

## תזכיר חוק

### א. שם החוק המוצע

חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תיקון- חקירת חשוד בעבירת ביטחון), התשע"ה- 2015

### ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

סעיף 17 לחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), התשס"ב- 2002<sup>1</sup> (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.

בחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תיקון מס' 4), התשס"ח- 2008<sup>2</sup> הוארכה הוראת השעה שנקבעה בסעיף לארבע שנים נוספות, עד ליום י"ד בתמוז התשע"ב (4 ביולי 2012). בחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תיקון מס' 6), התשס"ב- 2008<sup>3</sup> הוארכה הוראת השעה פעם נוספת בשלוש שנים נוספות עד ליום י"ד בתמוז תשע"ה (4 ביולי 2015).

כעת מוצע לתקן את סעיף 17 לחוק ולהפוך את הוראת השעה הקבועה בו להוראת קבע ולקבוע כי החובה לתעד חקירת חשוד בתיעוד חזותי או בתיעוד קולי לפי סעיפים 7 ו- 11 לחוק, לא תחול על חקירת חשוד בעבירת ביטחון, כהוראה קבועה. יובהר כי החל מ- 1 בינואר 2010, בהתאם למנגנון התחולה ההדרגתית שנקבע בסעיף 16 לחוק, החובה לתעד חקירת חשוד בתיעוד חזותי או בתיעוד קולי, חלה על כל העבירות שעונשן מאסר 10 שנים ומעלה.

חקירות שמבצעת המשטרה בעבירות בטחון הן ככלל חקירות השלובות בחקירות הסיכול והמודיעין של שירות הביטחון הכללי. שילוב המאמץ החקירתי יכול להתבטא, בין היתר, במקום החקירה, מסגרת הזמן והמידע המועבר בזמן אמת בין גורמי החקירה השונים, וזאת כדי להשיג תוצרי חקירה טובים יותר הן לסיכול פעולות טרור עתידיות והן בפן הפלילי.

לפיכך, הטעמים אשר יפורטו להלן, להצדקת ההחרגה הקבועה של עבירות הביטחון מרשימת העבירות המחייבות תיעוד קולי או חזותי, רלוונטיים הן לחקירות שירות הביטחון הכללי, שממילא החוק אינו חל לגביהן, ובאותה מידה גם לחקירות משטרה בעבירות אלה.

הוראת השעה, לפיה לא תחול החובה לתעד חקירת חשוד בתיעוד חזותי או קולי בעבירת ביטחון, נחקקה בשעתו לאחר שנמצא כי בנסיבות המיוחדות של חקירה ביטחונית, בה ההתמודדות הנה 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, פענוח עבירות וגילוי מבצעיהן. פעמים רבות נחקרים בעבירות ביטחון עוברים פעולות הכנה מאורגנת על ידי ארגון הטרור, המכוון אותם להתמודד עם פעולות החקירה ותחבולותיה. יכולותיהם המודיעיניות של ארגוני הטרור הולכות ומשתכללות ככל שגדלה כמות המידע והתיעוד אליהם הם נחשפים. תיעוד חזותי וקולי של חקירות ביטחוניות עשוי לסייע לאותם

<sup>1</sup> ס"ח התשס"ב, עמ' 468; התשס"ו, 357

<sup>2</sup> ס"ח התשס"ח, עמ' 572.

<sup>3</sup> ס"ח התשע"ב, עמ' 478.

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 התיעוד החזותי או הקולי, אשר יועבר כחומר חקירה.

ההתמודדות עם פעולות טרור הינה בעלת מאפיינים הייחודיים לפעילות זו. כך למשל, חלק ניכר מהנחקרים בעבירות ביטחון הינם חברים בארגוני טרור מסודרים, בעלי היסטוריה ארגונית ומכוונים אידיאולוגית להשגת מטרה פוליטית.

במהלך תוקפה של הוראת השעה נמצא כי בהתחשב במאפיינים המיוחדים של חקירות עבירות אלה, הוראה כאמור הינה חיונית ביותר לגורמי אכיפת החוק לצורך חקירת עבירות טרור וסיכולן, גילויי עבריינים והעמדתם לדין. לאחר הארכת הוראת השעה פורסם בחודש פברואר 2013 חלק ב' של דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31.5.2010 (להלן דו"ח טירקל").

