

משטרת ישראל

פעולות ביקורת

במסגרת ביקורת שנערכה במטה הארצי וביחידות המודיעין שבמחוזות, נבדק השימוש בהאזנות סתר למניעת עבירות ולגילויין. נבדקו השיקולים שנשקלים בעת אישור בקשה להאזנת סתר, תהליך הגשתה לבית המשפט לקבלת ההיתר להאזנה, דרכי ביצוע ההאזנות והתאמתן לקידום החקירה.

במטה הארצי וביחידות החקירה שבמרחבים, נבדק טיפול המשטרה בעבירות על חוקי הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות.

האזנות סתר ושימושן במשטרה

ריכוז ממצאים

משטרת ישראל מבצעת האזנות סתר טלפוניות ומיקרופוניות לצורכי מניעת עבירות וגילוי עבריינים.

שיטת ההאזנה בה נוקטת המשטרה - לפיה כל שיחה מוקלטת (אף אם אינה תמיד מתומללת) ולא רק זו שהותרה - כרוכה בבעיות משפטיות כבדות.

המשטרה אינה משתיתה את הבקשה להיתר האזנת סתר על חיוניותה של ההאזנה, מבחינת חומרת העבירה והיעדר דרכים סבירות אחרות לאיסוף ראיות, לעומת הפגיעה בפרטיות של נשוא ההאזנה.

השימוש בהאזנות סתר על ידי המשטרה אינו מוגבל להפקת מידע ישיר על החשד לעבירה שצויינה בבקשה להיתר, אלא משמש אף להגדלת היקף המידע המודיעיני, העשוי להביא לחשיפה של עבירות או למניעתן בעתיד.

אין בידי המשטרה ריכוז נתונים, המאפשר לה להעריך את מידת חיוניותן של האזנות הסתר שבוצעו, בהשוואה לתרומתן לחקירה.

יחידת האזנות סתר במחוז תל אביב אינה מנהלת רישום על תנועות חומר ההקלטה, אינה מקפידה על סדרי אחסון נאותים של חומר ההקלטה ולא התקינה אמצעי אבטחה המתחייבים מרגישותו של החומר.



פקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה) קובעת, כי משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות וגילויין, בתפיסת עבריינים ובהעמדתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש.

נוכח העלייה בהיקף הפשיעה ובאופיה המתוחכם, נדרשת המשטרה לנקוט אמצעים הולמים, כדי לשמור על בטחון הציבור. אמצעים אלה כוללים, בין היתר, מעקב אחר חשודים, תצפיות, איסוף מידע מודיעיני והאזנות סתר לשיחותיהם של חשודים בביצוע או בתכנון עבירות פליליות. האזנת סתר היא האזנה לשיחת הזולת באמצעות מכשיר, לרבות הקלטת שיחה כאמור, ללא הסכמת אף אחד מבצעי השיחה. האזנת סתר מתבצעת באמצעות צייתות לטלפון או באמצעות הטמנת מיכשור במקום המצאו של החשוד.

לצד צורכי החברה להגן על עצמה מפני גורמים עוינים ופליליים, מצויה זכותו של כל אדם להגנה על פרטיותו. עבודת המשטרה, על שלביה השונים, כרוכה לעיתים בפגיעה באותו ערך מוגן של פרטיות. מעקב אחר אדם, צילמו ברשות היחיד, האזנה לשיחותיו, אף כאשר הינם חיוניים לעבודת המשטרה, עדיין נושאים חותם ברור של פגיעה בפרטיות. המחוקק הישראלי, כמו עמיתיו ברחבי העולם הדמוקרטי, התלבט לא מעט בשאלת האיזון הראוי בין אינטרסים נוגדים אלה. בשנת 1974 מונתה ועדה בראשות שופט בית המשפט העליון, השופט יצחק כהן, לבדיקת ההיבטים השונים של איזון עדין זה שבין צרכים לחרויות. פרי עמלה של ועדת כהן, שהגישה המלצותיה בשנת 1976, קיבל ביטוי בשני מעשי חקיקה: האחד, חוק האזנות סתר, התשל"ט-1979, (להלן - החוק) והאחר, חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הפרטיות).

המחוקק אכן ניסה לשמור על האיזון העדין הנוכחי, בין שתי הזכויות גם יחד. במבוא לדברי ההסבר להצעת החוק, המסמן את מסגרת הביקורת הנוכחית, נאמר: "מטרתו של החוק המוצע היא מצד אחד לתת בסיס משפטי איתן להגנת הפרט מפני התערבות על ידי האזנה לשיחותיו ללא ידיעתו, ולהבטיח את ההגנה על ידי הוראה המענישה האזנה אסורה, ומן הצד השני להסדיר את ההליכים להאזנה כשזו מחוייבת מטעמים של בטחון המדינה או מטעמים של מניעת עבירות וגילוי עבריינים" (הצ"ח תשל"ח עמ' 301).

במסגרת איזון זה, מתיר החוק האזנות סתר למטרות שונות, בהן מניעת עבירות או גילוי עבריינים, בתנאים הקבועים בחוק. לפי החוק, האזנת סתר ללא סמכות כדין, וכן שימוש בידעה או בתוכנה של שיחה שהושגו על ידי האזנת סתר שבוצעה ללא היתר, הם עבירות פליליות.

יחידות האזנות סתר נמצאות בענפי המודיעין של המשטרה - במחוז הצפוני, המרכז ותל אביב ובמחוז הדרומי - וכן במפלגי המודיעין ביחידות הארציות: ביחידה הארצית לחקירות הונאה (להלן - יאח"ה) וביחידה הארצית לחקירת פשעים (להלן - יאח"פ). יחידות האזנות סתר אחראיות להקלטת השיחות, האזנה לתוכן, תימלולן והעברת התמליל ליחידה שהזמינה את ההקלטה.

מדור תפקידים מיוחדים במחלקת המודיעין (להלן - ממ"ן) שבמטה הארצי (להלן - מטא"ר) נושא באחריות מטה לנושא האזנות סתר. חוליית האזנות סתר בממ"ן אחראית לנושא האזנות טלפוניות, וחוליית מעקב טכני בממ"ן - לנושא האזנות מיקרופוניות. מתפקידן של חוליות אלה להכין נהלי עבודה בנושא האזנות סתר, לפתח שיטות עבודה, להנחות את יחידות האזנת הסתר במחוזות ולפקח על דרכי עבודתן.

על פי נתוני המשטרה, התקבלו בשנת 1986 כ-940 היתרים לביצוע האזנות סתר, בשנת 1987 כ-1,100, ב-1988 כ-1,050, ב-1989 כ-1,160, ובשנת 1990 התקבלו כ-1,000 היתרים לביצוע האזנות סתר.

השוואה, שערך צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה, בין מספר ההיתרים שניתנו בישראל לביצוע האזנות סתר לבין מספר ההיתרים שניתנו לביצוע האזנות סתר בארצות אחרות, מצביעה

על שיעור גבוה במיוחד בישראל. לדוגמה¹, באנגליה - שאוכלוסייתה גדולה כמה מונים מזו של ישראל - ניתנו בשנת 1980, לגופים המקבילים למשטרת ישראל, 414 היתרים להאזנות סתר; ב-1981 - 402; ב-1982 - 379; ב-1984 - 352. החל בשנת 1985 מתייחסים הדיווחים באנגליה רק להיקף ההיתרים שעומדים בתוקפם ביום האחרון של כל שנה. להלן הנתונים: ב-1985 - 212 היתרים; ב-1986 - 206; ב-1987 - 223. לשם מתן מושג ליחס של נתונים אלו להיקף ההיתרים שניתנו במהלך השנה כולה, יצוין כי בשנת 1984, שבמהלכה ניתנו באנגליה 352 היתרים לביצוע האזנות סתר, היו בתוקף בסוף השנה 217 היתרים.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יולי - אוקטובר 1990, לסירוגין, את דרכי ביצוען של האזנות הסתר, אופן הפיקוח עליהן ומידת תרומתן לגילוי עבריינים ולמניעת עבירות. הביקורת נערכה במטא"ר - בחוליית האזנות סתר ובחוליית מעקב טכני, במדור תפקידים מיוחד שבממ"ן, וביחידות האזנות סתר במחוז תל אביב ובמחוז הדרומי של המשטרה. בבדיקת השימוש בהאזנות סתר הושם דגש על מידת האיוון שבו נוקטת משטרת ישראל בעת שימושה בכלי זה, דהיינו: אם ניתן משקל מתאים לעובדה, כי האזנות סתר, אף אם הן מבוצעות בסמכות וכדין, יש בהן פגיעה בפרטיותו של האזרח, ולפיכך ראוי להשתמש בכלי זה אך ורק כאשר האיוון בין זכות החברה להגנה, מחד, לבין זכות האדם לפרטיות, מאידך, מצדיק פגיעה בזו האחרונה.

היקף השימוש בהאזנות סתר

1. בחוק, ובתקנות שהותקנו על פיו (להלן - התקנות), נקבעה מערכת הסמכה, פיקוח ובקרה על האזנות סתר. נשיא בית משפט מחוזי, ובהעדרו - נשיא תורן של בית משפט מחוזי, רשאי, לפי בקשת קצין משטרה מוסמך, להתיר בצו האזנות סתר, אם שוכנע שהדבר דרוש למניעת עבירות או לגילוי עבריינים. ההיתר יכול להנתן לתקופה של עד שלושה חודשים, לאחר מכן הוא ניתן להארכה. הדיון בבקשה הוא במעמד צד אחד, ומטעם המבקש מתייצב קצין בדרגת סגן ניצב ומעלה.

לרוב מתבקש ההיתר להאזנות סתר, וניתן, למלוא התקופה המותרת בחוק, קרי שלושה חודשים. על יסוד ההיתר מקליטה המשטרה את כל שיחות הטלפון המתנהלות בטלפון הנוגע בדבר במקום המצויין בהיתר. מספר השיחות להן מאזינה המשטרה גדול בהכרח עשרות מונים ממספר ההיתרים שהתקבלו, הן משום שמספר השיחות עם האדם הנקוב בהיתר בתקופת תוקפו אינו מוגבל והן - אם לא בעיקר - משום שהמשטרה נוהגת, כאמור, להקליט בתקופת ההיתר את כל השיחות המתנהלות בטלפון המסויים.

להלן נתוני המשטרה על מספר ההיתרים שנתן בית המשפט לביצוע האזנות סתר טלפונית ומיקרופונית בשנים 1986 - 1990, והתפלגותם לפי סוגי העבירות:

מהנתונים עולה, כי מספר ההיתרים שנתקבלו לביצוע האזנות סתר בשנים 1986 - 1989 מצוי בקו עליה מתמיד, וכי בעבירות סמים נע השימוש בכלי זה בין 36% מכלל האזנות בשנים 1988 ו-1989 לבין 47% בשנת 1990.

