקליט לבחון את הסיווג של חומר החקירה, שנקבע על ידי הרשות החוקרת, ובאחריותו לוודא כי זהו הסיווג הנכון. ככלל, ועוד לפני הגשת כתב אישום, מתקיימת ישיבת חסיונות בראשות פרקליט המחוז או גורם בכיר אחר בתביעה שהוסמך לכך, ובה מוצגת עמדת הפרקליטות בנוגע לסיווג החומרים ולהוצאת התעודה. עמדה זו היא המסכמת את עמדת הפרקליטות בעניין זה, ועל פיה ינהג התובע בתיק³²⁶. אם נמצא שיש מקום להוציא תעודת חיסיון, התעודה נחתמת על ידי השר במשרד לביטחון לאומי או על ידי הממונה על החסיונות במשרד. נאשם המבקש להסיר את החיסיון על חומר החקירה רשאי לעשות זאת במסגרת הגשת עתירה לגילוי ראייה לבית המשפט³²⁷.

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

הפרקליטות והתביעה המשטרית הן הזרועות העיקריות של התביעה הכללית. הפרקליטות פועלת במשרד המשפטים באמצעות הלשכה המרכזית שלה ובאמצעות פרקליטות המחוז, והתביעה המשטרית פועלת באמצעות יחידות התביעה, הכפופות לראש יחידת התביעות במשטרה. חלוקת התיקים בין הפרקליטות לבין המשטרה קבועה בחסד"פ, והיא מתבססת על חומרת העבירה³²⁸. בשנים 2020 - 2021 הגישה הפרקליטות במוצע כ-4,300 כתבי אישום בשנה³²⁹. חטיבת התביעות מטפלת בכ-90% מהתיקים הפליליים בשנה, ובשנים 2020 - 2021 היא הגישה

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

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

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

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

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

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

³²⁹ פרקליטות המדינה, סיכום שנתי לשנת 2021 (פורסם בשנת 2022).

בממוצע כ-34,000 כתבי אישום בשנה³³⁰. מתחילת שנת 2020 עד אמצע שנת 2022 אישר הממונה על החסיונות במשרד לביטחון לאומי כ-20,000 תעודות חיסיון (כ-8,000 תעודות בשנה) וחתם עליהן.

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

מסד נתונים המאפשר איתור וניתוח של נתונים הוא כלי ניהולי נחוץ בכל מערכת מקצועית העוסקת במסגרת פעילותה השוטפת בעניינים רגישים. בית המשפט העליון עמד בשנת 2016 על חשיבותו של מסד נתונים איכותי המסייע לבחון אם זכות כגון הזכות לשוויון נפגעה וכן תורם לשקיפות באופן כללי ובכך מאפשר דיון ציבורי בסוגיות חשובות³³¹. מדור חסיונות, כאמור, מטפל בכלל הכנת תעודות החיסיון במשטרה. בהיעדר מסד נתונים ממוחשב במדור, צוות הביקורת קיבל ממנו נתונים הכוללים רק את מספר התיקים³³² שטופלו בו בשנים 2018 - 2022, בפילוח לפי גורמי התביעה, כמוצג בתרשים שלהלן.

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



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

מהתרשים עולה כי מדור חסיונות במשטרה טיפל בכל אחת מהשנים 2018 - 2022 בממוצע בכ-7,850 תיקי חסיונות, כ-6,000 (76%) מהם תיקים של חטיבת התביעות, כ-1,800 (23%) תיקים של הפרקליטות וכ-70 (1%) תיקים שמקורם בגורמי תביעה אחרים³³³.

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

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

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

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

³³³ כגון רשות המיסים ורשות הטבע והגנים.

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

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

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

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

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

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

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

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

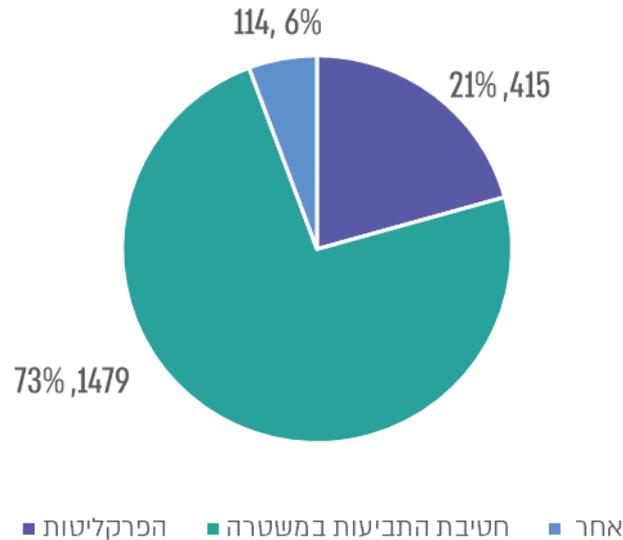
(2) "כל פרט או מידע שיש בו לגלות חלק מתוכן של בקשות להאזנות סתר, כמפורט להלן (וכאן בא פירוט הבקשות שהוגשו לבית המשפט)."

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

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

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

תרשים 24: שיעור תעודות החיסיון בפרקליטות, בחטיבת התביעות במשטרה ובגופים אחרים³³⁴ (באחוזים)



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

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

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

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

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

על פי תעודות החיסיון שהתקבלו ממדור חסיונות במשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * לעיתים בתעודה אחת חסיונות כמה עילות חיסיון, למשל גם האזנת סתר וגם זהות אדם.
 ** במסגרת חיסיון על האזנת סתר ניתן להטיל חיסיון על האמצעים שבהם בוצעה האזנת הסתר, על תוכן הבקשות להאזנת סתר או על המידע שהתקבל בהאזנת סתר, על כל הגורמים יחדיו או על חלקם.
 *** חיסיון זהות אדם הוא חיסיון על זהות אנשים אשר, בין היתר, מסרו למשטרה מידע על שוטרים אשר ביצעו פעולות חסיונות במהלך החקירה כגון פעולות עיקוב או דיווחו למשטרה על זהותם של שוטרים אלה.

