הצעת חוק המאבק בטרור תיתן נשק רב-עוצמה לרדיפה פוליטית

עמדת מכון זולת בעניין הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 11), התשפ"ד–2024

ב-15.9.24 העלה יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט שמחה רוטמן לסדר יומה של הוועדה נוסח מתוקן של הצעת החוק לתיקון חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 11), שגרסה קודמת שלה עברה בקריאה ראשונה בתחילת חודש יולי 2024. הצעת החוק מבוססת על הצעות חוק פרטיות שהגישו חברי הכנסת של עוצמה יהודית צבי סוכות, יצחק קרויזר ולימור סון הר מלך וכן חבר הכנסת אליהו רביבו מהליכוד.[1] למחרת הצעת החוק הוסרה מסדר יומה של הוועדה, אולם היא עודנה בהכנה לקריאה שנייה ושלישית.

כפי שיוסבר להלן, הפגיעה של ההצעה בדמוקרטיה בישראל היא ברורה. בעקבות תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971,[2] ההצעה תוביל לכך שבמקום פרקליטות המדינה, מי שיקבע את מדיניות האכיפה של עבירת ההסתה לטרור יהיה השר לביטחון לאומי, על פי הצרכים האישיים-פוליטיים שלו ושל ממשלת הימין הקיצוני של נתניהו.

החוק הקיים: הוראת עבירת ההסתה לטרור שמוגדרת בסעיף 24(ב)(2) לחוק המאבק בטרור, תשע"ו-2016 (להלן – חוק המאבק בטרור), מותנית בכך שהפרסום על פי תוכנו ונסיבותיו יביא בהסתברות של "אפשרות ממשית" לעשיית מעשה טרור.[3] כלומר נדרש קשר בין הפרסום לתוצאה בכוח על פי המבחן הגבוה של אפשרות ממשית; הוראת סעיף 24(ה) לחוק זה קובעת כי "לא יוגש כתב אישום לפי סעיף זה אלא באישור היועץ המשפטי לממשלה". בהתאם, בהנחיית פרקליט המדינה 14.12 נקבע כי בהינתן שמדובר בעבירה רגישה, קיימת חשיבות מיוחדת לכך שמדיניות החקירה והתביעה תהיה אחידה ושמכלול השיקולים הנדרשים יישקלו באופן רוחבי, ולכן החלטה על פתיחה בחקירה תתקבל במטה פרקליטות המדינה.[4] בנוסף, לנוכח חומרת העבירה, הגורם שמכריע אם להעמיד לדין וגם מנהל את ההליך הפלילי בבית המשפט זו פרקליטות המדינה ולא יחידת התביעות של המשטרה.

תיקון החוק המוצע כעת: לתקן את הוראת סעיף 24 לחוק המאבק בטרור המגדיר את עבירת ההסתה לטרור, כך ש"המבחן ההסתברותי" הנדרש להוכחת עבירה של פרסום דברי שבח, אהדה, עידוד, תמיכה או הזדהות עם מעשה טרור יצומצם – מ"אפשרות ממשית" ל"אפשרות סבירה" שהפרסום יביא לעשיית מעשה טרור; מוצע להוסיף עבירה חדשה של פרסום הזדהות עם אדם המבצע מעשה טרור שהוא רצח, כאשר כדי להוכיח עבירה זו לא יידרש מבחן הסתברותי אלא רק הוכחה שהדבר נעשה "במטרה להזדהות עם המעשה"; וכן מוצע לתקן את סעיף קטן 24(ה) כך שיאפשר למשטרה לפתוח בחקירה

---

[1] הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 11) (עבירת הסתה לטרור), התשפ"ד–2024, **אתר הכנסת**.

[2] פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971.

[3] חוק המאבק בטרור, תשע"ו-2016.

[4] הנחית פרקליט המדינה מס' 14.12 – אישור פתיחה בחקירה והעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת (עדכון אחרון 3.12.2023).

נגד אדם על ביצוע עבירת הסתה לטרור, אם הדבר נודע לה על פי תלונה או בכל דרך אחרת, ללא צורך באישור של גורם נוסף.[5] כלומר, ללא אישור פרקליטות המדינה.