2. כאמור, היקף האזנות הסתר בישראל גבוה במיוחד בהשוואה לזה הנהוג בעולם הדמוקרטי. בישראל, בשונה מכמה מדינות אחרות, אין החוק מגביל את השימוש בהאזנות סתר לחשדות בעבירות חמורות וספציפיות. המשטרה גם לא קבעה בנהליה את הצורך לשקול את חומרת העבירה, אופיה ואת מועדות העברייין במסגרת השקלול בדבר הצורך בביצוע האזנות. גורם נוסף המשפיע על היקף האזנות נעוץ בהבדלי ההשקפה ביחס לשימוש הראוי באמצעי זה. במדינות רבות בהן, ארה"ב, קנדה, גרמניה, אנגליה, משמשת האזנות סתר רק כאמצעי אחרון (פען'פוע פבל) היינו כאשר אמצעים אחרים שנקטו נכשלו, או כאשר ניתן להניח מראש שייכשלו; לא כך נוהגת משטרת ישראל בכל הנוגע להאזנות סתר טלפונית.

¹ מתוך: wacks. Personal information (oxford 1989)

שנה	סוג האזנות	סמים	אלימות	מרמה	רכוש	עבירות אחרות*	ס"ה
1986	טלפוני	358	241	177	124	43	943
	מיקרופוני	-	-	-	-	-	-
1987**	טלפוני	352	177	176	165	13	883
	מיקרופוני	2	-	-	-	-	2
1988	טלפוני	381	175	229	115	52	1,052
	מיקרופוני	11	2	8	-	7	28
1989	טלפוני	426	286	269	86	98	1,165
	מיקרופוני	13	1	9	1	10	34
1990	טלפוני	482	227	157	77	59	1,001
	מיקרופוני	3	-	-	-	9	12

* עבירות, כגון: סיוע לעברייני נמלט, הסתה לעדות שקר, סיוע בתכנון בריחה, חשד בארגון משחקים אסורים.

** מספר ההיתרים לביצוע האזנות סתר בשנת 1987 אינו כולל נתונים המתייחסים להיתרים שנותרו בשלושת החודשים האחרונים של השנה. ס"ה התקבלו ב-1987 1,094 היתרים לביצוע האזנות סתר.

3. בהוראות המשטרה נקבעו, בין היתר, נהלים בדבר הגשת בקשה להיתר לביצוע האזנת סתר, אופן הטיפול בבקשות להאזנות סתר טלפונית ומיקרופונית, דרכי ביצוען והטיפול בחומר המופק מההאזנות. בהוראות מינואר 1987 יצרה המשטרה הבחנה בין בקשה להאזנת סתר טלפונית רגילה מזה, לבין בקשה להאזנת סתר במיקרופון מושטל, או להאזנה בטלפון לשיחות שכרגיל חל עליהן חיסיון לפי פקודת הראיות (למשל: רופאים, עורכי דין), מזה.

כאשר מתעורר צורך לבצע האזנה טלפונית, מבקשת היחידה המזמינה את אישורו של קצין משטרה בדרגת ניצב משנה ומעלה, אשר הוסמך על ידי המפקח לעניין זה. לפי אותן הוראות, בבקשה המוגשת לאישורו של הקצין המוסמך יש לציין את שם האדם, שלשיחותיו מבקשים להאזין ואת פרטיו המזהים, ככל שהם ידועים, פרטי החשד המיוחס לו, סעיף העבירה, מקום ההאזנה, מספר הטלפון והתקופה המבוקשת, כמו כן יש לפרט את הנימוקים לבקשה.

לאישור האזנת סתר מיקרופונית דרושות, לפי הוראות המשטרה, הנמקות מיוחדות וקבלת אישור עקרוני מראש של ראש ממ"ן. בבקשה כזאת יש לפרט, בנוסף לפרטי החשוד והעבירה המיוחסת לו, את מטרות ההאזנה המיקרופונית, מקום ההתקנה המבוקש, עובדת החדירה לבית לצורך התקנת ציוד ההקלטה, שיטות הביצוע וקיומן של דרכי איסוף ראיות אחרות, אם יש כאלה. על פי הוראות המשטרה, ראש ממ"ן אמור להחליט על ביצוע ההאזנה המיקרופונית בהתחשב בשיקולים הבאים: חומרת העבירה, מעמדו הציבורי או הפלילי של נשוא ההאזנה, האינטרס הציבורי הקיים בביצוע ההאזנה, היכולת להשיג ראיות בדרכים אחרות, ומידת הפגיעה בפרטיות של נשוא ההאזנה.

החוק אוסר כאמור האזנה לשיחות שחל עליהן חיסיון על פי דין; כאשר מתעורר חשד מבוסס ששיחות כאמור מנוהלות לשם יעוץ לבצע עבירות פליליות, או לשם השתתפות בהן בצורות שונות, ניתן בכל זאת לבקש מבית המשפט היתר לביצוע האזנת סתר²; שכן שיחות מסוג כזה אינן חסויות כלל, כיוון שאין להן קשר ענייני לשרות המקצועי הניתן על ידי עורך דין³ לפי הוראות המשטרה, בקשה מסוג זה תהיה באישורו של ראש אגף החקירות במטא"ר, תכלול הסבר מדוע ההאזנה היא הדרך היעילה וההכרחית למניעת עבירות או לגילוי עבריינים, ותפרט את הפתרון המוצע לשימוש מצמצם בחומר הרלוונטי.

² ע"ח 1/81, מדינת ישראל נ. פלוני, לו"ד (1) פ"ד, 614, 615 ז'.

³ ע"פ 670/80, אבו חצירא נ. מד"י, לה (3) פ"ד, 681.

מרמת הפירוט הקבועה בנהלים עולה, כי כרגיל ביחס להאזנת סתר טלפונית, אין מביאים במשטרה בכלל חשבון בעת שקילת הצורך לבצע האזנת סתר, אם יש דרכים סבירות אחרות להשגת הראיות ואת מידת חיוניותה של ההאזנה, לעומת הפגיעה בפרטיות של נשוא ההאזנה וכיצא באלה שיקולים. מערכת שיקולים כזאת נקבעה במשטרה רק ביחס להאזנת סתר מיקרופונית או לשיחה שעדות עליה חסויה על פי דין. שיקולים אלה מהווים ביטוי של הצורך בשמירת האיזון העדין בין צרכי החקירה של המשטרה, מחד, לבין זכותו הקונסטיטוציונית של האדם לפרטיות, מאידך.

לדעת מבקר המדינה, אין לאבחנה דלעיל על מה שתסמוך, שכן אין לה יסוד, ולו גם ברמז, בלשון החוק. לפיכך צריכה אותה מערכת שיקולים לתפוס ללא קשר לדרך ההאזנה, בטלפון או במיקרופון.

יצוין כי בנושא חקירתי אחר, שגם בו כרוכה פגיעה בזכויות, אימצה המשטרה מערכת שיקולים הלוקחת בחשבון איזון נכון של אינטרסים מנוגדים.

בהנחיות המשטרה, שהוצאו בעקבות פסיקתו של בית המשפט העליון⁴, שהכיר בקיומו של חסיון יחסי לעיתונאי, כעיתונאי, נקבע, בין היתר, כי בזימון עיתונאי לחקירה כעד או כחשוד, או בעריכת חיפוש אצלו, על מנת לגלות את זהותו של מקור המידע, או לתפוס חומר שברשותו אשר הגיע אליו בעבודתו כעיתונאי, יש משום פגיעה בעקרון חופש הביטוי, עליו מושתת המשטר במדינה דמוקרטית; ועל כן על המשטרה לנהוג באיפוק רב בהפעלת סמכויותיה על פי חוק ולהפעילן רק לאחר מיצוי כל הדרכים החלופיות בחקירה.

הבקשה למתן היתר להאזנת סתר

1. החוק קובע, כי בקשה להיתר לכל האזנת סתר תוגש בכתב, תכלול פרטים מזהים דרושים, ותנומק בכתב. בתוספת לתקנות נקבע טופס הבקשה שיש להגיש לבית המשפט להאזנת סתר טלפונית ומיקרופונית. בטופס הבקשה להאזנת סתר טלפונית יש לפרט את פרטי החשוד ככל שהם ידועים, פרטי החשד המיוחס לו, סעיף העבירה, מקום ההאזנה והתקופה המבוקשת. יש לכלול הנמקה בטופס הבקשה. בבקשה להאזנת סתר מיקרופונית יש לפרט גם את שיטת התקנת מיכשור ההקלטה ואת עובדת החדירה לרשות הפרט לצורך התקנת הציוד. החוק מטיל את חובת השכנוע על מבקש ההיתר. ראוי, לפיכך, כי ההנמקה שבכתב תהיה מפורטת ותכלול את מלוא המידע הנחוץ להפעלת שיקול דעת מושכל.

בבדיקה מסורגת של טופסי בקשות להאזנות סתר טלפוניות שבוצעו במחוז הדרומי ובמחוז תל אביב בשנת 1989, הועלה, כי בבקשה פורט החשד שיוחס לאדם שלגביו התבקשה ההאזנה, וצוין שמטרת ההאזנה היא לאסוף ראיות נגד החשוד ולהעמידו לדין. במקרים אחדים לא תוארו בטופס הבקשה נסיבות העניין. עוד הועלה בבדיקה שלא תמיד היה ניתן לדעת מטופס הבקשה, אם החשוד מוכר למשטרה כמעורב בסוג העבירה המיוחס לו ומדוע, לדעת המשטרה, דרושה האזנת סתר דווקא. הביקורת בחנה דוגמאות אחדות של בקשות למתן היתר כאמור. תוכנן היה סתמי והן חסרו ביסוס עובדתי שיהיה בו כדי לספק את דרישת ההנמקה.

מידת הסבירות להעזר בהאזנת הסתר גם היא עשויה להוות את אחד השיקולים אם להרשות האזנת סתר ובנסיבותיו של מקרה ספציפי עשוי שיקול זה להיות אף מכריע.

חשיבות מיוחדת נודעת לקביעת מערכת שיקולים אחידה, שלפיה תבחן ותאושר במשטרה כל הגשת בקשה להאזנת סתר, כדי לתרום למראית פני הצדק ולמנוע לזות שפתיים על שימוש מופרז בכלי זה. הנמקה מפורטת אשר תציג את מכלול הנסיבות הרלוונטיות לבקשה תתרום ליעילות הדיון בבית המשפט, תמנע את הצורך בקבלת הסברים נוספים בעל פה מקצין המשטרה המוסמך להגיש את הבקשה, ותחסוך מזמנו של בית המשפט.

⁴ ב"ש 298/86, ציטרין ואח' נ. בית הדין המשמעתי של לשכת עורכי הדין במחוז תל אביב ואח', מא (2) פ"ד, 337. ראה במיוחד 361 ז'.

2. כאמור, לפי הוראות המשטרה טענות האזנות סתר מיקרופוניות אישור עקרוני מוקדם מאת ראש ממ"ן. בפניו יש לפרט, בין היתר, את שיטת התקנת מיכשור ההאזנה ואת עובדת החדירה לרשות הפרט. גם בטופס הבקשה לבית המשפט יש, על פי התקנות, לפרט את הרקע והנסיבות לבקשה, את מקום ההתקנה המשוער ואת שיטת הביצוע. בבדיקת הבקשות להאזנות סתר מיקרופוניות, שהותרו על ידי בית המשפט בתקופה ינואר 1989 - אוקטובר 1990, הועלה, שב-20 בקשות שהוגשו לבית משפט לא ניתן תיאור של שיטת ביצוע התקנת מיכשור ההאזנה ואת עובדת החדירה לרשות הפרט, הדרוש לצורך התקנת מכשיר ההקלטה.

