אוניברסיטת תל-אביב

הפקולטה למדעי החברה
בית הספר לממשל ולמדיניות
ע"ש הרולד הרטוך

כל ישראל מודיעין/ם זה לזה?

האתגר: שיפור שיתוף הפעולה המודיעיני בין רשויות במדינה

ד"ר עפר דרורי

אוניברסיטת תל-אביב
הפקולטה למדעי החברה
בית הספר לממשל ולמדיניות
ע"ש הרולד הרטוך

כל ישראל מודיעין/ם זה לזה?

האתגר: שיפור שיתוף הפעולה המודיעיני בין רשויות במדינה

ד"ר עפר דרורי

עבודה זו מוקדשת לזכרו של סרן איתן שביט, מפקד אמיץ לב ובעל צל"ש הרמטכ"ל שהוביל את חייליו בביטחון מתוך התופת ונפל בחלצו אחרים במלחמת יום הכיפורים

"רַק בְּמוֹתוֹ שֶׁל הַזּוֹכֵר תִּכְבֶּה גַּם אֵשׁ הַזִּכָּרוֹן,
רַק בִּגְוִיעַת זִכְרוֹן הַמֵּת בַּחַי מִמֶּנּוּ
יָמוּת הַמֵּת וְזֶה יִהְיֶה אָכֵן מוֹתוֹ הָאַחֲרוֹן
שֶׁל הַזָּכוּר בְּלֵב זוֹכְרוֹ שֶׁכְּבָר אֵינֶנּוּ."

(מתוך הפואמה "Moriar Non Omn" של המשורר
פרופ' יוסי גמזו)

כל הזכויות שמורות למחבר.
אין להעתיק, לשכפל, לצלם, לתרגם, אחסן במאגר מידע או להפיץ נייר עמדה זו או קטעים ממנו בשום צורה ובשום אמצעי, אלקטרוני, אופטי או מכני, ללא אישור בכתב מהמחבר, למעט ציטוט של מובאות מהכתוב לצורכי ביקורת או סקירה.

עיצוב ועריכה גרפית: **טלי ניב-דולינסקי**
הדפסה: **דפוס אוניברסיטת תל-אביב**, ינואר 2011

תוכן עניינים

תקציר 9

מבוא 11

Improving Intelligent Cooperation Amongst Intelligence Agencies in Israel – A Challenge 13

תיאור המצב קיים בכל אחד מהגופים 14
היבטים משפטיים 21
פירוט הבעיות במצב הקיים 23

כיווני פתרון אפשריים 25
שיתוף פעולה אנושי 26
שיתוף פעולה ממוחשב 27

דיון 29

הצעה לפתרון 31
מנגנון לשיתוף מודיעין בין ארגוני (שמב"א) 31
קשיים במימוש מודל העברת מידע ודרכי פתרון 36
דוגמאות לצרכים של הארגונים השותפים בתהליך 45
דוגמאות לתרומות של הארגונים השותפים במהלך 47
רשומת מידע מוצעת לקשר בין הגופים 48

סיכום 49

הצעות להמשך 53

נספחים 55
נספח 1 - רשימת בעלי התפקידים שהתייעצתי אתם בנוגע למחקר 56
נספח 2 - כתבה מהארץ 21 ביולי 58
נספח 3 - תקרית המחבל הניגרי (7 בינואר 2010) 60
נספח 4 - סעיפים מחוק השב"כ 62
נספח 5 - סעיפים מחוק איסור הלבנת הון 64
נספח 6 - סעיפים מחוק הגנת הפרטיות 66
נספח 7 - סעיפים מחוק סדר הדין הפלילי, אמצעי זיהוי 70
נספח 8 - סעיפים מתקנות איסור הלבנת הון (עבירות נוספות) 75

תקציר

עבודה זו נעשתה במסגרת היותי עמית בכיר של קרן למחקר ע"ש גולדמן בבית הספר למדיניות וממשל באוניברסיטת ת"א בשנת תש"ע (2009-10). נושא העבודה מתמקד בשיתופי פעולה מודיעיניים בין גופי מודיעין, חקירות ואכיפה במדינת ישראל. המחקר התמקד בשש רשויות אזרחיות המטפלות בנושאי מודיעין וחקירות ומעט בקשר שלהן עם גופים מודיעיניים ביטחוניים. המחקר מציג את המצב הקיים היום על יתרונותיו וחסרונותיו וכן את התועלות שיצמחו לגופים אלה ולמדינה בהגברת שיתוף הפעולה ביניהם. המחקר מציג דרך טכנולוגית אפשרית להגברת שיתופי הפעולה ובודק עד כמה הוא ישים בגופים שנבדקו. כמו בכל טכנולוגיה לצד היתרונות יש גם סיכונים, בעבודה יוצגו דרכי ההתמודדות עם הסיכונים תוך מיצוי היתרונות. בסוף המחקר יוצגו מסקנותיו וגם כיווני יישום אפשריים.

היקפי המידע הנאגרים בארגונים הממשלתיים השונים הם ניכרים והשימוש בהם יכול להיות אפקטיבי יותר אם תבוצע מסירה ושיתוף מידע בין הארגונים השונים. מטרת העבודה היא להתמודד עם אתגר שיתוף הפעולה בין גופי מודיעין שונים כאשר יש הכרה בכך שארגוני מודיעין נוטים מטבעם להיות סגורים כתוצאה מהמידע המסווג עליו הם אמונים.

העבודה סוקרת את המצב הקיים בו מתקיימים שיתופי פעולה אבל באורח מוגבל למדי ואת הבעיות שמצב זה יוצר. העבודה מציגה שתי דרכים לשיפור המצב הקיים, האחת ארגונית והשנייה טכנולוגית. הדרך הארגונית מאפשרת שיתוף מידע באמצעות עבודה משותפת באתרים גיאוגרפיים משותפים של הארגונים השונים וכן אפשרות העסקה הדדית של עובדי הארגונים כדי להקל על חסמים משפטיים בהעברת המידע. הדרך הטכנולוגית מאפשרת העברת מידע בין ארגונים עפ"י הגדרת צרכים של הארגונים השונים השותפים בתהליך.

גם בדרך הטכנולוגית יש רמות שונות של שיתוף פעולה. החל מהעברת התרעות על קיום מידע רלוונטי ללא העברת המידע עצמו, דרך העברה המותנית באישור ידני ועד להעברה אוטומטית לחלוטין. הכול בהתאם לסוג המידע, סיווגו, האמון שנותנים הארגונים אחד במשנהו ועוד.

המלצתי היא שימוש בדרך הטכנולוגית שיתרונותיה רבים תוך הפעלתה בשלבים כאשר בשלב הראשון תהיה בקרה ידנית על המידע המועבר לאחר מכן העברה חצי אוטומטית בהתאם לסיווג המידע תוך רכישת אמון הדדי וסיומה העברה אוטומטית בהתאמה לסיווג המידע. אין באימוץ הדרך הטכנולוגית משום סתירה ליתרונות שניתן להפיק בדרך הידנית שהיא בכל מצב תיטיב עם הארגונים ועם שיתוף הפעולה ביניהן. הדרך האופטימאלית תשלב שימוש בטכנולוגיה תוך הישענות על שיתוף

פעולה אנושי / ארגוני וזאת כדי למצות את המידע המועבר והפיכתו לידע כנדרש בכל ארגון וארגון.

תקוותי היא כי ההמלצות בעבודה ייושמו מתוך מודעות לזהירות הנדרשת, גם אם באופן הדרגתי, גם אם בשלבים וגם אם בחלק מן הארגונים, וזאת כדי לשפר את שיתוף הפעולה המודיעיני בין גופי השלטון במדינה. בסופו של דבר לכל גופי השלטון במדינה דגל אחד ואליו כל העיניים נשואות.

ברצוני להודות לקרן למחקר ע"ש ריצ'רד ורודה גולדמן ולבית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך באוניברסיטת תל אביב שאפשרו לי לקחת פסק זמן ולחקור נושא רגיש וחיוני זה, שמעסיק אותי כבר שנים רבות.

תודה מיוחדת לד"ר שרית בן שמחון – פלג, מנהלת המחקר בבית הספר לממשל ולמדיניות על תמיכתה הרבה במהלך המחקר ועל עצותיה הטובות.

תודה רבה לכל הקוראים את טיוטת הדו"ח אשר העירו הערות חשובות שתרמו רבות לשיפור הדו"ח ועיצובו (עפ"י סדר הא-ב):

גיל ברקת, ראש תחום הערכה ברשות לאיסור הלבנת הון.

שמואל דהן, מנהל תחום בכיר חקירות מע"מ ומכס.

עו"ד אלעזר כהנא, ראש מדור אח"מ וטכנולוגיות בייעוץ המשפטי במשטרת ישראל.

עו"ד שלומית לנדס, עוזרת ראש האגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל.

עו"ד פול לנדס, יו"ר הרשות לאיסור הלבנת הון.

יוסי סרי, מנהל תחום מודיעין ומבצעים במוסד לביטוח לאומי.

תודה לכל האנשים ששיתפו אתי פעולה במהלך העבודה, הם מוזכרים בתפקידיהם ברשימת הראיונות שבסוף הדו"ח (ראה נספח 1).

אחרונה חביבה תודה לאשתי אורית שהייתה שותפה מלאה להתלבטויות ותרמה לכך שזכיתי במלגת הזמן הזו שהעשירה אותי מאוד. תודה נוספת על ההערות הטובות לאחר קריאת טיוטת הדו"ח שסייעו להבהיר את הכתוב.

על כולם תבוא הברכה.

ד"ר עפר דרורי

ירושלים

תמוז תש"ע, יוני 2010

מבוא

נושא העבודה מתמקד בשיתופי פעולה מודיעיניים בין גופי מודיעין, חקירות ואכיפה במדינת ישראל. המחקר התמקד בשש רשויות אזרחיות המטפלות בנושאי מודיעין וחקירות ומעט בקשר שלהן עם גופים מודיעיניים ביטחוניים. המחקר מציג את המצב הקיים היום על יתרונותיו וחסרונותיו וכן את התועלות שיצמחו לגופים אלה ולמדינה בהגברת שיתוף הפעולה ביניהם. המחקר מציג דרך טכנולוגית אפשרית להגברת שיתופי הפעולה ובודק עד כמה הוא ישים בגופים שנבדקו. כמו בכל טכנולוגיה לצד היתרונות יש גם סיכונים, בעבודה יוצגו דרכי ההתמודדות עם הסיכונים תוך מיצוי היתרונות. בסוף המחקר יוצגו מסקנותיו וגם כיווני יישום אפשריים.

דווקא עתה בעת חשיפת פרשיות רבות של שחיתות ציבורית אשר פושטת להוותנו בכל תחומי החיים הציבוריים ועקב בעיית היקפי כוח האדם המצומצמים שרשויות המדינה מעמידות לטובת גופי האכיפה השלטוניים יש חשיבות רבה לדעתי לאתר את כל הדרכים להגברת יעילות העבודה בגופי מודיעין ואכיפה ולמצות את היכולות שלהם תוך שיתוף פעולה ביניהם.

Improving Intelligent Cooperation Amongst Intelligence Agencies in Israel – A Challenge

Dr. Offer Drori

Abstract

This paper was prepared during my tenure as a Senior Fellow at the Goldman Research Foundation of the Hartog School of Government and Policy of Tel Aviv University, in 2009-2010. The paper concerns cooperation on matters of intelligence, among agencies concerned with intelligence, investigation and law enforcement in the State of Israel. My research focused on six civil authorities that deal with intelligence and investigation, and to a lesser extent addressed these authorities' interaction with security intelligence services.

Significant information is collected by various government agencies, but more efficient use could be made of it, were it to be transmitted and shared among these agencies. This paper aims to address the challenge of cooperation among intelligence agencies, given the tendency of such agencies to be circumspect by nature, because of the classified information for which they are responsible.

This paper surveys the existing situation – in which there is cooperation, but to a limited extent –
and the difficulties arising from it. The paper presents two solutions for improving the existing situation, one organizational and the other technological. The organizational solution would facilitate the sharing of information through cooperative efforts at geographic locations common to the various agencies; it also propose the possibility that certain of the organizations employ some personnel jointly, so as to circumvent legal barriers to the transfer of information. The technological solution would facilitate the transfer of information among agencies by defining the needs of each of the agencies involved in the process. The technological solution also posits different levels of cooperation: from sharing warnings about the existence of relevant information without actually passing on the information, through transfer of information with physical authorization, to completely automatic transfer of information – all in accordance with the type of information, its level of classification, the trust placed by one agency in another, and so on.

I recommend adopting the technological solution, whose advantages are legion, in stages. The first stage would require physical review of the information to be transferred, and subsequent stages would require first

semi-automatic transfer, depending on the level of classification of the information, and then, after mutual trust had been gained, automatic transfer of information, again depending on the level of classification of the information. Adoption of the technological solution would not contradict the advantages that could be derived from actually physically working together – which in any case would benefit the agencies and promote cooperation among them. The optimal solution will combine the use of technology with interpersonal and inter-organizational cooperation. Only in this way will it be possible to make the most of the information transferred, turning it into the knowledge needed by each and every agency.

It is my hope that these operative recommendations will be implemented with due caution –even if gradually, even if in stages, and even if only by some of the agencies – so as to improve intelligence cooperation among government agencies in Israel. Ultimately, all government agencies serve under one flag, to which all eyes are turned.

I wish to thank the Richard and Rhoda Goldman Research Foundation, the Hartog School of Government and Policy of Tel Aviv University, who made it possible for me to devote the necessary time to study this sensitive, crucial topic, which has concerned me for many years. I also wish to thank all who participated in this research, commented on it and assisted in bringing it to fruition.

תיאור המצב קיים בכל אחד מהגופים והגדרת הבעיות

יצירת תמונת מודיעין שלמה לגופים העוסקים במודיעין, חקירות ואכיפה הוא אבן יסוד להצלחת משימות הארגונים העוסקים בתחום. שיתופי פעולה בהעברת מידע מודיעיני יכולים לאפשר יצירת תמונת מודיעין מלאה ורחבה לכל ארגון דבר שהוא כמעט בלתי אפשרי אם כל ארגון ינסה להשיג את המידע המלא בכוחות עצמו ובהתבסס על מקורותיו בלבד. לצד שיתוף פעולה מתבקש קיימת מציאות שונה בה לא מתקיימים שיתופי פעולה בתחום.

יש מצבים בהם נמנעים שיתופי פעולה בהעברת מידע מודיעיני בצורה מכוונת ויש מקרים בהם אי העברת המידע נובעת מליקויים או אף מתום לב. דווקא בגלל מצבים אלה יש חשיבות עליונה לדעתי לבסס את שיתופי הפעולה המודיעיניים לא רק על מודעות של אנשים אלא גם על טכנולוגיה שיכולה למנוע חריגויות רבות שהטבע האנושי יוצר.

בתקופה האחרונה נחשפנו למצבים רבים מהם ממש קיצוניים הכרוכים גם באובדן אפשרי של חיי אדם כתוצאה מחוסר או ליקוי בשיתוף פעולה מודיעיני בין גופים שזה עיסוקם. במסגרת זו אביא מידע מקוצר על שלושה אירועים שונים בארץ ובעולם המראים עד כמה העדר שיתוף פעולה פוגע במדינות ובאזרחיהן.

הדוגמא הראשונה מתייחסת לעבודת גופי המודיעין הביטחוניים בארץ ולאי שיתוף הפעולה ביניהן שאמור להגן על בטחון המדינה. בחודש יולי 2009 פרסם עיתון הארץ תחת הכותרת: "מחלוקת בין המוסד ואמ"ן על תחומי האחריות" ממצאים ממחקר שפרסם צוות בראשות ראש אמ"ן לשעבר, האלוף אהרן זאבי-פרקש, לפני מספר חודשים. במחקר נכתב כי "למרות אישור מסקנות הוועדה (מ-2004) והנחיית ראש הממשלה, לא חל שיפור מהותי בשיתוף הפעולה בין ארגוני המודיעין".

הצוות, שפעל במסגרת המכון למחקרי ביטחון לאומי באוניברסיטת תל-אביב, הוסיף והעיר כי "בהעדר ראש לקהילת המודיעין ונוכח שיתוף הפעולה המוגבל בין ראשיה, לא חל שינוי בתפקודה של הקהילה כמערכת". לכתבה המלאה ראה נספח 2.

הדוגמא השנייה מתייחסת לפעילות של רשות המסים מול מדינות בעולם כולל החברות בארגון OECD (הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי) והכול עפ"י אמנות שנחתמו בינן לבין מדינת ישראל. במסגרת פעילות זו מתבצעים חילופי מידע בין מדינות החברות בארגון החתומות על האמנה גם בנוגע להכנסות בני אדם שחייבים במס במדינות היעד שלהם.

העברת המידע נדרשת ע"י המדינות בצורה אוטומטית מטעמים שונים. היות ומדינת ישראל לא מעבירה מיוזמתה מידע אוטומטי רוב המדינות (הבולטת שבהן

ארה"ב) לא מוכנות להעביר לישראל מידע בשל כך מתוך דרישה להדדיות בהעברת החומרים. הנושא נמצא בדיון מתוך כוונה למצוא לו פתרון אבל נכון למועד פרסום העבודה זהו המצב.

הדוגמא השלישית מתייחסת לאירוע של כמעט הפלת מטוס נוורת'ווסט בטיסה בחג המולד (דצמבר 2010) מאמסטרדם שבהולנד לדטרויט בארה"ב ע"י מתאבד ניגרי . עפ"י דיווחי התקשורת וכן ממסיבת העיתונאים שערך נשיא ארה"ב אובמה עולה כשל מערכתי בין רשויות המודיעין ואכיפת החוק בארה"ב.

על פי המידע שפורסם, המידע על כוונת המחבל היה בידי ה-CIA מאביו שעדכן את נציג ה CIA מספר שבועות לפני האירוע. המידע "שכב" בסוכנות כחמשה שבועות אבל לא הועבר לגורמי המודיעין האחראים על בטחון הטיסות לארה"ב. בנוסף מידע שהגיע ל-CIA על מחבל שמתכנן פיצוץ מטוס וכונה "הניגרי" לא חובר עם המידע של "הניגרי" אביו של המחבל.

עוד מתברר שכשלים נוספים במערכות ההתראה (חלקן כנראה ישראליות) גרמו לכך שאף שהיו אינדיקציות מתריעות למכביר כגון: מסלול הטיסה הלא מוסבר של המחבל, רכישה של כרטיס יקר זמן קצר לפני ההמראה, היותו עם תיק קטן ללא מזוודה ועוד, המידע המתריע חמק ונעלם מעיני האחראים לתחום ולא הועבר לשטח לסיכול האירוע. לכתבה בעניין ראה נספח 3.

בכל הקשור לבניית תמונת מודיעין אמיתית באים לידי ביטוי מידעים מסוגים שונים ומגוונים. כמכלול, בעבודה זו יכונו כולם "מידע מודיעיני" אף שחלקם אינם "מודיעין" בהגדרתו המצומצמת כפי שנהוגה בחלק מהארגונים. במשטרת ישראל לדוגמא מידע מודיעיני במשמעותו הפשוטה הוא מידע הנאסף ע"י רכזי מודיעין ואילו מידע שעלה בתיק חקירה הוא מידע חקירתי.

קיימים גם סוגי מידע אחרים כגון המידע הנובע מהאזנות סתר או המידע המושג באמצעות נתוני תקשורת. מידעים אלה מוגדרים כמאגרי מידע נקודתיים המהווים בפועל מאגרי מידע מודיעיניים ובשלב חקירה כמאגרים חקירתיים.

ניתן לראות כי הגבולות לא מאוד ברורים ולעתים משתנים על ציר הזמן. כלפי הגופים החיצוניים למשטרה, מידע על נתוני תקשורת בהתייחס לגורם המטופל על ידם הוא מידע מודיעיני לכל עניין ודבר. כדי לא לעסוק בהגדרות ובסמנטיקה שממלא אינן בהירים אתייחס בעבודה הזו לכלל המאגרים כמאגרים מודיעיניים בכל הקשור לצורך בשיתוף פעולה בהם בין גופי המודיעין והחקירות במדינה. עבודה זו מתמקדת במהות של שיתוף הפעולה ושיתוף המידע והדרכים להשיגם באופן המרבי.

עיקרי הבעיות במצב הקיים הם:

1. בעיית "ידיעת אי הידיעה" [1], קיומו של מידע מודיעיני ברשות אחת לא מובא כלל לידיעתה של הרשות האחרת.
2. בזבוז ניכר במשאבים הנובע מאיסוף חוזר של אותו מידע ע"י גופים שונים.
3. היווצרותם של נזקים כבדים; כספיים ואף אלו הנוגעים בחיי אדם הנובעים מהעדר העברת מידע חיוני בין ארגונים.

להלן סקירה של המצב הקיים ברשויות שעבודה זו מתייחסת אליהן:

רשות המסים

רשות המסים מנועה מתוקף חוק למסור מידע לכל גוף אחר אלא אם ניתן היתר קבוע או זמני למסירת מידע של שר האוצר או מנהל רשות המסים שהוסמך על ידו. בחוק קיים היתר אחד בלבד למסירת מידע לגורם חוץ והוא המוסד לביטוח לאומי. החוק מאפשר למס הכנסה למסור מידע על הכנסתו של אדם לידי המוסד לביטוח לאומי. לצד ההרשאה הבודדת הזו בחוק יש היתר קבוע המאפשר לרשות המסים למסור מידע לרשויות הביטחון לצורך מניעת טרור. היתר נוסף מאפשר לרשות המסים למסור מידע למשטרת ישראל בכל הקשור לקניין רוחני. שאר ההיתרים הם זמניים ונקודתיים כפי שיפורט בהמשך.

