



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

15 ביוני 2015

918

כ"ח בסיוון התשע"ה

עמוד

הצעת חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תיקון מס' 7) (הארכת תוקף של הוראת שעה לעניין חקירת חשוד בעבירת ביטחון), התשע"ה-2015 600

הצעת חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תיקון מס' 7) (הארכת תוקף של הוראת שעה לעניין חקירת חשוד בעבירת ביטחון), התשע"ה-2015

1. תיקון סעיף 17 בחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), התשס"ב-2002 (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 17, במקום "12 שנים" יבוא "17 שנים".

דבריו הסבר

וחבל עזה – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשכ"ח-1967, והוא חשוד בעבירה שאילו נעברה בישראל היתה אחת מהעבירות המנויות לעיל.

סעיף 7 לחוק קובע כי ככלל, חלה חובת תיעוד חזותי על חקירה שנערכה בתחנת משטרה, לחשוד בעבירה מן העבירות המנויות בתוספת לחוק, קרי עבירות שהעונש המרבי שנקבע להן הוא 10 שנים ומעלה. סעיף 11 לחוק קובע כי כאשר חשוד בעבירה המנויה בתוספת לחוק, נחקר מחוץ לתחנת משטרה, יש להציג לפני החשוד את תיעוד חקירתו ולבקש ממנו לאשרו. סעיף 11(א)(3) לחוק קובע כי הצגת התיעוד ואישורו כאמור, יתועדו בתיעוד חזותי או קולי.

סעיף 17 לחוק קובע כי סעיפים 7 ו-11 לחוק לא יחולו על חקירתו של חשוד בעבירות ביטחון, שכן תיעוד כאמור, בנסיבות המיוחדות של חקירה ביטחונית שבה ההתמודדות היא מול ארגוני טרור קיצוניים המפיקים לקחים ומטמיעים אותם בקרב אנשיהם, יש בו כדי לפגוע באיכות החקירה ולהרתיע נחקרים מפני מסירת מידע, ובכך למעשה לשרת את מטרתם של ארגוני הטרור תוך פגיעה חמורה ביכולת סיכול הטרור והעמדת עבריינים לדין.

הוראת השעה, שלפיה לא תחול החובה לתעד חקירת חשוד בעבירת ביטחון בתיעוד חזותי או קולי, נחקקה בשעתו לאחר שנמצא כי בנסיבות המיוחדות של חקירה ביטחונית, שבה ההתמודדות היא מול ארגוני טרור קיצוניים ומאורגנים, תיעוד כאמור עשוי לפגוע באופן ממשי באיכות החקירה וביכולת חקירת עבירות ביטחוניות ובכך לפגוע באופן ממשי ביכולת הסיכול של איומי טרור.

יובהר כי חקירות שמבצעת המשטרה בעבירות ביטחון הן ככלל חקירות השלובות בחקירות הסיכול והמודיעין של שירות הביטחון הכללי.

חלק ניכר מהנחקרים בעבירות ביטחון הם חברים בארגוני טרור מסודרים, בעלי היסטוריה ארגונית ומכוונים אידאולוגית להשגת מטרתם. פעמים רבות נחקרים בעבירות ביטחון עוברים פעולות הכנה מאורגנת על ידי ארגון הטרור, המכוון אותם להתמודד עם פעולות החקירה ותחבולותיה.

סעיף 1 סעיף 17 לחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (חקירת חשודים), התשס"ב-2002 (להלן – החוק), קבע כהוראת שעה, כי למשך חמש שנים, החובה לתעד חקירת חשוד בתיעוד חזותי או בתיעוד קולי לפי סעיפים 7 ו-11 לחוק, לא תחול על חקירת חשוד בעבירת ביטחון (להלן – הוראת השעה).

בחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תיקון מס' 4), התשס"ח-2008 (פורסם בס"ח התשס"ח, עמ' 572), הוארכה הוראת השעה בארבע שנים נוספות, עד ליום י"ד בתמוז התשע"ב (4 ביולי 2012). בחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תיקון מס' 6), התשס"ב-2008 (פורסם בס"ח התשע"ב, עמ' 478), הוארכה הוראת השעה פעם נוספת, בשלוש שנים נוספות, עד ליום י"ד בתמוז התשע"ה (4 ביולי 2015).

בפעם האחרונה שהוראת השעה הוארכה, התחייבה הממשלה בפני ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת (להלן – ועדת החוקה) לבצע עבודת מטה, ובכלל זה לקדם תיקון להגדרה של "עבירת ביטחון" בסעיף 35 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996, שאילו מפנה החוק; לבחון הסדרים חלופיים כגון הטלת חיסיון על התיעוד ולבחון משפט משווה בתחום. נושא הארכת הוראה השעה נדון בדיוני הכנסת (ר' פרוטוקול ועדת חוקה בנושא מיום י"ג בתמוז התשע"ב (3 ביולי 2012)).

