



היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, י"ח שבט תשפ"ב
20 ינואר 2022

מס' מסמך: 004-99-2022-001436
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד,
רב ניצב קובי שבתאי
מפכ"ל משטרת ישראל

שלום רב,

הנדון: טענות באשר לאופן פעילות משטרת ישראל בתחום האזנות סתר

1. בימים האחרונים פורסמה בתקשורת סדרת כתבות ובהן הועלו טענות והוצג מידע על אודות שימוש שלא כדין שמשטרת ישראל מבצעת לכאורה בתוכנת "פגסוס" של חברת NSO.

הפרסומים מציגים את הדברים על דרך של "פרט וכלל". דהיינו, מוצגים מקרים פרטניים - שלא ניתנים לזיהוי מתוך המידע שפורסם בתקשורת - אשר לגביהם נטען כי משטרת ישראל הפעילה אמצעי חדירה למחשב והאזנת סתר שלא כדין. מתוך כך עלול להשתמע כי משטרת ישראל פעלה כארגון, על דרך הכלל, שלא כדין בעת הפעלת סמכויותיה.

קשה להפריז בחומרתה של הפגיעה הנטענת בזכויות היסוד הנוגעות בדבר.

2. הטענות לא היו מוכרות לנו, לא במישור הכללי ואף לא במישור הפרטני, ולפיכך פנינו באופן מידי אל ראש אגף חקירות ומודיעין בקשת רחבה של שאלות.

3. ראש אגף חקירות ומודיעין השיב לשאלותינו תשובה ראשונית כבר ביום 18.1.21, ולבקשתנו למחרת היום הוסיף עליה התייחסויות והבהרות משמעותיות נוספות, וזאת לאחר שבחן את הדברים עם גורמי המקצוע במשטרת ישראל. כמו כן, ניהלנו שיחות עם גורמי המקצוע ביעוץ המשפטי של משטרת ישראל ובאגף החקירות והמודיעין, ועל בסיס אלה קיבלנו מידע וחומרים רלוונטיים נוספים לצורך בדיקת הטענות בפרסומים.



היועץ המשפטי לממשלה

כאמור, בחינת פרסומי הימים האחרונים, כמו גם התייחסות המשטרה המפורטת שהומצאה לבקשתנו, מעלה טענות בשני מישורים: המישור הראשון הוא המישור המערכתי המתייחס לדרך בה משטרת ישראל, כמוסד שלטוני המהווה את גוף האכיפה המרכזי במדינה, מפעילה אמצעי האזנת סתר. המישור השני הוא המישור הפרטני, ולפיו האופן בו גורמי המקצוע או גורמים המועסקים על ידי המשטרה מתנהלים בעת ביצוע חקירה או אכיפה מסוימים.

4. ביחס למישור הראשון אודות האופן בו משטרת ישראל פועלת כארגון, אשיב כי לאחר בחינת מכלול החומר שאגף חקירות ומודיעין העביר לנו לבקשתנו כאמור, ולאור המוצג בו, לא מצאנו כל בסיס לחשש אודות שימוש ארגוני שלא כדין שמבצעת משטרת ישראל באמצעים העומדים לרשותה, ונחה דעתנו כי משטרת ישראל פועלת מכוח סמכויותיה על פי דין. יחד עם זאת, בדיקת הדברים הן במישור המערכתי והן במישור הפרטני, כפי שיפורט להלן, עוד צפויה להימשך.

5. מהמידע שהונח בפנינו עולה, כי השימוש בכלים הטכנולוגים נעשה במסגרת הסמכויות המוקנות למשטרה לפי חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979 (להלן: "החוק"), וכי השימוש בסמכות הוא רק ביחס למידע שהוא בבחינת "תקשורת בין מחשבים" מעת ההתחברות של הכלי הטכנולוגי למכשיר הקצה של יעד ההאזנה ואילך, וכי יכולות שאינן בגדר סמכויות אלה אינן מופעלות, ואף חלקן נוֹנְוּ לכתחילה, על מנת להתאימן לסמכויות המשטרה.

6. עוד עולה מהמידע שהוצג לנו, כי משטרת ישראל מפעילה את הסמכות בהתאם לחוק ורק על פי צו בית המשפט. זאת, לאחר שהוצגה בפני בית המשפט תמונה עובדתית רחבה הכוללת תיאור המתייחס לאופן ביצוע ההאזנה וסוג התוצרים הצפויים מלהתקבל כתוצאה מהפעלתו של אמצעי ההאזנה המבוקש.

7. נבהיר כי מסקנה זו נאמרת על דרך הכלל, היינו ביחס לשימוש ארגוני של משטרת ישראל באמצעי האזנה לתקשורת בין מחשבים כארגון.

באשר למישור הפרטני, תיאור המקרים בתקשורת בהם נטען כי הופעל אמצעי האזנת סתר שלא כדין, אשר מעלה תמונה מדאיגה עד מאוד, אינו כולל מידע קונקרטי דיו, דבר המקשה על זיהוי האירועים המדוברים. עם זאת נמסר לי, כי משטרת ישראל עדיין עושה מאמץ להתחקות אחר הדברים.

ככל שאכן תתגלה התנהלות פסולה, עשויה זו בהחלט לעלות כדי עבירה פלילית וככל שימצא בסיס לכך היא תחייב מיצוי הדין.