בפועל רשות המסים מוסרת מידע על פי היתרים קבועים או פרטניים לרשויות הבאות: משטרת ישראל, הרשות להגבלים עסקיים, המוסד לביטוח לאומי, הרשות לאיסור הלבנת הון, הרשות לניירות ערך ושרות הביטחון הכללי. רשות המסים מקבלת מידע מהרשויות הבאות: משטרת ישראל, רשות להגבלים עסקיים, המוסד לביטוח לאומי והרשות לניירות ערך.

משטרת ישראל

משטרת ישראל אינה מנועה בחוק מוגדר למסור מידע מודיעיני (כפשוטו) לגופים חיצוניים. יש התייחסות מיוחדת למאגרים מסוימים שלהם חוק מוגדר, כמו חוק סדר הדין הפלילי (אמצעי זיהוי) או חוק מאגר נתוני תקשורת. קיימות במשטרה

1 דונלד רמספלד: "דיווחים האומרים שמשהו לא התרחש תמיד מעוררים בי עניין, כי ככל שאנחנו יודעים, יש ידיעות ידועות... ישנם דברים שאנחנו יודעים שאנחנו יודעים. אנחנו גם יודעים שיש ידיעות לא ידועות. כלומר, אנחנו יודעים שיש מספר דברים שאותם איננו יודעים. אבל, יש גם אי ידיעות בלתי ידועות, שאותם איננו יודעים שאיננו יודעים."

הסכמות שונות שסוכמו עם גופים שונים כמו רשות המסים המאפשרים מסירת מידע מוגדר לגוף שאתו קיים הסכם.

בפועל משטרת ישראל מוסרת מידע מסוגים שונים לרשויות הבאות: רשות המסים, המוסד לביטוח לאומי (מידע פרטני מצומצם לגבי עבירות על חוק ביטוח לאומי), הרשות להגבלים עסקיים, הרשות לניירות ערך. משטרת ישראל מקבלת מידע מהרשויות הבאות: רשות המסים, המוסד לביטוח לאומי, רשות לניירות ערך והרשות לאיסור הלבנת הון.

רשות ניירות ערך

רשות ניירות ערך אינה מוגבלת בחוק למסור מידע לגופים חיצוניים. החיוב היחידי של הרשות הוא למסור מידע שאושר לכך ע"י מנהל הרשות לניירות ערך.

בפועל הרשות לניירות ערך מוסרת מידע לרשויות הבאות: רשות המסים, רשות ההגבלים העסקיים ולמשטרת ישראל. הרשות לניירות ערך מקבלת מידע מהרשויות הבאות: רשות המסים, המוסד לביטוח לאומי, רשות ההגבלים העסקיים וממשטרת ישראל. רשות ניירות ערך יכולה לקבל מידע מהרשות לאיסור הלבנת הון באמצעות משטרת ישראל.

רשות איסור הלבנת הון

עפ"י חוק רשאית הרשות לאיסור הלבנת הון למסור מידע למשטרת ישראל ולשב"כ וכן לרשויות מקבילות בחו"ל (סעיף 30 לחוק איסור הלבנת הון, התשס"ה-2000), ראה נספח מספר 5. העברת המידע יכולה להתבצע על פי בקשה וכן באופן יזום ע"י הרשות לאיסור הלבנת הון.

בפועל הרשות לאיסור הלבנת הון מוסרת מידע לרשויות הבאות: משטרת ישראל, שרות ביטחון כללי ולרשויות מקבילות בחו"ל. מעבר מידע של הרשות לאיסור הלבנת הון לגופים נוספים מותר ומתבצע באמצעות משטרת ישראל ו/או השב"כ. הרשות לאיסור הלבנת הון מקבלת מידע מרשות המסים ומכל גוף מידע במסגרת בקשות מידע מהמשטרה ומהשב"כ.

רשות ההגבלים העסקיים

אין לרשות מגבלה במסירת מידע עפ"י חוק.

בפועל רשות ההגבלים העסקיים מוסרת מידע לרשויות הבאות: משטרת ישראל, רשות ניירות ערך ורשות המסים. הרשות להגבלים עסקיים מקבלת מידע מהרשויות: רשות המסים, משטרת ישראל והרשות ניירות ערך.

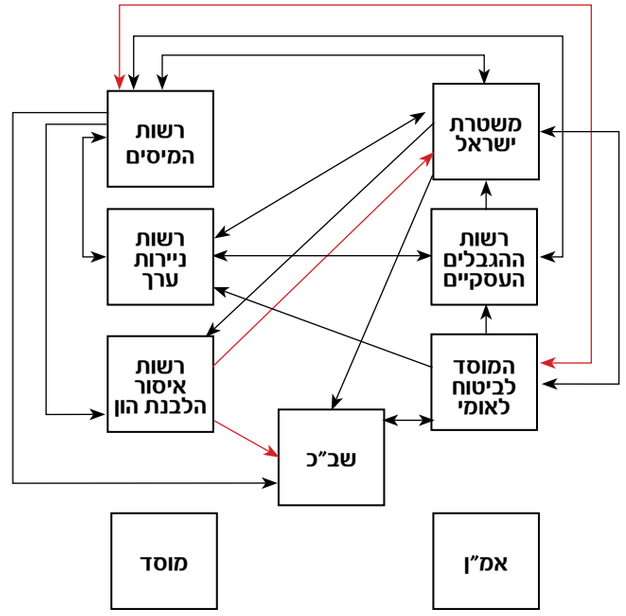
המוסד לביטוח לאומי

אין למוסד לביטוח לאומי מגבלה חוקית למסירת מידע. המגבלה היחידה מתייחסת למסירת מידע על מצבו הרפואי של מבוטח.

בפועל המוסד לביטוח לאומי מוסר מידע לרשויות הבאות: משטרת ישראל, רשות המסים, רשות ההגבלים העסקיים, רשות לניירות ערך ושרות הביטחון הכללי. המוסד לביטוח לאומי מקבל מידע מהגופים הבאים: רשות המסים, משטרת ישראל ושרות הביטחון הכללי.

שרות בטחון כללי

חוק השב"כ מסמיך את עובדיו להעביר מידע לגופים אחרים בהתאם לכללים שייקבעו ובכפוף להוראות כל דין (סעיף 8 (א) (2)) ראה נספח 4. בפועל שרות הביטחון הכללי מוסר מידע למוסד לביטוח לאומי ומקבל מידע מהמוסד לביטוח לאומי, רשות איסור הלבנת הון, משטרת ישראל ורשות המסים.



תרשים מסירת מידע בין הגופים עפ"י חוק ועפ"י היתרים

כפי שראינו משלושת הדוגמאות (ויש עוד רבות) המצב הקיים בין הגופים יוצר בעיות רבות. חלק מן הגופים נפגע פחות מחוסר שת"פ וחלק אחר יותר. הגופים הגדולים בעלי המשאבים מסוגלים לאסוף כמעט את כל המידע הנחוץ להם בכוחות עצמם (לעבודה עצמאית כזו יש כמובן מחיר של זמן וכסף) ואילו הגופים הקטנים נאלצים להסתמך על משאבים מוגבלים לאיסוף המידע הרלוונטי לביצוע עבודתם. אין ספק שהעברת מידע מסודרת בין גופי המודיעין והחקירה השונים הייתה מטיבה עם הרשויות, מסייעת בחקירות , חוסכת זמן יקר של עובדים מיומנים ובודאי חוסכת במשאבים.

מה שעומד על הכף הוא האיזון העדין בין צורכי הרשויות במידע לבין זכויות האזרח שעלולות להיפגע מאיסוף מידע מסיבי וכוללני. בנוסף קיים צורך של ארגונים העוסקים באיסוף מידע לשמור עליו ברשותן בלבד כמענה לצורך בשמירה על מידור, הגנה על המידע עצמו וגם שלום הציבור שיובטח בכך שמידע רגיש לא יזלוג לבלתי מורשים. **האתגר ביצירת איזון בין זכויות האזרח לבין צורכי הרשויות הוא מורכב.** מצד אחד המדינה נדרשת למידע ולשיתופי פעולה בין זרועותיה לצורך קיום החוק, לשמירה על הסדר הציבורי ולאכיפת חוקיה. מאידך הצורך בשמירה על זכויות הפרט חשוב לא פחות ובשנים האחרונות אנו רואים שרשויות המדינה מתחשבות בהיבט זה בשיקוליהן גם בהתייחס לאווירה הציבורית הקיימת היום.

לאור מגמה זו ניתן היה להניח כי המדינה לאור המגבלות של איסוף מידע על הפרט תעשה מאמץ לשימוש מושכל במידע המצוי ברשויות השונות שלה ותשתף אותו בין משרדיה השונים. דו"ח מבקר המדינה משנת 2004 מראה כי זה אינו המצב. רשויות המדינה מבוקרות על כך שבשמירתן על ההגנות של כל רשות ורשות ובחוסר התאמצותן להסיר מכשולים של שיתוף פעולה הן אינן עושות את שנדרש מהם ובפועל לא משתפות מידע ביניהן.

בפרק העוסק ב"שיתוף פעולה עם גורמי אכיפה אחרים" סוקר המבקר את המצב הקיים ומציין את החובה של עובד מס הכנסה לראות כל מידע הקשור להכנסתו של אדם או לפרט שבהכנסתו וכי המידע הנמסר לו הוא לביצוע פקודת מס הכנסה. עוד מציין המבקר כי המידע הזה הוא סודי אפילו בפני בית משפט אלא אם כן דרוש לעשות שימוש במידע במסגרת הוראות הפקודה או מתוך כוונה לתבוע לדין על עבירה שנעשתה במס הכנסה. יתרה מזו, מי שמוסר מידע כזה שלא ברשות שר האוצר דינו ששה חודשי מאסר או קנס כספי הקבוע בחוק. עוד מביא המבקר ציטוט מפסק דין של בג"צ (174/83 רחל שכנר ואחרים נגד שר האוצר) ממנו עולה כי החיסיון הוא לטובת הנישום והמדינה כאחד. הנישום שלא יחשוש למסור מידע מתוך כך שיחשוש שהמידע לא יעבור לאחרים והמדינה שמסירת המידע תאפשר לה להגיע

לחקר האמת. עוד נקבע כי אם בקשה למסירת מידע המגיעה מגוף החיצוני למס הכנסה ועומדת בדרישות הבאות יוכל שר האוצר לאשר את מסירת המידע:

1. נושא הבקשה למסירת מידע הוא מהותי וחיוני.
2. יש תשתית ראייתית שמצדיקה את הבקשה.
3. לא ניתן להשיג את המידע ממקומות אחרים.
4. היקף המידע לא חורג מהנחוץ.

לצד ההבנה בחשיבות שמירת המידע הקיים במערכת מדו"ח הביקורת עולה כי "האגף [2] לא נוהג להגיש בקשות להסרת חיסיון ביוזמתו. היות והגופים האמורים אינם יודעים על המידע שנאסף, הרי נבצר מהם לבקש היתר משר האוצר להעברת המידע לרשותם. היות וכך, נוצר מצב בו גוף המהווה חלק מהותי באכיפת החוק אינו שותף באופן מלא למאבק נגד עבריינים".

בדברי הסיכום של המבקר לנושא זה הוא כותב: [3]

"החלטת הממשלה בהקשר 'להתגייסות לאומית כוללת להתמודדות יעילה' מצריכה חשיבה מחודשת שתכלול לא רק את מטרותיו ויעדיו של כל ארגון לעצמו, ובכלל זאת בנושא הסרת חיסיון. הסייג לחובת הסודיות בפקודה, המאפשר את מסירת המידע לאחר שנתקבל היתר משר האוצר, אינו צריך להיות מופעל רק בעקבות פניה של גורמים חיצוניים. פנייה כזו יכולה להיעשות גם ביוזמת האגף, כאשר הוא מאתר מידע בעל פוטנציאל לפגיעה בגופים עבריינים, במגמה שהמידע יועבר לגופים העוסקים באכיפת החוק, תוך שמירה על זכויות הפרט".

חשוב לציין שמאז דוח מבקר המדינה שצוטט ולקראת סיום הכנת עבודה זו סוכמה אמנה בין משטרת ישראל לרשות המסים המסדירה העברת מידע בין הארגונים אבל העברת המידע נעשית בצורה ידנית תוך תיאום בין בעלי תפקידים בשני הגופים.

נושא אחר בעייתי הוא זמינות המידע ומהירות העברתה גם במקרים בהם מתקיים שיתוף פעולה והמידע מועבר עפ"י נהלים קבועים ומוסדרים. כפי שראינו המידע הקיים ברשות לאיסור הלבנת הון מועבר עפ"י חוק לשב"כ ולמשטרת ישראל בלבד שאמורות להעביר אותו לרשויות אחרות בהתאם לשיקול דעתן. בדו"ח מבקר המדינה שהתפרסם לאחרונה [4] נכתב כי מידע כזה שנמסר ע"י הרשות לאיסור הלבנת הון לשב"כ ולמשטרת ישראל לא הגיע לרשות המסים, עפ"י דוח המבקר במהלך השנים 2007-2008 השב"כ לא העביר אף ידיעה כזו לרשות המסים ואילו משטרת ישראל העבירה חמש ידיעות מסוג זה בלבד לרשות המסים.

2 הכוונה לאגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין

3 דו"ח מבקר המדינה לשנת 2004, ע' 12-10

4 מבקר המדינה – דוח ביקורת שנתי 60 ב' כרך ראשון, ירושלים, אייר התש"ע, מאי 2010, ע' 223.

עוד מציין המבקר: "... בהקשר של ביצוע עבירות מס חמורות קיימת חשיבות רבה לעיתוי העברת המידע לרשות המסים, שהרי לרוב רשות המסים נסמכת על המידע המוגש לה בדוחות המס השנתיים, המוגשים חודשים רבים לאחר תום שנת המס. בשלב מאוחר זה, ובפרט לגבי עסקים המזוהים עם גורמים פליליים, גם אם מתגלית עברת מס, לא תמיד ניתן לגבות את המס בשל הברחת נכסי העסק. על כן חשוב מאוד שהרשות תקבל את המידע בזמן אמת, כדי לקצר את לוח הזמנים לטיפול בעבריין, ובכך לשפר את הסיכויים לחלט ולמסות כספי פשיעה".

היבטים משפטיים

במסגרת המחקר על שת"פ מודיעיני בין גופים שלטוניים עלה הצורך לבחון היבטים משפטיים המאפשרים או מונעים העברת מידע מודיעיני בין הרשויות השונות. הבדיקה העלתה מגוון סייגים חוקיים הקיימים לגופים השונים.

1. רשות המסים

רשות המסים כוללת בתוכה את אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ואת אגף המכס ומע"מ.

רשות המסים מנועה להעביר מידע לכל גורם אחר עפ"י חוק אלא אם כן נמסרו היתרים המפורטים בחוק ובתקנות והם שמאפשרים העברת מידע בין הרשות לגופים חיצוניים לה. קיימת התייחסות למידע הנובע מצורך פלילי ולמידע הנובע מצורך אזרחי. היות ותחום הבדיקה התייחס למידע מודיעיני, הבדיקה נערכה רק לגבי המישור הפלילי שהוא כולל בתוכו את תחום החקירות והמודיעין.

קיימים כמה סוגי היתרים לרשות המסים: היתרים כלליים שאינם מחייבים אישור נקודתי בכל פעם מחדש והיתרים פרטניים המחייבים שיקול דעת ואישור הגורם המוסמך כמו שר האוצר ו/או מנהל רשות המסים.

א. היתרים כלליים:

1. היתר כללי למסירת מידע (בדרך כלל באמצעות קבצים) למוסד לביטוח לאומי בכל הקשור להכנסות נישומים שעל פיו נגזרת חובת תשלום הביטוח הלאומי שלהם.
2. היתר כללי לרשויות הביטחון, עפ"י היתר זה רשאיות רשויות הביטחון ומשרד ראש הממשלה לקבל כל מידע שתחומו מניעת טרור.
3. היתר כללי למשטרת ישראל לקבל מידע שתחומו קניין רוחני. זיהוי המידע כקניין רוחני נעשה ברוב המקרים עפ"י סעיף העבירה המוגדר בתוך מערכת החקירות.

4. היתר כללי לעובדי מוקד המודיעיני המשותף למסור מידע לנציגי הגופים האחרים במוקד עפ"י הצרכים שעולים במוקד בהתאם לוועדה המתמדת המנהלת את עבודת המוקד. ההיתר הזה מתחדש אחת לשנה.

ב. היתרים פרטניים:

היתרים פרטניים הם היתרים הניתנים לבקשות מידע ספציפיות מגופים החיצוניים לרשות המסים בנושאים שונים. המשותף לכל הבקשות האלה שהם אינן כלולות בהיתרים הכלליים ומחייבים אישור פרטני לכל אחד מהם.

1. בקשות מידע מגופים חקירתיים ומודיעיניים חיצוניים כמו: רשות ניירות ערך, מצ"ח (משטרה צבאית חוקרת), הרשות להגבלים עסקיים, משטרת ישראל, צה"ל ועוד. קיים נוהל המסדיר את הבקשות האלה היות ומרביתן חוזרות על עצמם לאירועים שונים.
2. בקשות מידע אחרות שבדרך כלל הן חד פעמיות וגם הן זקוקות להיתרים פרטניים.
3. היתר פרטני למשטרת ישראל לקבל מידע שתחומו סמים.
4. קיימים היתרים פרטניים נוספים שלא יפורטו.

2. משטרת ישראל

משטרת ישראל אינה מנועה בחוק ספציפי למסור מידע מודיעיני (כפשוטו) לגופים חיצוניים אלא אם כן המידע הוא אחד משבעה מאגרי מידע ספציפיים הכפופים לחוקים ספציפיים. בנוסף כמו כל גוף שלטוני משטרת ישראל מחויבת בשמירת צנעת הפרט, בחיסיון מקורות ובמידתיות מבחינת היקף המידע הנמסר אל מול הצרכים.

מאגרי המידע המיוחדים המוגדרים בחוק הם: מאגר נתוני זיהוי (טביעת אצבעות, תמונות ו-DNA), מאגר המרשם הפלילי, מאגר האזנות סתר, מאגר נתוני תקשורת, מאגר עברייני מין. לכל אחד מהמאגרים כללי מסירה משלו שלא נפרטם היות ועיקר העבודה מתייחסת להעברת מידע מודיעיני (ראה נספח 7). בכל הקשור למסירת מידע מודיעיני אין למשטרה איסור מוגדר אלא זה הנובע מחוק הגנת הפרטיות (ראה נספח 6). בנוסף משטרת ישראל יכולה להעביר מידע שהתקבל מהרשות לאיסור הלבנת הון לגופים נוספים כמו רשות המסים, רשות ניירות ערך ועוד על פי תקנות העבירות הנוספות [5].

5 משמעות העבירות הנוספות היא שכל מידע שהרשות לאיסור הלבנת הון העבירה למשטרה ולשב"כ עקב חשדות

3. רשות איסור הלבנת הון

לרשות יש היתר בחוק למסור מידע למשטרת ישראל, לשב"כ וכן לרשויות מסוגה במדינה אחרת העוסקות באיסור מימון טרור.

4. רשות לניירות ערך

לרשות לניירות ערך אין מניעה חוקית מלמסור מידע לגופים חיצוניים. כל מסירת מידע מטעם הרשות לניירות ערך מחייבת אישור מנהל הרשות.

5. המוסד לביטוח לאומי

למוסד לביטוח לאומי אין מגבלה חוקית המונעת ממנו למסור מידע. למוסד מגבלות של מסירת מידע רפואי אבל מעבר למידע כזה למוסד הזכות למסור מידע לגופים חיצוניים ובלבד שהמידע נועד לביצוע מטרותיהם עפ"י דין.

6. הרשות להגבלים עסקיים

לרשות להגבלים עסקיים אין מניעה חוקית להעביר מידע לגופים חיצוניים.

7. שרות הביטחון הכללי

לשרות הביטחון הכללי אין מניעה חוקית להעביר מידע לגופים חיצוניים.

פירוט הבעיות במצב הקיים

1. העדר שיתוף פעולה מודיעיני מלא בין רשויות במדינה מונע מידע מודיעיני הקיים ברשות אחת מידיעתה של הרשות האחרת.
2. העדר שיתוף פעולה יוצר בזבוז במשאבים של המדינה באיסוף מודיעין החוזר על עצמו בגופים שונים.
3. מידע מודיעיני שנאסף **כבדרך אגב** ברשות אחת יכול להוות מידע רב ערך לרשות אחרת.
4. אין זרימת מידע טובה בגין יעדי המודיעין של גופי האכיפה והחקירות במדינה כך שמידע חשוב הקיים בארגון אחד לא מועבר לארגון שני בגלל חוסר ידיעה בעניין שיש לו במידע זה.
5. קיים פער בין זמינות המידע אצל רשות אחת לבין הגעתה לרשות אחרת וזאת במצב בו העברת המידע מוסדרת בחוק או בנהלים.
6. לא לכל הרשויות במדינה אמצעים לאיסוף מודיעין הדרוש להם, שיתוף מידע בין הרשויות יכול לכסות פער זה.

לביצוע עבירות הלבנת הון ו/או מימון טרור, המשטרה והשב"כ יכולים להעביר את המידע לגופים נוספים לצורך חקירה של עבירות נוספות שפורטו בתקנות. כך למשל, אם הועבר מידע למשטרה בחשד לביצוע עבירות הלבנת הון, אשר עולה ממנו גם חשד לביצוע עבירות של הוצאת חשבוניות פיקטיביות, הברחה וכו', ניתן להעביר את המידע לרשות המסים. לרשימת הגופים שניתן להעביר להם מידע על פי כללי העבירות הנוספות ראה נספח 8.

