

הצעת חוק המאבק בטרור, התשע"א-2011

האגודה לזכויות האזרח בישראל מכירה, כמובן, בחשיבות המאבק האפקטיבי בטרור, ובחובתה של המדינה להגן על אזרחיה ותושביה מפני מעשי אלימות קשים. יחד עם זאת, דווקא בשל היותה של ישראל מדינה דמוקרטית, עליה להיאבק בטרור באופן העולה בקנה אחד עם עקרונות היסוד וזכויות היסוד האמורות להוות את הבסיס לקיומה.

אכן, הגיעה העת לבטל את ההכרזה המתמדת על "מצב חירום" בישראל, שעומדת בעינה מאז קום המדינה, ולאמץ נורמות מידתיות בתחום המאבק בטרור, המתאימות למדינה דמוקרטית במאה העשרים ואחת. דא עקא, שבמתכונתו הנוכחית אין בהצעה כדי להשיג תכלית חשובה זו. **תחת רפורמה מהותית, הצעת החוק מבקשת להנציח ו"לנרמל" את אותם ההסדרים האנטי-דמוקרטיים, הקבועים כיום בחקיקת החירום ובתקנות ההגנה הדראקוניות מתקופת המנדט הבריטי, על ידי עיגונם בחקיקה הקבועה של מדינת ישראל. בכך נגרם נזק קשה ובלתי הפיך למצב זכויות האדם בישראל, נזק אשר עלול להיות בבחינת בכייה לדורות.**

בין ההסדרים הפוגעניים הכלולים בהצעת החוק (ויודגש כי אלה רק חלק מהבעיות הקשות, שההצעה מעוררת):

1. מעצר מינהלי וצווי הגבלה - עיגון הסמכות האנטי-דמוקרטית לעצור אנשים

במעצר מינהלי בחקיקה הקבועה של מדינת ישראל ולהגביל חופש התנועה שלהם

מעצר מינהלי – המאפשר כליאתו של אדם לתקופות ממושכות (ואף לצמיתות) על סמך חומר חסוי וללא כל הליך משפטי הוגן - מאיים באופן ממשי על עקרונות יסוד בסיסיים ביותר של המשטר הדמוקרטי. המעצר המינהלי אינו עומד בדרישות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הוא מהווה פגיעה בחירותו ובכבודו של אדם, אשר אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה: הוא אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל, והוא איננו מידתי. על כל רפורמה בנושא זה לעמוד במבחן החוקתיות, והסדר המבקשת "לנרמל" את המעצר המינהלי אינו עושה כן באופן מובהק.

מסוכנותם הנטענת של עצירים מינהליים נלמדת ממעשים קודמים או כוונות המיוחסים להם, וזאת מבלי לדרוש מהמדינה להוכיחם מעל לכל ספק סביר, במשפט פלילי הוגן; בכך משמש המעצר המנהלי אמצעי "נוח" יותר לרשויות להביא לכליאתו של אדם, כאשר אין בידם ראיות קבילות להוכחת אשמתו.

זאת ועוד. קביעתו של הסדר מעצר מינהלי בחקיקה הקבועה נוגדת את משפט זכויות האדם הבינלאומי, אליו מחוייבת מדינת ישראל. משפט זכויות האדם הבינלאומי מאפשר מעצר מניעתי, אם בכלל, רק במצבים קיצוניים של מצב חירום זמני, המאיים על חיי האומה.

בפברואר 2009 נתן בית הדין האירופי לזכויות אדם את החלטתו התקדימית בעניין [A. and Others v. the UK](#), בה קבע כי גם במצב חירום, המצדיק גריעה מהאמנה האירופית לזכויות אדם

(המקבילה לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, עליה חתומה ישראל), לא ניתן לשלול חירותו של אדם מבלי להעניק לו הזדמנות הוגנת להתגונן בבית המשפט.¹ הליך המעצר המינהלי הקיים בישראל, המאפשר הסתמכות רחבה על חומר חסוי ועל טענות, הנסותרות מהחשוד ומעורך דינו, אינו עומד בבירור בתנאי זה.

הצעת החוק גם מבקשת לעגן בחקיקה הקבועה הסדר רחב של "צווי הגבלה", המאפשר הטלת מגבלות שונות על חופש תנועתו של אדם ללא משפט.

2. שימוש נרחב בחומר חסוי בהליכים מגוונים – החל ממעצר מינהלי ועד הליך

ההכרזה על "ארגון טרור" והליכים לחילוט רכוש

הצעת החוק משמרת את השימוש הנרחב, השגרתי והפסול בחומר חסוי בהליכים רגישים ביותר, כגון מעצרים מינהליים, הליכי הכרזה על ארגונים כ"ארגוני טרור", הליכי חילוט רכוש, ועוד. זאת, אף מבלי להציב כל דרישה לגילוי מינימאלי של מידע להבטחת הליך הוגן, ומבלי לבחון מנגנונים נוספים אשר היו יכולים למתן, ולו במעט, את הפגיעה בזכויות אדם הכרוכה בכך.