היועץ המשפטי לממשלה

8. כידוע, לפי סעיף 6(ו) לחוק, נמסרים ליועץ המשפטי לממשלה דיווחים עיתיים בדיעבד בדבר ביצוע האזנות סתר. דיווחים אלה נבחנים על ידנו ועל בסיסם מתבצעת הפקת לקחים. התמונה העולה מדיווחים אלה לאורך השנים, מצביעה על כך שכלל משטרת ישראל מבצעת שימוש אחראי ומושכל בכלים הטכנולוגיים המופקדים בידה, ופועלת על פי הדין. עוד נציין, כי מקום בו נפל פגם בהתנהלות של משטרת ישראל בתחום זה, אנו מעבירים אליכם את מסקנותינו, וידוע לנו כי אתם פועלים להטמעת ההערות.
9. הניסיון המקצועי של מערכת אכיפת החוק מלמד כי אמצעי האזנת סתר הם כלי חקירה הכרחי לצורך חשיפת עבירות ומניעתן, ולצורך גילוי וזיהוי עבריינים. מערכת אכיפת החוק עושה שימוש תדיר באמצעי האזנת סתר לצורך המאבק בפשיעה, ובהתאמה לכך חלק נכבד מהתיקים החשובים בשנים האחרונות פוענחו תוך הישענות על האזנות סתר.
10. השימוש באמצעים השונים לביצוע האזנת סתר מבוצע על פי מתווה הקבוע בדין, הכולל סייגים והוראות ברורות, שמהם נגזרים תהליכי עבודה מסודרים, המבטיחים שקיפות מול בית-המשפט המתבקש להתיר את ההאזנה ומאפשרים קיום בקרה בדיעבד על התהליך.
11. בעידן של מציאות טכנולוגית משתנה ומתפתחת באופן מואץ, גופי המנהל במדינת ישראל, לרבות גופי הביטחון ורשויות האכיפה, נדרשים לעתים להסתייע בטכנולוגיות ובשירותים מחברות אזרחיות לשם מילוי תפקידם כהלכה. לעניין זה נבקש לציין, כי שוקף לנו כאמור, באופן ברור, כי לא נעשית חריגה מסמכות בביצוע הפעולות הטכנולוגיות של האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים באמצעות הכלים שנרכשו על-ידי משטרת-ישראל.
12. בתוך כך, יובהר כי לא פורטו בפנינו הליכי הפיקוח והבקרה הקיימים במשטרה לעניין ביצוע הפעולות באמצעות כלי האזנת הסתר לתקשורת בין מחשבים. על פני הדברים, נראה כי יש מקום להמשך בחינה של יכולת החיווי והתיעוד של הגישה לכלים לביצוע האזנת סתר לתקשורת בין מחשבים, לרבות הפעולות שנעשו בכל גישה כאמור, כך שניתן יהיה להתחקות אחר פעולה בלתי-מורשית והפרת נהלי עבודה במסגרת השימוש בכלים.
13. עוד עלה כי עובדי החברה המספקת את כלי ההאזנה למשטרת-ישראל אינם חשופים למידע המופק באמצעות הכלים, וכי הם מספקים תמיכה טכנית בלבד במקרים המתאימים.



היועץ המשפטי לממשלה

14. באשר להעסקתם של מומחים או יועצים בשירותה של משטרת-ישראל בהקשר הנדון – עלה מתשובותיכם כי תהליך הפעלת הסמכות והפקת המידע אינו חורג מהתפיסה המשפטית המקובלת בדבר הפעלת סמכויות שלטוניות, במובן זה שהפעלת הכלים האמורים נעשית בידי מספר מצומצם של שוטרים שהוסמכו לכך. עוד עלה מתשובותיכם, כי קבלת ההחלטות נעשית על ידי השוטרים המוסמכים, בעוד המומחים והיועצים אינם מפעילים שיקול דעת מהותי, אלא פועלים רק בכפוף להוראותיהם של אנשי המשטרה.

15. על מנת לבחון באופן שיטתי ויסודי את ההיבטים הנוגעים להאזנה על דרך של תקשורת בין מחשבים, החלטתי, במסגרת סמכויות הפיקוח הנתונות לי מכוח החוק, ובאופן העולה בקנה אחד עם בקשתך ממני לקיים הליך לבחינת הטענות שפורסמו, להקים צוות לבדיקת הנושא בכללותו.

בראש הצוות תעמוד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), גב' עמית מררי, שנושא הבקרה על האזנות סתר על-פי החוק מצוי בתום טיפולה. בנוסף לגב' מררי יהיו חברים בצוות שני גורמים נוספים בעלי מומחיות רלוונטית.

16. נבקש כי יועברו אלינו בימים הקרובים הצווים להאזנה לתקשורת בין מחשבים בדרך של חדירה סמויה למכשירי קצה שניתנו (אף אם לא מומשו בפועל) במהלך השנים 2020 ו-2021 לשם בקרה נוספת. כן נבקש את בדיקתכם בדבר האפשרות לחסימה טכנית של יכולות החורגות מגדר הסמכויות המוקנות בחוק האזנת סתר, אף שכאמור עולה כי לא נעשה בהן שימוש, כמו גם את בדיקתכם בדבר צורך בטיוב אמצעי הפיקוח ובקרה ויצירת חיווי אודות הפעלת הכלי.

בברכה,


אביחי מנדלבליט

העתק:

פרקליט המדינה
ראש אגף חקירות ומודיעין
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי)