



רשומות

# הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

29 ביולי 2015

948

י"ג באב התשע"ה

עמוד

הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 48) (חסיון חומר תחקיר), התשע"ה-2015. . . . . 1058

## הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 48) (חסיון חומר תחקיר), התשע"ה-2015

הוספת פרק ג' 1. בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, לפני סעיף 129 יבוא:

**"פרק ג': תחקיר מבצעי**

הגדרות 128נה. בסעיף זה –

**"גוף חוקר" – רשות המוסמכת על פי דין לחקור עבירות  
פליליות;**

### ד ב ר י ה ס ב ר

מתוך שיתוף פעולה, וכי אין מדובר בהליך המכוון נגדם, בכל אלה יש כדי לבסס תרבות של דיווח אמיתי ומלא בתחקירים. כל אלה לא יתקיימו מקום שהמדיניות הננקטת היא של הרחבת הסייגים לחיסיון." (פסקה 25 לפסק דינה של השופטת ארבל).

יצוין, כי מטרת התחקיר שונה מהמטרה של ועדת חקירה פנימית הקבועה בסעיף 131 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971. מטרת התחקיר היא הפקת לקחים מערכתיים, בחינת ניהול האירוע, ניתוח, הסקת מסקנות וכן גיבוש המלצות בנוגע למצבים עתידיים. לעומת זאת, מטרת ועדת חקירה היא איסוף ראיות קבילות לצורך בחינת צעדים בהליך משמעותי או מינהלי (בדומה לחקירה במשפט הפלילי, אך במישור הנורמות המשמעותיות).

כמו כן, דרך ניהול התחקיר שונה מדרך ניהול החקירה של ועדת החקירה. בתחקיר מנהלים הליך פתוח של שיח ושאלות לצורך הפקת לקחים, שיפור הבטיחות ומניעת תקלות ופגיעות בגוף ובנפש. לעומת זאת, אופן ניהול החקירה של ועדת חקירה דומה יותר לחקירה פלילית.

לעניין חשיבות כלי זה בשירות בתי הסוהר ניתנה גם התייחסות בדוח של מבקר המדינה – "דוח ביקורת על השריפה בכרמל – דצמבר 2010 – מחדלים, כשלים ומסקנות" (ירושלים, סיוון התשע"ב, יוני 2012), בעמודים 263 ו-264 לדוח, שם נאמר, בין השאר:

"יצוין כי לצורך הבטחת הגילוי והפתיחות, תחקירים שעושה צה"ל מוגנים מפני "הפללה עצמית" של משתתפיו. לדעת משרד מבקר המדינה, גם על שבי"ס לשקול ליוזום תיקון חקיקה על מנת להבטיח דבריים שהושמעו בתחקירים לא יחשבו לראיה קבילה במסגרת הליך פלילי בבית המשפט."

**סעיף 1 לסעיף 128ה המוצע**

להגדרות "גוף חוקר", "תחקיר" – מוצע להגדיר "גוף חוקר" כרשות המוסמכת על פי דין לחקור עבירות פליליות. כמו כן מוצע להגדיר "תחקיר" כבירור שנערך בשירות בתי הסוהר, בהתאם לפקודת נציבות בתי הסוהר, בנוגע לאירוע שהתרחש במהלך פעילות מבצעית של שבי"ס

כללי בשירות בתי הסוהר (להלן – שבי"ס) כגוף כליאה ואכיפה, נדרשים לבצע תחקירים רבים על אודות אירועים ופעילויות מבצעיות המתרחשים במיתקני הכליאה. לשם כך שבי"ס נדרש ליצור מערך מפותח של תחקור פנימי והפקת לקחים מפעילות מבצעית קודמת. ביצוע אפקטיבי של תחקיר פנימי המאפשר הפקת לקחים ושיפור יכולות מבצעיות מחייב שיתוף פעולה מלא מצד המתוחקרים. כדי להפחית את חששם של המתוחקרים מפני שימוש בחומר התחקיר במישור הפלילי מוצע לקבוע חיסיון על התחקיר המבצעי של שבי"ס, בדומה להסדרים הקבועים בסעיף 102 לחוק המשטרה, התשס"ו-2006, בסעיף 27 לחוק הגנה על עדים, התשס"ט-2008, בסעיף 67 לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, ובסעיף 539 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955.

