



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

האזנות סתר לחברי פרלמנט ושרים - סקירה משווה -

מוגשת לוועדת החקירה הפרלמנטרית
בנושא האזנות הסתר

מסמך זה, אשר הוכן לבקשת ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא האזנות הסתר, בוחן במבט משווה הסדרים משפטיים הנוגעים להאזנות סתר לשרים וחברי פרלמנט. הסקירה מתמקדת בשאלת קיומם של הסדרים מיוחדים בהקשר זה המתייחסים באופן שונה למעמדם של שרים וחברי פרלמנט, או במלים אחרות, לשאלה באיזו מידה נהנים נושאי משרות אלה מחסינות מלאה או חלקית בפני האזנות סתר בהקשר של חקירות פליליות.

המדינות הנסקרות במסמך הן: איטליה, צרפת, בלגיה, בריטניה, ארצות-הברית, ניו-זילנד, אוסטרליה, הולנד, נורבגיה, שבדיה, דנמרק, פינלנד, צ'כיה, סלובקיה, פולין, ליטא והונגריה.

בישראל מוסדרת הסוגיה בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951.¹ החוק קובע כי חבר כנסת יהיה חסין בפני האזנות סתר.

אף על-פי כן, רשאי שופט של בית המשפט העליון להתיר בצו האזנת סתר, אם שוכנע שיש יסוד לחשד שחבר הכנסת ביצע עבירה ונתקיים אחד מהתנאים הבאים:

- נתבקש לכך בכתב מאת ראש רשות ביטחון, כשהעבירה היא מסוג פשע שיש בה סכנה לפגיעה בביטחון המדינה, והאזנת הסתר הכרחית מטעמי ביטחון המדינה;
- נתבקש לכך בכתב מאת קצין משטרה מוסמך, כשהעבירה היא עבירת רצח, הריגה, עבירה שיש בה סכנה לפגיעה בביטחון המדינה או עבירה של עסקת סמים כהגדרתה בפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973, או קשר לעבור אחת העבירות האמורות, והאזנת הסתר הכרחית למניעתה או לחקירתה של העבירה.

החוק הישראלי מוסיף וקובע, בין השאר, כי בקשה להתיר האזנת סתר לחבר כנסת תוגש באישור היועץ המשפטי לממשלה והיא תידון במעמד צד אחד בלבד.

בנוסף, חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979, קובע הסדרים פרטניים נוספים הנוגעים לשיחות חסויות של חבר כנסת שנקלטו בדרך אגב. על-פי סעיף 7א לחוק זה, אם בוצעה האזנת סתר כדין ונקלטה במסגרתה שיחה עם חבר הכנסת, ההאזנה תופסק מיד עם היוודע למאזין אגב לה, לא ייערך תמליל שלה, וחומר ההקלטה יועבר לעיונו של השופט שנתן את ההיתר להאזנה. השופט יהיה רשאי להאזין להקלטה או להורות על עריכת תמליל ולעיין בו. אם מצא השופט, כי חומר ההקלטה כולל חומר הדרוש למטרות שלשמן ניתן להתיר האזנת סתר, וכי הצורך בגילוי החומר לשם כך עולה על החשש לפגיעה ביכולתו של חבר הכנסת למלא את תפקידו, יורה על העברתו של חומר זה בלבד למבקש, בדרך שתיקבע; השופט יורה על אופן הטיפול ביתרת חומר ההקלטה.

¹ סעיף 2א לחוק חסינות חברי הכנסת.

מהסקירה שלהלן עולים הממצאים הבאים:

- **ברוב המדינות שנסקרו במסמך זה** – ארצות הברית, ניו-זילנד, צ'כיה, נורבגיה, דנמרק, פינלנד, הולנד, שבדיה, פולין, ליטא, הונגריה ואוסטריה - **שרים וחברי פרלמנט אינם נהנים מחסינות מלאה או חלקית בפני האזנות סתר** וחלות עליהם לעניין זה אותן הוראות החלות לגבי כל אזרח אחר.
- **באיטליה**, החוקה מקנה לחבר פרלמנט חסינות בפני האזנות סתר כך שלא ניתן להאזין לשיחותיו ללא אישור הפרלמנט. כמו כן, על-פי החוק באיטליה, גם שימוש משפטי בשיחות של חבר פרלמנט שהוקלטו בדרך אגב במסגרת האזנת סתר לאדם אחר טעון אישור של הפרלמנט. הוראות אלה חלות גם לגבי שרים.
- **בצרפת**, חברי הפרלמנט אינם נהנים מחסינות בפני האזנות סתר. עם זאת, על-פי קוד הפרוצדורה הפלילית, לא תתבצע האזנה לקו טלפון של חבר פרלמנט אלא אם כן נמסרה הודעה מראש על כך מטעם השופט החוקר לנשיא הבית שאליו משתייך אותו חבר פרלמנט.
- **בבלגיה**, שרים וחברי פרלמנט אינם חסינים בפני האזנות סתר. עם זאת, האזנת סתר לחבר פרלמנט מחייבת את אישור הנשיא הראשון של בית המשפט לערעורים וכן מסירת הודעה על החלטתו לנשיא הבית שאליו משתייך חבר הפרלמנט. במקרה של שר נדרשת לשם כך החלטה של גוף שיפוטי מיוחד.
- **בבריטניה**, אין בחקיקה הנוגעת להאזנות סתר שום התייחסות מיוחדת ונפרדת לשרים או לחברי פרלמנט. עם זאת, קיימת קונבנציה (נוהג) המכונה "דוקטרינת ווילסון", שלפיה דרכי תקשורת של חברי פרלמנט ושרים אינן נתונות להאזנה.
- **בסלובקיה**, האזנת סתר לחבר פרלמנט תיתכן רק לאחר הסרת חסינותו. שרים, לעומת זאת, אינם נהנים מחסינות, גם לא בפני האזנות סתר.

