

מבקר המדינה

חוות דעת

האזנות סתר בחקירות פליליות

מס' קטלוגי 002-2010
ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה בכתובת:
www.mevaker.gov.il



מבקר המדינה

חוות דעת

האזנות סתר בחקירות פליליות



ירושלים, תמוז התש"ע, יוני 2010

חוות דעת

האזנות סתר בחקירות פליליות

1. בידי משטרת ישראל ופרקליטות המדינה הופקד אחד התחומים החשובים ביותר של המדינה המודרנית - להגן על הציבור ולהבטיח את שלומו. עליהן לפעול למניעת עברות ולגילויין, לתפיסת עבריינים ולהעמדתם לדין, ולקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. על מנת שהמשטרה תוכל לבצע את תפקידיה הופקדו בידיה סמכויות להפעיל אמצעים הולמים ובהם, בין היתר, מעקב אחר חשודים, תצפיות, איסוף מידע מודיעיני וכן האזנות סתר לשיחותיהם של חשודים לשם חקירה או למניעת עברות מסוג פשע.

חשיבות האזנות הסתר למאבק בפשיעה בישראל רבה ומרכזית. בד בבד יש לזכור כי היתר להאזנת סתר נותן כוח רב בידי הגורם המאזין ופוגע בזכויות החשוד ובזכויות אחרים הנמצאים עמו בקשר. כוח זה טעון ריסון ומחייב הפעלת שיקול הדעת במשנה זהירות. חובתה הכפולה של המשטרה - קידום החקירה מזה ושמירה עקבית על זכויות הפרט מזה - מציבה לפניו משימה מורכבת ומחייבת אותה לשמור על האיזון הראוי בין השניים.

2. ב-6.7.08 החליטה ממשלת ישראל לבקש ממבקר המדינה להכין חוות דעת על פי סמכותו מכוח הוראת סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בנושא האזנות הסתר בחקירות פליליות, דרכי ביצוען והשימוש בתוצריהן. זאת, נוכח תלונות שהועלו בעניין זה בשנים האחרונות.

לשם הכנת חוות הדעת הקים מבקר המדינה צוות בראשותו בהשתתפות מנהלים ועובדים האחראים לביקורת בגופים הנוגעים בדבר, שהעיקריים שבהם - המשטרה והפרקליטות. כמו כן קיים מבקר המדינה דיונים עם קשת רחבה של גורמים שיש בידם מידע על הנושא ולפיכך יש באפשרותם לשפוך אור על סוגיות שונות בעניין זה, ובהם גורמי אכיפת החוק (המשטרה והפרקליטות), סנגורים, נאשמים ואישי ציבור שונים. במהלך הבדיקה התקבלו במשרד מבקר המדינה תלונות על אופן השימוש בהאזנות סתר ובכללן תלונות של מר חיים רמון, לשעבר שר המשפטים והמשנה לראש הממשלה, בדבר דרך פעולתן של המשטרה והפרקליטות בהקשר של העמדתו לדין ומשפטו ובעניין אי-העברת תוצרי האזנות הסתר לפרקליטיו. התלונות נבחנו וחלק מן המתלוננים ופרקליטיהם אף נשמעו בעל פה.

3. חוות דעת זו של מבקר המדינה סוקרת את הליכי ההסדרה של האזנות הסתר בישראל ואת יישום הנורמות בתחום זה בידי רשויות האכיפה. ממצאי בדיקת תלונתו של השר לשעבר חיים רמון מובאים בחוות הדעת בפירוט, אך הם רק בגדר דוגמה לדרכי יישום הנורמות האמורות.

בבדיקה עלה כי במהלך השנים האחרונות היו ליקויים בעבודת גופי האכיפה בנושא האזנות הסתר, שמקורם בהיעדר כללים ברורים לביצוע ההאזנות ולשימוש בתוצריהן וכן באי-יישומם של כללים קיימים. נושא זה הוסדר באופן הדרגתי במהלך השנים ורק

לאחרונה הוסדר באורח מקיף, ההולם את חשיבותו ואת רגישותו. אולם, כללים ונהלים לא די להם שיועלו על הכתב. עיקר העיקרים הוא בלימודם, בשינונם, בהטמעתם ובהפנמת העקרונות העומדים בבסיסם בידי העושים במלאכה.

אשר לדרכי פעולתן של המשטרה והפרקליטות בענייניו של מר רמון - יודגש ויובהר כי חוות דעת זו של מבקר המדינה אינה עוסקת בהרשעתו של מר רמון, שכן מדובר בפסק דין חלוט, ובוודאי אין היא דיון נוסף על ההכרעה השיפוטית בעניינו לרבות בסוגיות הקשורות בהאזנות סתר שבית המשפט דן בהן. עם זאת, ממצאי הבדיקה מצביעים על ליקויים משמעותיים אשר גרמו לתקלה החמורה שבעטייה לא הועברו לנאשם - מר רמון - חומרים הנוגעים למשפטו שמקורם בהאזנות סתר. ליקויים אלו לא נבעו מכשל מערכתי או ארגוני אלא בעיקר מכשל אישי של בעלי התפקידים שעסקו במלאכה ומאי-קיום הכללים על ידי אותם בעלי תפקידים: תנ"צ מירי גולן (ראש יאח"ה לשעבר), שהשתחררה בינתיים מן השירות במשטרת ישראל לאחר שנות עשייה מוצלחות בתפקידים בכירים במשטרה; סנ"צ ערן קמין (ראש מפלג לשעבר ביאח"ה); פרקליטת מחוז תל אביב, עו"ד רות דוד; והתובעת במשפט רמון, עו"ד אריאלה סגל-אנטלר.

תקלה זו היא בגדר רשלנות ממשית אף כי לא היה בה זדון, ובגינה יש לשקול אם יש להסיק מסקנות אישיות כלפי המעורבים. על היועץ המשפטי לממשלה לבחון את עמדתו בעניין בשים לב למכלול הגורמים הרלוונטיים ולסעיפי החוק הנוגעים בדבר, לרבות היבטים הקשורים בתקופת ההתיישנות הקבועה בדיני המשמעת. בעת הבחינה יש להביא בחשבון שיקולים נוספים ובהם תרומתם ארוכת השנים למאבק בפשיעה ולאכיפת החוק וחלוף הזמן, ויש להתייחס למעשיו של כל אחד מהם בנפרד. דוח מפורט זה יועבר על כן ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודה וינשטיין. יודגש כי עו"ד יהודה וינשטיין לא היה שותף לטיפול של המשטרה והפרקליטות בפרשת רמון ולא קיבל להתייחסותו את טיוטות חוות הדעת שהועברו לתגובותיהם של הנוגעים בדבר.

כאמור, חוות דעת זו הוכנה מכוח סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ולפיו "המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידיו, אם יתבקש לכך מאת הכנסת, מאת הוועדה או מאת הממשלה. חוות דעת כאמור תונח על שולחן הכנסת ותפורסם במועד שיקבע המבקר". נוכח העובדה שחוות הדעת התבקשה בידי הממשלה, היא תוגש גם לממשלה.



מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תמוז התש"ע
יוני 2010

תוכן העניינים

9	מבוא
10	רקע
11	האזנות סתר בישראל
11	היקף האזנות הסתר
13	דרכי הביצוע של האזנות הסתר והשימוש בתוצריהן
15	גיבוש הבקשה להאזנת הסתר במשטרה
16	הדיון בבית המשפט
19	ביצוע ההאזנה ותמלול השיחות שנקלטו בה
21	הרחבת האזנת הסתר לשיחות נוספות (הסרת מגבלות שנקבעו בהיתר)
22	הטיפול בתוצרי ההאזנה - הגשת כתב אישום והעברת החומר לנאשם
23	פיקוח, דיווח ובקרה
	הסדרת השימוש בהאזנות סתר על ידי המחוקק, המשטרה והפרקליטות
24	חוק האזנת סתר
24	דוח מבקר המדינה משנת 1991
25	דוח מבקר המדינה משנת 2003
25	בדיקת היועץ המשפטי לממשלה
26	המלצות צוות לבנת משיח
26	הלכת זאבי
27	דוח השופט ברנר וההליכים שננקטו בעקבותיו
28	דוח ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין האזנות סתר
29	תלונות שהגיעו למשרד מבקר המדינה
30	תלונת עו"ד דרור חוטר-ישי בשם מרשן עו"ד יראון פסטינגר
30	תלונת עו"ד שולי אשכול ועו"ד אלדד יניב בשם מרשם מר דוד אפל
31	תלונתו של מתלונן א'
32	תלונתו של מתלונן ב'

תלונתם של עו"ד ד"ר יעקב וינרוט, עו"ד ירון קוסטליץ
ועו"ד יואב סגל בשם מרשם מר מיכאל צ'רנוי

34	תלונתו של ח"כ חיים רמון, לשעבר המשנה לראש הממשלה ושר המשפטים
36	האירועים וההחלטות בפרשת רמון
36	הבאת הפרשה לידיעת מפקדיה של החיילת
36	הבאת הפרשה לידיעת המשטרה
37	הסרת מגבלות התמלול מהאזנות הסתר בחקירת "רשות המסים"
39	ההחלטה לבקש היתר להאזנת סתר
39	פירוט העברות בבקשה להיתר להאזנת סתר
41	הדיון אצל נשיא בית המשפט המחוזי אורי גורן
42	טיפול של המשטרה בתוצרי ההאזנה
42	ההנחיות למאזינים
42	סיווג השיחות ותמלולן
45	העברת תוצרי האזנת הסתר לסנגוריה
59	מסקנות והמלצות
63	סוף דבר

מבוא

ב-6.7.08 החליטה ממשלת ישראל כדלקמן:

"בהתאם להוראת סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, הממשלה פונה אל מבקר המדינה ומבקשת את חוות דעתו, על פי סמכותו, בנושא האזנות הסתר בחקירות פליליות, דרכי הביצוע, השימוש בהן ובתוצריהן, ותלונות שהופנו בנושא זה בשנים האחרונות".¹

סמוך לאחר החלטת הממשלה החל מבקר המדינה לבדוק את הנושא בסיוע צוות מקצועי ייעודי (להלן - צוות הבדיקה); הצוות החל בעבודתו ביולי 2008, ובפברואר 2009 סיים את איסוף החומר ועיבודו. ביוני 2009, בהתאם לכללי הצדק הטבעי, העביר הצוות טיוטה של חוות הדעת לכל המבוקרים לקבלת תגובתם. בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2009 נפגש מבקר המדינה עם המבוקרים ושמע את טענותיהם ובינואר 2010 העביר להם טיוטה נוספת של חוות הדעת לקבלת תגובתם.

במהלך הבדיקה הגיעו למבקר המדינה תלונות על האזנות סתר ובכללן תלונות של מר חיים רמון בדבר התנהלות המשטרה והפרקליטות בעניין משפטו ואי-העברת תוצרי האזנות הסתר לפרקליטיו (להלן - פרשת רמון). התלונות נבחנו בידי צוות הבדיקה, וחלק מן המתלוננים ופרקליטיהם אף נשמעו בעל פה.

בידי צוות הבדיקה נאספו מסמכים רבים, ונשמעו בפניו עדויות של רבים הקשורים להאזנות הסתר, לרבות גורמי אכיפת החוק (המשטרה והפרקליטות), סנגורים, נאשמים ואישי ציבור שונים. בין היתר נפגש צוות הבדיקה עם אלה: שר המשפטים והמשנה לראש הממשלה לשעבר - מר חיים רמון; שר המשפטים לשעבר - פרופ' דניאל פרידמן; השר לביטחון הפנים לשעבר - ח"כ אבי דיכטר; היועץ המשפטי לממשלה לשעבר - עו"ד מני מזוז; פרקליט המדינה - עו"ד משה לדור; פרקליט המדינה הקודם - עו"ד ערן שנדר; המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) - עו"ד שוקי למברגר; פרקליטת מחוז ת"א - עו"ד רות דוד; פרקליטת מחוז חיפה לשעבר - עו"ד לילי בורישנסקי; מפכ"ל המשטרה - רב-ניצב (להלן - רנ"צ) דודי כהן; מפכ"ל המשטרה הקודם - רנ"צ בדימוס משה קראדי; ראש אגף חקירות ומודיעין (להלן - אח"ם) הקודם - ניצב יוחנן דנינו; מנהל בתי המשפט - השופט משה גל; השופט בדימוס ורדי זילר, ניצב בדימוס עו"ד משה מזרחי ותנ"צ בדימוס עו"ד מירי גולן. כמו כן נפגש הצוות עם פרקליטי חשודים ונאשמים שפנו אליו, עם גורמי מטה שונים במשטרת ישראל, עם בעלי תפקידים שונים בעבר ובהווה ביחידה הארצית לחקירות הונאה (להלן - יאח"ה), עם בעלי תפקידים ברשויות חקירה אחרות וכן עם מתלוננים שונים שביקשו לשטוח את טענותיהם. חלק ניכר מאלה אף הגיבו בכתב ובעל פה על טיוטת חוות הדעת שנשלחה אליהם.

הצוות זכה לשיתוף פעולה מלא של המשטרה והפרקליטות, והן העבירו לו מסמכים רבים אשר סייעו בהכנת חוות הדעת. ראויה לציון במיוחד עזרתה של רפ"ק (כתוארה אז) אנה בן מרדכי-רזיאל, ראש חוליית תשתיות סיגנטיות² במחלקת איסוף וטכנולוגיה שבמטה הארצי.

חוות דעת זו של מבקר המדינה סוקרת את הליכי ההסדרה של האזנות הסתר בישראל ואת יישום הנורמות בתחום זה בידי רשויות האכיפה בכלל. ממצאי בדיקת תלונות של השר לשעבר חיים רמון מובאים בחוות הדעת בפירוט, אך הם רק בגדר דוגמה לדרכי יישום הנורמות האמורות.

¹ החלטת ממשלה מס' 3742 מ-6.7.08.

² סיגנט - SIGINT (Signal Intelligence): איסוף מודיעין המבוסס על האזנה לאמצעי תקשורת (להבדיל מאיסוף באמצעות בני אדם).

כאמור, חוות דעת זו הוכנה מכוח הוראת סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ולפיו "המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידיו, אם יתבקש לכך מאת הכנסת, מאת הוועדה או מאת הממשלה. חוות דעת כאמור תונח על שולחן הכנסת ותפורסם במועד שיקבע המבקר". נוכח העובדה שחוות הדעת התבקשה בידי הממשלה, היא תוגש גם לממשלה. כמו כן תוגש חוות הדעת ליועץ המשפטי לממשלה.

רקע

"האזנת סתר", כהגדרתה בחוק האזנת סתר, התשל"ט-1979 (להלן - חוק האזנת סתר או החוק), היא האזנה לשיחת הוולט באמצעות מכשיר, לרבות הקלטת השיחה, בלי הסכמת איש מן המשווחים. האזנת סתר מתבצעת באמצעות ציתות לטלפון או באמצעות הטמנת מכשיר האזנה במקום הימצאו של מי שמאזינים לו (האזנת נפח).

האזנת סתר אסורה אלא אם כן ניתן לה היתר על פי דין, וביצועה ללא היתר או השימוש בתוצריהם עברה פלילית שדינה מאסר חמש שנים, כאמור בסעיף 2 לחוק:

2. האזנת סתר שלא כדין ושימוש שלא כדין בהאזנה

(א) המאזין האזנת סתר שלא על פי היתר כדין, דינו - מאסר חמש שנים.

(ב) המשתמש ביועץ וללא סמכות כדין בידיעה או בתכנה של שיחה שהושגו על ידי האזנת סתר, בין שנעשתה כדין ובין שנעשתה שלא כדין, או מגלה ידיעה או תוכן שיחה כאמור ביועץ לאדם שאינו מוסמך לקבלה, דינו - מאסר חמש שנים.

(ג) המציב או המתקין מכשיר למטרת האזנת סתר שלא כדין או כדי לאפשר שימוש בו למטרה האמורה, דינו - מאסר חמש שנים.

משקבע המחוקק איסור זה, הוא הוסיף וקבע גם פרוצדורה לביצוע האזנות סתר לחקירת עברות מסוג פשע³ בידי גורמי אכיפת החוק, בפיקוח בתי המשפט. האיסור וחריגיו (המתירים האזנות למטרות שונות) נועדו לאזן בין שתי זכויות מתנגשות: זכותו של היחיד לפרטיות, ומולה - זכותו של הציבור לביטחון ולהגנה מפני עבריינים.

אין חולק כי האזנת סתר לשיחותיו של אדם ללא ידיעתו היא אמצעי פולשני הפוגע בזכותו לפרטיות⁴. ברם יש שפגיעה זו מוצדקת לשם הגנה על הציבור מפני גורמים עוינים ופליליים שכוונתם לפגוע בחייהם, בגופם, ברכושם או בכבודם של יחידים בחברה. משטרת ישראל אחראית למניעת עברות ולגילויין, לתפיסת עבריינים ולהעמדתם לדין, ונוכח העלייה בהיקף הפשיעה - ולא פחות, בשל העובדה שהיא הולכת ונהיית מתוחכמת יותר - נדרשת המשטרה לנקוט אמצעים הולמים - גלויים וסמויים - כדי לשמור על ביטחון הציבור. אמצעים אלה כוללים, בין היתר, מעקב אחר חשודים, תצפיות, איסוף מידע מודיעיני וכן האזנות סתר לשיחותיהם של חשודים בביצוע או בתכנון של עברות פליליות.

³ על פי חוק העונשין, התשל"ז-1977, פשע הוא עברה שנקבע לה עונש חמור ממאסר לתקופה של שלוש שנים.

⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 54 (2004), "האזנות סתר", עמ' 304-279; ע"פ (ב"ש) 7336/97 מדינת ישראל נ' אבוקסיס, פ"מ נח(1) 188.

חשיבות האזנות הסתר ככלי למלחמה בפשיעה אינה מוטלת בספק, בוודאי על רקע קיומם של ארגוני פשיעה במדינת ישראל, שלחלקם פעילות בין-לאומית, והתעצמותם בשנים האחרונות⁵. כאשר הפשיעה גואה, וארגוני הפשיעה עושים שימוש תדיר באמצעים טכנולוגיים מתקדמים, מאיימים על עדים ועל מתלוננים ומגבירים את מאמציהם לחזור ללב השירות הציבורי במדינת ישראל, חובתה של המשטרה לפעול בכל האמצעים החוקיים שבידיה ולהתאים את הכלים שבהם היא משתמשת למציאות חיינו. על חשיבות האזנות הסתר למשטרה במלחמתה בפשיעה עמד בדבריו לפני צוות הבדיקה היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז: "הרושם שלי הוא שאין מיצוי מספיק אפקטיבי של הכלי החיוני הזה של האזנות סתר. המציאות בישראל ובמדינות אחרות שבלי האזנות סתר וכלי אמצעים טכנולוגיים אחרים... לא יכול להתקיים מאבק אפקטיבי בתחומי פשיעה מוגדרים שהבולטים בהם הם שחיתות ופשיעה מאורגנת... אנחנו ממשיכים לנהל את המלחמות של המאה ה-21 בכלים של המאה הראשונה... חקירות עדים, אלה כלים שהיו אולי באלף הראשון לפנה"ס; הפשיעה משתכללת כל הזמן, מערכת אכיפת החוק חייבת לנצל את הקדמה הטכנולוגית גם לצרכיה היא, כפי שהפשיעה מנצלת אותם לצרכיה".

דברים דומים אמר פרקליט המדינה לשעבר עו"ד ערן שנדר: "מי שחושב שאפשר למפות ארגון פשיעה שלא באמצעות האזנות סתר טועה טעות מרה. כי עדי מדינה יהיו מעט מאוד אם בכלל, כי הם חסים על חיהם... הדרך היעילה האמיתית, ודאי לא היחידה, להילחם בפשיעה הקשה זה באמצעות האזנות סתר". גם לדעת פרקליט המדינה הנוכחי, עו"ד משה לדור, "האזנות סתר מירטות [מידע הנוגע ל] תיק המודיעין או לתיק החקירה בדרך מדויקת... בעיקר עובדות שנוגעות לשיחותיהם של הדוברים או המשתתפים בשיחה. זה בשום פנים ואופן לא אומר שמה שנאמר בשיחות הוא בהכרח משקף את המציאות אבל זאת ראייה אותנטית חשובה, שמאפשרת לחוקר, שכמעט תמיד בדיעבד חוקר עברות, לדעת כיצד מטופל נושא כזה או אחר בין המשתתפים בשיחה".

החשיבות של השימוש בהאזנות סתר במלחמה בפשיעה הודגשה לפני צוות הבדיקה גם בדברי ראש אה"ם דאז, ניצב יוחנן דנינו: "האזנות הסתר הוא אחד מהכלים המרכזיים, הבודדים שנשארו לנו שאיתו אנחנו עוד יכולים להביא את הראיות מחוץ לחדר החקירות. לכן אני אומר, חשוב וראוי למצוא את הדרך שנשתמש בשימוש ראוי ומושכל בכלי, אבל צריך לזכור שהכלי הזה הוא אחד מהכלים המרכזיים שיהיו בידנו כדי להילחם בפשיעה".

ראש אגף המודיעין לשעבר, ניצב בדימוס חיים קליין, התייחס אף הוא לחשיבות האזנות הסתר, נוכח התגברות הפשיעה בכלל והפשיעה החמורה בפרט, וציין כי יש לוודא כי השימוש בכלי זה יהיה מבוקר ומפוקח כראוי.

האזנות סתר בישראל

היקף האזנות הסתר

בחינת נתוני האזנות הסתר בישראל מעלה כי בשנים 2004-2008 נתנו בתי המשפט בישראל היתרים להאזנה ל-632, 614, 778, 958 ו-1022 מואזנים, בהתאמה (כמבואר בהמשך - לחלק מן המואזנים ניתן יותר מהיתר אחד) להלן טבלאות המפרטות את מספר ההיתרים שהמשטרה ביקשה וקיבלה⁶,

⁵ מבקר המדינה, **דוח שנתי 2009** (2009), "המאבק בארגוני הפשיעה", עמ' 3-45.
⁶ היתר להאזנת סתר יכול לחול על כמה קווי טלפון (ניידים או נייחים) ולהינתן בגין עברה אחת או יותר.

את סוגי העברות שלחקירתן ניתן ההיתר ואת היקף ההאזנות ביחס להיקף החקירות בעברות מסוג פשע⁷.

1. נתונים שמסרה המשטרה על ההיתרים בשנים 2004-2008:

מספר ההיתרים שבוצעו	מספר ההיתרים שלא בוצעו*	מספר המואזנים	מספר הבקשות שנדחו	מספר הבקשות שהוגשו	
713	246	632	3	962	2004
881	101	614	14	996	2005
1,128	127	778	7	1,255**	2006
1,375	98	958	11	1,484	2007
1,698	83	1,022	16	1,797	2008

* מסיבות טכניות או מסיבות הנוגעות לחקירה.
** הנתונים שהתקבלו מהמשטרה לשנת 2006 אינם מתאזנים.

2. נתונים שמסרה המשטרה על מספר קווי הטלפון שהוואזן להם, לפי סוג העברה:

2008	2007	2006	סוג עברה
428	455	299	רצח, ניסיון רצח, הריגה
642	512	251	סמים
68	99	112	מרמה בנסיבות מחמירות, שוחד, זיוף בנסיבות מחמירות
21	47	27	הלבנת הון
42	90	60	סחיטה באיומים, תקיפה בנסיבות מחמירות
131	168	103	יצוא, יבוא וסחר של אמצעי לחימה
104	173	54	שוד, גנבה בידי מורשה, גנבה בידי עובד ציבור, התפרצות
4	27	11	ביטחון המדינה
3	7	24	ברייחה ממשמורת חוקית, בריחה, סיוע לברייחה
28	20	12	הצתה
125	196	72	עברות על חוק המאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003.
141	113	161	קשירת קשר לביצוע פשע
*13	0	3	חטיפה
9	14	1	אונס
2	0	10	הדחה בחקירה, הדחה בעדות
0	3	5	סחר בנשים
0	1	0	חוק מחשבים
36	0	0	גנבת רכב, סחר ברכב גנוב, סחר בחלקי רכב גנוב
1,797	1,925	1,205	סה"כ

* כולל עברת סחר בבני אדם.

⁷ המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה נתונים שאינם תואמים זה את זה. ראוי אפוא כי היא תבדוק ותשווה את הנתונים שבידיה ותוודא כי יהיה לה מאגר מאוחד ואמין של נתונים, הן לצרכים מבצעיים הן לצורכי תחקיר, פיקוח ובקרה.

3. ניתוח הנתונים שמסרה המשטרה על היקף תיקי החקירה בעברות מסוג פשע לעומת היקף האזנות סתר, בשנים 2004-2008.

מספר תיקי החקירה של עברות מסוג פשע שבהם יש חשודים	מספר ההאזנות שקוימו בהיתר	שיעור החקירות שנעשו בהן האזנות	מספר החשודים בעברות פשע	מספר החשודים שלהם האזינו	שיעור המואזנים מן החשודים	
2004	713	0.98	103,045	632	0.61	72,126
2005	881	1.24	100,427	614	0.61	70,692
2006	1,128	1.77	90,058	778	0.86	63,529
2007	1,375	2.24	87,658	958	1.09	61,194
2008	1,698	2.76	88,314	1,022	1.15	61,329

דרכי הביצוע של האזנות הסתר והשימוש בתוצריהן

חשיבות האזנות הסתר למאבק בפשיעה בישראל ברורה וידועה, ואולם ברור וידוע גם שהיתר להאזנת סתר נותן כוח רב בידי הגורם המאזין ופוגע בזכויות החשוד ובזכויות אחרים הנמצאים עמו בקשר. כוח זה טעון ריסון ומחייב הפעלת שיקול הדעת במשנה זהירות⁸. האיזון בין זכויות האדם שלשיחותיו ניתן ההיתר להאזין ובין זכות החברה לביטחון ולהגנה מפני עבריינים - מחייב כי אנשי המשטרה יקפידו שההאזנה תפגע בזכויות הפרט מעט ככל האפשר בנסיבות העניין. חובתה הכפולה של המשטרה - קידום החקירה מזה ושמירה עקבית על זכויות הפרט מזה - מציבה לפניו משימה לא קלה ומחייבת אותה לשמור על האיזון הראוי בין השניים.

ואכן, רגישותה הגדולה של ההאזנה והקושי הרב שהמשטרה ניצבת לפניו הובילו להסדרה מקיפה של השימוש בכלי זה - בחוק, בתקנות, בכללים ובנהלים. כל אלו אמנם מגדירים את דרכי הביצוע של האזנות סתר, ברם האיזון בכל מקרה ומקרה נעשה על פי נסיבותיו. המידתיות היא כלל היסוד בתחום זה, וחובה על כל הגורמים העוסקים בנושא להפעיל בכל שלב ושלב שיקול דעת זהיר ואחראי משלב קבלת ההחלטה לבקש מבית המשפט היתר להאזנה ובכל השלבים שאחריה: ההאזנה עצמה, תמלול השיחות המוקלטות, השימוש במידע המופק מהן והעברת תוצריהן לסנגוריה.

⁸ היועץ המשפטי לממשלה, סיכום והחלטה - תיק מח"ש 2403/02, פרשת האזנות הסתר ביאחב"ל - ניצב משה מזרחי, 23.10.03.

ההסדר הראשוני הוא, כמובן, חוק האזנת סתר, שתכליתו הגנה על הפרטיות⁹ וקביעת פרוצדורה ברורה לפגיעה בפרטיות. החוק מטיל אפוא **איסור** על האזנות סתר שלא על פי היתר כדין וקובע איזונים ובלמים להבטחת זכויות הפרט ושקילתן לעומת זכויות הכלל בכל מקרה ומקרה. לצורך זה קבע החוק שני עוגני איזון מרכזיים: האחד, **חומרת העברה** - היתר להאזנת סתר יינתן לחקירת

⁹ בג"ץ 1135/02 וזגיאלי נ' בית-הדין הרבני הגדול בירושלים, פ"ד נו(6) 14.

עברות מסוג פשע בלבד, ולא לחקירת עברות קלות יותר; האחר, **פיקוח מערכת המשפט** - היתר להאזנת סתר יינתן בידי נשיא או סגן נשיא של בית המשפט המחוזי בלבד.

לפי החוק, בקשה להאזנת סתר תוגש לבית המשפט בחתימת קצין משטרה בדרגת ניצב משנה ומעלה, שהוסמך בידי המפק"ל. הבקשה מוגשת במעמד צד אחד בלבד, ובהיעדר המואזן - שאינו מיוצג בהליך - נדרש בית המשפט לתת משקל מיוחד לזכויותיו ולאשר את הבקשה רק אם שוכנע, לאחר ששקל את מידת הפגיעה בפרטיות, שההאזנה מוצדקת ונחוצה בנסיבות העניין. בהחלטתו רשאי בית המשפט להגביל את ההאזנה, ובכלל זה לקבוע את קווי הטלפון שמותר להאזין להם או את האזורים שבהם ההאזנה מותרת ואת זהות המואזנים ולהטיל מגבלות נוספות על פי שיקול דעתו - למשל העברות שלהאזנה בעניינן יינתן היתר. ההיתר יינתן לתקופה שלא תחרוג משלושה חודשים, והארכתו מחייבת קבלת היתר חדש מבית המשפט. כל אלו מוסדרים בסעיף 6 לחוק האזנת סתר, כלהלן:

"6. האזנת סתר למניעת עברות

(א) נשיא בית משפט מחוזי, או סגן הנשיא שהסמיכו הנשיא לעניין זה רשאי, לפי בקשת קצין משטרה מוסמך, להתיר בצו האזנת סתר אם שוכנע, לאחר ששקל את מידת הפגיעה בפרטיות, שהדבר דרוש לגילוי, לחקירה או למניעה של עברות מסוג פשע, או לגילוי או לתפיסה של עבריינים שעברו עברות כאמור, או לחקירה לצרכי חילוט רכוש הקשור בעברה שהיא פשע.

(ב) הבקשה תהיה על פי טופס שייקבע והיא תידון במעמד צד אחד בלבד, ומטעם המבקש יתייצב קצין בדרגת סגן ניצב (סנ"צ) ומעלה.

(ג) סירב השופט להעניק היתר כמבוקש, רשאי היועץ המשפטי לממשלה או נציגו לערער על ההחלטה לפני נשיא בית המשפט העליון או שופט של בית המשפט העליון שנשיאו מינהו לכך.

(ד) בהיתר לפי סעיף זה יתוארו זהות האדם אשר האזנה לשיחותיו הותרה או זהות הקו או המיתקן המשמשים או המיועדים לשמש לקליטה, להעברה או לשידור של בזק, ואשר האזנה אליהם הותרה, ומקום השיחות או סוגן, הכל אם הם ידועים מראש; כן יפורטו דרכי ההאזנה שהותרו.

(ה) בהיתר תפורש תקופת תקפו; התקופה לא תעלה על שלושה חדשים מיום נתינת ההיתר; ההיתר ניתן לחידוש מפעם לפעם.