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

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

334

335

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

בית המשפט קבע את העקרונות הבסיסיים המנחים בנושא המיין והסיווג של האזנות סתר, ובכלל זה את העיקרון שלפיו שיחות מסווגות כ"רלוונטיות" לאישום, ולפיהם יש לסווג את השיחות שנקלטו בידי גורמי החקירה לשלוש קטגוריות³³⁶:

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

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

בשנת 2017 קבע בית המשפט כי האחריות לפעולת המיין והסיווג של החומר שנקלט בהאזנת סתר מוטלת על המשטרה כרשות חוקרת, וכי תפקידה של הפרקליטות הוא לפקח על עבודת המיין והסיווג של המשטרה: הפרקליטות אחראיות לכך שאופן מינון וסיווגו של חומר האזנה יעלה בקנה אחד עם זכות העיון של הנאשם. עוד קבע בית המשפט כי על המשטרה והפרקליטות להוציא הנחיות שיסדירו את אופן חלוקת העבודה ביניהן לעניין המיין והסיווג של תוצרי האזנות סתר ואת חובת הפיקוח המוטלת על הפרקליטות³³⁷. בהקשר זה יש לציין

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

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

כי בית המשפט העליון קבע לא אחת כי מושכלות יסוד של שלטון החוק מחייבות את כלל רשויות השלטון לציית להחלטות ולצווים שיפוטיים³³⁸.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

6. הסדרה חקיקתית של השימוש בכלי האזנות סתר ונתוני תקשורת

לצורך מאבקה של המשטרה בפשיעה ולצורך שיפור פעולתה בתחום האכיפה, היא משתמשת לעיתים בכלים טכנולוגיים חדשניים, בעלי יכולות מיוחדות ומתקדמות. אולם בפעולות המבוצעות באמצעות כלים אלו גלום פוטנציאל לפגיעה עמוקה ונרחבת בפרטיות של חשודים ונאשמים ובמקרים מסוימים גם בזכויותיהם.

הסדרת השימוש בכלים טכנולוגיים באמצעות חקיקה 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. לאחר קבלת אישור מהמשנה ליועמ"ש לממשלה (פלילי) כי אין מניעה משפטית להגשת טיוטת החוק, יש להגיש את הטיוטה לוועדת השרים לענייני חקיקה לצורך פרסום ההצעה ברשומות בחוברת הצעות החוק של הממשלה ולהניחה על שולחן הכנסת להמשך הליך החקיקה ברשות המחוקקת³³⁹.

השלב המקדמי של הפצת תזכיר חוק להערות הציבור מתבצע לאחר שאישר זאת השר הממונה על החוק או על תזכיר החוק, לפי העניין. עוד יצוין כי 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.

המשטרה כתבה בתשובתה כי "הטכנולוגיה המתקדמת מזמנת אתגרים משפטיים. בעוד עולם המשפט לומד את הטכנולוגיה, זו הופכת למיושנת, וטכנולוגיה חדישה יותר, עם אתגרים משפטיים מורכבים יותר ניצבת בפתח. הסמכויות הניתנות למשטרת ישראל הם כלי העבודה החשוב ביותר למשטרה, ובלעדיו לא תוכל למלא את תפקידה". עוד ציינה המשטרה כי היא "ביקשה פעמים רבות מספור לקדם חקיקה בתחומים הנדונים בביקורת הנוכחית, אך הדבר אינו בידה אלא בידי הגורמים השונים האמונים על כך - המשרד לביטחון לאומי, משרד המשפטים, הממשלה והכנסת".

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי העיכובים בקידום הליכי החקיקה במהלך התקופה שנבחנה על ידי הביקורת נבעו בעיקרן מהסיבות האלה: קידום החקיקה תלוי בתיעודף שנותן הדרג המדיני הרלוונטי בכנסת ובממשלה לנושא, ובחלק מהמקרים הדרג המיניסטרילי לא היה מעוניין לקדם את החקיקה בנושא זה; היעדר משאבים והסטת כוח האדם בייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לצרכים דחופים וביטחוניים; בתקופה זו התקיימו חמש מערכות בחירות לכנסת ישראל בתוך פחות מארבע שנים; בחלק גדול מהתקופה כיהנה בישראל ממשלת מעבר, והיה עליה לנהוג באיפוק ובריסון בכל הנוגע לפעילות שהיא מבצעת מכוח עקרון הרציפות ולא מכוח אמון הכנסת בה, ועניין זה מנע קידום חקיקה בנושאים אלו; קידום חקיקה תלוי בהסכמים שונים בין הקואליציה לאופוזיציה, ומכאן שהיכולת לקדם חקיקה ממשלתית שאין לגביה הסכמות רחבות נמוכה מאוד.

עוד כתב משרד המשפטים בתשובתו כי גם כאשר תקודם חקיקה, היא לא בהכרח תאפשר מיצוי של כלל היכולות של הכלים הטכנולוגיים העומדים לרשות המשטרה. כל חקיקה שתקודם תחייב שמירה על איזונים בין צורכי המשטרה לבין הפגיעה בזכויות חוקתיות. כמו כן לא נקבע בנוגע לכל כלי אם נדרש להסדיר אותו בחקיקה ראשית, והגבלת השימוש בכלים הטכנולוגיים אינה נובעת בהכרח מהיעדרה של חקיקה אלא מהצורך להשתמש בכלים אלו באופן סביר ומידתי ולהימנע מפגיעה בזכויות האדם.

התאמת החקיקה לחידושי הטכנולוגיה היא הכרחית לרשות המבצעת בעידן המודרני והיא חולשת על סמכויות רבות הנתונות בידי המשטרה. בית המשפט העליון עמד על הצורך הדוחק בהסדרת

הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 2.3005, "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות" (5.3.18).

סמכויות המשטרה: בשנת 2011 הצביע על הצורך ב"התאמתו של הדין לחידושי הטכנולוגיה ולפוטנציאל הפגיעה שהטכנולוגיה גוררת בעקבותיה" באשר לחיפוש במחשבים³⁴⁰; ובאוגוסט 2025 בצורך ב"התאמת הדין למציאות הטכנולוגית המשתנה ולצרכי השעה" באשר לחיפוש בפלאפונים³⁴¹.

בית המשפט העליון הדגיש כי יש מקרים בהם לא ניתן להסתפק בהסדרה משפטית ופירט כי "לעתים 'קיצורי דרך' מובילים לבסוף לאובדן דרך... הרשות המבצעת תמשיך לפנות בדרך הקצרה... תוך שהנושא לא יוסדר בראייה רחבה על-ידי המחוקק, כנדרש לסוגיה כה מורכבת ורגישה. בראייה רחבה, ארוכת-טווח, נזקה של דרך זו - עולה על תועלתה; אין לדעת לאן היא עלולה עוד להוביל". דברים אלו יפים, גם לעניין תיקוני החקיקה הנדרשים לשם שימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה.

בפרק זה מובאות חמש דוגמאות שבהן גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה קבעו ששימוש בכלים מסוימים להאזנות סתר, לאיסוף נתונים במרשתת או לאיסוף נתוני תקשורת טעון הסדרה בחקיקה ראשית.

להלן דוגמאות לתיקוני חקיקה שעדיין לא קודמו, שנדרשים לדעת הייעוץ המשפטי לממשלה לצורך הסדרת השימוש של המשטרה בכלים טכנולוגיים.

