

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת: חברת הכנסת שרן מרים השכל

פ/4480/25

הצעת חוק היחידה המיוחדת לחילופי מידע של גופי הביטחון והרשויות האזרחיות, התשפ"ד-2024

הגדרות ופרשנות 1. בחוק זה –

"ארגון טרור", "חבר בארגון טרור", "חבר בני אדם", "מעשה טרור", "פעילות של ארגון טרור", "פעולה ברכוש" ו"רכוש" – כהגדרתם בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016¹;
"גוף ביטחון" – כל אחד מאלה:

- (1) שירות הביטחון הכללי;
- (2) המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים;
- (3) צבא הגנה לישראל;
- (4) משטרת ישראל;
- (5) שירות בתי הסוהר;
- (6) משרד הביטחון;
- (7) רשות אחרת שקבע השר בצו, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת;

¹ ס"ח התשע"ו, עמ' 898.

"גוף משפטי" – בכלל זה, פרקליט המדינה או מי מטעמו, לרבות תובע כמשמעותו בסעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982,² הפרקליט הצבאי הראשי או תובע צבאי כמשמעותו בצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009, העוסקים בהעמדה לדין בעבירת טרור או בייצוג מדינת ישראל או משרת או עובד בגוף ביטחון בקשר לפעולות שנקטו בהגנה עליה;

"חוק התגמולים" – חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970;³

"היחידה" – היחידה שהוקמה לפי סעיף 2;

"כסף" – לרבות שווה כסף;

"מידע" – חומר בכתב או בתצורה אחרת, שאינו חסוי, המצוי ברשות ביטחון או רשות אזרחית, ובכלל זה:

(1) פרטי הזיהוי ופרטי קשר של כל המעורבים בארגון טרור או

במעשה טרור שפגע בקורבן טרור;

(2) ראיות הקושרות אדם או חבר בני אדם, ישירות או בעקיפין,

למעשה טרור שפגע בקורבן טרור;

(3) ראיות לתמיכת הקשר הסיבתי בין הפגיעה בקורבן טרור, למעשה

הטרור שקשור בו האדם או חבר בני-האדם;

(4) מידע וראיות הקושרות בין מעורב בארגון טרור, לבין כסף, רכוש

או פעולה ברכוש הנמצא בבעלותו, בחזקתו, בשליטתו או במשמורתו,

לבד או יחד עם אחר או חבר בני אדם, תושב ישראל או זר, בישראל,

מחוצה לה או באזור;

² ס"ח התשמ"ב, עמ' 43.

³ ס"ח התש"ל, עמ' 126.

"מעורב טרור" – חשוד, נאשם או מורשע בעבירת טרור, מי שנטל חלק בביצוע מעשה טרור או המסייע או המשדל לביצוע מעשה טרור, או מי שביצע עבירת טרור ונהרג במהלך ביצועה או לאחר ביצוע העבירה או במהלך ניסיון ביצוע עבירה;

"עבירת טרור" – עבירת טרור כהגדרתה בחוק המאבק בטרור, התשע"ו–2016, ולרבות:

(1) עבירה לפי פקודת מניעת טרור, התש"ח–1948⁴, חוק איסור מימון טרור, התשס"ה–2005⁵, או תקנות 84 ו-85 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945⁶, כנוסחם ערב ביטולם בחוק המאבק בטרור;

(2) עבירה לפי חלק ג' בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945;

(3) עבירה נגד ביטחון המדינה שנקבעה בצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה ושומרון) (מס' 1651), התש"ע–2009 או בצו אחר שהוציא המפקד הצבאי באזור, וכן בעבירה כאמור לפי תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 שנעברה באזור;

"פקודת הראיות" – פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א–1971⁷;

"קורבן טרור" – "נפגע" או "בן-משפחה של נפגע" כהגדרתם בחוק התגמולים, ביחס למעשה טרור;

"רשות אזרחית" – כל אחד מאלה –

(1) הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור;

(2) רשות המיסים;

(3) האפוטרופוס הכללי של מדינת ישראל;

(4) יחידת הסייבר בפרקליטות המדינה;

(5) כל רשות או גוף אחרים שתקבע על-ידי השר;

⁴ ע"ר 1948, מס' 24, עמ' 73.

