אל: חברי ועדת החוקה חוק ומשפט כ"ה בתשרי תשע"ה

מאת: הייעוץ המשפטי לוועדה 8 באוקטובר 2015

**הצעת חוק המאבק בטרור, התשע"א–2011 ­– הגדרת "מעשה טרור" ונוסח לדיון**

(מבוסס על דיוני ועדת החוקה חוק ומשפט בכנסת ה-19, שאומצו בידי ועדת השרים לענייני חקיקה הנוכחית, וכן מצוינים מספר שינויים שביקשה הממשלה הנוכחית)

במהלך כהונתה של הכנסת ה-19, קיימה ועדת החוקה מספר דיונים מעמיקים בהצעת חוק המאבק בטרור, התשע"א–2011, והגיעה להסכמה עקרונית על שלוש ההגדרות העיקריות שעליהן מתבססות הצעת החוק "מעשה טרור", "ארגון טרור" ו-"חבר בארגון טרור", ובנוסף - על מספר הגדרות "קטנות" שמלוות את ההגדרה "מעשה טרור". ועדת השרים לענייני חקיקה הסכימה לאמץ את פרי הדיונים הללו בשינויים מעטים שיצוינו להלן. אף אנו ממליצות לוועדה להתבסס על העבודה שנעשתה בעבר, לאמץ את ההגדרות שנדונו, ולהמשיך את הדיונים מהנקודה שבה עצרה הוועדה. במסמך זה נסקור בקצרה את ההגדרה "מעשה טרור" כפי שהוצעה על ידי הוועדה, ונציין את השינויים שהוועדה ביקשה לעשות בהצעה הממשלתית המקורית, שינויים שלהם הסכימו נציגי הממשלה.

**"מעשה טרור"**

ההגדרה של "מעשה טרור" היא אחת ההגדרות החשובות שבהצעת חוק המאבק בטרור. ראשית, על מנת להבהיר באלה מעשים באה הצעת החוק, על שלל כליה, להילחם. שנית, ההשלכות הנגזרות מההגדרה לפי הצעת החוק הן מגוונות ומשמעותיות: מתן סמכויות מיוחדות לרשויות הביטחון בשלב החקירה (כגון, שלילת פגישה עם סניגור לתקופה ארוכה, הארכת מעצר בבית משפט ללא נוכחות החשוד), חריגות מדיני העונשין (כגון, הפללת מעשים שטרם הגיעו לשלב הניסיון הפלילי, סטיות מדיני השידול והסיוע), חריגות מדיני הראיות (שימוש בעדות שמועה בסטייה מהכללים הרגילים), והחמרה מפליגה בענישה. בנוסף, יש השלכות רכושיות ניכרות, ועוד מוצעות סמכויות מנהליות להגבלות תנועה, הגבלת פעילות ועוד. שלישית, ההגדרה של מעשה טרור מהווה יסוד בהגדרות נוספות (כגון "ארגון טרור" ומכאן גם "חברות בארגון טרור") ובעבירות פליליות חדשות שמוצעות (לרבות כאלו הפוגעות בחופש הביטוי). ההשלכות המפורטות לעיל צריכות להיבחן על ידי הוועדה בהמשך, אחת אחת והצדקותיה, ואולם, ההסבר של הממשלה להציען הוא האפיון המיוחד של מעשה טרור ומכאן החשיבות היתירה של ההגדרה.

אם ננסה לאפיין את הסכנה שמקורה ב"טרור", נוכל לקבוע שהמעשה הוא כזה שיש לו רקע אידיאולוגי, שהסיכונים שאליהם הוא חושף הם בעלי עוצמה גבוהה וכך גם בנזקים האפשריים שלו; הוא מערער את תחושת הביטחון של הציבור; ובדרך כלל הוא נעשה בקשר לארגון, שפועל בחשאיות, שנהנה, פעמים רבות, מקשרים גלובליים ומהסרת חסמים של גבולות מדינתיים, וכן מתמיכה של אוכלוסייה מקומית שמזדהה עם האידאולוגיה שמניעה את הארגון ואת המעשה הקונקרטי.

