

16 בפברואר, 2014

לכבוד
ועדת חוקה חוק ומשפט
כנסת ישראל
ירושלים

הנדון: חוות דעת בנושא הצעת חוק הטרור

חברי הועדה הנכבדים,

לאחר עיון ובחינת הצעת חוק הטרור העומדת לדיון בפני הועדה מצאתי לנכון להפנות את תשומת לבכם להסתייגויות שיש לי מסעיפים מרכזיים בחוק זאת תוך בחינת החוק מזווית ראיה של מומחה לטרור וללוט"ר וראוי לומר לא כמשפטן.

כמי שחוקר את תופעת הטרור בישראל ובעולם ואת הדילמות הקשורות בהתמודדות עם תופעה זו (עבודת הדוקטורט שלי עסקה בהתמודדותה של ישראל עם הטרור ובנושא זה אף כתבתי מאמרים וספרים רבים), אני כמובן מודע לאיזון העדין הנדרש בין מתן כלים הנדרשים לכוחות הביטחון לשם התמודדות אפקטיבית עם הטרור ובין השמירה על הערכים הליבראליים – דמוקרטיים בלוחמה בטרור, (להלן: "הדילמה הדמוקרטית בלוחמה בטרור"). ההתעלמות מהמתח הנובע מהדילמה הדמוקרטית הינה מסוכנת משום שהיא עלולה להביא להעלמת עין משאלות ערכיות, מוסריות ומשפטיות בחתירה לאפקטיביות לוט"ר או לחילופין להצרה מסוכנת של מרחב הפעולה של כוחות הביטחון בבואם להתמודד עם תופעת הטרור וזאת לכאורה בשם עקרונות וערכים ליבראליים – דמוקרטיים. משימת החקיקה בתחום הלוט"ר הינה לפיכך מהמורכבות, הבעייתיות והנדרשות ביותר מבין אבני החוק והמשפט.

חוק הטרור המוצע הינו חוק חשוב ונדרש והוא נוצר בין השאר עקב הצורך לאחד סוגי חקיקה שונים הנוגעים לטרור, ולענות על הצרכים אופרטיביים של גורמי הביטחון הישראלים בהתמודדותם עם תופעת הטרור. אולם ישראל, כמדינה הסובלת יותר ממדינות דמוקרטיות – ליבראליות אחרות מתופעת הטרור (ואשר גם מואשמת לרוב שלא בצדק חדשות לבקרים בהפרה של החוק ההומניטרי הבינלאומי, שימוש באמצעים אסורים ופגיעה בערכים ליבראליים ובזכויות אדם במלחמתה בטרור), נדרשת ליתר הקפדה וזהירות בתהליך החקיקה בתחום הטרור.

לאור האמור נראה כי בכמה סעיפים מרכזיים מפרה הצעת החוק את האיזון העדין הנדרש בין אפקטיביות הלוחמה בטרור לשמירה על הערכים הליבראליים – דמוקרטיים ועלולה להביא לתוצאה בעייתית ולביקורת ציבורית ובינלאומית רבה, (גם כאשר לכאורה דבר החקיקה הישראלי נסמך על חוקים של מדינות אחרות).

לפיכך מצאתי לנכון להפנות את תשומת לב חברי הועדה לשלוש סוגיות מרכזיות שהינן בעייתיות ביותר בעיני במסגרת החוק המוצע והן עוסקות בשלוש שאלות היסוד: מיהו טרוריסט? מיהו ארגון טרור? מהי עבירת טרור?

1. מיהו טרוריסט? - על פי הצעת החוק טרוריסט הוא בין השאר "מי שהציג את עצמו לפני אחר כחבר בארגון טרור, חזקה כי הוא נמנה עם ארגון טרור". קביעה זו מחמירה ביותר והינה בלתי סבירה בעליל. כך למשל במידה ונער בן 15 או אולי אף צעיר יותר מתפאר בפני חבר כי הינו חבר בחמאס או לחילופין בתנועת כ"ך, הרי שמאותו רגע ואילך דינו מאסר חמש שנים כחבר בארגון טרור "מכוח דבריו שלו". סעיף דרקוני זה ראוי שיימחק מהצעת החוק.