א. סמכויות חדירה למחשב והאזנות סתר

נכון למועד הביקורת הסמכויות לחדירה למחשב (ובכלל זה לטלפון סלולרי) ולביצוע האזנות סתר מאפשרות נגישות אך ורק למידע שעובר בתווך שבין מחשבים מרגע מתן הצו ואילך (האזנת סתר) או למידע שאגור במחשב (חיפוש), ובלבד שהעתקת החומר השמור בו נעשית בידיעת בעל המחשב. תזכיר חוק³⁴² סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - המצאה, חיפוש ותפיסה), שמטרתו להסדיר את סמכויות האכיפה במרחב הפיזי והמקוון, ובין היתר נועד לאפשר חיפוש חומר במחשב והעתקתו באופן סמוי, הופץ לראשונה להערות הציבור בשנת 2011. הצעת חוק החיפוש הסמוי, עלתה בשנת 2014 לקריאה ראשונה בכנסת³⁴³, התקבלה והוחזרה להכנה לקריאה שנייה ושלישית בוועדת החוקה, חוק ומשפט³⁴⁴. בשנת 2018 קיימה הוועדה תמישה דיונים בנושא הצעת חוק החיפוש הסמוי, אולם בסופו של דבר הצעת החוק במלואה לא קודמה³⁴⁵.

ב-8.7.21 התקיימה ישיבה אצל הייעוץ המשפטי לממשלה ובהשתתפות נציגי יועמ"ש המשטרה ונציגי הפרקליטות, ובה הוסכם פה אחד כי יש חשיבות ראשונה במעלה לקדם את חקיקת חוק החיפוש הסמוי בהקדם האפשרי, ובמידת האפשר במושב החורף הקרוב. עוד סוכם בישיבה כי הייעוץ המשפטי לממשלה תקבע מסגרת זמנים לריכוז המאמצים בנושא, וכי יתואמו ימים לעבודה מרוכזת להכנת נוסח הצעת החוק.

באוגוסט 2023 התקיים דיון ב"ועדת המשנה לקידום המאבק בפשיעה בחברה הערבית" בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שר המשפטים והשר לביטחון לאומי, שרים נוספים

רע"פ 8873/07 היינץ ישראל נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר משפטי, 2.1.11).

בג"ץ 8298/22 הסנגוריה הציבורית נ' היועצת המשפטית לממשלה ואח' (פורסם במאגר משפטי, 31.8.25)

תזכיר חוק הוא טיוטה ראשונית של הצעת החוק בתוספת דברי הסבר מפורטים על מטרותיה של החקיקה. משרדי הממשלה הם שמכינים ומפיצים את התזכיר, לרוב בהיוועצות עם גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, והוא נועד לדיון ראשוני בהצעת החוק ולקבלת תגובות הציבור בעניינו.

תזכיר חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה, המצאה, חיפוש ותפיסה), התשע"ד-2014. מדובר בתזכיר חוק רחב היקף אשר נועד להחליף את פקודת סדר הדין הפלילי ולהוסיף על הסמכויות הקיימות של המשטרה סמכויות נוספות לצד עיגון זכויות החשוד או האדם שכלפיו מופעלת הסמכות הפלילית.

הישיבה ה-141 של הכנסת התשע עשרה (2.6.14).

פרוטוקול 662 של ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט (9.7.18). על סדר היום: הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - המצאה, חיפוש ותפיסה), התשע"ד-2014.

340

341

342

343

344

345

ונציגי הגופים הרלוונטיים ובכלל זה המשטרה וגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה. בדיון זה הנחה ראש הממשלה לקדם חוק שיעניק למשטרה סמכות לחיפוש סמוי במחשב.

בספטמבר 2023 בדיון של ועדת המשנה דיווח נציג הייעוץ המשפטי לממשלה כי הצעת החוק שעניינה הענקת סמכויות למשטרה לבצע חיפוש סמוי במחשב נמצאת בשלבים אחרונים של ניסוח אולם קיימת מחלוקת בנוגע לרשימת העבירות שעליהן יחול החוק שיובאו להכרעת הדרג המדיני.

במאי 2024 בדיון של ועדת המשנה חזר ואמר נציג הייעוץ המשפטי לממשלה כי קיימת מחלוקת בין הגורמים המדיניים לבין היועצת המשפטית לממשלה, בנוגע לרשימת העבירות שלגביהן תחול סמכות חיפוש סמוי במחשב. עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה היא כי יש לקבוע רף עבירות אחיד של עשר או שבע שנות מאסר ומעלה כדי לקדם את תזכיר החוק.

בסיום הישיבה החליטו השרים כי הצעת חוק חיפוש סמוי תחול על עבירות המתה וכן על עבירות הנוגעות לסחיטת דמי חסות, סחיטה באיומים, סחר בסמים, סחר בבני אדם, סחר באמל"ח, אונס ועבירות לפי חוק המאבק בארגוני פשיעה, תשס"ג-2003. בדצמבר 2024 כתב עוזר בכיר ליועצת המשפטית לממשלה לראש מטה השר לביטחון לאומי כי ההחלטה שלא לקדם את הצעת החוק שגובשה עד כה היא של השרים זאת "על רקע התנגדות השרים לכך שהכלים הטכנולוגיים ישמשו גם לחקירת עבירות שחיתות שלטוניות, ואף לגבי חקירת עבירות השחיתות החמורה ביותר - לקיחת שוחד. עמדת השרים עומדת בניגוד לעמדתם של כלל גורמי המקצוע במערכת אכיפת החוק".

בפועל הצעת החוק לא קודמה בשל המחלוקת בין היועצת המשפטית לממשלה לבין השר לביטחון לאומי ושר המשפטים.