ליצד הסדר זה, שהוא דרך המלך לאישור האזנות סתר, קובע החוק גם פרוצדורות חריגות למקרים דחופים ולמקרים בעלי רגישות מיוחדת. כך, בין השאר, יכול מפק"ל המשטרה להתיר האזנה לזמן קצר ומוגבל במקרה דחוף לצורך מניעת פשע (סעיף 7 לחוק); כמו כן ניתנים היתרים מיוחדים במקרים של חקירת עברות ביטחוניות (סעיף 8 לחוק).

כללים נוקשים ומחמירים במיוחד נקבעו להאזנה לחברי כנסת, החסינים מפני האזנת סתר מכוח סעיף 2א לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, וסעיף 7א לחוק האזנת סתר: למשל, במקום שבו נקלטה באקראי שיחה עם חבר כנסת, "תופסק, מיד עם היוודע למאזין שמדובר בחבר הכנסת, הקשבה לה, ולא ייערך תמליל שלה; חומר ההקלטה יועבר לעיונו של השופט שנתן את ההיתר". חוק חסינות חברי הכנסת קובע כללים מיוחדים לאישור האזנה לחבר כנסת - להגשת בקשה להיתר להאזנת סתר לחבר כנסת נדרש אישור היועץ המשפטי לממשלה, וההיתר יינתן בידי שופט של בית המשפט העליון. כמו כן אוסר סעיף 9א לחוק האזנת סתר להאזין לשיחה שהעדות עליה חסויה לפי סעיפים 48 עד 51 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, כגון שיחה של אדם עם עורך דין, רופא, פסיכולוג או כהן דת (להלן - שיחה חסויה), וקובע כללים מיוחדים לאישור האזנה לשיחה כזאת: להגשת בקשה להיתר להאזנת סתר לשיחה חסויה נדרש

אישור היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה. על פי נוהלי המשטרה, הגשת בקשה להיתר להאזנה לאיש ציבור¹⁰ מחייבת אישור בכתב של היועץ המשפטי לממשלה או של ראש א"ח"ם או הודעה בעל פה לראש א"ח"ם, בהתאם לבכירותה של האישיות הציבורית.

בהתאם לחוק ולפסיקת בתי המשפט בנושא¹¹ הותקנו תקנות ונקבעו כללים - הוראות, פקודות ונהלים אשר לפיהם על המשטרה לפעול¹². נורמות אלו שונות ועודכנו כמה פעמים בשנים האחרונות עקב ליקויים שונים שהתגלו בפעילות גורמי האכיפה בנושא זה (ראו בהמשך). להלן מתוארים ההליכים התקפים במועד הכנת חוות הדעת בעניין הגשת בקשות לקבלת היתר להאזנות סתר, הדיון בהן בבית המשפט, הפקת המידע מההאזנות והעברת תוצריהן לסנגוריה.

גיבוש הבקשה להאזנת הסתר במשטרה

תחילתו של התהליך הוא כמובן במשטרה או ברשות חוקרת אחרת, כהגדרתה בתקנות האזנת סתר, התשמ"ו-1986 (להלן - תקנות האזנת סתר)¹³, הנדרשת להחליט אם המידע שנאסף בידיה מצדיק, בנסיבות העניין, להגיש לבית המשפט בקשה להיתר להאזנת סתר.

הבקשה לבית המשפט נחתמת בידי "קצין מוסמך" - קצין משטרה בדרגת ניצב משנה ומעלה שהוסמך בידי המפק"ל. הקצין המוסמך נדרש להפקיד על יחס ראוי בין התועלת שתופק מהשימוש בהאזנת הסתר ובין מידת הפגיעה בזכויות המואזן, ובכלל זה מוטל עליו לשקול שישה שיקולים מרכזיים, בדומה לשיקולים שעל בית המשפט לשקול (ראו להלן):

- 1. מהות העברה:** כאמור בחוק, האזנת סתר תיעשה רק לשם גילוי, חקירה או מניעה של עברה מסוג פשע; על הקצין המוסמך לשקול אפוא את חומרת העברה, נסיבותיה והעניין הציבורי בחקירתה או במניעתה;
- 2. יעילות ההאזנה:** יש לבחון את הסיכוי לאסוף מידע רלוונטי באמצעות ההאזנה; בכלל זה נשקלים גם ההיבט הטכנולוגי - האפשרות המעשית לביצוע האזנת סתר - וההיבט המבצעי - נחיצות ההאזנה להליכי החקירה והיעדר דרך אחרת להשיג את המידע;
- 3. תשתית ראיות לכאורה:** יש לשקול את עצמת החשד ואם התשתית הראייתית בעניינו מצדיקה האזנת סתר;
- 4. זהות המואזן:** יש לבחון את מידת הקשר בין המואזן לבין העברה לכאורה; ניתן להאזין גם לעדים;
- 5. היקף הפגיעה:** מעצם טבעה ובשל אופן ביצועה של האזנת הסתר נקלטות בה גם שיחותיהם של מי שאינם חשודים בעברה. יש אפוא לשקול את מידת הפגיעה הצפויה באלה;

¹⁰ המונח "איש ציבור" מוגדר בנהלי המשטרה.
¹¹ ע"פ 1302/92 מדינת ישראל נ' נחמיאס ואח', פד"י מט(3) 309; ע"פ 1668/98 היועץ המשפטי לממשלה נ' נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים, פד"י נו(1) 625; בש"פ 2043/05 מדינת ישראל נ' זאבי, תקדין.
¹² על פי סעיף 9 לפקודת המשטרה, יפרסם המפק"ל באישור השר הוראות כלליות שיקבעו עקרונות לעניין ארגון המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בה והבטחת פעולתה התקינה (להלן - הוראות המשטרה); המפק"ל יפרסם פקודות כלליות שיקבעו פרטים בנושאים האמורים לעיל (להלן - פקודות המטה הארצי). כל אגף במשטרה רשאי לפרסם נהלים הנוגעים לתחומי עבודתו.
¹³ רשות ההגבלים העסקיים; רשות ניירות ערך; אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין; אגף המכס ומס ערך מוסף; משטרה צבאית חוקרת; המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים.

6. משך ההאזנה הדרוש.

הבקשה להאזנת סתר מוגשת לבית המשפט על גבי טופס שנקבע בתקנות האזנת סתר (בקשה להיתר האזנה), התשס"ז-2007. בטופס יש למלא, בין היתר, פרטים על אודות המואזן, על מהות החשד ועל סעיף העברה, על דרכי ההאזנה ועל משך ההאזנה. לטופס מצורפים נימוקי הבקשה, הפרטים והידיעות שבגינם מבקשים את ההאזנה והגבלות על תמלול השיחה. על פי רוב מציינת המשטרה בטופס גם את המגבלות שלדעתה יש להגביל בהן את ההיתר.

הארכת היתר ההאזנה מחייבת גם היא פנייה לבית המשפט. נוסף על כך, על פי נוהלי המשטרה, בקשה להארכת האזנה ליותר משישה חודשים מחייבת אישור מראש בכתב של ראש אח"ם במשטרה, ובקשה להארכת האזנה ליותר משנה חייבת אישור מראש בכתב של פרקליט המחוז.

הדיון בבית המשפט

בקשה להיתר להאזנת סתר תידון בפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו שהוסמך לכך.

1. החוק אינו קובע סמכות מקומית לעניין הגשת בקשות למתן היתר להאזנת סתר. לפיכך המשטרה רשאית להגיש את הבקשה לכל בית משפט מחוזי בארץ, ללא קשר למקומה של יחידת המשטרה החוקרת, למקום שבו שוהה המואזן או למקום ביצוע העברה. הלכה למעשה, כפי שמסרה המשטרה לצוות הבדיקה, נהוג כי יחידת המשטרה פונה לבית המשפט במחוז שבו היא ממוקמת. עוד נמסר כי אם הבקשה נדחת, חל איסור על פנייה לבית משפט אחר.

אף שמושרד מבקר המדינה לא מצא נטייה להגשת בקשות להיתרים לבית משפט מחוזי מסוים דווקא, הוא סבור כי על המשטרה לתת את דעתה לנושא הסמכות המקומית ולשקול להסדירו באורח נורמטיבי במטרה למנוע תקלות אפשריות וחשש למעבר מבית משפט אחד לאחר עד לקבלת היתר להאזנת סתר. זו הייתה גם המלצתו של צוות שהוקם במושרד המשפטים שהציע לתקן את חוק האזנת סתר כך שייקבעו בו כללים ברורים בעניין הסמכות המקומית, בדומה לכללים הקבועים בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996 (ראו בהמשך).

להלן נתונים על הבקשות להאזנות סתר שהוגשו לבתי המשפט בשנים 2007-2008¹⁴:

¹⁴ הנתונים נמסרו על ידי הנהלת בתי המשפט.

מספר התשלומים ששולמו על ידי חברי המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומים ששולמו על ידי מי שאינו חבר המועצה	מספר התשלומ
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	-------------

היועץ המשפטי לממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2009 כי לעתים קרובות מוגשות הבקשות לבית המשפט כאשר הן כבר כוללות מגבלות על התמלול. הנתון בטבלה בעמודה "אושרו במגבלה" מתייחס רק להחלטות הכוללות מגבלות שהוסיף השופט. גם המשטרה מסרה בתשובתה מיולי 2009 שככלל, בקשותיה כבר כוללות את מגבלת התמלול, ולפיכך בפועל "צווי האזנות הסתר" (ולפחות רובם המכריע) כוללים מגבלת תמלול".

2. נתוני המשטרה בנוגע למספר הבקשות שהוגשו והיתרים שניתנו שונים מן הנתונים שבידי הנהלת בתי המשפט. למשל, על פי נתוני המשטרה, בשנת 2007 הוגשו 1,484 בקשות להאזנת סתר, ו-11 מהן נדחו (ראו לעיל), ואילו על פי נתוני הנהלת בתי המשפט, באותה שנה הוגשו 1,607 בקשות, ו-19 מהן נדחו.

המשטרה בתשובתה מסרה כי "בירור ראשוני (ולא ממצה)" עם הנהלת בתי המשפט העלה שכלל הנראה הפער נגרם מפני שבתי המשפט רושמים כבקשות נפרדות גם בקשות שאינן עומדות בפני עצמן, כגון "בקשות להרחבת תמלול וכן בקשות הבהרה אחרות ביחס לצווים שכבר ניתנו".

לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל ומדובר בנתונים חשובים העשויים לשמש בסיס לניתוח פעולות מערכת בתי המשפט והמשטרה בנוגע להאזנות הסתר, יש לבחון את הסיבות להבדלים בין הנתונים וראוי לקבוע כללים אחידים לרישום הבקשות להיתרים להאזנות סתר ובכלל זה לרישום בקשות להסרת מגבלות התמלול, כך שהרישומים של שני הגופים יהיו זהים ומהימנים. ראוי אפוא כי המשטרה תשווה את נתונה לנתוני הנהלת בתי המשפט ותוודא מה הם הנתונים הנכונים ומהי הסיבה לפער שצוין לעיל.

3. הבקשה נרשמת במזכירות בית המשפט ונדונה במעמד צד אחד. מטעם המבקש מתייצב קצין בדרגת סנ"צ ומעלה, והוא מפרט לפני בית המשפט את העובדות התומכות בבקשה ומצהיר על אמתותן ומציג חומר הנוגע לבקשה. בית המשפט נדרש לרשום פרוטוקול שמשקף את מהלך הדיון¹⁵.

סעיף 6 לחוק מטיל על בית המשפט לשקול את מידת הפגיעה בפרטיות, ולאחר ששקל זאת, הוא רשאי להתיר את ההאזנה המבוקשת, אם השתכנע שהאזנת הסתר נדרשת לגילוי, לחקירה או למניעה של עברות מסוג פשע או לגילוי או לתפיסה של עבריינים שעברו עברות כאמור או לחקירה לצורכי חילוט רכוש הקשור בעברה שהיא פשע. פסיקת בית המשפט העליון¹⁶ הרחיבה את השיקולים שבית המשפט נדרש לשקול בבואו להתיר האזנת סתר וקבעה כי עליו לשקול, בין השאר, את השיקולים האלה:

(א) האם החשד הוא לביצוע עברה חמורה אשר יש לציבור עניין מרבי במניעתה או בגילוי מבצעה, והוא גובר על העניין שיש לו בהגנה על פרטיותם של האנשים שהבקשה נוגעת להם.

(ב) נחיצות ההאזנה לשיחות טלפון של החשודים להשגת המטרות האמורות, והאם שיטות חקירה שגרתיות אין בהן כדי להבטיח באופן סביר תוצאות דומות.

(ג) היקפו וטבעו של המידע שבידי המשטרה, והאם הוא מעורר חשד נגד מי שמבקשים להאזין להם במידה המצדיקה פגיעה בפרטיותם בדרך של האזנת סתר לשיחות הטלפון שלהם.

¹⁵ תקנות האזנת סתר (בקשה להיתר האזנה), התשס"ז-2007.
¹⁶ ע"פ 1302/92 מדינת ישראל נ' נחמיאס ואח', פ"ד מט(3) 309.

(ד) מספרם המשווער של האנשים העשויים להשתמש באותו טלפון ושיחותיהם עשויות להיות מוקלטות.

(ה) סוג האנשים המבקרים במקום ההאזנה או מהות הפעילות המתנהלת שם באופן סדיר.

(ו) תקופת ההאזנה המבוקשת, והאם ניתן להסתפק בצו לזמן קצר יותר.

כל אחד מהשיקולים הללו עשוי להשפיע על החלטת השופט בעשותו כל מאמץ כדי לאזן בין האינטרסים הציבוריים הנוגדים, היינו בין השמירה המיטבית על פרטיותם של תושבי המדינה ובין ההגנה הראויה על הציבור מפני עבריינות מזיקה ומסוכנת.

החלטת השופט נרשמת על גבי טופס הבקשה בין שאישר אותה ובין שסירב לאשרה, ומפורטים בה סייגים והגבלות לגבי אופן ביצוע הצו, אם קבע אותם. אם החליט השופט לדחות את הבקשה, היועץ המשפטי לממשלה רשאי לערער על ההחלטה.

ביצוע ההאזנה ותמלול השיחות שנקלטו בה

אם התיר בית המשפט את ההאזנה, מועבר צו האזנת הסתר ליחידה שמאזינה ונותנת שירותים ליחידות החוקרות (להלן - יחידת ההאזנה). ליחידות אחרות יש יכולות לבצע את ההאזנה בעצמן.

המגבלות הטכנולוגיות מתייבנות הקלטה ללא הבחנה של כל השיחות הנקלטות בידי יחידת ההאזנה, ולכן מוקלטות גם שיחות רבות שאין להן קשר לחקירה, לרבות שיחות בין מי שאינם נכללים בהיתר ההאזנה ושיחות בנושאים אישיים. כל השיחות המוקלטות נשמרות במשטרה, אולם, כפי שיובהר בהמשך, מותר לתמלל רק שיחות העומדות בתנאי ההיתר ואלה יהפכו לחומר חקירה.

תמלול השיחות: השוטרים המאזינים - המכונים גם משקלטים - תפקידם להקשיב לכל השיחות המוקלטות, לסווג ולתמלל את השיחות הדורשות תמלול. למשקלט תפקיד בעל חשיבות מכרעת בעיבוד תוצרי האזנת הסתר ובהפיכתם לחומר חקירה, שכן הוא שנדרש להבחין בין שיחות הנכללות בהיתר בית המשפט וקשורות בחקירה לבין שיחות שאינן נכללות בו ואינן קשורות בחקירה. לפיכך יש למשקלט השפעה מהותית על החקירה, על כתב האישום - אם מחליטים להגישו - וממילא גם על זכותו של הנאשם לעיין בחומר החקירה. אשר על כן נקבע בנוהלי המשטרה כי קודם ההאזנה יש לתדרך את המשקלט לגבי פרטי משימתו ובכל הנוגע להיתר ולפרטים המפורטים בו, ולוודא שהבין את ההנחיות והוא בקיא בעובדות. יש להדגיש בפניו את הדברים החשובים הנוגעים לתמלול השיחות שנקלטות בהאזנה. נוסף על תדריך המשקלט בעל פה, על מזמין האזנת הסתר למלא "טופס הזמנת האזנת סתר" ולפרט בו, בין היתר, את פרטי נושא ההאזנה, את מטרתה, את הידיעות לגבי המואזן ופרטים על אודות אורח חייו. לטופס הבקשה יש לצרף את צו ההאזנה המאושר בידי השופט. המשקלט נדרש לעיין בצו, לזהות את העברות שנכללו בו ואת זהות המואזנים ולהבין את המגבלות שנקבעו בהיתר.

1. נוכח החשיבות הרבה של השקלוט, הוא מלווה בדרך כלל באיש הערכה שהוא איש מודיעין שעבר הכשרה מתאימה, ותפקידו לסייע למשקלט ולפקח על עבודתו על יסוד היכרותו עם תיק החקירה מזה ועם האזנות הסתר מזה; אם הגורם המזמין הוא חקירתי נדרש גם ליווי של איש חקירות. על איש ההערכה לתדרך את המשקלט, לבדוק את רשימת השיחות שנקלטו (להלן - דפי הפקה) ואת סיווגן בידי המשקלט ולבחון אם יש צורך בשינוי הסיווג או בתמלול שיחות שלא תומללו בידי המשקלט.

משקיבל את התדרוך ולאחר שעייין בצו האזנת הסתר ובטופס הזמנת האזנת סתר, מתחיל המשקלט להאזין לשיחות, בזמן אמת או בדיעבד, לסווג ולתמלל את השיחות הרלוונטיות להיתר ההאזנה. על פי נוהלי המשטרה, מסווג המאזין את השיחות לשלושה סוגים עיקריים¹⁷, כדלקמן:

שיחות רלוונטיות: שיחות שתוכנן רלוונטי לאישום; שיחות אלו יתומללו או יתוקצרו בידי המשקלט וישמשו חומר חקירה.

שיחות נוגעות: שיחות שיש להן נגיעה לנושא החקירה; שיחות אלו לא יתומללו, אך יוכן תיאור כללי של נושא השיחה או תקציר של תוכנה.

שיחות לא רלוונטיות: שיחות שאין להן קשר לנושא החקירה; שיחות אלו לא יתומללו ולא יתוקצרו על מנת למנוע פגיעה בזכויות הפרט.

על המשקלט לרשום בדפי ההפקה את סוג השיחה - רלוונטית, נוגעת או לא רלוונטית. בעמודה "הערות" בדפי ההפקה יירשמו פרטי תוכן השיחה של כל שיחה רלוונטית או נוגעת; נושאי שיחות לא רלוונטיות יירשמו באופן כללי. תוצרי ההאזנה מועברים ליחידה המזמינה לצורכי החקירה. מטבע הדברים מתקיים גם דו-שיח בין יחידת ההאזנה לבין היחידה החוקרת לשם השלמת מידע, לקבלת משוב, להפקת תובנות ולהכוונה בקשר לסיווג של השיחות. הפרקליט המלווה את החקירה (אם הוצמד לה פרקליט מלווה) נחשף אף הוא לשיחות, לתמלילים ולדפי ההפקה.

2. בהתבסס על מסמך של המשטרה מ-18.01.09 שכותרתו "מדדי אפקטיביות האזנות סתר לשנת 2008" הכין משרד מבקר המדינה טבלה שבה מוצגים נתונים על האזנות הסתר שביצעה המשטרה באותה שנה¹⁸ לפי היחידות המאזינות (מחוז או יחידה ארצית)¹⁹ - היחידה הארצית לחקירות הונאה [להלן - יאח"ה]; היחידה למאבק בפשיעה כלכלית [להלן - יאל"כ]; והיחידה הארצית לחקירת פשעים בין-לאומיים [להלן - יאחב"ל].

היחידה	מספר השיחות שנקלטו	מספר השיחות הרלוונטיות או הנוגעות	שיעור השיחות הרלוונטיות או הנוגעות מן השיחות שנקלטו
תל אביב	18,909	1,140	6.0%
דרום	30,779	2,775	9.0%
ירושלים	20,899	363	1.7%
ש"י	6,113	295	4.8%
מרכז	24,923	2,078	8.3%
צפון	10,600	489	4.6%
יאח"ה	45,450	1,100	2.4%
יאל"כ	73,590	2,655	3.6%
יאחב"ל	42,249	8,856	21.0%
סה"כ	273,512	19,751	7.2%

¹⁷ מקור הסיווגים הוא בפסק דינה של כבוד השופטת פרוקצ'יה בבש"פ 2043/05 מדינת ישראל נ' זאבי ואח', תקדין. בנוהלי המשטרה הוספו עוד שני סיווגים - "אינטימי" ו"חסוי".

¹⁸ הנתונים מתייחסים ל-88 צווי האזנת סתר שבוצעו בשנת 2008 בתשע יחידות משטרה (10 בכל יחידה למעט 8 ביאח"ה).

¹⁹ במחצית השנייה של שנת 2007 אוגדו ארבע היחידות הארציות של המשטרה - יאח"ה, יאחב"ל, יאל"כ, היחידה הארצית לאיתור גנבות כלי רכב ויחידה נוספת - במסגרת היחידה להב 433.

מִן הַנִּתּוֹנִים הָאֵמֻרִים עוֹלָה כִּי שִׁיעוֹר הַשִּׁיחוֹת הָרְלוּוֹנִטִּיּוֹת וְהַנּוֹגְעוֹת שֶׁנִּקְלְטוּ בַּעֲמָדוֹת הָהֶאֱזָנָה שֶׁל יֶאֱחָב"ל גְּבוּהָ בַּצּוּרָה נִיכְרָת מִשִּׁיעוֹרֵיהֶן בֵּית הַיְחִידוֹת.

היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה והמשטרה מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי הנתונים המובאים לעיל אינם מלמדים על האפקטיביות של האזנות הסתר, ולדעתם, גם האזנת סתר שבה יש שיחה אחת רלוונטית או נוגעת היא אפקטיבית. המשטרה בתשובתה מינואר 2010 הוסיפה כי "שיעור השיחות הרלוונטיות בהאזנה מתוך כלל השיחות הוא טבעי, ואין בו כדי ללמד דבר על נחיצות ההאזנה, יעילותה ובוודאי לא סבירותה".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בתשובות אלה כדי לפטור את המשטרה מלנתח, בשיתוף היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, את השונויות של נתוני האזנות הסתר בין היחידות השונות ולבחון אם ניתן להפיק מהם לקחים ומסקנות לגבי ההאזנות ותרומתן, כדי שהמשטרה תוכל להקצות את משאביה המוגבלים באורח יעיל ומיטבי, וכך אולי תצומצם גם הפגיעה בפרטיות המואזנים.

3. כאמור לעיל, בהתאם לתקנות האזנת סתר, רשאית רשות חוקרת אחרת לפנות למשטרה ולבקש כי תגיש בקשה לצו האזנת סתר. על פי נוהלי המשטרה, במקרים אלו תעביר המשטרה לרשות החוקרת את חומרי ההאזנה הגולמיים - חומרי השמע - ולא תעסוק בסיווג ובתמלול של החומר. פעולות אלה ייעשו בידי הרשות החוקרת עצמה. על פי הנוהל המשטרתי, נדרשת הרשות החוקרת לפעול בהתאם לנוהלי המשטרה הנוגעים להאזנות סתר.

הפקת מידע מודיעיני: נוסף על השימוש האמור מתירות תקנות האזנת סתר להפיק מהאזנות הסתר מידע מודיעיני. על פי נוהלי המשטרה, מידע מודיעיני יופק ככלל רק משיחות שבית המשפט אישר לתמלל²⁰.

הרחבת האזנת הסתר לשיחות נוספות (הסרת מגבלות שנקבעו בהיתר)

במהלך האזנת הסתר מאזינה המשטרה בהתאם לצו שניתן לכל השיחות ומקליטה אותן, אך היא מתמללת, כאמור, רק את השיחות שניתן היתר לתמללן. מטבע הדברים, לא אחת עולים מהאזנת הסתר כיווני חקירה נוספים, ובכלל זה חשד לביצוע עברות נוספות, גם עברות שאינן פשע, או חשד כי בביצוע העברה מעורבים גם אנשים שלא ניתן היתר להאזין להם.

סעיף 13(ג1) לחוק קובע כי "דברים שנקלטו כדן בדרך האזנת סתר יהיו קבילים כראיה בהליך פלילי להוכחת כל עבירה". נוכח הוראות החוק והמגבלות שבצו בית המשפט וכדי שלא לאבד כלים ומידע הנדרשים למאבק בפשיעה, אם נודע למשטרה אגב האזנת סתר כדן כי נעברו לכאורה עברות נוספות, גם אם אינן בגדר פשע, או כי בפשע מעורבים חשודים נוספים שלגביהם לא ניתן היתר להאזנת סתר, היא רשאית לפנות לבית המשפט לשם הסרת מגבלות שהוטלו בהיתר. לצורך הפנייה לבית המשפט ניתן לתמצת מן השיחה את המידע הרלוונטי לבקשה ולהציגו לבית המשפט. על פי הנוהל במשטרה, כל עוד לא הוסרו המגבלות והורחב ההיתר, לא יתמלל החומר הנוסף²¹. לפי נתוני

²⁰ הוראות בעניין הפקת המידע מודיעיני נכללות אף בהצעת חוק האזנת סתר (תיקון מס' 5), התשס"ח-2008, הצ"ח הממשלה 652. הצעת החוק התפרסמה בשנית בשינוי קל בהצעת חוק האזנת סתר (תיקון מס' 6) התש"ע-2009.

²¹ הוראות בעניין הסרת המגבלות שנקבעו בהיתר נכללות בהצעת חוק האזנת סתר (תיקון מס' 5), התשס"ח-2008, הצ"ח הממשלה 652.

המשטרה, בחודשים יולי 2008²² - מרס 2009 היא הגישה לבית המשפט 45 בקשות להסרת מגבלות שנקבעו בהיתר.

הטיפול בתוצרי ההאזנה - הגשת כתב אישום והעברת החומר לנאשם

1. זכותו של נאשם בהליך פלילי לעיין בחומר החקירה נגדו כדי לכלכל את הגנתו היא זכות יסוד חוקתית מן המעלה הראשונה. זכות זו עוגנה בסעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, היקפה וגדרותיה נקבעו בחוק ובמספר רב של פסקי דין, ואין עליה עוררין. בכלל החומר שיועבר לנאשם גם חומר חקירה שהושג בהאזנות סתר (למעט חומר שאינו רלוונטי, ראו בהמשך) משום שמדובר בחומר שנאסף בחסות היתר שיפוטי שניתן במסגרת המשטרה וללא ידיעת הנאשם. אשר על כן, בכפוף למגבלות שבדין (רלוונטיות, חסיונות למיניהם ועוד) יש להעביר לידיעת הנאשם וסנגורו את תוצרי ההאזנה של השיחות הרלוונטיות (תמלילים וחומרי שמע) ואת דפי ההפקה לסנגוריה.

סיווג השיחות לקטגוריות השונות נועד להבטיח הן את טיב החקירה הן את זכויות החשוד - ובהמשך: הנאשם - ולאפשר הבחנה מיטבית בין מידע הנוגע לחקירה ובין מידע שאינו נוגע לה. חשיבותו רבה בגלל המגבלות הטכנולוגיות המביאות לצבירת מידע בלתי רלוונטי רב במסגרת האזנות הסתר. יישומו הנכון מבטיח איוון ראוי בין זכויות המואזן לבין טובת הציבור והעברת מידע באורח מידתי לנאשם לאחר הגשת כתב אישום. עמדה על כך כבוד השופטת פרוקצ'יה בפרשת **מדינת ישראל נ' זאבי ואח'**²³.

"סיווגו של חומר האזנות סתר לשלוש קטגוריות - לחומר שאינו נוגע לחקירה ולאישום כלל, לחומר ש'נאסף' בחקירה ול'חומר חקירה', מיישם כראוי את זכות העיון של הנאשם בחומר המצוי בתיק התביעה ואצל גורמי החקירה. הוא מבטיח כי לנאשם יינתן מידע מלא על חומר הנוגע לאישום הקשור לעניינו כדי לאפשר לו להכין את הגנתו ולקיים משפט הוגן. מנגד, דרכי הסיווג האמורות מגבילות הצגת חומר גולמי שנצבר בידי רשויות החקירה שאינו נחוץ להגנת הנאשם ואשר הצגתו עלולה לפגוע שלא לצורך בזכויות צדדים אחרים ובערכים חשובים שבאינטרס הציבור. בהינתן המגבלות הטכניות והמעשיות המובנות המלוות את אמצעי החקירה של האזנות הסתר, נראה כי בכך מושג האיזון הראוי בין ערך ההגנה על זכותו של נאשם לנהל את הגנתו במשפט, תוך מיצוי זכות עיון מלאה בחומר העשוי להועיל לו, לבין ההגנה הנדרשת מפני פגיעה אפשרית בערכים מוגנים אחרים, ובהם הזכות לפרטיות".

2. בתום החקירה מתקיימת ישיבת תיאום בין כל הגורמים (יחידת ההאזנה, מודיעין וחקירות) לבחינת דפי ההפקה, מיון השיחות וסיווגן בראייה כוללת של תיק החקירה. סמוך לאחר מכן מועבר החומר לגורמי התביעה - הפרקליטות או התביעה המשטרית, לפי העניין - לצורך קבלת ההחלטה אם להגיש כתב אישום, ואם כן - מה יהיה תוכנו.

המשטרה אחראית לסיווג הנכון של חומר החקירה ולסידורו של תיק החקירה²⁴. בתיק החקירה יש לתיק, בין היתר, את הבקשה להאזנות הסתר לרבות נימוקי הבקשה והחלטת השופט, את רשימת השיחות הרלוונטיות והנוגעות המיועדות לסנגוריה (להלן - דפי הפקה לסנגוריה²⁵ או דפי הפקה חלקיים) ואת תמלילי השיחות הרלוונטיות. כמו כן על המשטרה להעביר לגורמי התביעה את דפי

²² במועד זה החלה המשטרה להזין נתונים על בקשות להסרת מגבלות שנקבעו בצו האזנות סתר.

²³ בש"פ 2043/05, תקדין.

²⁴ טיוטת פקודת המטה הארצי 14.04.03 שכותרתה "תיק חקירה - סידורו" עודכנה בעקבות דוח הצוות

המשולב מפברואר 2008 (ראו בהמשך).

²⁵ דפי ההפקה לסנגוריה מצויות גם שיחות חסויות.

ההפקה הכוללים את כל ההתקשרויות שנקלטו (להלן - דפי הפקה לפרקליטות או דפי הפקה מלאים). במידת הצורך מעבירה המשטרה לגורמי התביעה גם חומרי שמע רלוונטיים. יוער כי לעתים מדובר בחומר בכמות גדולה מאוד - מאות ואף אלפי שיחות.

התביעה אחראית להעברת חומר החקירה לידי הסגוריה בהתאם למגבלות שבדין, לחסיונות ולזכויות צדדים שלישיים שהאזינו להם באקראי. החומר שיועבר לסגוריה יכלול תמלילי שיחות רלוונטיות ודפי הפקה חלקיים הכוללים רשימה של השיחות הנוגעות, הרלוונטיות והחסויות. יודגש כי בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון שיחות שאינן רלוונטיות אינן נכנסות לגדרו של סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב]. התשמ"ב-1982, ואין עומדת לנאשם זכות עיון כלשהי לגביהן, היות שמדובר בחומר שהרשות החוקרת נתקלה בו באקראי, ואין לו כל קשר לעניין. לפי החוק, מידע ומסמכים שלא הובאו לידיעת הסגוריה לא יוכלו לשמש ראיה נגד הנאשם - בכפוף לחריגים שבדין. במקרים שבהם מדובר במידע חסוי יש להוציא תעודת חיסיון כדין.