7. שיתוף מידע מודיעיני המבוסס על הגורם האנושי יכול למנוע העברת מידע מסיבות שונות שחלקן נובעות מתקלה, שכחה, אי ידיעה של תחומי העניין של הגוף השכן ועוד.
8. העדר שיתוף פעולה איכותי עלול לגרום לנזקים כבדים כספיים ואף לעלות בחיי אדם.
9. בכל הנוגע לביטחון המדינה ובמודיעין הצבאי חשיבות שיתוף הפעולה גדלה לעין ערוך. התפקיד המרכזי של המודיעין הצבאי הוא להתריע. היעדר התרעה הנובע מחוסר מידע מודיעיני יכול להביא לשואה לאומית.

כיווני פתרון אפשריים

כפי שראינו בתיאור המצב הקיים העדר קשר חזק בין גופי המודיעין וקיום שיתוף פעולה חלקי ביניהם יוצרים חסר במודיעין בארגונים השונים ובכך נפגעת יכולתם לבצע את הפעילות שהם אחראים לביצועה. מסתבר ששיתוף פעולה לבדו אינו מספיק היות וגופי המודיעין השונים רואים בראש ובראשונה את תפקידם במילוי צרכי המודיעין של הארגון בו הם פועלים. במערכת המודיעין הצבאית/ביטחונית נמצא כי רק היתוך בין גופי המודיעין השונים מסוגל להביא את התוצאה המקווה. שיתוף פעולה לבדו אינו מספיק. הצלחת ישראל באמצעות גופי הביטחון שלה להתמודד עם תופעת טרור המתאבדים הפלסטינאי בשנים הראשונות של המאה העשרים ואחת היא רק דוגמא אחת ל"היתוך" שכזה. לצד תוצרי המודיעין שסיפק השב"כ לצה"ל הוקמו חדרי מבצעים משותפים בהם ישבו נציגי צה"ל ונציגי השב"כ דבר שאפשר הרמוניה מלאה תוך ניצול המידע בצורה מיטבית ומיידית לטובת הלחימה בטרור. גם צרוף אנשי השב"כ לפעילות כוחות צה"ל בשטחים מיישמת גישה כזו שמביאה תוצאות טובות. ישום שיטה זו קרה גם בתוך הצבא כאשר נציגי ח"א שהו במפקדות כוחות הקרקע בעת מבצע שבו היו מעורבים כוחות אוויריים והם שאפשרו קבלת מודיעין אמיתי הדרוש להם בזמן אמת שאפשר את ביצועה של המשימה.

דני חלוץ בספרו "בגובה העיניים" כותב על שיתוף הפעולה שבין חיל האוויר לשב"כ בכל הקשור לסיכול פיגועי טרור: "...פעילויות הסיכול הממוקד הביאו אותנו לפיתוח יכולות בזמן אמת, ולפיקוד ושליטה משותפים של אנשי חיל האוויר ושירות הביטחון הכללי. **המפתח להצלחה היה טמון בראש ובראשונה בוויתור על נחלות היסטוריות של סמכות ואחריות, ועל ההבנה שרק שיתוף פעולה ושקיפות מרבית בין הארגונים תביא את התוצאה המיוחלת"** [6]. ניתן לראות כי מערכת הביטחון הצליחה להגיע להישגים מרשימים ביותר בהדברת הטרור בדרך שהיא כמעט ללא תקדים בהיסטוריה הצבאית של אומות העולם וכתוצאה מכך המדינה הצליחה להכניע כמעט לחלוטין טרור. ההצלחה הזו נשענת על שיתוף פעולה מודיעיני של גופים שונים וכמובן לצד לחימה בלתי מתפשרת של חיילי צה"ל ואנשי השב"כ. כפי שכותב דני חלוץ רק ההבנה כי יש לוותר על נחלות היסטורית של הארגונים השונים והתייצבות למטרה משותפת הביאו את ההצלחה. עוד אחזור לנקודה זו בהמשך.

בפרסום של המכון למחקרי ביטחון לאומי [7] כותב האלוף (מיל.) אהרון זאבי (פרקש): "סרגל העבודה של קהילת המודיעין חייב להיות ביטחון ישראל ולא

6 דני חלוץ, בגובה העיניים, הוצאת ידיעות אחרונות וספרי חמד, תל אביב, 2010, ע. 233. הדגשת המשפט היא שלי.

7 אלוף (מיל.) אהרון זאבי פרקש, המודיעין בעין בוחנת: לקחים ומסקנות, עדכן אסטרטגי, כרך 9, גליון 4, מארס 2007, ע' 43 עד ע' 46.

הצלחת אמ"ן, המוסד או השב"כ. בנושא הזה יש לנו עוד הרבה מה לעשות כדי לבחון את הצלחת המודיעין על-פי המצרף של שלושת השירותים, ולא על-פי מבחן הצלחה של כל אחד שהוא מבחן ההצלחה האנכי של הארגון שלו. המשמעות היא כי יש לנתח את הסוגיות השונות במשולב והמענה להם צריך להינתן כאשר כל גוף מנצל את יכולתו בתחומים שבמסגרת אחריותו ... על מנת ליצור מענה אינטגרטיבי מיטבי. צריך לעסוק בהיתוך – Fusion – ולא בשיתוף פעולה. בלי זה לא נצליח..."

לשיטתו של ראש אמ"ן לשעבר שיתוף פעולה בין גופי מודיעין נחוץ אבל אינו מספק, יש למצוא את הדרכים ל"היתוך" ממש, כלומר רמה גבוהה של שיתוף פעולה שיוצרת אינטגרציה אמיתית.

עוזי עילם שהיה ראש היחידה למו"פ בצה"ל (תא"ל), מנכ"ל הוועדה לאנרגיה אטומית, ראש מפא"ת והמדען הראשי של משרד הביטחון כותב בספרו שיצא רק לאחרונה [8]: "מיום שנכנסתי לתפקידי בוועדה לאנרגיה אטומית... מצאתי תופעה, שכיחה במקומותינו עד עצם היום הזה, של אמביציה של כל גוף לעשות בעצמו את העבודה. בוועדה לאנרגיה אטומית ובמרכזי המחקר שלה היה ידע מדעי-טכני ממדרגה ראשונה. נראה הגיוני ומובן לנצל ידע זה כדי להבין את המהלכים של עיראק בנושאי הגרעין. באגף המודיעין בצה"ל היו גופים המופקדים על השגת נתוני מודיעין וניתוח שלהם כדי להגיע להערכת המודיעין לגבי האיומים על המדינה".

אנו רואים כי התופעה של חוסר שיתוף פעולה או שיתוף פעולה חלקי מתוך הרצון לעשות "לבד" את העבודה רווחת גם בגופים האמונים על בטחון המדינה (בדומה לדברים שהבאתי מפי ראש אמ"ן לשעבר אהרון זאבי-פרקש בהתייחס לעבודת גופי המודיעין הביטחוניים במדינה ולשיתוף הפעולה ביניהם).

לעניות דעתי ניתן להשיג שיתוף כזו עד כדי "התכה" באמצעות שתי דרכים:

1. שיתוף פעולה אנושי בהתבסס על חדרי עבודה משותפים

הדרך הראשונה שמתקיימת היום אבל בהיקף מוגבל היא שיתוף פעולה בין גופי המודיעין במוקד המודיעין במשטרת ישראל. להבנתי מפגשים אקראיים או אפילו תקופתיים אינם מספיקים על מנת להוביל לרמת שיתוף הפעולה הנדרשת. יש למסד קשרים אלה לכדי עבודה משותפת ממש תוך יצירת חדרי מצב בהם נוכחים נציגי המודיעין של הגופים השונים, מכירים איש את רעהו ודנים בנושאים

8 עילם. עוזי, "קשת עילם - הטכנולוגיה המתקדמת - סוד העוצמה הישראלית", ידיעות ספרים, 2009, עמוד 316.

משותפים לגופים הקיימים בחדר המצב. רעיון זה מיושם בצורה חלקית במוקד המודיעין המשולב שקיים מזה כשנתיים במטה הארצי של משטרת ישראל. המוקד המשולב הוקם לצורך ספציפי, לטיפול בנושאי התעניינות ממוקדים שהוגדרו מראש וככזה לא הייתה כוונה להופכו לחדר עבודה משותף לצורך העברת מודיעין כללית בין הגופים השותפים בו. במוקד נוכחים נציגים ממשטרת ישראל, רשות המסים (מס הכנסה, מע"מ ומכס), רשות ניירות ערך והרשות לאיסור הלבנת הון. במוקד אמורה להתבצע העברת מידע ליעדים משותפים של כלל הגופים. המוקד מנוהל ע"י וועדת היגוי עליונה ובאמצעות וועדה מתמדת הקובעת את יעדי המוקד. המציאות מעט שונה בין אם בגלל "צעירותו" של המוקד ובין אם בגלל שפעולת המוקד אינה במרכז עבודת המודיעין של כל אחד מהגופים. בפועל שולח כל גוף נציגים למוקד אבל פעילות המוקד אינה מרכז הפעילות המודיעינית של הגופים עצמם. הפעילות במוקד ממוקדת יעדים ומשימות שהוגדרו למוקד ע"י וועדה עליונה של ראשי גופי האכיפה הפועלים בו. בהיות המוקד הזרוע הביצועית של הוועדה למשימות מוגדרות גם המידע הרב שהוא נחשף אליו ממוקד משימה כך שאם הידיעות המגיעות למוקד או תוצרים אחרים שלו חורגים מהמשימה המוגדרת, מידע זה אינו עובר לגופים החברים במוקד היות וההיתר למסירת המידע של חברי המוקד מוגדר למשימה נתונה. יוצא איפה שגם בחדר עבודה משותף של מספר גופי מודיעין ואכיפה אין זרימת מידע מלאה בין רשויות האכיפה במדינה. יש שיטענו שדווקא עובדה זו ראויה לשבח היות ואנשי המוקד מקיימים בקפדנות את ההנחיות שניתנו בעת הקמתו.

ניתן גם היום להרחיב את עבודת המוקד המודיעיני המשולב כך שעבודתו לא תתמקד רק בארגוני פשיעה ובתופעות פשיעה ככל שהוגדרו ע"י הוועדה העליונה אלא ביעדים רחבים הרבה יותר ושתינתן לו הסמכות החוקית להעביר את כל המידע המגיע אליו או שמיוצר על ידו לכלל הארגונים השותפים בו (ניתן להשיג זאת ע"י השמטת ההיתר המיוחד למסירת מידע). לדעתי יש לשלב במוקד את כלל גופי האכיפה במדינה כולל אלה הביטחוניים היות והגבולות שבין פשיעה אזרחית לפלילית ובין שתיהן לפשיעה שיש בה סיכון לביטחון המדינה אינם ברורים ולעתים אינם קיימים כלל.

2. שיתוף פעולה ממוחשב באמצעות העברת מידע בדרך טכנולוגית

הדרך השנייה היא דרך טכנולוגית בה יתבצע שיתוף פעולה ברמה של "התכה" וזאת ע"י העברת מידע בין הגופים השונים והטמעתו במערכות השונות. העברת

המידע תעשה בצורה אוטומטית עפ"י שיטה שתפורט בהמשך. החשש המרכזי של גופי המודיעין מהעברת מידע אוטומטית היא חשיפת מקורות. יתכן שבשלב הראשון עד שיושג אמון במערכות יהיה צורך לאשר מסירת כל מידע כזה לאחר בדיקה ידנית אבל לאורך זמן אישורים כאלה יעכבו את העברת המידע ועלולים להיגרם הנזקים הכבדים שבגללם המערכת הוקמה, במיוחד באירוע נקודתי בו תהליך האישור הידני יעכב את העברת המידע החיוני.

על החשש מחשיפת מקורות כותב האלוף זאבי: "... יצירת חדרי מבצעים משותפים העושים את העבודה המשולבת בזמן אמיתי, במקום אחד, כמעט בפתיחות מוחלטת. זו מעין אמבטיית מודיעין השוברת את הקירות הרלוונטיים לביטחון מקורות, ובה כל המודיעין הרלוונטי למשימה. כמובן שיש בכך גם סיכונים למקורות, אבל בראייה של עלות-תועלת זו הדרך הנכונה" [9].

9 שם, עמוד 45.

דיון

מהות העבודה היא העברת מידע בין גופים שלטוניים כאשר ההתמקדות היא בהעברת מידע מודיעיני ושיתוף הפעולה בין רשויות חוקרות ורשויות שעיסוקן באיסוף מידע ומודיעין. לצד המגבלות בחוק הקיימות בשני גופים מכלל הגופים שנבדקו (רשות המסים והרשות לאיסור הלבנת הון) קיימות מגבלות נוספות בהעברת מידע ובמיוחד כזה המוגדר מודיעיני. בין המגבלות שהוצגו ע"י הגופים השונים: חשיפת מקורות, בטחון מידע, שימוש לרעה במידע, חשיפת כוונות של הגוף המוסר, נהלים פנימיים, פגיעה בחקירה או פגיעה בהליך משפטי ועוד. כאשר חומר מודיעיני מוגדר כחומר חקירה יש צורך להביא עדים כדי לבסס אותו, במקרים בהם המידע המודיעיני מגיע ממקורות חוץ ארגוניים השליטה על מקורות המידע מוגבלת ויתכן שאפילו לא ידועה לארגון המקבל דבר שעלול למנוע הזמנת עדים במהלך חקירה. נקודה נוספת מהותית שנשמעה מארגונים התייחסה לתועלת שתופק ממידע בודד המועבר מארגון אחד לחברו ללא כל "הידע הארגוני" שנילווה אליו והוא זה שהופך את הידיעה הבודדת למידע ערכי. לצד המגבלות השונות נציגי כלל הגופים שאתם נפגשתי מברכים על הרעיון וחושבים כי שיתוף הפעולה המוצע יוכל לתרום למערכות השונות. **הבעיה אם כן היא כיצד לפתור את מכלול הבעיות המונעות היום מגופים למסור מידע ובמיוחד כיצד ניתן להתגבר על המכשלה המרכזית והיא "ידיעה של אי הידיעה".**

משיחות רבות שקיימתי עם גורמי מודיעין רבים למדתי כי במישור האישי שיתוף הפעולה קיים וכאשר יש טיפול בפרשייה מסוימת ע"י יותר מגוף אחד מתקיים שיתוף פעולה והעברת המידע מתבצעת בצורה טובה יחסית. מצב זה הוא נכון כאשר איש מודיעין או חוקר מגוף א' "יודע" כי מידע המצוי ברשותו מעניין איש מודיעין או חוקר מגוף ב'. בדרך כלל נמצאות הדרכים להעברת המידע בין אם בהתבססות על היתר נקודתי שכבר קיים או ע"י בקשה להיתר ספציפי. הבעיה המרכזית היא במצב בו עובד גוף א' נחשף למידע שהוא חשוב לארגון ב' אבל עובד ארגון א' אינו מודע לכך. מצב זה יכול להתקיים באירועים רבים בין אם בעבר הידע הזה היה קיים אצל עובד גוף א' והוא נשכח ממנו או כפי שעלול לקרות במצבים רבים אחרים שעובד ארגון א' כלל אינו יודע שהמידע שברשותו הוא צי"ח [10] של ארגון ב'. גם עובדי ארגון ב' לא בהכרח "יודעים" או "מנחשים" שהמידע החיוני להם נמצא בארגון א' או ארגון אחר.

10 צי"ח – ציון ידיעות חשובות. הדרך שבה ארגונים מגדירים את המידע הנדרש להם כלפי גורמי איסוף המידע המודיעיניים.

העברת מידע בין גופים נמצאת תחת מגבלות רבות שאת חלקן מניתי לעיל דבר שעלול למנוע העברת מידע אוטומטית בין גופים. מהצד השני בדיקה שיטתית של צרכי גוף א' ע"י גוף ב' ומתן התראות מתאימות לגוף הבודק (קרי גוף ב') כך שהעברת המידע לגוף א' תעשה בצורה מבוקרת תוך שמירה על כללי הארגון מוסר המידע יכולה להביא תועלת רבה. לצד היתרון הגדול בו נשמרת לתחושתם כל מנהלי הגופים שליטה על המידע שלהם יש לזכור שהעברת המידע המותנית באישור אנושי היא בעלת מגבלות:

1. כמעט ולא בנמצא גורם יחיד בארגוני מודיעין גדולים שהוא לבדו יכול לקבל החלטה על מהות העברת המידע בגלל חוסר יכולתו להיות מומחה בכל מרכיבי המידע הארגוניים. חלוקת האישור בין גורמים שונים בארגון תייצר מורכבות ובעיקר תעכב את העברת המידע.
2. בארגונים גדולים בהם המידע הזורם הוא רב, התליית העברת המידע באדם, תייצר עיכוב גדול עד בלתי אפשרי בהעברת המידע.
3. גם גורם אנושי מומחה ככל שיהיה יכול לטעות אם מתוך עומס במידע או מטעות אנוש כך שגם אישור "ידני" להעברת המידע אינו נקי מטעויות.

הצעה לפתרון

לאור האמור לעיל הפתרון המומלץ לדעתי הוא פתרון טכנולוגי אוטומטי של העברת המידע בין הגופים השונים כאשר כל אחד מהגופים שהוא שחקן במערכת יהיה חייב לנהל את דרישות הגופים האחרים אצלו, לייצר ולהפעיל מנגנון אשר יסרוק את המידע תקופתית כפי שיקבע (בצורה שוטפת או אחת ליום). תוצאות הסריקה ייצרו מאגר של מידע או ידיעות המיועד להעברה לגוף או לגופים השותפים בפרויקט.

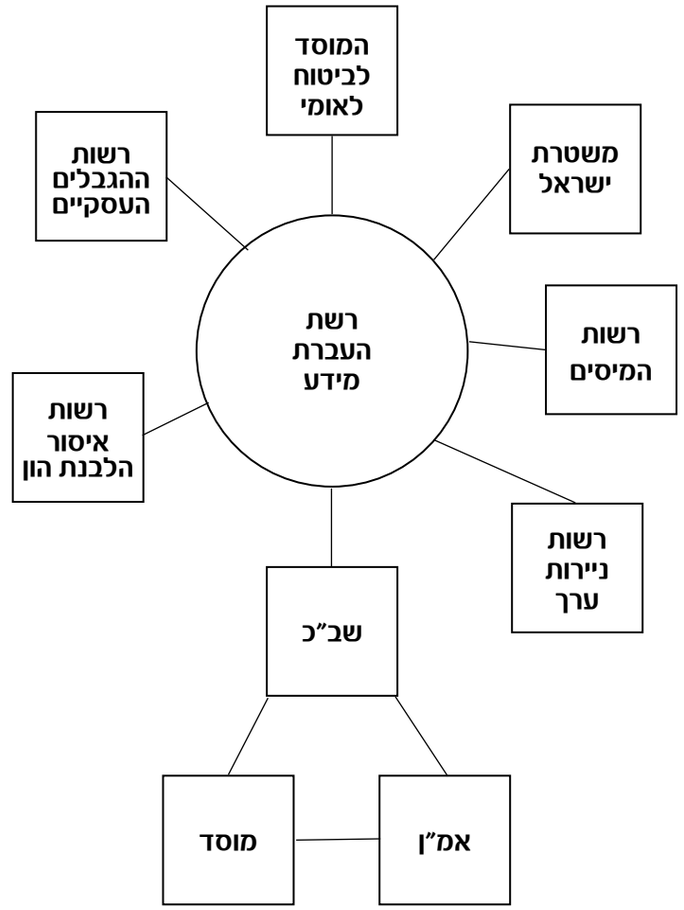
המרכיב האוטומטי במנגנון ניתן לשליטה ובקרה ממצב אוטומטי לחלוטין ועד למצב ידני לחלוטין. במצב "אוטומטי" המידע שייאסף בארגון המוסר יועבר לאחר סינון אוטומטי לארגון המקבל על בסיס רשת תקשורת מאובטחת ומנגנון הכספות שיוסבר להלן. במצב "ידני" ייעצר המידע המסונן בארגון המוסר ויועבר רק לאחר אישור ידני של איש הארגון המוסר לארגון המקבל.

טכנולוגית ניתן לממש רעיון זה בכלים שונים כאשר "הקישור" הארגוני יכול להתבצע באמצעות טכנולוגיה המכונה "כספת" בה בפועל קיים תווך בין מחשבי הארגונים, המידע העובר בין ארגון אחד לחברו נעשה באמצעות התווך – "הכספת" אשר ניתנת להגדרות שונות מבחינת ההתנהגות שלה. ניתן להגדיר לכספת מי רשאי להכניס לתוכה מידע, מהו סוג המידע, מתי המידע מהכספת יועבר לארגון ובאילו תנאים. מנגנון הכספת מיושם היום בארגונים רבים במדינה תוך בטחון רב שהמידע נעצר בכספת ולא מאפשר להגיע למחשבי הארגון "המסתתרים" מאחריו. התווך יכול להתבסס על רשת האינטרנט ויכול להתבסס על קווי תקשרת פרטיים ומוצפנים בין הארגונים כמענה לצורך ברמת אבטחה גבוהה יותר.

מנגנון לשיתוף מודיעין בין ארגוני (שמב"א)

המנגנון המוצע למימוש שיתוף הפעולה המודיעיני מבוסס על רשת מידע ייעודית שתכלול את הגופים השותפים לה והם: משטרת ישראל, רשות המסים, רשות ניירות ערך, רשות איסור הלבנת הון, רשות ההגבלים העסקיים, המוסד לביטוח לאומי והשב"כ. השב"כ יכול להוות גם יציאה מרשת זו לרשת של גופי ביטחון נוספים כמו המוסד ואמ"ן צה"ל.