המשטרה כתבה בתשובתה כי היא פעלה לאורך שנים ועודנה פועלת לקידום חקיקת חוק המאפשר חיפוש חומר במחשב והעתקתו באופן סמוי. למשל, ביום 18.10.17 פנה הייעוץ המשפטי למשטרה אל השר לביטחון לאומי בבקשה לקדם חקיקת סעיפים נבחרים מהצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - המצאה, תפיסה וחיפוש); באוקטובר 2019, במסגרת הדיונים שקיים השר בנושא המאבק באלימות במגזר הערבי, שבה המשטרה ופנתה ליועמ"ש המשרד לביטחון לאומי בבקשה לפעול לפיצול סמכויות נבחרות מהצעת החוק, ובהן סמכות החדירה לחומר מחשב ללא ידיעת הבעלים, ולקדמן במתווה נפרד, מזורז; בדצמבר 2022 כתב יועמ"ש המשטרה לשר לביטחון לאומי כי משרד המשפטים מנהל עבודת מטה בין-משרדית לסגירת הנקודות שנתרו פתוחות בהצעת החוק; בנובמבר 2023 פנה מפכ"ל המשטרה לשר לביטחון לאומי בבקשה לקדם, בין היתר, חקיקה דחופה להרחבת סמכויות המשטרה עקב מצב החירום ובכלל זה חוק החיפוש הסמוי.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי לאחרונה גובשה על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה טיוטת תזכיר חוק בעניין מתן סמכות החיפוש הסמוי במחשב למשטרה, וזאת נוכח החלטת ועדת המשנה למאבק בפשיעה בחברה הערבית בראשות ראש הממשלה לקדם תיקון זה (לצד תיקונים נוספים) במהירות האפשרית. במהלך חודש נובמבר 2023 גובשה טיוטת תזכיר, ובינואר 2024 נשלחה עמדה עדכנית למשטרה ולמשרד לביטחון לאומי. מאז מועד זה, ונוכח מחלוקת בין עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה לעמדת הדרג המדיני בנוגע לעבירות שלגביהן תינתן הסמכות, ולנוכח התנגדות הדרג המדיני להחלת החוק על עבירות של שחיתות שלטונית, טרם ניתן אישור הדרג המדיני להפצת תזכיר החוק, ולא ניתן לקדם את סמכות החיפוש הסמוי במחשב.

שר המשפטים מסר בתשובתו מאפריל 2025 כי הסמכויות האמורות להינתן למשטרה במסגרת חקיקה זו הן מרחיקות לכת, וכי קיים חשש כבד שאישור שימוש בכלים לצרכים שאינם נוגעים למאבק בארגוני פשיעה יביא לשימוש בהם שלא כדין או שלא למטרת מיגור

הפשיעה והמאבק בארגוני פשיעה. ולכן, עמדת הדרג המדיני היא שאישור הכלים הדרושים למשטרה יכול להיעשות רק לצרכי מאבק בפשיעה המאורגנת ולצרכים אלו בלבד ורק לאחר שיובטחו מנגנוני בקרה ופיקוח הולמים על השימוש בהם.

עוד מסר השר כי בנוגע להיקף העבירות עליהן תוחל הסמכות, עמדת היועצת המשפטית לממשלה מנוגדת לעמדת הדרג המדיני. לראייתו עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי אין לקדם את הצעת החוק ללא הרחבתה לתחומי השחיתות השלטונית. ואילו בנוגע למנגנוני פיקוח ובקרה, שר המשפטים מסר כי ועדת הבדיקה הממשלתית³⁴⁶ בנושא נדרשת לבחון נושא זה ולתת המלצות כדי להבטיח פיקוח נאות וענישה מתאימה במקרה של שימוש בכלים לרעה. ואולם, לנוכח העתירה שהוגשה נגד עבודת ועדת הבדיקה הממשלתית ועמדת היעוץ המשפטי לממשלה שתומכת בעתירה ומתנגדת לעבודתה, הוועדה משותקת זמן רב.

לנוכח כלל האמור, שר המשפטים מסר כי במצב הקיים אין בפני הדרג המדיני תשתית מספקת שיכולה להניח את הדעת כי יתקיימו מנגנוני הפיקוח והבקרה הנדרשים וכי השימוש בכלים יאושר לצרכי המאבק בפשיעה המאורגנת ולצרכים אלו בלבד.

השר לביטחון לאומי כתב בתשובתו כי הדרג המדיני - ראש הממשלה ושרי המשפטים והביטחון הלאומי - עשו מאמצים על מנת לאפשר למשטרת ישראל את הפעלת הכלים הטכנולוגיים לצורך המאבק בפשיעה החמורה ובארגוני הפשיעה. מאמץ זה נעשה, בין היתר, ביחס לקידום חקיקת החוק שתקנה למשטרה סמכות לחיפוש סמוי בחומר מחשב אולם תזכיר החוק במסלול הממשלתי לא קודם והשיח בין המשרדים לקידום החקיקה הופסק.

במועד סיום הביקורת וחרף הצורך המובהק בהסדרה חקיקתית, חקיקת החוק בעניין סמכויות המשטרה לחדירה למחשב והאזנות סתר, שהחלה כבר בשנת 2011, לא הושלמה. בשנים 2023 - 2024 החקיקה לא קודמה בין היתר עקב מחלוקת שהתגלעה בין היעוץ המשפטי לממשלה לבין הדרג המדיני בנוגע לעבירות שלגביהן תינתן למשטרה סמכות לבצע חיפוש סמוי בחומרי מחשב. כיום, בהיעדר הסדרה חקיקתית של סמכות החיפוש הסמוי, המשטרה מוסמכת לבצע חיפוש גלוי בלבד הכולל העתקה של חומר מהמחשב רק בשלב החקירה הגלויה ובידיעת בעל המחשב.

יצוין כי ביום 13.11.24 עברה בקריאה טרומית בכנסת הצעת חוק פרטית³⁴⁷ ולפיה בכפוף למתן צו שיפוטי תהיה למשטרה סמכות לבצע חיפוש סמוי בחומרי מחשב לגילוי, לחקירה או למניעה של עבירות מסוימות מסוג פשע חמור³⁴⁸.

ב. צילום סתר חזותי³⁴⁹

ככלל, צילום סתר חזותי אינו מוסדר בחקיקה. הדיון המשפטי בנושא סמכות המשטרה לבצע צילום סתר חזותי החל כבר בשנת 2004 בישיבה שנערכה בפרקליטות המדינה, ובה עלתה שאלת סמכות בית המשפט לתת היתר לתיעוד חזותי לפי סעיף 10א לחוק האזנות סתר.

³⁴⁶ ועדת הבדיקה הממשלתית בעניין רכש, מעקב ואיסוף מידע בכלים קיברנטיים אחר אזרחים ונושאי משרה המבוצעים על ידי גורמי אכיפה, שהוקמה ביום 27.8.23 מכוח החלטת הממשלה 897.

³⁴⁷ הצעת חוק המשטרה (חדירה לחומר מחשב), התשפ"ד-2024.