פיקוח, דיווח ובקרה

נוכח רגישות הסוגיה של האזנות סתר והחשש לפגיעה בזכויות המואזנים, נקבעו בחוק ובנוהלי המשטרה מנגנוני פיקוח, דיווח ובקרה על פעולותיה בנושא. הפיקוח מקיים באמצעות גורמים חוץ-משטריים - היועץ המשפטי לממשלה והכנסת וגורמים פנים-משטריים, כמתואר להלן.

פיקוח היועץ המשפטי לממשלה: סעיף 6(ו) לחוק האזנות סתר מטיל על מפכ"ל המשטרה להגיש בכל חודש דין וחשבון ליועץ המשפטי לממשלה על ההיתרים שניתנו ועל תנאיהם. נוהלי המשטרה מגדירים ומפרטים את סוגי הדוחות שעל בעלי התפקידים במערך ההאזנה ותקשורת נתונים במשטרה למסור וקובע את עיתונם, תכולתם ונמעניהם. על פי הנוהל, על ראש חטיבת המודיעין באח"ם להגיש בכל חודש למפכ"ל וליועץ המשפטי לממשלה בשם המפכ"ל דוח הכולל בין היתר את הנתונים האלה: שם החשוד, העברה המיוחסת לו, תקופת ההאזנה שאושרה כולל הארכות, ותקופת ההאזנה בפועל; תוצאות ההאזנה (מצער חשודים, תפיסת סמים וכד'); התפתחות החקירה (פתיחת חקירה גלויה, הגשת כתב אישום וכד'); נתונים חריגים בתיק ההאזנה או החקירה.

היועץ המשפטי לממשלה הקים לצורך זה צוות מיוחד בראשותו הבודק את תוכנו של הדוח ומקיים ישיבה חודשית בנושא. בישיבה, בהשתתפות הצוות המיוחד ונציגי המשטרה שעוסקים בנושא, מוצגים דוחות ונתונים שונים בדבר כל הבקשות להאזנת סתר שהוגשו באותו חודש, בין שאושרו ובין שלא, ומתקיים דיון בסוגיות כלליות הנוגעות לתהליכי העבודה של המשטרה ולקידום תיקוני חקיקה ודיון על מקרים שיש לבדוק אותם בדיקה פרטנית. במסגרת הדיווח והדיון החודשיים בחלק מהמקרים המדווחים נבדקים מצב החקירה בתיק, תרומת האזנות הסתר לחקירה וקידומה, והאם הוגש או עומד להיות מוגש כתב אישום. נוסף על כך, צוות משנה שמינה היועץ המשפטי לממשלה - הכולל את המשנה לו, את מנהלת המחלקה הפלילית בפרקליטות ואת קצינת האזנות הסתר הארצית במשטרה - בודק בדיקה פרטנית את הליך הגשת הבקשה להיתר האזנת סתר בכמה תיקים שנבחרים לכך במהלך הישיבה החודשית. הדיווח, הדיון והבדיקה האלה מאפשרים ליועץ המשפטי לממשלה לאתר ליקויים או נושאים הטעונים שיפור.

פיקוח הכנסת: סעיף 6(ז) לחוק מטיל על השר לביטחון הפנים למסור בכל שנה לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת דין וחשבון המפרט את מספר הבקשות שהוגשו ואת מספר ההיתרים שניתנו על פי החוק, בציון מספר האנשים ומספר קווי הבזק ומתקני הבזק שהותר להאזין להם. על פי נוהלי המשטרה, ראש חטיבת המודיעין באח"ם יגיש בכל שנה לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת באמצעות המשרד לביטחון הפנים דוח שבו מרוכזים נתונים על ההאזנות שנעשו בשנה

שקדמה לה. הדוח יכלול את הנתונים האלה: מספר הבקשות להאזנות סתר שהוגשו לאישור בית המשפט ממוינות לבקשות שאושרו ובקשות שנדחו; מספר ההיתרים שנתן בית המשפט ולא בוצעו מסיבות טכניות או מבצעיות; מספר ההיתרים שנתן בית המשפט ובוצעו; מספר ההאזנות בפועל לסוגיהן - לטלפונים קוויים, לטלפונים ניידים, האזנות לתאים קוליים, האזנות מיקרופוניות ועוד.

פיקוח פנים-משטרי: הפיקוח והבקרה הפנים-משטריים כוללים סדרת בדיקות מדגמיות ובדיקת תהליכים שנועדו להבטיח שהפקודות, ההנחיות והנהלים אכן מקוימים כרוחם וכלשונם, ושתפקוד השוטרים תקין ומקצועי ומספק מבחינת תפוקותיהם.

על פי נוהלי המשטרה, על ראש מחלקת האזנות סתר במטה הארצי לבצע ביקורת יזומה אחת לשנה בכל אחת מיחידות ההאזנה. בין היתר ייבדקו הטיפול במשאב האנושי (הכשרה והשתלמויות וחניכה והסמכה); מעטפת ההפקה (מילוי הצווים בהתאם לתקנות, פיקוח ומעקב אחר החומר שהופק, מילוי נכון של כל המסמכים הנוגעים להפקת החומר תוך שמירה על הגנת הפרטיות ובכפוף למגבלות הצו והמצאות כל המסמכים הדרושים בתיקי המשטרה); תפעול והפקה בהתאם להנחיות (טיפול בתקלות, שמירת החומר, אחסונו וביעורו); הגשת דוחות חודשיים לחטיבת המודיעין. על כל פעולת בקרה יש להכין דוח שיכלול את ציון הליקויים העיקריים וגורמיהם, תגובת המבוקרים על הממצאים, המלצות לטיפול ותאריך יעד לדיווח על תיקונם.

הסדרת השימוש בהאזנות סתר על ידי המחוקק,

המשטרה והפרקליטות

האזנות הסתר, האיזון הראוי בין הגנת הפרטיות ובין ביטחון הציבור והפיקוח הראוי על המשטרה עומדים על סדר היום של השיח הציבורי זה זמן רב, בעיקר כאשר מדובר בהאזנה לאישי ציבור שאינם מזוהים דווקא עם גורמי פשיעה. במשך השנים היו פרשות חמורות בעניין זה וכן פרסומים בנוגע לשימוש בלתי ראוי שעושה המשטרה בכלי חשוב אך פוגעני זה. מורכבותה ורגישותה של הסוגיה הביאו להסדרה מקיפה של הנושא לפרטי פרטים בחוק, בתקנות, בנהלים ובהנחיות של הגורמים הרלוונטיים - המשטרה והפרקליטות. הוראות אלו מסדירות את ביצוע האזנת הסתר החל מהגשת הבקשה למתן היתר, דרך ההאזנה עצמה וכלה בפיקוח ובבקרה על ההליך כולו. להלן סקירה של תהליכי ההסדרה הנוגעים לבסיס הנורמטיבי של האזנות הסתר.

חוק האזנת סתר

החוק, שנחקק בשנת התשל"ט-1979 במטרה להגן על זכות האדם לפרטיות ולאסור האזנת סתר ללא היתר, נועד כאמור ליצור איזון בין הזכות לפרטיות ובין זכות החברה להגנה מפני עבריינים ואסר ביצוע האזנת סתר אלא אם כן היא נחוצה למאבק בפשיעה ולהגנה על הציבור, וניתן לה היתר בידי נשיא או סגן נשיא של בית משפט מחוזי. האזנת סתר שלא כדין היא עברה פלילית, ונאסר להשתמש בה, אלא בכפוף לסייגים ולמגבלות שנקבעו בחוק.

במהלך השנים, נוכח התפתחויות חוקתיות דוגמת חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ולאור הניסיון שנצבר בעקבות הפעלת חוק האזנת סתר, נעשו בחוק האזנת סתר תיקונים שונים שנגעו לאיזון בין הזכות לפרטיות ובין צורכי המלחמה בפשיעה. כך, בין השאר, הוגבלה האפשרות למתן היתר להאזנת סתר לעברות מסוג פשע בלבד; הוגדר מחדש המושג "רשות הרבים", היינו המקום שבו מותר להאזין באופן חוקי לאדם גם ללא הסכמתו; עוגנה בחוק האפשרות לתת היתר להאזנה

לקו טלפון או למתקן ולא רק לאדם; נקבעו הסדרים בכל הנוגע להאזנה לבעלי מקצוע שעל שיחותיהם יש חיסיון על פי דין; נקבעו מגבלות הקשורות בהאזנה לחברי כנסת; הוסדר השימוש בדברים שנקלטו בהאזנת סתר שנעשתה בניגוד להוראות החוק, בהליך פלילי בשל פשע חמור²⁶, בנסיבות שנקבעו בחוק; נקבעו חובות הדיווח לכנסת וליועץ המשפטי לממשלה.

דוח מבקר המדינה משנת 1991

בשנת 1991 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא **"האזנות סתר ושימושן במשטרה"**²⁷ (להלן - הדוח הראשון). ממצאיו הצביעו על חוסר מידתיות בשימוש שעשתה המשטרה בהאזנות סתר בהתחשב בפגיעה בפרטיות המואזנים. נמצא גם כי המשטרה לא השתיתה את הבקשה להאזנת סתר על חיוניות ההאזנה הן מבחינת חומרת העברה והן בהתחשב בדרכים סבירות אחרות לאיסוף הראיות, לא עשתה מעקב אחר מספר האזנות הסתר המבוצעות בשנה ולא יכלה להעריך על פי נתוניה את מידת חיוניותן של ההאזנות שקוימו ואת תרומתן לחקירה. מבקרת המדינה דאז, השופטת בדימוס מרים בן-פורת, התריעה על כך שהשימוש של המשטרה בהאזנות סתר לא הוגבל להפקת מידע ישיר על החשד לביצוע עברה שצוינה בבקשה להיתר, אלא שימש להגדלת היקף המידע המודיעיני, העשוי להביא לחשיפה של עברות או מניעתן בעתיד.

ליקויים נוספים שהועלו בדוח נגעו להיבטים שונים של חוק האזנת סתר, ובכלל זה: בחוק לא נקבע מהו שימוש כדין במידע שהושג בהאזנת הסתר; לא הוסדר השימוש במידע שהושג מהאזנה שנעשתה בלא היתר; לא נדרש היתר חוקי להאזנת סתר בבתי כלא ובבתי מעצר; לא הוגדרה "רשות הרבים", שבה מותר להאזין לאדם ללא הסכמתו וללא קבלת היתר; לא נקבעו הסדרים בכל הנוגע להאזנה לשיחות של בעלי מקצוע שעל שיחותיהם יש, על פי דין, חיסיון.

כאמור, בעקבות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובעקבות פרסום הדוח הראשון תוקן בשנת 1995 חוק האזנת סתר תיקון מקיף ובמסגרתו תוקנו עיקר הליקויים שהועלו בדוח.

דוח מבקר המדינה משנת 2003

בתחילת שנת 2002 החלו עולות טענות על שימוש שלא כדין בהאזנות סתר שבוצעו ביאחב"ל בשנים 1998-1999 לשלושה אישים פוליטיים: מר אביגדור ליברמן, שהיה בעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה ולימים נבחר לכנסת ונתמנה שר החוץ; מר מיכאל גורולובסקי, עוזרו של מר ליברמן ולימים חבר הכנסת; איש העסקים דוד אפל. האזנות הסתר בוצעו כדין, במסגרת חקירה פלילית ומכוח היתר שנתן בית המשפט, ואולם היקף השיחות שתומללו או תוקצרו היה גדול, ונכללו בהן רבות שלא היו רלוונטיות לחקירה, לרבות שיחות עם שרים, חברי הכנסת ואישי ציבור אחרים²⁸.

בנסיבות אלו ובשים לב גם לפניית הממשלה בנושא החליט מבקר המדינה דאז, השופט בדימוס אליעזר גולדברג, כי נושא האזנות הסתר ראוי לבדיקה כוללת. בעקבות זאת בדק משרד מבקר המדינה בשנת 2003 את הליכי הגשת הבקשות להאזנות סתר, את אופן ביצוען ואת המידע שהופק מהן; הבדיקה נעשתה באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג של 206 תיקי האזנות סתר שביצעה המשטרה בשנת 2001. ממצאי הביקורת פורסמו בשנת 2004, בדוח שנתי 54 של מבקר המדינה (להלן - הדוח השני).

²⁶ על פי חוק האזנת סתר, "פשע חמור" - פשע שעונשו מאסר שבע שנים או יותר.

²⁷ מבקר המדינה, **דוח שנתי 41** (1991), עמ' 340.

²⁸ ראו בעניין זה בג"ץ 10243/03 ארדן נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד נט(2) 306.

הביקורת העלתה, בין השאר, כי לא הייתה הקפדה על פירוט השיקולים שיש לשקול לעניין הצורך בהאזנת הסתר מול מידת הפגיעה בפרטיות הכרוכה בה. המשטרה נהגה להגיש לבית המשפט בקשות כוללניות להיתר האזנה - לקו טלפון ולא לאדם מסוים, תוך הוספת המילה "ואחרים", והוסיפה לעברה המיוחסת לחשוד את המילים "ועברות פליליות אחרות". עוד נמצא ביחידות המחוזיות, המבצעות את מרבית האזנות הסתר, כי רק מיעוטן השיגו את יעדיהן. ב-30% מהתיקים ביחידות המחוזיות וב-21.7% מהתיקים ביחידות הארציות נמצא שההאזנות לא הניבו מידע רלוונטי על החשוד והעברה שבעניינם ניתן ההיתר, אך הופק מהאזנת הסתר מידע כללי להעשרת המאגר המודיעיני או מידע על עברות שלא בעניינם ניתן ההיתר (ולא עברות הקשורות אליהן). כמו כן נמצא בכמה ציטות מתיקי המדגם כי תומללו או תוקצרו שיחות אישיות, שיחות בנושאים רפואיים ושיחות חולין שלא הייתה להן רלוונטיות לחקירה. לא הייתה הקפדה על סדרי ביצוע האזנות הסתר; על מתן מידע בכתב למתמללים על נושא החקירה והנחיות בכתב לתמלול; על כללי רישום השיחות שהוקלטו בהאזנה; על ניהול תיקי ההאזנות ועל קיום בקרה שיטתית ומתועדת עליהן.

כמו כן נמצאו ליקויים בדיווח לגורמי הבקרה החיצוניים - היועץ המשפטי לממשלה והכנסת: המשטרה לא ציינה את תרומתה של ההאזנה להגשת כתב האישום או לקידום החקירה.

בסיכומי של הדוח השני קבע מבקר המדינה כי "נוכח ממצאי דוח זה ונוכח טענת משטרת ישראל כי הנורמות הקיימות המסדירות את השימוש בכלי של האזנת סתר חסרות, מן הראוי שהמשטרה והיועץ המשפטי לממשלה יעשו במשותף בחינה יסודית ומעמיקה של העניינים העולים מדוח זה, כמתחייב מרגישותו ומורכבותו של הנושא, ויקבעו הנחיות ברורות ומפורטות ככל האפשר, ואם נחוץ הדבר לדעתם, אף ייזמו שינוי המסגרת החוקית".

בדיקת היועץ המשפטי לממשלה

במקביל לביקורת המערכתית של מבקר המדינה הטיל היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד אליקים רובינשטיין, על המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים לחקור את פרשת האזנות הסתר שבוצעו ביאחב"ל בעניינם של שלושת האישים האמורים לעיל.

לאחר קבלת המלצות המחלקה לחקירות שוטרים פרסם באוקטובר 2003 עו"ד אליקים רובינשטיין את החלטתו בעניינו של ניצב בדימוס מר משה מזרחי בפרשת האזנות הסתר האמורות (להלן - פרשת מזרחי²⁹). ממצאי הבדיקה הצביעו על ליקויים חמורים בהתנהלות המשטרה ובעיקר בהתנהלות של ניצב מזרחי. בסיכומי של הדוח קבע היועץ המשפטי לממשלה כי נוכח אחריותו הפיקודית והאישית של ניצב מזרחי לאירועים שבדק, יש מקום להתייחסות "פיקודית-מינהלית" של הממונים עליו. עניינו של הדוח וממצאי היועץ נבחנו גם בבית המשפט העליון³⁰.

המלצות צוות לבנת משיח

בעקבות החלטתו האמורה של היועץ המשפטי לממשלה דאז, המסקנות בפרשת מזרחי ופרסום הדוח השני של מבקר המדינה הורה היועץ המשפטי לממשלה על הקמת צוות הפקת לקחים

²⁹ היועץ המשפטי לממשלה, סיכום והחלטה - תיק מח"ש 2403/02, פרשת האזנות הסתר ביאחב"ל - ניצב משה מזרחי, 23.10.03.

³⁰ בג"ץ 10243/03 ארדן נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד נט(2) 306.

בראשות עו"ד לבנת משיח, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לתפקידים מיוחדים דאז. בעשייה נטלו חלק גם נציגים בכירים ממשרד המשפטים, מן הפרקליטות ומן המשטרה.

הצוות התבקש לבחון את הצורך בשינויי חקיקה או בקביעת נהלים, בין היתר, בנושאים האלה: מערכי הבקרה על הגשת בקשות לצווי האזנת סתר; המידע שחובה להביא לפני בית המשפט בעת הדיון בבקשה למתן צו האזנת סתר או בחידוש תוקפו; ההבדל בין "תמלול" ל"תקצור" לצורך פעילותם של מכלול הגורמים העוסקים בהאזנות סתר - בתי המשפט, הפרקליטות והמשטרה; הבהרה בנהלים לגבי היקפה של "הפקה מודיעינית"; בחינת דרכים ליישום הוראות חוק האזנת סתר בנוגע לאיסור האזנה לשיחות שעליהן חל חסיון עורך דין-לקוח.

באפריל 2005 פרסם הצוות דוח עם ממצאיו ועם המלצותיו שכללו הצעות לתיקון ההסדרים בנושאים רבים (להלן - דוח משיח). בין השאר הציע הצוות מערכת שלמה ומעודכנת של נהלים המסדירים את מכלול ההוראות הדנות בביצוע האזנות הסתר ועוסקים בפרטי פרטים במגוון נושאים, החל מתהליך הכנת הפנייה לבית המשפט, לרבות השיקולים שיש לשקול, האיוונים ביניהם, דרך ביצוע האזנת הסתר על מגבלותיה, בין שנקבעו בהיתר שניתן ובין שהן נדרשות לשם מזעור הפגיעה בפרטיות, וכלה בדרישות לרישום ולמעקב קפדניים של חומר ההאזנה כדי להבטיח שליטה מלאה בו.

בעקבות המלצות דוח משיח הכינה המשטרה כ-40 נהלים המסדירים את מכלול הנושאים הקשורים להאזנת הסתר. הנהלים מקיפים ביותר וקובעים מערכת איוונים בין הזכות לפרטיות ובין הצורך בהגנה על הציבור. בין היתר מסדירים הנהלים את הסוגיות האלה: דרכי הטיפול בבקשות להאזנת סתר במשטרה והזמנתה; דרכי הטיפול בהאזנות סתר ייחודיות (לחברי כנסת לאיש ציבור, לעיתונאים ובעלי מקצועות ששיחותיהם חסויות); הפקת התוצרים; סיום הליכי החקירה; הפקת רשימת השיחות (דפי הפקה) לפרקליטות ולסנגוריה; תפעול טכני של ההאזנה; תפעול מערך ההאזנה; יחסי הגומלין בין יחידות וגופים שונים ודיווח ובקרה. נהלים אלו היו אמורים לשנות משמעותית את פעילות המשטרה בעניין האזנות הסתר. כמו כן שימשו ההמלצות לניסוחה של הצעת חוק ממשלתית לתיקון חוק האזנת סתר, והיא נמצאת בהליכי חקיקה.

הלכת זאבי

ב-2005 נדרש בית המשפט העליון לסוגיית האזנות הסתר בדונו בשאלה מהו חומר האזנות הסתר שעל התביעה להעביר לעיונה של הסנגוריה. החלטתו בעניין זה (להלן - הלכת זאבי³¹) קבעה אמות מידה לסיווג ולמיון של תוצרי האזנות הסתר בידי המשטרה ולהעברתם לסנגוריה, והן משמשות כיום את המשטרה והפרקליטות. נקודת המוצא להלכת זאבי היא כי בשל מגבלות טכנולוגיות נקלטות באופן אוטומטי **כל השיחות** המבוצעות מקו הטלפון המואזן, לרבות שיחות תמימות שאינן בגדר ההיתר. במצב זה מתעורר חשש לפגיעה בלתי מידתית בפרטיות, ולכן נפסק כי "מזעור הפגיעה הבלתי מידתית הנובעת מקליטה בלתי מבוקרת של שיחות מתבצע לאחר הקליטה הפיסית שלהן באמצעות מיון וסיווג השיחות הנקלטות המתבצע בידי הרשות החוקרת על פי תכלית ההאזנה ומטרותיה". לשון אחר: ההגנה על הפרט ועל הפרטיות תיעשה באמצעות מיון החומר לאחר קליטתו ויצירת הבחנה בין שיחות רלוונטיות להיתר ושיחות שאינן רלוונטיות להיתר.

כאמור, לעניין זה קבע בית המשפט כי על רשויות החקירה להבחין בין שלושה סוגים שונים של שיחות: **שיחות שאינן רלוונטיות** - שיחות שנקלטו שאין להן כל קשר שהוא עם נושא החקירה; **שיחות נוגעות** - שיחות שיש להן נגיעה כלשהי לנושא החקירה אך הן אינן רלוונטיות במישרין או

³¹ בש"פ 2043/05 מדינת ישראל נ' זאבי ואח', תקדין.

בעקיפין לאישום, ואין בהן חשיבות ממשית להגנת הנאשם; **שיחות רלוונטיות** - שיחות שהן רלוונטיות לאישום והן "חומר חקירה" מובהק.

דוח השופט ברנר וההליכים שננקטו בעקבותיו

ב-31.07.11 ניתנה הכרעת הדין בעניינו של מר חיים רמון, שהורשע בעברה של מעשה מגונה ללא הסכמה לפי סעיף 348(ג) לחוק העונשין, התשל"ז-1977. במהלך משפטו של מר רמון נשמעו טענות על אי-העברת חומרי חקירה שהושגו בהאזנות סתר לסנגוריה, ובהכרעת הדין, וכן במהלך המשפט, מתחו השופטים ביקורת על תפקודן של המשטרה והפרקליטות בהקשר זה. נוכח הערות בית המשפט הודיע ראש א"ם דאז לבית המשפט עוד במהלך הדיון כי הטענות בעניין זה ייבדקו. בנובמבר 2006, סמוך לאחר גילוי התקלה, הודיע היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, כי תיעשה בדיקה בנושא, ובהמשך אף הובהר לסנגוריו של מר רמון כי הבדיקה תהיה עצמאית וחיצונית. ואכן, עוד בטרם התקבלה הכרעת הדין מינה היועץ המשפטי לממשלה את השופט בדימוס שלום ברנר לבדוק את הליכי ההעברה של תוצרי האזנות הסתר בפרשת רמון לסנגוריה.

ב-12.07.12 הוגש דוח ברנר ליועץ המשפטי לממשלה. במסקנות הדוח נקבע כי **התקיימה בעניינים האמורים "רשלנות רבתי" אך שלא בכוונת זדון**³².

בעקבות דוח ברנר הקים היועץ המשפטי לממשלה דאז שני צוותים: האחד - בראשות עו"ד שוקי למברגר, המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים - שדן בנושא חומר חקירה וחסיגות והגיש את המלצותיו ב-29.11.07. האחר - בראשות עו"ד רחל גוטליב, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) - ליישום האמור בדוח ברנר; הצוות הגיש את המלצותיו ב-19.12.07.

בפברואר 2008 גובש לבקשת היועץ המשפטי לממשלה דוח המשלב את המלצות שני הצוותים (להלן - הדוח המשולב). בין השאר, נכללו בדוח ההמלצות בעניינים האלה: חובת רישום העברה שבגינה מוגשת הבקשה להיתר כך שבכל מקרה שבו מבקשים האזנת סתר על עברות של שיבוש חקירה יצוין בבקשה איזו עברה היא מושא השיבוש; חובת תיוק צו האזנת הסתר ודפי ההפקה לסנגוריה בתיק החקירה; הטמעת חובת הפרקליט המטפל בתיק חקירה שיש בעניינו תיק מודיעין לברר מהו תוכנו; החלת הגבלות על פירוק תיק חקירה לכמה תיקים ופתיחת תיקים נפרדים לכל אחד מהם; קביעת סמכות מקומית לעניין בקשות להיתר האזנות סתר; הסדרת יחסי הגומלין והעברת המשוב בין אנשי ההערכה ובין המשקלטים והתיאום עם אנשי החקירות בתום החקירה קודם העברת חומר החקירה לפרקליטות.

בעקבות המלצות אלו תוקנו ההנחיות והנהלים בעניין הגשת בקשות להאזנות סתר, ביצוען והעברת תוצריהן לסנגוריה, וכפי שנמסר למשרד מבקר המדינה, המשטרה נוהגת כיום בהתאם לנהלים המתוקנים. עם זאת נמצא כי עד יולי 2009 לא תוקנו פקודות המטה הארצי והופצו כמסמך מחייב.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי התקבל אישור פרקליטות המדינה לפקודות המטה הארצי המתוקנות, ולאחר קבלת תגובות הגורמים הרלוונטיים במשטרה יפורסמו הפקודות.

³² יצוין כי ב-11.12.07 פנה שר המשפטים מר דניאל פרידמן לשופט בדימוס ורדי זיילר על מנת שימליץ על הצעדים שראוי לנקוט בעקבות דוח ברנר וה"שאלות הנוספות שהתעוררו בפרשה זו".

דוח ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין האזנות סתר

ב-26.12.06 החליטה מליאת הכנסת על הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית בעניין האזנות סתר בראשות חבר הכנסת מנחם בן-ששון. אלה היו תפקידיה וסמכויותיה של הוועדה על פי החלטת הכנסת: בחינת התשתית החוקית והאיזונים שנקבעו בחוק ובחקיקת המשנה בין הזכות לפרטיות לבין אינטרסים ציבוריים אחרים, לרבות הענישה הקבועה בנושא; חקירת סוגיית האזנות הסתר הנעשות למניעת עברות וגילוי עבריינים על כל היבטיה: יישום החוק בידי רשויות החקירה והתביעה ובידי בתי המשפט לרבות תפיסת ההפעלה, המקצועיות, בעלי התפקידים, מנגנוני הבקרה והתפוקות של מערך האזנות הסתר. ב-26.1.09 פורסמו המלצותיה של הוועדה.

הוועדה המליצה, בין היתר, לעבות את מערך הפיקוח בתוך המשטרה, לרבות הכנסת שלבי בקרה בתהליך הפנים-משטרה; לחייב את המשטרה לקבוע מדדי איכות לבחינת האזנות סתר ולהביאם לידיעת בית המשפט; להבנות את שיקול דעתו של השופט הדן בבקשה להאזנת סתר ולקבוע סמכות מקומית של בית משפט לאשר האזנת סתר; לקבוע חובה בדבר ביעור חומר האזנה בחלוף פרק זמן שייקבע; לקבוע כללים בעניין קליטה מקרית של שיחת חסויה, אגב האזנה למאזן אחר; להרחיב את טווח הנושאים שהשר לביטחון הפנים מחויב לדווח עליהם דיווח שנתי לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, לרבות דיווח בדבר סוג העברות שבגינן הוגשו הבקשות להאזנת סתר, חלוקה לפי מחוזות ומשך זמן ההאזנה שהותר; לעגן את סמכותה של המשטרה ליצור תיעוד חזותי נלווה להאזנת סתר³³.



מהמתואר לעיל עולה שבמהלך השנים התגלו ליקויים בביצוע האזנות סתר שמקורם בהיעדר כללים ברורים לביצוען ולשימוש בתוצריהן וכן באי-יישומם של הכללים שנקבעו. על פי רוב נבחנו ליקויים אלה בידי גורמי המקצוע במשטרה ובפרקליטות, והדבר הביא להסדרה הדרגתית של הנושא. ואולם מן התלונות שהוגשו למשרד מבקר המדינה למדים כי נותרו כמה סוגיות שלא הוסדרו כיאות (ראו בהמשך), ואילו עניינים אחרים לא הוטמעו כראוי בקרב העוסקים במלאכה, דבר שהותיר פתח לתקלות נוספות.

חלק ניכר מן הבדיקות שנעשו בנושא במהלך השנים נבעו מהאזנות סתר לאישי ציבור שהתקיימו בעניינם חקירות פליליות. ואולם כפי שפורט לעיל, רק מיעוט האזנות הסתר קשור באישי ציבור, ואילו רובן קשור בעברות של פשיעה חמורה וסביב המאבק בארגוני פשיעה. לדעת משרד מבקר המדינה, אף שחובה על העושים במלאכה ללמוד את הליקויים שאירעו ככלל, ובמקרים שבהם קשורים אישי ציבור - מקרים פרטיים העשויים להעיד על הכלל - בפרט ולהפיק מהם לקחים, יש להבטיח גם שלא תיפגע יכולתה של המשטרה להשתמש בכלי חשוב זה במסגרת המאבק בפשיעה.

³³ ראו את הדוח המלא באתר האינטרנט של הכנסת: www.knesset.gov.il.

תלונות שהגיעו למשרד מבקר המדינה

בהחלטתה מ-6.7.08 ביקשה ממשלת ישראל ממבקר המדינה כי חוות דעתו בנושא האזנות הסתר תוכן גם נוכח התלונות שהופנו בשנים האחרונות. במסגרת הבדיקה הגיעו למבקר המדינה תלונות שהגישו חשודים, נאשמים ופרקליטים, ובהן העלו טענות שונות בנוגע להיתרים שניתנו, להאזנות סתר שבוצעו ולשימוש שלא כדין בתוצריהן. תלונות אלו נסבו, בדרך כלל, סביב התנהלותם של המשטרה, הפרקליטות ובתי המשפט. צוות הבדיקה בחן את כל התלונות שהגיעו למבקר המדינה. בחלק מן המקרים העלתה הבדיקה כי התלונה אינה נוגעת כלל לנושאי חוות הדעת, או כי בנסיבות העניין ונוכח תוכן התלונה אין מקום להמשיך ולהתעמק בה. במקרים אחרים נמצא כי התלונה ראויה לבדיקה מעמיקה יותר, וצוות הבדיקה נועד עם המתלוננים ושמע את תלונותיהם בעל פה. לאחר בדיקה פרטנית של כל אחת מן התלונות נמצא כי רוב התלונות אינן נוגעות ל"שנים האחרונות" - כלשון החלטת הממשלה - אלא לתקופה שקדמה לקבלת המלצות דוח משיח ולקביעת הנהלים שהוכנו בעקבותיהן. חלקן היו מן השנים האחרונות, אך נמצא כי עניינן תלוי ועומד בבתי המשפט. להלן מובאת תמצית התלונות שנבדקו בידי צוות הבדיקה וממצאי בדיקתו.