1. איטליה²

על-פי החוקה, לא ניתן לבצע האזנות סתר לחברי פרלמנט, אלא באישור הפרלמנט.

סעיף 68 לחוקת איטליה, הדין בחסינות חברי הפרלמנט, קובע, בין השאר, שכדי לערוך מעקב אחר שיחות ותקשורת של חברי פרלמנט, בכל דרך שהיא, וכדי לתפוס דברי התכתבות שלהם, יש צורך באישור הבית שאליו הם שייכים (בית הנבחרים או הסנאט).

ביוני 2003 נחקק באיטליה חוק מס' 140/2003 (להלן: החוק) העוסק ביישום הוראות סעיף 68 לחוקה ובקביעת הליכים הנוגעים להעמדה לדין של נושאי התפקידים הבכירים במדינה. סעיף 6 לחוק מסדיר, בין השאר, את סוגיית **ההאזנות העקיפות** (indirect wiretapping) **שמעורבים בהן חברי פרלמנט**. הכוונה היא למקרים שבהם בוצעו האזנות במסגרת חקירה פלילית בעניינו של פלוני, והתברר שבעקיפין או במקרה מעורב באותן האזנות חבר פרלמנט, מבלי שהללו כוונו ישירות להקלטת שיחותיו (למשל, כאשר מדובר בהאזנות שבוצעו למכר של אותו חבר פרלמנט). על-פי הסעיף, אם השופט החוקר סבור שהשיחות שבהן מדובר כלל אינן רלוונטיות מנקודת מבט משפטית אזי הוא יורה להשמיד את תוצרי ההאזנות הללו (תמלילים/קלטות), במלואם או באופן חלקי. לעומת זאת, **אם סבור השופט שיש הכרח משפטי להשתמש בהליך הפלילי באותן האזנות עקיפות שמעורב בהן חבר פרלמנט, עליו לבקש לשם כך את אישור הבית שאליו משתייך חבר הפרלמנט**.

הסעיף ממשיך וקובע, כי במידה שלא ניתן אישור כאמור, תמליל ההאזנות והקלטות המכילות אותן יושמדו מיידית. יתרה מכך, אם ההאזנות כבר הוצגו כראיה בהליך הפלילי מבלי שניתן להן אישור כאמור מהפרלמנט, הן ייחשבו כבלתי-קבילות ואף אחד מהצדדים להליך (השופט, התובע, הסגור) לא יוכל לעשות בהם שימוש בשום שלב ובשום ערכאה. לפי לשון החוק, משמעות ההשמדה של הקלטות ותמלילי האזנות היא, אפוא, העדר אפשרות להשתמש בהן כראיה לא רק נגד חבר הפרלמנט אלא גם נגד כל אדם אחר ששיחותיו עם חבר הפרלמנט הוקלטו, דבר המרחיב למעשה את החסינות גם אל אנשים שאינם חברי פרלמנט. מצב זה עלול ליצור אפליה בין נאשמים שונים באותו הליך פלילי (כאלה שההאזנות שבוצעו להם כלל אינן נוגעות לחברי פרלמנט ולעומתם כאלה שההאזנות שבוצעו להם כללו גם שיחות עם חבר פרלמנט ועל כן לא ניתן להשתמש בהן כראיה).

לא מזמן נדרש בית המשפט החוקתי של איטליה לדון בסוגיות אלה. בית המשפט קבע (החלטה מס' 390/2007) כי הוראות החוק המורות על השמדה מיידית של הראיות שהושגו כתוצאה מאותה האזנה עקיפה לחבר פרלמנט (תמלילים, קלטות), או על איסור גורף של השימוש בהן לגבי כל הנאשמים ולא רק לגבי אותו חבר פרלמנט ששיחותיו הוקלטו בעקיפין (כל זאת, כאמור, במידה שהפרלמנט מסרב לתת אישור בדיעבד לאותה האזנה עקיפה) – הוראות אלה, על-פי בית המשפט, פוגעות בעיקרון השוויון (המעוגן בסעיף 3 לחוקת איטליה) ועל כן אינן חוקתיות. לאור פסיקה זו, **העדר אישור של הסנאט או**

² תשובת בית הנבחרים של איטליה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 באפריל 2008 ;

אתר האינטרנט של Palomar – Osservatorio di diritto costituzionale : <http://www.unisi.it/dipec/palomar/present.html>, תאריך כניסה: 19 במאי 2008.