הבעייתיות שבשימוש בחומר חסוי היא ברורה. אדם ניצב במצב בו הוא מואשם, אך אינו יודע במה. אין פגיעה חמורה יותר בזכות להליך הוגן מזו השוללת מהחשוד את האפשרות הבסיסית להתעמת עם מאשימו ולהשיב לטענות נגדו. ההליך האדברסרי מאויין, ובית המשפט מוצא עצמו מאזין לצד אחד בלבד. במצב דברים זה, גם השופט הטוב ביותר, עם הכוונות הטובות ביותר, אינו יכול לעשות צדק.

בעוד שבמדינות דמוקרטיות אחרות, אשר אימצו לאחר 9/11 הסדרים הנסמכים על חומר חסוי, נערך היום תהליך של בחינה מחדש של התנאים המינימאליים שיש להציב כדי להבטיח הליך הוגן (למשל - אנגליה, קנדה, ארה"ב), בישראל לא מתקיים שיח מקביל ועולם כמנהגו נוהג.

הליכים, הנסמכים על ראיות סודיות, אינם כוללים את הערובות המינימאליות הדרושות לקיום הליך הוגן ולחקר האמת. שיקול דעת גורף בצירוף העדר הליך הוגן הם מתכונת מובטחת לשרירות לב שלטונית, לניצול סמכויות לרעה, לאפליה, לאכיפה סלקטיבית, לטעויות, ועוד.

3. הגדרות רחבות וחובקות עולם למושגים כגון – "ארגון טרור"; "חבר בארגון

טרור"; ו"מעשה טרור

הצעת החוק קובעת הגדרות רחבות ביותר למונחים כגון "מעשה טרור", "ארגון טרור" ו"חבר בארגון טרור", ובכך מעניקה לרשויות המדינה שיקול דעת מופרז באשר לקביעה "מיהו טרוריסט". העמימות הרבה של ההגדרות והתפרסותן הרחבה פוגעות באופן עמוק בעקרונות החוקיות ומזמינות אכיפה סלקטיבית ואפליה.

1

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbkm.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=24704&sessionId=26399324&skin=hudoc-en&attachment=true>

כך, למשל, על פי סעיף 2 להצעה, "חבר בארגון טרור" אינו רק מי שנוטל חלק פעיל בארגון טרור, אלא גם מי ש"הביע הסכמתו להצטרף לארגון טרור, בפני מי שיש יסוד סביר להניח כי הוא חבר בארגון טרור או נשלח מטעמו". על גבי הגדרה זו מולבשות גם חזקות ראייתיות, המטילות על חשוד או נאשם את הנטל להוכיח, כי "חדל" להיות חבר או כי לא ביצע כל פעילות במסגרת הארגון במשך מספר שנים. הפללת "הצהרה" גרידא, ללא קשר להשלכות שיש להצהרה זו על פעילות הארגון, מתקרבת באופן מסוכן לפגיעה בגרעין הקשה של חופש הביטוי והמצפון, וזאת ללא הצדקה חזקה. מחד גיסא, הצהרה בעלמא של אדם מן היישוב על "הצטרפות" לארגון טרור איננה טומנת בחובה כשלעצמה סכנה ממשית לביטחון; מאידך גיסא, היא עשויה להינתן בנסיבות מגוונות, כגון מצבים של לחץ חברתי, איומים ועוד. כמו כן, מכיוון שמדובר באישום העוסק כל כולו בדברים שנאמרו, כביכול, על ידי האדם שלא בפומבי, קיימת סכנה ממשית להפללות שווא, מפניהן קשה עד בלתי אפשרי להתגונן. וכיצד אמור אדם לעמוד בנטל הוכחה מעין זה (בבחינת – "תוכיח שאין לך אחות")?

לאור ההשלכות מרחיקות הלכת של ההגדרות, מן הראוי לנקוט משנה זהירות על מנת להבטיח, כי הן יחולו אך ורק על ארגונים ואנשים, אשר אכן עוסקים בטרור באופן ממש.

4. עיגון סמכויות דראקוניות לחקירת חשודים בעבירות ביטחון, העלולים לאפשר

שימוש באמצעי חקירה פסולים ולהביא להרשעת חפים מפשע

הצעת החוק מבקשת לאמץ לתוך החקיקה הקבועה של מדינת ישראל את הוראת השעה הפוגענית, המאפשרת הטלת "מניעת מפגש עם שופט" על עצור, החשוד בעבירות ביטחון שונות. מדובר בהסדר, המאפשר השהיית הבאת עצור בפני שופט עד 96 שעות בנסיבות שונות (כאשר נמצא כי הפסקת החקירה לצורך קיום הביקורת השיפוטית עלולה לפגוע פגיעה ממשית בחקירה שיש בה כדי לסכל מניעת פגיעה בחיי אדם), ואף להאריך את מעצרו בהעדרו במקרים מסוימים. לאור העובדה, שבהתאם לחוק הקיים ניתן גם למנוע מחשוד ביטחוני להיפגש עם עורך דין לתקופה של עד 21 ימים, משמעות ההסדר כי חשודים אלה יכולים להיחקר כאשר הם מנותקים מהעולם החיצון למשך תקופה ארוכה. חקירת חשוד ללא פיקוח חיצוני הולם פותחת פתח עצום לשימוש באמצעי חקירה פסולים ועלולה להביא להשגת הודאות שווא והרשעת חפים מפשע.