תלונת עו"ד דרור חוטר-ישי בשם מרשו עו"ד יראון פסטינגר

באוגוסט 2008 פנה עו"ד דרור חוטר-ישי למבקר המדינה בשמו ובשם מרשו עו"ד יראון פסטינגר, חבר הוועד המרכזי של לשכת עורכי הדין. התלונה נסבה על האזנות הסתר שנעשו בשנת 2000 למר דוד אפל, ובמסגרתן תומללו, בין השאר, שיחות בין עו"ד פסטינגר ובין מר אפל. בפנייתו עסק עו"ד חוטר-ישי בהיקף האזנות שבוצעו ובהיקף השיחות שתומללו באותה פרשה. לטענתו, נכללו בהן שיחות אידאולוגיות ופוליטיות של מרשו שתומללו שלא בהתאם לצו. עו"ד חוטר-ישי סבר כי בנושא האזנות סתר קיים חשש ש"המטרה מקדשת את האמצעים", ובקשתו הייתה כי יוסקו מסקנות בנוגע לרמת פירוט הבקשה המוגשת לבית המשפט, בנוגע להיקף השיחות שמותר לתמלל ובנוגע להעמדה לדין של הפרקליטים וקציני המשטרה שהיו מעורבים באותה פרשה.

צוות הבדיקה נפגש עם עו"ד חוטר-ישי ועם עו"ד פסטינגר, והם פירטו את טענותיהם הן בנוגע להאזנות הסתר שבהן נקלטו ותומללו שיחות של עו"ד פסטינגר והן בנוגע למקרים נוספים שהובאו לידיעתם.

בדיקת התלונה העלתה כי היא נוגעת, כאמור, לאירועים שאירעו בשנת 2000, לפני התיקונים שנעשו בעקבות הדוח השני של מבקר המדינה, דוח היועץ המשפטי לממשלה, בפרשת מזרחי, המלצות דוח משיח ופסק הדין בעניין זאבי, שהביאו, כאמור, לשינוי מהותי בתפיסת ההפעלה של האזנות סתר במשטרה ולתיקון ליקויים שהועלו בתלונתם. עו"ד חוטר-ישי ציין כי אינו מכיר את הדוחות האמורים או את התיקונים לפרטיהם, אך ביקש כי משרד מבקר המדינה יבחן את האפשרות להמליץ על הסקת מסקנות אישיות כנגד המעורבים בפרשה שבה עוסקת תלונתו.

לאחר בחינת התלונה ובשים לב לעובדה שבית המשפט העליון דחה עתירה שבה ביקשו להעמיד לדין את ניצב בדימוס מזרחי באותה פרשה³⁴, לעיסוק האינטנסיבי באירועים שהם נושא התלונה, לשינויים שחלו מאז ולתיקון הליקויים בעקבות הפרשה, לא ראה משרד מבקר המדינה לבדוק את הנושא לגופו, וממילא אין באפשרותו להסיק מסקנות אישיות נגד מי מהמעורבים.

³⁴ בג"ץ 10243/03 ארדן נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד נט(2) 306.

תלונת עו"ד שולי אשכול ועו"ד אלדד יניב בשם מרשם מר דוד אפל

בספטמבר 2008 פנו עו"ד שולי אשכול ועו"ד אלדד יניב, פרקליטיו של מר דוד אפל, למבקר המדינה והגישו תלונה מפורטת בנוגע להאזנות הסתר למר אפל מנובמבר 1998 עד מרס 2001. לטענתם, המשטרה האזינה לכמה קווי טלפון הקשורים למר אפל במשך 27 חודשים ברציפות וקלטה באותה תקופה כ-85,000 שיחות, חלקן הגדול שיחות פרטיות של מר אפל ובני ביתו. כ-3,000 שיחות תומללו או תוקצרו, וכ-500 מהן הוגדרו חומר חקירה. עוד נטען כי ההאזנות בוצעו מכוחם של 15 צווים שיפוטיים בעניין כמה תיקים וכי הטיפול בחלק מאותם תיקים הסתיים ללא הגשת כתב אישום.

עו"ד אשכול ועו"ד יניב העלו בפנייתם כמה טענות בנוגע להליך הוצאת צווי האזנת הסתר, לאופן ביצוע ההאזנות ולשימוש בתוצריהן. ובכלל זה בחירת שופטים "נוחים" בידי המשטרה, לרבות אי-חזרה לשופט שכבר נתן צו בפרשה או שסירב לתתו; בקשות שהוגשו לבית המשפט נוסחו באופן מטעה ולא צורפו להן צווים קודמים להאזנת סתר לחשוד; נפלו פגמים פרוצדורליים ומהותיים בהחלטות השופטים, ובכלל זה היעדר נימוקים; נעשה שימוש שלא כדין בתוצרי האזנות הסתר, לרבות תקצור ותמלול של שיחות שלא ניתן לגביהן היתר והפרת חסיונות; נפלו פגמים בביעור המסמכים בתום החקירה.

צוות הבדיקה נפגש עם עו"ד אשכול, עם עו"ד יניב ועם מר רועי אוליניק לשמיעת טענותיהם המפורטות. במסגרת זו - ובטענותיהם בכתב - טענו, בין השאר, כי דוח היועץ המשפטי לממשלה בפרשת מזרחי עסק רק בשניים מ-15 הצווים השיפוטיים. עוד טענו כי בפרשה זו נחשפת דרך פעולה פסולה של המשטרה, שבה האזנה שהותרה בשל עברה פלוגית מובילה להאזנה בשל עברה אחרת, ואף שחקירת העברה הראשונית אינה מעלה דבר נמשכות החקירות נגד החשוד עוד ועוד. במהלך הפגישה התברר כי מקצת התיקים נסגרו, ואילו תיקים אחרים תלויים ועומדים בבית המשפט.

משרד מבקר המדינה למד את החומר הרב שהציגו עו"ד אשכול, עו"ד יניב ומר אוליניק בכתב ובעל פה. אכן, אין ספק כי פרשה זו, שהתרחשה לפני יותר משמונה שנים, הצביעה על כשל מערכתי ואף על כשל אישי של חלק מן המעורבים בפרשה, ועמדו על כך הן היועץ המשפטי לממשלה בדוח שהכין והן בית המשפט העליון בקבעו: "לא מצאתי יסוד לחלוק על צדקת הביקורת שמתח היועץ המשפטי על דרך התנהלותו של מזרחי בפרשה נש92 וא העתירה". אלא שבעקבות אותה פרשה חלו, כאמור, שינויים מהותיים בתפקודם של כל הגורמים המעורבים בהאזנות סתר: במשטרה, בפרקליטות וגם בבית המשפט הנדרש, למשל, להעלות את מהלך הדיון ואת הנימוקים על הכתב. שינויים נוספים הנוגעים לשימוש שלא כדין בתוצרי האזנות הסתר ולהיקף התמלול המותר, לרבות תקצור ותמלול של שיחות שלא ניתן לגביהן היתר, נעשו בעקבות הדוח השני של מבקר המדינה, דוח היועץ המשפטי לממשלה בפרשת מזרחי ולפסק הדין שנתן בג"ץ בעקבותיו, המלצות ועדת משיח ופסק הדין בפרשת זאבי. בדיקת התלונה העלתה אפוא כי עיקר הליקויים שעליהם היא מצביעה נדונו בפורומים שונים ותוקנו באמצעות הסדרה בחוק ובנהלים. יתר על כן, חלק מן הנושאים תלויים ועומדים כיום בבית המשפט. בנסיבות אלו ובשים לב לזמן שחלף מהאירועים שבהם עוסקת התלונה ולהחלטת הממשלה שעסקה בתלונות מן השנים האחרונות, לא ראה משרד מבקר המדינה להמשיך ולברר את התלונה. בעניין הרחבת צווי האזנת הסתר והסרת המגבלות שנקבעו בהיתר ראו בהמשך חוות דעת זו.

תלונתו של מתלונן א'

באוגוסט 2008 פנה למבקר המדינה עורך דין בשם מרשו (להלן - מתלונן א') וביקש כי המתלונן יבוא ליתן עדות לפני צוות הבדיקה. המתלונן הוא עובד מדינה, וכאמור בבקשה, התנהלה נגדו חקירה פלילית סמויה שהתבססה ברובה על האזנות סתר.

בפגישה שקיים צוות הבדיקה עם מתלונן א' באוגוסט 2008 העלה המתלונן טענות בעל פה והציג מסמכים שונים. המתלונן נקלע לסכסוך עם הממונים עליו, לטענתו, בגלל חשיפת שחיתות. לדבריו, משעה שנקלע לסכסוך זה החלו הממונים עליו ועובדים נוספים מעלילים עליו עלילות ומעבירים למשטרה חומרים כוזבים כנגדו. בעקבות תלונות אלו פתחה המשטרה בחקירה פלילית סמויה בעניינו בחשדות חמורים של שוחד ושל עברות נוספות. במסגרת חקירה זו פנתה המשטרה ב-2004 לבית המשפט וביקשה היתרים להאזנות סתר בגלל חשד לעברות חמורות של שוחד; ההיתרים ניתנו לתקופה של כמה חודשים. לימים, לאחר סיום החקירה, הוגש נגדו כתב אישום בשל גביית כמה מאות שקלים במרמה בגין ביטוח רכב ובגלל מסירת מידע הקשור בעבודתו לאדם אחר, עברות שלא היה להן, לטענתו, כל קשר לעברות שבגינן ביקשה המשטרה היתרים להאזנות הסתר. תלונתו נגד המשטרה נסבה אפוא בין היתר על אלה: עצם הוצאת צווי האזנת הסתר על יסוד ידיעות בלתי מבוססות; האזנת סתר לשיחותיו במשך תקופה ארוכה ביותר שבה לא נמצא כל רמז לאמתות החשדות המיוחסים לו והגשת כתב אישום נגדו על עברות מינוריות שמלכתחילה לא הצדיקו האזנת סתר. עוד טען המתלונן בתלונתו כי המשטרה והפרקליטות מסרבים להעביר לו חומרי חקירה הרלוונטיים להגנתו.

במועד הפגישה היה התיק בעניינו של המתלונן תלוי ועומד בבית המשפט. בדיקת התלונה העלתה כי צווי האזנת הסתר בעניינו ניתנו לפני פרסום הנהלים שנקבעו בעקבות דוח משיח והסדירו את הליך הפנייה לבית המשפט ואת השיקולים שעל המשטרה לשקול קודם הפנייה. עיקר טענותיו של המתלונן נדונו בבית המשפט במסגרת בקשתו לביטול האישום מחמת הגנה מן הצדק, ובית המשפט דחה את טענותיו.

בנסיבות אלו, משנמצא כי עניינו של המתלונן עודנו תלוי ועומד, והואיל והפורום הראוי לבחינת טענותיו בנוגע להליך הוא בית המשפט, ומשהתברר גם כי בית המשפט אכן דן בחלק עיקרי מן הטענות ודחה אותן, לא הוסיף משרד מבקר המדינה לברר את התלונה. עם זאת, גם במקרה זה התעוררה שאלת הרחבת צווי האזנת הסתר לעברות נוספות השונות בתכלית מן העברה המקורית שבגין חשד לה ניתן ההיתר. סוגיה זו תידון, כאמור, בהמשך גם על רקע האמור בתלונתו של מתלונן א'.

תלונתו של מתלונן ב'

באוגוסט 2008 פנה למבקר המדינה עורך דין (להלן - מתלונן ב') והלין על שימוש שלא כדין שעשתה המשטרה בהאזנות סתר מ-2007 לשיחות חסויות בינו ובין אחת מלקוחותיו. צוות הבדיקה נפגש עמו. כאמור בפנייתו, הוא למד מפרסומים בעיתונות כי המשטרה איתרה את לקוחתו באמצעות איכון מכשיר הטלפון הנייד שלה.

מתלונן ב' מתייחס לאיכון באמצעות הפקת מידע מנתוני תקשורת ואינו טוען כי נעשתה האזנת סתר שלא כדין או כי השיחות בינו ובין לקוחתו תומללו שלא כדין. בקשתו היא שתיבחן שאלת הפקת נתוני תקשורת משיחות חסויות לצורך איכון.

הפקת נתוני תקשורת הוסדרה בשנת 2007 בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת), התשס"ח-2007, וכן בסעיף 9 לחוק האזנות סתר, הקובע: "ניתן היתר לפי חוק זה, רשאי נותן ההיתר, אם התבקש לכך, להתיר גם הפקת נתוני תקשורת כמשמעותם בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת), התשס"ח-2007, של המנוי או מתקן הבזק שההאזנה הותרה לגביהם, למשך תקופת תוקפו של ההיתר". בנסיבות אלו הוחלט שלא להמשיך בבירור.

תלונתם של עו"ד ד"ר יעקב וינרוט, עו"ד ירון קוסטליץ ועו"ד יואב סגל בשם מרשם מר מיכאל צ'רנוי

נגד מר מיכאל צ'רנוי ואחרים תלוי ועומד כתב אישום בגין עברות על חוק הבזק, התשמ"ב-1982, ועל חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, בשל רכישה שלא כדין של מניות חברת "בזק - החברה הישראלית לתקשורת בע"מ" (להלן - חברת בזק), תוך הסתרת מעורבותו של מר צ'רנוי בעסקה. במסגרת חקירת הפרשה ביצעה המשטרה האזנות סתר, שעניינן נדון, בין השאר, בהחלטת בית המשפט העליון בפרשת זאבי.

בספטמבר 2008 פנו עו"ד ד"ר יעקב וינרוט, עו"ד ירון קוסטליץ ועו"ד יואב סגל, פרקליטיו של מר מיכאל צ'רנוי, למבקר המדינה והגישו תלונה בנוגע להאזנות סתר שבהן הוקלט מרשם. נושא התלונה הוא האזנות טלפוניות והאזנות נפח שביצעה המשטרה למר צ'רנוי בשנים 1997-1999, לפני האירועים שבהם עוסק כתב האישום בפרשת בזק. כאמור בתלונה, באותן שנים ניהלה המשטרה חקירה פלילית סמויה בעניינו של מר צ'רנוי ובמסגרתה קיבלה היתרים להאזנות סתר בגין חשדות חמורים דוגמת רצח, סחר בסמים וקשירת קשר. לטענת הפרקליטים, לא זו בלבד שמרשם לא נחקר מעולם בעברות אלו, אלא הבקשות להאזנות סתר שהוגשו לבית המשפט התבססו על מידע עובדתי שבחלקו היה חסר בסיס. למשל, טענת המשטרה, כפי שנומקה בבקשה לקבלת היתר להאזנות סתר מבית המשפט, כי "כנגד מיכאל צ'רנוי אף קיים צו מעצר בתוקף ברוסיה בגין חשד לעבירות כלכליות שביצע..." הופרכה, ונמצא כי אין בידי המשטרה צו המעצר האמור, ומקור הטענה הוא ב"חומר מודיעיני" ובכך ש"תשומת ליבה של המשטרה הופנתה לתוכנית טלוויזיה באחד מהערוצים הרוסיים, בה נמסר על דבר קיומו של צו מעצר כנגד [מר צ'רנוי] בגין עבירות כלכליות שביצע בתחום עסקי האלומיניום". לטענת הפרקליטים, אלה אינם מקורות מידע מספיקים ואמינים לצורך פעולה פולשנית של האזנות סתר. זאת ועוד, בבקשות להאזנות סתר נכתב כי מצורפים לבקשות מסמכים בדבר "ידיעות קשורות", אולם משפנו סנגוריו של מר צ'רנוי למשטרה וביקשו לעיין במסמכים אלו הושב להם כי "אין כיום דרך לשחזר, אילו מסמכים ספציפיים, ככל שהיו כאלה, צורפו לבקשות כאמור". לאור כל אלה ביקשו פרקליטיו של מר צ'רנוי את בדיקת העניין.

צוות הבדיקה התלבט ארוכות בנוגע לבדיקת פרשה זו, שכן מן התלונה עולה חשש לליקויים בתהליך שקדם להגשת הבקשות לקבלת היתרים להאזנת סתר, לרבות מסירת מידע לא מבוסס לבית המשפט, ולא נמצא כל מידע שמלמד כי הפרקליטות והמשטרה בחנו את העניין באורח מעמיק והפיקו לקחים שימנעו הישנות של ליקויים כאלה, אם אמנם היו. ואולם משרד מבקר המדינה - שהתבקש לחוות את דעתו על "תלונות מן השנים האחרונות" - החליט שאין זה ראוי להידרש כיום ובמסגרת חוות דעת זו לבחינה מקיפה ומעמיקה של האירועים שאירעו בשנים 1997-1999 והובילו לבקשות להאזנת סתר למר צ'רנוי. החלטה זו התקבלה לאחר שהובאו בחשבון מכלול השיקולים הרלוונטיים לעניין: כ-11 השנים שחלפו ממועד מתן הצווים; חילופי האישים והשינויים הארגוניים ביחידות החקירות בתקופה זו; העובדה שכבר בשנת 2003 הודיעה הפרקליטות כי אין באפשרותה לאתר את המסמכים שעליהם התבססו הבקשות; ריבוי המידע החסוי בפרשה זו, כפי שהוא משתקף מן המסמכים שלפני הצוות; העובדה שבית המשפט אישר בסופו של דבר את הבקשות והתיר האזנות סתר בהתבסס על המידע ועל המסמכים שקיבל; השינויים הנורמטיביים שנעשו מאז המחייבים, בין השאר, את בית המשפט לתעד את הדיון המתקיים בו בפרוטוקול³⁵; העובדה שחלק מן הפרשות עודנו תלוי ועומד בבית המשפט (אם כי, כאמור, מדובר בחלק אחר של הפרשות).

הממצאים שהתגלו בפרשה זו מעוררים חשש לליקוי מערכתי אשר בעטיו לא נשמרו מסמכים שעליהם התבססו הבקשות להאזנת סתר. כאמור לעיל, פרקליטות המדינה הודיעה לפרקליטיו של מר צ'רנוי כי אין באפשרות המשטרה לשחזר מסמכים שעליהן התבססו הבקשות להאזנת סתר או צורפו להן. הואיל והדיון בבקשה להיתר להאזנת סתר מתקיים במעמד צד אחד, ולעתים דבר קיומו מובא לידיעת המואזן רק לאחר תקופה ארוכה, חשוב ביותר לשמור את המידע ואת המסמכים שהם היסוד לבקשת ההאזנה.

אשר על כן על המשטרה ועל הפרקליטות לבדוק מהן הסיבות לאי-שמירת המסמכים שעליהם התבססו בקשות רבות להאזנת סתר למר צ'רנוי, ולבחון כיצד ניתן להבטיח תיעוד מלא ונכון של מסמכים כאלה - בשים לב, כמובן, לשיקולים של ביטחון מקורות וכיו"ב.

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי בעיית התיעוד נפתרה בתקנות האזנות סתר (בקשה להיתר האזנה), התשס"ז-2007, ובנוהלי המשטרה, המחייבים לתיק את החומר שהוצג לבית המשפט וסומן על ידו בתיק האזנת הסתר.

תלונתו של ח"כ חיים רמון, לשעבר המשנה לראש הממשלה ושר המשפטים

ביוני 2008, בעקבות החלטת הממשלה הנזכרת לעיל, פנה מר חיים רמון למבקר המדינה וביקש כי יבדוק את תפקודן של המשטרה והפרקליטות בנוגע להאזנות סתר שבוצעו בשנת 2006 במסגרת חקירה פלילית נגדו. מר רמון צירף לפנייתו מכתב המפרט את עיקרי תלונתו, אשר "מתייחסת למהלכי החקירה שהובילו בשלב הראשון לדיון בנושא האזנות סתר בהקשר לענייני, וכן לביצוע אותן האזנות סתר

³⁵ תקנה 3 לתקנות האזנת סתר (בקשה להיתר האזנה), התשס"ז-2007.

פסולות ונפסדות, ובשלב השני **להעלמה** מכוונת של תוצרי האזנות הסתר מההגנה" (ההדגשות במקור). לדברי מר רמון, "בשלב מאוחר יחסית של משפטי התברר באקראי להגנה, בעקבות מידע שמסר מקור אנונימי, כי במהלך החקירה בוצעו האזנות סתר שדבר קיומן הוסתר מעיני ההגנה". לדבריו, "ארבע פניות דחופות ורצופות, שנעשו לפרקליטות במטרה לברר את הנושא, נענו בהכחשה גורפת אודות דבר קיומן של האזנות סתר". לטענתו, תוצרי האזנות הסתר הם חומר חקירה "מהותי", "משום שחשפו מסכת לחצים ואיומים" שהופעלו על המתלוננת על מנת

שתלונן נגדו "חרף רצונה שלא לעשות כן". הוא ציין כי בית המשפט קבע בהכרעת הדין כי באי-העברת תוצרי האזנות הסתר להגנה הייתה "רשלנות ממשית", ונמנע מלקבוע שהם לא הועברו להגנה בזדון עקב הבטחתו של ראש אח"ם דאז, ניצב יוחנן דנינו, כי "הנושא ייבדק לעומק". עוד טען מר רמון כי אף שבית המשפט קבע כי האירועים שבהם עוסקת תלונתו היו בבחינת רשלנות ממשית, איש במערכת לא נתן על כך את הדין. צוות הבדיקה נפגש עם מר רמון, וזה שטח לפניו את טענותיו גם בעל פה.

בחינת תלונתו של מר רמון העלתה כי האזנות הסתר שבהן עוסקת התלונה בוצעו לאחר יישומן של המלצות דוח משיח והלכת זאבי ופרסום נוהלי המשטרה החדשים שנקבעו בעקבותיהם. כבר בבדיקה ראשונית של התלונה עלה כי הליקויים לכאורה שעלו ממנה נגעו לאותם נהלים וליישומם בידי המשטרה. תוכן התלונה היה אפוא מקרה מבחן ליישום הנהלים החדשים בידי המשטרה והפרקליטות ולזיהוי של פערים שאפשר שנותרו גם לאחר ההסדרה. בנסיבות אלו, ומאחר שנמצא כי התלונה רלוונטית להחלטת הממשלה ולתקופה שהוגדרה בה, החליט מבקר המדינה לרדת לעומקם של הדברים ולבחון אותה.

החלטת משרד מבקר המדינה לבדוק את התלונה נבעה גם מכך שההחלטה על הגשת כתב אישום נגד שר היא החלטה הרת גורל, שכן לאור הפסיקה, הוא נדרש להתפטר, כפי שאכן עשה, ותוצאות ההליך השיפוטי עלולות להשפיע על ההחלטה אם להחזירו לתפקידו. בנסיבות אלו העול המוטל על כתפיהם של האחראים לאכיפת החוק - המשטרה והפרקליטות - הוא כבד במיוחד.

להלן מובאים ממצאי הבדיקה.

ב-12.7.06³⁶ שר המשפטים כתוארו אז, מר חיים רמון, "נשק והחדיר את לשונו לפיה של המתלוננת, קצינה בצה"ל, שהייתה בתפקיד במזכירות הצבאית" של ראש הממשלה (להלן - המתלוננת)³⁷ והורשע בשל כך בעברה של מעשה מגונה ללא הסכמה³⁸.

במהלך משפטו של מר רמון העלתה ההגנה טענות הנוגעות לביצוען של האזנות סתר במהלך החקירה ולא-העברת תוצריהן לידיה. סוגיה זו נבחנה בידי בית המשפט בהקשר של טענת הגנה מן הצדק, והוא קבע כי "הפגיעה בנאשם לא הייתה משמעותית", וכי "רוב הפגמים שנבעו מאי חקירתה של המתלוננת בתחילת המשפט נרפאו לאחר שובה אל דוכן העדים וחקירתה הממצה ע"י הסניגור המלומד". עוד נקבע בפסק הדין כי "באף אחד מהתמלילים לא נמצאה סתירה בין דברים שאמרה המתלוננת בעדותה לבין מה שנשמע בתמלילים. תוכן התמלילים נוגע לדברים שנמצאים בשוליים של החקירה ולא במהות העבירה עצמה". בית המשפט הוסיף וקבע כי "באיזון שבין הפגיעה המזערית שנגרמה להגנת הנאשם אל מול חומרת העברה ונסיבות ביצועה, גובר האינטרס הציבורי שההליך הפלילי ימוצה עד תום". בה בעת קבע בית המשפט כי "נוכח הבטחתו של ניצב דנינו, כי הנושא ייבדק לעומק, אנו נמנעים מלקבוע, כי תוצרי האזנות הסתר לא הועברו להגנה בזדון. אנו קובעים, כי מדובר כאן לפחות ברשלנות ממשית מצד גורמי התביעה".

³⁶ באותו יום נחטפו שני חיילים בגבול לבנון והתקיימה בו ישיבת ממשלה שבמהלכה הוחלט לפתוח במהלכים צבאיים שנועדו לימים כ"מלחמת לבנון השנייה".

³⁷ ת.פ. 5461/06 שלום (ת"א) מ"י ג' רמון, תקדין.

³⁸ עברה לפי סעיף 348(ג) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

יודגש ויובהר כי חוות דעת זו של מבקר המדינה אינה עוסקת בהרשעתו של מר רמון, שכן מדובר בפסק דין חלוט, ובוודאי אין היא דיון נוסף על ההכרעה השיפוטית בעניינו לרבות בסוגיות הקשורות בהאזנות סתר שבית המשפט דן בהן. ואולם בעקבות בקשת הממשלה שבאה לידי ביטוי בהחלטתה הנזכרת לעיל, והואיל וגם בית המשפט סבר שיש לקיים בדיקה בנושא, החליט מבקר המדינה כי ראוי לבחון ביסודיות את תפקודם של גורמי אכיפת החוק בעניין זה כדי לבדוק אם היו בהם ליקויים ואם היו - להפיק מהם לקחים.

משרד מבקר המדינה מודע, כמובן, לבדיקה שקיים כבוד השופט בדימוס ברנר, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, ולחוות דעתו של כבוד השופט בדימוס זיילר, שהוכנה לבקשת שר המשפטים דאז, פרופ' דניאל פרידמן. ואולם משרד מבקר המדינה בחן את הנושא באורח עצמאי במסגרת סמכויותיו וכאמור בעקבות בקשת הממשלה כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטתה הנזכרת לעיל.

האירועים וההחלטות בפרשת רמון

הבאת הפרשה לידיעת מפקדיה של החיילת

בסמוך לאירוע, באותו יום, סיפרה עליו המתלוננת למפקדת הישירה שלה (להלן - המפקדת). המפקדת עדכנה את מפקדה, האלוף גדי שמני, המזכיר הצבאי דאז של ראש הממשלה. לאחר מכן ניסתה המפקדת לשכנע את המתלוננת להגיש תלונה נגד מר רמון, אך זו סירבה.

נוכח העובדה שהמתלוננת הייתה צפויה להשתחרר מהצבא ולטוס לחו"ל בתוך ימים ספורים, ניסה גם האלוף גדי שמני לשכנע אותה להגיש תלונה, וב-22.7.06, שבת בבוקר, נפגש עמה באזור מגוריה. לפגישה זו הצטרפה מאוחר יותר מפקדת יאח"ה, תנ"צ מירי גולן. לאחר הפגישה הסכימה המתלוננת לסור למשרדי יאח"ה ולהגיש תלונה רשמית כנגד מר רמון.

לדעת מבקר המדינה, פעולתם של מפקדיה של החיילת לשכנעה להתלונן ראוייה - ועולה בקנה אחד עם הוראות הדין שבנדון ועם חובתם כמפקדים בצה"ל. במיוחד ראוייה לציון פעולתו של האלוף שמני, שפינה זמן במהלך ימי הלחימה בצפון כדי לנסות לעזור ולפתור סוגיה רגישה, אף שהיה בה כדי להשפיע על עתידו המקצועי. פעילות זו מצביעה על סולם ערכים גבוה הנדרש ומצופה מכל מפקד בצה"ל³⁹.

הבאת הפרשה לידיעת המשטרה

ימים אחדים קודם לכן, ב-18.7.06, טלפנה המפקדת לראש אח"ם דאז, שאותו הכירה, ומסרה לו כי "אחד השרים (אשר המפקדת לא רצתה לספר [לראש אח"ם] את שמו) אשר נחבא מאחורי אחד

³⁹ ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57א (2006), "הטיפול של צה"ל בהטרדות מיניות", 151.

הארונות [ב]חדר ניגש אל החיילת תפס אותה בחוזקה ונישק אותה בכוח בפיה בניגוד לרצונה". עוד באותו ערב עדכן ראש אח"ם את היועץ המשפטי לממשלה (באמצעות עוזרו הבכיר) ואת המפק"ל בנדון. זהות השר נודעה לראש אח"ם רק ביום המחרת, לאחר ששוחח עם האלוף שמני.

ב-19.7.06 מסרה המתלוננת למפקדת מכתב פרדה שבו כתבה: "אני טסה עוד יומיים בדיוק ואני יודעת שאת הסיפור הזה אני אקח איתי לקבר. אני אסגור את הסיפור הזה עם שולה [זקן] ונקבור את זה פה בין 4 קירות".

ראש אח"ם דיווח על החשש לביצועה של עברה פלילית לפרקליט הצבאי הראשי. בעקבות זאת נפגשו למחרת, ב-20.7.06, סנ"צ נורית זיו, ראש מדור נפגעי עברה במשטרה, וגב' דבורה חסיד, יועצת הרמטכ"ל לענייני נשים, עם המפקדת, וזו מסרה להן את מכתב הפרדה האמור, ולאחר מכן נפגשו עם המתלוננת בניסיון לשכנעה להתלונן. הניסיון לא צלח, וראש אח"ם פנה לפרקליט המדינה להתייעצות.

היועץ המשפטי לממשלה הודיע למשרד מבקר המדינה כי הפעולות המתוארות לעיל נעשו בעקבות הנחיה שנתן לגורמים במשטרה ובצבא לעשות כל מאמץ כדי לגבות את גרסתה של המתלוננת קודם נסיעתה לחו"ל. הוא אף הורה לערב בעניין את הפרקליט הצבאי הראשי ואת יועצת הרמטכ"ל לענייני נשים.

לדעת מבקר המדינה, משהתגלה חשש לעברה של מעשה מגונה - או מעשה מגונה בכוח - נגד קצינה בצה"ל בידי אישיות רמת מעלה, חובה על גורמי החקירה הרלוונטיים למצות את בדיקת הנושא עד תום. פעולתם של כל הנוגעים בדבר בניסיונם להגיע לחקר האמת הייתה אפוא ראויה ועלתה בקנה אחד עם החובות המוטלות עליהם על פי דין. כך קבע גם בית המשפט שהרשיע את מר רמון: "ניצב דנינו, תנ"צ מירי גולן והאלוף שמני מצאו שיש עניין ציבורי רב בניהול חקירה ובקבלת תלונה מהמתלוננת. השלושה הבינו שמדובר באירוע חמור וחריג שאין לטאטאו מתחת לשטיח, ולדעתנו כך מן הראוי היה שייעשה. אסור שמקרה מעין זה, דווקא כאשר מדובר באישיות רמת דרג, ייגנז במגירה ללא חקירה ודרישה".