2. מהו ארגון טרור? - על פי הצעת החוק ארגון טרור הוא בין השאר "חבר בני אדם המבצע מעשה טרור או עבירת טרור חמורה כהגדרתה בסעיף 49, או הפועל לאפשר או לקדם ביצוע מעשה טרור או עבירה כאמור". כשם שיש להבדיל בין עבירת טרור לבין עבירה של "סיוע לטרור", יש להבדיל בין ארגון טרור המבצע טרור לבין ארגון "המסייע לביצוע עבירת טרור". העדר הפרדה כזו יוצרת זילות של עבירת הטרור ואף עלולה להיות מנוצלת להגדרת ארגונים פוליטיים שאינם מבצעים טרור ואולי אפילו לא תומכים ביוזעין בטרור כארגון טרור. מעבר לכך הגדרת ארגון שניוני (המסייע לארגון טרור) כארגון טרור עלולה לגרום לאנשים המעורבים בפעילות הארגון השניוני להיות למעשה שותפים למעשה טרור בלא ידיעתם. לאור האמור מומלץ לייחד את הגדרת ארגון הטרור רק לארגון שעוסק בייזום, תכנון, הכנה, הכוונה וביצוע של פיגועי טרור. ארגון שמבצע פעילויות אחרות הקשורות לטרור כגון: הסתה, העברת כספים, תמיכה וכו' צריך להיות מוגדר כארגון המסייע או תומך בביצוע טרור (עבירה בפני עצמה) ולא כארגון טרור.

בפרק ב של הצעת החוק – "הכרזה על ארגון טרור ועל פעיל טרור" נקבע בסעיף 3 (א) כי "שר הביטחון רשאי להכריז לפי הוראות סימן זה, כי חבר בני אדם שהוא אחד מאלה הוא ארגון טרור...". (בסעיף קטן 2 נקבע שוב כי לעניינו של סעיף זה ארגון טרור הוא "חבר בני אדם המקדם או המאפשר את פעילותו של ארגון טרור" – שוב חזרה לעקרון הארגון הטרור השניוני). הצעת החוק אמנם קובעת כי "לא יכריז שר הביטחון אלא אם כן הוגשה לו בקשה מנומקת לכך בכתב מאת ראש רשות הביטחון...". אולם עדיין להערכת כותב מסמך זה נותנת הצעת החוק סמכות מופרזת בידי שר הביטחון, סמכות שצריכה להיות בידי הממשלה בלבד או לכל הפחות ועדת שרים לענייני ביטחון. ההכרזה על ארגון כארגון טרור אינה דבר של מה בכך, כפי שמפורט בהצעת החוק להכרזה שכזו יש השלכות מרחיקות לכת הן על הארגון עצמו והן על החברים במסגרתו. יתירה מכך, הכרזה של ארגון כארגון טרור אינה אירוע תכוף, לעיתים רחוקות "נוצר" ארגון טרור חדש ובדרך כלל אין דחיפות גבוהה בהכרזה מידית לצורך סיכול פיגוע שהוא בבחינת "פצצה מתקתקת" ולרשות המערכות הממשלתיות עומד הזמן הנדרש לבחינת הנושא טרם ההכרזה. גם מסיבה זו יש לקבוע כי הסמכות להכרזה על ארגון טרור תהיה בידי הממשלה זאת על מנת שלא להפקיד סמכות כה חשובה בידי שר אחד.

3. מעשה טרור - "מעשה טרור – מעשה המהווה עבירה או איום בעשיית מעשה כאמור שמתקיימים לגביהם כל אלה..." הקביעה כי האיום בעשיית מעשה כמזה כמעשה טרור הינה הרחבה מסוכנת של החוק. אין להתייחס לאיום לבצע פיגוע טרור כפיגוע בפני עצמו. אמנם לפרסום של איום לביצוע פיגוע עלולות להיות השלכות חמורות והדבר עלול לגרום לפחד וחרדה בקרב ציבור גדול, אולם השלכות האיום שונות וקטנות במשמעותן מהפיגוע לכשעצמו. לפיכך יש לייחד לפעולה זו עבירה בפני עצמה - עברה של איום בביצוע טרור ולא לכלול את פעולת האיום כביצוע מעשה טרור לכשעצמו.

אשמח לעמוד לרשותכם לצורך כל הבהרה או שאלה,

בכבוד רב,



ד"ר בועז גנור

מנכ"ל המכון למדיניות נגד טרור
סגן דיקן בי"ס לאודר לממשל אסטרטגיה ודיפלומטיה
המרכז הבינתחומי, הרצליה

(*) האמור בחוות הדעת משקף את עמדת הכותב בלבד ולא בהכרח את עמדת המכון למדיניות נגד טרור.