³⁴⁸ בהתאם להצעה החוק יוחל על העבירות שלהלן שדין יותר מ-10 שנות מאסר: בהתאם לחוק העונשין, התשל"ז-1977 - עבירות בנשק לפי סעיפים 144(א), 144(ב); התפרעות שסופה נזק לפי סעיף 157; עבירת סחר, ייצור ויבוא סכין לפי סעיף 186; איסור מכירת אגרופן או סכין לקטין לפי סעיף 185א; פרסום והצגת תועבה לפי סעיפים 214(ב1), 214(ב2); חטיפה לפי סעיף 369; סחיטה בכוח לפי סעיף 427; סחיטה באיומים לפי סעיף 428; גביית דמי חסות לפי סעיף 428א, לפי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000: איסור הלבנת הון לפי סעיף 3(א) ואיסור עשיית פעולה ברכוש אסור לפי סעיף 4, לפי חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003: פעיל בארגון פשיעה לפי סעיפים 2(א) ו-2(ב).

³⁴⁹ **תיעוד סתר חזותי** - צילום של תמונות או צילומי וידיאו ברשות היחיד ובפרט כאשר הדבר מחייב חדירה לרשות הפרט לשם צילום ללא ידיעת המצולם.

בישיבה התברר כי המשטרה מבקשת לעיתים מבית המשפט להתיר לה התקנה סמויה של מצלמה המבצעת תיעוד חזותי³⁵⁰. בדוח צוות משיח משנת 2005 הומלץ להוסיף סעיף לחוק האזנת סתר אשר יעגן את סמכות בית המשפט להתיר בצו גם התקנת ציוד לתיעוד חזותי. תיקון זה (תיקון מס' 6 לחוק האזנת סתר) הובא בפני ועדת חוקה חוק ומשפט בינואר 2012. חברי הוועדה, ובראשם יו"ר הוועדה דאז, ציינו כי הם סבורים שנושא התיעוד החזותי טומן בחובו פגיעה קשה בפרטיות ויש להסדירו באופן ברור ומפורש, וכי ראוי שהכללים שייקבעו לעניין הפעלת סמכות למתן היתר לתיעוד חזותי יהיו מחמירים מאלו שנקבעו לצורך מתן היתר להאזנת סתר.

בשנת 2013 אישר נציג פרקליטות המדינה לבצע צילום סתר ולהתבסס ראייתית על תוצרי הצילום רק לשם מימוש אחת משלוש תכליות: (א) אבטחת ההאזנה; (ב) זיהוי הדוברים והנוכחים במקום ההאזנה; (ג) שימוש בתוצרי הצילום כראיה עצמאית, ובלבד שהצילום נלווה להאזנת סתר. האישור האמור משמעו שהפרקליטות יכולה להתבסס על תוצר של צילום סתר כראיה עצמאית רק כשנלווית לצילום הסתר פעולה של האזנת סתר (צילום בלוויית האזנת שמע).

נכון למועד סיום הביקורת, לפי הפרשנות של פרקליטות המדינה, המשטרה יכולה לבצע צילום סתר חזותי רק אם הוא נלווה להאזנת שמע. ב-8.8.22, לאחר חשיפת "פרשת פגסוס", התקיימה ישיבה אצל הייעוץ המשפטי לממשלה עם הייעוץ המשפטי למשטרה, ובה הוצגה עמדת המשטרה כי יש להסדיר את סמכות צילום הסתר באופן עצמאי ולא רק כסמכות הנלווית להאזנת סתר. בדיון שהתקיים ב-18.9.22 הציג הייעוץ המשפטי למשטרה לייעוץ המשפטי לממשלה חוות דעת משפטית התומכת בעמדה זו. בנובמבר, דצמבר 2022 ובינואר 2023 התקיימו דיונים נוספים בייעוץ המשפטי לממשלה, בהשתתפות גורמי המשטרה והפרקליטות בנושא תיעוד חזותי הנלווה להאזנת סתר, ובסיכומם של הדיונים נכתב כי המשטרה מבקשת לקדם את נושא ההסדרה בחוק של השימוש בצילום לצורך איסוף ראיות. נציג הייעוץ המשפטי לממשלה חזר וקבע כי בהתאם לדיון הקיים, המשטרה אינה מוסמכת לבצע צילום סתר חזותי לצורך הפקת ראיות העומדות בפני עצמן. עוד נכתב בסיכום הדיון כי "נערכת עבודת מטה לבחינת הצורך בסמכות עצמאית כאמור ולגיבוש טיוטת תזכיר בנושא, וכי כל עוד לא הוסדרה הסמכות בחקיקה, אין לבצע תיעוד כאמור לשם תכלית עצמאית".

הליך הכנת החוק מתעכב, בין היתר, גם עקב דיון שמתקיים בין הייעוץ המשפטי לממשלה למשטרה בנוגע לשאלה אם נדרשת חקיקה של חוק נפרד בנושא תיעוד סתר חזותי שאינו נלווה להאזנת סתר (תיעוד חזותי שאינו כולל דיבור) או שניתן להסדיר זאת באופן מפורש בחוק האזנת סתר³⁵¹.

המשטרה כתבה בתשובתה כי בדצמבר 2022 היא פנתה למשרד לביטחון לאומי וביקשה לקדם בעדיפות ראשונה, בין היתר, את תיקון החסד"פ - סמכויות חיפוש וכניסה (כולל צילום סתר).

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי טרם התקבלה החלטה בייעוץ המשפטי לממשלה אם לקדם את הסדרת הסמכות לצילום סתר חזותי כסמכות עצמאית. עוד כתב משרד המשפטים כי בעבר הליך החקיקה לתיקון מס' 6 לחוק האזנת סתר נעצר עקב התנגדות ועדת חוקה חוק ומשפט לחוקק את הסמכות באופן בו הציעה הממשלה (בשנת 2012) ובשלב שני, בשנת 2016, עקב כך שראש הממשלה ביקש ללמוד את הנושא ולכן לא אישר את הפצת תזכיר החוק.

350 בדיון נמסר כי רוב בתי המשפט המחוזיים בארץ אישרו את בקשות המשטרה להתקנת ציוד לתיעוד חזותי בהתאם לסעיף זה למעט נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים שסבר שאין בידו סמכות להתיר זאת בהתאם לדיון הקיים. כמו כן, במסגרת הדיון בסוגיית מדרג האישורים הנדרש בהתאם למידת הפגיעה בפרטיות נבחן אם צילום הסתר נעשה ברשות היחיד או ברשות הרבים. כמו כן, עלה כי במועד סיום הביקורת שאלת סמכות המשטרה לבצע צילום סתר שאינו כולל שמע תלויה ועומדת בתיקים המתנהלים בבתי המשפט.

350

351

בהתייחס לטענת משרד המשפטים כי אי-קידום החקיקה בנושא נבע מכך שראש הממשלה לא אישר את הפצת תזכיר החוק בשנת 2016, משרד מבקר המדינה מעיר כי חלפו שמונה שנים מאז, מה גם שהדיונים בכנסת החלו כבר בשנת 2012; מאז התקיימו דיונים בנושא בראשות גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, אך עבודת המטה טרם הסתיימה ולא גובשה במשרד המשפטים טיוטת תזכיר עדכנית לצורך העברתה לעיונו של השר הממונה, חרף בקשת המשטרה לקדם את הנושא בעדיפות ראשונה.