הסרת מגבלות התמלול מהאזנות הסתר בחקירת "רשות המסים"

1. זמן קצר לפני האירועים שתוארו לעיל החלה יאח"ה להפעיל עמדת האזנת סתר לגב' שולה זקן, המנהלת דאז של לשכת ראש הממשלה, במסגרת חקירת הפרשה המכונה "פרשת רשות המסים". הצו המתיר את ההאזנה ניתן בידי נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב דאז, כבוד השופט בדימוס אורי גורן. המשטרה והפרקליטות ייחסו חשיבות רבה לחקירת רשות המסים, והיא נוהלה בחשאיות רבה.

2. כאמור, בסעיף 13(ג) לחוק נקבע ש"דברים שנקלטו כדין בדרך האזנת סתר יהיו קבילים כראיה בהליך פלילי להוכחת כל עבירה".

3. כאמור ב-20.7.06 פנה ראש אח"ם דאז, ניצב דנינו, לפרקליט המדינה דאז, עו"ד ערן שנדר להתייעצות. הם מסרו לצוות הבדיקה, כל אחד בנפרד, כי הואיל והמידע שהיה בידיהם העלה חשש שמופעלים על המתלוננת לחצים שלא תתלונן, בין השאר בידי גב' שולה זקן, הציע פרקליט המדינה לראש אח"ם להאזין שוב לשיחות שהוקלטו בפרשת רשות המסים בעמדת ההאזנה לגב' זקן ולבחון אם מתגלה בהם מידע הנוגע לחשדות להדחה בחקירה (להלן - סריקת עמדת ההאזנה).

באותו יום פנה ראש אח"ם לראש מפלג מודיעין ביאח"ה דאז, סנ"צ מלכה ארמן, וביקש כי תסרוק את השיחות שנקלטו בפרשת רשות המסים ותחפש אזכורים של שם המתלוננת ושל שם המפקדת וכן אמירות הקשורות בחשש להדחה בחקירה. ראש אח"ם ביקש מראש המפלג כי תטפל בנושא בסודיות.

4. על פי נוהלי המשטרה, המבוססים על המלצות דוח משיח, כאשר מעלה ההאזנה חשש לביצוע עברה שלא צוינה בהיתר, יש לתמצת את המידע הרלוונטי לצורך פנייה נוספת לבית המשפט, שבה

תבקש המשטרה להסיר או לצמצם את המגבלות שנקבעו בהיתר המקורי (למשל מגבלות לגבי סוג העברות שבגללן מאזינים או לגבי זהות המואזנים שמותר לתמלל את דבריהם). נוהל זה עולה בקנה אחד עם עמדת פרקליטות המדינה שהציג לצוות הבדיקה המשנה לפרקליט המדינה, עו"ד שוקי למברגר.

החלטת פרקליט המדינה וראש אח"ם לסרוק את עמדת ההאזנה הייתה אפוא בהתאם להוראת סעיף 13(ג1) לחוק האזנת סתר, לנוהלי המשטרה, לפרקטיקה הנהוגה במשטרה המתבססת על המלצות דוח משיח ולעמדת הפרקליטות.

עם זאת יצוין כי דווקא ראש אח"ם דאז הדגיש לפני צוות הבדיקה שעל פי סעיף 13(ג1) ניתן לתמלל גם שיחות הנוגעות לעברות שבגינן לא ניתן היתר, וכי פניית המשטרה לבית המשפט במטרה להסיר את המגבלות שבהיתר אינה נדרשת מבחינה חוקית, ואולם היא נוהגת לעשות כן. לדעת משרד מבקר המדינה, דבריו אלה של ראש אח"ם מעידים על אי-בהירות בנושא השימוש בסעיף 13(ג1) לחוק. זאת ועוד, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אף שהסרת המגבלות שבהיתר והרחבתו לעברות נוספות היא פרקטיקה רווחת⁴⁰, הרי שהנושא, ובייחוד הפעולות של גורמי המשטרה עד מתן ההיתר הנוסף של בית המשפט, אינם מוסדרים די הצורך בדין או בנוהלי המשטרה. התוצאה עלולה להיות הרחבת ההאזנה באופן שיפגע בזכויות מואזנים בצורה שאינה מידתית. עניין זה הוא כר פורה לתקלות ולתלונות חשודים על שימוש שלא כדין בתוצרי האזנות הסתר. על המשטרה לקבוע אפוא נהלים ברורים בנוגע לשימוש בסעיף 13(ג1) לחוק, כלומר באילו נסיבות ובעניין אילו עברות צריך לפנות לבית המשפט בבקשה להסרת מגבלות תמלול, בידי מי הסמכות להחליט על כך ומה היקף החומר שמותר לתקצר לצורך הגשת הבקשה.

להשלמת התמונה יצוין כי הסוגיה ודרכי הסדרתה קיבלו ביטוי בהצעה לתיקון החוק מיולי 2008⁴¹, שלפיה יוסף לחוק סעיף חדש שנועד "[לעגן] בחוק פרקטיקה קיימת המאפשרת מימוש של הוראות סעיף 13(ג1) לחוק, הקובעת שדברים שנקלטו בהאזנת סתר כדין קבילים להוכחת כל עבירה" וזה נוסחו:

"ג. הסרת מגבלות שנקבעו בהיתר

נקלטה במסגרת האזנת סתר כדין לפי פרק זה, שיחה שבהתאם למגבלות שנקבעו בהיתר אין לערוך תמליל שלה או לעשות בה שימוש אחר, והדברים שנקלטו בה דרושים לגילוי, לחקירה או למניעה של עבירות, או לגילוי או לתפיסה של עבריינים, או לחקירה לצורכי חילוט רכוש הקשור בעבירה, רשאי קצין משטרה בדרגת סגן ניצב ומעלה להגיש בקשה לשופט שנתן את ההיתר, ובהעדרו - לשופט מוסמך אחר כאמור בסעיף 6(א), להסרת המגבלות שנקבעו בהיתר או לצמצומן".

⁴⁰ ראו גם את האמור לעיל בעניין תלונות שהגיעו למשרד מבקר המדינה, בעיקר התלונות בעניינים של דוד אפל ומתלונן א'.

⁴¹ הצעת חוק האזנת סתר (תיקון מס' 5), התשס"ח-2008, הצ"ח הממשלה, 652. הצעת החוק התפרסמה בשנית בשינוי קל בהצעת חוק האזנת סתר (תיקון מס' 6) התש"ע-2009.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הסדר ראשוני זה, אם יתקבל, אינו פוטר את המשטרה מגיבוש כללים ונהלים מעשיים, שינחו את כל העוסקים במלאכה בדבר יישומה של ההוראה החוקית.

היועץ המשפטי לממשלה מסר למשרד מבקר המדינה כי "יש מקום להבניית טופס פנייה המתאים למצב בו פונים בעניין זה לבית המשפט, וכן הפנייה לשרשרת האישור הפיקודית הרלבנטית במקרה כזה". המשטרה מסרה כי "נכון וראוי להסדיר בנוהל הוראות והנחיות מפורטות יותר בנושא זה".

ההחלטה לבקש היתר להאזנת סתר

סריקת עמדת ההאזנה בפרשת רשות המסים העלתה כי סמוך לאחר הפגישה של יועצת הרמטכ"ל לענייני נשים וראש מדור נפגעי עברה במשטרה עם המתלוננת, שבה כאמור היא סירבה להתלונן, היו שלוש התקשרויות שהעלו חשש להדחה בחקירה של המתלוננת על ידי גב' זקן: שתי שיחות שמהן עולה כי המפקדת מחפשת את גב' זקן ומבקשת שתתקשר אליה בדחיפות לטלפון הנייד; ומסרון (SMS) שבו מזכירתה של גב' זקן מודיעה לה: "[המתלוננת] איתי".

ב-21.7.06 התקיימה בלשכת פרקליט המדינה בירושלים פגישה שבה השתתפו בכירים מן המשטרה ומן הפרקליטות⁴². נדונו בה מכלול הנושאים הקשורים לפרשה, וגם החשש להדחה בחקירה. מפרוטוקול הישיבה עולה כי נבחנו בה ונשקלו הראיות לכאורה שהצביעו על חשש להדחה בחקירה - המכתב ששלחה המתלוננת למפקדת ובו ציינה שתקבור את הסיפור "עם שולה" בין ארבעה קירות; דיווח של ראש אח"ם ובו מידע נוסף שמסר לו האלוף שמני, ולפיו לדעת שולה זקן צריך "לעשות שולם"; ממצאי סריקת השיחות שנקלטו בהאזנת הסתר בפרשת רשות המסים ואשר הצביעו על ניסיון של המפקדת ושל מזכירתה של גב' זקן ליצור קשר עם גב' זקן בעניין המתלוננת מיד לאחר שהיא סירבה להתלונן. עוד עולה כי נשקלו היבטים נוספים כגון העובדה שהמתלוננת תכננה לעזוב את הארץ בתוך כ-48 שעות, משך ההאזנה הקצר, העובדה שגורמים במשפחתה של המתלוננת מתנגדים להגשת תלונה והשפעתה על משקל הראיות ועוד.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ההחלטה של פרקליט המדינה לאשר את בקשת ראש אח"ם לפנות לבית המשפט ולבקש היתר להאזנות סתר לחקירת עברה של הדחה בחקירה התקבלה על פי סמכותו המקצועית, הייתה סבירה בנסיבות העניין ולא נפל בה כל פגם. ההחלטה התקבלה בידיעת היועץ המשפטי לממשלה, לאחר בחינת מכלול השיקולים והראיות על יסוד המידע שהיה למקבלי ההחלטות באותה עת ובהתייחסות עם בכירים במשטרה ובפרקליטות המדינה. לא נמצא אפוא ליקוי בהחלטה האמורה.

פירוט העברות בבקשה להיתר להאזנת סתר

1. כאמור, בפרוטוקול הישיבה שהתקיימה בלשכת פרקליט המדינה פורטו מכלול הנושאים הקשורים לפרשה. פרקליט המדינה ציין: "לעניין [האזנת הסתר], החשד הוא שילוב של האמור במכתב [ששלחה המתלוננת למפקדת], ובכלל זה [בעניין] שולה [זקן], יחד עם חומר החקירה".

מן הפרוטוקול האמור ומן הדברים שאמרו משתתפי הישיבה לצוות הבדיקה עולה כי רעיון האזנת הסתר הועלה נוכח החשש להדחה בחקירה. כך, למשל, תנ"צ גולן מסרה לצוות הבדיקה: "מבחינתי כל הפוקוס הוא על הדחה בחקירה"; סנ"צ קמין הבהיר: "החשיבה הייתה לא להגיד: בוא תן לי האזנת סתר על סעיף מעשה מגונה בכות. החשיבה הייתה הדחה בחקירה". ראש מפלג מודיעין דאז,

⁴² המשתתפים בפגישה היו, בין היתר, פרקליט המדינה דאז - עו"ד ערן שנדר; המשנה לפרקליט המדינה - עו"ד שוקי למברגר; ראש אח"ם דאז - ניצב יוחנן דנינו; ראש יאח"ה דאז - תנ"צ מירי גולן; ראש מפלג חקירות ביאח"ה דאז - סנ"צ ערן קמין; ראש מפלג מודיעין ביאח"ה דאז - סנ"צ מלכה ארמן וראש מדור נפגעי עברה - סנ"צ נורית זיו.

סנ"צ מלכה ארמן, מסרה לצוות הבדיקה כי "הייתה הנחיה [לתמלל שיחות הנוגעות ל]הדחה בחקירה, ולצורך זה הוצא הצו". הדבר עולה גם מסיכום הדיון האמור, שנכתב ב-24.7.06 בידי סגן לפרקליט המדינה, שם נכתב כי פרקליט המדינה אישר "את בקשת ראש אח"מ לפנות לבית המשפט בבקשה להתיר ביצוע של האזנות סתר, וזאת נוכח החשדות לעבירת הדחה בחקירה ובהתחשב באינטרס הציבורי לבירור העניין". גם התנהגות החוקרים, שהורו על תמלול שיחות הנוגעות להדחה בלבד, מעידה כי כך הבינו את הדברים.

לעומת זאת, בפרוטוקול דיון שהתקיים אצל ראש יאח"ה דאז תנ"צ מירי גולן ב-21.7.06, לאחר הדיון אצל פרקליט המדינה ולפני הפנייה לבית המשפט, נכתב כי "לאחר דיון אצל ר' האגף [ופרקליט המדינה] הוחלט להעלות האזנות סתר בכדי לחשוף עבירות שעניינן הדחה בעדות ומעשה מגונה... מדובר בהאזנה קצרת טווח (יומיים) שייתכן בסיכוי גבוה שתעלה ראיות להדחה ולאישוש החשד בדבר המעשה המגונה". ואכן, בבקשה למתן היתר להאזנות סתר נכתב "הדחה בחקירה [לפי] חוק העונשין סעיף 245(א) [ו]מעשה מגונה עבירה לפי סעיף 348(א) לחוק העונשין"⁴³. הקצינה המוסמכת שחתמה על הבקשה הייתה תנ"צ גולן. הקצין הטוען, כפי שנכתב בבקשה, היה סנ"צ ערן קמין (אם כי בפועל הופיעו לפני השופט גם תנ"צ גולן וקצין נוסף). את העברה "מעשה מגונה" הוסיפה תנ"צ גולן ללא התייחסות נוספת עם פרקליט המדינה או ראש אח"מ.

עו"ד שנדר מסר לצוות הבדיקה: "זה שהיה כתוב שם מעשה מגונה על הצו לא רק שלא ידענו... [זה] לא היה צריך להיות שם. כשפרקליט מדינה אומר הדחה בחקירה, נקודה. אז לא מוסיפים דברים אחרים".

ב-9.9.08 מסרה תנ"צ גולן לצוות הבדיקה: "כשאני יודעת שאני אבוא לשופט ואני אצטרך להסביר לו על מה אנחנו פה מדברים, למה קשורה ההדחה הזאת, היא לא עומדת כך סתם באוויר, ההדחה הזו מתקשרת באופן ישיר לנושא של מעשה מגונה... [אבל] מבחינתי כל הפוקוס הוא על הדחה בחקירה". לשאלת צוות הבדיקה אם בדיון אצל פרקליט המדינה הוחלט להוסיף לבקשה לצו את העברה "מעשה מגונה" השיבה - "לא, בדיון הזה אני לא זוכרת שהנושא הזה עולה".

ב-13.8.09 וב-24.9.09 טענה באת כוחה של תנ"צ גולן כי הוספת העברה נשוא החשד בהדחה בחקירה אף נקבעה בנוהלי המשטרה שהוכנו בעקבות דוח השופט ברנר והצוותים שהוקמו במשרד המשפטים, וכי "בשום מקום ובשום שלב לא נאמר 'רק' או נקודה". באת הכוח הוסיפה כי קיימת בנושא זה מחלוקת עובדתית שלמשרד מבקר המדינה אין כלים להכריע בה. ב-24.9.09 הדגישה באת הכוח לראשונה כי מרשתה הבינה את הנחיית פרקליט המדינה וראש אח"מ כמתירה בקשת היתר להאזנות סתר גם בעניין עברה של מעשה מגונה.

ב-10.9.08 מסר סנ"צ קמין לצוות הבדיקה כי "המעשה המגונה זה החלטה גם שלי יחד עם הצוות ובידיעת ראש יאח"ה כמובן... זאת עברת הפשע... אני כחוקר מחויב לעשות את המקסימום כדי להשיג ראיות בתיק שיש לי בו חשד. ולדעתי הייתי מועל בתפקידי אם לא הייתי מוסיף את הסעיף הזה... לא כדי להחמיר לבית המשפט חס וחלילה, אלא כדי לבוא ולהגיד: אני מבקש האזנה מכוח אותו פשע חמור, אותו פשע שמאפשר לי לבוא כדי לבקש האזנה. אבל אותו חוק מאפשר לי לפי סעיף 13 לחוק האזנות סתר, לקבל גם ראיות על עברות אחרות שנתפסות באותה האזנות סתר".

ב-13.8.09 וב-15.10.09 טען בא כוחו של סנ"צ קמין כי הוספת העברה "מעשה מגונה" נועדה להבהיר לשופט את נסיבות הבקשה ואם לא כך היה עושה היה נגוע בחוסר תום לב וחוטא לתפקידו. בא הכוח הוסיף כי גם השופט בדימוס ברנר המליץ לקבוע בנוהלי המשטרה "כי בכל מקרה בו מתבקשת האזנות סתר על עבירות של שיבוש חקירה - יצוין בבקשה מפורשות שיבוש איזו עבירה הוא מושא החקירה". בה בעת טען כי ציון עברת המעשה המגונה נועד לאפשר איסוף ראיות, אם יהיו, גם על עברה זו. עוד טען בא הכוח כי בפגישה בהשתתפות פרקליט המדינה וראש אח"מ

⁴³ שתי העברות הן עברות מסוג פשע וניתן לקבל היתר להאזנות סתר לשם חקירתן.

התקבלה החלטה עקרונית על הגשת הבקשה להאזנת הסתר בלא שצוין סעיף העברה, ולא נדונו בה הפרטים המעשיים והטכניים של הוצאתה לפועל, וכי ביצועה היה נתון לשיקול דעתם ולשיפוטם של הבכירים ביאח"ה. לעניין זה הוסיף וטען ששיקול הדעת והסמכות להגשת בקשה להאזנת סתר נתונה כל כולה בידי המשטרה, והחוק אינו מעניק לפרקליט המדינה כל מעמד או סמכות בעניין זה. כמו כן טען כי מאחר שקיימות גרסאות סותרות באשר להנחייתו של פרקליט המדינה, ומשום ש"אין בידי מבקר המדינה לא הכלים ולא הסמכות להכריע בין הפרוטוקולים השונים ובין הגרסאות השונות", אין לקבוע כי סנ"צ קמין פעל בניגוד להנחיית פרקליט המדינה.

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה כי כאשר מתבקש בית המשפט ליתן היתר להאזנת סתר בגין עברה נלווית לעברה אחרת ראוי להביא לידיעת בית המשפט את מהותה של העברה העיקרית, והדבר אף עוגן בנהלים. עם זאת הוסיפה המשטרה כי בפרשת רמון היה מדובר "בסיכום של פרקליט המדינה, שלכאורה לא היה מנדט לחרוג ממנו", כי החשוד בעברת השיבוש לא היה החשוד במעשה המגונה, וכי "מהמסמכים ומהנתונים עולה, כי הכוונה בבקשה הייתה לא רק על מנת להודיע לביהמ"ש את מיהותה של העבירה המקורית, אלא גם לנסות ולאסוף מידע לגבי עבירה זו שלא בהתאם להנחיית פרקליט המדינה... ואין אנו חולקים על קביעה זו... ההנחיות שניתנו למשקלטת היו להתייחס רק לעבירת ההדחה בחקירה... בפועל, מההיבט המהותי פעלו הקצינים בהתאם להנחיית פרקליט המדינה". לטענתה, יש לראות את הביקורת כלפי קציניה בשם לב לעובדות אלה.

מן המתואר לעיל עולה כי אף שהחקורים הבינו שהנחייתו של פרקליט המדינה על דעת ראש אח"ם נגעה לחשש להדחה בחקירה, הם הניחו שאין מניעה לציין בבקשה גם את העברה "מעשה מגונה"; ולטענתם, לא זו בלבד שלא הייתה מניעה לעשות כן, אלא זו הייתה חובתם. הנחיית פרקליט המדינה הובנה באופן שונה בידי משתתפים אחרים בדיון. לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת למנוע אי-הבנות ופרשנות בלתי אחידה של הנחיות חשובות ורגישות יש לכתוב אותן באופן ברור וחד-משמעי.

2. כאמור, ב-22.1.07 מינה היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, את השופט בדימוס שלום ברנר לבדוק את הליכי ההעברה של תוצרי האזנות הסתר בפרשת רמון לסנגוריה. לאחר שקיבל ממנו את המלצותיו הקים היועץ המשפטי לממשלה שני צוותים לבחינת יישומן. בפברואר 2008 גובש לבקשת היועץ המשפטי לממשלה דוח משולב של המלצות שני הצוותים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבעקבות המלצות הדוח המשולב תוקנו נוהלי המשטרה ונקבע, בין היתר, כי אם היא מבקשת האזנת סתר על עברה של שיבוש חקירה, יצוין בבקשה איזו עברה היא מושא השיבוש.

הדיון אצל נשיא בית המשפט המחוזי אורי גורן

ב-21.7.06 (יום שישי) בשעה 20:00 באו תנ"צ גולן, סנ"צ קמין וקצין נוסף לביתו של הנשיא דאז של בית המשפט המחוזי בתל אביב אורי גורן והגישו לו שלוש בקשות להאזנות סתר - לגב' זקן (בשלושה טלפונים), למפקדת ולמתלוננת⁴⁴. הם ביקשו גם היתר לתמלול השיחות שנמצאו רלוונטיות במהלך סריקת עמדת ההאזנה בעניין רשות המסים.

⁴⁴ משרדיה של יאח"ה נמצאים בבית ים ובהגשת בקשות להאזנות סתר היא נוהגת לפנות לבית המשפט המחוזי בתל אביב. השופט בדימוס אורי גורן נתן גם את ההיתר להאזנת הסתר בפרשת רשות המסים.

לבקשות צורף מסמך שכותרתו "נימוקים להאזנת סתר", המתאר את עיקרי האירועים. המסמך עוסק הן בחשד להדחה בחקירה והן בחשד למעשה מגונה, נאמר בו שהמתלוננת עצמה מסרבת להגיש תלונה ושאלמה מחזקת אותה בעמדה זו, ובסיומו ביקשה המשטרה היתר להאזנת סתר לזמן קצר - מ-21.7.06 עד 23.7.06.

בדיון שטחו תנ"צ גולן וסנ"צ קמין לפני השופט גורן את נימוקי הבקשה ודיווחו לו על הישיבה אצל פרקליט המדינה ועל החלטתו, שהתקבלה בידיעת היועץ המשפטי לממשלה, לאשר את הגשת הבקשה לצו. הנשיא גורן פירט בפרוטוקול שערך את השיקולים השונים, ובכלל זה זהות המעורבים, סוג העברות ודחיפות הנושא בשל נסיעתה הצפויה של המתלוננת, ונעתר לבקשה להתיר שימוש בשיחות שאותרו בהאזנת הסתר בעניין רשות המסים ולהתיר האזנת סתר לגב' זקן, למפקדת ולמתלוננת לשם חקירת העברות שפורטו בבקשת המשטרה.

טיפול של המשטרה בתוצרי ההאזנה

ההנחיות למאזינים

כאמור, על פי נוהל המשטרה שהיה בתוקף באותו מועד, לאחר קבלת היתר להאזנת סתר על היחידה המזמינה למלא טופס "הזמנת האזנת סתר" עבור כל אדם שהיא מבקשת להאזין לו ולפרט בו, בין היתר, את פרטי נושא ההאזנה, את מטרתה, את הידיעות לגבי המואזן ופרטים על אודות אורח חייו. לטופס הבקשה יש לצרף את צו ההאזנה המאושר בידי השופט. עוד נקבע בנהלים כי קודם ביצוע הצו על מחלק ההערכה להנחות את המאזינים ולתדרכם גם בעל פה לגבי פרטי משימתם ולוודא שהבינו את ההנחיות ושהם בקיאים בפרטי העובדות. מחלק ההערכה אחראי גם להבהרת הדגשים הנוגעים לתמלול השיחות שייקלטו. כפי שהוזכר לעיל, לפי הנהלים, איש ההערכה צריך ללוות את המאזינים, ואם הגורם המזמין הוא חקירת - נדרש גם ליווי של איש חקירות.

טופס "הזמנת האזנת סתר" לגב' זקן, למפקדת ולמתלוננת שמילא סנ"צ ערן קמין היו ריקים כמעט, וצוינו בהם רק העברות שבגינן ניתן ההיתר - "הדחה בחקירה ומעשה מגונה". ואולם אף שלבקשה להיתר להאזנת סתר הוספה העברה "מעשה מגונה", תודרכו בעל פה ראש מפלג המודיעין והמשקלטת לתמלל שיחות הנוגעות להדחה בחקירה בלבד. לטופס הבקשה לא צורף צו ההאזנה המאושר בידי השופט. גם לא מונה איש הערכה שילווה את ההאזנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות העניין (האזנה קצרת מועד, מעורבות ראש מפלג המודיעין, אשר מחלק ההערכה כפוף לו, בהליך הוצאת הצו ובתדרוך צמוד של המשקלטת, ומעורבות קציני החקירות עצמם בהליך) אין לראות באי-מינוי איש הערכה פגם.

סיווג השיחות ותמלולן

כאמור, לפי נוהלי המשטרה, המבוססים על הלכת זאבי, מסווגות השיחות לשלושה סוגים עיקריים: לא רלוונטי, נוגע ורלוונטי. שיחות המסווגות כרלוונטיות יש לתמלל, ושיחות המסווגות כנוגעות יש לתקצר. אם יש למאזין ספק לגבי הרלוונטיות של שיחות, עליו לזמן את נציג היחידה שהזמינה את השיחה כדי שיאזין לה וינחה אותו כיצד לפעול; אם הדבר אינו אפשרי, יפיק המאזין תמצית בלבד. תמלילי השיחות הרלוונטיות הם חומר חקירה ויש להעבירם לנאשם.

במהלך חקירת פרשת רמון ביצעה המשטרה האזנות סתר למתלוננת, למפקדת ולגב' שולה זקן.

מן ההאזנה למתלוננת הופקו ב-10.8.06 דפי הפקה של 97 התקשרויות. 91 מהן סווגו כבלתי רלוונטיות, אחת סווגה כרלוונטית וחמש סווגו כנוגעות. בשיחה שסווגה כרלוונטית קבעה המתלוננת להיפגש עם האלוף. השיחות שהוגדרו כנוגעות כללו: שתי שיחות של המתלוננת עם אביה, במהלך פגישתה עם האלוף שמני ועם תנ"צ גולן, בהן סיפרה לו על הלחצים המופעלים עליה להתלונן וביקשה ממנו להצטרף אליה להגיש תלונה במשרדי יאח"ה; שיחה עם אמה בה היא פירטה את מהלך החקירה ביאח"ה; ושתי שיחות עם חברים בהן סיפרה שהגיש תלונה. באחת מהן אף ציינה כי לא הייתה לה ברירה.

מן ההאזנה למפקדת הופקו ב-10.8.06 דפי הפקה של 81 התקשרויות. 77 מהן סווגו כבלתי רלוונטיות, שיחה אחת הוגדרה כרלוונטית ושלוש שיחות סווגו כנוגעות.

שום שיחה מן השיחות של המתלוננת או המפקדת שסווגו כרלוונטיות או נוגעות לא תומללה או תוקצרה אלא לאחר פניית סנגוריו של רמון (ראו בהמשך).

בהאזנה לגב' שולה זקן במסגרת פרשת רשות המסים נקלטו בתקופה הרלוונטית לאירוע (23.7.06-21) 138 התקשרויות. שש מהן נגעו להדחה בחקירה: שלוש שמקורן בסריקת העמדה עוד קודם הפנייה לשופט כפי שצוין לעיל ושלוש שנעשו לאחר קבלת ההיתר שנתן כאמור בית המשפט. שש השיחות תומללו. מעמדת האזנה נוספת לגב' שולה זקן הופקו ב-10.8.06 דפי הפקה של 26 התקשרויות שכולן סווגו כבלתי רלוונטיות ולא תומללו. בעמדת האזנה נוספת לגב' זקן לא נקלטו שיחות.

ראש מפלג מודיעין דאז, סנ"צ מלכה ארמן, מסרה לצוות הבדיקה כי "הייתה הנחיה [לתמלל שיחות הנוגעות ל]הדחה בחקירה, ולצורך זה הוצא הצו. ופתאום יש עוד כל מיני דברים וגם פתאום כתוב מעשה מגונה... ואז כששאלתי את [סנ"צ ערן קמין] מה עושים עם החומר הזה, כי זה לא קשור להדחה. אני הייתי בשיבה [אצל פרקליט המדינה] אמרו לי הדחה. לא קיבלתי תשובה... היה חומר שהיא מדברת על מה שקרה לה ואני לא יודעת מה לעשות עם זה..." עוד מסרה סנ"צ ארמן כי נאמר לה "נחשוב אח"כ מה לעשות עם החומר", וכי "בינתיים היא לא מתקצרת ולא מתמללת כי היא פוחדת לעשות עברה... זה הכל תיק תק, זה הכל רץ, פה יש האזנה, פה מגיעה הנחקרת, יושבים עד אמצע לילה ביום ראשון ההאזנה כבר יורדת".

סנ"צ קמין מסר לצוות הבדיקה כי נחשף לחומרי האזנת הסתר סמוך למועד ביצוע ההאזנות ועודכן בדבר תוכנם. עוד מסר: "לטעמי התמלילים האלה לא שייכים למעשה המגונה ולא להדחה בעדות. הם לא שייכים, הם לא רלוונטיים לצו. הצו מדבר נגד שולה זקן". בעדותו במשפט מ-15.11.06 בעניין תמלילי השיחות אמר סנ"צ קמין: "האזנת הסתר הייתה ממוקדת בנושא של הדחה בעדות. נכון שהצו מדבר על הדחה בעדות ומעשה מגונה... ההתמקדות באיסוף הייתה סביב ההדחה בעדות סביב העברה הזו והופק משהו שקשור בנושא זה וזה כמובן הובא לידיעתי והועבר לפרקליטות, תמלילים אחרים שהיום בדיעבד מצויים בפני ביהמ"ש... תמלילים אלו לא הופקו במהלך החקירה מתוך הנחת עבודה שהם לא קשורים לנשוא ההדחה בעדות. אני גם היום לא יודע להגיד ולא בטוח, כי קראתי את התמלילים האלה בדיעבד, שהם היו צריכים להיות מתומללים בצו ביהמ"ש המחוזי כי הם בוודאי לא עוסקים בהדחה ועוסקים בשוליים במעשה המגונה עצמו".

ראש יאח"ה דאז, תנ"צ גולן, מסרה לצוות הבדיקה כי "בהסתכלות המאד מאד רחבה גם שיחות שהן שיחות של אוירה ושל תחושות, זכותו של הסנגור לראות ולעשות עם זה כל מתקפה שהוא רוצה... מבחינה זו אני רואה בזה חומר ראיות... בזמן אמת ההסתכלות שלי שזה חומר שמה שאנחנו קוראים לא רלוונטי... לא מתקצרים אותו ולא מתמללים אותו ולא עושים אותו שום דבר". בעדותו במשפט מ-8.11.06 לעניין תמלילי השיחות מסרה: "אני סבורה שההקלטה היא חומר חקירה רלוונטי שהיה צריך להגיע לתיק החקירה בוודאי לסנגוריה, חד משמעית כן... אני סבורה שנפלה כאן טעות ותקלה שהיא לדעתי משהוא שיכול לקרות בתוך החקירה שמתנהלת כמעט במהירות של בליץ לסיים אותה".

ראש אח"ם דאז, ניצב דנינו, מסר לצוות הבדיקה כי לדעתו "החומרים האלה הם מאוד רלוונטיים והיו צריכים לעבור להגנה".