בית הנבחרים לשימוש באותה האזנה עקיפה שבה מעורב חבר פרלמנט אינו מחייב עוד השמדה מיידית של תוצרי אותה האזנה ואינו מונע בהכרח שימוש בהם כלפי צדדים שלישיים המעורבים בהליך המשפטי-פלילי.

בהתאם לחוק מס' 1/1989, ההוראות שפורטו לעיל חלות גם על שרים שאינם חברי פרלמנט.

2. צרפת³

חברי הפרלמנט בצרפת אינם חסינים מפני האזנות סתר. עם זאת, בקוד הפרוצדורה הפלילית, במסגרת הפרק העוסק בציתות והאזנות להתכתבויות ותקשורות, ייחד המחוקק הוראות ספציפיות לביצוע האזנות לחברי פרלמנט.

סעיף 7-100 לקוד האמור קובע כי לא תתבצע האזנה לקו טלפון של חבר פרלמנט (ציר באסיפה הלאומית או סנאטור), אלא אם כן נמסרה הודעה על כך מטעם השופט החוקר לנשיא (יושב-ראש) הבית שאליו שייך אותו חבר פרלמנט. האזנת סתר שבוצעה בניגוד להוראה זו בטלה מבחינה משפטית.⁴

יצוין כי בעבר, עד שנת 1995, ביצוע האזנה לחבר פרלמנט חייב קבלת אישור מיוחד מהפרלמנט, כאשר הגשת בקשה לעניין זה במהלך מושב חייבה אישור של מליאת הפרלמנט, ואילו הגשת בקשה בזמן פגרה חייבה את אישור הנשיאות. חובת האישור נבעה מהכללת האזנת הסתר בהגדרות הפגיעה בחירותו של חבר הפרלמנט. למליאת הפרלמנט או לנשיאות היתה סמכות מלאה לדחות כל פעולה הקשורה בחקירת אחד מחברי הפרלמנט ועשויה לפגוע בחירותו, לרבות ביצוע האזנה. ב-1995 תוקן החוק ומאז אין עוד צורך בקבלת אישור מהפרלמנט לביצוע האזנה, אלא כאמור, די במסירת הודעה על כך לנשיא הבית שאליו משתייך חבר הפרלמנט.⁵

3. בלגיה⁶

שרי ממשלה וחברי פרלמנט בבלגיה אינם חסינים בפני האזנות סתר.

האזנות סתר לחברי פרלמנט ולשרים מותרות בכפוף לתנאים מסוימים. בבלגיה, האזנת סתר נחשבת לאמצעי כפיה או הגבלה הדורש התערבות של שופט.

³ תשובת האסיפה הלאומית של צרפת לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 באפריל 2008.

⁴ נוסח באנגלית של סעיף חוק זה מופיע באתר החקיקה של צרפת, <http://195.83.177.9/code/liste.phtml?lang=uk&c=34&r=3923>, תאריך כניסה: 1 ביוני 2008.

יצוין, כי אותו סעיף קובע הוראות דומות בכל הנוגע לביצוע האזנות סתר לקווי טלפון של עורכי דין, תובעים פליליים ושופטים (במקרים אלה על השופט החוקר למסור הודעות על ההאזנה לנשיא לשכת עורכי הדין, לנשיא בית המשפט או לתובע הכללי – לפי העניין).

⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מסמך רקע בנושא: האזנות סתר לחברי פרלמנט – סקירה השוואתית, כתיבה: יהודית גלילי, 17 בפברואר 2004, בעמ' 3-4.

⁶ תשובת הפרלמנט של בלגיה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באפריל 2008.

בהתאם לכך, על-פי סעיף 59 לחוקת בלגיה, כאשר במהלך מושב ובעניינים פליליים⁷ נדרש שימוש באמצעי שכזה - לרבות האזנת סתר - כלפי חבר פרלמנט, יש צורך בבקשה לעניין זה משופט מוסמך ובאישור הבקשה על-ידי הנשיא הראשון של בית המשפט לערעורים (le premier président de la cour d'appel), כאשר החלטת האחרון צריכה להיות מועברת לידיעת נשיא (יושב-ראש) הבית שאליו משתייך חבר הפרלמנט.

במקרה של שר הנחשד בעבירה פלילית,⁸ על-פי החוק,⁹ ניתן להשתמש נגדו באמצעי של האזנת סתר רק בכפוף להחלטת גוף שיפוטי המורכב משלושה שופטים.

4. בריטניה¹⁰

החקיקה בבריטניה המסדירה את השימוש בהאזנות סתר - Regulation of Investigatory Powers Act [RIPA] 2000 – אינה כוללת שום התייחסות שונה או נפרדת לשרים וחברי פרלמנט (השרים הם בדרך-כלל חברי פרלמנט מאחד הבתים).