האתגר שהיה לוועדה כשדנה בהגדרה היה, מחד גיסה לכלול את הראוי להיכלל, ומאידך גיסה, לא להרחיב מעבר לנדרש. הרחבה מעבר לנדרש של המונח "טרור" שומטת את האפיון המיוחד ואת ההצדקות לטיפול המיוחד המוצע במעשי טרור ובמבצעיהם. חשוב להדגיש כי מעשה חמור הפוגע בערך מוגן בסיסי לחברה מטופל בדין הפלילי גם היום באמצעות יצירת עבירות פליליות שנועדו להגן על הערכים המוגנים החשובים ביותר לחברה (כמו חיי אדם, חירותו, גופו, הסדר הציבורי, הרכוש). **אין במיעוט מעשה מההגדרה "טרור" כדי לבטל את היותו עבירה, ואף עבירה חמורה. השאלה אינה אם מעשה הוא עבירה/ראוי שיהיה עבירה, אלא האם יש לו אפיונים מיוחדים של מעשה טרור המצדיקים טיפול מיוחד ואחר.**

לפיכך, ההגדרה של מעשה טרור צריכה לאפיין את טיב המעשה הייחודי, וגם את עוצמת הפגיעה. בהכללה ניתן לומר שרוב ההגדרות של מעשה טרור במדינות בעולם מתבססות על מספר יסודות:

- תכלית המעשה היא קידום מטרה מדינית, אידיאולוגית או דתית (לעיתים במסגרת מאורגנת);

- מטרת המעשה היא ליצור אפקט של פחד ובהלה קשים בקרב הציבור או לאלץ ממשלה/גוף נבחר לשנות את מדיניותו;

- האפיון העובדתי של המעשה הוא מעשה חמור ואלים, שיש בו כדי לסכן חיי אדם (גם באמצעות שיבוש בתשתיות חיוניות).

ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת ה-19 התרשמה שההגדרה שהוצעה בהצעת החוק הממשלתית כללה עקרונות אלה, אך התעמקות בדקויותיה הראה שהניסוח כלל גם מעשים שהתרחקו מהאפיון של מה שנחשב כ"מעשה טרור" הן בעולם והן בשיח הציבורי בישראל. לכן תקנה ועדת החוקה במהלך הדיונים את ההגדרה שהוצעה כך שתתאים לאפיון המיוחד של הטרור.

הוועדה קיבלה את המבנה שהוצע על ידי הממשלה להגדרת "מעשה טרור", ולו שלושה רכיבים, ושינתה חלק מהפרטים בתוך הרכיבים (וראו את הנוסח המפורט להלן):

מעשה שיש בו **מניע** מדיני, אידיאולוגי או דתי (הממשלה הקודמת בקשה להוסיף לרכיב הזה גם מעשה שנעשה מתוך "מניע של גזענות". ועדת השרים בממשלה הנוכחית ביקשה להשמיט את המניע של גזענות ולהוסיף במקומו מניע "לאומני");

הוועדה התלבטה אם לא לצמצם את המניע, כך שלא יכלול גם מניעים שלא נתפסים בציבוריות הישראלית היום ככאלה שמניעים מעשי טרור דווקא (כגון מעשים שבוצעו על רקע תמיכה באיכות הסביבה או דאגה לבעלי חיים, או מתוך מניע הקשור לשמירת חוקי הדת). בסופו של דבר החליטה הוועדה שלא לשנות את המניעים שהוצעו על ידי הממשלה ולסמוך בעניין זה על שיקול הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, שלא יאפשר הפעלת החוק במקרים שבהם ראוי לטפל לפי המשפט הפלילי הרגיל.

**מטרה** לעורר פחד או בהלה בציבור, או מטרה לאלץ ממשלה לעשות מעשה;

בהצעה הממשלתית המקורית המטרה המוצעת הייתה מטרה "להניע" את הממשלה לעשות מעשה; הוועדה חשבה שהביטוי "להניע" אינו מבטא בצורה המיטבית את הכוחניות וחוסר הלגיטימיות של המטרה הפסולה (שכן מילה זו מתאימה גם למחאה לגיטימית), ולכן החליטה להשתמש במילה הנקוטה בחוקים דומים בעולם, שהיא "לאלץ".

**המעשה העובדתי צריך להיות חמור בנסיבותיו, ואחד מאלה:**

**פגיעה חמורה בגופו של אדם או בחירותו;**

הערה - ההצעה הממשלתית המקורית נקטה בביטוי "פגיעה ממשית בגופו של אדם או בחירותו", אך לאחר בדיקה השתכנעה הוועדה שהביטוי "ממשית" כולל גם מעשים קלים למדי ולפיכך יש לנקוט את הביטוי "חמורה" ביחס לפגיעה בערך המוגן. הממשלה החדשה בנוסח החדש שהגישה אמצה במפורש ביטוי זה ולא הסתפקה בהחלטת ועדת השרים שאמצה ככלל את התוצרים של ועדת החוקה חוק ומשפט בכנסת ה-19.