מהאמור לעיל עולה כי שיחות שסווגו כנוגעות וכלונטיות, ושאפשר שהייתה להן רלוונטיות לחקירה ולהגנת הנאשם, לא תוקצרו ולא תומללו. תוכנן לא נבחן בידי הפרקליטות בעת שבחנה את האפשרות להגיש כתב אישום (ראו בהמשך). בדיעבד אפשר שעובדה זו הביאה לכך שהנאשם לא קיבל לידי חומר חקירה כדין.

היה על הממונים על החקירה - ראש יאח"ה לשעבר, תנ"צ מירי גולן וסנ"צ ערן קמין - לוודא כי השיחות הרלוונטיות והנוגעות מתומללות או מתוקצרות (לפי העניין) כנדרש, וכי תוצרי האזנת הסתר מועברים לפרקליטות כקבוע בנוהלי המשטרה.

באת כוחה של תנ"צ בדימוס מירי גולן מסרה בתשובותיה מאוגוסט 2009 ומינואר 2010 כי מקור התקלה אינו באי-תמלול השיחות הרלוונטיות והנוגעות, אלא בהחלטתה של פרקליטת המחוז על "פתיחת תיק נפרד להדחה בחקירה" וצירוף כל החומרים המתייחסים להאזנת הסתר למתלוננת, למפקדת שלה ולשולח זקן לתיק לא [116/06] נפרד" (ראו בהמשך). עוד נטען שדפי ההפקה הופקו כבר ב-10.8.06, "ולא הייתה מניעה לקבל על פי דרישה את הדפים. דבר שלא נדרש על ידי הפרקליטות בשום שלב עד לפניית הסנגורים לתביעה". זו גם הדעה שהביע סנ"צ קמין בדבריו לצוות הבדיקה ב-15.10.09 ובתשובת בא כוחו מינואר 2010. סנ"צ קמין הוסיף כי בתיק החקירה שהועבר לפרקליטות נרשם מפורשות כי קיים חומר מודיעיני, והוא המתין לישיבה משותפת עם הפרקליטות על מנת לדון בו, כנהוג בעניין תיקים רגישים העוסקים, בין היתר, באישי ציבור. ואולם ישיבה כזו לא התקיימה. עוד מסר כי הופתע שהוגש כתב אישום ללא קיום ישיבת מודיעין. להקדים את המאוחר יצוין כי הפרקליטות קיימה עם נציגי יאח"ה ישיבת חסיונות (ראו בהמשך) שבה הוצג חומר מודיעיני לפרקליטות, אך לדברי סנ"צ קמין אין בכך כדי לייתר את ישיבת המודיעין שציפה לה.

פרקליט המדינה ובאות כוחן של פרקליטת המחוז, עו"ד רות דוד, ושל התובעת בתיק, עו"ד אריאלה סגל-אנטלר, מסרו בתשובותיהם מינואר 2010 למשרד מבקר המדינה כי אין נוהל או נוהג שלפיו לצורך הטיפול בתיקים של אישי ציבור, בתיקים בנושאים רגישים, או בכל תיק אחר, מתקיימת ישיבת מודיעין משותפת ומסכמת נוסף על ישיבת החסיונות.

משרד מבקר המדינה לא נדרש לשאלת חובת קיומה של ישיבת מודיעין שעליה הצביע סנ"צ קמין. עם זאת, בשים לב לכך שלשיטתו של סנ"צ קמין היה צורך בקיום ישיבה כזאת קודם הגשת כתב אישום - היה עליו להסב את תשומת לב הפרקליטות לצורך בקיומה. אשר לטענה כי מקור התקלה הוא בהחלטת הפרקליטות לפתוח תיק חקירה נפרד לעברה של הדחה בחקירה, וכי לא הייתה מניעה להעביר לפרקליטות את דפי ההפקה לו דרשה זאת - משרד מבקר המדינה מטעים, בלי להידרש לשאלת הפרדת חומר החקירה, כי על פי נוהלי המשטרה חובת החוקרים לוודא ששיחות רלוונטיות ונוגעות מתומללות או מתוקצרות כנדרש, וחובתם להעביר חומרים אלה לבחינת הפרקליטות בכל מקרה ולא רק על פי דרישה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי ממצאי בדיקתו העלו שגורמים שעסקו בהפקת תוצרי האזנת הסתר - למשל, ראש מפלג מודיעין ביאח"ה - חשו כי קיימת אי-בהירות מסוימת בנוגע להיקף החומר שיש לתמללו ולתקצרו, אך למרות פניותיהם לא הוסרה אי-הבהירות. עובדה זו תרמה לליקויים הנוגעים לאי-הפקת תוצרי האזנת הסתר.

יוער כי המשקלטת מסרה לצוות הבדיקה כי למיטב זיכרונה היא תמללה ותמצתה גם שיחות הנוגעות לחקירת המתלוננת בפרשה הקשורה במר רמון. לדבריה, בדיעבד התברר לה כי התמלילים "נמחקו מהמערכת" ונעלמו. המשקלטת הוסיפה כי ביקשה מראש מחלק האזנות סתר ומראש מפלג המודיעין ביאח"ה לקיים בירור בעניין. עוד מסרה כי ראש מפלג מודיעין ביאח"ה לא זכרה את בקשתה.

צוות הבדיקה בחן טענה זו בכובד ראש. בדיקתו העלתה כי על פי מבנה מערכת ההקלטה והתמלול, קיימים גורמים ספורים בלבד המחזיקים בגישה למערכת ובסמכות למחוק ממנה תמלילים. הבדיקה העלתה כי איש מהם אינו מכיר את התמלילים ואף לא את טענותיה של המשקלטת בנושא. ראש מחלק האזנות סתר ביאח"ה - שבימים הרלוונטיים לא נכח במקום מפאת מחלה - מסר לצוות הבדיקה כי לא מוכרים לו תמלילים וכי אינו זוכר את בקשתה של המשקלטת לקיים בירור בנוגע לשיחות שלדבריה תומללו אך נמחקו מהמערכת. גם סגניתו - שבימים הרלוונטיים מילאה את מקומו - אינה זוכרת תמלילים או מחיקת תמלילים, ולא מוכרות לה טענות בדבר "היעלמותם" מן המערכת. כאמור לעיל, גם ראש מפלג מודיעין ביאח"ה דאז מסרה לצוות הבדיקה כי מאחר שלא קיבלה הנחיות מפורשות החליטה שלא לתמלל את השיחות האמורות. עדויות אלו, בצירוף הממצא - שאושר בידי המשקלטת עצמה - ולפיו המשקלטת תודרכה לתמלל רק שיחות הנוגעות להדחה בחקירה, ובשים לב להתרשמות צוות הבדיקה כי גם המשקלטת עצמה התקשתה לזכור בבירור את האירועים שאירעו כשנתיים קודם הופעתה לפני הצוות, הובילו את צוות הבדיקה למסקנה שאין תימוכין לדבריה בדבר מחיקה או "היעלמות" של תמלילים.

בעקבות הבדיקות תוקנו נוהלי המשטרה ונקבעו בהם כללים להסדרת יחסי הגומלין בין איש ההערכה למשקלט ולאיש החקירות, כגון: חובת תדריך המשקלט בעל פה בנוגע לסיווג השיחות; העברת רשימת השיחות (דפי ההפקה) לאיש ההערכה פעם ביום על מנת לקבל משוב; קיום ישיבת תיאום בין איש ההערכה או ראש יחידת האזנת הסתר והמשקלט ובין החוקר האחראי בתום החקירה קודם העברת חומר החקירה לתביעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות תפקידו של המשקלט כמפורט לעיל, יש לבחון דרכים שיבטיחו את הנחייתו ואת הפיקוח עליו, בין באמצעות מינוי קצין הערכה או גורם אחר מטעם גורמי המודיעין, שיהא אחראי להכוונת המשקלט ולפיקוח על עבודתו ובין בדרכים אחרות. כן מוצע כי אם לדעת המשטרה אין מקום למנות קצין הערכה, ינמק זאת הקצין האחראי בכתב.

העברת תוצרי האזנת הסתר לסנגוריה

הגורמים האחראים למיון וסיווג של חומר שנצבר בחקירה הם חוקרי המשטרה ואנשי הפרקליטות, כל אחד בתחומו. חלוקת המטלות ומידת מעורבותה של הפרקליטות בשלבי המיון הראשוניים של החומר בידי המשטרה מוסדרים בנוהלי העבודה הפנימיים של שני הגופים. למשטרה אחריות לסיווגו של החומר שנצבר בחקירה ולתיוקו בתיק החקירה קודם להעברתו לפרקליטות; הפרקליטות נושאת באחריות לכך שחומר החקירה הרלוונטי יובא לעיון הנאשם, ושתוצג לעיונו גם רשימת החומרים שנאספו ונרשמו בידי המשטרה. לעניין זה קבע בית המשפט העליון כי האחריות למיון ולסיווג של החומר כאמור מוטלת על הרשות החוקרת בליווי והנחיה שוטפים או בביקורת בדיעבד של גורמי הפרקליטות; עוד קבע בית המשפט כי מורכבותה וקשיותה של חקירה, הגוררת לעתים האזנה ממושכת המצמיחה חומר רב ביותר, אין בהן הצדקה כלשהי להקל ולמתן את ההקפדה הנדרשת על אופן המיון של החומר שנצבר והדבר מחייב היערכות מתאימה של גורמי החקירה.

והתביעה⁴⁵. הדעת נותנת כי מנגנון סיווג החומר, מיונו והעברתו לסנגוריה מצריך שיתוף פעולה בין הפרקליטות והמשטרה.

1. בנוהלי המשטרה שהיו בתוקף בעת האירוע נקבע כי לעיון הפרקליטות יועברו רשימת השיחות המיועדת לה, הכוללת את כל ההתקשרויות שנקלטו (דפי ההפקה המלאים), תמלילי השיחות הרלוונטיות ותקצירי השיחות הנוגעות וכן את רשימת השיחות המיועדות לסנגוריה (הכוללת את רשימת השיחות הרלוונטיות, הנוגעות והחסויות - דפי ההפקה החלקיים). בעניין נוהלי הפרקליטות ראו בהמשך.

לפי פקודת המטה הארצי שכותרתה "תיק חקירה - סידורו", על החוקר האחראי לחקירה לתיק בתיק החקירה את חומרי החקירה. עוד עליו לאתר חומר מודיעיני רלוונטי המצוי ברשות מערך המודיעין ולתיקו בתיק החקירה. כאשר החומר המודיעיני סודי הוא רשאי לא לתיקו בתיק החקירה אך עליו לציין בו - באמצעות מסמך מתעד - כי מצוי חומר מודיעיני.

לפי שיטת העבודה של יאח"ה עקב רגישות החומר המודיעיני אין מעבירים לפרקליטות עם תיק החקירה חומרים מודיעיניים ובכלל זה דפי הפקה מהאזנות סתר. לאחר שהפרקליט קיבל לידי את תיק החקירה הוא בא למשרדי יאח"ה ומעניין בחומר המודיעיני או שחוקרי יאח"ה באים אליו עם חומר זה.

ב-14.8.06 סיכם ראש מחלק האזנות סתר ביאח"ה, רפ"ק צבי משה, את ממצאי האזנות הסתר בפרשת רמון; הסיכום הופנה לסנ"צ קמין, הקצין הממונה על החקירה. בסיכום הוא פירט את עמדות ההאזנה שהיו פעילות במהלך החקירה ואת הימצאותם של תמלילים של שש השיחות הרלוונטיות מעמדת ההאזנה לגב' זקן, ולגבי שאר העמדות הוא ציין כי "אין תמלילים". יצוין כי ב-10.8.06 הופקו דפי ההפקה המלאים לפרקליטות.

למחרת, ב-15.8.06, הועבר תיק החקירה לפרקליטות. עקב רגישות החומר המודיעיני ובהתאם לנוהג ביאח"ה דפי ההפקה המלאים, שהופקו כבר ב-10.8.06, לא תויקו בתיק החקירה אך צוין בו במפורש כי חומר נוסף מצוי בתיק המודיעיני; דפי ההפקה לא הוצגו לפרקליטות בשום שלב של החקירה או המשפט (עד לפניית סנגוריו של מר רמון, ראו להלן).

2. ב-27.7.06, עוד קודם להעברת תיק החקירה לפרקליטות, קיים פרקליט המדינה ישיבה בהשתתפות פרקליטת מחוז תל אביב, עו"ד רות דוד, והתובעת בתיק, עו"ד אריאלה סגל-אנטלר, ובה עודכנו בפרטי התיק, הטיפול בו הועבר לידיו, ונמסר להן כי בתיק ניתן צווי האזנות סתר לבחינת החשדות להדחה בחקירה נגד הגב' שולה זקן.

לפני צאתה ב-6.8.06 לחופשה בחו"ל העבירה עו"ד סגל-אנטלר, התובעת בתיק, לפרקליטת המחוז, עו"ד רות דוד, טיוטת כתב אישום ואת החומר שנאסף עד אז בפרשה. בהיעדרה הכינה את כתב האישום פרקליטת המחוז, עו"ד רות דוד.

(א) בהנחיית פרקליט המדינה בעניין זכות הנאשם לעיין בחומר חקירה לאחר הגשת כתב אישום נגדו נקבע: "זכותו של הנאשם וסניגורו לעיין בחומר, וחובתה של התביעה לאפשר זאת, קמות עם הגשת כתב האישום (ע"פ 1152/91 סיקסיק נ' מ"י פ"ד מו(5), 8, 21-22)". בהנחה הודגש כי "במסגרת ההחלטה אם חומר רלוונטי מסוים הנו חומר חקירה, אל לה לתביעה להפעיל שיקול דעת אם החומר עשוי לסייע להגנה אם לאו. ההנחה היא שמידע רלוונטי עשוי לשמש את הנאשם, וזכותו

של הנאשם שכל חומר החקירה יועמד לעיון הסנגוריה והיא שתשקול את חשיבות החומר להגנת הנאשם (ב"ש 838/84 ליבני ואח' נ' מ"י פ"ד לח(3) 729, 735-734).

(ב) לעתים מוחל חיסיון על חלק מחומר החקירה ובכלל זה האזנות סתר, מאחר שמדובר במידע סודי שחשיפתו עלולה לפגוע בביטחון המדינה, בשיטות עבודה הנקוטות במשטרה, במקורות מידע ובאמצעים ובכך לסכן חיי אדם ולהסב נזק מתמשך ובלתי הפיך לתפקוד המשטרה⁴⁶. לפי סעיף 78 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, אם חל חיסיון על חומר חקירה, אין התביעה מחויבת לגלותו אלא אם כן קבע בית המשפט אחרת. נוהלי המשטרה והפרקליטות מסדירים את הטיפול בחומר חקירה חסוי. לפי נוהל הפרקליטות, כאשר יש להוציא תעודת חיסיון, תתקיים ישיבת חסיונות ובה ישתתפו הפרקליט המוסמך, הפרקליט המטפל, קצין המודיעין הרלוונטי, וכן, "בשל חשיבותו של החומר האחראי והיכרותו הקרובה עם החקירה, הוא יזומן לישיבת החסיונות (או לחלקה) לאחר תיאום בין הפרקליט וקצין המודיעין". קצין המודיעין יציג בישיבה את החומר המודיעיני "במלואו ולפרטיו", ותיעשה אבחנה, בין היתר, "בין חומר מודיעיני שעולה כדי 'חומר חקירה' ובין חומר מודיעיני שאינו רלוונטי לאישום ועל כן אינו מהווה 'חומר חקירה' כלל".

ב-23.8.06 התקיימה ישיבת חסיונות בהשתתפות פרקליטת מחוז תל אביב, עו"ד רות דוד, וקציני חקירות ומודיעין מיאח"ה. ואולם התברר כי איש מנציגי יאח"ה שהשתתפו בישיבה לא היה מעורב בחקירת הפרשה בעניינו של מר רמון, כנדרש בנוהלי הפרקליטות. בישיבת החסיונות הציגו קציני יאח"ה את תיק המודיעין ובו הבקשות לצווי האזנות הסתר, שבהן צוינה גם עברה של מעשה מגונה, ואת המזכר מ-14.8.06 מאת רפ"ק צבי משה שמסכם את ממצאי ההאזנות. ואולם לא הוצגו לפרקליטת המחוז דפי ההפקה, שהופקו כבר ב-10.8.06.

(ג) בהנחיית פרקליט המדינה בעניין חומר חקירה חסוי נקבע כי אם יש קושי להעביר תיק מודיעין לפרקליטות עקב רגישותו, יכלול אישור המשטרה הודעה בדבר קיומו של חומר מודיעיני נוסף, מקום הימצאו ופרטי איש המודיעין שאליו ניתן לפנות. בהנחיה הודגש כי הגשת כתב אישום קודם העיון בכל חומר החקירה, לרבות החומר שנאסף על ידי גורמי מודיעין, עלולה להיות כרוכה בתקלות. על כן על פרקליט להימנע מלחתום על כתב אישום בטרם עיין במלוא חומר החקירה - לרבות חומר חקירה שנאסף על ידי גורמי מודיעין.

למרות הנחיית פרקליט המדינה האמורה חתמה פרקליטת המחוז, ב-23.8.06, יום כינוסה של ישיבת החסיונות, על כתב האישום מבלי שדרשה לראות את דפי ההפקה של עמדות ההאזנה, אף שידעה שבוצעו האזנות סתר. באותה ישיבה החליטה פרקליטת המחוז לפתוח תיק חקירה נגד גב' שולה זקן בחשד להדחה בחקירה (ל.א 116/06), לסגור אותו מחוסר אשמה פלילית ולהפרידו מהתיק המרכזי בעניין רמון. יצוין כי פרקליטת המחוז הורתה להוסיף ליומן המסמכים שבתיק החקירה שהועבר לסנגוריו של מר רמון הפניה לתיק הנוסף שנגע בהדחה בחקירה, וכך אכן נעשה⁴⁷.

עו"ד סגל-אנטלר מסרה לצוות הבדיקה כי טיוטת כתב האישום שהעבירה לפרקליטת המחוז לא הייתה סופית, והיא לא ציפתה שכתב האישום יוגש בהיעדרה. היא קיבלה עליה אחריות למשגים

⁴⁶ סעיפים 44 ו-45 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971.
⁴⁷ בהתאם לסעיף 74(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, נאשם רשאי לבקש מבית המשפט שאליו הוגש כתב האישום להורות לתובע להתיר לו לעיין בחומר שהוא, לטענתו, חומר חקירה ולא הועמד לעיונו.

שנעשו בתיק לרבות אי-בדיקת המידע המלא ואי-העברת תוצרי האזנות הסתר לסנגוריה. פרקליטת המחוז, עו"ד רות דוד, מסרה לצוות הבדיקה כי הואיל וחתמה על כתב האישום, היא עברה בעצמה על חומרי החקירה, והדגישה כי כממונה וכמי שחתמה על כתב האישום היא רואה עצמה אחראית לליקויים ומקבלת עליה אחריות לתקלה שאירעה: "התוצאה אומרת שהיו אז האזנות סתר שאני לא חשפתי אותן בזמן, בהיבט הזה לא נתתי אותן לסנגורים בזמן... אני גרמתי לתקלה הזאת". עוד מסרה כי במהלך אותה תקופה התנהלה ביאח"ה חקירה סמויה וחשובה בעניין רשות המסים, והיא הייתה מודעת היטב לחשש שחשיפת ההאזנות תחשוף את החקירה ותפגע בה. כמו כן מסרה כי כיוון שהקונספציה הייתה כי לא עלה דבר מהאזנות ב"תיק ההדחה" היא בחרה בדרך של הפרדת התיקים, אך ציינה ביומן המסמכים שבתיק החקירה את דבר קיומו של התיק הנוסף.

משרד מבקר המדינה מטעים כי פרקליטת המחוז ידעה כי נעשו האזנות סתר ולכן אמורים להיות בתיק גם דפי הפקה. היה עליה לדרוש לעיין בהם כנדרש בהנחיית פרקליט המדינה, המחייבת עיון בכל חומר החקירה לרבות החומר המודיעיני, ולא להסתפק במזכר האמור שסיכם את ממצאי ההאזנה, ולהימנע מלחתום על כתב האישום בטרם עשתה זאת. לו עשתה כן, היה מתברר כי בדפי ההפקה נרשמו שיחות רלוונטיות ונוגעות נוסף על אלה שפורטו במזכר האמור, והיה אפשר להוציא תעודת חיסיון על האזנות הסתר במלואן או בחלקן כדי שלא לפגוע בחקירה בפרשת רשות המסים. כמו כן היה עליה לוודא שבישיבת החסיונות ישתתפו קצין המודיעין הרלוונטי וכן החוקר האחראי. בה בעת היה כאמור על הממונים על החקירה במשטרה לוודא שכל השיחות הרלוונטיות והנוגעות יתומללו או יתוקצרו (לפי העניין), ושכל חומרי החקירה הרלוונטיים לרבות חומר מודיעיני - דפי ההפקה ותמלילי ותקצירי השיחות - ייבחנו בידי הפרקליטות לפני הגשת כתב האישום, ובמידת הצורך היה עליהם אף לדרוש כי הדבר ייעשה. דברים אלה נכונים ככלל, וקל וחומר בתיק זה, שבו רגישות מיוחדת הנובעת הן מהיותו של החשוד שר, הן מאופי העברה ונסיבותיה והן מכך שחומר החקירה בתיק אינו רב.

עו"ד שוקי למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), מסר לצוות הבדיקה: "אנחנו כפרקליטות התקלה המהותית שלנו הייתה שלא ביקשנו דפי הפקה. לא קיבלנו אותם והיינו צריכים לקבל אותם ולדרוש אותם. מבחינה זו הלכנו באופן עיוור אחרי המשטרה שאמרה, תשמעו, אין יותר מהדבר הזה... ברגע שהיו רואים דפי הפקה לדעתי מיד היו עולים על זה שהיו שיחות נוספות שחייבים לבדוק אותן".

פרקליט המדינה מסר בתשובתו מינואר 2010 למשרד מבקר המדינה שדבריו של עו"ד למברגר מתייחסים להיבטים מערכתיים של עבודת הפרקליטות ולהיעדר מודעות של הפרקליטות לנוהל המשטרתי המחייב העברת דפי הפקה לפרקליטות, וכי דבריו לא כונו להטלת אחריות אישית על הפרקליטות.

לדעת משרד מבקר המדינה גם אם דבריו של עו"ד למברגר מתייחסים להיבטים מערכתיים, הם מלמדים על החובה לבחון את דפי ההפקה. אשר להיעדר המודעות של הפרקליטות לנוהל המשטרתי המחייב להעביר לה את דפי ההפקה - משרד מבקר המדינה מטעים כי חובת הפרקליט לעיין בכל חומר החקירה לרבות חומר מודיעיני, אשר דפי ההפקה ותוצרי האזנות הסתר הם חלק ממנו, מקורה בהנחיית פרקליט המדינה ובפסיקה ולא בנוהל המשטרתי.

פרקליט המדינה מסר בתשובותיו מאוגוסט 2009 ומינואר 2010 למשרד מבקר המדינה כי פרקליטת המחוז פעלה על פי העקרונות הכלליים של הפרקליטות בכל הקשור לקליטת חומרי חקירה

ומודיעין מהמשטרה, וכי לפרקליטות, בשונה מהמשטרה, אין נוהל המחייב כי דפי ההפקה המלאים ותמלילי יועברו לעיונה. פרקליט המדינה טען שעל הפרקליט המטפל בתיק לבדוק אם הועבר אליה כל חומר החקירה בהסתמך על רשימת החומר שנאסף ובהתאם לשיקול דעתו, ובאשר לחומר שאינו מצוי ברשימה - עליו לוודא זאת באמצעות הצהרת הקצין האחראי שאין בנמצא חומר נוסף, וכך אמנם פעלה פרקליטת המחוז. הוא ציין כי בשיבת החסיונות נסמכה הפרקליטה על מצג עובדתי שהציגו לה קציני יאח"ה, הגורמים המוסמכים במשטרה לעניין זה, ולא העלתה על דעתה כי המצג שהוצג לה בשיבת החסיונות בעניין הרלוונטיות של ההאזנות שנקלטו בהאזנות הסתר נוגע גם לכתב האישום של מר רמון ולא רק לתיק החשד בהדחה שלא נתגלתה בו עברה. עוד הוסיף פרקליט המדינה כי הנחיית פרקליט המדינה לשעבר לבקש היתר להאזנת סתר בגין חשד להדחה בחקירה, הייתה בתודעת הפרקליטות עת החליטו שבהיעדר שיחות רלוונטיות בעניין זה אפשר לפצל את תיקי החקירה ולסווג את חומר החקירה כלא רלוונטי.

באות כוחן של פרקליטת המחוז, עו"ד רות דוד, ושל התובעת בתיק, עו"ד אריאלה סגל-אנטלר, מסרו בתשובותיהן מאוגוסט 2009 וינואר 2010 למשרד מבקר המדינה כי הפגמים בעבודת המשטרה בשלב הבקשה להיתר האזנת הסתר ובשלב הטיפול בתוצריה הם שהובילו באופן ישיר לאי-העברת חומרי החקירה לסנגוריה. האחריות לסיווג הנכון של חומר החקירה לפני העברתו לפרקליטות חלה על המשטרה, והפרקליטות חייבת להסתמך על המשטרה הן בעניין עצם קיום השיחות הקשורות בתיק החקירה הן בעניין סיווגן.

באות הכוח אף הדגישו כי הפרקליטות "לא הפרו ולא סטו משום נוהל עבודה שהיה בתוקף בעת התרחשות האירועים, שכן לא היה ועדיין אין, שום נוהל שמחייב פרקליט לעיין בדפי הפקה". דפי ההפקה לא נמסרו לעיון הפרקליטות, לא במועד העברת תיק החקירה לידיהן ולא בשיבת החסיונות; הפרקליטות לא היו צריכות לדרוש את דפי ההפקה, ואם היה בהם מידע רלוונטי לחקירה, היה זה תפקידה של המשטרה לצרפם לתיק החקירה או לפחות לתיק המודיעין. אשר לשיבת החסיונות - נטען כי הוצג בה לפרקליטה תיק מודיעין חסר בלי שיכלה לדעת על כך, וממהזכר האמור לא ניתן היה לדעת על קיומם של תוצרי האזנה נוספים, ומשכך הסיקה שרק התמלילים שהיו בתיק המודיעין רלוונטיים. בעקבות העיון בחומרים ועל סמך הצהרות קציני המשטרה לפנייה החליטה פרקליטת המחוז להפריד את תיק החקירה בעניין ההדחה בחקירה מתיק המעשה המגונה ולרשום בתיק המעשה המגונה הפניה לתיק החקירה האמור. עוד מסרו באות הכוח כי פרקליט המדינה אמר לפרקליטות בפגישה עמן שבה מסר להן שהתיק יועבר לטיפולן, שהנחיה שניתנה למשטרה הייתה לבקש האזנת סתר רק בעניין ההדחה בחקירה, ולכן סברו שיש תוצרי האזנה רלוונטיים רק לגביה.

בתשובת נוספת ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה מסרו פרקליט המדינה ובאות כוחן של הפרקליטות כי החלטת בית המשפט העליון מ-3.2.10⁴⁸ מתייחסת בין השאר למידת הפיקוח שצריכה התביעה לבצע בנוגע לסיווג שיחות שנקלטו בהאזנת סתר, ועל פיה הדרישה שהתביעה תאזין למאות ואילפי שיחות ותבחן אותן אינה מעשית, וגם הדרישה שהתביעה תעבור על רשימת השיחות כדי לבצע בקרה על פעולות המיון שביצעה המשטרה אינה מעשית. לכן קבע בית המשפט שאין לדרוש בדיקה חוזרת של השיחות על מנת לוודא שסיווגן נכון.

באת כוחה של תנ"צ בדימוס גולן ציינה בתשובתיה מאוגוסט 2009 ומינואר 2010 כי גם אם בניגוד לנוהל לא הועבר החומר המודיעיני לפרקליטות ב-15.8.06 עם תיק החקירה, הוא הועבר אליה ב-23.8.06 בשיבת החסיונות, ולא הייתה כל מניעה להעביר גם את דפי ההפקה על פי דרישה, שכן הם הופקו כבר ב-10.8.06. היא ציינה כי "העובדה שחומר הקשור להאזנת הסתר שבוצעה בחשד להדחה בחקירה, לא הוצג בפני הסנגוריה כחלק מחומר הראיות הרלבנטי לכתב האישום בגין המעשה המגונה, מצביעה על תקלה שקרתה, תקלה שתוקנה בהזדמנות הראשונה ולא נגרם נזק

48 בש"פ 198/10 אלהואשלה ואח' נ' מדינת ישראל (טרם פורסם).

בגינה. יש להדגיש כי האחריות להעברת חומר החקירה רובץ על כתפי הפרקליטות ולא על חוקרי הפרשה" (ההדגשה במקור).

בא כוחו של סנ"צ קמין מסר בתשובותיו מאוגוסט 2009 וינואר 2010 כי העברת חומרי החקירה הרלוונטיים מוטלת על כתפי הפרקליטות. על המשטרה מוטלת חובה לסווג את חומר החקירה ולהעבירו לפרקליטות; אם קיים חומר חקירה חסוי אפשר שלא להעבירו, אך יש לציין את הדבר. במקרה זה אכן היה חומר חקירה חסוי שלא הועבר לפרקליטות, אך דבר קיומו צוין מפורשות, כל זאת - בהתאם לנוהלי העבודה שהיו מקובלים באותה תקופה.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש כי הפסיקה והנחיית פרקליט המדינה חייבו את הפרקליטה לעיין בכל חומר החקירה, לרבות בחומר שאספו גורמי מודיעין, לפני הגשת כתב האישום. משמע חובת הפרקליט המטפל בתיק חקירה לעיין בחומר מודיעיני, שדפי הפקה הם חלק ממנו, היא חובה ברורה וקבועה בהנחיית פרקליט המדינה ובפסיקה. אשר לטענה שהפרקליט מוודא באמצעות הצהרת הקצין האחראי שכל חומר החקירה הועבר אליו - גם אם ניתן לקבלה כשמדובר בחומר כללי שאספו גורמי מודיעין הרי שלא ניתן לקבלה כשמדובר בהאזנת סתר, משום שברי שאם נעשתה האזנת סתר, יש גם דפי ההפקה ובהם מפורשות השיחות שנקלטו על פי סיווגיהן השונים. זאת ועוד הצהרת הקצין האחראי נועדה לוודא כי אין חומר נוסף שלא הועבר, אך אין בה כדי לפטור את הפרקליט מלעיין בכל חומרי החקירה לרבות החומר מודיעיני. עוד מדגיש משרד מבקר המדינה כי גם אם האחריות לסיווג חומר החקירה מוטלת על המשטרה - על התביעה מוטלת חובה ללוות הליכים אלה או לבקר אותם בדיעבד, והיא אחראית לכך כי חומר החקירה שסווג כהלכה יוצג לעיון הנאשם. ודוק: על התביעה לעיין בחומר החקירה שמיון וסווג בידי המשטרה ולוודא שיוצג לעיון הנאשם חומר החקירה הרלוונטי להגנתו; התביעה אמנם אינה נדרשת להאזין בעצמה לשיחות שנקלטו ולבחון אם סווגו כראוי, אולם עליה לכל הפחות לעיין בדפי ההפקה המלאים וכן לבחון את התמלילים והתקצירים של השיחות שסווגו כרלוונטיות ונוגעות, כל זאת במהלך הליווי וההנחיה השוטפים או בביקורת שהיא עושה בדיעבד⁴⁹. אשר לחובה להעביר את דפי ההפקה לפרקליטות - זו אמנם מוטלת על המשטרה, אולם אין בכך כדי לייתר את חובת הפרקליט לדרוש לעיין בהם אם לא הועברו לו. ממילא היה על פרקליטת המחוז לבחון בעצמה את דפי ההפקה ולא להסתפק בהצהרת הקצין (המזכר האמור בו נכתב שמההאזנות למתלוננת ולמפקדת אין תמלילים). יוטעם כי לו עשתה כן הייתה למדה שיש שיחות רלוונטיות ונוגעות נוספות על אלה שנמסרו לה. חובתם של הממונים על החקירה הייתה לוודא שכל חומרי החקירה הרלוונטיים לרבות חומר מודיעיני יועברו לעיונה של הפרקליטות לפני הגשת כתב האישום. כאמור, דברים אלה נכונים ככלל, וקל וחומר בתיק זה שבו רגישות מיוחדת הנובעת הן מהיותו

49 זאת, כעולה מהלכת זאבי ומההלכה הפסוקה בבש"פ 7064/08 מדינת ישראל נ' ברקו ואח', תקדין (שניתנה בהרכב של שלושה שופטים, להבדיל מההחלטה בבש"פ 198/10 אלהואשלה ואח' נ' מדינת ישראל [טרם פורסם] - שעליה מתבססים פרקליט המדינה ובאות כוחן של הפרקליטות - שניתנה בידי שופט אחד) ובהן נקבע כאמור כי האחריות למיון ולסיווג של חומר החקירה מוטלת על הרשות החוקרת בליווי והנחיה שוטפים או בביקורת בדיעבד של גורמי הפרקליטות.