מן הראוי להקפיד הקפדה יתרה על מילוי נאות של כל פרטי הבקשה המובאת בפני בית המשפט, גם אם נושאים אלה הובאו בפני ראש ממ"ן וקיבלו את אישורו.

ביצוע האזנות סתר

האזנת סתר טלפונית שהותרה כדין מתבצעת באמצעות הקלטת כל השיחות ממכשיר הטלפון של האדם שלגביו ניתן ההיתר. גם בהאזנת סתר מיקרופונית, המבוצעת באמצעות הטמנת מיכשור ברשות הפרט מוקלטות כל השיחות במקום שבו נמצא המכשיר. תמלול ההקלטה נעשה ביחידה להאזנת סתר.

כאמור, לפי החוק רשאי בית המשפט להתיר האזנת סתר, לרבות הקלטת השיחה, לאדם שזהותו מתוארת בבקשה. לפי תקנות בתי המשפט (סדרי דין לעניין האזנות סתר) התשמ"ה-1985, יש להגיש את הבקשה בטופס מיוחד כמפורט בתוספת לתקנות, ולציין בו את שם האדם לו מבקשים להאזין ופרטים נוספים, הכל במידה שהם ידועים.

בערר שהוגש לבית המשפט העליון⁵ על החלטת בית המשפט המחוזי נטה בית המשפט העליון לגישה, כי היתר שניתן לביצוע האזנת סתר לטלפון מסוים ולשיחותיו של פלוני הנקוב בשמו, אינו משתרע על האזנה לשיחותיו של פלמוני העושה שימוש באותו מכשיר טלפון, אלא אם כן ננקב גם שמו בהיתר.

בעקבות הערר, ערכה המשטרה בסוף 1989 שינוי בטופס, לפיו מתייחסת הבקשה להאזנת סתר טלפונית הן לשיחות החשוד בביצוע עבירה, אותו יש לזהות, והן לשיחותיהם של אחרים המשתמשים באותו טלפון ומעורבים עם החשוד בפעילות פלילית.

שינוי נוסח הבקשה אינו תואם את הנוסח הקבוע בתוספת לתקנות, שטרם שונה; הפירוט על פי הטופס החדש אינו כולל תיאור זהותם של הדוברים האחרים, או הנמקה לצורך בהאזנה לשיחות של האחרים, או פירוט החשד המיוחס להם, כנדרש על פי הקבוע בתוספת לתקנות.

מהסברי המשטרה לביקורת עולה, כי היקף הבעיה גדול אף יותר. לביצוע האזנות סתר לטלפון משתמשת המשטרה, כאמור, בהקלטת כל השיחות באותו טלפון, ולא רק אלו של האדם, שלגביו ניתן היתר ההאזנה. לאחר מכן מתומללות השיחות המוקלטות, תוכנן מועבר ליחידה שהזמינה את האזנת הסתר, ומוזן במקביל למאגר המודיעין. טכניקה זו אינה מאפשרת להבחין בין שיחה של האדם אשר לגביו ניתן ההיתר לבין שיחות של אנשים אחרים מאותו מכשיר טלפון, שלגביהם לא ניתן היתר ואף לא היה בסיס חוקי לתיתו. החוק מגדיר כהאזנת סתר לא רק האזנה, אלא גם הקלטת שיחה, אף אם אין מאזינים לה. לפיכך, עצם ההקלטה היא בגדר האיסור (אלא אם הותר) ועל כן עבירה על החוק. לא אחת מבקשת המשטרה היתר לביצוע האזנות לשיחותיו של פלוני מטלפון ציבורי מסוים. דא עקא, גם במקרים אלו מבוצעת הקלטת שיחותיהם של כל בני הציבור המשתמשים באותו טלפון ציבורי, אף שההיתר ניתן רק לשם האזנה לפלוני מסוים, כלומר לאדם מסוים.

⁵ בש"פ 901/89, מג"ד (4) פ"ד, 524.

הבעיות המשפטיות הכרוכה בהאזנה כאמור מודגמת יפה במקרה שהובא בפני בית משפט העליון⁶. ניתן היתר להאזין לשיחותיו של רופא ואילו השיחה בה ביקשה התביעה לעשות שימוש כראיה היתה שיחתה של מי שהיתה מועסקת על ידי אותו רופא. בהליך שהתברר בפני בית משפט העליון עלתה השאלה מה דינה של הקלטת שיחה שלגביה לא ניתן היתר האזנה. אומר על כך בית משפט העליון: "זו שאלה משפטית, הנראית בעיני קשה ומורכבת, ושלב זה לא הובאה לפני לגביה תשובה מניחה את הדעת מצד המדינה. בא כוחה המלומד של המדינה העלה את הטענה, שמטבע הדברים לא היה לאל ידם של חוקרי המשטרה להבחין בעת עריכת ההקלטה בין שיחותיו של אותו רופא לבין שיחותיהם של יתר המשתמשים באותו טלפון, ומשכך פני הדברים, הרי אין לייחס לחוקרים שום עבירה על אותו חוק, אשר על כן אין, לטענת מר שדמי, ליישם את הוראות סעיף 13(א) לחוק האזנת סתר, בו נאמר:

‘דברים שנקלטו בדרך האזנת סתר בניגוד להוראות חוק זה, לא יהיו קבילים כראיה בבית משפט’.

נראה לכאורה, כי קשה לקבל הנמקה זו, שכן האזנת סתר לשיחה מסוימת עשויה להיות ‘בניגוד להוראות חוק זה’, כאשר לא נתקבל לגביה היתר כדין, אף אם בשל טענה זו או אחרת, כגון טענת הטעות בעובדה, אין מקום להרשיע את המאזינים בעבירה פלילית”.

לדעת מבקר המדינה, מצב הדברים כמתואר לעיל, לפיו שיטת ההאזנה הנהוגה כיום אינה מאפשרת הבחנה בין שיחות שלצורך האזנה להן ניתן היתר לבין שיחות אחרות המתבצעות מהטלפון שלגביו ניתן ההיתר, מעמיד את המשטרה בהכרח בפני קושי בקיום החוק כפי שהוא כיום: מחד, ספק אם על פי החוק מותר מכלל לא להאזין במסגרת ההיתר אף לשיחה, שלגביה לא ניתן ההיתר במפורש, ומאידך, אין החוק קובע שיטה שתאפשר להמנע מכך. גם השיטה הנקוטה כיום במשטרה אינה מאפשרת הבחנה בין השיחות. כאן המקום להביא, כהמחשה, דוגמא היפותטית; חשוד, שלשיחותיו מותר להאזין משוחח בטלפון מסויים עם עורך דינו. השיחה חסויה לפי סעיף 48 לפקודת הראיות (נוסח חדש) וסעיף 90 לחוק לשכת עורכי הדין (התשכ”ה-1965). שיחה כזאת אינה “מכוסה” על ידי ההיתר, אך אסורה בהאזנה בהיותה חסויה (סעיף 9 לחוק ו-עצה”ס 1/81, לו(1), פ”ד 614). כלום מותר להקליטה ואף להשתמש בתוכנה, ולו גם לצרכי מודיעין? מן הראוי שהמחוקק יתן דעתו לבעיה זו. יצוין, כי מספר פתרונות אפשריים לבעיה. ניתן להסדיר בחוק את האופן שבו יימחקו שיחות שלהאזנה להן לא ניתן היתר מבלי שיעשה בהן כל שימוש שהוא; ניתן גם לנקוט בשיטה המקובלת, למשל, בארה”ב. שם מאזינים לשיחה אנשים שהוסמכו לכך ואם מתברר להם שהצד לשיחה הוא מי שלגביו ניתן ההיתר להאזין - מתבצעת ההאזנה, ובו זמנית, גם ההקלטה ואם הדובר הוא אדם אחר - מופסקת ההאזנה וגם ההקלטה אינה מתבצעת.

המשטרה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי המיכשור הקיים בישראל אינו מאפשר לבצע האזנות סתר בשיטה האמריקאית. יישום שיטה זו יאלץ את המשטרה להפסיק לזמן בלתי ידוע את ביצוע האזנות הסתר ולבנות מערך חדש של ציוד ושיטות עבודה אחרות - מערך שיצמצם את כמות האזנות הסתר שהמשטרה תוכל לבצע ויהפוך כלי זה לבלתי יעיל. יש גם מקום לדעה, שבאין הסדר תחיקתי עובדים אותם אנשים “מוסמכים” עבירה על החוק בעת שהם מאזינים, ולו אך לקטע, מהשיחה החורגת מן ההיתר (השווה, חרף ההבדלים, עם הנאמר ב-עצה”ס 1/81 הנ”ל).

המצב החוקי דהיום מקשה על עבודת המשטרה. במצב הדברים הנוכחי יתכן שכמעט בכל האזנה כרוכה פעולה שלא במסגרת ההיתר, כגון בעצם הקלטת שיחות שלגביהן לא ניתן ההיתר.

השימוש בחומר הקלטה

1. כאמור, מידע המופק מהאזנת סתר, על פי היתר כדין, נועד לצורכי מניעת עבירות או גילוי עבריינים. יש שיחידת חקירה מבקשת היתר להאזנה לאחר פתיחת תיק חקירה, ויש שיחידת

⁶ בש”פ 901/89 הנזכר.

מודיעין מבקשת היתר כזה על סמך חשד לביצוע עבירה - עוד לפני שנפתח תיק חקירה. מרבית האזנות הסתר מתבצעות על פי בקשות של יחידות מודיעין לפני פתיחת חקירה גלויה.

מבדיקה מסורגת של 77 היתרים להאזנות סתר, שבוצעו במחוז תל אביב בתקופה ינואר - יולי 1990 הועלה, שרק ב-29 מקרים - שהם כ-37% מההיתרים להאזנות הסתר שנבדקו - נפתח בעקבות האזנת הסתר תיק חקירה; במרחב ירושלים שבמחוז הדרומי נבדקו 46 היתרים להאזנות סתר ובעקבותיהם נפתחו תשעה תיקי חקירה, שהם כ-20%.

לבחינת תרומת האזנות הסתר לקידום החקירה ולצעדים הננקטים בעקבותיה, נערכה השוואה בין המצב בישראל לבין המצב בקנדה⁷. לפי הנתונים בקנדה, המתייחסים לשנים 1974 - 1979, היו שם: ב-1974 - 344 מעצרים כתוצאה מ-140 היתרי האזנות; ב-1975 - 1,561 מעצרים כתוצאה מ-562 היתרי האזנות; ב-1976 - 1,499 מעצרים כתוצאה מ-613 היתרי האזנות; ב-1977 - 1,213 מעצרים כתוצאה מ-615 היתרי האזנות; ב-1978 - 1,381 מעצרים כתוצאה מ-712 היתרי האזנות; וב-1979 - 1,177 מעצרים כתוצאה מ-764 היתרי האזנות.