5. קביעת עבירות פליליות דראקוניות, הפוגעות מעבר לנדרש בחופש הביטוי

ההצעה קובעת הסדרים שונים, הפוגעים באופן קשה בזכות היסודית לחופש הביטוי. כך, למשל, סעיף 27 מטיל שלוש שנות מאסר על מי ש"עושה מעשה שיש בו גילוי הזדהות עם ארגון טרור, לרבות בדרך של פרסום דברי שבח, תמיכה או אהדה, הנפת דגל, הצגה או פרסום של סמל, או הצגה, השמעה, או פרסום של סיסמה או המנון, והכל כשהדבר נעשה בפומבי". איסור זה פוגע באופן חמור וגורף בחופש הביטוי; זאת במיוחד, נוכח ההגדרה הרחבה של המונח "ארגון טרור" בחוק.

6. קביעת הסדרים, הסוטים מעקרונות בסיסיים של המשפט הפלילי

הצעת החוק קובעת שורה של הסדרים, הסוטים מעקרונות בסיסיים של המשפט הפלילי. כך, למשל, סעיף 47 להצעה קובע חריג לכלל האוסר על עדות שמיעה, המאפשר הגשת אימרה של אדם, אשר לא ניתן להביאו לבית המשפט משום שנמצא בשטחי הרשות הפלסטינית או במדינה עוינת. על פי הסעיף המוצע, לא ניתן יהיה להרשיע על סמך אותה אימרה, אולם היא תוכל לשמש דבר מה נוסף או חיזוק, ומטעמים מיוחדים שיירשמו גם סיוע. יש לזכור כי בעבירות ביטחון רבות, התיקים מתבססים בסופו של דבר על הודאות, אשר נמסרו במסגרת חקירות אינטנסיביות, במהלכן החשוד היה מנותק מהעולם החיצון לפרק זמן ממושך ואף היה מנוע מלהיפגש עם עורך דין. במצב דברים זה, שהינו פסול כשלעצמו, ניתן היה לצפות שרפורמה בדין, שנועדה להגביר את הסיכויים לעשיית צדק, הייתה פועלת להידוק הדרישות הראייתיות לקבלה ולהסתמכות על הודאות מפוקפקות מעין אלה, ולא מחלישה את הראיות הדלות הנדרשות כדי לחזק אותן.

בנוסף קובעת ההצעה הוראות, המשוות את דינו של "מסייע" לדבר עבירת טרור ושל מי שקושר קשר לביצוע עבירת טרור למבצע העיקרי של העבירה – וזאת בניגוד לעקרונות המקובלים של המשפט הפלילי.

סיכום

הצעת החוק קובעת הסדרים רחבים וגורפים, המרחיבים את המעגל הפלילי באופן בלתי סביר והעלולים להפוך אנשים וארגונים שומרי חוק, שאין בינם לבין טרור ולא כלום, ל"טרוריסטים". היא נותנת בידי הרשות המבצעת סמכויות דראקוניות ובלתי מבוקרות לנקוט צעדים חריפים נגד בני אדם ונגד ארגונים ללא משפט, על סמך חשדות בלבד, ומבלי להעניק את הערובות המינימאליות להגנה על זכויותיהם. בכך פותחת הצ"ח גם פתח עצום להתערבות פסולה מצד המדינה בשיח הפוליטי ובחופש ההתאגדות של האזרח. בנוסף על כל אלה, הצ"ח מבקשת "לנרמל" את השימוש הפסול במעצר מינהלי ובצווי הגבלה, ולהפוך אותם לחלק בלתי נפרד מהחקיקה הישראלית המודרנית והקבועה.

יוזמת חקיקה חדשה בנושא זה, ראוי שתתאים את ההסדרים הקיימים לעקרונות החוקתיים, הקבועים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ולעקרונות המשפט הבינלאומי, אליהם מחוייבת מדינת ישראל, תוך התאמת הסמכויות הניתנות לתכליתן הראויה.

לצערנו, הצעת החוק בנוסחה הנוכחי, לא רק שאינה עושה זאת, אלא שהיא אף מקבעת את ההסדרים הפסולים הקיימים, תוך הפקרת זכויות האדם. הדברים חמורים שבעתיים שעה שמדובר בחוק "רגיל", שאינו מוגבל למצב חירום.