השר לביטחון לאומי כתב בתשובתו כי הייעוץ המשפטי לממשלה לא שיתף את המשרד לביטחון לאומי בשיח שהתקיים בנושא מול המשטרה בנוגע לקידום סמכות המשטרה לבצע צילום סתר, ולא התקבלה אצלם פנייה להשתתף בעבודת מטה שמתקיימת בנושא. עוד נכתב בתשובה כי הסמכות לצילום סתר פוגענית הרבה יותר מאשר חיפוש סמוי במחשב. עמדת השר לביטחון לאומי היא שמבחינת סדרי העדיפות יש לבחון את הנושא רק לאחר שתוסדר הפעלת הכלים הטכנולוגיים להאזנות סתר שבידי המשטרה ולאחר שתוסדר סמכות המשטרה לחיפוש סמוי במחשב באופן מדוד ותחת פיקוח ובקרה הדוקים.

במועד סיום הביקורת, ואף שנושא הסדרת צילום סתר חזותי נדון בוועדת החוקה, חוק ומשפט כבר משנת 2012, שקבעה שיש להסדיר את הנושא באופן ברור ומפורש, ועל אף קיומן של ישיבות בנושא לאורך השנים במשרד המשפטים, הסדרת הסמכות לצילום סתר חזותי כסמכות עצמאית לא קודמה.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי העיכוב שחל בקידום הטיפול בנושא מאז הפרסומים בינואר 2022 נובע מהסטת כוח אדם המומחה לנושאים אלו לעיסוק בצורכי מלחמת חרבות ברזל, וכי בכוונת גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה להידרש לנושאים אלו בתקופה הקרובה.

ג. כלים לניטור מידע במרשתת

בסיכום דיון שהתקיים ב-13.5.21 בייעוץ המשפטי לממשלה בנושא הפעלת כלים לניטור מידע במרשתת הכוללים אפשרות לאתר תוכן ומידע הנוגעים לאדם מסוים, נכתב כי יש לקבוע בחוק את סמכות המשטרה לבצע פעולות אלו לאיסוף מודיעין לצורך מניעת עבירות. עוד קבע נציג הייעוץ המשפטי לממשלה בסיכום הדיון כי בשלב הראשון עליהם לבחון את אופן ההסדרה הנדרש של סמכותה האמורה של המשטרה ואת מסגרת הזמנים להסדרתה, כדי שעבודת המטה בנושא בשיתוף המשטרה והמשרד לביטחון לאומי תחל בחודשים הקרובים ותזכיר חוק בנושא יוכן להפצה בתוך שנה. באותה עת התברר כי נושא הניטור של מידע זה, לרבות נושא האמצעים שמבקשת המשטרה להפעיל לצורך איסוף מידע במרשתת, הובא לידיעת הייעוץ המשפטי לממשלה ללא חוות דעת משפטית ערב היציאה למכרז לרכישת כלי לניטור מידע מסוים, ועל כן הוחלט בייעוץ המשפטי לממשלה שלא לקבל החלטה בעניין בשלב זה. הייעוץ המשפטי לממשלה סיכם עם המשטרה כי היא תשוב ותעלה לפניו את העניין קודם התחלת השימוש במערכת.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה היא כי איסוף מודיעין משטרתי לא הוסדר בחקיקה ועיגון הסמכות בפקודת המשטרה היא פעולה מורכבת וממילא זו טרם הובאה לפתחו. כמו כן, למשטרה סמכות לאיסוף מודיעין גם בהיעדר הסדרה מפורשת בחקיקה. בהתייחס לכלי מסוים לניטור מידע במרשתת שנדון גם בשנים 2023 - 2024, הסדרת הסמכות לבצע פעולה זו היא מורכבת בהיעדר ההסמכה הכללית לאיסוף מודיעין בפקודת המשטרה. יחד עם זאת, נכתב בתשובת משרד המשפטים כי סמכויות המשטרה לניטור מידע במרשתת נסמכת על פסיקה רבת שנים, והסדרה חקיקתית חלקית עלולה ליצור הסדרים שליליים.

השר לביטחון לאומי כתב בתשובתו כי "המשרד לביטחון לאומי לא שותף לשיח שהתקיים בנושא בין הייעוץ המשפטי לממשלה לבין המשטרה, ולא התקבלה במשרד כל פנייה להשתתף בעבודת המטה שמתקיימת בנושא".

במועד סיום הביקורת החקיקה בנושא הפעלת כלים המשמשים לאיסוף מודיעין מסוים במרשתת לא קודמה, וזאת למרות החלטת נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה משנת 2021 כי על הייעוץ המשפטי לממשלה לבחון את אופן ההסדרה הנדרש בתחום ואת מסגרת הזמנים להסדרה, להוביל עבודת מטה בשיתוף המשטרה והמשרד לביטחון לאומי ולהכין תזכיר חוק בנושא.

ד. תיקון חקיקה מקיף לחוק האזנת סתר

צוות מררי המליץ כי מיד לאחר שהוא יפרסם את הדוח (באוגוסט 2022) יקדם הייעוץ המשפטי לממשלה תיקון חקיקה מקיף לחוק האזנת סתר, שיכלול גם דיון בהמלצות לתיקוני חקיקה שעלו בדוחות קודמים שעסקו בנושא האזנות סתר ולא קודמו ובהצעות לתיקונים נוספים לחוק שהצורך בהם עלה בשנים האחרונות. באוקטובר 2022 פנה הייעוץ המשפטי לממשלה לכמה גורמים משפטיים ובכלל זה ליועמ"ש המשטרה, וביקש את תגובתם על ההמלצות לתיקוני החקיקה הנדרשים לחוק האזנת סתר, לרבות את עמדתם בנוגע לשאלת ההסמכה המפורשת בחוק לשימוש בכלים טכנולוגיים. למכתב צורפה טבלה ובה פורטו כל ההצעות הקודמות מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה לתיקון החוק, ובכלל זה הצעות לעניין האזנה לשיחות "חסויות", העברת חומרי האזנה לרשויות אחרות, מחיקת חומרי האזנה והסמכת שופטים נוספים להתרת ביצוע האזנת סתר. בנובמבר 2022 התקיים דיון בהשתתפות נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה, הייעוץ המשפטי למשטרה וחטיבת הסייבר של המשטרה בנושא התיקונים הנדרשים לחוק האזנת סתר. בסיכום הדיון נכתב כי יתקיים דיון נוסף בנושא לאחר שהמשטרה תעביר לייעוץ המשפטי לממשלה מסמך ובו פירוט הצעותיה לתיקוני החקיקה ולהצדקת הקניית סמכויות למשטרה לביצוע פעולות שונות בתחום האזנת סתר שאינן מוקנות לה היום.