להלן נימוקי ההתנגדות הנחרצת של מכון זולת להצעת החוק:

- **ההצעה להרחיב את הגדרות עבירת ההסתה לטרור ולאפשר למשטרה לפתוח בחקירה פלילית ללא אישור הפרקליטות, תואמת למהלכים דומים שנעשו במשטרים הסמכותניים ברוסיה, בנגלדש, וייטנאם, הונג קונג, ונצואלה ובלארוס, שנועדו להרחיב את ההגדרות והשימוש בחוקים למאבק בטרור באופן שרירותי ולצורך רדיפה פוליטית.**[6] כך למשל, בוונצואלה החוק איפשר להפליל בעבירות טרור איגודי עובדים.[7] החוק בהונג קונג מאפשר להגדיר את ההפגנות שהתקיימו שם בשנים האחרונות כפעילות טרור, להגדיר עיתונאים עורכי דין ורופאים כסייענים לטרור, מאחר שהם נותנים שירותים למפגינים, וגם להגדיר כטרוריסטים את אזרחי הונג קונג שידווחו לאו"ם, לארגוני זכויות אדם או לעיתונאים על הפרות זכויות האדם המתרחשות שם.
- **ההצעה לביטול דרישת האישור מראש של פרקליטות המדינה לפתיחת חקירה פלילית, מעידה שהמטרה הינה לאפשר ניהול של חקירות שרירותיות ופוליטיות, כאשר מראש אין היתכנות להרשעה בבתי המשפט.** כאמור, בהתאם להוראת סעיף 24(ה) לחוק המאבק בטרור ולהנחיית פרקליט המדינה מס' 14.12, עד כה פרקליטות המדינה בחנה והחליטה אם לפתוח בחקירה ולהעמיד לדין על פי הוראות החוק, פסיקת בתי המשפט המצמצמת בעבירות הסתה, המעמד החוקתי של חירויות הביטוי וההפגנה, נסיבות המקרה והאדם (בין היתר, מעמדו, תפקידו והשפעתו הציבורית) והאינטרס הציבורי. הבחינה הראשונית של היתכנות להרשעה בבית המשפט מתאפשרת כבר בשלב גיבוש ההחלטה אם לפתוח בחקירה, שכן עבירת ההסתה לטרור עוסקת בביטויים פומביים ולא בדברים שבלב. המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) יכול וצריך לבצע בחינה ראשונית על סמך ניתוח הביטוי הפומבי והנסיבות של האדם והמקרה וכך למנוע פתיחה של חקירת שווא. ההצעה לנתק את הקשר בין הגורם שיכריע בהיתכנות להרשעה בבית המשפט (הפרקליטות) לבין הגורם שיחליט לפתוח בחקירה פלילית (מוצע שרק המשטרה), הינה חסרת היגיון משפטי ונראה שנועדה לאפשר לפתוח חקירות שרירותיות ופוליטיות, גם כאשר מראש אין היתכנות להרשעה בבתי המשפט. אילו לא זו הייתה המטרה, הרי שלא הייתה סיבה ליצור את הניתוק הזה.
- **ההצעה להנמכת הרף של הוכחת העבירה ל"אפשרות סבירה" בשילוב עם ביטול הדרישה לאישור מראש של חקירה על ידי הפרקליטות, יאפשרו לכל שוטר לפתוח חקירות שווא**

---

[5] נוסח הצעת החוק, **הארץ** (17.9.2024).

[6] החוק למאבק בטרור של בנגלדש, 2009; התייחסות נציב זכויות האדם של אירופה לחוק למאבק בטרור של רוסיה (19.2.2019); החוק למאבק בטרור בבלארוס, 2002; החוק למאבק בטרור של וייטנאם, 2013; חוק הביטחון הלאומי של הונג קונג, 2020.

