

## הצעת חוק המאבק בטרור, התשע"א-2011

כמפורט בהרחבה בנייר עמדה המצ"ב, האגודה לזכויות האזרח מכירה, כמובן, בחשיבות המאבק האפקטיבי בטרור. מניעת מעשי טרור עומדת ביסוד חובת המדינה להגן על אזרחיה, וראוי כי יינתנו למדינה כלים משמעותיים לשם כך. יחד עם זאת, האתגר במדינה דמוקרטית הוא להתמודד עם הטרור, תוך שמירה על זכויות האדם ועקרונות היסוד, המהווים 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 מבקשת ההצעה להנציח ו"לנרמל" הסדרים בעייתיים, הקבועים היום בחקיקת החירום ובתקנות ההגנה הדרקוניות מתקופת המנדט.

בין הקשיים המרכזיים שבהצעת החוק:

- **הגדרות רחבות מאד למושגים כגון "ארגון טרור", "מעשה טרור" ו"חבר בארגון טרור", העלולות "לתפוס" אנשים וארגונים, אשר אינם עוסקים בטרור.** הרחבה גורפת זו מעניקה שיקול דעת מופרז לרשויות אכיפת החוק לקבוע "מיהו טרוריסט" ופותחת פתח רחב לשימוש באמצעים ובעונשים הדרקוניים, הכלולים בהצעה, במקרים שאינם מתאימים לכך. לדוגמא:

- ההגדרה של "מעשה טרור" עלולה לחול, למשל, על פעילות מחאה הכוללת הפרות סדר, ומעשים נוספים אשר אינם בגדר "טרור".
- ההצעה מאפשרת הכרזה על "ארגוני מעטפת", העוסקים בפעילות הומאניטארית, כארגוני טרור לכל דבר, גם אם הם אינם עוסקים בטרור או "מאפשרים או מקדמים" טרור בעצמם. קיימת כמובן הצדקה לנקוט צעדים נגד ארגונים, התורמים לפעילותם האסורה של ארגוני טרור, ולהפליל את ההיבטים הבעייתיים של התנהלותם. יחד עם זאת, כדי להצדיק הכרזה על ארגון כ"ארגון טרור", על שלל ההשלכות הכרוכות בכך, יש לעמוד על קיומה של זיקה ברורה בין פעילות הארגון לבין הטרור אותו מבקשים למנוע.
- ההגדרה של "חבר בארגון טרור" כוללת גם אנשים, שלא נטלו חלק פעיל כלשהו בפעילות הארגון.

- **עיגון הסמכות הקיצונית לעצור אנשים במעצר מינהלי ולהגביל את תנועתם בצווי הגבלה, בחקיקה הקבועה של מדינת ישראל.** הצעת החוק מבקשת להפוך את הסמכות הקיצונית לעצור אדם במעצר מינהלי – על סמך חומר חסוי ומבלי שהוא מואשם בעבירה

כלשהי – לחלק מהחקיקה הקבועה של מדינת ישראל, ולבטל את הסעיף בחוק המתנה שמכות זו בקיומו של מצב חירום מוכרז. שלילת חירותו של אדם בשל סכנה עתידית בלבד, ומבלי לתת לו הזדמנות הוגנת להתגונן מפני הטענות נגדו, סותרת את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ואינה ראויה במדינה דמוקרטית. ההסדר המוצע גם נוגד את משפט זכויות האדם הבינלאומי, אליו מחויבת מדינת ישראל – שכן הוא מאפשר מעצר מניעת, אם בכלל, רק במצבים קיצוניים של מצב חירום זמני, ובכפוף לדרישה להליך הוגן. בהקשר זה, פסיקת בית הדין האירופי לזכויות אדם קובעת, שגם במצב חירום המצדיק קביעה של הסדרים מיוחדים, לא ניתן לשלול את חירותו של אדם מבלי להעניק לו הזדמנות הוגנת להתגונן בבית המשפט – ובכלל זה למסור לו מספיק מידע כדי לאפשר לו להתמודד עם הטענות נגדו.

הצעת החוק גם מבקשת לקבוע מנגנון מפורט של "צווי הגבלה", המאפשר הטלת מגבלות מגוונות על אדם מחוץ להליך הפלילי (מנגנון הקבוע היום בתקנות ההגנה (שעת חירום)).

- **קביעת עבירות פליליות דרקוניות, הפוגעות מעבר לנדרש בחופש הביטוי.** ההצעה קובעת הסדרים שונים, הפוגעים באופן קשה בזכות היסודית לחופש הביטוי. כך, למשל, סעיף 27(א) אוסר על עשיית מעשה שיש בו "גילוי של הזדהות עם ארגון טרור", ובכלל זה "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." האיסורים הגורפים עלולים לפגוע באופן חריף בחופש הביטוי, ובייחוד לאור ההגדרות הרחבות, המונחות ביסוד הצעת החוק, עלולות לצנן את הדיון הציבורי השאלות השנויות במחלוקת.

- **קביעת מנגנון הכרזה על ארגון כ"ארגון טרור", אשר אינו כולל ערובות מספיקות להבטחת שימוע הוגן לארגון או לצדדים שלישיים, העלולים להיפגע כתוצאה ממנה.** זכות השימוע הניתנת היא בפני ועדה מייעצת בלבד, הרשאית להסתמך בגיבוש המלצותיה על חומר חסוי. בין השאר, אין ביקורת שיפוטית מספקת על החלטת ההכרזה, אין ביקורת תקופתית על המשך הנחיצות בהכרזה, וזכות הטיעון הניתנת היא רק לאחר שהוחלט על הכרזה זמנית. בנוסף, הצעת החוק מבקשת לשמר את ההכרזות הקיימות, ללא כל צורך בבחינה מחודשת. לאור ההשלכות החמורות שיש להכרזה, קיימת חשיבות מיוחדת לשמירה על הליך שקוף והוגן.

- **שימוש נרחב בחומר חסוי במגוון הליכים – מבלי לקבוע הסדרים מינימאליים להבטחת הליך הוגן, ובייחוד דרישה ברורה לגילוי מינימאלי של מידע המאפשר לאדם להתגונן מפני הטענות נגדו.**

- **קביעת הסדרים, הסוטים מעקרונות בסיסיים של המשפט הפלילי.** כך למשל, ההצעה קובעת 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.

זאת, כדי שישמש דבר מה נוסף או חיזוק לראיות אחרות, ומטעמים מיוחדים שיירשמו גם סיוע. כמו כן, ההצעה קובעת חזקות ראייתיות פוגעניות, הפוטרות את התביעה מהחובה להוכיח את כל יסודות העבירה מעל כל ספק סביר.

- **הפיכת הוראת השעה**, המאפשרת בנסיבות מסוימות הארכת מעצרו של חשוד בעבירת ביטחון חמורה שלא בנוכחותו, ועיכוב הבאתו בפני שופט, להוראה קבועה.

יוזמת חקיקה חדשה בנושא זה, ראוי שתתאים את ההסדרים הקיימים לעקרונות החוקתיים הקבועים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, תוך התאמת הסמכויות הניתנות לתכליתן הראויה. לצערנו, הצעת החוק בנוסחה הנוכחי אינה עושה זאת. **השילוב בהצעת החוק בין ההגדרות הרחבות הכלולות בה, ובין הסמכויות הדרקוניות שהיא מעניקה לרשויות, פותח פתח מסוכן לפגיעות חמורות בזכויות אדם.**