בדצמבר 2022 העבירה המשטרה לייעוץ המשפטי לממשלה מסמך ובו פירוט עמדתה והצעותיה בנושא התיקונים הנדרשים לחוק האזנת סתר. דיונים נוספים בעניין זה התקיימו ב-18.12.22, ב-3.1.23 וב-15.1.23 בייעוץ המשפטי לממשלה ובהשתתפות נציגי המשטרה. בסיכום הדיון האחרון שהתקיים בחודש ינואר 2023 נקבע כי הייעוץ המשפטי לממשלה יחל בניסוח התיקון לחוק האזנת סתר; טיוטה תועבר לידי המשטרה; ולאחר מכן הדיונים יימשכו לפי הצורך.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי קידום החקיקה תלוי בעמדות משרדי הממשלה והרשויות השונות. אשר לתיקון חקיקה נקודתי בנוגע לחיפוש סמוי, נושא זה לא מקודם בשל מחלוקת עם המשרד לביטחון לאומי. גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה הציעו תיקון עקיף לחוק האזנת סתר שבמסגרתו תעוגן בחקיקה הסמכות להשתמש בכלים טכנולוגיים. תיקון זה אומנם לא נותן מענה לכל תיקוני החקיקה שנדונו לאורך השנים, אך יש בו כדי להציע פתרון חקיקתי לסוגיה זו שנדונה בחוות הדעת של היועמ"שית לממשלה שצורפה כנספח לדוח צוות מררי.

ב-10.11.24 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה בראשות שר המשפטים ובנוכחות השר לביטחון לאומי לתמוך בקריאה טרומית בחלק העוסק בתיקון חוק האזנת סתר בלבד מתוך הצעת חוק המשטרה (חדירה לחומר מחשב), התשפ"ד-2024 בכפוף למספר תנאים ובכלל זה: יש לקבוע הליך תיקוף טכנולוגי לכל כלי בנפרד כך שיוגדרו גבולות השימוש בכלים להאזנה לתקשורת בין מחשבים וייאסר שימוש בכלי שמאפייניו חורגים מהמותר; יוגדר הליך תיקוף משפטי לכל כלי בנפרד; ייקבע הליך בקרה אפקטיבי על השימוש בכלים בזמן אמת; ייקבע

הליך בקרה אפקטיבי בדיעבד של גורם חיצוני למשטרה ועצמאי; יוגבלו סוגי העבירות שבהן נעשה שימוש בכלים. עוד נקבע כי הנוסח שיגובש בוועדת הכנסת יובא לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה לפני הקריאה הראשונה ועליו להיות מקובל על שר המשפטים ועל השר לביטחון לאומי.

ב-13.11.24 עברה בקריאה טרומית בכנסת הצעת החוק³⁵² הכוללת תיקון לחוק האזנת סתר שתאפשר, בכפוף לקבלת צו שיפוטי, התקנת כלי טכנולוגי במחשב או בטלפון סלולרי ומתן סמכות למשטרה לבצע חיפוש סמוי במחשב שלא בפני עדים וללא נוכחותו או ידיעתו של מחזיק החומר במחשב בעבירות מסוימות מסוג פשע חמור³⁵³.

בהמשך להחלטת ועדת השרים שלח ב-21.11.24 הייעוץ המשפטי של המשטרה לייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים נוסח של החוק הכולל את עמדת המשטרה ביחס לתיקונים הנדרשים בחוק.

המשטרה כתבה בתשובתה כי היא הגיבה לכל בקשה והביעה את עמדותיה בנוגע לתיקונים הנדרשים לחוק האזנת סתר אך היא אינה קובעת את תיעדוף קידום החקיקה.

השר לביטחון לאומי כתב בתשובתו כי המשרד לביטחון לאומי לא היה שותף לשיח זה שהתקיים ישירות בין הייעוץ המשפטי לממשלה לבין המשטרה בנושא תיקון חקיקה מקיף לחוק האזנת סתר. לגבי קידום תיקון חקיקה עקיף לחוק האזנת סתר בעניין חדירה לחומר מחשב, לא התקבל מענה מהייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לנוסח המוצע שהעבירה המשטרה כך שגם קידום הצעה זו לתיקון חוק האזנת סתר לא קודמה עד היום.

על אף המלצת צוות מררי כי מיד לאחר פרסום הדוח (אוגוסט 2022) יקדם הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים תיקון חקיקה מקיף לחוק האזנת סתר, עד מועד סיום הביקורת, לא תוקן חוק האזנת סתר. החקיקה לא קודמה בין היתר עקב מחלוקת שהתגלעה בין הייעוץ המשפטי לממשלה לבין הדרג המדיני בנוגע לעבירות שבגינן תותר התקנת כלי טכנולוגי. בפועל, תזכיר החוק הממשלתי המקיף לא קודם, ובמקומו עברה בקריאה טרומית הצעת חוק פרטית לתיקון חוק האזנת סתר שתאפשר, בכפוף למתן צו שיפוטי, התקנת כלי טכנולוגי בעבירות מסוימות מסוג פשע חמור.

ה. תיקון חקיקה להסדרת פעולות מסוימות

באפריל 2023 אישרה היועמ"שית לממשלה את השימוש בכלי טכנולוגי המאפשר ביצוע פעולה למניעת עבירות מסוימות, וזאת בכפוף להוצאת צו שיפוטי מתאים ותוך הבאת דבר השימוש בכלי לידיעת בית המשפט. עם זאת קבעה היועמ"שית לממשלה כי יש לפעול בהקדם לתיקון חקיקה הנוגע לביצוע פעולה זו.

המשטרה כתבה בתשובתה כי בדצמבר 2022 היא פנתה בנוגע לקידום תיקון חקיקה זה אל יועמ"ש המשרד לביטחון לאומי ולמשרד היועמ"ש לממשלה (פלילי).