רשת העברת מידע בין גופי מודיעין



תפעול מערכת כזו יחייב טיפול במספר מרכיבים שיפורטו להלן:

1. **הגדרת צרכי הארגונים השותפים לפרויקט.**

צרכי הארגונים יכולים להיות שונים ומגוונים:

א. מידע המתקבל על ישות מסוימת כמו למספר זהות במקרה של אדם. מידע כזה הוא ממוקד ואיתורו פשוט יחסית.

ב. מידע שהוא פחות ממוקד בישות מסוימת אבל ממוקד בנושא עניין כמו מילות מפתח המציינות את תחום העניין המודיעיני ארגוני. אופי מידע כזה יהיה במרבית המקרים מסמכים או ידיעות שמילות המפתח המבוקשות

נמצאות בהם. יש להיערך גם לעיבוד הטקסט אשר יכלול מלים דומות למילים המבוקשות הן ע"י שימוש במורפולוגיה והן ע"י שימוש במילון מונחים ארגוני.

ג. מידע בנושא כללי. רמת מידע זו שהיא פחות ממוקדת ממילות מפתח אבל משתייכת לתחום עניין מוגדר. ברמה זו ניתן לאתר חומרים המתבססים על קטגוריה או אשכול מידע מוגדרים כמו "סמים" וכו'.

ד. יש אפשרות שהמידע המבוקש ינבע מהצלבות מידע קיימות. כלומר ההצפה של מידע מעניין/חשוב תנבע מתהליך של כריית מידע כאשר הזרז להעברת מידע יהיה מידע חדש אשר יציף נושא מסוים המותנה בהצטברות של מידעים אחרים.

2. **רישום הצרכים**

פיתוח מנגנון אחיד לרישום הצרכים אצל כל הארגונים. ניתן כמובן לקיים ייחודיות בין כל שני ארגונים אבל התוצאה תהיה סיבוכיות מיותרת שבעזרת אפיון כללי ומדויק ניתן למנוע. יש לזכור שנכון לשלב זה בפרויקט קיימים שבעה גופים שיש להם עניין משותף בהעברת מידע (לפחות לחלקם). הגופים הם: משטרת ישראל, רשות המסים, רשות ניירות ערך, רשות הגבלים עסקיים, המוסד לביטוח לאומי, רשות איסור הלבנת הון ושרות הביטחון הכללי. יתכן שבמצבים מסוימים יהיה עניין לצרף לשבעת הגופים גם גופים נוספים, אזרחיים או ביטחוניים.

3. **סריקת הצרכים מול המידע**

כל גוף יצטרך לפתח במערכות המחשב שלו כלי סריקה ואיתור מתוך בסיסי הנתונים שלו כאשר מנגנון הסריקה יופעל באמצעות כלים שונים עפ"י הגדרת הצרכים. יבוצעו שליפות מידע בהתבסס על הגדרת הצרכים, כך שמידע המשויך לאדם מסוים (עפ"י מספר זהות) יישלף בדרך פשוטה יותר מאשר מידע המבוסס על מילות מפתח וכו'. יש לתת מענה לצורך של מידע על אדם מסוים כאשר בארגון המוסר את המידע ניהול המידע נעשה רק בהתבסס על שמו של האדם ללא מספר הזהות שלו. קיימות כמובן גם דוגמאות לצורך במידע בהתבסס על מרכיבים חלקיים אחרים.

4. **הקמת מבנה מאגר למסירת מידע**

לצורך פישוט התקשורת בין הגופים רצוי (אבל לא הכרחי) לקבוע פורמט אחיד

למסירת מידע בין הגופים השונים כך שלכל מידע שאמור להיות מועבר יהיה פורמט קבוע בין כלל הגופים השותפים לפרויקט.

5. מניעת מסירת מידע

כל הגופים שיהיו שותפים בפרויקט צריכים להיות בטוחים שימסרו רק את המידע המבוקש ללא מידע נילווה שהם אינם מעוניינים למסור. לשם כך יהיה צורך לפתח מנגנונים אשר יוכלו לבחון את המידע ולסנן בצורה אוטומטית מידעים שחורגים מכללי מסירה שנקבעו מראש. מנגנונים אלה יותקנו בכל נקודות הקצה של כל ארגון וימנעו העברת מידע שהוגדר כאסור למסירה. לצד מנגנונים אלה תתאפשר לארגונים השותפים לסמן בצורה חד חד ערכית מידעים רגישים במיוחד ששיתופם בתהליך הסריקה האוטומטי ימנע או יהיה תלוי החלטה אנושית. הכוונה כאן להיקף קטן של מידע שיוגדר כרגיש בצורה יוצאת דופן והסמכות למסירתו תהיה של הגורמים העליונים בכל ארגון. באופן יישומי ניתן לקבוע כי מידע מרמת סיווג מסוימת יחייב בקרה ידנית, לשם מימוש רעיון זה יש לדאוג לסיווג אחיד של המידע בכלל הארגונים, דבר שאינו קיים היום. בנוסף יש להתייחס למידע שמוסר המידע אינו בעליו והוא חייב באשור של בעלי המידע וזאת באמצעות המנגנון שתואר לעיל.

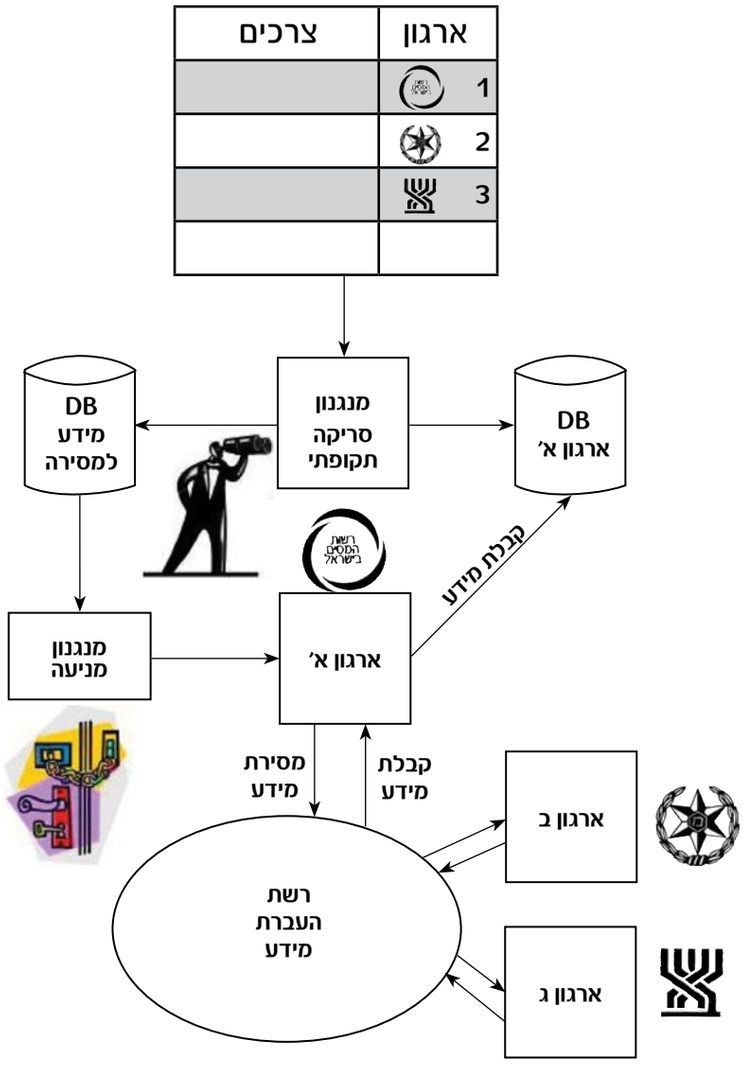
6. העברת המידע

יקבעו פרוטוקולים מאובטחים של העברת המידע בין היחידות השונות בדרך שתמנע ציטוט להם (הצפנת תעבורה ועוד). ההמלצה היא שרשת העברת המידע בין הגופים השותפים לפרויקט תהיה רשת חוץ ארגונית כך שגם אם תקרה תקלה רשת זו לא תאפשר חדירה לרשתות הארגוניות.

7. התראות על קבלת מידע

כל הגופים השותפים בתהליך יתריעו בפני הגורמים הרלוונטיים התוך ארגוניים על קבלת מידע חדש מהמערכת. במרבית מערכות המודיעין קיים מנגנון התראה לגבי ידיעות חדשות. הדרך הפשוטה ביותר היא לשלב את המידע החדש שיגע באמצעות המערכת למנגנון ההתראות הקיים בכל ארגון וארגון. בדרך כלל מנגנון התראות אקטיבי עדיף אלא אם כן כללי הארגון שונים ומסיבות שונות הוחלט על מנגנון התראות פאסיבי. אין חובה שמנגנון ההתראות בגופים השונים יהיה זהה היות שזו פעולה תוך ארגונית.

מנגנון שיתוף מידע בין גופים



קשיים במימוש מודל העברת המידע

לצורך מימוש המודל עלינו להתמודד עם מספר קשיים. להלן יפורטו הקשיים ודרכי ההתמודדות אתם:

1. הגדרת צורכי הארגונים השונים

כפי שראינו הבסיס למודל העברת המידע הוא הגדרה כוללת של צורכי הארגונים השונים בדרך שתאפשר לבצע סריקה ממוחשבת במאגרי המידע של כל ארגון ואיתור המידע העונה על הצורך כפי שהוגדר. אין קושי רב בהגדרת צרכים הקשורה לישות מסוימת המאופיינת במרבית הגופים באמצעות מספר ישות (מספר זהות בבני אדם ומספר מזהה בתאגידים). יש לזכור שיש גופים שאינם רשומים במרשם התאגידים של מדינת ישראל ולצורך כך ניתן לעשות שימוש במרשם חסר רשם בחוק (חסרי ישות משפטית) שהוקם בשע"ם לפני למעלה מעשרים שנה [11] וב"מרכז זהויות לאומי" המהווה הרחבה למרשם חסרי הישות המשפטית וכולל גם תושבי חוץ שיש להם פעילות עסקית בארץ [12]. הגדרת צורך ואיתורו מבוססי מספר ישות קלים לביצוע היות וברוב המקרים מספר הישות מהווה מפתח ראשי במערכות המידע בארץ ואיתורו היא פעולה טכנית פשוטה. גם הגדרה של מילות מפתח אינה מורכבת אף שהיא מורכבת יתר מהגדרה של מספר ישות. יש לזכור שבהגדרת מילת מפתח מסוימת יש להתייחס גם להטיות מורפולוגיות של המילה. יעיל יותר במקום להגדיר את כל הצירופים האפשריים של מילת מפתח מסוימת להפעיל מנועי אחזור מידע המבוססים על מורפולוגיה (בשפות שונות) ולייצר בעת ביצוע הסריקה התייחסות למילות המפתח המבוקשות ולהטיות שלהם. הגדרת צרכים המבוססת על הצלבות מידע מורכבת יותר אבל בכלים הקיימים היום לכריית מידע היא אפשרית לחלוטין

11 מרשם חסרי ישות משפטית כולל את כלל ההתאגדויות במשק שאינן מחויבות להירשם אצל אחד הרשמים וכן כולל רישום של תושבי חוץ שיש להם פעילות עסקית בארץ. למידע מלא על המרשם ראה: דרורי, עפר., מרשם חסרי יישות משפטית בישראל, בתוך: מעשה חושב, ת"א: איל"א (האיגוד הישראלי לטכנולוגיית המידע), מאי 1998, כרך כ"ה, גליון 1, 51-48.
http://www.global-report.com/drori/a3271-דרורי-עפר-מרשם-חסרי-יישות-משפטית-בישראל-בתוך-מעשה-חושב-ת-א-איל-א-האיגוד-הישראלי-לטכנולוגיית-המידע-מאי--1998כרך-כ-ה-גליון-51-48-1
וכן בהרחבה דרורי, עפר., מרכז זהויות לאומי, בתוך: קובץ הרצאות כנס אילא 2004 - הכנס הלאומי לטכנולוגיית המידע, ת"א: אילא - איגוד ישראלי לטכנולוגיית המידע, מרץ 2004
http://www.global-report.com/drori/a3231-דרורי-עפר-מרכז-זהויות-לאומי-בתוך-קובץ-הרצאות-כנס-אילא--2004הכנס-הלאומי-לטכנולוגיית-המידע-ת-א-אילא-איגוד-ישראלי-לטכנלוגיית-המידע-מרץ-2004

12 דרורי, עפר., מרכז זהויות לאומי, בתוך: מידעון - כתב עת לטכנולוגיית המידע, ת"א: לשכת מנתחי מערכות מידע, גיליון 135, דצמבר 2003, 26-22.
http://www.global-report.com/drori/a3238-דרורי-עפר-מרכז-זהויות-לאומי-בתוך-מידעון-כתב-עת-לטכנולוגיית-המידע-ת-א-לשכת-מנתחי-מערכות-מידע-גיליון--135דצמבר-26-22-2003

אף שהיא כרוכה במשאבים שיתכן שימנעו את מימושה בארגונים מסוימים. יש להתייחס גם לדרך שבה יעודכנו הצרכים של הארגונים השונים ביניהם. אפשרות אחת היא להגדיר את הצורך כמידע מסוג מוגדר והגדרת צורך של ארגון נתון תעודכן במערכת הכוללת כמידע שמועבר בין כל הארגונים השותפים במהלך. אפשרות אחרת היא העברה יזומה ומוגדרת של עדכון צרכים בין הארגונים השונים. בשיטה הראשונה יש יתרון בכך שהיא מאפשרת עדכון צרכים או הוספת צרכים חדשים באופן מיידי על בסיס מערך התקשורת הקיים. כל גוף כמובן יצטרך לבנות את מנגנון העדכון אצלו. היתרון בשיטה השנייה היא "ההצהרה" של השותפים בתהליך על עדכון תקופתי של צרכים, דבר שיאפשר גם החלפת מידע נוספת לגבי הצרכים המשתנים. ניתן כמובן לשלב בין השיטות כאשר עדכון הצרכים יעשה בדרך של עדכון אנושי בדיון וביצוע העדכון בפועל יעשה בדרך ממוחשבת בהתבסס על מנגנון שמב"א (שיתוף מודיעין בין ארגוני) להעברת מידע. אפשר כמובן לעדכן את טבלת הצרכים בצורה ידנית ע"י כל ארגון וארגון בשיטה שיבחר.

2. רישום הצרכים

מרבית הצרכים שהוגדרו בסעיף הקודם ניתנים למימוש בטבלת החלטות פשוטה, אם מספר "החוקים" הנדרש יגדל מאוד ניתן לעשות שימוש במנועי חוקים שלהם יש עלות. להערכתי בשלב הראשון של יישום המערכת שימוש בטבלת חוקים פשוטה תענה על הדרישה.

3. סריקת הצרכים

סריקת הצורך תעשה על בסיס טבלת החוקים שתוארה קודם. תוכנית מחשב תבצע חיפוש מול מאגרי המידע הארגוניים שהוגדרו לכך כאשר החיפוש עצמו יעשה לגבי כל חוק וחוק. חיפוש שיניב תוצאות ירשום את רשומת המידע הספציפית בתוך מאגר ארגוני שנכנה "מאגר מידע למסירה". ניתן להגדיר בשלב זה מהם שדות המידע שהמאגר יכיל בכל רשומה ורשומה. החל מרשומת המידע המלאה וכלה ברשומה מקוצרת שנועדה להתרעה בלבד. במהלך העבודה ופגישות עם גורמי מודיעין עלתה האפשרות להפעלת המודל בשלב ראשון רק לצורך התראות ללא מידע ממש. הכוונה היא לתת התרעה מארגון א' לארגון ב' כי נמצא מידע בתחום העניין של ארגון ב' במאגרי המידע של ארגון א'. המידע שיועבר יכול להיות רק "הרמת דגל" ויכול להכיל אינדיקציה שהמידע מתייחס למספר זהות X הכול כפי שיוחלט מתוך רצון לגבש בשלב הראשון אמון בין

הארגונים השותפים. בהמשך ניתן להמיר את שיטת ההתראות לשיטת העברת המידע כמוצע במודל וגם אז ניתן כאמור להגדיר במדויק אלו שדות מידע יועברו בין הארגונים ואלו לא (לדוגמא שדה מידע מסוג "מקור המידע" לא יועבר).
כאשר מדובר על מידע טקסטואלי שיטת הסריקה תהיה שונה בהתבסס על מנוע חיפוש שקיים בכל אחד מהארגונים. ניתן אמנם לבצע חיפוש ישיר של מחרוזות מילים אבל היעילות של חיפוש כזה מוגבלת הן במהירות והן ביכולת לאתר מחרוזות השונות במעט מהדרישה (תוספת פסיק, "יוד" וכו'). שימוש במנועי אחזור מבוססי מורפולוגיה מאפשר כמובן להתמודד עם הבעיה בצורה יעילה הרבה יותר הן במישור הביצועים והן ביכולת לאתר הטיות לשוניות של המילים המבוקשות (לדוגמא כאשר הנושא המבוקש הוא "סמים" ניתן לאתר גם "הסמים" וכמובן באמצעות מילון מונחים לאתר גם "הרואין", וגם "הירואין" בכתיב שונה, "חשיש" וכו', כל ההטיות שהוגדרו בארגון למונח "סמים").

4. מבנה המאגר למסירה

המצב הרצוי הוא הגדרה משותפת של מבנה המאגר למסירה בין כלל הגופים השותפים במודל העברת המידע. הגדרה משותפת תקל מאוד על התקשורת בין הגופים השונים ועל מערכות המחשב שלהן אבל מאידך הגדרה משותפת אינה חובה אם היא תערים קשיים ותעכב את מימוש המודל. ככלל רצוי שמבנה הנתונים יכלול חלק קבוע וחלק משתנה. החלק הקבוע יכלול פרטים מזהים של נשוא המידע המועבר כמו: מספר ישות, שם, כתובת וכן פרטי זיהוי לגוף המוסר, תאריך מסירה, תאריך נכונות המידע / ידיעה ועוד, פרטים מסוג זה שהם משותפים לכל סוגי המידע. החלק המשתנה יכלול את כל שדות המידע האופייניים לכל מידע ומידע. לדוגמא, בידיעה מודיעינית מילולית החלק המשתנה יכיל קטע טקסט שהוא הידיעה עצמה. בידיעה המתארת מעקב אחר תנועה של אובייקט, יכיל קטע זה שדות מידע מפורמטים כמו: נקודת יציאה, תאריך, שעה, מסלול הנסיעה, נקודת הגעה, שעת הגעה וכו'. ככלל שימוש שדות מידע מפורמטים יקל על הגוף הקולט את הידיעה להטמיעו במערכותיו וגם לעבד אותו בטרם קליטה. במרבית המקרים סוג המידע יכתיב את מבנה העברת המידע.

5. מנגנון למניעת מסירת מידע

לאחר שהגדרנו את הצרכים של כלל הארגונים השותפים בפרויקט ולאחר שמימשנו את הסריקה בכל ארגון וארגון עבור מידע הרלוונטי לצרכים ולאחר

שבנינו מאגר המיועד למסירה תעלה השאלה בקרב מקבלי ההחלטות בארגון המוסר האם יש כשל כל שהוא בהגדרות אשר עלול ליצור מצב בו יימסר מידע שהארגון לא התכוון למסור.
אמנם ניתן לממש את המודל גם ללא רכיב זה אבל הפעלה מסיבית שלו בהיקפים גדולים בצורה ממוחשבת ואוטומטית תחייב לדעתי התמודדות עם הבעיה של מניעת מסירת מידע שלא הייתה כוונה למוסרו. לדעתי הקושי המרכזי בהרחבת השימוש במודל העברת המידע טמון במרכיב זה או לייתר דיוק בפתרון הבעיה שהוא מציג.
לשמחתנו עולם המתמטיקה והמחשבים עוסק בתחום זה כבר למעלה מעשרים שנה תחת תחום הקריפטוגרפיה שהיא תחום ידע במתמטיקה ובמדעי המחשב העוסק באלגוריתמים של אבטחת מידע, הצפנה, אימות זהויות, הרשאות גישה, חתימה דיגיטאלית, הוכחה באפס ידע ועוד.
מכיוון שלהערכתי מבחינה טכנולוגית זוהי הנקודה הקשה ביותר להשגה במימוש המודל בהיקפים גדולים אתייחס אליה בסעיף נפרד בהמשך.
דרך טכנולוגית סטנדרטית למניעת זליגת מידע היא הפעלת התניות על החומר שנאסף באמצעות עיבוד נתונים סטנדרטי.
לחיזוק האמון של גוף מוסר המידע בדבר שמירה על המידעים שאינו רוצה שיזלגו החוצה ניתן לבחון אחד משני כיווני פתרון:

א. יוקם חדר עבודה משותף של כלל הארגונים החברים ברשת מסירת המידע. כל אחד מנציגי הארגון ברשת יהיה אחראי על מנגנון מניעת זליגת המידע, הוא זה שיאשר סופית את העברת המידע וזאת לאחר התייעצויות בע"פ שיערוך בין חברי הרשת ובעיקר בין נציגי הארגונים האמורים לקבל את המידע. רק מידע שיעמוד בתנאי הסינון האנושי יועבר גם מחשבית. מאידך הקשר הבלתי פורמאלי בין חברי המוקד יאפשר העברת מידע עקרוני ובמידת הצורך העברת מידע על בסיס השיטה הקיימת היום של העברת מידע בין אנשים למשימה מוגדרת.
ב. כל אחד מהארגונים החברים ברשת מסירת המידע ישלח את נציגיו לארגונים האחרים כך שהמידע שיוצא מהארגון המוסר ייקלט בארגון המקבל אבל אצל איש הארגון המוסר. מצב זה יאפשר בקרה נוספת על העברת המידע בין הארגונים ויקנה בטחון נוסף לארגון המוסר במניעת זליגת מידע שאינו מאושר.