**פגיעה חמורה בבטיחות הציבור או בריאותו;**

הערה - ההצעה הממשלתית המקורית כללה גם פגיעה כאמור "בביטחון המדינה": הוועדה החליטה למחוק רכיב זה, שכן מדובר בביטוי מורכב ורחב שמאפשר הכללת עניינים שבטיפול שירות הביטחון הכללי, שאדם מן היישוב לא היה מגדיר כ"טרור", כגון הפגנות הפוגעות בסדר הציבורי, הדלפות חמורות ועוד. הוועדה רצתה לייחד את ההגדרה של "מעשה טרור" למעשים שנובע מהם סכנה קונקרטית לחיי אדם או לגופו, גם אם בעקיפין באמצעות פגיעה בתשתיות (ור' להלן).

**פגיעה ברכוש שיש אפשרות שתגרום לפגיעה בגוף, בחירות, בבטיחות, או לחילופין פגיעה חמורה ברכוש;**

הערה – ההגדרה בהצעת החוק המקורית כללה גם פגיעה לא חמורה ברכוש והוועדה סברה שפגיעות שאינן חמורות בערך מוגן שהוא פחות מחיים, חירות או גוף, מפחיתות מהעוצמה שצריכה לאפיין "מעשה טרור". ההרחבות שהוצעו בהצעת החוק המקורית, כללו בגדרי מעשה טרור פגיעות לא חמורות ברכוש שעלולות לגרום (אפילו בלי דרישת תוצאה או נזק) לפגיעות אחרות: בשלום הציבור (=הפרות סדר, הפגנות), במוסדות השלטון, או לנזק כלכלי. גם אקט ונדליזם קטן, שלא גרם לפגיעה אלא רק היה עלול לגרום לפגיעה, הספיק כדי למלא אחרי האפיון העובדתי של המעשה.

הוועדה דחתה את הנוסח המקורי אך לא הגיעה להסכמה לגבי הנוסח הסופי של פריט זה: היו שגרסו שפגיעה חמורה ברכוש כשלעצמה גם היא יכולה להוות מעשה טרור, והיו שגרסו שפגיעה ברכוש, חמורה ככל שתהיה, לא תיחשב מעשה טרור, אלא אם כן קיימת אפשרות שבעקבותיה תיגרם פגיעה בגוף, בחירות, או בבטיחות. כאן הכריעה הממשלה הנוכחית, ולטעמנו הכרעה ראויה, שפגיעה רכושית ראוי שתיחשב כמעשה טרור רק אם היא פגיעה חמורה, שעלולה להביא לפגיעה חמורה בגוף, בחירות או בבטיחות, ונעשתה במטרה להביא לפגיעה כזו (תוך החלת הלכת הצפיות על המטרה). מאחר שבדיונים בוועדה הוברר שהמקום המרכזי שבו יש חשש שפגיעה רכושית תביא לפגיעות קשות אחרות גם בלי להוכיח נסיבות ומטרה הן פגיעות בקדשי דת (ובמיוחד עמדו על הרגישות בהר הבית) הוסיפה הממשלה הנוכחית לסעיף הרכושי גם "פגיעה חמורה בקודשי דת". אנו ממליצות לקבל תיקון זה (ור' בנוסח להלן).

**פגיעה חמורה בתשתיות, בכלכלה, ובסביבה או שיבוש חמור שלהן**

הערה - גם כאן צמצמה הוועדה את ההגדרה המוצעת כך שתכלול רק פגיעות חמורות בנושאים ברורים.

ההגדרה כוללת גם שתי **חזקות** שמוותרות על המטרה וגם על איפיון המעשה בנסיבות מסוימות.

הערה כללית לגבי חזקות: יש למעט בוויתור על מאפיינים חשובים של ההגדרה או ליצור חזקות חלוטות שמשמען שאין צורך להוכיח יסוד בהגדרה. חזקה שיש בה ויתור (אפילו ניתנת לסתירה) על אפיון חשוב של מעשה טרור שהוא המטרה להניע ממשלה או לזרוע פחד בציבור, צריכה הצדקה מיוחדת. בנוסף, חזקה צריכה להיות, בדרך כלל נכונה מבחינה עובדתית, אחרת אין בה אלא ויתור על אלמנטים וחוסר צדק. לפיכך יש להקפיד ליצור חזקות נכונות עובדתית, שיש להן הצדקה, וככלל יש לאפשר להפריכן.