בצד חקיקה זו קיימת בבריטניה קונבנציה (נוהג) המכונה "דוקטרינת ווילסון" (Wilson Doctrine), לפיה תקשורות של חברי פרלמנט (משני הבתים, לרבות שרים) אינן נתונות למעקב או האזנה על-ידי המשטרה או שירותי הביטחון. הדוקטרינה קרויה על-שם ראש הממשלה לשעבר, הרולד ווילסון, שהצהיר על הכלל האמור בנאום בבית הנבחרים ב-1966. באותו נאום הבטיח ווילסון כי לא יהיו האזנות לטלפונים של חברי פרלמנט והוסיף, כי אם תחול התפתחות כלשהי שתדרוש שינוי במדיניות זו אזי ראש הממשלה מיוזמתו ימסור הצהרה על-כך בבית הנבחרים, במועד הראשון האפשרי מבחינת ביטחון המדינה. לאורך השנים ראשי הממשלה בבריטניה חזרו ואישרו את תקפותה של הדוקטרינה ואת המשך המדיניות האמורה.¹¹

דוקטרינת ווילסון חלה על כל צורות ההאזנה והציתות לאמצעי תקשורת שאליהן מתייחס המונח **interception**. מונח זה מוגדר בסעיף 2 ל-RIPA כ"יירוט" של קומוניקציה במהלך העברתה באמצעות שירות דואר או מערכת טלקומוניקציה כמו טלפון או דואר אלקטרוני, כך שאותה קומוניקציה תהיה נגישה לצד שלישי. בהצהרתו בפני הפרלמנט, ב-4 בפברואר 2008, הבהיר שר המשפטים הבריטי שדוקטרינת ווילסון חלה רק על האזנה בהתאם להגדרה האמורה, הדורשת אישור בצו החתום בידי שר ממונה (Secretary of State). לרוב מדובר בשר הפנים הממונה על המשטרה, על שירות הביטחון וגופי אכיפת חוק פנימיים אחרים.

⁷ למעט מקרים של עבירה בשעת מעשה (flagrant délit).

⁸ למעט מקרים של עבירה בשעת מעשה (flagrant délit).

⁹ Loi du 25/06/1998 réglant la responsabilité pénale des ministres.

¹⁰ תשובת בית הנבחרים של בריטניה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 באפריל 2008.

¹¹ כך למשל, באוקטובר 1997, בדצמבר 2001 ובמרס 2006, בתגובה לשאלות פרלמנטאריות, שב ראש הממשלה דאז טוני בלייר והצהיר כי מדיניות הממשלה בנוגע לציתות לטלפונים של חברי פרלמנט נותרה כפי שהצהיר עליה ווילסון ב-1966.

Interception of Communications Commissioner-ה בידי האזנות כאמור מסורה בידי ה-ICC (להלן: ה-ICC). בשנים האחרונות מתח ה-ICC ביקורת על "דוקטרינת ווילסון", שלדעתו מציבה את חברי הפרלמנט מעל לחוק. לדבריו, האזנות עשויות לשמש כלי חשוב ביותר בחקירה של פשעים חמורים. ה-ICC סבר שהדוקטרינה האמורה הופכת את חברי הפרלמנט לחסינים בפני מעקב חוקי אחר התקשורת שהם מנהלים ובכך גם מעניקה להם חסינות מפני חקירה ותביעה פלילית. כיום, הוא טען, לאור התפתחות החקיקה, ישנם די כלים שיבטיחו שהאזנות סתר נגד חברי פרלמנט לא ינוצלו לרעה ולא ישמשו באופן שרירותי את הרשות המבצעת:

ראשית, כאמור, כדי לבצע האזנה שכזו, יש צורך בצו חתום על-ידי השר שמאשר את ביצועה. שנית, הטעמים להאזנת סתר מוגבלים מכוח החוק. על-פי סעיף 5 ל-RIPA, אישור לביצוע האזנה לא יינתן אלא כאשר יש צורך בנקיטת אמצעי זה לשם גילוי או מניעה של פשע חמור, לשם הגנה על ביטחון המדינה או לשם שמירת הרווחה הכלכלית של בריטניה. כמו כן, השימוש באמצעי האמור חייב להיות פרופורציונאלי וכאשר לא ניתן להשיג את המידע הנדרש באמצעים אחרים. שלישית, קיים פיקוח של ה-ICC, הרואה זאת כחובתו האישית להבטיח שלא ייערך מעקב בלתי-הולם אחר תקשורת של דמות ציבורית כלשהי.

למרות הביקורת האמורה, דוקטרינת ווילסון נותרה בבריטניה על כנה. עם זאת, מן הראוי לשוב ולהדגיש כי **מדובר בקונבנציה ולא בחוק וכי גם הדוקטרינה עצמה למעשה מותירה פתח לסטות ממנה, ובלבד שתימסר על כך הודעה (בדיעבד) לפרלמנט.**