הדעת נותנת שיחס גבוה זה בין מעצרים להיתרים, כאשר מספר המעצרים עולה בהרבה על מספר ההיתרים, נובע מן השימוש שם בהאזנת הסתר רק כאמצעי אחרון, כנהוג שם ותוך שקילת הסבירות לכך שהאזנת הסתר תניב תוצאות או תבסס מידע שכבר נבדק. כאמור, בישראל המצב שונה.

2. התקנות מכוח החוק קובעות, כי קצין משטרה מוסמך רשאי להורות על הפקת מידע מודיעיני מחומר ההקלטה ועל הפצתו, וכן על שמירתו גם לאחר מחיקת חומר ההקלטה, אם הדבר דרוש למטרות מודיעין לפי החוק. מידע מודיעיני, שהופק כאמור, לא יובא כראיה במשפט פלילי.

מחומר ההקלטה מופק באופן שוטף מידע מודיעיני הנוגע לאדם שלגביו ניתן ההיתר להאזנת סתר וכן כל מידע מודיעיני הנוגע לדוברים נוספים שאינם בהיתר ואולי גם לא היה בסיס לתיתו נגדם. המידע המודיעיני המופק מחומר ההקלטה מוזן למאגר המודיעיני של המשטרה.

המשטרה ציינה, בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי יש לראות גם באיסוף מודיעיני כאמור מכשיר לבניית תיק פלילי ולא איסוף מודיעיני לשמו.

לדעת מבקר המדינה, זו עמדה מרחיקת לכת, שקשה לישבה עם הוראות החוק והפסיקה שפירשה כמה מהוראותיו. דבר אחד הוא לגרוס שאין פתרון חקיקתי אחר ואין מנוס מהאזנה או הקלטה של שיחות מעבר לנקוב בהיתר (כמוסבר לעיל), ודבר שונה הוא בתכלית להשתמש במידע המופק מאותן שיחות חורגות כ"מכשיר לבניית תיק פלילי".

הפסיקה קבעה כי "כל ספק פרשני בחיקוק המגביל זכות יסוד, (וכזו היא הזכות לפרטיות), מן הדין שיפורש לכיוון שמירתה של זכות היסוד ולא לצמצומה" (ראה בג"צ 868/86 טרודלר נ' ראש המועצה המקומית רמת השרון, מ"א (1) פ"ד, 694).

יצוין, כי מאז חקיקת חוק האזנות סתר לא הובאו השאלות דלעיל - הרשות להאזין ולהקליט שיחות החורגות מתנאי ההיתר וכן השימוש בתוכן ההקלטות החורגות כמכשיר לבניית תיק פלילי, או אפילו למטרות מודיעיניות גרידא - להכרעה שיפוטית. מטבע הדברים אין הנפגעים מאיסוף מודיעיני מודעים כלל לעובדה שמתנהל איסוף כזה. קיומה של האזנת סתר והעובדה שנעשה בתוכנה שימוש מודיעיני נחשפים רק לעיתים נדירות.

מכאן החשיבות שהרשות המחוקקת - האמורה עדיין ליישם את המלצתו של בית המשפט העליון בעתה"ס 1/81 הנ"ל - תתן דעתה גם לשיקולים שנגילו בדוח זה, כדי שהכוונה המונחת ביסוד החוק לא תסוכל (כפי שקרה עם שיחות חסויות) אך גם תיושם כהלכתה.

3. בשנים 1986 - 1990 התיר בית המשפט את רובן המכריע של הבקשות להאזנות סתר שהגישה המשטרה. במחוז תל אביב אין המשטרה נוהגת לתייק ולשמור בקשות שלא נענו. אי שמירתן אינה

⁷ על פי דוח ועדת מקדונלד: The 8/81 Freedom And Security Under The שדק.

מאפשרת מעקב אחר השיקולים שהינחו את בית המשפט בעת שסרב להתיר את השימוש בהאזנות סתר, כדי שישמשו הדרכה למשטרה בבואה לבקש היתרים בעתיד.

4. מבדיקת רישומי ביצוע האזנות סתר במחוז תל אביב בתקופה ינואר - יולי 1990 עולה, כי ב-24 האזנות הוחל שבוע עד שבועיים, ובמקרה אחד אף עשרה שבועות, לאחר מועד קבלת ההיתר, וכי 18 האזנות לא בוצעו כלל, על אף שהותרו. היחידה לא ציינה את הגורמים לעיכובים ולא נמצא תיעוד שהיחידה דיווחה למזמיני ההאזנה על העיכוב.

5. לא נערך מעקב מרוכז אחר התוצאות, לצורך בדיקת היקף תרומתן של האזנות הסתר לקידום החקירה.

בית המשפט העליון אומנם קבע (בג"צ 414/89, בן נ' שר המשפטים, מג(4) פ"ד, 327), כי לפרט ככזה אין זכות לקבל מידע בכל הנוגע לביצוע חוק האזנות סתר בישראל. דווקא כאשר זה הדין, חשוב, לדעת מבקר המדינה, שהרשויות המוסמכות יתנו דעתן על הצורך החיוני במעקבים תקופתיים, לשם הערכת תרומתן של האזנות סתר להשגת המטרות שלשמן בוצעו, ובהבאת מידע זה לידיעת הציבור, באופן מסודר ומבלי לפגוע באינטרס חיוני כלשהו. יצויין כי בארה"ב ובקנדה מנהלות הרשויות השונות העוסקות בהאזנה מערכת דיווחים וחשובים סטטיסטיים מפורטים העוסקים, בין השאר, בהצגת היקף הבקשות להיתר האזנות סתר, שיעור הבקשות שאושרו והבקשות שנדחו, שיעור המעצרים, האישומים וההרשעות כתוצאה מהאזנות הסתר. באותן מדינות, הדוחות השנתיים פתוחים לעיון הציבור וכך מתאפשרת בקרה ציבורית, בחינת "יידע הציבור וישפוט". אך אימוץ גישתן בישראל נתון כל כולו בידי הרשות המחוקקת.

האזנות סתר לשיחות חסויות

בחוות דעת שהוכנה במשרד המשפטים בשנת 1981 בנושא האזנת אגב לשיחה חסויה נאמר:

"מתן היתר להאזנת סתר לשיחה בין עורך דין ללקוחו עלול לעורר קושיה חשובה נוספת המיוחדת להאזנה זו, והיא – מה הדין כאשר תוך כדי האזנה, משוחח עורך הדין עם לקוחו גם על נושאים אחרים שהחסינות חלה עליהם; האם האזנת-אגב זו מותרת?"

זוהי בעיה עדינה ורגישה. האזנה לחלק החסוי של השיחה היא 'האזנת סתר' שלא על פי היתר כדין' (סעיף 2 (א) לחוק). ההאזנה חורגת ממסגרת צו ההיתר, והמאזין לה עובר עבירה פלילית. צו ההיתר להאזנה יש לקיימו בדיוקנות ובמדויק, ויש להגבילו לתחומי המפורשים. שאם לא כן, תותר הרצועה, ואגב ביצוע הצו, יתרחבו תחומיו, ותימצא כל מטרת החוק מסוכלת. מה שלא יכלה המשטרה להשיג בדרך הישירה מבית המשפט תשיג בדרך עקיפין בהאזנת אגב. תוצאה זו אין הדעת סובלתה, ויש לדבוק בדיוקנות בנוסח הצו ולהימנע מלחרוג ממסגרתו.

לכן, האזנת אגב החורגת מתחום הצו אינה האזנה מותרת, אף אם נעשתה בתום לב ותוך הקפדה על קיום גבולות צו ההיתר.

מזה מתחייב שאפשרות זאת תילקח בחשבון בניסוח צו ההיתר, ויינתנו בו במקרה זה הוראות מפורשות למבצעי ההאזנה. יתכן לטעון, כי כיוון שהמדובר כאן בחשש להאזנה, ואפילו להאזנת אגב, לשיחות שחל עליהן החסיון, אין סמכות לבית המשפט לתת היתר או הוראות בענין זה, ובכלל אין לו סמכות לתת צו היתר להאזנה לשיחות שאינן חסויות בגלל עצם החשש שיתערבבו בהן שיחות חסויות. נראה לי כי התשובה לכך היא שמשנמצא שמוסמך בית המשפט להתיר האזנה לשיחות הבלתי חסויות, יש לקיים בידו סמכויות עזר נילוות וסבירות לשימוש בסמכותו זו, ואין לעקור רק מטעמי חשש זה. זה מחייב שגם בית המשפט עצמו יתן את דעתו על סוגיה זו, ויקבע לגביה בצו הוראות מדויקות ומפורשות.

בדוח הפדראלי⁸ (בעמ' 95) התחבטו בשאלה כזו ובתשובה לה הזכירו הוראות הניתנות במדינות שונות גם במישור הפדראלי לקציני המשטרה המבצעים את האזנה. ככתובת לפתרון בעיות מסוג זה המתעוררות תוך כדי האזנה קיים "Supervising Attorney" שלפניו מביאים המאזינים את שאלותיהם, והוא מנחה אותם כיצד לנהוג. כיוון שבחוק האזנת סתר אין רשות מפקחת מלבד בית המשפט, ראוי שההוראות ייכללו בצו ההיתר. מוצע שהשופט שנתן את הצו יוסיף לפקח על מבצע האזנה שלא יחרוג ממנו. זו הכבדה על השופט, ואולי גם אין לסמכות זו ציון מפורש בחוק, אך לא נראה בנסיבות שיש מנוס מכך אם מבקשים לבצע חוק זה הלכה למעשה כרוחו וכלשונו.

בהוראות שיינתנו לקציני המשטרה המבצע את ההאזנה צריך להדגיש את אלה:

1. שהמדובר ביחסים חסויים, ושהמקרה המיוחד נופל לגדר הסייג בדבר פעילות פלילית, ולגדרו בלבד.
 2. שיאזין לשיחה ויפסיק את ההאזנה לכשיגיע לנושאים חסויים.
 3. אם ישמע המאזין דברים שענינם התייעצות בקשר למשפט תלוי ועומד, עליו לסגור את מכשיר ההאזנה, לציין הערה בענין זה, ולהודיע על כך בדוח לשופט.
 4. אם אין ענין השיחה משפט תלוי ועומד, אלא שיחה אחרת, ספק חסויה ספק אינה חסויה, יביא הקצין המאזין את הענין לשופט שיכריע בדבר. אם חסויה - יורה לקצין לא לגלותה לרשות אחרת כלשהי ולא לקיים חקירה על יסודה. השיחה לא תיכלל בהעתקי הסרט או בתמליליו וסרט ההקלטה המקורי ייסגר וייחתם.
- (פרי עטו של המשפטן, כיום שופט בית משפט המחוזי, מר יעקב צמח, בחוות דעת מאלפת המאוזכרת בעצה"ס 1/81 הנ"ל).
- נושא זה הגיע לאחר זמן גם לדיון בבית המשפט העליון⁹. בית המשפט העליון סרב להתיר האזנה לשיחותיו של עורך דין אף מקום בו היה חשש כי אותו עורך דין עלול לנהל שיחות עם לקוחותיו לשם ייעוץ לביצוע עבירות פליליות או לשם השתתפות בהן בצורה אחרת - נסיבות שבהן, כזכור, השיחה אינה חסויה - וזאת מהטעם שהטכניקה הקיימת אינה מאפשרת הבחנה בין שיחות חסויות לבין המותרות, משום כך אין להתיר כלל האזנה לשיחות שהן כרגיל חסויות. יצויין שחרף אסמכתא זו, קיימים מקרים חריגים בהם ביקשה המשטרה וקיבלה היתר להאזין לשיחותיהם של עורכי דין.