מטרתו של המנגנון המוצע היא לבסס אפשרות להפקת לקחים מאירוע שהתרחש במהלך פעילות מבצעית. מדובר בהליך של ביקורת פנימית על דרך של בחינת אירוע, ניתוחו והסקת מסקנות ממנו, וכן גיבוש המלצות לגבי התנהלות עתידית במצבים דומים, במטרה לשכלל ולשפר את הפעילות המבצעית של השבי"ס.

לעניין החשיבות בקיומו של חיסיון על תחקיר מבצעי, ר' גם דבריה של השופטת ארבל בבג"ץ 2366/05 עטווה אלנבארי נ' ראש המטה הכללי בצה"ל (2008), תק-על 4416 (2), 2008:

"... לא ניתן להתעלם מכך שבעוד שהוצאת תעודת חיסיון בהליך פלילי נחשבת לצעד יוצא דופן, הרי שתחקיר מבצעי נערך כעניין שבשגרה. מאחר שתחקירים מבצעיים נערכים תדיר, יש חשיבות לכך שהמתוחקרים ידעו מראש מהם "כללי המשחק" וכי הדברים שיאמרו לא יישמשו נגדם. במצב בו החריגים לחיסיון התחקיר הולכים ונעשים רחבים, אין עוד ודאות באשר ל"כללי המשחק" האמורים. הבטחת שיתוף הפעולה של מעורבים בתחקיר מבצעי היודעים כי לא מוצא פיהם וביאם אלי דוכן האשמים, ידיעתם כי המידע שבידיהם נחוץ ללימוד שיש לו חשיבות מערכתית,

<sup>1</sup> דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 21, עמ' 459; ס"ח התשע"ד, עמ' 471.

”גוף ציבורי” – משרדי הממשלה, או גוף אחר שהשר קבעו בצו;

”תחקיר” – בירור שנערך בשירות בתי הסוהר בהתאם לפקודת נציבות בתי הסוהר, בנוגע לאירוע שהתרחש במהלך פעילות מבצעית של שירות בתי הסוהר או בקשר אליה, ובלבד שהתקיים אחד מאלה:

(1) מדובר בפעילות לשמירת הסדר והביטחון בתחום בית סוהר, במיתקני שירות בתי הסוהר שמחוץ לתחומי בית סוהר, בסביבתם הקרובה של המיתקנים האמורים, וכן בעת ליווי אסיר מחוץ לבית סוהר או בעת רדיפה אחרי אסיר נמלט, ובלבד שהתקיימו כל אלה:

(א) הפעילות נעשת במהלך הפרת סדר רחבת היקף ומתמשכת;

(ב) בשל הפרת הסדר קיים חשש ממשי לפגיעה בביטחון השוהים בבית הסוהר או במיתקנים האמורים או בביטחון הציבור;

(ג) הנציב סבור כי יש צורך לערוך תחקיר מיידית לשם שמירה על חייו של אדם, גופו או שלומו, והיועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לעניין זה, אישר עריכת תחקיר כאמור;

(2) מדובר בפעילות במסגרת תפקידי שירות בתי הסוהר שבמהלכה התרחש האירוע שהנציב החליט, לאחר שהיועץ המשפטי לשירות בתי הסוהר חיווה את דעתו בעניין, כי הוא אירוע חריג המחייב עריכת תחקיר מיידית לשם השגת אחד או יותר מאלה:

(א) מניעת סיכון לפגיעה בחיי אדם, בגופו או בשלומו החורג מהסיכון הנלווה באופן שגרתי לפעילות היום-יומית של שירות בתי הסוהר;

## ד ב ר י ה ס ב ר

את דעתו בעניין, כי הוא אירוע חריג המחייב עריכת תחקיר מיידית לשם השגת אחד או יותר מאלה:

(א) מניעת סיכון לפגיעה בחיי אדם, בגופו או בשלומו החורג מהסיכון הנלווה באופן שגרתי לפעילות היומיומית של שב"ס;

(ב) מניעת סיכון לפגיעה בביטחון המדינה או בשלום הציבור החורג מהסיכון הנלווה באופן שגרתי לפעילות היומיומית של שב"ס;

החלופה השלישית מתייחסת לפעילות שב"ס באזור יהודה והשומרון (להלן – האזור) תחת פיקודו של צה"ל שאינה בהכרח פעילות בתחומי מיתקן כליאה או סביבתו. כך למשל כאשר יחידות שב"ס השונות הפועלות באזור מסייעות לצה"ל בשמירה על ביטחון האזור.