³⁵² הצעת חוק המשטרה (חדירה לחומר מחשב), התשפ"ד-2024, עברה בקריאה טרומית ב-13.11.24. בהתאם להצעה, החוק יוחל על העבירות שלהלן שדינן יותר מ-10 שנות מאסר: בהתאם לחוק העונשין, התשל"ז-1977 - עבירות בנשק לפי סעיפים 144(א), 144(ב); התפרעות שסופה נזק לפי סעיף 157; עבירת סחר, ייצור ויבוא סכין לפי סעיף 186; איסור מכירת אגרופן או סכין לקטין לפי סעיף 185א; פרסום והצגת תועבה לפי סעיפים 214(ב1), 214(ב2); חטיפה לפי סעיף 369; סחיטה בכוח לפי סעיף 427; סחיטה באיומים לפי סעיף 428; גביית דמי חסות לפי סעיף 428א, לפי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 - איסור הלבנת הון לפי סעיף 3(א) ואיסור עשיית פעולה ברכוש אסור לפי סעיף 4, לפי חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003 - פעיל בארגון פשיעה לפי סעיפים 2(א) ו-2(ב).

352

353

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי נדרש תיקון חקיקה על מנת להסדיר את סמכות המשטרה לבצע את הפעולה המסוימת. יחד עם זאת, האישור להשתמש בכלי ספציפי המשמש לביצוע אותה פעולה מסוימת ניתן לאחר בחינה מעמיקה של בקשות המשטרה ומתוך הבנה כי ביצוע הפעולה אינו חורג הלכה למעשה מהסמכויות המעוגנות בחוק הקיים, וכי הכלי שבו משתמשת המשטרה אינו מחייב תיקון חקיקה וניתן להסתפק בהסדרה המשפטית שבוצעה.

השר לביטחון לאומי כתב בתשובתו כי המשרד לביטחון לאומי לא שותף לשיח שהתקיים בנושא בין הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים ובין המשטרה ולא התקבלה פנייה במשרד להשתתף בשיח ממשלתי בראשות הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לקידום תיקון חקיקה בנושא.

אף שהמשטרה משתמשת בכלים טכנולוגיים להסדרת פעולות מסוימות, ואף שהייעוץ משפטי לממשלה אישרה באפריל 2023 את השימוש בכלי ובד בבד קבעה שיש לפעול בהקדם לתיקון חקיקה הנוגע לביצוע פעולה זו, במועד סיום הביקורת תיקון החקיקה לא קודם.



המשטרה משתמשת בכלים טכנולוגיים בעלי יכולות מיוחדות ומתקדמות לצורך שיפור פעולתה בתחום האכיפה. בשימוש בכלים אלו גלום פוטנציאל לפגיעה בזכויותיהם של חשודים, נאשמים ובלתי מעורבים ובכלל זה פגיעה בפרטיות. מהביקורת עלה כי העמדה המשפטית של גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה במקרים שהוצגו בדוח זה היא כי יש מקרים בהם ראוי להסדיר את השימוש בכמה כלים בתחומים השונים המפורטים בפרק זה באמצעות חקיקה ראשית. חרף זאת נמצא כי הטיפול בהסדרה החקיקתית לא קודם שנים רבות בשל היעדר דיון מעמיק בקרב גורמי הייעוץ המשפטי למשטרה וגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה בנוגע ליכולות הטכנולוגיות של כלים אלו אל מול הפגיעה בזכויות וכן בשל היעדר דיון בשאלה אם התשתית החקיקתית הקיימת מאפשרת שימוש באותם כלים. הניתוח בדיעבד שבוצע בדוח צוות מררי יצר סד שלא מאפשר דיון מעמיק בסוגיות המתחייבות מהשימוש בכלים טכנולוגיים.

סמכות המשטרה לבצע חיפוש סמוי לצורך האזנת סתר לא קודמה משנת 2018, המועד שבו ועדת החוקה, חוק ומשפט סיימה את דיוניה בנושא; חקיקה בנושא צילום סתר חזותי לא קודמה משנת 2012; חקיקה בנושא איסוף מודיעין וניטור מידע במרשתת לא קודמה ממאי 2021; תיקון החקיקה המקיף שנדרש לחוק האזנת סתר לא קודם מינואר 2023; ותיקון החקיקה הנדרש לצורך שימוש 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 יכולותיו של הכלי.

לצד זאת, במקרים שבהם הדבר נדרש, ונקבע לגביהם כי בסמכות המשטרה להשתמש בכלי הטכנולוגי בהתאם לפרשנות המשפטית הלשונית והתכליתית של הדין הקיים, קיבלה המשטרה אישור משפטי כי בסמכותה להמשיך להשתמש בכלים האמורים תוך צמצום יכולותיהם ותוך התאמת הפעלתם לפרשנות הדין הקיים. בפועל השימוש בכלים אלו נמשך שנים בלא שהושלם הליך החקיקה, שנמצא נחוץ על ידי גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לצורך העמדת הסדר חקיקתי מתאים שהולם את מהותן של הפעולות המבוצעות באמצעות הכלים הטכנולוגיים. נוסף על כך נוצר פער בחלק מהכלים בין הדרישות המבצעיות לשימוש במלוא יכולותיהם לבין השימוש החלקי בפועל, בהתאם למצב החוקי הקיים, והדבר פוגע ביכולת המשטרה להילחם בפשיעה.

המציאות שבה המשטרה השתמשה במשך שנים בחלק מהכלים שהם בעלי יכולות מיוחדות בלא שבוצעה הסדרה חקיקתית שנמצאה נחוצה על ידי גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לעניין כלים

ומתווים מסוימים, מחד גיסא, והגבלת השימוש של המשטרה בכלים לצרכים מבצעיים, מאידך גיסא, מעוררת קושי משמעותי להביא את המצב על תיקונו, והדבר מכביד את הנטל הרובץ על כלל הגורמים.

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 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 היעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים ובכלל זה היועצת המשפטית לממשלה הם הגורם המקצועי הנדרש לסייע למשטרה לבסס את התשתית החוקית לפעילותה ולוודא שהיא עומדת בדרישות החוק והמגבלות החלות עליה. פרקליטות המדינה וחטיבת התביעות במשטרה הן הנדבך המשפטי של המאבק בפשיעה באמצעות ניהול הליכים פליליים מורכבים, ובייחוד נגד ארגוני הפשיעה.

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

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

יודגש כי אין בממצאים ובפערים שעלו בדוח הביקורת כדי להפחית מההערכה הרבה לשוטרי משטרת ישראל ומפקדיה, הפועלים במסירות אישית ומקצועית, בכל שעות היממה ובכל ימות השנה, לשם ההגנה והשמירה על ביטחון אזרחי ישראל ומדינת ישראל ולשם אכיפת החוק, וכן לגורמי היעוץ 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 היעוץ המשפטי לממשלה (דאז) בינואר 2022 על הקמת צוות בדיקה - צוות מררי. כמו כן, באוגוסט 2023 החליטה הממשלה על הקמת ועדת חקירה ממשלתית בראשות השופט בדימוס משה דרורי לבדוק את הנושא.

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

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

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

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

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

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

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

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