עוד יצוין, שבפברואר 2008 נחשפה בעיתונות הבריטית פרשיה שבמסגרתה הקליטה המשטרה בחשאי שיחות שהתקיימו בכלא בשתי הזדמנויות שונות בין אסיר לבין חבר הפרלמנט סדיק חאן (Sadiq Khan) שבא לבקרו. האסיר היה ידידו של אותו חבר פרלמנט וכן נציג אזור הבחירה שלו (constituent); והוא עמד בפני הליכי הסגרה לארצות הברית, שם הואשם בקשר למימון פעילות טרור. חבר הפרלמנט פעל באותה תקופה למניעת הליך ההסגרה. הקלטת השיחות ביניהם נעשתה במסגרת צינות חשאי לכל שיחותיו של אותו אסיר עם מבקריו השונים, במקום בו נערכו אותם מפגשים בתוך מתקן הכלא. בעקבות חשיפת הפרשה ביקש שר המשפטים מה-Chief Surveillance Commissioner האחראי לפקח על מעקבים כגון אלה לבדוק את הנושא. האחרון פרסם דוח בסיום בדיקתו בו קבע כי החקיקה הנוכחית בבריטניה אינה מונעת ביצוע מעקב אחר חבר פרלמנט או כל אדם אחר אם הנסיבות מחייבות זאת. בדוח נטען כי דוקטרינת ווילסון כלל אינה חלה על פרשה זו מאחר ולא בוצעה במקרה זה האזנת סתר לאמצעי תקשורת (דואר, טלפון או דואר אלקטרוני) התואמת את המונח interception, כפי שהוגדר לעיל, ומאחר ולא נדרש כאן אישור כלשהו של שר אלא אישור משטרתי בלבד.¹² בהודעה שנמסרה לפרלמנט אימצה שרת הפנים של בריטניה עמדה זו.

¹² האזנה שלא על-ידי "יירוט" שיחות טלפון או דברי דואר (eavesdropping) דורשת אישור של קצין משטרה בכיר (בפיקוח של ה-Chief Surveillance Commissioner) אך השרים עצמם אינם מעורבים בהליך זה ובמתן אישורים במסגרתו.

5. ארצות הברית¹³

בארצות הברית הן החסינות המהותית והן זו הדיונית מצומצמות יחסית בהיקפן. לעניין זה קובעת החוקה כי בכל המקרים למעט בגידה, פשע פלילי והפרת הסדר הציבורי, חברי הקונגרס יהיו חסינים בפני מעצר או מאסר במהלך השתתפותם במושב הבית שבו הם חברים וכן בדרכם אליו או בשובם ממנו. בנוסף, חברי הקונגרס לא ייחקרו על נאום שנשא או על דיון שבו השתתפו באחד הבתים.¹⁴ אם כך, החוקה אינה מגבילה את האפשרות לחקור חבר פרלמנט בחשד לביצוע עבירה פלילית, כל עוד לא מדובר בחקירה שעניינה נאום או דיון באחד הבתים, והיא אף אינה מגבילה שימוש באמצעי חקירה זה או אחר.

מעבר לכך, לפחות במישור הפדראלי, אין בארצות הברית חקיקה שמתייחסת באופן ספציפי להקלטת שיחות של חברי הקונגרס. ב-Foreign Intelligence Surveillance Act [FISA]¹⁵ אין שום התייחסות מפורשת לציתות או מעקב אלקטרוני אחר תקשורת של חברי קונגרס. התייחסות שכזו גם אינה קיימת בפרק השלישי (Title III) של ה-Omnibus Crime Control and Safe Streets Act.¹⁶ בכל הנוגע ללשון החקיקה, מעמדם של חברי קונגרס ביחס לסוגיה הנדונה הוא כמעמדו של כל אזרח אחר.

ידוע שבעבר בוצעו האזנות סתר במהלך חקירות של חברי קונגרס בחשד לקבלת שוחד בתמורה לתמיכה ביוזמות חקיקה. בחקירות אלה לא נדרש אישור מיוחד מגורם כלשהו להפעלת אמצעי חקירה זה.¹⁷

6. ניו-זילנד¹⁸

בכל הנוגע לשימוש בהאזנות סתר, שרים וחברי פרלמנט בניו-זילנד כפופים לאותם חוקים ככל אזרח אחר. לפיכך, ניתן לבצע האזנות סתר לשרים וחברי פרלמנט במסגרת המגבלות והתנאים הכלליים הקבועים בחוקים שונים.

ניו-זילנד קיימים כמה גופים שרשאים על-פי חוק לבצע האזנות וכל אחד מהם נדרש לשם כך לקבל צו מתאים (Interception Warrant) מהרשות המוסמכת בהתאם לחוק הרלוונטי. כך למשל, המשטרה רשאית לעתור לבית המשפט כדי לקבל צו לביצוע האזנות בכפוף לקיומם של כמה תנאים המתייחסים לטיב העבירה וחומרתה, לסבירות החשד הקיים נגד מי שכלפיו מכוונת ההאזנה וכן לשאלה עד כמה יש צורך בנקיטת אמצעי זה כדי לסכל את ביצועה של העבירה או כדי לאפשר למשטרה למצות את החקירה.

¹³ תשובת הקונגרס של ארצות-הברית (United States Congressional Research Service – CRS) לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 באפריל 2008.

¹⁴ סעיף 1, פסקה 6, לחוקת ארצות-הברית. גרסה עברית של החוקה מופיעה באתר שגרירות ארצות-הברית, <http://telaviv.usembassy.gov/publish/constitution/p1.html>, תאריך כניסה: 1 ביוני 2008.

¹⁵ 50 U.S.C. 1801 et seq.

¹⁶ 18 U.S.C. 2510 et seq.

¹⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מסמך רקע בנושא: האזנות סתר לחברי פרלמנט – סקירה השוואתית, כתיבה: יהודית גלילי, 17 בפברואר 2004, בעמ' 4.

¹⁸ תשובת משרד המשפטים של ניו-זילנד לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 באפריל 2008.