6. העברת המידע

מרכיב העברת המידע מאפשר העברת מידע ממוחשבת בין הגופים השותפים למודל בצורה ממוחשבת ואוטומטית וזאת בשונה מהמצב הקיים היום בחלק מהארגונים ששיקולי אבטחת המידע מונעים מהם לתקשר ביניהם בדרכים אלקטרוניות. בארגונים אלה העברת המידע מבוססת על העברה ידנית של קבצים ובמרבית המקרים בהעברה ידנית (!) של מסמכי נייר.

לצורך העברה כזו המלצתי היא שרשת העברת המידע תהיה רשת נפרדת חיצונית לארגונים השונים כדי למנוע מצבים של חדירה לרשתות הארגוניות בעת תקלה. כמובן שעל הרשת יופעלו אמצעי אבטחה והצפנה שיאפשרו העברת מידע בצורה בטוחה באותה רמה שבה מועבר המידע המסווג בתוך הארגונים עצמם וברמה שלא תפחת מרמת האבטחה הקיימת בארגון בעלת הסיווג הגבוה ביותר. ניתן כמובן להקשיח את כללי התעבורה של המידע, כמו הפעלתה בשעות מוגדרות מראש ועוד.

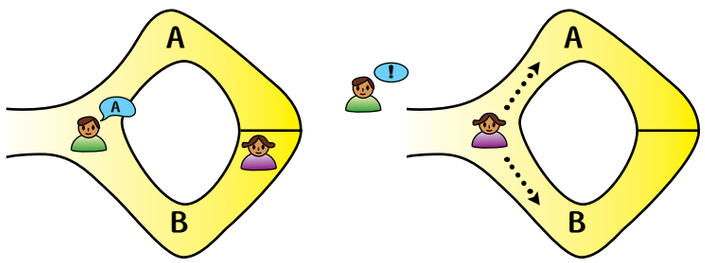
מניעת מסירת מידע

כפי שציינתי בסעיף 5 תחום המתמטיקה ומדעי המחשב שנקרא קריפטוגרפיה מתמודד עם הדרכים למניעת מסירת מידע לא רצוי.

אחד הנושאים בהם עוסקת הקריפטוגרפיה היא "הוכחה באפס ידע" או בשמה הלועזי Zero-knowledge proof. ההוכחה באפס ידע מאפשרת לצד אחד להוכיח אמיתות טענה לצד שני בהסתברות גבוהה מאוד מבלי למסור מידע על הטענה עצמה. בעולם ההצפנה הטענה יכולה להיות ידיעת מידע סודי (כמו סיסמא למשל) וההוכחה היא ידיעת הסיסמא הנכונה מבלי למסור אותה לצד השני. במילים אחרות צד א' יכול להוכיח לצד ב' שהוא יודע סיסמא נכונה מבלי למסור לו את הסיסמא עצמה. הראשונה שהעלתה את הרעיון הייתה חוקרת ישראלית בשם שפי גולדווסר. דוגמא להמחשת הרעיון נתן המתמטיקאי קוויזקווטר עם עמיתיו. הדוגמא מתייחסת למצב בו קיימת מערה במסלול היקפי כאשר במרכזה דלת סתרים אשר הקוד לפתיחתה ידוע רק לאחד החברים. החבר שאינו יודע את הקוד רוצה הוכחה שחברו יודע את הקוד האמיתי אבל מבלי שיודע הקוד ימסור לו את הקוד. הרעיון המרכזי הוא שהחבר שאינו יודע את הקוד שולח את בעל הקוד לסדרה של מעברים בתוך המערה כשמשימתו לחזור כל פעם מכיוון נתון שאינו ידוע לחבר מראש. רק חזרה שיטתית מספר רב של פעמים מהכיוון הנדרש נותנת בטחון למי שאינו יודע את הקוד שאכן הקוד

ידוע לחברו היות ורק מעבר בדלת הסתרים מאפשרת חזרה מכיוונים שונים עפ"י דרישת החבר שאינו יודע את הקוד.

מצורף שרטוט סכמתי של הבעיה, רחל יודעת את הקוד, יוסי נשאר מחוץ למערה כאשר רחל נכנסת לתוכה (שרטוט 1) [13]. רק אחרי שרחל נעלמת במערה יוסי נכנס אחריה לצומת המבוך ומשם קורא בקול ומבקש שרחל תחזור מכיוון A (שרטוט 2). אם רחל נכנסה מכיוון A היא בודאי תחזור מ A גם בלי לדעת את הקוד, אבל אם רחל נכנסה מ B היא תוכל לחזור מכיוון A רק אם היא יודעת את הקוד. חזרה מספר רב של פעמים על הניסוי תיתן בטחון ליוסי שרחל אכן יודעת את הקוד לפתיחת הדלת הסודית מבלי קשר מאיזה כיוון נכנסה.



שרטוט 1

שרטוט 2

מהתייעצות שערכתי עם מספר מומחים בתחום, מתברר שיישום הרעיון "הוכחה באפס ידע" לענייננו הוא מורכב וכמעט בלתי אפשרי היות והגדרת המידע אינה חד חד ערכית. לאחר בדיקה של עוד כמה אפשרויות החלטתי בשלב זה להישאר במניעה סטנדרטית של העברת מידע מבוססת עיבוד נתונים באמצעות התניות ידועות. בעתיד כאשר תמצא הדרך המתמטית לחסימת המידע יש לדעתי עדיפות להפעלתה היות והיא תוקפת את הבעיה בדרך טכנולוגית שונה מדרך איסוף המידע.

7. התנגדויות כלליות

במהלך לימוד הנושא ופגישות עם אנשי מפתח בארגונים השונים וכן במהלך שמיעת ההערות מגורמים שקראו את טיוטת הדוח למדתי על קשיים כלליים שצופים אנשי הארגונים השונים. אנסה להתייחס לכל אחת מהבעיות הכלליות

13 מקור: http://en.wikipedia.org/wiki/Zero-knowledge_proof

כפי ששמעתי:

א. *הפתרון לא מעשי, ארגונים לא יסכימו ליישמו בגלל החשש מחיבור מערכות*
החשש מחיבור מערכות הוביל אותי לגיבוש מודל שעיקרו העברת מידע בין מערכות ללא חיבור בין רשתות התקשורת הארגוניות. נקודת המוצא שלי הייתה ההתנגדות הסוחפת הקיימת בארגונים לחיבורם לרשתות חוץ ארגוניות ובהתאם גם עוצב הפתרון.

ב. *יש קושי טכני במימוש הרעיון, מאגרי המידע ומערכות המידע בארגונים הגדולים אינם מסונכרנים ועושים שימוש בטכנולוגיות שונות ובתשתיות מחשב שונות, כיצד ניתן לחבר בין כולם?*
נכון הוא שבארגונים גדולים התשתית הטכנולוגית לא אחידה בגלל קצב שינוי הטכנולוגיה בשנים האחרונות. חלק מהמערכות נמצאות על מחשבים מרכזיים וחלק אחר על תשתיות מחשב "פתוחות". מימוש המודל יחייב פיתוח של מנגנון סינון מידע לכל תשתית בנפרד. המחיר אמנם אינו קטן אך מאידך התועלות שיצמחו לארגונים גדולות ביותר. ביזור הטכנולוגיות הארגוניות הוא בעיה שמלווה את אנשי המחשוב כבר שנים לא מעטות בלי קשר למנגנון המוצע.
הקושי קיים אבל ניתנים לו פתרונות מערכתיים בכל הארגונים בעיקר בגלל צורכי הארגונים עצמם לאינטגרציה פנימית של המידע שברשותם. בסעיף אחר אתייחס ליכולת טכנולוגית קיימת לבצע אינטגרציה חיצונית למערכות שונות. בהערה אוסיף כי דווקא גורמי הטכנולוגיה הבכירים אתם נפגשתי מהארגונים השונים טענו בפני שטכנולוגית הפתרון ישים ואינו דמיוני, הקושי לדעתם הוא בקבלת ההחלטה הארגונית לבצע ולממש את המודל.

ג. *עלויות יישום המודל תהיינה כבדות*
בשלב הזה של הגדרת המודל לא ניתן עוד להעריך עלויות אבל בהחלט יהיו למודל עלויות. ארגוני אכיפה ומודיעין הם צרכני מידע וגם צרכני ממון. מטרתם המרכזית לממש את מטרות הארגון כפי שהחוק קובע וכמו שאר הפעילויות גם לפעילות זו יש מחיר.

ד. *מימוש כל המערכת ייקח זמן ויש מורכבות גדולה במימושו*
גם בהמלצות בעבודה מומלץ ליישם את המודל בשלבים, בתחילה בשיפור תהליכים ידניים ולאחר מכן בפיילוט לנושא מסוים. הרחבת היישום היא פונקציה של תועלות והתפתחות בטחון ואמון במערכת בין הגופים המפעילים אותה. אוסיף גם כי לדעתי האישית דווקא במערכות מורכבות

חשוב להתחיל את היישום מייד היות ומשך הפתרון ארוך. "הפריווילגיה" של עיכוב בתחילת פרויקט שמורה לפרויקטים קטנים...

ה. *אין בעיה ליישם את המודל יש בעיה לארגונים לקבל החלטה על יישומו*
נקודת ההנחה של הטוענים היא מקצועית טכנולוגית. המודל ישים ואפשרי אבל הארגונים השונים יחששו לרמת קשר ממוחשבת ביניהם. מניסיון העבר ידוע כי ארגוני מודיעין נרתעים מקשר ממוחשב ומעדיפים את הקשר האנושי.
נקודת המוצא שלי היא שהמודל מחייב שינוי ויציאה מהרגלי עבודה של שנים. בגלל רגישות המידע והחשש מסיכוני חשיפה, המודל לא מדבר על חיבור רשתות אלא רק על העברת מידע באמצעות כספות. הקשר האנושי חשוב אבל כפי שהראיתי בעבודה עצמה הוא מגביל את המידע המועבר לאותם מקרים בהם שני הצדדים בשני הארגונים מודעים לצרכים ההדדיים שלהם. בפועל מידע רב ערך לא עובר לא בגלל התנגדויות להעבירו אלא בגלל שאין מידע אצל הצד המחזיק לגבי נחיצות המידע בארגון השכן. רק מנגנון מחשבי יכול לפתור בעיה זו.

ו. *יש קושי לבנות מנגנוני חיפוש לכל מאגרי המידע שנמצאים בארגונים השונים כדי לאתר את המידע הרלוונטי לפי הצורך*
איתור מידע מתוך מאגרי גדולים הוא עניין מקצועי. דווקא ממאגרים טקסטואליים (בהם בדרך כלל מאוחסנות ידיעות מודיעיניות) ניתן לממש אינטגרציה בין מידעים בצורה חיצונית באמצעות מנוע חיפוש המעתיק אליו את המידע מבלי צורך לבצע אינטגרציה בפועל במערכות המידע.

ז. *עבודה טכנולוגית תצמצם את רמת שיתוף הפעולה*
לא בהכרח. טכנולוגיה אם עושים בה שימוש נכון יכולה להוות כלי עזר לשיתוף פעולה ולא תחליף לשיתוף פעולה. ניתן "להעמיס" על הטכנולוגיה את העבודה הסיזיפית של חיפוש במאגרים גדולים מידע, ניתן לבקש "ממנה" לשלוף חומרים עפ"י קריטריונים מוגדרים וניתן למנוע באמצעותה "פספוסים" שונים. אסור להתבסס על טכנולוגיה בלבד ואסור שהיא תחליף את הקשר המקצועי אנושי בין גורמי מטה וגורמי שטח בתרגום המידע לידע. מצד שני אין לוותר על יתרונות הטכנולוגיה. גורמי שיתוף הפעולה אמורים להתוות יעדים, מימושם הטכני יכול להסתייע בטכנולוגיה.

ח. *לא ברור כיצד ניתן ליישם את המודל ללא שינוי חקיקה*
אתייחס ביתר פירוט לטענה זו בסיכום, ברצוני לציין כבר עתה כי הצרכים והבעיות שמוצגות בעבודה זו הן מערכתיות וחלקן אף לאומיות. מבקר

המדינה וגורמים נוספים התריעו בעבר מספר פעמים על הנזקים הנגרמים למדינה בהעדר שיתוף פעולה מלא וזמין בין גורמי המודיעין, האכיפה והחקירות. המודל המוצע יכול לסייע רבות במימוש שיתוף הפעולה הנדרש, חלקו בחוקים ובתקנות קיימים וחלקו אכן יחייב שינויים נדרשים. לא כל השינויים הם מהותיים וחלקם לדעתי ניתן להשיג ע"י תיאום בין הרשויות השונות ובגיבוש הצעת שינוי מתואמת מטעמן, ללא צורך בשינוי חקיקה מקיף.

ט. *מניעים אנושיים ואישיים יקשו על יישום הפתרון* בטענה זו מוצגת המציאות בה מניעים אישים גורמים לאנשים לא לשתף פעולה. קיים חוסר רצון לתת אם לא מקבלים, יש עניין של חוסר רצון לוותר על בלעדיות במידע היות "ומידע הוא כוח". הטיעונים אכן נכונים וזו בדיוק הסיבה שציינתי בעבודה שהדדיות היא מילת המפתח. ארגונים פועלים עפ"י אותה חוקיות אנושית – הנתינה והקבלה צריכים להיות הדדיים. יש חשיבות עליונה שארגוני המודיעין והחקירות ישתפו פעולה ביניהם לתועלת המערכת כולה.

י. *התרבות המסתגרת / מתבדלת של ארגוני מודיעין עומדת בסתירה לנכונות לשת"פ*

התרבות הארגונית של ארגוני מודיעין היא בדרך כלל סגורה כלפי חוץ ופתוחה כלפי פנים. שיתוף פעולה בין ארגוני סותר לכאורה את המהות של איש המודיעין ואת דרך הכשרתו. אין ספק שהפתרון המוצע מחייב שינוי תפישה והבנה ששיתוף במידע מביא גם ידע חדש לארגון. הדרך הטכנולוגית יכולה לסייע בדיוק בנקודה זו בו המימד האנושי יכול להוות גורם מעכב עד להפנמה של היתרונות בעבודה משותפת וחלוקת מידע.

יא. *ללא אמון בין הארגונים המודל לא ישים*

אכן, האמון בין הארגונים הוא אבן מפתח לתהליך כולו ולכן גם הפתרון המוצע מתייחס לנקודה זו ומדגיש את הצורך להתקדם בהדרגתיות, צעד אחרי צעד עד לרכישת אמון בין הגופים השותפים בתהליך. ניתן לסייע בנושא זה בכמה מישורים: התנהגות ארגונית שוויונית בין השותפים תוך וויתור על עליונות והיררכיה, סיוע גם במקרים בהם הבקשה מארגון א' אינה יעד מרכזי של ארגון ב' ועוד.

דוגמאות לצרכים של הארגונים השותפים במהלך

כדי להבהיר את היתרונות שיופקו לארגונים השונים משיתוף הפעולה ביניהן, מוצגות מספר דוגמאות למידע שארגונים צריכים והוא אינו מצוי ברשותם אלא בארגון שכן. הטבלה המוצגת כוללת דוגמאות בלבד. בעת יישום שיתוף הפעולה יהיה צורך לערוך מיפוי מלא של הצרכים

ארגון	צרכים	מארגון
משטרת ישראל	הכנסות עבריין	רשות המסים
	מידע ממס רכישה על נכסי קרקעות ומבנים	רשות המסים
	מידע על העלמות בסכום קטן המעניין חקירה פלילית	רשות המסים
רשות איסור הלבנת הון	מעקב על קיומו של תיק במס הכנסה	מס הכנסה
	היקף פעילות מניעת מסירת מידע	מס הכנסה
	מספר עובדים	מס הכנסה
	זהות הספקים	מס הכנסה
	הצטברות מידעים (X ידיעות בשנה, מספר חשבונות בנקים)	משטרת ישראל
רשות ניירות ערך	מידע על הרשעה לרישוי מנהלי תיקים ויועצי השקעות	משטרת ישראל
	מידע על הרשעה לרישוי מנהלי תיקים ויועצי השקעות	רשות המסים
	מידע על שומת חברות ציבוריות וחברות הבת שלהן	מס הכנסה
	כתבי אישום / פסקי דין נגד בעלי שליטה / נושאי משרה בחברות ציבוריות	משטרת ישראל
	כתבי אישום / פסקי דין נגד בעלי שליטה / נושאי משרה בחברות ציבוריות	רשות המסים
	כתבי אישום / פסקי דין נגד בעלי שליטה / נושאי משרה בחברות ציבוריות	רשות ההגבלים
	בקשות מיזוג	רשות ההגבלים
	בקשות להסדרים כובלים	רשות ההגבלים

	רשימת מועסקים בחברות ציבוריות	רשות המסים
	רשימת מועסקים בחברות ציבוריות	ביטוח לאומי
	רשימת נותני שירותי מטבע שהורשעו / הושעו / נמחקו	פיקוח על שוק ההון
מס הכנסה	פעילות כלכלית (כסף, הלוואות, ריבית קצוצה, הון, זהב, דולרים, מט"ח)	משטרת ישראל
	פעילות כלכלית (כסף, הלוואות, ריבית קצוצה, הון, זהב, דולרים, מט"ח)	רשות ניירות ערך
	דוחות סיכום חקירה	משטרת ישראל
ביטוח לאומי	דוחות תעבורה של מקבלי הבטחת הכנסה/ מובטלים	משטרת ישראל
	מידע על עוזרות בית מתוך מאגר הנישומים	מס הכנסה
	מעמדו של המבוטח במערכת מס הכנסה	מס הכנסה
	מעמדו של המבוטח במערכת מע"מ	מע"מ
	כתובות של תובע כהכנה לחקירה	רשות המסים
	דמי פגיעה בעבודה = שינוי מחזור	מע"מ
	הבטחת הכנסה = דיווח מע"מ	
	חברות שנסגרות/הפסקת פעילות/ניתוק בפועל ממשכיות להוציא תלושים	מס הכנסה
	מידע אודות חקירות של מס הכנסה ומע"מ לגבי מבוטחי ביטוח לאומי	רשות המסים
רשות להגבלים עסקיים	מידע על העברות כספים חריגות של מעורבים בחקירה	רשות איסור הלבנת הון
	מידע מהמרשם הפלילי	משטרת ישראל
	מידע מודיעיני לגבי מעורבים בחקירה	משטרת ישראל
	מעמדו של המבוטח במערכת מע"מ	מע"מ

דוגמאות לתרומות של הארגונים השותפים במהלך

כדי להבהיר את היתרונות שיופקו לארגונים השונים משיתוף הפעולה ביניהן, מוצגות מספר דוגמאות למידע שארגונים מוכנים "לתרום" עבור הארגון השכן ואשר יכול להביא לשיפור בתפקודו. הטבלה המוצגת כוללת דוגמאות בלבד. בעת יישום שיתוף הפעולה יהיה צורך לערוך מיפוי מלא של המידע שארגונים מוכנים לתרום לתהליך.

ארגון	תרומה	לארגון
משטרת ישראל	עבריינים חייבי מס לכאורה	רשות המסים
רשות איסור הלבנת הון	האם יש מידע חקירתי/מודיעיני	משטרת ישראל
	הצטברות מידעים	משטרת ישראל
		רשות לניירות ערך
	מידע על חברות ציבוריות	רשות המסים
	מידע על חברות ציבוריות	
רשות ניירות ערך	פעילות חלפנים	מס הכנסה
	פעילות חלפנים	מע"מ
	הכנסות ממידע פנים	מס הכנסה
	בעלי עניין בחברות ציבוריות שאינם	
	מדווחים על הכנסות	רשות המסים
	בעלי עניין בחברות ציבוריות שאינם	
	מדווחים על הכנסות	ביטוח לאומי
	רשימת מנהלי תיקים /יועצי השקעות	רשות המסים
מס הכנסה	לטענת הממונים על התחום מסירת	
	מידע אסורה	
ביטוח לאומי	כתובות אזרח	מס הכנסה
	טלפונים	מס הכנסה
		מס הכנסה
	חשבונות בנקים לאכיפה	ומע"מ
	תביעות מבוטחים	מס הכנסה
	ממצאי חקירות של מבוטחים	רשות המסים

	ממצאי חקירות של מבוטחים	משטרת ישראל
רשות הגבלים		
עסקיים	מידע מודיעיני	משטרת ישראל
	מידע מודיעיני	רשות המסים
	נתונים כלכליים על חברות מתוך	
	בדיקת מיזוגים	רשות המסים

רשומת מידע מוצעת לקשר בין הגופים

רשומת המידע המוצעת לקשר בין הגופים השותפים בתהליך תכלול את כותרת המידע שתכיל שדות זיהוי כמו מספר זהות (במקרה של מידע על ישות מסוג אדם), שם, כתובת, וכו'. החלק המשתנה ברשומת המידע יכלול שדות רלוונטיים לכל סוג חומר וחומר. החלק המשתנה יכלול שדות מפורמטים של מידע ספציפי כמו תאריכים, שעות, תפקידים, אתרים וכו'. בנוסף יכיל חלק זה שדות טקסט לתיאור פעילות מילולית. כאשר מדובר על מסמכי מידע שכולם טקסט (לדוגמא מסמכים מסוג "ידיעות") יועבר מסמך המידע כרשומת טקסט עם כותרת של שדות קבועים. במקרים בהם המידע המבוקש מבוסס על מילות מפתח יכין כל גוף השותף לקשר את רשימת מילות המפתח המעניינות אתו (לדוגמא ברשות המסים, מילות מפתח המתארות את סוגי המס השונים, סוגי עבירות מס, מאתרים רלוונטיים, כלי תעבורה כמו כלי רכב, כלי טייס, כלי שייט וכו', בעלי מקצוע כמו דיפלומטים, מוהלים וכו'). אפיון מפורט של רשומת המידע יעשה במסגרת יישום הרעיון בגופים שיהיו פתוחים לכך.