צוות צ'חנובר שהוקם לצורך יישום דו"ח טירקל, בחן במסגרת דיוניו את נושא התיעוד החזותי של חקירות ביטחון. בפני הצוות הוצגו הקשיים הנוגעים לתיעוד זה והם נדונו על ידו. נכון למועד פרסום התזכיר המלצות הצוות עדיין לא הובאו בפני הממשלה. המלצת הצוות בנושא זה כמובן תילקח בחשבון בהמשך הליך החקיקה.

מאחר והמצב הביטחוני שהביא לחקיקת הסעיף עומד בעינו ולא נראה שינוי בעתיד הקרוב, וכן הסיכונים העומדים בבסיס הצורך בתיקון זה לא הצטמצמו מאז התיקון האחרון, ולהערכת הגורמים המקצועיים גם לא צפויים להצטמצם בעתיד הנראה לעין, מוצע להפוך את הוראת השעה להוראת חוק קבועה.

#### **ג. עיקרי החוק המוצע**

הפיכת הוראת השעה הפוטרת את המשטרה מהחובה לתעד חקירת חשוד בעבירות ביטחון בתיעוד חזותי או בתיעוד קולי לפי סעיפים 7 ו-11 לחוק, להוראה קבועה.

#### **ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים:**

יתוקן סעיף 17 לחוק באופן שהוראת השעה תהפוך לסעיף קבוע בחוק.

#### **ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, תקן המשרד וההיבט המנהלי**

אין השפעה.

#### **ו. להלן נוסח החוק המוצע:**

תזכיר חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים)(תיקון- חקירת חשוד בעבירת ביטחון), התשע"ה-2015

תיקון כותרת פרק ה' בחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (להלן- החוק העיקרי), בכותרת פרק ה' במקום "תחילה, תחולה והוראת שעה" יבוא תחילה ותחולה."

תיקון סעיף 17 .2 בסעיף 17 לחוק העיקרי-

- (1) במקום כותרת השוליים יבוא "חקירת חשוד בעבירות ביטחון"
- (2) הרישה עד המילים "לא תחול"- תימחק; ואחרי "ו-11" יבוא "לא תחול".

### ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 17 לחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), התשס"ב-2002<sup>4</sup> (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.

בחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תיקון מס' 4), התשס"ח-2008<sup>5</sup> הוארכה הוראת השעה שנקבעה בסעיף לארבע שנים נוספות, עד ליום י"ד בתמוז התשע"ב (4 ביולי 2012). בחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תיקון מס' 6), התשס"ב-2008<sup>6</sup> הוארכה הוראת השעה פעם נוספת בשלוש שנים נוספות עד ליום י"ד בתמוז תשע"ה (4 ביולי 2015). הממשלה התחייבה בכנסת לבצע עבודת מטה, ובכלל זה לקדם תיקון להגדרה של "עבירת ביטחון" בסעיף 35 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה- מעצרים), התשנ"ו-1996, אליו מפנה החוק; לבחון הסדרים חלופיים כגון הטלת חיסיון על התיעוד ולבחון משפט משווה בתחום. נושא הארכת הוראת השעה נדון בדיוני הכנסת. (ראה פרוטוקול ועדת חוקה מתאריך 3.7.12 בנושא).

כעת מוצע לתקן את סעיף 17 לחוק ולהפוך את הוראת השעה הקבועה בו להוראת קבע ולקבוע כי החובה לתעד חקירת חשוד בתיעוד חזותי או בתיעוד קולי לפי סעיפים 7 ו-11 לחוק, לא תחול על חקירת חשוד בעבירת ביטחון, כהוראה קבועה. יובהר כי החל מ-1 בינואר 2010, בהתאם למנגנון התחולה ההדרגתית שנקבע בסעיף 16 לחוק, החובה לתעד חקירת חשוד בתיעוד חזותי או בתיעוד קולי, חלה על כל העבירות שעונשן מאסר 10 שנים ומעלה.

לפי סעיף 5(ב) לחוק "חשוד בעבירת ביטחון" הוא כהגדרתו בסעיף 35(ב) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה- מעצרים), התשנ"ו-1996,<sup>7</sup> כלומר: מי שחשוד בעבירה לפי אחד מאלה: סימן ב' או

<sup>4</sup> ס"ח התשס"ב, עמ' 468; התשס"ו, 357

<sup>5</sup> ס"ח התשס"ח, עמ' 572.

<sup>6</sup> ס"ח התשע"ב, עמ' 478.