באשר לטיב העבירה יצוין, כי על-פי החוק הקיים (The Crimes Act) ניתן לבצע האזנות סתר רק במקרים של עבירות אלימות חמורות, סחר בסמים, פשע מאורגן ועבירות טרור. בימים אלה מתגבשת הצעת חוק חדשה שתאפשר שימוש בהאזנות סתר (ובאמצעי מעקב אחרים) לא רק לגבי עבירות אלה אלא לגבי כל עבירה שעונש מאסר בצידה.

7. צ'כיה¹⁹

החסינות המגנה על חברי פרלמנט מפני העמדה לדין פלילי אינה חלה על שלבים מוקדמים יותר של ההליך הפלילי, כלומר על שלב החקירה עצמה.

בשלב זה ניתן לבצע האזנות סתר לחבר פרלמנט בכפוף לתנאים הכלליים הקבועים בסעיף 88 לקוד הפרוצדורה הפלילית ואלה הם:

- ההאזנה היא בהתאם לצו בכתב שניתן על-ידי שופט;
- ההאזנה היא במסגרת הליך פלילי שעניינו פשע חמור מאד שתוכנן מראש (extremely serious premeditated crime) או בעניין פשע מתוכנן מראש שמחייב העמדה לדין פלילי בהתאם להסכם בין-לאומי (למשל, רצח, טרור, הברחת סמים).

שרים בצ'כיה אינם נהנים מחסינות וניתן לבצע לגביהם האזנות סתר בהתאם לתנאים האמורים.

8. סלובקיה²⁰

חברי הפרלמנט נהנים מחסינות מלאה לגבי כל פעולה הנוגעת לפרוצדורה פלילית, לרבות חקירה פלילית. סעיף 78 פסקה 3 לחוקת סלובקיה קובע לעניין זה שלא ניתן לפתוח בשום הליכים פליליים או משמעותיים נגד חבר פרלמנט ללא הסכמת הפרלמנט. החסינות ניתנת להסרה על-ידי הצבעת רוב במליאת הפרלמנט. משהוסרה החסינות רשאית המשטרה לנקוט לגבי חבר פרלמנט בכל פעולת חקירה ואמצעי העומד לרשותה מכוח קוד הפרוצדורה הפלילית, לרבות האזנות סתר. ואולם, כל עוד לא הוסרה החסינות אין המשטרה רשאית להשתמש באמצעי זה נגד חבר פרלמנט.

שרי הממשלה, לעומת זאת, אינם נהנים מחסינות כלשהי, גם לא בפני האזנות סתר.

מעבר לכך, שרים וחברי פרלמנט (האחרונים - לאחר הסרת חסינותם, כאמור) כפופים לאותן הוראות כלליות הנוגעות להאזנות סתר החלות לגבי כל אזרח. הוראות אלה, המעוגנות בסעיף 115 לקוד

¹⁹ תשובת הפרלמנט של צ'כיה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 באפריל 2008.

²⁰ תשובת הפרלמנט של סלובקיה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 באפריל 2008.

הפרוצדורה הפלילית, קובעות, בין השאר, כי האזנת סתר תותר רק לגבי עבירות רלוונטיות המפורטות בחוק; בכפוף לצו של בית המשפט; וכאשר סביר לצפות שאמצעי זה יניב מידע משמעותי להליך הפלילי.

9. נורבגיה²¹

חברי פרלמנט ושרי ממשלה, ככל אזרח, יכולים להיות נתונים לחקירת משטרה, לרבות חקירה הכוללת שימוש בהאזנת סתר, כל עוד החקירה נוגעת למעשים ופעילות שאינם בגדר החסינות הפרלמנטאית (החסינות אינה חלה, למשל, על מעשים פליליים שחבר פרלמנט מבצע בביתו. לעומת זאת, החסינות חלה, כמובן, על דברים שאומר חבר הפרלמנט במסגרת ביצוע תפקידו הפרלמנטארי).

בהתאם לכך, **חברי פרלמנט ושרים כפופים לאותן הוראות כלליות** שבמסגרתן רשאית המשטרה לבצע האזנות סתר, הוראות המעוגנות בחוק הפרוצדורה הפלילית של נורבגיה.²² על-פי הוראות אלה:

- המשטרה צריכה לקבל אישור לביצוע האזנת סתר מבית המשפט;
- קיים חשד סביר לכך שהחשוד ביצע פשע חמור – פשע שהעונש בגינו עולה על עשר שנות מאסר וכן כמה פשעים נוספים שנחשבים חמורים מאד כמו עבירות סמים;
- אם ניתן להשיג את המידע הדרוש לחקירה באמצעים פחות חודרניים, יש לנקוט באמצעים אלה לפני שבית המשפט מאשר לבצע האזנת סתר;
- האזנת הסתר חיונית לתוצאות החקירה כך שהעדר אישור לבצעה יסכל את החקירה עצמה.