להסדרת נהלים אלה כוללות הוראות המשטרה נוהל הגשת בקשה להיתר להאזנת סתר לבעל מקצוע ששיחותיו חסויות. הנוהל מתייחס להיתר האזנה לעורכי דין, רופאים, פסיכולוגים וכוהני דת. בשנים 1987 - 1990 בוצעו האזנות סתר ספורות לבעלי מקצוע אלה על פי היתר.

משרד מבקר המדינה העלה, כי שיחות שניהל אדם שהיה נשוא ההאזנה עם עורך דינו הוקלטו, תומללו ותוכנן הוזן למאגר המודיעין. קשה ליישב בקשת היתרים כאלה עם ההלכה האמורה. כבר צוין לעיל שבית המשפט הזמין את הרשות המחוקקת לפתור את הבעיה ולמנוע את אי השימוש בחוק כמתואר. עד כה הבעיה בעינה עומדת. לדעת מבקר המדינה, על המשטרה להמנע מבקשת היתרים כאלה, כל עוד אין חוק או פסיקה הקובעים אחרת.

⁸ Report of the national commission for the review of federal and state laws relating to wiretapping and electronic surveillance 1976.

⁹ ערחה"ס 1/81, מד"י נ. פלוני, ל"ו(1) פ"ד, 614.

האזנות סתר ברשות הרבים

לפי החוק, האזנה לשיחה ברשות הרבים, לרבות מקום שבו מוחזק אותה שעה עציר או אסיר, אינה טעונה היתר שיפוטי, אם נעשתה בידי מי שקצין משטרה מוסמך הסמיכו לכך, לשם מניעת עבירות או גילוי עבריינים.

הוראות המשטרה קובעות, כי משהתעורר הצורך לבצע האזנת סתר לעציר או אסיר כאמור, יפנה מבקש ההאזנה על גבי טופס מיוחד לקצין אח"ק המרחבי או לראש מפלג או לראש מדור הממונה עליו. הקצין הממונה יבחן אם אמנם מדובר בהאזנה ברשות הרבים ואת דרכי ההאזנה המבוקשות, ויאשר בחתימתו את הבקשה.

מספר ההאזנות לעצירים ולאסירים בשנת 1988 היה 3,508, בשנת 1989 - 3,726 ובתקופה ינואר - יולי 1990 - 2,301. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי במחוז תל אביב מבוצעות האזנות סתר ברשות הרבים באמצעות פנייה ישירה למבצע ההאזנה, ללא אישורו של הקצין המוסמך.

על האזנות לשיחות ברשות הרבים במסגרת סעיף 8 לחוק, כבר אמר בית המשפט העליון: "חוק האזנת סתר נועד להגביל את ההתערבות הבלתי מורשית בפרטיות ולצמצמה לצורכי פעולות מוגדרות, שחיוניות טמונה בעצם מהותן, אולם יש לקיים מגמתה של החקיקה גם בתחום החקירה הפלילית, וזאת על ידי הקפדה על פעולה, הנעשית למטרות מוגדרות ותוך החלטה מפורשת ומודעת בכתב של המוסמכים לכך. ... במה דברים אמורים? סעיף 8 אמנם פוטר מחובת היתר, אך לאור מגמת המחוקק כביטוייה בחוק הנ"ל אין להפוך את ההאזנה במקום המעצר לפעולה, המתנהלת כאילו ללא פיקוח, הכוונה וביקורת" (ע"פ 949/80, שוהמי נ' מד"ר, לה (4) פ"ד, 62).

גם לגבי האזנה לעצירים או לאסירים, מן הראוי לקבוע מערכת שיקולים דומה לזו האמורה להנחות את המשטרה בעת בקשת ההיתר להאזנת סתר. בקביעת מערכת השיקולים ראוי לשקלל את הזכות לפרטיות של העציר או האסיר, מחד, ואת צרכי החברה, מאידך. לצורך הבטחת פיקוח מינהלי על האזנות סתר ברשות הרבים, מן הראוי גם שקצין משטרה מוסמך יאשר כל בקשה לגופה, בהתאם למערכת שיקולים קבועה, כאמור, וידווח לגורם מרכזי על תוצאות ההאזנה ותרומתה לקידום החקירה.

סדרי הטיפול בחומר הקלטה

חומר החקירה - לרבות סלילי הקלטה, תעתיקיה ותמליליה - שמקורו בהאזנת סתר כדין, עשוי לשמש ראיה בהליך פלילי. סדרי הטיפול בחומר חקירה קבועים בתקנות ובהוראות המשטרה.

לפי התקנות, יש לנהל רישום "בפנקס האזנות סתר" של כל האזנות הסתר שבוצעו, תוך פירוט מטרת ההאזנה, מועד ביצועה ושם האדם אשר לו האזינו. כן יש לציין בפנקס את מקום החזקת חומר ההקלטה, יעדי העברתו ומועדיו, ואת שמותיהם של מי שהאזינו להקלטה או קראו את תמליליה.

ביחידת האזנות הסתר במחוז תל אביב אין רושמים "בפנקס האזנות סתר" את תנועות חומר ההקלטה ואת שמותיהם של מי שהאזינו לה או קראו את תמליליה. ביחידה אין גם הקפדה על סדרי אחסון נאותים של חומר ההקלטה, ולא הותקנו אמצעי אבטחה, כמתחייב מרגישותו של החומר.

התקנות קובעות, כי חומר הקלטה שאינו דרוש למניעת עבירות או גילוי עבריינים יימחק בהוראתו של מזמין האזנת הסתר; אם חומר ההקלטה משמש חלק מחומר חקירה, לא ימחק אלא לאחר תום ההליכים המשפטיים ובאישור מראש ובכתב של תובע.

במחוז תל אביב מחיקת סליל ההקלטה אינה מלווה אישור בכתב של תובע או של מזמין האזנת הסתר, בהתאם למהות חומר ההקלטה, כנדרש בתקנות.



הגנה על אינטרסים ציבוריים חשובים מחייבת לעיתים פגיעה בזכויותיו הבסיסיות של הפרט. המשטרה, המופקדת על שמירת שלום הציבור, נאלצת, לעיתים, להשתמש באמצעים שיש בהם

פגיעה בזכויות הפרט, כדי למנוע עבירות ולגלות את מבצעה, ובכך להגן על הציבור. שיקולים אלה עמדו לעיני המחוקק בהתירו לרשויות מסוימות להאזין לשיחות הזולת תוך פגיעה בפרטיותו.

שימוש באמצעי המהווה פגיעה בזכויות הפרט צריך שיעשה במשורה ותוך איזון קפדני של האינטרסים המנוגדים - זה של הפרט וזה של החברה. שמירה על האיזון בין האינטרסים המנוגדים מחייבת שימוש בהאזנות סתר לאחר מיצוי אפשרויות סבירות אחרות להשגת המטרה, והערכת הסיכויים להשגתה בדרך זו. מן הראוי גם שהמחוקק יתן דעתו, כפי שציין כבר בית המשפט העליון בעבר, להתרת הסבך המשפטי המקשה על המשטרה את יישום החוק כדיון.

חקירת עבירות על חוקי הבחירות

ריכוז ממצאים

ב-1.11.88 התקיימו הבחירות לכנסת השתים עשרה וב-29.2.89 לרשויות המקומיות. דוחות שפרסמה מבקר המדינה על שתי מערכות הבחירות כוללים, בין היתר, ממצאים המעלים, לכאורה, חשד לביצוע עבירות של הצבעה שלא כחוק. משרד מבקר המדינה בדק את טיפול המשטרה בעבירות הקשורות לחוקי הבחירות.

למרות החשש לריבוי עבירות על חוקי הבחירות לקראת הבחירות לכנסת לא נערכה המשטרה לחקירתם בהיבט כלל ארצי. לא הוגדרו יעדי החקירה במטרה לגלות באיזו מידה היו זיופי הבחירות מאורגנים ומתוכננים ומי היו האחראים לתופעה.

הבחירות לרשויות המקומיות התקיימו מספר חודשים לאחר הבחירות לכנסת; למרות ריבוי העבירות על חוקי הבחירות לכנסת לא הופקו לקחים ולא שונו ההנחיות לקראת ההיערכות לבחירות הרשויות המקומיות.

בחלק מתיקי החקירה שנפתחו במרחב ירושלים בגין הצבעה שלא כחוק נערכה חקירה שטחית ובלתי ממצה, ולא נעשה נסיון לברר אם קיים קשר בין האירועים השונים ומי היו הגורמים שעמדו מאחורי התופעה.

במרחב ירושלים שוחררו חשודים בהצבעה שלא כחוק ביום בו נעצרו לאחר שנגבתה הודעתם ובטרם אומתה זאת. לפי הסבר המשטרה, משיקולים מבצעיים לא ניתן היה להקצות כוחות משטרה נוספים לפיזור ההפגנות שהחלו להתלבות עם הבאת כל חשוד נוסף למעצר. לדעת הביקורת, שחרור העצורים ממעצר, לא מוצדק מטעמים עניינים.



לפי פקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971, משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות וגילויין, בתפיסת עבריינים ובהבאתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש. חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, (להלן - חוק סדר הדין הפלילי) קובע, כי משנודע למשטרה על ביצוע עבירה תפתח בחקירה, ואולם בעבירה שאינה פשע רשאי קצין משטרה, בדרגת פקד ומעלה, להורות שלא לחקור אם סבור היה, שאין בדבר עניין לציבור, או אם היתה רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעבירה. כן קובע חוק סדר הדין הפלילי מי מוסמך להחליט על העמדה לדין או על סגירת התיק בלי להעמיד לדין.

לשם הבטחת הצלחתה של המשטרה במילוי משימותיה, במסגרת האמצעים שניתנו לה בחקיקה, עליה להיערך היערכות מתאימה במישור המודיעיני המוקדם ובמישור הכנת הכוחות, פרישתם

והדרכתם. היערכות מיטבית הינה, בין היתר, תולדה של הבנת איפיונים של מבצעי העבירה ושל סוגי העבירות. מניעת עבירות או גילוי מבצעהן כמו גם הרתעה מהישנות התופעה, מחייבים, אפוא, בחינת מאפייני העבירות, דרכי ביצוען ואיפיון מבצעהן - זאת תוך היערכות הולמת מראש.