או בקשר אליה, ובלבד שהתקיימה אחת משלוש החלופות האלה:

החלופה הראשונה עניינה בפעילות שב"ס שמטרתה לשמור על הסדר והביטחון בתחומי בית הסוהר ובמיתקני המשמורת השונים, בסביבתם הקרובה, או בעת ליווי אסיר או בעת מרדף אחרי אסיר נמלט, וזאת במקרים של פעילות במהלך הפרות סדר רחבות, וכאשר החשש הוא ממשי לפגיעה בביטחון השוהים במשמורת ונציב שירות בתי הסוהר (להלן – הנציב) סבר כי קיים צורך לערוך תחקיר לשם שמירה על חיי אדם, גופו או שלומו והיועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לעניין זה, אישר עריכת תחקיר כאמור. החלופה השנייה מתייחסת לפעילות במסגרת תפקידי שב"ס שבמהלכה התרחש האירוע שהנציב החליט, לאחר שהיועץ המשפטי לשב"ס חיווה

(ב) מניעת סיכון לפגיעה בביטחון המדינה או בשלום הציבור החורג מהסיכון הנלווה באופן שגרתי לפעילות היום-יומית של שירות בתי הסוהר;

(3) פעילות שירות בתי הסוהר הנערכת באזור יהודה והשומרון, בפיקודו של חייל המשרת בצבא ההגנה לישראל.

עדיפות החוק 128נו. על אף האמור בכל דין, יחולו לעניין תחקיר הוראות פרק זה.

חיסיון ואי-קבילות 128נו. (א) דברים שהושמעו בתחקיר, פרוטוקול התחקיר, כל חומר אחר שהוכן במהלכו, וכן הסיכומים, הממצאים, המסקנות וההמלצות (בפרק זה – חומר התחקיר), לא יתקבלו כראיה במשפט, למעט במשפט פלילי בשל מסירת ידיעה כוזבת או העלמת פרט חשוב בתחקיר או בהליך משמעותי.

(ב) חומר התחקיר יהיה חסוי בפני כל אדם, ואולם הוא יימסר, כולו או חלקו, רק לאותם גורמים בשירות בתי הסוהר שהתחקיר דרוש להם לצורך מילוי תפקידם; הוראות סעיף קטן זה לא יחולו על חומר ארכיוני שזכות העיון בו הוגבלה בחוק הארכיונים, התשט"ו-1955<sup>2</sup>, או לפיו, אך התקיימו כל התנאים לחשיפתו לעיון הקהל אשר נקבעו לפי החוק האמור, ובלבד שעברה תקופה של עשר שנים מיום הפקדתו.

(ג) חומר התחקיר לא יימסר לגוף חוקר.

העברה ליועץ המשפטי לממשלה 128ח. (א) חומר התחקיר יימסר ליועץ המשפטי לממשלה או למי שהוא הסמיך לכך, לפי בקשתו, בנוגע לאירוע מסוים או בנוגע לסוגי אירועים.

(ב) מצא היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך, כי חומר התחקיר מגלה חשד לביצוע עבירה, המצדיק בדיקה או חקירה על ידי גוף חוקר, רשאי הוא, לאחר שנועץ בנציב, להורות, בכתב, לגוף חוקר לפתוח בבדיקה או בחקירה.

## ד ב ר י ה ס ב ר

### לסעיף 128נו המוצע

במסגרת שמירה על האיזון בין הצורך בשיתוף פעולה מצד המעורבים באירוע, לבין הצורך להעביר לידיעת היועץ המשפטי לממשלה אירועים אשר נדרשת לגביהם בדיקה נוספת, מוצע לקבוע מנגנון להעברת החומר ליועץ המשפטי לממשלה, כדי לאפשר את בחינתו לצורך קבלת ההחלטה על פתיחה בבדיקה או בחקירה, לאור הממצאים שעלו בתחקיר. עם זאת, חומר התחקיר עצמו, בכל מקרה, לא יועבר לגוף חוקר, למעט תיאור נסיבות האירוע והסיבות שבשלהן עלה חשד לביצוע עבירה ולא יהיה בהוראה על פתיחה בחקירה או בבדיקה כדי להצביע על חשד כלפי אדם שהיה מעורב באירוע.