10. פינלנד²³

ככלל, החסינות הפרלמנטאית חלה רק על מעשים וביטויים של חברי הפרלמנט במסגרת תפקידם. בהתאם לכך, **חברי פרלמנט (וגם שרים) אינם חסינים בפני האזנות סתר**, שאותן ניתן לבצע במסגרת **המגבלות והתנאים הכלליים הקבועים בחוק**. החוק הפלילי מאפשר לבצע מעקבים אלקטרוניים והאזנות סתר בכפוף, בין השאר, לתנאים הבאים:

- האישור לביצוע האזנת סתר לקו טלפון של חשוד ניתן על-ידי שופט;
- מדובר בחשד סביר לביצוע עבירות חמורות המנויות בחוק;²⁴
- יש לצפות לכך שהמידע שיתקבל מאותן האזנות יהיה חשוב מאד לחקירת העבירה.

²¹ תשובת הפרלמנט של נורבגיה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 באפריל 2008.

²² סעיפים 216a עד 216m ל-Criminal Procedure Act מה-22 במאי 1981.

²³ תשובת הפרלמנט של פינלנד לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 באפריל 2008.

²⁴ Coercive Criminal Investigation Means Act (450/1987).

11. דנמרק²⁵

חברי הפרלמנט בדנמרק אינם נהנים מהגנה מיוחדת כלשהי מפני האזנות סתר ואין מניעה להשתמש באמצעי זה לגביהם במסגרת חקירה פלילית. החסינות הפרלמנטארית מגוננת עליהם רק מפני העמדה לדין ומאסר המחייבים את הסכמת הפרלמנט.

לפיכך, אותן הוראות חוק כלליות החלות על האזנות סתר לגבי כל אזרח²⁶ תקפות גם לגבי חברי פרלמנט. על-פי הוראות אלה, האזנות סתר מחייבת צו של בית המשפט (אם מטרת השימוש באמצעי זה תסוכל עד למתן הצו, רשאית המשטרה לבצע האזנת סתר אך היא חייבת לפנות לבית המשפט לכל המאוחר תוך 24 שעות ממועד תחילת ביצוע ההאזנה). עוד קובעות ההוראות, בין השאר, כי חייבים למנות עורך דין לאדם שלגביו מתבקש צו האזנה בטרם ייתן בית המשפט את החלטתו. התנאים והנסיבות הספציפיות של המקרה שעליהם מתבססת הבקשה למתן הצו צריכים להיות מצוינים בצו, כמו גם משך הזמן המקסימאלי המותר לביצוע ההאזנה. כמו כן, ניתן לבצע האזנת סתר רק אם אמצעי זה פרופורציונאלי לאור המטרה שלשמה נעשה בו שימוש, מהות העבירה שבוצעה והפגיעה באדם שכלפיו מכוונת ההאזנה.

12. הולנד²⁷

ככלל, שרים, סגני שרים וחברי פרלמנט בהולנד נהנים מחסינות פלילית רק לגבי התבטאויות ופעולות במסגרת תפקידם. ניתן להעמידם לדין בגין מעשים שאינם עונים להגדרה זו המהווים עבירה פלילית; ובמסגרת חקירה של אותם מעשים ניתן גם להשתמש באמצעים כמו האזנת סתר לטלפונים, בכפוף לתנאים הכלליים הקבועים בחוק.

בעבירות הנוגעות לביטחון הלאומי יש לשירות המודיעין והביטחון הכללי ההולנדי (AIVD) סמכות לחקור כל אדם, לרבות שר, סגן שר וחבר פרלמנט. במסגרת זו רשאי ה-AIVD להשתמש גם בהאזנות סתר, בכפוף להוראות הכלליות הקבועות בחוק שירותי המודיעין והביטחון 2002. סעיף 25 לחוק האמור קובע, כי השירות מוסמך לצותת, להקליט ולהאזין לכל צורה של שיחה, תקשורת או העברת נתונים באמצעים טכניים, ללא קשר למקור התקשורת, בכפוף לקבלת אישור מראש משר הפנים.

13. שבדיה²⁸

החסינות הפרלמנטארית חלה בשבדיה רק על מעשים או אמירות של חבר פרלמנט במסגרת תפקידו. בכל שאר הנסיבות האזנת סתר לחברי פרלמנט ולשרים מותרת, בכפוף להוראות הכלליות לעניין זה

²⁵ תשובת הפרלמנט של דנמרק לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 באפריל 2008.

²⁶ הוראות אלה מעוגנות בפרק 71 ל- Administration of Justice Act consolidated Act number 1261 af 23. October 2007.

²⁷ תשובת הפרלמנט של הולנד לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 29 באפריל 2008.

²⁸ תשובת הפרלמנט של שבדיה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 באפריל 2008.

הקבועות בחוק.²⁹ על-פי הוראות אלה, ניתן לבצע האזנות סתר רק במסגרת חקירת עבירות שהעונש הקבוע בצידין אינו פוחת משנתיים מאסר; כאשר מדובר בחשד סביר לביצוע העבירה; וכאשר אמצעי זה הוא בעל חשיבות יוצאת דופן לניהול החקירה. אישור לעריכת האזנות סתר ניתן על-ידי בית משפט לבקשת תובע.

יצוין, כי עד היום אף שר או חבר פרלמנט בשבדיה לא היה נתון להאזנת סתר.

14. ליטא³⁰

חברי פרלמנט, בהתאם לחסינות המוקנית להם בחוקה, לא ישאו בחבות פלילית, לא ייעצרו וחירותם לא תוגבל בצורה אחרת³¹ ללא הסכמת הפרלמנט. חסינות זו חלה גם על ראש הממשלה והשרים.