ב-1.11.88 התקיימו הבחירות לכנסת הששים עשרה, וב-29.2.89 - לרשויות המקומיות. הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות מוסדרות בעיקר בחוקים הבאים: חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הבחירות לכנסת); חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959; חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הבחירות לרשויות המקומיות); חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975; צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. החוקים השונים העוסקים בבחירות וכן חוק העונשין, התשל"ז-1977, כוללים עבירות שונות בנושא זה ואת העונש שבצדן.

סעיף 119 לחוק הבחירות לכנסת קובע, בין השאר, כי המפריע את המהלך הסדיר של הבחירות, מכין או מפיץ פתקי הצבעה שאינם בהתאם להוראות החוק, משמיד, מעלים, או לוקח שלא כדין חומר הצבעה שיש להעבירו לוועדה האזורית או לוועדה המרכזית, דינו מאסר שנתיים או קנס, ואם נעברה העבירה על ידי חבר של ועדת הבחירות או על ידי אדם הממונה על קלפי, דינו מאסר חמש שנים או קנס (להלן - הפרעה לבחירות). סעיף 124 לחוק הבחירות לכנסת קובע, כי המשתמש לצורך זיהויו בפני ועדת הקלפי בתעודת זיהוי או בפנקס זיהוי שאינם שלו בכוונה להטעות את ועדת הקלפי ולא הוכיח כי השימוש היה בתום לב, מי שמצביע יותר מפעם אחת, ומי שמטיל בכוונה לתוך הקלפי יותר ממעטפה אחת, דינו מאסר שנתיים או קנס (להלן - הצבעה שלא כחוק). הוראה דומה של הצבעה שלא כחוק בבחירות לרשויות המקומיות, קבועה בסעיף 90 לחוק הבחירות לרשויות המקומיות.

דוחות, שפרסמה מבקר המדינה על הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות, כוללים, בין היתר, ממצאים המעלים לכאורה חשד לביצוע עבירות של הצבעה שלא כחוק, בהיקף ניכר. בבדיקת סדרי הבחירות לכנסת הועלה שיקים, לכאורה, חשד מבוסס לשימוש שלא כדין בזהותם של בעלי זכות בחירה: ב-78 קלפיות שנבדקו הועלה שמבין 3,600 בוחרים - שהיו ביום הבחירות בחו"ל - סומנו 435 על ידי ועדות הקלפי בפנקס הבוחרים כמי שהצביעו. בבדיקה דומה, שנערכה בעקבות הבחירות לרשויות המקומיות, הועלה, שנעשה שימוש שלא כדין לצורך הצבעה בזהותם של 264 מבין 2,389 בעלי זכות בחירה, ששהו ביום הבחירות בחו"ל. עוד הועלה בבקורת על הבחירות לרשויות המקומיות, כי קיימת, לכאורה, שיטה לשימוש בזכות ההצבעה של השוהים בחו"ל במועד הבחירות: מבדיקת השוואה הועלה, כי מבין 264 בעלי זכות בחירה ששהו ביום הבחירות לרשויות המקומיות בחו"ל, וסומנו בפנקס הבוחרים בקלפי כאילו הצביעו, שהו 167 בחו"ל גם במועד הבחירות לכנסת וכ-140 מביניהם סומנו גם בפנקס הבוחרים לכנסת כאילו הצביעו (ראה דוח שנתי 39, עמ' 469, ודוח שנתי 40, עמ' 514).

בתקופה אפריל - יוני 1990, לסרוגין, בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המשטרה בעבירות הקשורות לחוקי הבחירות. הביקורת התמקדה בבדיקת היערכות המשטרה לקראת הבחירות שנועדה להבטיח את מהלכן התקין, ואת הטיפול בתיקים שעניינם הפרעת בחירות והצבעה שלא כחוק. הבדיקה נערכה במרחב ירושלים שבמחוז הדרומי; במרחב דן שבמחוז תל אביב; וביחידה הארצית לחקירות הונאה (להלן - יאח"ה). בדיקות השלמה נערכו בפרקליטות מחוז ירושלים.

להלן עיקרי הממצאים:

היערכות המשטרה לקראת הבחירות

מערכת הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות אופיינה במתח רב ובקיטוב פוליטי, בעיקר בקרב מפלגות אחדות ובאזורים מסוימים בארץ. האווירה שנוצרה הולידה צפיות להפרת הסדר הציבורי ולזיופי בחירות - אקראיות או מאורגנות ומתוכננות - בימי הבחירות. גם יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת פנה, ערב הבחירות, לשימור על טוהר הבחירות. חשש זה לא נעלם מעיני

המשטרה והיא, אכן, נערכה לאבטחת הסדר הציבורי, בטחון הציבור והליכי בחירות תקינים בתקופת מערכת הבחירות, לכנסת ולרשויות המקומיות, ובמהלך הבחירות גופן. הערכות זו מצאה את ביטוייה בפקודות מבצע מיוחדות שהוצאו לקראת כל מערכת בחירות וכללו הנחיות מיוחדות של מחלקת החקירות (להלן - מח"ק) שבמטה הארצי (להלן - מטא"ר) על פי מדיניות של המפק"ל ושל ראש אגף החקירות (להלן - אח"ק) במטא"ר. בהנחיות נקבע, בין היתר, כי בתקופת הבחירות, בשל העניין הציבורי, יש לתת עדיפות לחקירה של עבירות הקשורות לחוקי הבחירות ולתביעה בהתאם לאמות מידה ברורות ואחידות, וכי, ככלל, אין לסגור תיקי חקירה כאלה מחוסר עניין לציבור. עוד צוין בהנחיות, אלו עבירות יחקרו על ידי המשטרה ואלו על ידי ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, בהתאם לסמכותה על פי דין.

עבירות מסוימות על חוקי הבחירות מבוצעות לעתים ביזמת אדם יחיד ולעתים הן מתוכננות ומאורגנות על ידי גורם מרכזי המנסה להטות את תוצאות הבחירות. כאשר אכן קיים חשש שהתופעה מאורגנת על ידי "מושכי חוטים" מרחוק יש חשיבות מיוחדת שלא להסתפק בחשיפתו של מבצע העבירה היחיד אלא לאתר את מארגניה. לכן, ונוכח החשיבות הנודעת לשמירת טוהר הבחירות, מתחייבת היערכות שתתייחס הן לנושאי הסדר הציבורי והן לחקירת חשד להתארגנות להטות את תוצאות הבחירות. היערכות כזאת מחייבת איסוף מידע מודיעיני והקצאת כוחות חקירה מנוסים ומיומנים, הגדרת יעדי החקירה והדרכת החוקרים לביצוע המשימה.

בהנחיות לא נקבע אלו יחידות במשטרה יטפלו בעבירות הקשורות לחוקי הבחירות, וכל מרחב פעל בעניין זה על פי שיקול דעתו. כך נערכו החקירות של עבירות הקשורות לחוקי הבחירות במרחב ירושלים - במחלק הונאה שבלשכת חקירות; במרחב דן - במחלק עבירות קלות שבלשכת חקירות; ובמרחבים האחרים - על ידי החוקרים שבתחנות המשטרה. עיסוקם השוטף של החוקרים ביחידות אלה הוא טיפול בעבירות קלות, ואין הם עוסקים, בדרך כלל, בחקירות מורכבות של עבירות הונאה. אלה מתבצעות במרבית המקרים ביאח"ה.

בהנחיות לא נקבעו הוראות מפורטות בדבר יעדי החקירה כפי שהם נגזרים ממאפייני העבירות, כדי להבטיח שכל היחידות העוסקות בחקירת אותן עבירות יקפידו לברר באיזו מידה הייתה התופעה מאורגנת או מתוכננת, ומי עמד מאחוריה. זאת, על אף שעוד לפני קיום הבחירות היה קיים, כאמור, חשש מפני נסיונות להטות את תוצאות הבחירות והיה מקום להניח שיש מי שעומד מאחורי ארגון התופעה.

המשטרה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי בעת מתן ההנחיות נראה היה, כי אין העבירות ככלל מצריכות חקירה בהיבט כלל ארצי ולכן לא היה באי קביעה מראש של היחידה החוקרת כדי לפגוע ביעילות החקירה. עוד הסבירה המשטרה כי דרכי החקירה בעבירות על חוקי הבחירות נגזרות מכללי החקירה הקיימים במשטרה, וגם אם היה חשש שמדובר בתופעה עדיין לא היה מקום לקבוע סדרי חקירה מיוחדים.

לדעת הביקורת היקף התופעה וחומרתה כפי שאכן היו ידועים למשטרה חייבו גם הנחיות ברורות לגבי חשיבות חשיפת מארגני התופעה. העדרן של אלו הביא לכך שהערכות המשטרה לחקירת סוג זה של עבירות לא היה בה כדי להתמודד עם התופעה כפי שהתרחשה בעת הבחירות לכנסת וחזרה ונשנתה בבחירות לרשויות המקומיות.

רק לאחר הבחירות לכנסת, ובעקבות פניית היועץ המשפטי לממשלה, מונה ביאח"ה, ב-16.11.88, צוות חקירות מיוחד (להלן - צח"מ) לחקור עבירות על חוק הבחירות לכנסת. על הצח"מ הוטל לעסוק בחקירת חומר שהועבר למשטרה על ידי היועץ המשפטי לממשלה, ועיקרו תלונות וידיעות על הפצת פתקי הצבעה פסולים, שימוש במעטפות הצבעה פסולות, הזדהות בתעודת זהויה של אחרים וכן תלונות על הבטחת טובות הנאה או אימים בתמורה להצבעה או הימנעות מהצבעה, עבירה לפי סעיף 122 לחוק הבחירות לכנסת וסעיף 88 לחוק הבחירות לרשויות המקומיות.

למרות מודעות המשטרה לשכיחות התופעה ולהיקפה בבחירות לכנסת, ולמרות העובדה כי על הפרק עמדה מערכת בחירות נוספת לרשויות המקומיות לא נערך ניתוח אירועים ולא הופקו

הלקחים, ולפיכך דמתה ההיערכות לקראת הבחירות לרשויות המקומיות בעיקרה לקודמתה ולקתה באותם מחדלים. כך, גם לקראת מערכת בחירות זו לא נקבעו מסגרות מיוחדות לחקירת אירועים כאלה, בין במסגרת צוותי חקירה מיוחדים ובין במסגרת יחידות חקירה ארציות, ולא נקבעו הנחיות לחקירת חשודים בהצבעה שלא כחוק במטרה לגלות את מארגי התופעה. גם תפקידו של צח"מ הבחירות שפעל ביאח"ה לא הורחב, כדי שיכלול טיפול בעבירות הקשורות לבחירות לרשויות המקומיות, והוא המשיך לטפל בעבירות הקשורות לבחירות לכנסת בלבד, ואילו חקירת עבירות של הצבעה שלא כחוק והפרעה לבחירות בבחירות לרשויות המקומיות הופקדה בידי היחידות המקומיות.

חקירת עבירות של הצבעה שלא כחוק

כאמור, חקירת תלונות על הצבעה שלא כחוק ועל הפרעה לבחירות התבצעו במרחב ירושלים על ידי צוות חוקרים שהוקם לטיפול באירועי הבחירות באותו יום, והועבר להמשך טיפול למחלק הונאה שבלשכת החקירות; במרחב דן - במחלק עבירות קלות שבמחלקת חקירות וביאח"ה - במסגרת צח"מ בחירות.