⁵ ס"ח התשס"ה, עמ' 76.

⁶ ס"ח התש"י, עמ' 9.

⁷ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 18, עמ' 421.

"השר" – שר המשפטים.

2. הקמת היחידה המיוחדת לחילופי מידע
(א) במשרד המשפטים תוקם יחידה מיוחדת שתהא אחראית לחילופי מידע וראיות שבידי גוף ביטחון ורשות אזרחית.

(ב) היחידה תהא אחראית על איסוף המידע וקבלתו מגופי בטחון והרשויות האזרחיות, ניהולו והנגשת מידע וראיות ממנו לגוף משפטי ולקורבן טרור ובאי-כוחו, זאת, לאחר מיונם וניתוחם על-ידיה (להלן – המידע המעובד).

(ג) היחידה תהיה מורכבת ממשפטנים, מומחים בתחום המאבק בטרור ומומחים בניתוח מידע, וכן מומחים נוספים שימצא השר לכונן למנות לצורך מימוש ייעודה של היחידה.

(ד) בראש היחידה ימונה מי שכשיר להתמנות לשופט בבית המשפט העליון.

3. הזכות לקבלת מידע מעובד מידע לטובת הליך או מהליך שמתנהל
(א) גוף משפטי, קורבן הטרור ובא כוחו זכאי לקבל מאת היחידה מידע שיסייע במסגרת הליכים משפטיים שמדינת ישראל נוקטת נגד מעורב טרור, בהליכים משפטיים נגד מדינת ישראל, משרתים בכוחות הביטחון או עובד ציבור או מי שממלא חובה או תפקיד המוטלים עליו על פי דין או מי שנותן שירות לציבור בתביעת נזיקין אזרחית של קורבן טרור נגד מעורב טרור, או בעקבות פסק דין פלילי שחייב מעורב טרור לשלם פיצוי כספי לקורבן טרור.

(ב) המידע יועבר למקבל המידע בכפוף להוראות סעיפים 6 ו-7.

(ג) מקבל המידע יעשה שימוש במידע לצורך ההליך המשפטי ובמסגרתו בלבד.

4. חובת אספקת מידע של רשות ליחידה
(א) בכל גוף ביטחון ורשות אזרחית (בסעיף זה – רשות) ימונה אחראי על מסירת מידע ליחידה.

(ב) כל רשות תקצה משאבים לאיסוף ולאיתור מידע.

(ג) על אף האמור בכל דין, רשות רשאית להעביר ליחידה מידע שנועד לשם יישומו של חוק זה.

(ד) פנתה היחידה לרשות לשם קבלת מידע, תעביר הרשות את המידע המבוקש ליחידה בתוך 45 ימים.

(ה) רשות רשאית לבקש שתי אורכות בנות 60 יום כל אחת; ניתנה לרשות אורכה, תעדכן את היחידה אחת לחודש בדבר התקדמות איסוף המידע המבוקש.

(ו) לעניין חוק זה, חזקה היא שמידע מצוי בידי גוף ביטחון או רשות אזרחית, גם זה הנכלל במקורות הבאים:

(1) תיק הראיות שנמסר לעיון נאשמים ובאי-כוחם במסגרת ההליך הפלילי שנוהל נגדם בקשר למעשה הטרור המסוים שפגע בקורבן טרור, בכלל זה תיק החקירות;

(2) כתבי בי-דין וצורפות שהוגשו לבית-משפט בהליך פלילי הדן במעשה הטרור המסוים – הן על ידי נאשמים ובאי-כוחם והן על ידי באי-כוח מדינת ישראל;

(3) מידע וראיות מכל תיק בהליך פלילי, מינהלי או אזרחי הקשור במישרין או בעקיפין לנתבע בתביעה ואשר נמסר לעיון נאשמים או נתבעים ובאי-כוחם בהליכים;