### לסעיפים 128נו ו-128ז המוצעים

לצורך הגשמת מטרותיו של התחקיר המבצעי, נדרשים כלים המאפשרים ביסוס התמונה העובדתית השלמה, ככל הניתן, לצורך כך, בראש ובראשונה מוסדרת סודיות חומר התחקיר, איסור הגשתו כראיה במשפט, וכן איסור מסירתו לעיון כל אדם או לגוף חוקר, למעט החריגים כמפורט בסעיף.

צמצום אפשרות העברת חומר התחקיר, לרבות הקביעה כי החומר לא יועבר לידי גוף חוקר ולא ישמש כראיה במשפט, הכרחי כדי לעודד את המעורבים באירוע למסור את כל הידוע להם במסגרת התחקיר, נוכח החשש כי בחומר התחקיר ייעשה שימוש לצרכים אחרים, לרבות חקירה פלילית.

<sup>2</sup> ס"ח התשט"ו, עמ' 14.

(ג) הורה היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך לפתוח בבדיקה או בחקירה, יתאר בהוראתו את נסיבות האירוע שבעקבותיו נערך התחקיר, ואת הסיבות אשר בשלהן עלה החשד לביצוע העבירה; ואולם לא יצורף להוראה דבר מחומר התחקיר, והיא לא תצביע על חשד כלפי אדם שהיה מעורב באירוע.

סמכות הנציב 128נט. (א) הנציב או מי שהוא הסמיך לכך רשאי לאשר העברה של סיכום ממצאי התחקיר או חומר התחקיר, כולו או חלקו, לגוף ציבורי שהמידע דרוש לו לצורך מילוי תפקידו בלבד, וכן רשאי הוא לאשר העברה של סיכום ממצאי התחקיר לאדם הנוגע בדבר; ואולם לא יועבר חומר או סיכום כאמור, אם קיים חשש כי העברתו תפגע בביטחון המדינה.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), חומר התחקיר או סיכום ממצאיו, לא יועבר לגוף חוקר.

(ג) אישר הנציב העברת חומר תחקיר או סיכום ממצאי תחקיר, יקבע את המטרה שלשמה יועבר, ורשאי הוא לקבוע בפקודת נציבות בתי הסוהר הוראות לעניין השימוש בחומר תחקיר או בסיכום ממצאי תחקיר, לרבות בדבר אופן החזקתו וזהות הרשאים לעיין בו.

דיון בכנסת 128ס. ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת תקבל, לפי בקשתה, את חומר התחקיר, ואולם הוועדה לא תדון בתחקיר אלא בישיבה חסויה.

## ד ב ר י ה ס ב ר

עוד מוצע לקבוע כי במקרה שבו הורה הנציב על העברת החומר, הוא יקבע את המטרה שלשמה יועבר החומר, וכן יהיה רשאי לקבוע בפקודת נציבות בתי הסוהר הוראות לעניין השימוש בחומר התחקיר, כך שתישמר ההקפדה על היקף מצומצם של גורמים שנחשפים לחומר.

### לסעיף 128ס המוצע

מוצע להבהיר כי ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, תקבל, לפי בקשתה, את חומר התחקיר, אך תדון בו בישיבה חסויה בלבד של הוועדה.

### לסעיף 128נט המוצע

בהתחשב בקבוע בסעיף 128נט המוצע בדבר חיסיון חומר התחקיר, מוצע להסדיר באופן מצומצם העברה של חומר התחקיר, כולו או חלקו, לגוף ציבורי שהמידע דרוש לו לצורך מילוי תפקידו, בסייגים הקבועים בסעיף. גם כאן יובהר כי בכל מקרה לא יועבר חומר התחקיר, ואף לא סיכום ממצאיו לגוף חוקר – זאת בשל החשש להעדר שיתוף פעולה מצד מעורבים בתחקיר, המתעצם לנוכח הסיכון כי חומר התחקיר ישמש בסיס לחקירה פלילית.