דוגמא לרשומת מידע סכמטית:

מהות המידע	**שדות מידע**
כותרת הרשומה	מספר זהות, שם משפחה, שם פרטי, רחוב, מספר בית, יישוב, מיקוד
חלק משתנה בהתאם לסוג המידע	סוג המידע, תאריך האירוע, שעת האירוע, מקום, גורם מוסר, טקסט הידיעה, מילות מפתח

סיכום

בתחילת שנות השמונים עת נכנסו המחשבים האישיים הראשונים ובטרם היות רשתות המחשבים הארגוניות הקנה המארז של המחשב האישי בטחון רב למפעיליו אשר הזינו לתוכו מידע מסווג ולתחושתם המידע היה בטוח ולא זלג לגורמים חוץ ארגוניים. במשך שעות היום היו המחשבים האישיים תחת שמירה ובקרה ובלילות לאחר שעות העבודה הוכנסו המחשבים לכספות או שהחדרים בהם הם היו מאוחסנים ננעלו ככספת. לצד הביטחון הרב בשמירה ובשליטה על המידע גילו מהר מאוד הארגונים כי ללא שיתוף מידע ביניהם מידע יקר ערך נשאר ב"קופסה" המאובטחת והוא נחלתו הבלעדית של עובד אחד בארגון שיש לו גישה למחשב זה. החיסרון באי שיתוף המידע גבר על הצורך בתחושת בטחון והיה אחד המאיצים להתפתחות רשתות התקשורת הארגוניות. במהלך השנים נמצא כי היכולת להגן על מידע הנמצא ברשת הארגונית עולה לעתים על היכולת להגן על מחשב אישי ובמקרים קיצוניים ארגונים בעלי משאבים מוגבלים מסוגלים להגן על המידע שלהם הנמצא ברשת ארגונית פחות מארגוני ענק המתבססים על רשתות תקשורת חובקות עולם והתעבורה שבהן נעשית באמצעות רשת האינטרנט הפתוחה. הכול עניין של משאבים וצורך ארגוני.

גופי האכיפה והמודיעין בארץ משקיעים משאבים רבים באיסוף מידע וניתוחו בהתאם לצרכים הארגוניים שלהם. המחויבות הראשונית של כל ארגון היא למטרותיו מאידך כפי שיכולנו לראות במהלך העבודה הצרכים המשותפים לעתים עולים על הצורך הארגוני. כאשר מדובר על ארגוני אכיפה ומודיעין של המדינה הצורך הכללי אמור להיות המרכזי. כפי שלמדינה יש דגל ואליו כל העיניים נשואות כך גם בקרב ארגוני מודיעין, יש יעדים ארגוניים ויש יעדים לאומיים. רק שיתוף פעולה אמיתי וחזק במידע שנאסף יוביל להשגת היעדים הלאומיים, יאפשר שימוש מושכל במידע שכבר מצוי בארגונים השונים ויאפשר השגת יעדי הארגונים השונים כל אחד עפ"י יעדיו.

הקשיים הקיימים היום בשיתוף הפעולה הוצגו בעבודה ולצדם גם היכולות לפתור אותם. נדרשת חשיבה פתוחה ויצירתית ונכונות לצאת מהרגלים של שנים רבות. יש לבצע את התהליכים המומלצים הנדרשים בצורה הדרגתית תוך רכישת אמון הדדי והכרה בתועלות ובמקביל תיקון ליקויים שיתגלו במהלך התהליך. איתור כל ליקוי והדגשתו כדרך לשלילת שיתוף פעולה היא תכונה אנושית מוכרת ומובנת אך היא גורמת נזק כבד לארגונים. כשם שארגון לא סוגר מקורות מידע שלו בגלל תקלה באחד מהם כך אין לסגור שיתוף פעולה בין ארגונים בגלל תקלות. מכל תקלה ניתן ללמוד ולשפר את המנגנונים לעתיד.

להלן סיכום ההמלצות בראשי פרקים:

אמצעים לשיפור שיתוף הפעולה בדרך טכנולוגית:

1. שימוש במנגנון לשיתוף מודיעין בין ארגוני (שמב"א) שפורט בפרק 5 ברמות שונות ובשלבים:
   א. שימוש במנגנון התרעות אשר יתריע בפני ארגון א' על מידע הרלוונטי עבורו הקיים בארגון ב'. לא יועבר מידע בדרך טכנולוגית מעבר להתרעה עצמה.
   ב. איסוף מידע רלוונטי בארגונים השותפים, העברת המידע בין הארגונים תהיה תלויה באישור ידני של הגורם המוסר.
   ג. איסוף מידע רלוונטי בארגונים השותפים, העברת המידע תעשה אוטומטית בהתאם לסיווג החומר. מידע בסיווג שיוגדר יועבר אוטומטית, מידע בסיווג גבוה יותר יהיה מותנה באישור ידני של הגוף המוסר.

אמצעים לשיפור שיתוף הפעולה בדרך ארגונית:

1. לצד הגברת המודעות, ישיבות עבודה משותפות וכו' מומלץ לקיים צוותי עבודה משותפים שמקום עבודתם הקבוע הוא בסביבה אחת (בדומה למוקד המודיעין המשולב הקיים במטה הארצי של משטרת ישראל) שבה העברת המידע תעשה בצורה חופשית כמעט ללא מגבלות. מומלץ להרחיב את מסגרת שיתוף הפעולה בשונה מהמצב הקיים היום בו השת"פ נעשה למשימה מוגדרת בלבד ולהרחיבו לכלל המידע המודיעיני שעולה לדיון במסגרת עבודת הצוות.
2. כדרך אפשרית להתגברות על חסמים משפטיים כאלה ואחרים ולהגברת האמון ההדדי מומלץ לעשות שימוש בנציגים ארגוניים שמקום מושבם בארגונים שכנים כך שנציג המשטרה יועסק ברשות המסים ולהיפך וכך בשאר הגופים הרלוונטיים. העסקה מסוג זה תאפשר העברת מידע קלה יותר ותגביר את שיתוף הפעולה.

שינוי והתאמת חקיקה לצורך הלאומי:

אין ספק שהתאמת החקיקה לצורך שעולה מעבודה זו היה מיטיב את עבודת הרשויות. התאמת החקיקה בכל הקשור למסירת מידע ולהעברתה בין גופי שלטון הייתה מקלה מאוד על תפקוד הרשויות ומשפרת את פעולתן. לא בכדי שמרתי את ההמלצה הזו לסוף העבודה וכהמלצה אחרונה. המציאות מראה ששינויי חקיקה הם איטיים וממושכים ולעתים רבות אינם קורים. יש מצבים בהם חקיקה מסוימת נמנעת בגלל שיקול דעת של המחוקק לגוף העניין ועיקרה הימנעות ממתן לגיטימציה

למצב נתון. לצידם ישנם מצבים שבהם העדר חקיקה או הימנעות מתיקון חקיקה נובע ממערך כוחות רגעי פוליטי שאינו ענייני והוא אף אינו מגיע לכלל בחינה ובדיקה אלא נעצר במסגרת כוללת יותר של "תן וקח" פוליטי. לצד כל ההבנות לתהליכים הדמוקרטיים שעליהם מבוססת המדינה, אי אפשר להתעלם מכך שחלק מהחוקים הקיימים היום נוצרו בתהליכים נפרדים ולא בראיה כוללנית של צורכי גופי השלטון בשמירה על החוקים שהם ממונים עליהם ובאכיפתם. כל חוק עומד לעצמו והצורך בשינוי דווקא בנושא שבו עוסקת עבודה זו ואשר נוגע לחוקים רבים קשה יותר להשגה. הסתכלות המחוקק היא יותר כמענה לבעיה נקודתית של רשות זו או אחרת ופחות כמענה מערכתי לצורך של העברת מידע בין גופי שלטון. לכן, המתנה לפריצת דרך בדרך של חקיקה כוללת אינה ריאלית ועלולה לגרום לנזקים ואובדנים משמעותיים ביותר.

יחד עם זאת כדוגמא לשינוי חקיקה שכבר יצא לדרך ניתן להביא את הצעת התיקון (מס. 7) לחוק איסור הלבנת הון. במסגרת הצעת החוק, מוצע לתקן את סעיף 30, העוסק בהעברת מידע מהרשות. כך שבנוסף למשטרה, שב"כ או גוף מקביל בחו"ל, תוכל הרשות לעביר מידע לגופים נוספים [14].

לסיכום, ברור לי ולא אחזור בפירוט על הדברים שכבר כתבתי שחלק ממניעת העברת מידע נוגעת גם לאווירה הציבורית הקיימת היום בדבר זכויות הפרט והגנה עליו מפני רשויות שלטון שעלולות להתעמר בו. לדעתי, כמו במצבים רבים השאיפה לאיזון היא הפתרון. לכן המלצתי בנושא זה הוא יוזמה משותפת של כלל גופי אכיפת החוק במדינה לכלל הערכה מערכתית בדבר שיתוף המידע הנחוץ להן שיתורגם בסופו של דבר לשינוי חקיקה נקודתי בשורה ארוכה של חוקים הנוגעים בדבר.

אין לי ספק שהתועלות שיצמחו לגורמי המודיעין משיתוף פעולה כמוצע בעבודה זו יעלו עשרת מונים על הכשלים הכרוכים בהשארת המצב הקיים בו כל ארגון פועל עבור מטרותיו בלבד. גופי המודיעין היום סובלים ממחסור חריף של כוח אדם ובמיוחד ממחסור של כוח אדם מיומן. שיתוף הפעולה המוצע ימצה את כוח האדם בצורה טובה יותר ויאפשר ביצוע מספר רב יותר של מטלות ע"י רשויות המדינה בכוח האדם הקיים. שיתוף הפעולה המודיעיני יביא גם לשיתוף פעולה חקירתי, לאיתור

14 הגופים שמבוקש להוסיף: המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים; משטרה צבאית חוקרת; היחידה לחקירות פנים של חיל המשטרה הצבאית; עובד רשות ניירות ערך שיושב ראש רשות ניירת ערך הסמיכו בהתאם לסעיפים 56א, 56ב, 56ג לחוק ניירת ערך; פקיד מכס חוקר כמשמעותו בסעיף 27(ב); מי שהמנהל כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף הסמיכו, לפי סעיף 109א לחוק האמור, לענין עבירות לפי חוק זה שמקורן בעבירות לפי חוק מס ערך מוסף; המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים; אגף המודיעין במטה הכללי של צבא ההגנה לישראל; ממונה כהגדרתו בסעיף 11יג או 12; תובע. נוסח מלא של הצעת התיקון לחוק ראה: http://www.chamber.org.il/images/Files/5196/900.pdf

מקורות של רכוש ולשיתוף פעולה בתחום הגביה דבר שיאפשר לרשויות לאכוף את הגביה של חייבים עפ"י החוק ולהחזיר למדינה את הכנסותיה שנגזלו ממנה שלא כדין. למותר לציין שגבייה ראויה וצודקת מעבריינים תיטיב עם כלל האוכלוסייה ולטווח רחוק יכולה גם להקל על נטל המס של כלל אזרחי המדינה. שימוש מושכל במידע לטובת רשויות המדינה יאפשר להקצות משאבים למי שבאמת נזקק להם ולמי שראוי להם ומאפשר אכיפת חוק טובה יותר. העבריין או הנחשד ככזה לא יוכלו להסתתר ולהעלים מידע בין הרשויות. טובת הציבור מחייבת שיתוף פעולה שיניב תוצאות טובות יותר בטיפול במרבית האוכלוסייה הנקייה מכל אשמה ונאלצת לוותר על חלק מזכויותיה בגלל משאבים מוגבלים של המדינה.

גם מנקודת המבט האזרחית הדוגלת בשמירה על זכויות האזרח לדעתי רק רווח יצמח משיתוף פעולה שכזה. במקרים של עבריינות יתמודד העבריין עם רשות אחת על מכלול עבירות בשונה מהמצב הקיים היום בו האזרח החשוד בעבריינות נאלץ להתמודד עם גופי שלטון שונים ולעתים אפילו לעמוד למספר משפטים במקביל. יש לזכור שככל שמיצוי הדין עם עבריינים יגבר מרבית האוכלוסייה הנורמטיבית במדינה תהנה יותר במיצוי זכויותיה בגלל סדר עדיפות שלטוני הקיים בעת מחסור במשאבים.

לדעתי השגת יעדים לאומיים בתחום המודיעין והאכיפה מחייבת שיתוף פעולה. גופי השלטון בתחום המודיעין והאכיפה צריכים להתלכד ולשתף פעולה במטרות משותפות. כגופי מדינה לכולנו דגל אחד.

הצעות להמשך

היות והמודל המתואר טוב להעברת מידע בין גופים הוא יכול לשמש גם בצורתו הגנרית לכל העברת מידע בין גופים בעלי מכנה משותף שהעברות המידע ביניהם נעשית על בסיס שיטתי ולא כאירוע חד פעמי. מבחינה זו העברת מידע מודיעיני היא מקרה פרטי של העברת מידע בכלל בין גופים תוך שימוש ביתרונות שהמודל מספק. מנגנון העברת המידע המוצע מתמקד בצרכי המודיעין של ארגוני שלטון העוסקים בתחום הביטחון האישי, האכיפה ושמירת החוק. עם זאת, המודל הינו מספיק כוללני כך שניתן לעשות בו שימוש למטרות רחבות יותר. במדינה מספר גופי בטחון אשר המידע והמודיעין המופק מהם הם לחם חוקם, גופים אלה יכולים לעשות שימוש ברעיונות המוצעים. לצד גופים ביטחוניים קיימים גם גופים אזרחיים רבים שאינם בהכרח גופי שלטון וגם הם יכולים לעשות שימוש ברעיונות שהוצגו בעבודה ובמודל המתואר תוך שימוש ביתרונות שהוא מספק כמו:

1. העברה אוטומטית של מידע המבוסס על הגדרת צרכים מראש
2. העברת מידע תוך סינון ובקרה של המידע העובר
3. מניעת חוסרים של מידע שאמור להיות מועבר בין ארגונים בגלל "שכחה" אנושית
4. חוסר תלות אנושית בהעברתה מידע בין ארגונים.

אשמח לכל שימוש במודל המוצע לצרכים שיש בהם כדי לשרת את החברה.

נספחים

נספח 1 – רשימת בעלי התפקידים שהתייעצתי אתם בנוגע למחקר

נספח 2 – כתבה מהארץ 21 ביולי 2009

נספח 3 – תקרית המחבל הניגרי (7 בינואר 2010)

נספח 4 – סעיפים מחוק השב"כ, התשס"ב-2002

נספח 5 – סעיפים מחוק איסור הלבנת הון

נספח 6 – סעיפים מחוק הגנת הפרטיות

נספח 7 – סעיפים מחוק סדר הדין הפלילי, אמצעי זיהוי

נספח 8 – סעיפים מתקנות איסור הלבנת הון (עבירות נוספות), תשס"ו-2006

נספח 1 – רשימת בעלי התפקידים שהתייעצתי אתם בנוגע למחקר

זו הזדמנות טובה להודות לכל בעלי התפקידים ברשימה ולאחרים על שהקדישו לי מזמנם הן ללימוד הבעיות בתהליך, הן במסירת מידע על המצב הקיים בארגונים שבהם הם עובדים והן באיתור פתרונות ובחינתם, לכולם תודה.

תפקיד	ארגון
ראש יחידת בטחון שדה	משטרת ישראל
עוזרת ראש האגף לחקירות ולמודיעין	משטרת ישראל
רמ"ד אח"מ וטכנולוגיות בייעוץ המשפטי	משטרת ישראל
ע. ראש תחום איסוף	משטרת ישראל
רמ"ד תקיפה כלכלית	משטרת ישראל
מפקדת מוקד מודיעין משולב	משטרת ישראל
סגן ראש מנהל טכנולוגיות	משטרת ישראל
יו"ר הרשות	רשות איסור הלבנת הון
ראש תחום הערכה	רשות איסור הלבנת הון
היועצת המשפטית	רשות איסור הלבנת הון
ראש תחום מידע	רשות ניירות ערך
מנהל יחידת המודיעין	רשות ניירות ערך
סמנכ"ל חקירות ומודיעין	רשות המסים
ראש תחום מודיעין מס הכנסה	רשות המסים
מנהל מוקד מודיעין משולב במ"י	רשות המסים
מנהל תחום חקירות מע"מ	רשות המסים
מפקח ארצי היחידה למיסוי בינלאומי	רשות המסים
אחראי אבטחת מידע	המוסד לביטוח לאומי
מנהל תחום מודיעין ומבצעים	המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחלקת החקירות	רשות הגבלים עסקיים
פרופ' מן המניין בית הספר להנדסה ומדעי המחשב	האוניברסיטה העברית בירושלים
פרופ' מן המניין הפקולטה למדעי המחשב	מכון וויצמן למדע

נספח 2 – כתבה מהארץ 21 ביולי 2009

עודכן ב- 21/07/2009 08:40

מחלוקת בין המוסד ואמ"ן על תחומי האחריות
בעבר ניסו זרועות המודיעין להגדיר את "כללי המשחק" וחלוקת הסמכויות, אבל בלא מעט תחומים הן ממשיכות לפעול במקביל באותה זירה

מאת עמוס הראל ואנשיל פפר

מחלוקת קבועה המתקיימת בין זרועות המודיעין השונות מוסיפה למתיחות השוררת בצמרת הביטחונית, בעיקר בין ראש המוסד מאיר דגן לראש אגף המודיעין במטכ"ל, האלוף עמוס ידלין. המחלוקת נוגעת בעיקרה לשרטוט "גבולות הגזרה" בין הארגונים וקביעת חלוקת הסמכויות והאחריות ביניהם.

התחרות הבין-ארגונית בקהילת המודיעין, שחלקה נובע מוויכוחים עקרוניים וחלקה קשור ביריבות "מסורתית" בין זרועות המודיעין ובין ממלאי התפקידים הבכירים בהן, קיימת לאורך שנים. המתיחות גוברת לעתים, במידה רבה לפי אופי הדמויות המעורבות במחלוקת.

עסק הביש - רק היסטוריה רחוקה? / אמיר אורן

בעבר נעשו כמה ניסיונות להגדיר את "כללי המשחק" ולמנוע כפל סמכויות ומאבקי יוקרה בין הארגונים השונים. כבר בשנות החמישים חולקה האחריות בין זרועות המודיעין על-פי עיקרון גיאוגרפי: כל הפעילות בחו"ל (שאינה נעשית דרך הגבולות) רוכזה במוסד, הפעילות בתחום ישראל בידי השב"כ, והפעילות בגבולות ומהם לתוך מדינות אויב רוכזה בידי אמ"ן.

אבל עם השנים צצו לא מעט תחומים שבהם הפעילו הזרועות השונות פעילות מודיעינית מקבילה באותה זירה. בשנות התשעים נעשו הסכמים שכללו הגדרה מפורטת יותר של הסמכויות וכונו ה"מגנה כרטה" המודיעינית. ב-1999, בתקופת ראש הממשלה אהוד ברק, מונתה ועדה לבחינת חלוקת האחריות בין שירותי המודיעין; ועדה נוספת באותו עניין מונתה בידי יורשו של ברק, אריאל שרון, ב-2004; בהמשך מינה שרון את דן מרידור כבורר מטעמו בארבע מחלוקות על אחריות שנותרו פתוחות - שתיים בין המוסד לאמ"ן ושתיים בין המוסד לשב"כ. מרידור, המשמש היום שר לענייני מודיעין בממשלת נתניהו, הצליח לפתור חלק מהוויכוחים.

במחקר שפירסם צוות בראשות ראש אמ"ן לשעבר, האלוף אהרן זאבי-פרקש, לפני כמה חודשים, נכתב כי "למרות אישור מסקנות הוועדה (מ-2004) והנחיית ראש הממשלה, לא חל שיפור מהותי בשיתוף הפעולה בין ארגוני המודיעין". הצוות, שפעל במסגרת המכון למחקרי ביטחון לאומי באוניברסיטת תל-אביב, כתב כי

"בהעדר ראש לקהילת המודיעין ונוכח שיתוף הפעולה המוגבל בין ראשיה, לא חל שינוי בתפקודה של הקהילה כמערכת".

חרף הדו"חות ממשיכים ארגוני המודיעין לקיים פעילות מקבילה בתחומים אחדים, עובדה המהווה מקור בלתי פוסק לעימותים ומתיחויות. הוויכוח מתנהל על רקע מתיחות ממושכת ביחסי דגן וידלין. עם זאת, גורמים בכירים בצה"ל אמרו ל"הארץ" כי חרף המחלוקת, התיאום בין שני הגופים בדרגים המקצועיים מתנהל בצורה טובה ומספר המבצעים המשותפים דווקא עלה בצורה ניכרת.

מקור הכתבה: http://www.haaretz.com/hasite/spages/1101786.html

נספח 3 – תקרית המחבל הניגרי (7.1.2010)

אובמה בעקבות ניסיון הפיגוע: היה כשל מערכתי רשתות טלוויזיה בארה"ב דיווחו כי אביו של המחבל פנה לפני כמה שבועות לאיש CIA ועידכן אותו לגבי ההקצנה בעמדותיו. הדו"ח לא טופל - וסוכנות הביון לא קישרה את המידע ל"ניגרי" שכבר היה על הכוונת. נשיא ארה"ב קרא לגורמי הממשל לפעול מהר לתיקון הבעיות: "זה לא מקובל עליי"

יצחק בן-חורין, וושינגטון

כאשר נשיא ארה"ב, ברק אובמה, דיבר אמש (יום ג') על "כשל מערכתי" שהביא לכמעט-פיגוע באוויר - הוא חשף מעט ממה שמצטייר כמחדל חמור ביותר באבטחת התעופה. במסיבת עיתונאים ממקום חופשתו בהוואי האיץ אובמה בממשל לפעול במהירות האפשרית לתיקון הבעיות שהתגלו במערכת ביטחון הפנים.