(4) מידע וראיות, למעט אלו שחל עליהן סעיף 6, עליהם התבססה הכרזה על יחיד או חבר בני אדם כפעיל טרור או ארגון טרור בהתאמה, כאמור בפרק ב' לחוק המאבק בטרור, ובלבד שתביעת קורבן טרור מופנית כנגד אותו יחיד או חבר בני אדם או כנגד מעורב טרור שקשור אליו;

(5) מידע ומסמך שנאסף על ידי גוף ביטחוני במסגרת פעילות מבצעית, הקשורים במישרין או בעקיפין למעשה הטרור המסוים שפגע בקורבן טרור;

(6) מידע ומסמך המצויים במשרדי מתאם פעולות הממשלה בשטחים, הקשורים במישרין או בעקיפין למעשה הטרור המסוים שפגע בקורבן טרור;

(7) מידע וראיות בדבר תגמולים או תשלומים שמקבלים הנתבעים או קרובי משפחתם בעבור ובעקבות מעורבות הנתבעים במעשה הטרור המסוים, לרבות פרטי התשלום, זהות הגורם המשלם, גובה התשלום, מועדו, אופן התשלום ומיקומו.

הגשת בקשות והטיפול בהן 5. (א) קורבן טרור ובא כוחו או גוף משפטי (להלן – המבקש) רשאים להגיש לראש היחידה, או למי שהוסמך לכך על ידו, בקשה בכתב לקבלת מידע.

(ב) (1) היחידה תעביר למבקש את המידע המעובד ללא שיהוי ובתוך 60 ימים מיום קבלת הבקשה.

(2) ראש היחידה רשאי להאריך את התקופה האמורה בפסקה (1), במקרה הצורך, ב-60 ימים נוספים, ובלבד שהודיע על כך בכתב, ונימק את הצורך בהארכת התקופה.

(3) ראש היחידה רשאי להאריך, הארכה נוספת, את התקופה האמורה בסעיף קטן (ב), בהחלטה מנומקת אשר תישלח למבקש תוך התקופה האמורה, אם בשל היקפו או מורכבותו של המידע המבוקש, או בשל נימוקים מיוחדים אחרים, יש צורך להאריך את התקופה; ההארכה הנוספת לא תעלה על התקופה המתחייבת מהטעמים האמורים, ובכל מקרה לא תעלה על 60 ימים.

(ג) היחידה תודיע למבקש היכן ומתי יעמוד המידע לרשותו ותנקוט אמצעים לאבטחת המידע ככל שיש בכך צורך.

(ד) מסירת המידע למבקש תיעשה בהתאם לצרכיהם ותוך שמירה על האינטרסים החיוניים של מדינת ישראל ועל פרטיות גורמים שאינם הנתבע הנוגעים בדבר, ככל הניתן.

(ה) החליטה היחידה שאין ביכולתה להיענות לבקשה, כולה או חלקה, עקב נימוקים כמפורט בסעיף 6, תודיע למבקש על החלטתה זו בכתב וללא שיהוי.

6. מסירת מידע במקרים מיוחדים
- (א) על אף האמור בסעיף 3, סברו גוף ביטחוני או רשות אזרחית, מנימוקים מיוחדים, כי יש חשש כי גילוי של מידע שהעבירה ליחידה יפגע בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה או בביטחון הציבור, רשאים הם לקבוע האם ובאלו תנאים תהא היחידה רשאית למסור מידע זה; קבעו הגוף או הרשות כאמור, יימסר המידע באופן שמסירתו לא תיפגע באינטרסים האמורים.
- (ב) על אף האמור בסעיף 3, אין למסור לקורבן טרור או לבא כוחו מידע הנוגע לנתבע שפרקליט המדינה או הפרקליט הצבאי הראשי, לפי העניין, או מי שהסמיכו לכך, סבר לגביו כי אין להעבירו לנתבע מחמת חיסיון במסגרת הליך פלילי או מנהלי קודם שהתקיים נגדו.
7. חסיון מאגר המידע
- (א) מאגר המידע של היחידה והשימושים בו יהיו חסויים;
- (ב) מאגר המידע ירשם בפנקס מאגרי המידע בהתאם לסעיף 8(ג)(4) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.⁸
- (ג) נגישות למידע במאגר ומסירת מידע מן המאגר תיעשה אך ורק במסגרת סמכויותיה ותפקידיה של היחידה ולמטרת יישום חוק זה בלבד.
- (ד) לא יגלה אדם מידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו כעובד, כמנהל או כמחזיק של מאגר מידע, אלא לצורך ביצוע עבודתו או לביצוע חוק זה. המפר הוראות סעיף זה, דינו – מאסר 5 שנים.
8. חובת מסירת מידע
- (א) במסגרת תביעת נזיקין אזרחית של קורבנות טרור נגד מעורב טרור, חלה חובה על בא-כוח קורבן טרור למסור ליחידה עותק מכל מסמך שהגיע לידו במסגרת הליכי התביעה ומכיל מידע על הנתבעים, לרבות כתבי-הגנה, תצהירים וראיות שהגישו הנתבעים ופרוטוקולים מן הדיונים.
- (ב) היחידה רשאית, על פי שיקול דעתה, להעביר מידע כאמור בסעיף קטן (א) לגוף ביטחון או רשות שמצאה לנכון בכפוף להוראות סעיף 6.