עם זאת, החסינות האמורה אינה מגינה על חברי הפרלמנט והשרים בפני האזנות סתר המבוצעות על-פי החוק – The Law on Operational Activities. נושא התפקיד היחיד שאינו חשוף להאזנות סתר על-פי חוק זה הוא נשיא המדינה. כל אדם אחר, לרבות חברי פרלמנט ושרים, יכולים להיות נתונים להאזנות סתר על-ידי גופי חקירה שונים, הן בנוגע לעבירות פליליות והן בנוגע לעניינים של ביטחון המדינה.

על-פי ההוראות הכלליות המפורטות בחוק האמור, שימוש בהאזנות סתר מחייב את אישורו של נשיא בתי המשפט המחוזיים (The Chairman of regional courts) או של נשיא הערכאות הפליליות של בתי משפט אלה, על-סמך עתירה מנומקת של התובע הכללי, סגנו או גורמים מוסמכים אחרים ברשויות התביעה. במקרים דחופים, כאשר נשקפת סכנה לחיי אדם, לבריאות, לרכוש, לביטחון הציבור או לביטחון המדינה, גורמי התביעה המוסמכים רשאים לאשר שימוש בהאזנות סתר; ובתוך 24 שעות עליהם לפנות לערכאות השיפוטיות האמורות כדי לקבל אישור למהלך זה. אם השופט אינו מאשר את הסיבות לביצוע ההאזנה, עליה להיפסק והמידע שהושג באמצעותה יושמד מיידית.

15. פולין³²

שרים וחברי פרלמנט אינם נהנים מחסינות מיוחדת בכל הנוגע לשימוש בהאזנות סתר במסגרת חקירות פליליות. החסינות הפרלמנטאית אינה חלה על פעולות חוקיות שנקטות במסגרת חקירה פלילית לפני הגשת כתב אישום פורמאלי, כמו למשל האזנות סתר.

לפיכך, האזנות סתר לשיחות טלפון של חברי פרלמנט ושרים יתבצעו בהתאם להוראות הכלליות הקבועות בקוד הפרוצדורה הפלילית של פולין.³³ הוראות אלה מחייבות, בין השאר, שהאזנת הסתר תתבצע על סמך צו של בית המשפט (למעט מקרים דחופים ויוצאי דופן שבהם רשאי פרקליט המדינה

²⁹ פרק 27 לקוד הפרוצדורה המשפטית של שבדיה.

³⁰ תשובת הפרלמנט של ליטא לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 באפריל 2008.

³¹ אלא אם כן נתפסו בשעת מעשה העבירה (in flagrante delicto).

³² תשובת הפרלמנט של פולין לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 באפריל 2008.

³³ ההוראות המפורטות בפרק 26, סעיפים 237-242 לקוד האמור.

לאשר ביצוע האזנת סתר ואזי עליו להגיש לבית המשפט בקשה לאשר צעד זה תוך שלושה ימים). כמו כן, על-פי אותן הוראות, ניתן לבצע האזנות סתר רק לגבי עבירות מסוימות וחמורות המפורטות בקוד.

16. הונגריה³⁴

שרים וחברי פרלמנט בהונגריה אינם נהנים מחסינות מלאה או חלקית מפני האזנות סתר.

ככלל, לצורך ביצוע האזנות סתר חייבים להתקיים התנאים הבאים:

- העבירה שבגינה מתבקשת האזנת הסתר צריכה להיות עבירה חמורה המוגדרת בחוק.³⁵
- צריך להיות אישור של בית המשפט לביצוע ההאזנה (במקרים דחופים רשאי ראש הרשות החוקרת לצוות על ביצוע ההאזנה לפרק זמן שלא יעלה על 72 שעות בטרם תתבצע פניה לבית המשפט).

שני התנאים דלעיל הם תנאים כלליים החלים לגבי כל אזרח, לרבות חבר פרלמנט.

התנאי השלישי שיפורט להלן חל רק לגבי חבר פרלמנט ובן משפחתו הגר עמו:

- במקרה בו שירותי הביטחון הלאומי מתחילים (או ממשיכים) לאסוף נתונים ומידע על חבר פרלמנט או על בן משפחתו הגר עמו (לרבות באמצעות האזנת סתר), השר האחראי על המשרד לביטחון לאומי צריך לדווח על כך מיידית לוועדה לביטחון לאומי של הפרלמנט ההונגרי. חבר הפרלמנט עצמו המהווה מטרה לאיסוף המידע כאמור אינו רשאי להיות מדווח על כך.

17. אוסטריה³⁶

אין באוסטריה כללים מיוחדים הנוגעים לביצוע האזנות סתר לחברי פרלמנט או שרים הנתונים לחקירה פלילית או ביטחונית. ההוראות המתייחסות לחסינות הפרלמנטארית (סעיף 57 ל-Federal Constitutional Law) אינן נוגעות לשימוש בהאזנות סתר (או באמצעי חקירה אחרים).

³⁴ תשובת הפרלמנט של הונגריה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 באפריל 2008.

³⁵ The Act XXXIV of 1994 on Police.

³⁶ תשובת הפרלמנט של אוסטריה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 באפריל 2008.