להלן נתונים על מספר תיקי החקירה שנפתחו ביחידות אלה בעקבות הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בעטיין של הפרעת בחירות והצבעה שלא כחוק ואופן סיום הטיפול בהם.

מספר התיקים שנסגרו על פי עילות הסגירה						
מספר תיקים שנפתחו	מספר תיקים שהוגשו	חוסר ראיות	חוסר אשמה	חוסר ענין	עברייין לא נודע	תיקים שטרם הסתיים בהם הטיפול
20	5	3	1	7	*4	
6	3	1	1	1		
11**	1	5	1	4		

* בשלושה תיקים טרם הושלמה החקירה במשטרה ותיק אחד נמצא בפרקליטות לצורך הכנת כתב אישום.
** כן נפתחו ביאח"ה 15 תיקי בירור בעקבות תלונות על הצבעה שלא כחוק. התיקים נגנזו לאחר שבדיקתם העלתה שאין בהם משום עבירה.

מרחב ירושלים

במחלק הונאה במרחב ירושלים נפתחו 20 תיקי חקירה בחשד להצבעה שלא כחוק: שבעה תיקים בגין עבירות על חוקי הבחירות לכנסת ו-13 תיקים בגין עבירות על חוקי הבחירות לרשויות המקומיות. שבעה תיקים נסגרו על ידי ראש המחלק, בהתאם לסמכותו, בעילה של "עברייין לא נודע", ו-13 תיקים הועברו לפרקליטות מחוז ירושלים לצורך קבלת החלטתה להמשיך הטיפול בהם.

1. מעיון בתיקי החקירה שהועברו כאמור לפרקליטות המחוז עולה, כי בעשרה, שעניינם הצבעה שלא כחוק, נערכה חקירה שטחית ובלתי ממצה, ולא נעשה ניסיון לברר אם קיים קשר בין האירועים השונים ומי היו הגורמים שעמדו מאחורי התופעה. בכך סוכלה לכאורה האפשרות להגיע לחקר האמת, ולהעמיד לדין מעורבים נוספים. עוד הועלה כי בכל המקרים שבהם נעצרו חשודים בהצבעה שלא כחוק הם שוחררו ממעצרם באותו יום לאחר שנגבתה מהם הודעה, לפני שאומתה גרסתם ולפני שהסתיימה החקירה בעניינם. להלן שתי דוגמאות:

(א) ביום הבחירות לכנסת ביקש חשוד להצביע בתעודת זהות של אחר. החשוד נעצר לחקירה ומסר בהודעתו כי קיבל את תעודת הזהות מידי פעיל של מפלגה מסוימת שלא היה בעליה של תעודת הזהות. באותו יום שוחרר החשוד ממעצרו, על פי הנחיית קצין אח"ק של מרחב ירושלים. הודעתו

של בעל תעודת הזהות, שבה טען כי מסר את תעודת הזהות שלו לחשוד כדי שיצביע במקומו, נגבתה למחרת שחרורו של החשוד ממעצר. ב-23.1.89 - כעבור כשלושה חודשיים - העביר מחלק הונאה את תיק החקירה לפרקליטות המחוז, והמליץ להעמיד את החשוד ואת בעל תעודת הזהות לדין. הפרקליטות החזירה את התיק למשטרה להשלמת חקירה.

בדצמבר 1989 גבה מחלק הונאה שוב הודעות מהחשודים. החשוד בהצבעה שלא כחוק מסר כי קיבל את תעודת הזהות מבעליה - גרסה שונה מזו שמסר בהיותו עצור ושלפיה קיבל את תעודת הזהות מפעיל מפלגה מסוימת; בעל תעודת הזהות חזר על גרסתו. ב-8.5.90 הוגש כתב אישום נגד המתחזה ונגד בעל תעודת הזהות.

מתיק החקירה עולה, כי במהלך מעצרו של החשוד הסתפקו החוקרים בגביית הודעתו; לא נעשה נסיון באותו מועד לבדוק את גרסתו ולאחר את פעיל המפלגה, שממנו, לכאורה, קיבל החשוד את תעודת הזהות; לא נעשה גם נסיון באותו מועד לחקור את בעל התעודה ולאפשר לו לזהות את מי שקיבל ממנו את תעודת הזהות. בעל תעודת הזהות נחקר רק למחרת שחרורו של החשוד ממעצר, דבר שאיפשר, לכאורה, להביא לתיאום גרסותיהם ובכך לסיכול האפשרות להגיע לחקר האמת. על מחדלים אלה באופן ניהול החקירה העירה הפרקליטות ודרשה, כאמור, לבצע השלמת חקירה.

(ב) ביום הבחירות לכנסת ניסתה חשודה להצביע באמצעות תעודת זהות של אחרת. החשודה נעצרה וכעבור שתיים - לאחר שנגבתה הודעתה - שוחררה. בחקירתה מסרה החשודה כי ביקשה להצביע בשם אמה החולה. כעבור שבוע נגבתה הודעה נוספת מהחשודה שבה מסרה כי כיוזה בהודעתה הקודמת, ומסרה שבאה להצביע עם תעודת זהות שמצאה על המדרכה ביום הבחירות. בעלת תעודת הזהות נחקרה ב-21.2.89 - כארבעה חודשים לאחר מועד הארוע - ומסרה כי איבדה את תעודת הזהות שלה. ב-1.3.89 העביר מחלק הונאה את תיק החקירה לפרקליטות המחוז והמליץ להעמיד את החשודה ואת בעלת תעודת הזהות לדין. הפרקליטות החזירה את התיק למשטרה להשלמת חקירה.

בדצמבר 1989 גבה מחלק הונאה הודעה נוספת מהחשודה, אשר חזרה על גרסתה לפיה מצאה את תעודת הזהות על מדרכה. באפריל 1990 נגבתה הודעה מבעלת תעודת הזהות, אשר אף היא חזרה על גרסתה. במאי 1990 הוגש כתב אישום נגד החשודה בגין הצבעה שלא כחוק; התיק נגד בעלת תעודת הזהות נסגר מחוסר הוכחות.

מתיק החקירה עולה, כי במהלך מעצרה של החשודה הסתפקו החוקרים בגביית הודעתה. לא נעשה נסיון באותו מועד לבדוק את גרסתה או אף לאמת את פרטי זהותה של אמה, שלדבריה, ביקשה להצביע בשמה. שחרורה ממעצר של החשודה, בטרם נבדקה גרסתה ובטרם נחקרה בעלת תעודת הזהות, איפשר, לכאורה, לחשודות לתאם את גרסאותיהן וסיכל את האפשרות להגיע לחקר האמת.

2. פרקליט מחוז ירושלים עמד על הליקויים החמורים באופן ניהול החקירה בעשרת תיקי החקירה שהועברו אליו, והורה כאמור לבצע חקירה משלימה. לאחר שנועץ בדבר עם עוזר ראש אח"ק במטא"ר העביר פרקליט מחוז ירושלים בחודשים מאי - יולי 1989 את עשרת התיקים האמורים לשם השלמת החקירה, לצח"מ הבחירות, שהוקם כאמור ביאח"ה.

3. בנובמבר 1989 החזיר הממונה על החקירה ביאח"ה את התיקים האמורים למחלק הונאה במרחב ירושלים, באמצעות עוזר ראש אח"ק במטא"ר, שעל דעתו, כאמור, הועברו התיקים להשלמת חקירה ביאח"ה והסביר, כי צח"מ הבחירות השקיע את מירב מאמציו בחקירת עבירות של שוחד בחירות, ולא התפנה לעסוק בהשלמות שנדרשו. הממונה על החקירה הסביר עוד, כי בחקירת מקרים אחדים שעניינם הצבעה שלא כחוק לא נמצאו ראיות לקיומו של קשר בין הארועים ולכן אין מקום לחקירת תיקים אלו ביאח"ה דווקא. מטעמים אלו ואחרים ביקש הממונה על החקירה להחזיר את התיקים להמשך חקירה במרחב ירושלים.

בינואר 1990 העביר עוזר ראש מחלק הונאה במרחב ירושלים את עשרת התיקים לפרקליטות המחוז בלא שביצע את ההשלמות הנחוצות והסביר את אי ביצוען בכך, שהתיקים הוחזרו להשלמה לאחר שעבר זמן רב, "ומאחר שמירב ההשלמות הנחוצות היו צריכות להתבצע מיד לאחר מעצרו של

החשודים". פרקליט המחוז חזר על הדרישה לבצע את השלמות החקירה, וביקש מראש מחלק הונאה לוודא, שבכל תיק אכן תבוצע ההשלמה הנדרשת. עד מועד סיום הביקורת, יולי 1990, לא הסתיים ביצוע ההשלמות בשלושה מבין עשרת התיקים האמורים.

4. פרקליט מחוז ירושלים ציין לגבי התיקים האמורים כי מחלק הונאה במרחב ירושלים הסתפק בקבלת גרסאות החשודים ולא ניהל חקירה ממצה ומעמיקה אף לא באחת מן הפרשיות הנדונות. זאת למרות שמחומר החקירה שנאסף במשטרה עלה חשד שאין מדובר בארועים מיקריים אלא בפעולות מתוכננות ומאורגנות. פרקליט המחוז הדגיש את חומרתן של עבירות אלה וציין שהתופעה של הצבעת תלמידי ישיבות באמצעות תעודות זהות לא להם היתה לנגע שפשה בקלפיות רבות במערכות הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות, ולכן חובה על המשטרה שלא להסתפק בפענוח "החוליה האחרונה" אלא למצות את החקירה, במגמה להגיע לפיענוח מלא של כל פרשיה ופרשיה - פיענוח הכולל את כל החוליות שבין בעל התעודה לבין המתחזה בשמו בקלפי, לרבות המושכים בחוטים, אם היו כאלה.

בכל אחד מהתיקים האמורים, ציינה הפרקליטות כי שחרור ממעצר של החשודים בהצבעה שלא כדין היה מוקדם מדי, וסיכל את המשך החקירה בכך, שאיפשר תיאום גרסאות עם החשודים האחרים. באחד התיקים שהוחזר להשלמה אף ציין הפרקליט כי "תמונה עד מאוד ההחלטה לשחרר את החשוד באותו יום בו נעצר. נאמר לנו כי הייתה הנחייה מדרג הפיקוד הבכיר במשטרה לשחרר את העצורים באותו ערב למען 'שקט תעשייתי' עם המגזר החרדי. לדעתנו שיקול זה, אם היה, אינו יכול לגבור על שיקולי החקירה שחייבו המשך מעצר עד למיצוי החקירה - בין היתר חקירת בעל הספח של תעודת הזהות".

הליקויים בחקירה, סיכלו את האפשרות להגיע לחקר האמת, מנעו את האפשרות לאתר ולהעמיד לדין את מארגני התופעה, במידה שהיו כאלה. במצב זה, ובשים לב לזמן הרב שעבר ממועד ביצוע העבירה שהקשה על ביצוע השלמות בחקירה, הגישה הפרקליטות כתבי אישום נגד החשודים שנתפסו בעת שניסו להצביע עם תעודות זהות לא להם, ובמקרים אחדים גם נגד בעלי תעודות הזהות שבשמן ביקשו המתחזים להצביע.