⁸ ס"ח התשמ"א, עמ' 128.

- סדרי ראיות 9. (א) בכל הנוגע למידע או ראיה שקיבל גוף משפטי או קורבן טרור מכוח חוק זה, בית המשפט רשאי לסטות מדיני הראיות ולנהוג בדרך הנראית לו הטובה ביותר לעשיית צדק; אין בהוראה זו כדי לגרוע מהוראות סעיף 6 או מהוראות כל דין בעניין לחיסיון ראיות.
- (ב) הגיש גוף משפטי או קורבן טרור לבית משפט מידע או ראיה שהועברו לו מאת היחידה ובית-משפט ראה צורך במתן עדות בעל פה בקשר להם, רשאי הוא להורות על זימון עובד היחידה לצורך כך; אולם, לא יזמן עובד היחידה כאמור אם ניתן לקבל עדותו באמצעות תעודת עובד ציבור או תעודה ציבורית כמשמעותן בפקודת הראיות.
- ביצוע 10. שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה.
- תחילה 11. היחידה תוקם בתוך שישה חודשים מיום פרסומו של חוק זה.

דברי הסבר

אירועי הזוועה מיום כ"ב בתישרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) בגבול רצועת עזה, במהלכם נרצחו, נחטפו ונפצעו בהיקף חסר-תקדים אזרחים תמימים – פעוטות, ילדים, קשישים, נשים וגברים – במתקפת טרור אכזרית של ארגון הטרור חמאס, מחזקים משמעותית את הצורך המידי בהקמת יחידה מיוחדת אשר תתכלל, תרכז ותנגיש מידע וראיות, אשר נאספים על ידי גופים רבים – מדינתיים, סמי-מדינתיים ואזרחיים, כל אחד בהתאם לתפקידיו ומטרותיו.

רק איחוד המידע והראיות על ידי גוף אחד יאפשר ניהול מושכל ויעיל שלהם לטובת: א. תביעות נזיקין אזרחיות של קורבנות טרור; ב. תביעות שעלולות להיות מוגשות בבתי-דין בינלאומיים כנגד מדינת ישראל ומשרתיה בעקבות פעולות בהן נאלצים לנקוט בהגנה עליה בשטחי אויב.

תפקיד היחידה המיוחדת יהא לאסוף את המידע והראיות הרבים מכל גוף וגוף, למיניו, לנתחו ולערוך אותו באופן היוצר תמונת מצב מלאה ונקודתית לכל נושא, אירוע מסוים ואדם שנפגע. ניסיון העבר מוכיח, שאלמלא תוקם יחידה מיוחדת כזו אשר מתוקף חוק תחייב שיתוף המידע וראיות בין גופים רבים והקצאת משאבים קבועים בקשר להם, מקשה מאוד ואף מונע ניהול יעיל של הליכים משפטיים ומימוש תוצאותיהן כנגד מעורבי טרור, זאת, הן עקב פיזור הרב בין הגופים השונים והן עקב אחסונו בארכיונים וארכיבים בלתי-נגישים, אשר בתום חקירת אירוע מבחינת כל גוף הושלם תפקידו וחזר לשגרת פעילותו היומיומית.