של החשוד שר, הן מאופי העברה ונסיבותיה והן מכך שחומר החקירה בתיק אינו רב.

בעניין זה יש לזכור שההחלטה על הגשת כתב אישום נגד שר היא החלטה הרת גורל, שכן לאור הפסיקה, הוא נדרש להתפטר, כפי שאכן עשה ותוצאות ההליך השיפוטי עלולות להשפיע על ההחלטה אם להחזירו לתפקידו. בנסיבות אלו העול המוטל על כתפיהם של האחראים לאכיפת החוק - המשטרה והפרקליטות - הוא כבד במיוחד, ועמד על כך בית המשפט העליון שקבע כי "יש ולהגשת כתב-אישום נגד אזרח פלוני - אם בשל תפקידו ואם מסיבה אחרת - עלולה להיות השלכה משמעותית, לא רק על מצבו ומעמדו האישי של הנאשם, אלא גם על דרך התפתחותם של תהליכים שונים בחיי הציבור. גיבוש ההחלטה אם להעמידו לדין יחייב, מטבע הדברים, השקעה גדולה יותר בהליכי הבדיקה ומידה מוגברת של זהירות והקפדה"⁵⁰.

עוד מטעים משרד מבקר המדינה כי קבלת אחריות על ידי שתי הפרקליטות בתיק בפגישותיהן עם מבקר המדינה היא מעשה ראוי שיש לשבח עליו. עם זאת, משמעותה של קבלת אחריות היא הודאה בטעות וחתירה לתיקון הליקויים, ואולם בתגובותיהן הכתובות הבהירו באות כוחן כי אף שהן מקבלות עליהן אחריות לאירועים, בפועל הן אינן מודות בטעות כלשהי או בליקוי שיש לתקנו, והן מטילות את כל האחריות על המשטרה בלבד.

להשלמת התמונה יצוין כי במסגרת תהליך הפקת הלקחים מפרשה זו הודגש בנוהלי המשטרה שדפי ההפקה המלאים יועברו לפרקליטות בכל מקרה - ולא רק על פי בקשת הפרקליט - בצירוף הצהרה של איש הערכה כי הם משקפים את כל האזנות הסתר שהיו בתיק החקירה ללא יוצא מהכלל; כמו כן נקבעה החובה לתיק בתיק החקירה את רשימת השיחות המיועדת לסנגוריה. במקביל הונחו הפרקליטים המטפלים בתיקים שוב לברר את תוכנו של תיק המודיעין ולבדוק בכל תיק - לאחר שמובא לידיעת הפרקליט המטפל דבר קיומו של תיק מודיעין, את תוכנו של תיק המודיעין.

משרד מבקר המדינה מבקש להעיר כי אמנם יש לברך על התיקון בנהלים, ברם יש לזכור כי חובות אלה, שמקורן כאמור בחקיקה, בפסיקה ובהנחיית פרקליט המדינה, היו בתוקף גם קודם לכן וחלו על מי שעסקו בעניינו של השר לשעבר רמון. זאת ועוד, הליקויים שהתגלו בפרשה זו נבעו בחלקם מתפיסות שגויות ומאי-הקפדה על מילוי החובות ולא מהיעדר נורמות וחובות ברורות בנוגע לחובת המשטרה לתמלל או לתקצר שיחות רלוונטיות או נוגעות ולהעמיד את התמלילים והתקצירים לעיון הפרקליטות בצירוף דפי ההפקה המלאים, ובנוגע לחובת פרקליט המטפל בתיק לעיין במלוא חומר החקירה - לרבות חומר חקירה שנאסף על ידי גורמי מודיעין - לפני חתימתו על כתב האישום ובנוגע לאחריותו להעברת חומר חקירה לעיון הנאשם.

⁵⁰ בג"ץ 5675/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד נט(1) 199; בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה ואח', פ"ד נז(6) 817.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי כאמור לעיל, ביולי 2009 טרם פורסמו הנהלים המתוקנים בפקודות המטה הארצי בעניין, וראוי להביא לפרסומם מוקדם ככל האפשר.

יצוין גם כי בדוח ברנר נכללו המלצות שנועדו למנוע הישנותן של תקלות אלה, ובכלל זה איסור פירוק תיק חקירה בהפרדת חומר ופתיחת תיק אחר. בדוח המשולב נכללה הסתייגות מהמלצה זו, ונכתב כי "אין הצדקה להנחיה גורפת המונעת פיצול תיקים במקרים המתאימים, באישור גורם מוסמך ותוך שמירה קפדנית על נהלי רישום המהלך והבאתו לידיעת ההגנה". עוד צוין בדוח המשולב כי הנהלים שהיו קיימים באותה עת היו אמורים למנוע את התקלה, וכי היא "נעוצה בכשלים מוקדמים שמקורם בפרימת תפר העברת המידע מהמשטרה לפרקליטות".

לדעת משרד מבקר המדינה, אכן לעתים, טעמים מבצעיים ומשפטיים עשויים להצדיק הפרדת תיקי חקירה. ואולם יש להבטיח כי הפרדה שכזו לא תביא לאבדן חומר ראיתי או מודיעיני ולא תשלול מן הסנגוריה מידע ומסמכים שהיא זכאית לעיין בהם על פי דין.

3. כאמור, ב-23.8.06 הוגש כתב האישום כנגד מר רמון וב-11.9.06 החל משפטו; במהלכו התברר להגנה כי היו האזנות סתר והיא דרשה לקבל את תוצריהן.

(א) ב-22.10.06 פנה סנגורו של מר רמון, עו"ד דן שיינמן, לפרקליטה התובעת במשפט, עו"ד אריאלה סגל-אנטלר, ציין כי נודע לו שבמסגרת החקירה שנוהלה נגד מר רמון היו האזנות סתר, וביקש שתבדוק את העניין ותעביר לו בהקדם את חומר החקירה לרבות הבקשות לאישור האזנות הסתר. מר רמון מסר לצוות הבדיקה כי המידע הובא אליו ממקור אנונימי שקיבל אותו ממקור אנונימי אחר הקשור בחקירה, והתרעם על העובדה שדבר ההאזנות הוסתר מן ההגנה.

ב-23.10.06 השיבה הפרקליטה לעו"ד שיינמן: "במסגרת החקירה שנוהלה נגד מרשך בתיק הנדון לא בוצעו האזנות סתר"; למחרת, ב-24.10.06, לאחר ששוחחה עם פרקליטת המחוז והיות שהתעורר חשש שמא עו"ד שיינמן לא נתן את דעתו ליומן המסמכים שבתיק החקירה, חזרה הפרקליטה לעו"ד שיינמן והפנתה אותו ליומן המסמכים בתיק החקירה שבו צוין תיק המודיעין (ל"א 116/06).

באותו יום, 24.10.06, חזר עו"ד שיינמן ופנה לפרקליטה וביקש לדעת שוב אם היו בעניין מרשו האזנות סתר. הפרקליטה השיבה לו באותו יום בפעם השלישית בשלילה.

ב-25.10.06 חזר עו"ד שיינמן על שאלתו. למחרת, ב-26.10.06, השיבה לו הפרקליטה: "אין לי מה להוסיף על התגובות הקודמות לפנייתך; אין חומר חקירה רלוונטי שלא נמסר לכם לעיון".

(ב) בהמשך לפנייתו של עו"ד שיינמן ובעקבות בקשתה של פרקליטת המחוז, פנתה הפרקליטה ב-25.10.06 ליאח"ה וביקשה את דפי ההפקה וקיבלה אותם למחרת, ב-26.10.06; לאחר עיון בהם ביקשה לקבל גם את קלטות השיחות שסווגו כרלוונטיות וכנוגעות. לאחר קבלתן ובחינתן הוזמן עו"ד שיינמן ב-30.10.06 לפרקליטת המחוז.

כאמור לעיל, המשטרה לא מסרה לפרקליטות את דפי ההפקה שהופקו כבר ב-10.8.06. בעקבות פניית הפרקליטה ליאח"ה לקבלת דפי ההפקה, הפיקה אותם יאח"ה פעם נוספת ב-25.10.06. הן פרקליטת המחוז והן התובעת הדגישו לפני משרד מבקר המדינה כי לא ידעו שהדפים הופקו באוגוסט, וסברו שהם הופקו לראשונה לבקשתן ב-25.10.06. יודגש כי הדפים שהופקו בשני המועדים זהים.

בפגישה שהתקיימה ב-31.10.06 בפרקליטות המחוז מסרו נציגיה לעו"ד שיינמן שיש חומרים רלוונטיים להגנה, ונמסרו לו תוצרי ההאזנה בכפוף לתעודת חיסיון שהוצאה בנוגע לתוצרים הקשורים בחקירת רשות המסים.

בית המשפט שדן בפרשה קבע מפורשות כי "החומר שלא נמסר להגנה הוא לפי תוכנו, לפחות בחלקו, חומר שיש לו פוטנציאל לסייע לנאשם הן לעניין תקיפת מהימנותם של עדי תביעה והן לעניין מהות הראיות עצמן"⁵¹. זו הייתה כאמור גם עמדתו של ניצב דנינו, שהודיע לבית המשפט כי "החומר שלא הועבר להגנה הוא חומר חקירה רלוונטי שהיה צורך לתמללו ולהעבירו לעיון ההגנה".

⁵¹ תפ 5461/06 שלום (ת"א) מ"י נ' חיים רמון, תקדין.

מן המתואר לעיל עולה כי רק פניותיו החוזרות ונשנות של עו"ד שיינמן הביאו את הפרקליטות לבחון את תוצרי האזנות הסתר, לבדוק אם יש בהם חומר חקירה רלוונטי שיש להעבירו לידיעת הסנגוריה.

מר רמון היה איש ציבור, עניינו זכה להד תקשורת, ולפיכך - יש להניח - הובא לידיעתו המידע בנוגע להאזנות הסתר שלא באמצעות הפרקליטות; יתרה מכך, חזקה על היועץ המשפטי לממשלה ועל הפרקליטות כי הבינו את חשיבות הכרעתם וביקשו לנהוג בזהירות הנדרשת בשל כך. ואולם אם יהיו ליקויים כאלה בעניינו של אזרח מן השורה, ספק אם יובאו לידיעתו, והגנתו במשפט עלולה להיפגע.

היועץ המשפטי לממשלה הודיע למשרד מבקר המדינה כי בפרשת רמון אירעה תקלה נקודתית, וכי עם זיהויה הוא בדק את הדברים בדיקה ראשונית, ועוד לפני הכרעת הדין מינה את השופט בדימוס שלום ברנר לחקירת האירועים. עם קבלת דוח ברנר הוא מינה, כפי שכבר צוין לעיל, שני צוותי עבודה מקצועיים בכירים לשם בדיקת ההמלצות ויישומן. במסגרת הליכים אלה זוהו הסיבות לתקלה ונקטו פעולות למניעת הישנותן, והדברים עוגנו בנהלים ובפקודות של המשטרה.

פרקליט המדינה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי תשובות הפרקליטות לפניותיו של סנגורו של מר רמון התבססו על שהיה ידוע לפרקליטות באותה עת. בדיעבד אפשר לומר שאולי היה מקום לציין בתשובה את דבר קיומן של האזנות הסתר, אף שהיו בעניין אחר, ולא להסתפק באמירה, הנכונה כשלעצמה, שבמסגרת החקירה נגד רמון עצמו לא הופעלו האזנות. עם זאת, כבר למחרת הפנתה אותו הפרקליטה ביזמתה לרישום ביומן החקירות המפנה לתיק שהופרד מתיקו של רמון ובו היו מצויים צווי האזנות הסתר.

באות כוחן של הפרקליטות מסרו בתשובותיהן מאוגוסט 2009 ומינואר 2010 כי אין לזקוף לחובת הפרקליטות את אי-ההודעה על חומר רלוונטי נוסף, שהרי בתקופה זו הן לא ידעו בוודאות שיש חומר כזה; מרגע קבלת דפי ההפקה מהמשטרה ב-26.10.06 עברו רק ארבעה ימים (כולל סוף שבוע) שבהם בדקו במהירות את החומר.

משרד מבקר המדינה שב ומטעים כי נוכח חובתה של הפרקליטות להעביר לסנגוריה את כל חומר החקירה הרלוונטי וכן את רשימת כל החומר שנאסף או שנרשם בידי הרשות החוקרת, היה על פרקליטת המחוז - אשר ידעה שאם נעשתה האזנת סתר יש דפי הפקה - לדרוש לראותם בטרם תחתום על כתב האישום, ולמצער היה עליהן לעשות זאת מיד לאחר פניית סנגורו של מר רמון.

4. להשלמת התמונה יצוין כי הן מר רמון הן הפרקליטות טענו לפני משרד מבקר המדינה כי לו נבחנו תוצרי האזנות הסתר לפני הגשת כתב האישום, היה בכך כדי לחזק את עמדותיהם. מר רמון טען כי לו כך נעשה אפשר שכלל לא היה מוגש כתב אישום, ואם היה מוגש - ספק אם חסינותו הייתה מוסרת, וממילא גם הייתה הגנתו מנוהלת באורח שונה. מנגד ציינו מרבית גורמי הפרקליטות והמשטרה שהופיעו לפני צוות הבדיקה כי לדעתם תוכן השיחות שנקלטו בהאזנות הסתר הוא אכן חומר חקירה, ברם אין בו כדי לסייע להגנתו של הנאשם אלא רק לחזק את שיקולי התביעה ואת טענותיה.

משרד מבקר המדינה נמנע מלעסוק בסוגיה זו, שממילא הוכרעה בידי בית המשפט - אשר קבע כי "בתמלילים אין התייחסות לעברה עצמה, אלא לנושא החקירה ולדברים שהושמעו במהלכה", כי "הפגיעה בנאשם לא הייתה משמעותית", וכי "באף אחד מהתמלילים לא נמצאה סתירה בין דברים שאמרה המתלוננת בעדותה לבין מה שנשמע בתמלילים. תוכן התמלילים נוגע לדברים שנמצאים בשוליים של החקירה ולא במהות העבירה עצמה". בה בעת מעיר משרד מבקר המדינה כי היה על התביעה להעביר להגנה את כל חומר החקירה כדון, גם אם לדעתה מדובר בחומר שאין בו כדי לסייע להגנה. זכותה של ההגנה לשקול אם מידע פלוני מייטיב עם הנאשם אם לאו ואם יש בו כדי לסייע להגנתו, וזוהי גם הנחיית פרקליט המדינה בנושא. מכל מקום, ראוי היה שהמידע המלא, לרבות תוצרי האזנות הסתר, יובא לפני היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה, פרקליט המחוז והתובעת, וייבחן ויישקל בטרם יוגש כתב האישום. כמו כן שב משרד מבקר המדינה ומוצא לנכון לציין ולהדגיש כי נושא השר לשעבר מר חיים רמון הוא אחד מני נושאים רבים שדוח זה עוסק בהם.



ממצאי משרד מבקר המדינה מצביעים על ליקויים משמעותיים בטיפולן של המשטרה והפרקליטות בתוצרי האזנות הסתר בעניינו של השר כתוארו אז, מר חיים רמון. ליקויים אלו נבעו בעיקרם מכשל אישי של בעלי התפקידים שעשו במלאכה ומאי-קיום הכללים על ידי אותם בעלי תפקידים, ולא מכשל מערכתי או ארגוני. לא נמצא כי נעשתה פעולה בזדון, אך ברי כי מדובר ברשלנות ממשית של העוסקים במלאכה: תנ"צ מירי גולן, שהשתחררה בינתיים מן השירות במשטרה לאחר שנות עשייה מוצלחות בתפקידים בכירים; סנ"צ ערן קמין; פרקליטת המחוז - עו"ד רות דוד; והתובעת - עו"ד סגל אנטלר: האזנות הסתר בוצעו לצורך חקירת החשד להדחה בחקירה, שמר רמון לא נחשד בה, אך השיחות שנקלטו כללו מידע הנוגע למשפטו; אלא שהמידע לא הועבר לו עקב ליקויים בפעילותם של הגורמים השונים. הדבר נבע מאי-הקפדה על מילוי הכללים שנקבעו לטיפול בתוצרי האזנות הסתר ועל בדיקת כל המידע הרלוונטי לחקירתו של מר רמון, וייתכן שגם עקב החשש לחשיפתה של פרשת רשות המסים.

תנ"צ בדימוס גולן וסנ"צ קמין פעלו שלא כנדרש, כל אחד בחלקו, בכך שלא וידאו ששיחות רלוונטיות ונוגעות יתומללו או יתוקצרו ושדפי ההפקה יועברו לעיון הפרקליטות. עמדת משרד מבקר המדינה היא שהיה עליהם - ככלל על פי נוהלי המשטרה, ובייחוד בעניין תיק כה רגיש - לוודא כי כל חומרי החקירה הרלוונטיים יוצגו לפרקליטות, על מנת שיבחנו אותם לפני הגשת כתב האישום.

עו"ד רות דוד פעלה שלא כראוי כשחתמה על כתב האישום בלא שעיינה במלוא החומר המודיעיני - דפי ההפקה - כנדרש בהנחיית פרקליט המדינה, אף שידעה שנעשו האזנות סתר, ובכך שקיבלה החלטה על הגשת כתב אישום בלי ששקלה את כל העובדות הנוגעות בדבר. עמדת משרד מבקר המדינה היא שהיה עליה, ככלל על פי הנחיית פרקליט המדינה ובייחוד בנסיבות העניין, לבחון את המידע המלא לרבות דפי ההפקה בטרם חתמה על כתב האישום. בחינה שכזו הייתה עשויה להצביע על קיומן של שיחות רלוונטיות שלא תומללו ושל שיחות נוגעות שלא תוקצרו ואפשר שהייתה מונעת את התקלות שאירעו.

עו"ד אריאלה סגל-אנטלר, אשר שהתה בחו"ל בעת הגשת כתב האישום וכתוצאה מכך לא הכינה בעצמה את כתב האישום ולא בחנה את כל החומר הרלוונטי, פעלה שלא כראוי בכך שלפני תחילת המשפט לא בדקה אם כל חומר החקירה הרלוונטי הועבר לנאשם ובכלל זה לא ביקשה לראות את דפי ההפקה אף שידעה שהחקירה כללה האזנות סתר. לדעת משרד מבקר המדינה, כתובעת בתיק היה עליה לבדוק באופן עצמאי לפני פתיחת המשפט את כל החומר, ולכל הפחות את החומר המודיעיני שאליה הופנה סנגורו של הנאשם. כאמור דברים אלה נכונים ככלל, וקל וחומר בתיק זה שבו רגישות מיוחדת.

אל נשכח כאמור כי השר רמון הורשע במשפטו בבית משפט השלום ולא ערער על הרשעתו. עם זאת, יש לזכור שהחלטת על הגשת כתב אישום נגד מר רמון, שהיה שר המשפטים באותה עת היא החלטת הרת גורל שכן לאור הפסיקה, הוא נדרש להתפטר, כפי שאכן עשה עוד קודם הגשת כתב האישום, ותוצאות ההליך השיפוטי עלולות להשפיע על ההחלטה אם להתזירו לתפקידו. בנסיבות אלו העול המוטל על כתפיים של האחראים לאכיפת החוק - המשטרה והפרקליטות - הוא כבד במיוחד, וכאמור עמד על כך בית המשפט העליון שקבע כי "הגשת כתב-אישום, שבדיעבד מתברר כי לא היה מוצדק להגישו, פוגעת לא רק בפרט שהואשם לטעו, אלא גם בצדק כערך מושגי-חברתי. ברם, יש ולהגשת כתב אישום נגד אזרח פלוני - אם בשל תפקידו ואם מסיבה אחרת - עלולה להיות השלכה משמעותית, לא רק על מצבו ומעמדו האישי של הנאשם, אלא גם על דרך התפתחותם של תהליכים שונים בחיי הציבור. גיבוש ההחלטה אם להעמידו לדין יחייב, מטבע הדברים, השקעה גדולה יותר בהליכי הבדיקה ומידה מוגברת של זהירות והקפדה"⁵². נדגיש כי במקרה זה לא זו בלבד שלא נהגו מידה מוגברת של זהירות והקפדה אלא אף לא פעלו על פי הכללים המחייבים, וכתוצאה מכך מכלול המידע לא הובא לפני הנאשם וסנגוריו במועד שראוי היה לעשות כן. יתרה מכך, הפרקליטות לא נתנו דעתן לכך ולא בדקו את הנושא גם לאחר פניות פרקליטיו של מר רמון. הדבר חמור בעינינו בעיקר מתוך הראייה של חובת השמירה על זכויותיו הטבעיות של נאשם העומד לדין, ויהיה זה שר או אזרח מן השורה. חובה היא לשמור על זכויות נאשם העומד לדין ולהביא לפניו כל חומר שנצבר נגדו כדי שלא לפגום בהגנתו וכדי לאפשר לו להגיב על משקלו של חומר זה. עם זאת יש לחזור ולהפנות לפסק הדין בבית משפט השלום שקבע כי "הפגיעה בנאשם לא הייתה משמעותית", וכי "רוב הפגמים שנבעו מאי חקירתה של המתלוננת בתחילת המשפט נרפאו לאחר שובה אל דוכן העדים וחקירתה הממצה על ידי הסנגור המלומד".

תפקודם של הפרקליטות והמשטרה בעניינו של מר רמון מחייבת לבחון אם יש מקום להסיק מסקנות אישיות כלפי המעורבים. לפיכך פנה מבקר המדינה

⁵² בג"ץ 5675/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד נט(1) 199; בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה ואח', פ"ד נז(6) 817.

לגורמים הנוגעים בדבר כדי לדעת מה עמדתם באשר לאחריות המערכתית והאישית. להלן סיכום העמדות:

1. פרקליט המדינה מסר בתשובתו מאוגוסט 2009 למשרד מבקר המדינה כי העובדה שחומר חקירה רלוונטי לא הועבר לידי הפרקליטות סמוך להגשת כתב האישום וכפועל יוצא מכך גם לא נמסר לעיון הנאשם היא תקלה של ממש, והפרקליטות היא הנושאת באחריות הכוללת לכך כלפי הנאשם וכלפי בית המשפט. עם זאת, גם אחריות כוללת אינה יכולה לחסן מפני תקלה שמקורה בעיקרה במשטרה, שעל תוצרי עבודתה נסמכת הפרקליטות במידה רבה. פרקליט המדינה אמנם מסר כי פרקליטת המחוז לא דרשה מהשוטרים לקיים את הנוהל המשטרתי ולהעביר לה את דפי ההפקה, ואולם כשמדובר באחריות אישית של עובד, הפרת נוהל פנימי של עובד בארגון שהנוהל שלו אינה דומה לאי-פיקוח על קיום הנוהל הזה בידי עובד של ארגון אחר. פרקליט המדינה הדגיש

שאמנם פרקליטת המחוז לא פעלה בהתאם לנוהל המשטרתי בנדון אך פעלה באורח דווקני, על פי שגרת העבודה שנקבעה בהנחיית פרקליט המדינה, כשהחליטה על סיווג חומר החקירה: קיימה ישיבת חסיונות משותפת עם קציני יאח"ה ובחנה את החומרים שהציגו לה, לרבות מזכר מפורש שקבע שלא היו שיחות רלוונטיות בתיק החקירה נגד מר רמון. לדבריו, הואיל ובאותה עת לא הייתה בפרקליטות מודעות מערכתית לנוהל המשטרתי המסדיר את העברת דפי ההפקה אליה, אין להטיל אחריות אישית על הפרקליטות - הטלת אחריות כזאת היא "שרירותית" ו"יש בה אי-צדק בולט". הוא הודיע למשרד מבקר המדינה כי עותק מסיכום הפקת לקחים מקצועית שבה לובנו כל התקלות המקצועיות שאירעו, שמוען לשר המשפטים, הוכנס לתיקיהן האישיים של פרקליטת המחוז והפרקליטה המטפלת.

בתשובתו מינואר 2010 ביקש פרקליט המדינה שלא להטיל על הפרקליטות אחריות מכל סוג שהוא לתקלה שקרתה בכל הקשור להעברת חומרי חקירה לנאשם מהסיבות האלה: הפרקליטה פעלה על פי העקרונות הכללים כמפורט בהנחיית פרקליט המדינה כשהחליטה על סיווג חומר החקירה; אין בנוהלי הפרקליטות הנחיה לקבל מהמשטרה את דפי ההפקה הכוללים בין היתר, "שיחות שאינן רלוונטיות לחקירה ושאינן מהוות חומר חקירה"; חוקרי המשטרה הציגו לפרקליטות בשיבת החסיונות מצג חד-משמעי, בכתב ובעל פה, ולפיו אין חומר חקירה נוסף על זה שהוצג בישיבה, הפרקליטות אמורות להסתמך בעניין זה על הצהרות החוקרים. כך טענו גם באות כוחן של הפרקליטות בתשובתן מינואר 2010.

לעניין מעורבותה של עו"ד אריאלה סגל-אנטלר מסר כי היא "הגיעה לארץ לאחר הגשת כתב האישום ולאחר שפרקליטת המחוז הכריעה בכל הנוגע לתוצרי האזנת הסתר", ואין כל בסיס לדרוש מפרקליטה שלא לסמוך באופן מלא על עמדתה המקצועית של פרקליטת המחוז הממונה עליה.

2. פרקליטת מחוז תל אביב, עו"ד רות דוד, והתובעת בתיק, עו"ד אריאלה סגל-אנטלר, מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי "לא הייתה להן אחריות אישית (להבדיל מחלק באחריות המערכתית) בתקלה, שאירעה עקב רצף טעויות של הגורמים שעסקו בחקירה". באות כוחן מסרו שבהיעדר כל טענה לשיקול זר אין היבט משמעותי לנושא. לחלופין נטען כי גם אם ייקבע בחכמה שלאחר מעשה כי היה עליהן לדרוש את דפי ההפקה, הרי שמדובר בטעות בשיקול דעת מקצועי, ואין "בטעות בשיקול דעת מקצועי במהלך העבודה השוטפת (honest mistake) כל היבט משמעותי, והיא אינה מצדיקה הטלת דופי אישי או הטלת אחריות אישית". לטענתן, "בהעדר הפרה של סטנדרט הפעולה הנדרש על ידי המערכת, אין כל בסיס לקביעת ממצא בדבר כשל אישי או של התרשלות". עוד טענו כי במקום שבו אין טענה על פעולה בחוסר תום לב או משיקולים זרים, על ניצול לרעה של התפקיד וכיו"ב (ואין טענה שכזו בעניינן), הרי שאין מקום לבחינת האפשרות של העמדה לדין משמעותי, גם אם ייקבע בראייה לאחור כי מוטב היה לפעול אחרת מבחינה מקצועית. הן הוסיפו כי משנקבע שתנ"צ גולן וסנ"צ קמין פעלו שלא כראוי בכך שלא העבירו לפרקליטות את מלוא חומר החקירה, ומאחר שלא הייתה להן שום סיבה להעלות בדעתן שלא קיבלו את מלוא חומר החקירה, לא ניתן לקבוע שהתנהלותן אף היא חמורה ולא ראויה. היות שהפרקליטות נקראו לבירור מקצועי אצל פרקליט המדינה, יש לראות בכך מיצוי של הטיפול בעניינן, שהוא מקצועי ולא משמעותי.

עמדת משרד מבקר המדינה היא שחובתו של הפרקליט המטפל בתיק חקירה לעיין בחומר מודיעיני, שדפי הפקה הם חלק ממנו, היא חובה ברורה הקבועה בהנחיית פרקליט המדינה ובפסיקה. יתר על כן, גם אם האחריות לסיווג חומר החקירה מוטלת על המשטרה - על הפרקליטות מוטלת חובה ללוות הליכים אלה או לבקר אותם בדיעבד. אשר לחובה להעביר את דפי ההפקה לפרקליטות - זו אמנם מוטלת על המשטרה, אולם אין בכך כדי לייתר את חובת הפרקליט לדרוש לעיין בהם כאשר אינם מועברים. אשר לאחריותה של עו"ד אריאלה סגל-אנטלר, לדעת משרד מבקר המדינה נוכח העובדה שהיא לא הכינה בעצמה את כתב האישום ולא בחנה את כל החומר הרלוונטי, היה עליה כתובעת בתיק לבדוק באופן עצמאי לפני פתיחת המשפט את כל החומר, ולכל הפחות את החומר המודיעיני שאליו הפנתה פרקליטת המחוז את סגורו של הנאשם. כאמור דברים אלה נכונים ככלל, וקל וחומר בתיק זה שבו רגישות מיוחדת.

3. המשטרה מסרה בתשובתה כי אין לנקוט הליכים משמעתיים נגד הקצינים המעורבים בעניין, מאחר שנוכח העובדה שראש יאח"ה דאז, תנ"צ בדימוס גולן, פרשה מהמשטרה ניתן לנקוט הליך משמעתי רק כלפי סנ"צ קמין, דבר שאינו ראוי; אפשרות זו נשקלה בעקבות דוח ברנר, אך המפכ"ל החליט שלא לעשות כן. עוד מסרה המשטרה כי הואיל ודוח מבקר המדינה אינו יכול לשמש ראיה בהליך פלילי או משמעתי יהיה צורך בבירור נוסף, שלישי במספר, אשר יחייב קבלת עדויות, איסוף מסמכים והכנת חוות דעת. לדעתה, הליך כזה יהיה "מיותר" ו"מוגזם" בהתחשב במכלול הדיונים המקצועיים שכבר התקיימו בפרשה זו. המשטרה ציינה כי לפרסום דוח ביקורת שבו ביקורת אישית כלפי קצינים יש השפעה ומשקל רב יותר מאלה שלכל הליך משמעתי שהוא, אשר מטרתו העיקרית הפקת לקחים מערכתית, והדבר הזה כבר נעשה. לדעתה, יש להביא בחשבון את איכות השירות ואת התרומה המיוחדת של הקצינים המעורבים בעניין למערכת אכיפת החוק לאורך שנים.