[7] United Nations, Venezuela: UN experts condemn use of counter-terrorism laws to convict trade unionists and labour leaders, *UNHCR (UN Office of the High Commissioner for Human Rights)* (11.8.2023)

בעבירות הסתה לטרור כמעט ללא שום הגבלה ותוך פגיעה חמורה בחירויות הביטוי וההפגנה במדינת ישראל. מאז השבעה באוקטובר, חברי כנסת וממשלה, וגם ראש הממשלה, חזרו וטענו שהמפגינים למען עסקה לשחרור חטופים, למען הקמת ועדת חקירה ממלכתית ולסיום המלחמה, תומכים בחמאס ומסייעים לו. כך למשל, ח"כ ניסים ואטורי (ליכוד) אמר כי "יש כמה זרועות לחמאס - זרוע הלחימה של המחבלים והזרוע של ההפגנות".[8] ראש הממשלה בנימין נתניהו תקף את ההסתדרות וטען שהשביתה שהכריזה לאחר רצח ששת החטופים על ידי החמאס במנהרה ברפיח, היא "כמו להגיד לסינוואר – רצחת 6, הנה אנחנו תומכים בך".[9] **אם ההצעה תאושר, יהיה ניתן לפתוח בחקירה פלילית לא רק נגד נושאי דגלי פלסטין או מי שדואגים לחיי אזרחים ברצועת עזה ובגדה המערבית, אלא גם נגד מי שמפגינים נגד סרבנות הממשלה לעסקה לשחרור החטופים, נגד סירובה לקחת אחריות על אסון השבעה באוקטובר או נגד אופן ניהולה את המלחמה.**

- **פתיחת חקירות שווא בגין עבירת הסתה לטרור תשמש לצורך פגיעה חמורה בחופש העיסוק.** מזה מספר שנים יש ניסיון של גורמים שונים, כולל חברי כנסת וממשלה, להביא להשעיה ולפיטורין של עובדים בשירות המדינה וברשויות המקומיות, מרצים באקדמיה, מורים, רופאים ועוד בעלי מקצוע בטענות שווא שהם הביעו תמיכה בטרור.[10] הדבר נכון על אחת כמה וכמה, לגבי מקצועות הדורשים רישוי וכוללים הליכים משמעתיים, כגון עריכת דין. עצם קיומו של תיק פתוח בחשד שווא למעורבות אדם בטרור, עלולה למנוע ממנו להשלים את הליך קבלת הרישיון לעסוק במקצוע או להשעיית הרישיון שקיבל.
- **פתיחת חקירות שווא בגין עבירת הסתה לטרור תשמש לצורך פגיעה חמורה בגישה לערכאות ולהליך הוגן.** מזה מספר שנים יש ניסיון של גורמים שונים, כולל חברי כנסת וממשלה, לטעון שעורכי דין וארגונים לזכויות אדם המייצגים בבתי המשפט בישראל את תושבי השטחים הכבושים וכן פועלים למען עמידת מדינת ישראל בחובותיה על פי הדין הבינלאומי, הינם מסיתים ומזדהים עם טרור. חקירות שווא עלולות להלך אימים עליהם ואף להביא להשעיית הרישיון של עורכי הדין המייצגים. באופן דומה, ברוסיה נפתחו תיקים בחשד למעורבות בטרור נגד עורכי הדין של מנהיג האופוזיציה שנרצח אלכסיי נבלני.[11]
- **פתיחת חקירות שווא בגין עבירת הסתה לטרור תשמש במיוחד לצורך רדיפת המיעוט הערבי ונבחרי הציבור שלו, כדי להדיר אותם מהמרחב הציבורי.** מזה מספר שנים יש ניסיון של גורמים שונים, כולל חברי כנסת וממשלה, להוציא לפועל מדיניות של הפרדה גזעית על פי תורתו של הרב

---

[8] שילה פריד, מורן אזולאי, חבר כנסת מהליכוד: "המפגינים - זרוע של החמאס", **ynet** (18.6.2024).

[9] Ynet , בהסתדרות עונים לנתניהו: מסית. עוזרים לחמאס? אתה העברת להם מיליארדים, **ynet** (2.9.2024).

[10] עידו אפרתי, ללא בירור: מנהל יחידה בבי"ח "השרון" הושעה בטענה כי פרסם פוסט תומך בטרור, **הארץ** (19.10.2023); חן מענית, לשכת עורכי הדין תעמיד לדין משמעתי עו"ד ערבי שכינה את בן גביר "מחבל", **הארץ** (3.7.2024); עידו אפרתי, משרד הבריאות סירב להנפיק תעודת יושר לרופאה שנעצרה בהפגנה בקפלן, על אף שאין לה רישום פלילי, **הארץ** (2.7.2024).