המצב קשה אף יותר כאשר מדובר בתביעות נזיקין של קורבנות טרור – אזרחים – שמתוקף חוק אינם

זכאים לקבל מידע וראיות המצויים בידי גופים מודיעיניים וביטחוניים, גם אם מדובר בכאלו שאינם מסווגים כחסויים. וכך, קורבנות הטרור מוצאים עצמם מתרוצצים בין גופים מדינתיים רבים בניסיון לדלות ולקבץ מידע וראיות להוכחת תביעותיהם, המתדפקים על דלתות שלעיתים קרובות סגורות בפניהם. למותר לציין כי יכולת איסוף המידע, ובכלל זה החקירה, הנתונה לגוף מדינתי, אינה מוקנית לאזרח קורבן טרור בדרך-כלל. כך יוצא שמידע שכבר נמצא בידי רשויות המדינה, ועשוי לשרת את קורבן הטרור במסגרת הליך נזיקי, אינו נגיש לו. זאת, למרות שחלק מהותי מהמידע שבידי רשות מדינתית כלל אינו חסוי.

ערוץ תביעות הנזיקין האזרחיות, בפרט בהקשר קורבנות טרור, אינו ערוץ חלופי להליך הפלילי, אלא מקביל לו, ונועד לשרת תכליות נוספות המשלימות את תכליות ההליך הפלילי. המצב הקיים פוגע בזכויות האזרחיות של קורבנות טרור, ומונעת מהם להיאבק ביעילות באלו שפגעו בהם והסבו להם ולאהובי ליבם סבל בל יתואר. החוק המוצע להלן יסייע להצלחת תביעות נזיקין אזרחיות כנגד מעורבי טרור וגביית פיצויים שנפסקו בתביעות אזרחיות ופליליות נגד מעורבי שרשרת טרור.

יתירה מכך, החוק יסייע להפיכתן של תביעות אלו לכלי אסטרטגי במסגרת המאבק בטרור של מדינת ישראל במספר דרכים. ראשית, תביעות נזיקין של קורבנות טרור מהוות דרך מאבק מוסרית, שכן הן פוגעות נקודתית (להבדיל מקולקטיבית) במעורבי טרור, זאת במסגרת הליך נאות, בבית-משפט אזרחי ובלתי תלוי. שנית, בכוחן של התביעות הללו לסייע בצמצום טרור עתידי, הן משום הפגיעה במשאביהם של ארגוני טרור, הן באמצעות ההרתעה האישית והכללית שהן מייצרות. שלישית, ההליך האזרחי עשוי לחשוף מידע חדש, שיכול וישמש את המדינה בערוצים נוספים, משפטיים ושאינם משפטיים, במסגרת מאבקה בטרור. כמו כן, ריכוז המידע מרשויות שונות וניתוחו על ידי מומחי היחידה המיוחדת שתוקם, ושיגיעו מדיסציפלינות שונות, מעניק ליחידה פוטנציאל להציג ניתוחי מידע חדשים העשויים להועיל לרשויות. רביעית, מדובר בדרך יעילה לייבוש כספי טרור, שכן המידע שיועבר יוכל לסייע בהגברת כמות התביעות וכן במימוש פסקי דין המגלמים פיצוי כספי, בסדרי גודל גבוהים יחסית, נגד מעורבי שרשרת טרור ובעיקול נכסיהם.

וכך, ביישום הצעת חוק זו יש כדי לסייע מחד גיסא לקורבנות הטרור בגיבוי משפטי, נפשי וכספי, ומאידך גיסא, תיטיב עם מדינת ישראל, כמו-גם לכלל אזרחיה.

היוזמה להצעת החוק וכתיבתה נעשו בסיוע עמותת "מגן לנפגעי טרור".

הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חבר הכנסת צבי האוזר וקבוצת חברי הכנסת (פ/24/3559).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום

כ"ב באדר ב' התשפ"ד (01.04.2024)