כעת מוצע להאריך את הוראת השעה הקובעת כי החובה לתעד חקירת חשוד בתיעוד חזותי או בתיעוד קולי לפי סעיפים 7 ו-11 לחוק, לא תחול על חקירת חשוד בעבירת ביטחון, בחמש שנים נוספות.

לפי סעיף 5(ב) לחוק "חשוד בעבירת ביטחון" הוא כהגדרתו בסעיף 35(ב) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן – חוק המעצרים), כלומר – מי שחשוד בעבירה לפי אחד מאלה: סימן ב' או סימן ד' בפרק ז' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, וכן סעיפים 143, 144, 146 ו-147 לחוק האמור; תקנות 58, 59, 62, 64, 66, 67, 84 ו-85 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945; סעיפים 2 או 3 לפקודת מניעת טרור, התש"ח-1948; חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954; סעיף 8 לחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005; וכן מי שעצור לפי חוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה ושומרון

¹ ס"ח התשס"ב, עמ' 468; התשע"ב, עמ' 478.

דברי הסבר

צ'חונבו, שמינתה הממשלה לצורך יישום המלצות דוח טירקל, בהן לעומק במסגרת דיוני את נושא התייעוד החזותי של חקירות ביטחון. בפני הצוות הוצגו הקשיים הנוגעים לתייעוד זה והם נדונו על ידו. נכון למועד פרסום הצעת חוק זו המלצות הצוות עדיין לא הובאו לפני הממשלה.

כמו כן, במהלך תקופת תוקפה של הוראת השעה האחרונה נבחנו גם האפשרות לקבוע הסדר חלופי, באמצעות קביעה כי החקירה תתועד אך על התייעוד יוטל חיסיון כדי שלא לפגוע בתכליות העומדות בבסיס הפטור מהתייעוד שפורטו לעיל, ואולם ניתוח משפטי של חלופה זו העלה כי היא אינה ישימה.

כמו כן, לבקשת ועדת החוקה נבחנו במהלך תוקפה של הוראת השעה הסדרים מקבילים בארצות נוספות ודרכי ההתמודדות בעולם ונמצא כי במדינות שונות בעולם קיימים הסדרים שונים ביחס לתייעוד חקירות, בין השאר בדרך של יצירת הנחיות פנימיות של משרדי המשפטים בעניין, ומתווה הקובע עקרונות פנימיים לתייעוד, אשר אינם רלוונטיים להליך הפלילי.

כך למשל בארצות הברית אין חקיקה פדרלית המסדירה את חובת התייעוד החזותי והקולי בחקירות משטרה. עם זאת, בחלק מהמדינות הנושא מוסדר בחוק מדינתי ובכמה מדינות אחרות יש הנחיות פנימיות של משרד המשפטים בעניין. על גופי המודיעין הפדרליים ה-CIA (Central Intelligence Agency) וה-Federal Bureau of Investigations (FBI) לא מוטלת חובת תיעוד חזותי וקולי ביחס לחקירות מודיעין שמקיים משרד ההגנה (Department of Defense (DoD)).

החל מחודש יולי 2014, קבע משרד המשפטים האמריקני שינוי במדיניות הקלטת חקירות, ולפיו חקירות של עצורים חשודים ב-FBI לא יוקלטו כאשר מדובר בנושאים הקשורים בביטחון הציבור או בנושאים הנוגעים לביטחון לאומי ומידע מודיעיני וכן במקרים מיוחדים שבהם פרקליט המדינה או הסוכן האחראי יחליט שיש צורך שלא להקליט. לעומת זאת, חובת תיעוד חזותי או קולי כן תחול בכל מקרה שבו מדובר על עצורים חשודים שטרם הופיעו בבית המשפט, אלא אם כן הוחלט על ידי פרקליט המדינה או סוכן אחראי שאין להקליט.

בקנדה לא נמצאה חובת תיעוד חזותי או קולי של חקירות משטרה או של חקירות של גוף המודיעין, ה-Canadian Security Intelligence Service (CSIS).

באוסטרליה קיימים הסדרים מפורטים המקימים חובת תיעוד חזותי וקולי מפורשת ביחס לחקירות שמנהל גוף המודיעין האוסטרלי - ה-Australian Security Organization (ASIO) בד בבד, נקבע בחקיקה כי ככלל, המידע שמוסר הנחקר במסגרת חקירות אלה לא יישמש כראיה בהליך פלילי, ולפיכך לא צפוי

יכולותיהם המודיעיניות של ארגוני הטרור והולכות ומשתכללות ככל שגדלה כמות המידע והתייעוד שאליהם הם נחשפים. תיעוד חזותי וקולי של חקירות ביטחוניות עשוי לסייע לאותם ארגונים להפיק לקחים באופן מיידי מהמתרחש בחקירה, ובכך לחזק את היערכותם לקראת חקירות נוספות ולגרום לסיכול פעולות חקירה עתידיות.