<sup>7</sup> ס"ח התשנ"ו, עמ' 338.

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, התשס"ה-2005; חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954; סעיף 8 לחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005; וכן מי שעצור לפי חוק להארכת תוקף של תקנות שעת (חירום יהודה ושומרון וחבל עזה- שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשכ"ח-1967, והוא חשוד בעבירה שאילו נעברה בישראל היתה אחת מהעבירות המנויות בפסקאות (1) עד (5).

סעיף 7 לחוק קובע כי ככלל, חלה חובת תיעוד חזותי על חקירה שנערכה בתחנת משטרה, לחשוד בעבירה מן העבירות המנויות בתוספת, קרי עבירות שהעונש המירבי שנקבע להן הוא עשר שנים או יותר. סעיף 11 לחוק קובע כי כאשר חשוד נחקר בעבירה המנויה בתוספת, יש להציג בפני 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 חשוד בעבירות ביטחון, שכן תיעוד כאמור, בנסיבות המיוחדות של חקירה ביטחונית שבה ההתמודדות הנה 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, לפיה לא תחול החובה לתעד חקירת חשוד בתיעוד חזותי או קולי בעבירת ביטחון, נחקקה בשעתו לאחר שנמצא כי בנסיבות המיוחדות של חקירה ביטחונית, בה ההתמודדות הנה 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, פענוח עבירות וגילוי מבצעהן. הוראת השעה שבסעיף 17 לחוק אמורה לפקוע ביום י"ד בתמוז תשע"ה (4 ביולי 2015).

חקירות שמבצעת המשטרה בעבירות בטחון הן ככלל חקירות השלובות בחקירות הסיכול והמודיעין של שירות הביטחון הכללי. שילוב המאמץ החקירתי יכול להתבטא, בין היתר, במקום החקירה, מסגרת הזמן והמידע המועבר בזמן אמת בין גורמי החקירה השונים, וזאת כדי להשיג תוצרי חקירה טובים יותר הן לסיכול פעולות טרור עתידיות והן בפן הפלילי.

לפיכך, הטעמים אשר יפורטו להלן, להצדקת ההחרגה הקבועה של עבירות הביטחון מרשימת העבירות המחייבות תיעוד קולי או חזותי, רלוונטיים הן לחקירות שירות הביטחון הכללי, שממילא החוק אינו חל לגביהן, ובאותה מידה גם לחקירות משטרה בעבירות אלה.

ההתמודדות עם פעולות טרור הינה בעלת מאפיינים הייחודיים לפעילות זו. כך למשל, חלק ניכר מהנחקרים בעבירות ביטחון הינם חברים בארגוני טרור מסודרים, בעלי היסטוריה ארגונית ומכוונים אידיאולוגית להשגת מטרה פוליטית.

פעמים רבות נחקרים בעבירות ביטחון עוברים פעולות הכנה מאורגנת על ידי ארגון הטרור, המכוון אותם להתמודד עם פעולות החקירה ותחבולותיה. יכולותיהן הימודיעיניות של ארגוני הטרור הולכות ומשתכללות ככל שגדלה כמות המידע והתיעוד אליהם 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 התיעוד החזותי או הקולי, אשר יועבר כחומר חקירה.

לטעמים אלה מצטרף אינטרס השמירה על שיטות הפעולה וזהותם של חוקרי שירות הביטחון הכללי, סודיות המעוגנת בחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002.<sup>8</sup>

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

יצוין כי במסגרת הצעת חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים)(תיקון), מוצע לתקן גם את הגדרת "עבירת ביטחון", המצויה בסעיף 35(ב) לחוק המעצרים באופן שיוסרו מספר 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 סעיף 102 (ב) לחוק העונשין, וכן להוסיף מספר עבירות להגדרה, כגון רצח וניסיון לרצח (סעיף 300 ו-305 לחוק העונשין) וחבלה בכוונה מחמירה (סעיף 329 לחוק העונשין), ולהוסיף להגדרה מגבלה, אשר אינה קיימת כיום לפיה מדובר בעבירה, "שנעברה בנסיבות שיש בהן כדי חשש לפגיעה בביטחון המדינה או שנעברה בזיקה לטרור". ובאופן זה, השימוש באמצעי מרחיק הלכת של מניעת היוועצות עצור החשוד בעבירת ביטחון עם עורך דין לפרקי זמן ממושכים יחסית, יוטל, במקרים המתאימים ובהתקיים התנאים הנדרשים כאשר הדבר מוצדק, בשל הזיקה בין נסיבות ביצוע העבירה, שהן חשש לפגיעה בביטחון המדינה או זיקה לפעולת טרור, ובין הרקע למניעת פגישה, שהוא רקע ביטחוני. לגבי העבירות אשר נוספו נמצא כי קיימת גם כן הצדקה לתקופות ארוכות יחסית של מניעת פגישה במקרים המתאימים, וזאת אם יש בנסיבות ביצוען של העבירות כדי ליצור חשש לפגיעה בביטחון המדינה או שנעברו בזיקה לפעולת טרור.