4. באת כוחה של ראש יאח"ה לשעבר, תנ"צ בדימוס מירי גולן, מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי העוסקים במלאכה הקשה של אכיפת החוק יכולים לטעות ואף קורות תקלות. הפקת לקחים היא חלק מהעשייה ויש לברך עליה. אך בנסיבות פרשה זו ענישה בצורה של "הערה" אינה מוצדקת ותגרום עוול לנוגעים בדבר הן מהבחינה האישית הן מהבחינה הציבורית.

5. בא כוחו של סנ"צ קמין מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בהתחשב בכך שמדובר בחקירה רגישה אשר מעורבים בה גורמים "חזקים ואיתנים", ובשים לב לכך שהיה צורך לקיים האזנה ללא דיחוי והיא הופעלה בחיפזון - אפילו אם נפל פגם בפעולותיו של סנ"צ קמין, הרי שהוא פגם "אזוטרי", ואין כל קשר סיבתי אמתי בינו ובין המחדל הגדול - מחדלה של הפרקליטות בהעברת חומרי החקירה לסגוריו של השר.

להלן עמדת מבקר המדינה בשאלת האחריות המערכתית והאישית:

חוות דעת זו של מבקר המדינה אינה עוסקת בהרשעתו של מר רמון, שכן מדובר, כאמור, בפסק דין חלוט, וודאי שאין בה כדי להוות דיון נוסף על ההכרעה השיפוטית בעניינו לרבות בסוגיות הקשורות בהאזנות סתר שבית המשפט דן בהן. חוות הדעת בוחנת את תפקודן של רשויות החקירה והתביעה בעניין זה ביסודיות, כדי לאתר את הליקויים ולהפיק לקחים בנושא האזנות הסתר ככלל.

כפי שפורט, חלק מן הליקויים תוקנו בעקבות דוח השופט ברנר והוועדות שהוקמו בעקבותיו. הצעות לתיקונים מערכתיים נוספים מובאות בחוות דעת זו על ידי משרד מבקר המדינה, ובכלל זה, נראה כי יש מקום שהמשטרה והפרקליטות ימשיכו ויקיימו פעילות הסברתית-הדרכתית, תדירה, שתביא להפנמה וליישום מלא של הכללים והנהלים בנושא העברת חומר החקירה לנאשמים בכלל ותוצרי האזנות סתר בפרט. חשוב כי המסקנות שיוסקו ממקרה פרטי זה יילמדו ויהיו אבן בוחן למקרים אחרים, וזאת בלי שייפגעו יכולותיה של מערכת אכיפת החוק להיאבק בעברות חמורות ובפשיעה המאורגנת.

משרד מבקר המדינה בחן בתשומת לב רבה את תשובות פרקליט המדינה, המשטרה, פרקליטת המחוז, עו"ד רות דוד, התובעת בתיק, עו"ד אריאלה סגל-אנטלר, החוקרים - ראש יאח"ה דאז, תנ"צ בדימוס מירי גולן וסנ"צ ערן קמין ובאי-כוחם.

לית מאן דפליג שהיו בפעולות המעורבים בפרשה ליקויים משמעותיים ולכן קרתה התקלה החמורה. כל המעורבים פעלו בניגוד לכללים המחייבים: הממונים על החקירה לא וידאו כי תוצרי האזנות הסתר יתומללו או יתוקצרו ויועברו לעיון הפרקליטות, והפרקליטות לא עיינו בכל חומר החקירה לרבות החומר המודיעיני לפני הגשת כתב האישום ולפני תחילת המשפט. תקלות אלה מצביעות על כשלים אישיים של ארבעת המעורבים העולים כדי רשלנות ממשית אף כי הדברים נעשו בלא זדון, ויש לשקול אם יש להסיק מסקנות אישיות כלפיהם. על היועץ המשפטי לממשלה לבחון את עמדתו פעניין בשים לב למכלול הגורמים הרלוונטיים ולסעיפי החוק הנוגעים בדבר, לרבות הטענות שהועלו בפניו בדבר היבטים הקשורים בתקופת ההתיישנות הקבועה בדיני המשמעת. יובהר כי פרישת עובד או חלוף תקופת ההתיישנות אינם מוחקים את עברת המשמעת; זו נשארת על כנה, ורק קם מחסום דיוני המונע העמדה לדין. יתרה מכך, יצוין כי חלוף הזמן צריך כמובן להישקל, אך אין הוא מהווה מכשול בפני נקיטת צעדים מינהליים (כגון עיכוב בקידום, הערה אישית, שקילת האחריות האישית לקראת מינוי עתידי בשירות הציבורי וכדומה). בעת הבחינה יש להביא בחשבון שיקולים חשובים נוספים, ובהם תרומתם ארוכת השנים של המעורבים בעניין למאבק בפשיעה ולאכיפת החוק. מכול מקום יש להתייחס למעשיו של כל אחד מהם בנפרד. דוח מפורט זה יועבר לכן, על פי האמור לעיל, ליועץ המשפטי לממשלה.

בהקשר זה יש גם להביא בחשבון את זיקתו הקרובה לנושא של היועץ המשפטי לממשלה, בהיותו ממלא תפקיד של פיקוח על פעולות המשטרה לפי סעיף 6(ו) לחוק האזנת סתר ובהיותו עומד בראש התביעה הכללית, שבמסגרתה מועסקות הפרקליטות המעורבות.

מסקנות והמלצות

להלן עיקרי המסקנות וההמלצות של מבקר המדינה בעקבות הבדיקה בעניין האזנות סתר:

1. האזנת סתר פוגעת פגיעה קשה בפרטיות המואזנים ומקנה למאזין מידע רב על המואזן ועל הקרובים לו. מידע זה ראוי שינהגו בו בזהירות ובאורח מידתי. נושא האזנות הסתר הוסדר באופן הדרגתי ורק לאחרונה הוסדר באורח מקיף ההולם את חשיבותו ואת רגישותו. החוק, פסיקת בית המשפט העליון, דוחות מבקר המדינה וצוותי הבדיקה השונים שהקימו היועץ המשפטי לממשלה והמשטרה הובילו להתקנתם של כ-40 כללים ונוהלי משטרה המסדירים את נושא האזנות הסתר לפרטי פרטים. אמת, עדיין יש מקום לשיפורים ולתיקונים ולהסדרת עניינים שונים שנותרו עמומים, ברם לא נמצא כשל מערכתי בנושא, והתקלות שאירעו בשנים האחרונות - למשל, בפרשת רמון - מקורן באי-יישום הכללים והנהלים כלשונם או כרוחם.

ראוי אפוא כי המשטרה והפרקליטות ימשיכו וינקטו צעדים שעיקרם שינון, הדרכה והטמעת הערכים, העקרונות, האיזונים והכללים הנוגעים להאזנת סתר בקרב העוסקים במלאכה, בכל הדרגים. חשוב לא פחות שהמשטרה תפרסם את הפקודות המעודכנות ובמידת הצורך תדאג לתיקון נהליה הנוגעים לעניין.

2. האזנת סתר מתבצעת לעתים לבקשת רשויות חוקרות אחרות. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנת 2008 ביצעו רשויות חוקרות אחרות 15 האזנות, 11 מהן בוצעו בידי המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים (להלן - מח"ש). רשויות אלו, למעט מח"ש, הפועלת מכוח פרק 22 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, ומבצעת את ההאזנות בעצמה - מקבלות מן המשטרה את חומרי השמע הגולמיים ומתחייבות כי בהפקת תוצריהם יפעלו בהתאם לנוהלי המשטרה.

ראוי אפוא כי הטמעת העקרונות הנוגעים להאזנת סתר תורחב גם לרשויות חוקרות אחרות, וייקבעו מנגנונים המבטיחים כי הן יישמו את נוהלי המשטרה במלואם וכרוחם ובהתאם לפסיקה בעניין. מטבע הדברים, את הרוב המוחלט של האזנות הסתר מבצעת המשטרה, ודווקא משום כך רשויות חוקרות אחרות אינן מתורגלות בתחום זה כמוה. לכן מוטל על משרד המשפטים, על היועץ המשפטי לממשלה ועל ראשי הרשויות החוקרות לבחון דרכים שיבטיחו בקרה ופיקוח על פעולות רשויות החקירה האחרות בתחום זה. הסדרה מלאה בכל התחומים תבטיח צמצום פוטנציאל התקלות הגלום בביזור הסמכות להפיק תוצרי חקירה מהאזנת סתר.

היועץ המשפטי לממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בכל הנוגע להאזנות סתר מח"ש פועלת על פי הנהלים המשטרתיים המעודכנים, ואף מתקיים דיווח עתי נפרד של מנהל מח"ש ליועץ המשפטי לממשלה. אשר לרשויות חוקרות אחרות - הנושא ייבדק, וככל שאין לרשויות אלה נהלים התואמים את הנהלים המשטרתיים, הנושא יטופל.

3. פנייה של המשטרה לבית המשפט להסרת מגבלות שקבע בהיתר שנתן להאזנת סתר ולהרחבת צו האזנת הסתר לעברות שלא צוינו בהיתר המקורי היא תופעה רווחת. התלונות שנבדקו בידי צוות הבדיקה של מבקר המדינה העלו כי לא אחת "נשכחת" העברה המקורית שבגינה ניתן ההיתר להאזנת סתר, ובמקומה מתגלות עברות אחרות - לעתים קלות בהרבה - שהן בסיס להאזנות אחרות ולפעמים גם להגשת כתב אישום. תופעה זו רווחת בהאזנות סתר לתקופה ארוכה, ובהן אוספת המשטרה מידע רב על החשוד ועל הסובבים אותו.

דווקא סוגיית הרחבת ההאזנה והסרת המגבלות שבהיתר נותרה פרוצה. נושא זה אמנם מיועד להסדרה ראשונית בהצעת החוק הממשלתית, ואולם ההצעה היא חלקית בלבד, ואין בה כדי לקבוע כללים ונהלים שיבטיחו את תקינות ההליך ואת היקף השימוש בתוצרי ההאזנה. על המשטרה ועל הפרקליטות לקבוע כללים ברורים בנושא זה, בדומה לכללים החלים על הגשת בקשה להיתר המקורי. בין השאר, יש לקבוע באילו נסיבות יוחלט לבקש מבית המשפט להסיר מגבלות שבהיתר ומיהו הגורם המוסמך להחליט בעניין, לאיזה בית משפט תוגש הבקשה ומהו המידע שיוצג לו. יש לבחון דרכים שיבטיחו כי בית המשפט יקבל מידע מלא, ויש לקבוע מפורשות שבקשה להסרת מגבלות שנקבעו בהיתר תובא, במידת האפשר, לפני השופט שנתן את ההיתר המקורי.

על הפרקליטות לבחון באילו מקרים ראוי להגיש כתב אישום המבוסס על מידע שהושג כתוצאה מהסרת המגבלות על תמלול בהאזנת סתר לחקירת עברה אחרת; עליה לבחון דרכים שבהן יינתן משקל ראוי לדרך הפקת המידע ולעובדה שהמידע שהוביל לאישום הופק אגב פגיעה בפרטיות ובמסגרת האזנת סתר שנועדה לחקירת עברה אחרת. מובן כי בעניין זה יש לאזן בין חומרת העברה הנוספת והאינטרס הציבורי הגלום בהעמדת הנאשם לדין ובין הפגיעה בזכויותיו ובפרטיותו.

4. בהתאם לחוק, מנוהל הליך האזנת הסתר בידי המשטרה ללא מעורבות של הפרקליטות. לדעת מבקר המדינה, מעורבותם של גורמים משפטיים קודם הגשת הבקשה לבית המשפט עשויה להקל את הדיון בהליך ולמנוע הגשת בקשות שאינן בשלות. דבר זה חשוב במיוחד מפני שההליך מתקיים במעמד צד אחד, והמשטרה מעורבת בחקירה באורח אינטנסיבי. בית המשפט המחוזי בחיפה נהג לפיכך לבקש את אישור פרקליטת המחוז לכל בקשה להאזנת סתר, ואולם לבקשת המשטרה, בוטלה דרישה זו⁵³.

אישים שהופיעו לפני משרד מבקר המדינה סברו כי יש מקום למעורבות של גורמים אובייקטיביים בהליך, דוגמת הסנגוריה הציבורית או אישי ציבור, שייצגו את האינטרס של המואזן - ללא ידיעתו - בדיון בבית המשפט. מרבית אנשי המשטרה והפרקליטות שנפגשו עם צוות הבדיקה הביעו עמדה נחרצת נגד מעורבות של גורמים חוץ-משטריים בהליך. לטענתם, יש חשש כי מעורבות גורמים חיצוניים תסכן את סודיות ההליך ותקעקע אותו. נטען כי גם מעורבות הפרקליטות אינה נדרשת, והיא אף עשויה לסרב את ההליך באורח שעלול לסכלו ולהטיל עליה נטל כבד. לעומת זאת, פרקליטת מחוז חיפה דאז, עו"ד לילי בורישנסקי, שכאמור נהגה לאשר בקשות להאזנות סתר שהוגשו במחוז חיפה, מסרה כי לא היה זה נטל כבד וההליך לא יצר סרבול.

⁵³ בש"פ 2483/08 מדינת ישראל נ' פלוני, תקדין.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הפגיעה בפרטיות המואזנים, הואיל ומדובר בהליך שמתקיים במעמד צד אחד, ובשים לב למעורבות המשטרה ולעובדה שפעמים רבות קצין המשטרה המוסמך אינו עורך דין במקצועו, ראוי שהיועץ המשפטי לממשלה ישקול בשיתוף המשטרה, אם יש מקום למעורבות קבועה של גורם משפטי - משטרה או אחר - בהחלטה להגיש לבית המשפט בקשה להיתר להאזנת סתר. למשל, ייתכן שייקבע יועץ משפטי שיועץ לקצינים המוסמכים. לחלופין יש לבחון את המודל שפעל במחוז חיפה על בסיס הניסיון שהצטבר שם. יודגש כי לדעת משרד מבקר המדינה אין מקום לעירוב גורמים חיצוניים נוספים בהליך, בין השאר בשל החשש לדליפת מידע ונוכח הקושי שמוטל על מי שנדרש לייצג אדם שאינו מודע לכך כלל.

היועץ המשפטי לממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מעורבות קבועה של גורם משפטי, בעיקר חיצוני, מעוררת קשיים בלתי מבוטלים. עם זאת, הצעה זו תיבחן בשיתוף המשטרה.

פרקליט המדינה הודיע בתשובתו כי הפרקליטות אינה מעורבת בחקירה בשלב כה מוקדם, ומעורבות גורם שאינו בקי בפרטים אינה מוסיפה ואף עלולה לפגוע. המשטרה מסרה בתשובתה כי אין מקום למעורבות קבועה של ייעוץ משפטי - משטרה או חוץ-משטרה - בהחלטה לפנות לבית המשפט בבקשה להאזנת סתר, משום שאין הבדל מהותי בין בקשות לצווים להאזנת סתר ובין בקשות לצווי חיפוש או מעצר. אלה נושאים מקצועיים, ועל העוסקים במלאכה להיות בקיאים בהנחיות ובנהלים, אך לא נדרש לגביהם ייעוץ משפטי. יתר על כן, הפרוצדורה של הוצאת צו האזנת סתר מורכבת וממושכת גם כך, והוספת תשומות לתהליך עלולה לגרום לעיכובים נוספים ומיותרים. בכמה מהיחידות העוסקות בהאזנות סתר מתקיים ייעוץ משפטי פנים-יחידתי, ויועצים אלה בוחנים את ההאזנות בחינה משפטית מוקדמת.

לדעת משרד מבקר המדינה על הגורמים האחראים - היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה והמשטרה - לשוב ולבחון את האפשרות של מעורבות קבועה של גורם משפטי - משטרה או חוץ-משטרה - בהחלטה לפנות לבית המשפט בבקשה להיתר להאזנת סתר.

5. סעיף 6 לחוק האזנת סתר קובע כי בית המשפט הוא גורם הפיקוח המרכזי על המשטרה, והיתר להאזנת סתר יינתן על ידי נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בלבד. החוק והפסיקה קבעו שיקולים שעל בית המשפט לשקול קודם מתן היתר, וכן נקבעה לאחרונה החובה לכתוב פרוטוקול דיון. עוד נמצא כי כיום, שלא כבעבר, נרשמות הבקשות במזכירות בית המשפט והטיפול בהן מתועד.

אין ספק כי ניסיונם של נשיאי בתי המשפט המחוזיים וסגניהם מאפשר להם קבלת החלטות ראויות בתחום האזנות הסתר. ואולם נוכח השינויים הטכנולוגיים והשינויים הנורמטיביים שמקורם בחקיקה ובפסיקת בית המשפט העליון, נוכח רגישות הנושא והחשש לפגיעה בזכויות המואזנים ובשים לב לעובדה שמדובר בהליך במעמד צד אחד, הנדון לא אחת בסד זמנים קצר, ראוי שהנהלת בתי המשפט תשקול אם יש מקום לקיים פעולות הכשרה ייעודיות לשופטים העוסקים במתן היתרים להאזנות סתר.

יתר על כן, על הנהלת בתי המשפט ללמוד מניסיונם של השופטים במחוזות השונים ולהפיק מכך לקחים הן לשם קיום משוב וליבון סוגיות בעייתיות, הן לצורכי יצירת אחידות בכל בתי המשפט העוסקים בנושא.

6. האזנות סתר הן כלי חשוב במאבק בפשיעה בכלל ובפשיעה המאורגנת בפרט. עם זאת ראוי לבדוק אם השימוש בהן ככלי מרכזי במאבק בפשיעה המאורגנת אינו בא על חשבון פיתוח כלים אחרים, משלימים ואף יעילים יותר, ואם המשטרה מקצה את משאביה המוגבלים בתחום זה באורח יעיל ועל פי העדפות מושכלות.

ראוי כי המשטרה תאסוף נתונים מרביים בנוגע לשימוש בהאזנת הסתר וליעילותה ככלי למלחמה בפשיעה. בעניין זה כבר קבע מבקר המדינה בעבר⁵⁴ כי קיימת חשיבות רבה "באיסוף נתונים על המידע שהופק בהאזנות סתר, כדי לאפשר למשטרה לעמוד על מידת התועלת של כלי זה ולהפיק לקחים שיבטיחו שיעשה בו שימוש מושכל ומידתי. כן יש באיסוף נתונים אלה וניתוחם כדי לסייע למשטרה להתחקות אחר הסיבות לשיעור הקטן של האזנות שהשיגו את יעדן ביחידות המחוזיות, העושות את רוב ההאזנות, בד

⁵⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 54ב (2004), "האזנות סתר".

בבד עם חקר התהליכים שהביאו לשיעור הגדול יותר ביחידות הארציות; להתחקות אחר הסיבות להבדלים בין היחידות המחוזיות לבין היחידות הארציות ביחס שבין שיעור הפקת מידע רלוונטי לבין שיעור העשרת המאגר המודיעיני; ולבחון אם התוצר המשני לא הפך ביחידות המחוזיות לעיקר".

בדיקת מבקר המדינה העלתה כי המשטרה החלה באיסוף נתונים חלקיים לבדיקת השגת יעדיהן של האזנות הסתר. פילוח חלקי של הנתונים הובא בחוות דעת זו. עם זאת, נראה כי המלאכה בתחום זה לא הושלמה, וראוי שהמשטרה תמשיך בלימוד הנושא ובפיתוח כלים שיביאו להקצאה יעילה ומושכלת של משאביה המוגבלים בתחום.

7. המאבק בפשיעה ובארגוני הפשיעה הוא מאבק כלל-עולמי שרבות ממדינות העולם שותפות לו. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אין בידי המשטרה נתונים מלאים על השימוש שנעשה בהאזנות סתר במדינות אחרות, וממילא לא נלמדו מקומן של האזנות הסתר במערך הכולל של המאבק בפשיעה במדינות אלו ויעילותן ככלי למלחמה בפשיעה, בוודאי לא לעומת כלים אחרים. בחינת הנתונים על האזנות הסתר ברחבי העולם מצביעה על שוני גדול ממדינה למדינה. חשוב להדגיש כי הנתונים שהוצגו למשרד מבקר המדינה בנושא זה הם נתונים חלקיים שלא נבדקו או אומתו בידי, אך די בהם כדי להצביע על השוני האמור.

להלן נתונים שהתקבלו ממשטרת ישראל בנוגע למחקר משווה שעשתה בינואר 2009:

המדינה	השנה	מספר ההאזנות שבוצעו
איטליה	2004	100,000
גרמניה	2005	* 42,011
צרפת	2002	** 12,771
הולנד	2004	12,000
רומניה	2005	6,370
אוסטרליה	2006	3,028
בלגיה	2005	2,569
סקוטלנד	*** 2005-2006	2,311
אוסטריה	2002	2,064
בריטניה	2003	1,983
ארה"ב	2005	**** 1,773

* האזנות לקווי טלפון ניידים.

** המספר מציין את מספר הבקשות שהוגשו.

*** הספירה מתבצעת מחודש יוני עד חודש יוני.

**** לפי דברים שאמר פרופ' יורם שחר ב-10.6.07 בוועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין האזנות סתר בראשות חבר הכנסת מנחם בן-ששון, שהוקמה על פי החלטת מליאת הכנסת מ-26.12.06.

ברי כי היקף השימוש בהאזנות סתר נגזר ממכלול משתנים הנוגעים לחוק, למדיניות השימוש, לגודל האוכלוסייה, להיקף הפשיעה במדינה, לכלי המאבק בפשיעה שבידי המשטרה ולמשאביה (למשל: מספר השוטרים). ראוי שהמשטרה תיתן דעתה לנתונים אלו ותבחן את מקומן הכולל של האזנות הסתר במאבק בפשיעה, לרבות בהתייחס לסוגי עברות שלחקירתן היא יעילה יותר, בשים לב לכלים הכוללים שבידיה או שיש מקום לפתחם

ובהתחשב במשאבים שמוקנים לה למאבק בפשיעה בכלל ולהאזנות סתר בפרט.

8. במקרים מסוימים (ראו פרשת רמון) הבעיה היא לא בדרך ביצוע האזנות הסתר, אלא בהעברת תוצרי ההאזנה מהמשטרה לפרקליטות ומן הפרקליטות לסנגוריה. סוגיות אלו מוסדרות בנוהלי עבודה ברורים, אולם בחלק מן המקרים הם אינם מיושמים, בין השאר בשל קשיים תפעוליים שהנוהל אינו נותן להם ביטוי. כאשר בידי המשטרה נצבר מידע רב - למשל: הוקלטו בהאזנת סתר אלפי שיחות - מתקשה הפרקליטות לעבד את המידע, והדבר עלול להשפיע על יכולתה לבחון את חומרי החקירה והמודיעין כראוי. העומס הכבד שמוטל על הפרקליטות והצפיפות במשרדיה מקשה עליה לאחסן באורח מאובטח חומר רגיש, גורמים לאי-העברת מידע מודיעיני מן המשטרה יחד עם תיק החקירה, בין השאר, בשל החשש כי חומר זה יועבר בטעות למי שאינם מורשים לראותו.

על היועץ המשפטי לממשלה ועל מפכ"ל המשטרה לתת את דעתם לקשיים אלו ולבחון אם הנהלים הקיימים פותרים את כל הבעיות שהמשטרה והפרקליטות נתקלות בהן בעבודתן השוטפת. יש לבחון אם הנהלים ישימים בכל המקרים, ואם יש מקום לקבוע נהלים למקרים מיוחדים. על המשטרה ועל הפרקליטות לבחון במשותף את יחסי הגומלין ביניהן ולהשתמש בפורומים המשותפים שלהן לליבון ולפתרון מהיר של קשיים אובייקטיביים המתגלים בקשר ביניהם. סוגיה זו חשובה לא רק לעצם עבודתן, אלא גם לשמירה על זכויות החשודים והנאשמים ולמניעת עינוי דין.

9. על המשטרה ועל הפרקליטות לבחון כיצד ניתן להבטיח תיעוד מלא ונכון של המידע והמסמכים שעליהם מבוססות הבקשות, בשים לב, כמובן, לעובדה שמדובר בהליך במעמד צד אחד מזה ולשיקולים הנוגעים למניעת חשיפת מקורות וכיו"ב מזה.

10. השינויים הטכנולוגיים המתחוללים בעולם, המעבר לתקשורת מחשבים ולטלפונים ניידים והתחכום הגובר של ארגוני הפשיעה מחייבים את כל מערכות אכיפת החוק להיערך הן מהבחינה הנורמטיבית והן מהבחינה טכנולוגית כדי לאפשר למשטרה לקיים האזנות סתר במקרים הראויים לשם מאבק בפשיעה, בעיקר הפשיעה החמורה.

יתרה מכך, על המשטרה ועל הפרקליטות להפיק לקחים מניסיון בתחום האזנות הסתר וליישם בתחומים דומים. כך, למשל, שומה על המשטרה להיערך באורח כולל ומקיף ליישומן של חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת), התשס"ח-2007, שאף הוא נוגע לסוגיות רגישות של האיזון בין הצורך בהגנה על הפרטיות ובין הצורך במאבק בפשיעה ובהגנה על ביטחון הציבור. ראוי אפוא כי המשטרה תפיק לקחים שנלמדו במשך השנים בסוגיית האזנות הסתר גם בנושא זה, וכאמור - גם בנושאים נוספים.

סוף דבר

בידי משטרת ישראל ופרקליטות המדינה הופקד אחד התחומים החשובים ביותר של המדינה המודרנית - להגן על הציבור ולהבטיח את שלומו. ואולם הואיל וההגנה על הציבור משמעה לא אחת פגיעה קשה בזכויותיו של הפרט, מוטלת על כתפי רשויות אכיפת החוק גם אחריות גדולה לנהוג זהירות בהפעלת הסמכויות שיש בהן כדי לפגוע בזכויות אלה. שבעתיים חשוב להקפיד על כך בהאזנות סתר, הנעשות ללא ידיעת המואזן וגורמות לפגיעה בזכויותיו, בפרטיותו ובפרטיות הסובבים אותו.

אין חולק על חשיבות האזנות הסתר ככלי מרכזי במאבק בפשיעה בכלל ובפשיעה המאורגנת בפרט. מטעם זה חשוב עד מאוד שלא לפגוע ביכולתה של המשטרה להשתמש בכלי חשוב זה ואף לא להטיל עליה מגבלות שירוקנו את השימוש בו מתוכן. ואולם בה בעת גם אין להתיר לה לעשות שימוש כוחני או שגוי בעצמה הגדולה שמקנה לה האזנת הסתר.

ממצאי משרד מבקר המדינה העלו כי במשך השנים הוסדר השימוש בהאזנות סתר בפרטי פרטים, אך זאת לאחר ביצוע טעויות לא מעטות ואף פגיעה בצנעת הנחקרים. אמנם נותרו כמה נושאים הדורשים הסדרה - נושא הרחבת היתר ההאזנה והסרת המגבלות שנקבעו בו ונושא הבדיקה של כל חומרי החקירה הרלוונטיים בידי הפרקליטות הם המרכזיים שבהם - ברם התמונה הכוללת דהיום מצביעה על הסדרה מספקת.

בין היתר נבחן הטיפול בתוצרי האזנות הסתר בעניין שר המשפטים כתוארו אז, מר חיים רמון, וממצאי משרד מבקר המדינה העלו תקלות שמקורן, למרבה הצער, בכשלים אישיים ונקודתיים של העוסקים במלאכה, בין בביצוע האזנות הסתר ובין בהעברת חומר החקירה מן המשטרה לפרקליטות וממנה לנאשם ולסנגוריו.

לית מאן דפליג שהיו בפעולות המעורבים בפרשה ליקויים משמעותיים ולכן קרתה התקלה החמורה. כל המעורבים פעלו בניגוד לכללים המחייבים: הממונים על החקירה לא וידאו כי תוצרי האזנות הסתר יתומללו או יתוקצרו ויועברו לעיון הפרקליטות, והפרקליטות לא עיינו בכל חומר החקירה לרבות החומר המודיעיני לפני הגשת כתב האישום ולפני תחילת המשפט. תקלות אלה מצביעות על כשלים אישיים של ארבעת המעורבים העולים כדי רשלנות ממשית אף כי הדברים נעשו בלא זדון, ויש לשקול אם יש להסיק מסקנות אישיות כלפיהם. על היועץ המשפטי לממשלה לבחון את עמדתו בפניין בשים לב למכלול הגורמים הרלוונטיים ולסעיפי החוק הנוגעים בדבר, לרבות הטענות שהועלו בפנינו בדבר היבטים הקשורים בתקופת ההתיישנות הקבועה בדיני המשמעת. יובהר כי פרישת עובד או חלוף תקופת ההתיישנות אינם מוחקים את עברת המשמעת; זו נשארת על כנה, ורק קם מחסום דיוני המונע העמדה לדין. יתרה מכך, יצוין כי חלוף הזמן צריך כמובן להישקל, אך אין הוא מהווה מכשול בפני נקיטת צעדים מינהליים (כגון עיכוב בקידום, הערה אישית, שקילת האחריות האישית לקראת מינוי עתידי בשירות הציבורי וכדומה). בעת הבחינה יש להביא בחשבון שיקולים חשובים נוספים, ובהם תרומתם ארוכת השנים של המעורבים בעניין למאבק בפשיעה ולאכיפת החוק. מכול מקום יש להתייחס למעשיו של כל אחד מהם בנפרד. דוח מפורט זה יועבר לכן, על פי האמור לעיל, ליועץ המשפטי לממשלה.

אמת, איש לא יתקע לידנו כי תקלות ממין אלו לא יתעוררו בעתיד, שכן הסדרה לבדה אין בה די. כללים ונהלים לא די להם שיועלו על הכתב. עיקר העיקרים הוא בלימודם, בשינונם ובהפנמת העקרונות העומדים בבסיסם בידי העושים במלאכה. ואכן, ממצאי משרד מבקר המדינה העלו כי ראוי

שכלל הגורמים העוסקים בנושא רגיש זה - המשטרה, הפרקליטות ובתי המשפט - יבחנו דרכים להטמעה של השיקולים שיש לשקול לגבי ביצוע האזנות סתר והשימוש בתוצריהן ולהטמעת האיזון הראוי בין שיקולים אלה, תוך שמירה על עקרון המידתיות, שהוא עקרון יסודי בסוגיה רגישת זו. פעולות אלו, ובמקביל יצירת הסדרים חדשים בנושאים הטעונים הסדרה, עשויות להבטיח שימוש יעיל ומעוט תקלות באחד הכלים החשובים והמשמעותיים שבידי רשויות אכיפת החוק.