נוסף על כך, תיעוד חקירות בעבירות ביטחון עשוי להרתיע נחקרים מפני מסירת מידע, בשל החשש כי שיתוף הפעולה עם הרשות החוקרת יתגלה לחבריהם ולארגון הטרור באופן גלוי וברור באמצעות התייעוד החזותי או הקולי, אשר יועבר כחומר חקירה.

במהלך תוקפה של הוראת השעה נמצא כי בהתחשב במאפיינים המיוחדים של חקירות ביטחוניות, הוראה כאמור חיונית ביותר לגורמי אכיפת החוק לצורך חקירת עבירות טרור וסיכולן, גילוי עבריינים והעמדתם לדין.

יצוין כי במהלך תקופת תוקפה של הוראת השעה האחרונה, בהתאם להתחייבות הממשלה הוצע במסגרת תזכיר חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תיקון), התשע"ב-2012 (פורסם ביום ט"ז באלול התשע"ג (3 בספטמבר 2012)), לשנות את ההגדרה "עבירת ביטחון", המצויה בסעיף 35(ב) לחוק המעצרים באופן שיוסרו כמה עבירות מהגדרת העבירה עצמה, כגון: "מטיף להתאגדות אסורה" - עבירה לפי סעיף 164 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), והתרשלות במניעת בריחה של שבוי מלחמה - עבירה לפי סעיף 102(ב) לחוק העונשין, וכן להוסיף כמה עבירות להגדרה, כגון רצח וניסיון לרצח (סעיפים 300 ו-305 לחוק העונשין) וחבלה בכוונה מחמירה (סעיף 329 לחוק העונשין). עוד הוצע להוסיף להגדרה האמורה מגבלה, אשר אינה קיימת כיום, ולפיה יהיה מדובר בעבירה "שנעברה בניסיון שיש בהן כדי חשש לפגיעה בביטחון המדינה או שנעברה בזיקה לטרור". תיקון ההגדרה בתזכיר האמור עשוי אמנם להרחיב את תחולת הפטור מחובת התייעוד בשל הוספת עבירות להגדרה "עבירת ביטחון", אך הוא עשוי להביא גם לצמצום המקרים שייכנסו בגדר הסעיף, בשל הוספת הדרישה המהותית לחשש לפגיעה בביטחון המדינה או זיקה לפעולת טרור. הגדרת העבירה היא פרי המלצות הוועדה המייעצת לשר המשפטים לעניין סדר דין פלילי וראיות בראשות שופטת בית המשפט העליון, מרים נאור, כתוארה אז, אשר מונתה בידי שר המשפטים, ואשר המלצותיה ניתנו בחודש אפריל 2012.

עוד יצוין כי לאחר ההארכה האחרונה של הוראת השעה, פורסם בחודש פברואר 2013 חלק ב' של דוח הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 (להלן - דוח טירקל), אשר המליץ לקבוע כי חקירות השב"כ יתועדו בתייעוד חזותי. צוות בראשות ד"ר יוסף

דברי הסבר

מן המשפט המשווה עולה כי במדינות שונות קיימת חובת תיעוד חזותי של חקירות בעבירות ביטחון ואילו במדינות אחרות אין חובה כזו. בעניין זה יצוין, כי ההסדר במדינה מסוימת בנוגע לתיעוד החקירות משתלב בהסדרים משפטיים אחרים כגון דיני החסיונות ומושפע מהם, וכי יש לעמוד בהקשר זה גם על המצב הביטחוני הייחודי שאתו מתמודדת זה שנים מדינת ישראל.

מאחר שהמצב הביטחוני שהביא לחקיקת הוראת השעה עומד בעינו ולא נראה שינוי בעתיד הקרוב, ומאחר שהסיכונים העומדים בבסיס הצורך בתיקון זה לא הצטמצמו מאז התיקון האחרון, ולהערכת הגורמים המקצועיים גם לא צפויים להצטמצם בעתיד הנראה לעין, מוצע להאריך את הוראת השעה בחמש שנים נוספות.

להתעורר הקושי שעליו הוצבע לעיל בדבר הצורך במסירת התיעוד לנאשם במסגרת גילוי חומר החקירה. קלטות התיעוד עומדות לרשותו של המפקח הכללי של הארגון, אשר מוסמך לבדוק את התנהלות החוקרים ולוודא כי פעלו על פי חוק.

בבריטניה נמצאו הסדרים מפורטים המקימים חובת תיעוד חזותית וקולית ביחס לחקירות של חשודים בעבירות ביטחון, מקום שאלה מתקיימות בתחנות משטרה. הנחיות מפורטות בדבר חובת התיעוד נכנסו לתוקף במלואן רק בשנת 2012. מההנחיות עולה כי חומרי התיעוד עשויים להיות מוצגים במהלך הליכים משפטיים. לא נמצאה התייחסות מפורשת לסוגיית התיעוד ביחס לחקירות שמנוהלות בידי גופים אחרים, ובפרט גופי מודיעין, ככל שחקירות כאלה מתקיימות.