תיקון ההגדרה בהצעת החוק ירחיב את תחולת הפטור מחובת התיעוד במקרים המתאימים שבנסיבות ביצוען של העבירות כדי ליצור יש חשש לפגיעה בביטחון המדינה או שנסיבות ביצוען של העבירות הן בזיקה לפעולת טרור. תיקון ההגדרה כאמור עשוי להביא לצמצום המקרים שייכנסו בגדר הסעיף בשל הדרישה המהותית לחשש לפגיעה בביטחון המדינה או זיקה לפעולת טרור.

הגדרת העבירה הינה פרי המלצות הוועדה המייעצת לשר המשפטים לענין סדר דין פלילי וראיות בראשות שופטת בית המשפט העליון, מרים נאור, כתוארה אז, אשר מונתה על ידי שר המשפטים, ואשר המלצותיה ניתנו בחודש אפריל 2012.

כמו כן, בהמשך לבקשה ועדת החוקה נבחנו במהלך תוקפה של הוראת השעה הסדרים מקבילים בארצות נוספות ודרכי ההתמודדות בעולם ונמצא כי במדינות רבות בעולם קיימים הסדרים שונים ביחס לתיעוד חקירות. בין השאר בדרך של יצירת הנחיות פנימיות של משרדי המשפטים בענין, ומתווה הקובע עקרונות פנימיים לתיעוד, אשר אין רלוונטיים להליך הפלילי.

למשל בארה"ב אין חקיקה פדרלית המסדירה את חובת התיעוד החזותי והקולי בחקירות משטרה. עם זאת, בחלק מהמדינות הנושא מוסדר בחוק מדינתי ובכמה מדינות נוספות יש הנחיות פנימיות של

<sup>8</sup> ס"ח התשס"ב, עמ' 179.

משרד המשפטים בעניין. על גופי המודיעין הפדרליים ה-CIA Central Intelligence Agency) וה-Federal Bureau of Investigations (FBI). לא מוטלת חובת תיעוד חזותית וקולית ביחס לחקירות מודיעין שמקיים משרד ההגנה (Department of Defense (DoD)).

החל מיולי 2014, נקבע על ידי משרד המשפטים האמריקאי שינוי במדיניות הקלטת חקירות לפיה חקירות של עצורים חשודים ב-FBI לא יוקלטו כאשר מדובר בנושאים הקשורים בביטחון הציבור או נושאים הנוגעים לביטחון לאומי ומידע מודיעיני וכן במקרים מיוחדים בהם פרקליט המדינה או הסוכן האחראי יחליט שיש צורך שלא להקליט. במקרים חובת תיעוד חזותי או קולי תחול בכל מקרה בו מדובר על עצורים חשודים שטרם הופיעו בבית המשפט, 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 Intelligence Organization (ASIO). בד בבד, נקבע בחקיקה כי ככלל, המידע שמוסר הנחקר במסגרת חקירות אלה לא ישמש כראיה בהליך פלילי,<sup>9</sup> ולפיכך לא צפוי להתעורר הקושי עליו הצבענו 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 על-ידי גופים אחרים, ובפרט גופי מודיעין, ככל שחקירות כאלה מתקיימות.

מאחר שהמצב הביטחוני שהביא לחקיקת הסעיף עומד בעינו ולא נראה שינוי בעתיד הקרוב, וכן הסיכונים העומדים בבסיס הצורך בתיקון זה לא הצטמצמו מאז התיקון האחרון, ולהערכת הגורמים המקצועיים גם לא צפויים להצטמצם בעתיד הנראה לעין, מוצע להפוך את הוראת השעה להוראת חוק קבועה.

<sup>9</sup> חוק ה-ASIO, סעיף 34L.