[11] *RFERL* (16.11.2023), Current Time, Russia Adds Three Arrested Navalny Lawyers To Terrorist List

מאיר כהנא ותנועות כך וכהנא חי, שהוכרזו כארגוני טרור. פתיחת חקירות שווא בגין עבירות הסתה לטרור תוכל לזרז את מימוש התוכנית. כך למשל, מפקד תחנה בעיר מעורבת יוכל לפתוח בסיטונאות תיקים בעבירת הסתה לטרור נגד הנהגת הקהילה הערבית ומוסדות התרבות והדת שלה.

- **ההצעה להוסיף עבירה חדשה של פרסום הזדהות עם אדם המבצע מעשה טרור שהוא רצח וללא מבחן הסתברותי, תאפשר לבצע ענישה קולקטיבית ולפתוח חקירות שווא כלפי בני משפחתו וחבריו של אותו האדם, וכן לפתוח בחקירות שווא כלפי מי שבציבור מתנגדים לעונש מוות ולהוצאות להורג ללא משפט.** הגדרת העבירה המוצעת ללא שום מבחן הסתברותי, מפרה את האיזון המשפטי המקובל עם חירות הביטוי ונועדה להלך אימים ולפתוח בקלות חקירות שווא כאמצעי ענישה. בנוסף, נראה שהעבירה נועדה גם כדי להשתיק את מי שבציבור מתנגדים להצעות לעונש מוות ולהוצאות להורג ללא משפט, שהתנגדותם תיחשב להזדהות עם האדם שביצע רצח. הצעות החוק לעונש מוות ולחסינות מוחלטת למי שהוציאו להורג ללא משפט מקודמות גם הן על ידי המפלגות וחברי הכנסת המוזכרים מעלה, שעומדים מאחורי הצעת החוק לתיקון חוק המאבק בטרור.
- **פתיחת חקירות שווא בגין עבירת הסתה לטרור תשמש לצורך צנזורה של אירועים ציבוריים, יצירות אמנות ומופעי תרבות.** מזה מספר שנים יש ניסיון של גורמים שונים, כולל חברי כנסת וממשלה, לצנזר יצירות אומנות ומופעי תרבות. למעשה, מדובר בגרסה הפלילית של תיקון מספר 2 לחוק התרבות והאמנות, התשס"ג-2002 (המכונה "חוק הנאמנות בתרבות") שנבלם,[12] וכן של תיקון מס' 40 של חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 (המכונה "חוק הנכבה").[13] אמנם משרד האוצר דחה את הרוב המוחלט של הפניות שהגיעו אליו בדרישה שיאכוף את "חוק הנכבה", אך ההצפה של הפניות גרמה לדה-לגיטימציה ולאפקט מצנן.[14] בכל פעם מחדש, הארגונים, הפעילים והאמנים היו צריכים להגיב לפניות ולהסביר מדוע הם אינם מפרים את חוק הנכבה. רשויות ציבוריות ומוסדות תרבות החלו להתערב יותר בתוכן האירועים ולהערים קשיים על עצם התרחשותם. כמו כן, לעיתים אירועים בוטלו עקב התמשכות הבדיקות של הפניות על ידי היועצים המשפטיים ברשויות הציבוריות ומוסדות התרבות, וכן על ידי הגורמים מטעם היועץ המשפטי לממשלה. לעיתים הפניות האלה עוררו סערות ציבוריות והסתה פרועה לאלימות ברשת האינטרנט, שהרתיעו אנשים מלהגיע לאירועים מחשש לביטחונם האישי. **התיקון המוצע לא רק יגרום לצזורה ממסדית אלא גם לצנזורה עצמית. שכן, יהיו אומנים שיעדיפו מראש להימנע מלהיחקר כמסיתים לטרור ולסבול מקמפיין דה-לגיטימציה והסתה נגדם.**

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד איתי מק

---

[12] הצעת חוק התרבות והאמנות (תיקון מס' 2), התשע"ט – 2018.

[13] חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985

[14] נירית אנדרמן, שי גליק: "כשאני סותם את הפה של דארין טאטור, זה בעיניי מאבק לזכויות אדם". **הארץ** (8.1.2020).