הלילה דווח כי אביו של המחבל מטיסת נורת'ווסט ביום חמישי האחרון עידכן איש CIA בדאגותיו מפני העמדות הקיצוניות של בנו. בנוסף, הוא קיים כמה שיחות טלפן עם גורמים רשמיים - אך המידע שמסר לא הביא לסיכול הפיגוע. הדו"ח שחובר בעקבות המידע הועבר למטה סוכנות הביון, אך "שכב" שם במשך חמישה שבועות ולא הופץ הלאה. עוד דווח כי מידע אחר בסוכנות שם על הכוונת אדם שכונה "הניגרי", אך לא נעשה קישור בינו ובין דאגותיו של האב.

אובמה הביע אכזבה מאופן הטיפול בהתראה, וציין כי הדו"ח הראשוני על התנהלות שירותי הביטחון האמריקניים יתפרסם מחרתיים. הוא הדגיש בדבריו גורם נוסף שהוביל לניסיון הפיגוע - "הכשל האנושי". לדבריו, השילוב של הכשל האנושי והכשל המערכתי היו עלולים לעלות בחייהם של כמעט 300 בני אדם, שעשו את דרכם בחג המולד מאמסטרדם לדטרויט. "אילו המידע היה מועבר - החשוד לא היה מצליח לעלות לטיסה. לקהילת המודיעין היה מידע מספיק", הבהיר.

גם אם נהיה מושלמים, אין ביטחון ב-100%

אתמול הבטיח אובמה כי ארה"ב תרדוף את מתכנני ניסיון הפיגוע וכי "לא ישקוט עד שימצא את האחראים". אובמה התייחס גם למאמצי הממשל לאתר את הפרצות שנתגלו באבטחה האווירית, אך הפעם הוא היה תקיף הרבה יותר. "היה כשל בשיטה וזה לא מקובל עלי. השיטה אינה מעודכנת מספיק", אמר.

אובמה הוסיף כי מחויבותו כנשיא להגן על הציבור האמריקני, והוא יעשה ככל יכולתו לספק את המשאבים הנדרשים לעושים במלאכה, אבל ידרוש אחריות מכל הדרגים. בהתייחס לבידוק בנמלי התעופה וסריקת הציוד שעולה למטוסים, הבטיח

אובמה מערכת אמינה יותר, אך הדגיש כי גם פעילות מושלמת של מערך האבטחה בנמלי התעופה - לא תבטיח מאה אחוז תוצאות.

בתוך כך, נמשכת הביקורת מצד הרפובליקנים ומצד פרשנים על התגובה האיטית של אובמה וממשלו לניסיון הפיגוע. מי שסופגת את עיקר הלהבות היא השרה לביטחון פנים, ג'נט נפוליטנו, שהצהירה לאחר המקרה כי המערכת תיפקדה בצורה משביעת רצון. כ-24 שעות לאחר מכן השמיעה נפוליטנו הצהרה הפוכה.

האב נפגש עם ה-CIA, ה"ניגרי" הסתובב חופשי

רשת CNN דיווחה הלילה מפי "מקור מהימן" כי אביו של המחבל עבד אל-מוטלב, הביע את דאגתו מפני ההקצנה בעמדותיו של בנו לפחות בפגישה אחת ובכמה שיחות טלפון שקיים עם גורמים רשמיים בשגרירות ארה"ב בניגריה, כשבין השאר הוא נפגש עם איש סוכנות הביון האמריקנית (CIA). בעקבות הפגישה עם האב גובש דו"ח, והמידע על המחבל הפוטנציאלי הועבר למפקדת ה-CIA בלנגלי, וירג'יניה, אולם שכב שם במשך חמישה שבועות ולא הופץ הלאה.

לפי דיווח נוסף, ברשת CBS, ה-CIA ליקט מידע על הטרוריסט כבר בחודש אוגוסט, והדביק לו את הכינוי "הניגרי". בדיווח נמסר כי הוא נחשב בסוכנות לאדם שראוי לעקוב אחר תנועותיו,

אחרי שנפגש עם גורמי טרור בתימן. עם זאת, אנשי הסוכנות לא הצליחו לחבר את פרטי המידע שהגיעו אליהם לגביו לכדי תמונה מלאה, ולא קישרו בין "הניגרי" לבין אביו, כלכלן ניגרי בכיר, שהגיע ב-19 בנובמבר לשגרירות ארה"ב בלאגוס כדי להזהיר ממעשיו האפשריים של בנו.

דובר ה-CIA אישר הלילה בהודעה שפרסם כי הסוכנות למדה על הסכנה הטמונה באל-מוטלב בחודש נובמבר, כשאביו בא לשגרירות בניגריה וביקש עזרה באיתורו. "דאגנו להבטיח שהוא יוכנס לרשימת הטרוריסטים, כולל אזכור האפשרות לקשר עם קיצונים בתימן", הסביר הדובר, "והעברנו ביוגרפיה שלו למרכז הלאומי למלחמה בטרור. הסוכנות הזו, כמו סוכנויות אחרות בממשלה, בוחנת את כל הנתונים - לא רק אלה שאנחנו אספנו - כדי ללמוד אם ניתן היה לעשות יותר כדי לעצור את אל-מוטלב".

נספח 4 – סעיפים מחוק השב"כ, התשס"ב-2002

ייעוד השירות ותפקידיו

7.(א) השירות מופקד על שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, מפני איומי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה, וכן יפעל השירות לשמירה ולקידום של אינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה, והכל כפי שתקבע הממשלה ובכפוף לכל דין.

(ב) לענין סעיף קטן (א), ימלא השירות תפקידים אלה:

(1) סיכול ומניעה של פעילות בלתי חוקית שמטרתה לפגוע בביטחון המדינה, בסדרי המשטר הדמוקרטי או במוסדותיו;

(2) אבטחת אנשים, מידע ומקומות, שקבעה הממשלה;

(3) קביעת הוראות בדבר סיווג ביטחוני לתפקידים ולמשרות בשירות הציבורי ובגופים אחרים, כפי שקבעה הממשלה, למעט לנבחרי ציבור ולשופטים, וכן קביעה של התאמה ביטחונית של אדם לתפקיד או למשרה שסווגו בסיווג ביטחוני, לרבות על ידי שימוש בבדיקות פוליגרף, והכל כפי שייקבע בכללים; בפסקה זו, "שופטים" - מי שבידם סמכות שפיטה לפי חוק-יסוד: השפיטה[3], למעט מועמדים לשפיטה ולמעט שופט צבאי לפי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955[4];

(4) קביעת נוהלי אבטחה לגופים שקבעה הממשלה;

(5) קיום מחקר מודיעין ומתן ייעוץ והערכת מצב לממשלה ולגופים אחרים שקבעה הממשלה;

(6) פעילות בתחום אחר שקבעה הממשלה, באישור ועדת הכנסת לעניני השירות, שנועדה לשמור ולקדם אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה;

(7) איסוף וקבלת מידע לשמירה ולקידום הענינים המפורטים בסעיף זה.

[3] ס"ח התשמ"ד, עמ' 78.

[4] ס"ח התשט"ו, עמ' 171.

סמכויות כלליות של השירות

8.(א) לצורך מילוי תפקידיו מוסמך השירות, באמצעות עובדיו -

(1) לקבל ולאסוף מידע;

(2) להעביר מידע לגופים אחרים בהתאם לכללים שייקבעו ובכפוף להוראות כל דין;

(3) לחקור חשודים וחשדות בקשר לביצוע עבירות או לערוך חקירות לשם מניעת עבירות בתחומים המפורטים בסעיף 7(ב)(1), וכן בתחומים שקבעה הממשלה לפי סעיף 7(ב)(6);

(4) להסתייע באדם שאינו עובד השירות לשם ביצוע משימות, בהתאם לכללים שייקבעו.

(ב) לשם מילוי תפקידי השירות לפי סעיף 7(ב)(1), (2) או (6), יהיו לבעלי תפקידים מבין עובדי השירות סמכויות שוטר לפי החיקוקים שבתוספת, הכל כפי שנקבע בתקנות או בכללים, בהתייעצות עם השר הממונה על כל חיקוק.

(ג) עובד השירות שהוסמך לכך על ידי ראש השירות, רשאי, לשם מילוי תפקידי השירות לפי סעיף 7(ב)(2), להיכנס לחצרים שאינם מבנה פרטי סגור לשם ביצוע בדיקות וקיום פעולות של אבטחה ומניעה, ובלבד שכניסה לחצרים כאמור לפרק זמן העולה על 12 שעות טעונה הסכמת המחזיק; לא ניתנה הסכמה כאמור, לא תתבצע כניסה לחצרים אלא באישור בית המשפט ובתנאים שקבע.

נספח 5 – סעיפים מחוק איסור הלבנת הון

30. העברת מידע מהמאגר [תיקון התשס"ב (מס' 3)]

(א) על אף הוראות פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, לא תעביר הרשות המוסמכת מידע ממאגר המידע אלא לפי הוראות חוק זה ולרשויות כמפורט בו.

(ב) (1) לצורך ביצוע חוק זה רשאית הרשות המוסמכת להעביר למשטרת ישראל מידע מתוך מאגר המידע; העברת המידע תהיה על פי בקשה מנומקת, בהתאם לכללים שיקבע שר המשפטים בהסכמת השר לביטחון הפנים; בכללים ייקבעו, בין השאר, בעלי התפקידים במשטרת ישראל שיהיו רשאים לבקש ולקבל את המידע.

(2) משטרת ישראל רשאית לכלול בבקשה ובנימוקיה מידע המצוי בידיה, לרבות מידע מן המרשם הפלילי, והרשות המוסמכת תהיה רשאית לעיין בו.

(ג) לצורך מניעה וחקירה של פעילות של ארגוני טרור או של פגיעה בביטחון המדינה, רשאית הרשות המוסמכת להעביר לשירות הביטחון הכללי מידע ממאגר המידע; העברת המידע תהיה על פי בקשה מנומקת, בהתאם לכללים שיקבע שר המשפטים בהסכמת ראש הממשלה; בכללים ייקבעו, בין השאר, בעלי התפקידים בשירות הביטחון הכללי שיהיו רשאים לבקש ולקבל את המידע; הוראות סעיף קטן (ב)(2) יחולו לענין בקשות לפי סעיף קטן זה, בשינויים המחויבים.

(ד) (1) החליטה הרשות המוסמכת שאין להעביר מידע כמבוקש, רשאי מבקש המידע לערור על החלטת הרשות בפני היועץ המשפטי לממשלה.

(2) היועץ המשפטי לממשלה רשאי לקבל את הערר, לדחותו או להתנות את העברת המידע בתנאים שיקבע.

(3) לצורך גיבוש החלטתו בערר, רשאי היועץ המשפטי לממשלה לעיין במידע שבמאגר המידע.

(ה) לצורך מניעת עבירות לפי חוק זה, ההגנה על ביטחון המדינה או המלחמה בארגוני טרור, רשאית הרשות המוסמכת, מיוזמתה, להעביר מידע ממאגר המידע למי שמוסמך לקבל מידע לפי חוק זה.

(ו) לצורך ביצוע חוק זה רשאית הרשות המוסמכת להעביר מידע ממאגר המידע שבהנהלתה לרשות מסוגה במדינה אחרת, ולבקש מידע מרשות כאמור, ובלבד שהמידע מתייחס לרכוש שמקורו בעבירה כאמור בסעיף 2; הוראות חוק עזרה משפטית בין מדינות, התשנ"ח-1998, יחולו לענין זה.

(ז) מידע שהועבר למשטרת ישראל או לשירות הביטחון הכללי לפי חוק זה, לא ייעשה בו שימוש אלא לשם ביצועו של חוק זה, לשם הגנה על ביטחון המדינה או

לשם המלחמה בארגוני טרור; ואולם רשאים אלה, במסגרת תפקידיהם, לעשות בו שימוש לשם חקירת עבירות נוספות שלא לפי חוק זה ומניעתן, לשם גילוי עבריינים והעמדתם לדין, ולשם מניעה וחקירה של פעילות של ארגוני טרור או של פגיעה בביטחון המדינה, הכל בהתאם לכללים שייקבעו.

(ח) על אף האמור בכל דין, אין להעביר מידע שהתקבל לפי סעיף זה לרשות אחרת אלא לשם ביצועו של חוק זה או למטרות המפורטות בסעיף קטן (ז).

(ט) שר המשפטים יקבע את העבירות הנוספות שניתן להשתמש במידע האמור לשם חקירתן או מניעתן כאמור בסעיף קטן (ז).

31. קבלת מידע

(א) הרשות המוסמכת רשאית לדרוש מרשות מס מידע הדרוש לה לצורך אכיפתו של חוק זה; שר האוצר, במסגרת סמכותו לפי הוראות הסודיות שבדיני המס, יבחן את הבקשה בהקדם האפשרי בנסיבות הענין, ומידע שהחליט למסרו יימסר לרשות בלא דיחוי.

(ב) שר המשפטים ושר האוצר רשאים לקבוע בכללים הליכים לטיפול מזורז בבקשות לפי סעיף קטן (א).

(ג) ראש הרשות המוסמכת רשאי לדרוש מהגופים שמוטלים עליהם חובות לפי פרק ג', מידע הדרוש לרשות כדי להשלים דיווח שהתקבל במאגר המידע, או הקשור לדיווח כאמור והמתייחס לאדם שלגביו התקבל הדיווח.

(ד) בסעיף זה, "רשות מס" - כמשמעותה בחוק לתיקון דיני מסים (חילופי ידיעות בין רשויות המס), התשכ"ז-1967.

31א. סודיות [תיקון התשס"ב (מס' 3)

(א) אדם שהגיע אליו מידע לפי פרקים ג', ד', או ד'2, תוך כדי מילוי תפקידו או במהלך עבודתו, ישמרנו בסוד, לא יגלה אותו לאחר ולא יעשה בו כל שימוש, אלא לפי הוראות חוק זה או לפי צו בית משפט; העובר על הוראות סעיף קטן זה, דינו - מאסר שלוש שנים או קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין.

הגורם ברשלנות לגילוי מידע לאחר, בניגוד להוראות סעיף קטן (א), תוך הפרת הוראה מהוראות שנקבעו לאבטחת מידע לפי חוק זה, או תוך הפרת כלל או נוהל שקבע ראש הרשות המוסמכת לפי הוראות כאמור, דינו - מאסר שנה או קנס כאמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין.

נספח 6 – סעיפים מחוק הגנת הפרטיות

חוק הגנת הפרטיות קובע כי בסעיף 19 פטור ממילוי סעיפי החוק ביניהם רשות בטחון. הסעיף מגדיר רשות בטחון כאחד מהגופים הבאים: משטרת ישראל, אמ"ן והמשטרה הצבאית בצה"ל, השב"כ והמוסד לתפקידים מיוחדים.

חוק הגנת הפרטיות התשמ"א – 1981*

פרק א': פגיעה בפרטיות

1. איסור הפגיעה בפרטיות
לא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו.

2. פגיעה בפרטיות מהי
פגיעה בפרטיות היא אחת מאלה:
(1) בילוש או התחקות אחרי אדם, העלולים להטרידו, או הטרדה אחרת;
(2) האזנה האסורה על פי חוק;
(3) צילום אדם כשהוא ברשות היחיד;
(4) פרסום תצלומו של אדם ברבים בנסיבות שבהן עלול הפרסום להשפילו או לבזותו;
(5) העתקת תוכן של מכתב או כתב אחר שלא נועד לפרסום, או שימוש בתכנו, רשות מאת הנמען או הכותב, והכל אם אין הכתב בעל ערך היסטורי ולא עברו חמש עשרה שנים ממועד כתיבתו;
(6) שימוש בשם אדם, בכינויו, בתמונתו או בקולו, לשם ריווח;
(7) הפרה של חובת סודיות שנקבעה בדין לגבי ענייניו הפרטיים של אדם;
(8) הפרה של חובת סודיות לגבי ענייניו הפרטיים של אדם, שנקבעה בהסכם מפורט או משתמע;
(9) שימוש בידיעה של ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה;
(10) פרסומו או מסירתו של דבר שהושג בדרך פגיעה בפרטיות לפי פסקאות (1) עד (7) או (9);
(11) פרסומו של ענין הנוגע לצנעת חייו האישיים של אדם, או למצב בריאותו, או להתנהגותו ברשות יחיד.

פרק ג': הגנות

3. מה הן הגנות
במשפט פלילי או אזרחי בשל פגיעה בפרטיות תהא זו הגנה טובה אם נתקיימה אחת מאלה: (1) הפגיעה נעשתה בדרך של פרסום שהוא מוגן לפי סעיף 13 לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965; (2) הנתבע או הנאשם עשה את הפגיעה בתום לב באחת הנסיבות האלה:

(1) הוא לא ידע ולא היה עליו לדעת על אפשרות הפגיעה בפרטיות;
(2) הפגיעה נעשתה בנסיבות שבהן היתה מוטלת על הפוגע חובה חוקית, מוסרית, חברתית או מקצועית לעשותה;
(3) הפגיעה נעשתה לשם הגנה על ענין אישי כשר של הפוגע;
(4) הפגיעה נעשתה תוך ביצוע עיסוקו של הפוגע כדין ובמהלך עבודתו הרגיל, ובלבד שלא נעשתה דרך פרסום ברבים;
(5) הפגיעה הייתה בדרך של צילום, או בדרך של פרסום תצלום, שנעשתה ברשות הרבים ודמות הנפגע מופיעה בו באקראי;
(6) הפגיעה נעשתה בדרך של פרסום שהוא מוגן לפי פסקאות (4) עד (11) לסעיף 15 לחוק איסור לשון הרבע, התשכ"ה – 1965;
(7) בפגיעה היה ענין ציבורי המצדיק אותה בנסיבות הענין, ובלבד שאם היתה הפגיעה בדרך של פרסום – הפרסום לא היה כוזב.

4. פטור (תיקון: תשמ"ה)
(1) לא ישא אדם באחריות לפי חוק זה על מעשה שהוסמך לעשותו על פי דין.
(2) רשות בטחון, או מי שנמנה עם עובדיה או פועל מטעמה, לא ישאו באחריות לפי חוק זה על פגיעה שנעשתה באופן סביר במסגרת תפקידם ולשם מילויו. (ג) "רשות בטחון", לענין סעיף זה - כל אחד מאלה:
(1) משטרת ישראל;
(2) אגף המודיעין במטה הכללי והמשטרה הצבאית שם צבא-הגנה לישראל;
(3) שירות בטחון כללי.
(4) המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים.

פרק ד': מסירת מידע או ידיעות מאת גופים ציבוריים (תיקון: תשמ"ה)

5. הגדרות (תיקון: תשמ"ה, תשנ"ה)

בפרק זה –

"גוף ציבורי"-

(1) משרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים, רשות מקומית וגוף אחר הממלא תפקידים ציבוריים על פי דין;

(2) גוף ששר המשפטים קבע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, ובלבד שבצו ייקבעו סוגי המידע והידיעות שהגוף יהיה רשאי למסור ולקבל;

(3) שר המשפטים רשאי לקבוע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, כי לשם קיום התחייבויותיה של ישראל בהסכם מוסמך גוף ציבורי למסור לרשות הפלסטינית, בכפוף להוראות פרק זה ובשינויים המחויבים, סוגי מידע וידיעות לגבי תושב שטחי עזה וירי‍חו, זאת על אף האמור בכל חוק אחר.

"מאגר מידע", "מידע", "הרשם", ו"שימוש" – כמשמעותם בפרק ב'

23א. תחולה על ידיעות (תיקון: תשמ"ה)

הוראות פרק זה יחולו על ידיעות על ענייניו הפרטיים של אדם, אף שאינן בגדר מידע, כשם שהן חלות על מידע.

23ב. איסור על מסירת מידע (תיקון: תשמ"ה)

(1) מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, זולת אם המידע פורסם לרבים על פי סמכות כדין, או שהאדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסמכתו למסירה.

(2) אין בהוראות סעיף זה כדי למנוע מרשות בטחון כמשמעותה בסעיף 91 לקבל או למסור מידע לשם מילוי תפקידה, ובלבד שהמסירה או הקבלה לא נאסרה בחיקוק.

23ג. סייג לאיסור (תיקון: תשמ"ה)

מסירת המידע מותרת, על אף האמור בסעיף 23ב, אם לא נאסרה בחיקוק או בעקרונות של אתיקה מקצועית –

(1) בין גופים ציבוריים, אם נתקיים אחד מאלה:

(1) מסירת המידע היא במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע

והיא דרושה למטרת ביצוע חיקוק או למטרה במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו;

(2) מסירת המידע היא לגוף ציבורי הרשאי לדרוש אותו מידע על פי דין מכל מקור אחר;

(2) מגוף ציבורי למשרד ממשלתי או למוסד מדינה אחר, או בין משרדים או מוסדות כאמור, אם מסירת המידע דרושה למטרת ביצוע כל חיקוק או למטרה במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו; אולם לא יימסר מידע כאמור שניתן בתנאי שלא יימסר לאחר.

נספח 7 – סעיפים מחוק סדר הדין הפלילי, אמצעי זיהוי קובע סעיף 11 לחוק:

11ד. (א) אמצעי זיהוי שניטל מאדם לפי הוראות סעיף 11ב, ישמש רק לשם הפקת נתוני זיהוי.