עוד עולה מהמתואר כי חשודים בהצבעה שלא כחוק שוחררו ממעצר בטרם עת ולפני סיום החקירה בעניינם. המשטרה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי שחרור החשודים ממעצר לפני בדיקת גרסתם נבע משיקולים מבצעיים לפיהם לא ניתן היה להקצות כוחות משטרה נוספים לפיזור המהומות שהחלו להתלבות עם הבאת כל חשוד נוסף לחקירה.

לדעת הביקורת שחרור עצורים לפני תום החקירה בעניינם עקב שיקולים מבצעיים כאמור, הוא שיקול בלתי סביר ובלתי מוצדק בנסיבות העניין.

5. מרחב ירושלים טיפל כאמור ב-20 תיקי חקירה שעניינם הצבעה שלא כחוק. מבין תיקים אלו הועברו כאמור, 13 תיקים לטיפול הפרקליטות ושבעה תיקים נסגרו על ידי ראש המחלק בעילה של "עבריו לא נודע".

מעיון בתיקי חקירה שנסגרו במשטרה עלה, שבשלושה מהם לא נערכה חקירה מעמיקה ולא מוצו האפשרויות לאתר את החשודים. במקרה אחד, שבו ניסה אלמוני להצביע עם תעודת זהות של אחר, אמר מזכיר ועדת הקלפי בהודעתו, כי בחדר הוועדה ישב אדם, שבשמו נקב, וכי הוא מכיר את המתחזה. לא נגבתה הודעתו של אותו אדם, שהיתה יכולה, לכאורה, לסייע באיתור החשוד. במקרה אחר השאירו שני אלמונים שתי תעודות זהות בקלפי וברחו, לאחר שהתעורר חשד בקרב חברי ועדת הקלפי שתעודות הזהות אינן שלהם. יו"ר ועדת הקלפי מסר בהודעתו ששוטר שהיה עד לאירוע רשם את מספר הרכב שבו נמלט אחד המתחזים. הוראתו של ראש המחלק לברר מפי השוטר את מספר הרכב לא בוצעה. בירור זה היה בו, לכאורה, כדי לסייע באיתור החשוד. גם במקרה נוסף התעורר חשד, שאלמוני מנסה להצביע עם תעודת זהות של אחר. הוא נמלט בהשאירו את תעודת הזהות בקלפי. בתיק החקירה לא נמצא תיעוד, כי נערך בירור במקום האירוע או שנגבו עדויות מחברי ועדת הקלפי.

מרחב דן

במחלק עבירות קלות שבמרחב דן נפתחו שישה תיקי חקירה בחשד להצבעה שלא כחוק ובחשד להפרעת בחירות. בשלושה תיקים הגישו התובעים המשטריים במפלג תביעות פליליות במחוז תל אביב כתבי אישום. שלושת התיקים האחרים נסגרו, אחד מחוסר ראיות, אחד מחוסר עניין לציבור ואחד מחוסר אשמה פלילית.

מעיון בתיקי החקירה עולה, שבאחד התיקים, שבו הוגש כתב אישום נגד חשודה בהצבעה שלא כחוק, לא מוצתה החקירה לאיתורם של שותפים לדבר העבירה ושל מעצבי השיטה, אם היו כאלה; תיק אחד נסגר באח"ק בעילה של חוסר עניין לציבור. להלן תאור המקרים:

1. ביום הבחירות לכנסת נעצרה חשודה בעת שניסתה להצביע בקלפי באמצעות תעודת זהות שאינה שלה. בחקירה טענה שתעודת הזהות ניתנה לה בסניף המפלגה המקומית המסוימת; היא אף מסרה את הכתובת של אותו סניף. החשודה הועמדה לדין בגין הצבעה שלא כחוק והורשעה. הועלה שלא נעשה נסיון לאתר בחקירה מי מסר לחשודה את תעודת הזהות.

2. ביום הבחירות לכנסת נעצר חשוד, ששימש כמשקיף בוועדת קלפי מטעם מפלגה מסוימת, בעת שניסה להוסיף, במהלך ספירת הקולות, 38 מעטפות הצבעה עם פתקי הצבעה של מפלגתו. החשוד הודה במעשה שיוחס לו. אביו של החשוד פנה במכתב למפכ"ל בבקשה לסגור את תיק החקירה בטענה שבנו סובל ממחלת נפש, והמציא מסמכים המעידים על כך שבנו נמצא בטיפול יום. עוזר ראש אח"ק במטא"ר הורה לסגור את תיק החקירה מחוסר עניין לציבור ונוכח פניית האב וכדי למנוע מהחשוד זעזוע נוסף.

המידע שהיה בידי המשטרה לא היה בו די כדי לבסס את המסקנה באשר ליכולתו של החשוד לעמוד לדין. יצויין כי סעיף 128 (ב) לחוק הבחירות לכנסת קובע כי אף היועץ המשפטי לממשלה לא יהא רשאי לעכב הליכי משפט בעבירות מסוג האמור.

החלטת המשטרה בנסיבות שתוארו אינה עולה בקנה אחד עם רוח החוק; גם החריגה מהנחיות המשטרה, לפיהן ככלל אין לסגור תיקים אלה מחוסר עניין לציבור, לא הייתה מבוססת דיה.

צוות חקירה מיוחד

כאמור הוקם ביאח"ה לאחר הבחירות לכנסת צח"מ לחקירת עבירות על חוקי הבחירות. בינואר 1990 זימנה פרקליטת המדינה את הממונה על החקירה ביאח"ה לביורר השאלה, אם הופעלו על המשטרה בכלל, ועל יאח"ה בפרט, לחצים פוליטיים להימנע מלחקור את עבירות הבחירות, ובאיזו מידה הביאו לחצים אלה לחקירה לא יעילה, לרבות אי מעצרים של חשודים בעבירות אלה, במקרים בהם היה צורך לעשות זאת.

בעקבות הפגישה האמורה ערך הממונה על החקירה ב-16.1.90 דוח, ובו הסביר, כי לא הופעלו לחצים על יאח"ה; אמנם התקבלו פניות מאנשים בדרגים פוליטיים ש"ביקשו להרפות מהחקירה או לשחרר עצור זה או אחר ממעצר, אך אלה לא השפיעו כלל על מהלך החקירה או על הטיפול (שחרור) בעצורים".

הממונה על החקירה אישר בדוח, כי היו מספר מקרים בהם ניתנו לו הוראות על ידי ראש יאח"ה שלא לעצור חשודים שהובאו לחקירה, לשחרר עצור זה או אחר שכבר היה במעצר, או לא להאריך מעצר של חשודים שנעצרו ל-48 שעות. הוא ציין, שבמקרים הספורים שהיו ערך על כך דוחות שתויקו בתיקי החקירה. עוד ציין, כי בכל מקרה שבו נתן ראש יאח"ה הוראות כנאמר לעיל היה זה לאחר בירור של נסיבות המעצר ושל נימוקי השחרור.

במכתב לראש אח"ק מיום 28.1.90 שצורף לדוח האמור הסביר ראש יאח"ה כי בחקירה זו היו פניות למנוע או לקצר את מעצרים של חשודים אולם פניות אלה לא השפיעו על מהלך החקירה או על שיקולי מעצרים של החשודים.

ממכתביהם של הממונה על החקירה ושל ראש יאח"ה עולה בבירור, כי גורמים שונים, ביניהם פוליטיים, פנו אליהם במטרה להשפיע על אופן ניהול החקירה ובעיקר להביא לשחרורם של חשודים ממעצר. לא נמצא כי פיקוד המשטרה נתן דעתו לתופעה חמורה זו של נסיונות להטות את החקירה: גם אם לא השפיעו על מהלך החקירה, הרי יש בהם כדי לפגוע פגיעה חמורה לפחות במראית פני הצדק.



טוהר הבחירות וניהולן התקין הם מאשיות כל משטר דמוקרטי. לשם כך נקבעו בחקיקה הוראות מפורטות באשר לסדרי ביצוען של הבחירות וכן נקבעו איסורים פליליים על התנהגות הפוגעת בטוהר הבחירות ובמהלכן התקין.

משטרת ישראל הייתה מודעת לחשיבות המיוחדת של אכיפת חוקי הבחירות, ואף נערכה לקראת מערכות הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות באמצעות הנחיות מיוחדות. אולם הערכות זאת לקחה בחסר בכך שלא הוקצו כוחות מתאימים לטיפול בנושא ולא ניתנו הנחיות ברורות לגילוי אלו העשויים לעמוד מאחורי עברייני הבחירות. במצב דברים זה החקירה בחלק ניכר מהתיקים שנפתחו בגין עבירות אלה היתה בלתי ממצה. כך בשתי מערכות הבחירות התגלתה תופעה, בהיקף ניכר, של הצבעה שלא כחוק באמצעות תעודות זהות של אחרים, בעיקר בקרב מצביעי מפלגות מסוימות. למרות החשד הכבד שאין המדובר במקרים בודדים שנעשו ביזמתם של המצביעים, אלא בתופעה מתוכננת ומאורגנת, לא נחקר, במקרים רבים, כלל היבט זה ולא נעשה נסיון כלשהו להביא לדין את העומדים מאחוריה.

מעיון בתיקי החקירה עלה, שבמקרים רבים שוחררו חשודים ממעצרם לפני סיום החקירה נגדם, ומשיקולים שאינם סבירים ומוצדקים ובכך סוכלה האפשרות להגיע לחקר האמת ולהעמיד את החשודים לדין. תופעות חמורות אלה ניתן היה למנוע, אילו המשטרה נערכה מלכתחילה להתמודד עמן בצורה מתאימה, בחינת סוף מעשה במחשבה תחילה, דהיינו, הקצאת כוחות חקירה מיומנים, הדרכתם ושימוש בדרכי חקירה מתוככמות.

ממצאי מעקב

תלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח

דוח שנתי 36, עמ' 544

דוח שנתי 38, עמ' 436

תלונות על שוטרים מן הציבור מגיעות למשטרה בכל הדרגים - במטה הארצי, במחוזות, במרחבים ובתחנות; התלונות מוגשות בכתב ובעל פה. כן מתקבלות תלונות מחוקרים שבמהלך החקירה קיבלו תלונה בהודעה מנחקר על שימוש בכוח בשעת חקירה. התלונות המתקבלות מן הציבור מסווגות על ידי המשטרה בשלוש קבוצות: תלונות על התנהגות, על דרך ביצוע תפקיד ועל שימוש בכוח. דרכי חקירת התלונות והיחידות החוקרות נקבעו בנהלי המשטרה.

על פי נתוני המשטרה בשנים 1980 - 1989 נפתחו במשטרה מדי שנה בממוצע כ-2,200 תיקים נגד שוטרים; שיעורם של התיקים שנפתחו בגין תלונות על שימוש בכוח מכלל התיקים שנפתחו עלה בהתמדה ונע בין 47.5% בשנת 1980 לבין 88% בשנת 1989.