(ב) נתוני הזיהוי שהופקו כאמור בסעיף קטן (א), ישמשו למטרות אלה בלבד:

(1) הכללתם במאגר;

(2) השוואתם לנתוני הזיהוי שבמאגר כאמור בסעיף 11יד;

אמצעי זיהוי כוללים טביעת אצבעות ותצלום.

לפירוט הוראות החוק בעניין מאגר נתוני זיהוי ראה נספח 1.

נספח 1 – מאגר נתוני זיהוי, חוק סדר הדין הפלילי.

פרק ד': מאגר נתוני זיהוי

סימן א': ניהול מאגר נתוני זיהוי

11יג. (א) משטרת ישראל רשאית לנהל מאגר של נתוני זיהוי; המאגר יהיה חסוי ולא יימסר ממנו מידע אלא לפי הוראות חוק זה.

(ב) משטרת ישראל רשאית לכלול במאגר, נתוני זיהוי שהופקו מאמצעי זיהוי או מדגימה ביולוגית שאינה אמצעי זיהוי שמתקיים בהם אחד מאלה:

(1) הם ניטלו מחשוד, מנאשם או ממי שהורשע בעבירה לפי הוראות סימן ב' לפרק ג', או לפי הוראות סעיף 245א1 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (בחוק זה – חוק השיפוט הצבאי);

(2) הם ניטלו מאדם לפי הוראות פרק ב', סימן ג' לפרק ג', או פרק ו', או מכוח חוק השיפוט הצבאי, ובלבד שבעת הכללת נתוני הזיהוי במאגר מתקיים אחד מאלה:

(א) לענין נתוני זיהוי המזהים את האדם שממנו ניטלו אמצעי הזיהוי או הדגימה הביולוגית שאינה אמצעי זיהוי – מתקיימים לגבי אותו אדם התנאים לנטילת אמצעי זיהוי לפי הוראות סעיף 11ב(א) עד (ג);

(ב) לענין נתוני זיהוי המזהים אדם שלא ממנו ניטלו אמצעי

הזיהוי או הדגימה הביולוגית שאינה אמצעי זיהוי – זהות האדם אינה ידועה, או שזהותו ידועה ולא נשללה אפשרות לקשר בינו לבין ביצוע העבירה הנחקרת;

(3) הם ניטלו ממקום, מחפץ או מגופה שקשורים לעבירה הנחקרת, ובלבד שבעת הכללת נתוני הזיהוי במאגר, זהות האדם שאותו הם מזהים אינה ידועה, או שזהותו ידועה ולא נשללה אפשרות לקשר בינו לבין ביצוע העבירה הנחקרת.

(ג) נוסף על נתוני הזיהוי המנויים בסעיף קטן (ב), רשאית משטרת ישראל לכלול במאגר, נתוני זיהוי שהופקו מאמצעי זיהוי שניטל בהסכמה משוטר, בעת גיוסו למשטרה או במהלך שירותו, וזאת לצורך זיהויו כשוטר.

11יד. (א) משטרת ישראל רשאית לערוך השוואה בין נתוני הזיהוי שהופקו מאמצעי זיהוי או מדגימה ביולוגית שאינה אמצעי זיהוי, שניטלו לפי הוראת חוק זה או לפי חוק השיפוט הצבאי, לבין נתוני הזיהוי שבמאגר, והכל למטרות האמורות בסעיף 11טז(א); ובלבד שהשוואה כאמור של נתוני זיהוי שלא מתקיימים לגביהם התנאים להכללה במאגר לפי הוראות סעיף 11יג תהיה השוואה חד-פעמית.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א) לא תיערך השוואה כאמור באותו סעיף קטן, בין נתוני זיהוי שהופקו מאמצעי זיהוי או מדגימה ביולוגית שאינה אמצעי זיהוי, שניטלו מאדם והמזהים אדם אחר, או שניטלו ממקום, מחפץ או מגופה בקשר לעבירה הנחקרת, לבין נתוני זיהוי שבמאגר, אם זהותו של האדם שאותו נתוני הזיהוי מזהים – ידועה, ונשללה אפשרות לקשר בינו לבין ביצוע עבירה.

11טו. המאגר ינוהל במשטרת ישראל בידי שוטרים מהמחלקה לזיהוי פלילי, שהמפקח הכללי הסמיכם לכך.

סימן ב': שימוש במאגר נתוני הזיהוי

11טז. (א) משטרת ישראל רשאית לעשות שימוש במידע שבמאגר למטרות אלה בלבד:

(1) לצורך חקירת עבירה, לרבות חקירה לצורכי חילוט רכוש, ולצורך הליך פלילי;

(2) לצורך מניעת ביצוע עבירות או סיכולן;

(3) לצורך אימות או בירור זהותם של אדם או של גופה, שזהותם

אינה ידועה או מוטלת בספק, ולצורך איתור נעדרים או שבויים;

(4) לענין סעיף 11יח – לרבות לצורך איתור אדם;

(5) לצורך מחקר בקשר למטרות האמורות בפסקאות (1) עד (4), שאושר בידי הוועדה המאשרת, ובלבד שהמידע מן המאגר המועבר לצורך המחקר אינו כולל פרטים מזהים.

(ב) משטרת ישראל רשאית למסור נתונים מן המאגר לגוף ציבורי, לפי דרישתו, לשימושו למטרות המנויות בסעיף קטן (א) בלבד ובמסגרת מילוי תפקידו.

(ג) משטרת ישראל רשאית למסור מידע מן המאגר, כהגדרתו בחוק זה, לפי הוראות סעיף 32 בחוק עזרה משפטית בין מדינות, התשנ"ח-1998 (להלן – חוק עזרה משפטית), לידי מדינה אחרת כמשמעותה בחוק האמור, והוראות החוק האמור יחולו לענין זה.

11יז. (א) שוטר רשאי להציג לפני אדם תצלום הכלול במאגר, למטרות האמורות בסעיף 11טז(א), בהתקיים אחד מאלה:

(1) התצלום הוא של אדם שיש לגביו חשד כי הוא קשור לעבירה שלצורך חקירתה, מניעתה או סיכולה נדרשת הצגת התצלום;

(2) התצלום הוא של אדם או של גופה, שלשם זיהויים או איתורם נדרשת הצגת התצלום;

(3) הצגת התצלום נדרשת לשם בירור קשר אפשרי בין האדם המופיע בתצלום לבין עבירה נחקרת או עבירה שאותה מבקשים למנוע או לסכל, אף שאין לגבי האדם המופיע בתצלום חשד כאמור בפסקה (1), ובלבד שמתקיימים התנאים הנדרשים להצגת התצלום, שנקבעו לפי הוראות סעיף קטן (ב);

(4) הצגת התצלום נדרשת לשם מסדר זיהוי תמונות, ובלבד שמתקיימים התנאים הנדרשים להצגת התצלום, שנקבעו לפי הוראות סעיף קטן (ב).

(ב) בפקודות משטרת ישראל, יקבע המפקח הכללי, פקודות לענין דרכי הצגתו של תצלום הכלול במאגר, באופן שיבטיח כי הפגיעה בפרטיות לא תעלה על הנדרש, לרבות פקודות לענין התנאים הנדרשים להצגת תצלום לפי הוראות סעיף קטן (א)(3) ו-(4).

(ג) גוף ציבורי שנמסר לו תצלום הכלול במאגר, לפי הוראות סעיף 11טז(ב), רשאי, לצורך מילוי תפקידו, להציגו לפני אדם, ובלבד שהתקיימו כל התנאים להצגת התצלום לפי סעיף זה.

11יח. (א) משטרת ישראל רשאית, בכפוף להוראות סעיף קטן (ב), לפרסם ברבים תצלום הכלול במאגר, במטרה להסתייע בציבור כדי לאתר אדם או למנוע ביצוע עבירה, לפי הענין, ובלבד שהתקיים לגביו אחד מאלה:

(1) התצלום הוא של אדם החשוד בביצוע עבירה או של אדם שהוגש נגדו כתב אישום בשל ביצוע עבירה, ובית המשפט התיר בצו את פרסום התצלום כאמור בסעיף קטן (ב);

(2) התצלום הוא של עצור או אסיר שנמלט ממשמורת חוקית;

(3) התצלום הוא של נעדר.

(ב) בית משפט רשאי, לבקשת שוטר בדרגה ובתפקיד כפי שייקבעו בפקודות משטרת ישראל, ולאחר ששקל את מידת הפגיעה בפרטיות, להתיר פרסום תצלום כאמור בסעיף קטן (א)(1), אם השתכנע כי התמלאו התנאים האמורים בסעיף הקטן האמור, וכי קיים אינטרס ציבורי בפרסום התצלום לציבור.

(ג) המשטרה רשאית, לצורך המטרות האמורות בסעיף 11טז(א)(1) עד (4), להציג באופן גלוי בתחנת משטרה, תצלום הכלול במאגר של אדם החשוד בביצוע עבירה או של אדם שהוגש נגדו כתב אישום בשל ביצוע עבירה – בלא צו בית משפט.

(ד) גוף ציבורי שנמסר לו תצלום הכלול במאגר, לא יפרסמו ברבים אלא אם כן התקיימו התנאים האמורים בסעיף זה.

11יט. משטרת ישראל לא תעשה שימוש בדגימות ביולוגיות שניטלו לפי סימן ב' לפרק ג' ושמהן הופקו נתונים לזיהוי גנטי שנכללו במאגר, אלא לשם הפקה חוזרת של נתונים כאמור לצרכים האמורים בסעיף 11ד(ב), ובכפוף לתקנות שיותקנו לפי סעיף 15(ב)(3).

סימן ג': שמירת סודיות ואבטחה

11כ. אדם שהגיעו לידיו, תוך כדי מילוי תפקידו או במהלך עבודתו, מידע מן המאגר, או אמצעי זיהוי או דגימה ביולוגית שאינה אמצעי זיהוי, שמהם הופקו נתוני זיהוי הכלולים במאגר או המיועדים להפקה כאמור, לא ימסור ולא יגלה אותם לאחר ולא יעשה בהם כל שימוש, אלא לפי חוק זה ולצורך ביצוע תפקידו.

11כא. (א) נתוני הזיהוי הכלולים במאגר וכן אמצעי הזיהוי והדגימות הביולוגיות שאינן אמצעי זיהוי, שמהם הופקו נתוני זיהוי הכלולים במאגר או המיועדים להפקה כאמור, יישמרו במאגר לפי הוראות סעיף זה ובכפוף להוראות סימן ד' לפרק ד'.

(ב) נתוני הזיהוי הכלולים במאגר וכן אמצעי הזיהוי והדגימות הביולוגיות שאינן אמצעי זיהוי, כאמור בסעיף קטן (א), יישמרו בהתאם להוראות האלה:

(1) בדרך שתבטיח הגנה מפני חשיפה, שימוש או העתקה בלא רשות כדין;

(2) בדרך שתמנע שימוש בהם בניגוד להוראות חוק זה;

(3) לענין אמצעי זיהוי שניטלו מאדם לפי הוראות סעיף 11ב – במקום ובדרך שיבטיחו כי השימוש בהם יהיה רק לצרכים האמורים בסעיף 11ד.

(ג) הגישה לנתונים לזיהוי גנטי הכלולים במאגר, וכן לדגימות הביולוגיות שמהן הופקו הנתונים האמורים או המיועדות להפקה כאמור, תותר רק לשוטרים שהמפקח הכללי הסמיכם לכך לפי הוראות סעיף 11טו.

נספח 8 – סעיפים מתקנות איסור הלבנת הון (כללים לשימוש במידע שהועבר למשטרת ישראל ולשירות הביטחון הכללי לשם חקירת עבירות נוספות ולהעברתו לרשות אחרת), תשס"ו-2006

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 30(ז) ו-(ט) ו-32 לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן – החוק), בהתייעצות עם השר לביטחון הפנים ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה:

1. בתקנות אלה:

"המשטרה" – משטרת ישראל;

"הרשות" – הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור;

"השב"כ" – שירות הביטחון הכללי;

"מידע" – כל נתון שהתקבל במאגר המידע לפי הוראות החוק וכן כל עיבוד שלו;

"עבירה נוספת" – כל אחת מהעבירות המפורטות בתקנה 7.

2. (א) המפקח הכללי של המשטרה ימנה במשטרה[15] וראש השב"כ ימנה בשב"כ גורמים כמפורט בתקנת משנה (ב) (להלן – גורם מוסמך), שיהיו רשאים להחליט, במקרה מסוים –

(1) על שימוש במידע שהתקבל לפי החוק מהרשות, לשם חקירת עבירות נוספות ומניעתן ולשם גילוי עבריינים בעבירות האמורות והעמדתם לדין (בתקנות אלה – המטרות הנוספות);

(2) על העברת מידע לגורם מחוץ למשטרה או לשב"כ, כמפורט בתקנות 3 ו-4.

(ב) הגורם המוסמך הוא:

(1) במשטרה – קצין בדרגת ניצב משנה ומעלה;

(2) בשב"כ – ראש מרכז שליטה במטה שב"כ או ראש מחלקה במרכז שליטה כאמור, שהוא הסמיך לשם כך.

3. (א) מצא גורם מוסמך כי יש יסוד סביר להניח שבמידע שהתקבל לפי החוק מהרשות יש כדי לקדם באופן ממשי, במקרה מסוים, את השגת המטרות הנוספות בענין עבירה מהעבירות הנוספות, רשאי הוא להתיר את השימוש במידע למטרות אלה, לרבות העברתו לשם כך, אם מצא שיש בכך צורך, לגורם מחוץ למשטרה או לשב"כ הקבוע בחלק א' של התוספת השלישית, המוסמך לבצע את החקירה בענין אותה עבירה.

15 ר' י"פ תשס"ז מס' 5628 מיום 13.2.2007 עמ' 1577.

(ב) החלטות הגורם המוסמך לפי תקנת משנה (א) יתועדו לפי הטופס שבתוספת הראשונה.

(ג) החלטה על שימוש, לפי תקנה זו, במידע שהועבר לפי סעיף 30(ה) לחוק, לא תתקבל אם חלפו שנתיים מהמועד שבו התקבל המידע מהרשות.

4. (א) מצא גורם מוסמך כי לשם ביצועו של החוק או של חוק איסור מימון טרור, לשם הגנה על ביטחון המדינה או לשם המלחמה בארגוני טרור, בארגוני טרור מוכרזים ובמעשי טרור (להלן – המטרות העיקריות), יש להעביר מידע שהתקבל לפי החוק מהרשות לגורם בישראל מחוץ למשטרה או לשב"כ, המוסמך לפעול למטרות העיקריות, כקבוע בחלק ב' של התוספת השלישית, רשאי הוא להחליט על העברת המידע כאמור.

(ב) החלטות הגורם המוסמך לפי תקנת משנה (א) יתועדו לפי הטופס שבתוספת השניה.

5. (א) רישום מרוכז של ההחלטות כאמור בתקנות 3(ב) ו-4(ב), ינוהל כמפורט בתקנת משנה (ב), ויצוינו בו כל אלה:

(1) מועד מתן ההחלטה;

(2) העבירה הנוספת שלשם חקירתה או מניעתה נעשה שימוש במידע;

(3) תמצית המידע;

(4) היחידה או הגוף שאליו הועבר המידע, אם הועבר.

(ב) רישום החלטות כאמור בתקנות 3(ב) ו-4(ב) ינוהל –

(1) במשטרה – בידי ראש המחלקה לתיאום מבצעים משולב באגף חקירות ומודיעין של המשטרה או גורם שיקבע מתוך המחלקה האמורה;

(2) בשב"כ – בידי ראש מרכז שליטה במטה שב"כ או גורם שיקבע מקרב הכפופים לו.

6. (א) מידע ממאגר המידע לא יועבר לגורם בישראל מחוץ למשטרה או לשב"כ ולא ייעשה במידע שהועבר ממאגר המידע שימוש למטרות הנוספות, אלא בהתאם להוראות תקנות אלה או אם נקבע אחרת בהוראת חוק מפורשת.

(ב) אין באמור בתקנת משנה (א) כדי למנוע –

(1) מהמשטרה או מהשב"כ למסור מידע לצורך קבלת חוות דעת של מומחה, אם הדבר דרוש לצורך החקירה, או לשתף רשות הממונה על חקירת עבירת המקור, בחקירת עבירה לפי החוק;

(2) מהמשטרה, מהשב"כ או מגורם שהועבר לו מידע לפי תקנה 3 או 4, להעביר מידע לגורם המוסמך לצורך העמדה לדין וניהול הליך משפטי.

7. העבירות הנוספות הן אלה:

(1) עבירה שהעונש הקבוע לה הוא חמש שנות מאסר לפחות לפי כל אחד מהחוקים האלה: חוק העונשין, התשל"ז-1977; חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003; פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973; פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948; תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945; חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954; חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, פקודת מס הכנסה, חוק מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה), התשכ"ג-1963, חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, חוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994, חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988;

(2) עבירת מקור, שאינה מפורטת בפסקה (1), אשר העונש הקבוע לה הוא שלוש שנות מאסר לפחות, ובלבד שהחקירה בענינה החלה כחלק מחקירת עבירה לפי סעיפים 3 ו-4 לחוק.

8. (א) המפקח הכללי של המשטרה ידווח לשר לביטחון פנים וראש השב"כ ידווח לראש הממשלה, בכתב, מדי שנה, על כל אלה:

(1) מספר ההחלטות על שימוש במידע לצורך המטרות הנוספות, בחלוקה לפי מידע שהתבקש מאת הרשות ומידע שהועבר מיזמת הרשות;

(2) מספר ההחלטות על העברת מידע לגורמים מחוץ למשטרה או לשב"כ לפי תקנות 3 ו-4, בחלוקה לפי הגורמים שאליהם הועבר המידע;

(3) העבירות שלשם חקירתן או מניעתן נעשה שימוש במידע לפי תקנה 3, ומספר המקרים ביחס לכל עבירה;

(4) הזמן שחלף ממועד העברת המידע מהרשות לאיסור הלבנת הון עד שהוחלט על השימוש במידע לשם חקירה או מניעה של עבירות נוספות.

(ב) עותק מן הדיווח יימסר לשר המשפטים ולוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת.

9. תחילתן של תקנות אלה 30 ימים מיום פרסומן.

....

תוספת שלישית

(תקנות 3 ו-4)

חלק א' – רשויות שניתן להעביר אליהן מידע לפי תקנה 3 לצורך המטרות הנוספות

משטרה;

שירות הביטחון הכללי;

משטרה צבאית חוקרת;

היחידה לחקירות פנים של המשטרה הצבאית;

המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים;

רשות ניירות ערך;

רשות ההגבלים העסקיים;

רשות המסים בישראל.

חלק ב' – רשויות שניתן להעביר אליהן מידע לפי תקנה 4 לצורך המטרות העיקריות

משטרה – לצורך המטרות העיקריות;

שירות הביטחון הכללי – לצורך המטרות העיקריות;

משטרה צבאית חוקרת – לצורך המטרות העיקריות;

היחידה לחקירות פנים של המשטרה הצבאית – לצורך המטרות העיקריות;

המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים – לצורך המטרות העיקריות;

אגף המודיעין בצבא הגנה לישראל – לצורך המטרות העיקריות;

המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים – לצורך המטרות העיקריות;

שר הביטחון – לצורך המטרות העיקריות;

שירות בתי הסוהר – לצורך המטרות העיקריות;

פקיד מכס – לצורך הפעלת סמכויות לפי סעיפים 26 ו-27 לחוק;

ממונה לפי סעיף 12 לחוק ומפקח שמונה לפי סעיף 11יד לחוק – לצורך פיקוח על ביצוע הוראות החוק ולצורך הטלת עיצום כספי לפי הוראות החוק;

ועדה להטלת עיצום כספי שהוקמה לפי סעיף 13 לחוק – לצורך הטלת עיצום כספי לפי הוראות החוק.

י"ב באב התשס"ו (6 באוגוסט 2006)

חיים רמון

שר המשפטים

על המחקר

עבודה זו מתמקדת בשיתופי פעולה מודיעיניים בין גופי מודיעין, חקירות ואכיפה במדינת ישראל. המחקר התמקד בשש רשויות אזרחיות המטפלות בנושאי מודיעין וחקירות ומעט בקשר שלהן עם גופים מודיעיניים ביטחוניים. המחקר מציג את המצב הקיים היום על יתרונותיו וחסרונותיו וכן את התועלות שיצמחו לגופים אלה ולמדינה בהגברת שיתוף הפעולה ביניהם. המחקר מציג דרך טכנולוגית אפשרית להגברת שיתופי הפעולה ובודק עד כמה הוא ישים בגופים שנבדקו. כמו בכל טכנולוגיה לצד היתרונות יש גם סיכונים, בעבודה יוצגו דרכי ההתמודדות עם הסיכונים תוך מיצוי היתרונות. בסוף המחקר מוצגות מסקנותיו וגם כיווני יישום אפשריים.

דווקא עתה בעת חשיפת פרשיות רבות של שחיתות ציבורית אשר פושה להוותנו בכל תחומי החיים הציבוריים ועקב בעיית היקפי כוח האדם המצומצמים שרשויות המדינה מעמידות לטובת גופי האכיפה השלטוניים, יש חשיבות רבה לאתר את מירב הדרכים להגברת יעילות העבודה בגופי מודיעין ואכיפה ולמצות את היכולות שלהם תוך שיתוף פעולה ביניהם.

על המחבר

ד"ר עפר דרורי משמש בתפקיד מנהל אגף ביחידת מחשב ממשלתית גדולה. מקים ויו"ר של קבוצת עניין אחזור טקסט – SIGTRS . מייסד ועורך של אתר הגבורה – www.gvura.org המביא את סיפורם של מקבלי הצל"שים והעיטורים בצה"ל מקום המדינה ועד היום. ד"ר דרורי כתב כעשרה ספרים וכמאתיים מאמרים.