החזקות שהוצעו הן אלו:

נעשה המעשה על ידי חבר בארגון טרור או על ידי ארגון טרור, חזקה כי המניע והמטרה מתקיימים. במילים אחרות: מעשה חמור, שהתבצע על ידי חבר או ארגון טרור, ייחשב מניה וביה כמעשה טרור, אלא אם כן הנאשם עורר ספק סביר בעניין. לגבי ארגון טרור, החזקה ככלל היא נכונה. לגבי חבר בארגון טרור הנכונות תלויה ברוחב ההגדרה בעניין החברות. לפי ההצעה כאן ההגדרה בעניין חברות רחבה ולפיכך הנטל על הנאשם כאן הוא להפריך את החזקה (אך ניתנת לו אפשרות לעשות זאת). ההנחה של הוועדה הייתה שאם המעשה הוא מעשה אלימות חמור שנעשה על ידי חבר בארגון טרור הוא יהיה בדרך כלל מעשה טרור, ומקרים כמו מעשה אלימות בשל סכסוך שכנים ייפתר במסגרת שיקול הדעת של היועץ המשפטי לממשלה בטפלו בתיק;

נעשה המעשה תוך שימוש בנשק כימי, ביולוגי, וכדומה (המפורטים בסעיף), אין צורך להראות כי התקיימה המטרה הדרושה לפי ההגדרה, וכן כי המעשה הוא מעשה חמור לפי ההגדרה (מדובר בחזקה חלוטה, שאין דרך להפריכה);

ואם נעשה המעשה תוך שימוש בנשק או בסכין, כאשר הפגיעה החמורה הייתה נגד הגוף או החירות (משמע, לא פגיעה שמכוונת נגד רכוש בלבד, כפי שהוצע בהצעה המקורית), אין צורך להראות כי התקיימה המטרה הדרושה לפי ההגדרה. גם כאן ההנחה היא ששימוש בנשק כאמור, מניה וביה זורעת חרדה בציבור ומשבשת את שגרת החיים ולפיכך מתקיימת המטרה, וכן לגבי נשק כימי, ביולוגי – המעשה חמור מטיבו. גם כאן סמכה הוועדה על שיקול הדעת של היועץ המשפטי לממשלה שבמקרים שבשוליים שנכנסים לגדרי "נשק כימי" למשל, הטיפול כמעשה טרור יהיה במקרים המתאימים.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **הנוסח שהוצע ע"י ועדת החוקה בכנסת ה-19** (שכאמור אומץ בידי הממשלה הנוכחית בשינויים שמסומנים באדום) |  | "מעשה טרור" – מעשה המהווה עבירה או איום בעשיית מעשה כאמור, שמתקיימים לגביהם כל אלה: | | |
|  |  | (1) הם נעשו מתוך מניע מדיני, דתי, לאומני או אידיאולוגי ; | |
|  |  | (2) הם נעשו במטרה לעורר פחד או בהלה בציבור או במטרה לאלץ ממשלה או רשות שלטונית אחרת, לרבות ממשלה או רשות שלטונית אחרת של מדינה זרה, או ארגון ציבורי בין–לאומי, לעשות מעשה או להימנע מעשיית מעשה; לעניין פסקה זו, ראייה מראש, כאפשרות קרובה לוודאי, כי המעשה או האיום יעורר פחד או בהלה בציבור כמוה כמטרה לעורר פחד או בהלה בציבור; | |
|  |  |  | (3) במעשה שנעשה או במעשה שאיימו בעשייתו, היה אחד מאלה, או סיכון ממשי לאחד מאלה: | |
|  |  |  |  | (א) פגיעה חמורה בגופו של אדם או בחירותו; |
|  |  |  |  | (ב) פגיעה חמורה בבטיחות הציבור או בבריאותו; |
|  |  |  |  | (ג) פגיעה חמורה ברכוש, שבנסיבות שבהן בוצעה, יש אפשרות ממשית שתגרום לפגיעה חמורה כאמור בסעיפים קטנים (א) או (ב), ושנעשתה במטרה לגרום לפגיעה כאמור, או פגיעה חמורה בקודשי דת; לעניין זה, ראייה מראש את התרחשות הפגיעה, כאפשרות קרובה לוודאי, כמוה כמטרה לגרמה. |
|  |  |  |  | (ד) פגיעה חמורה בתשתיות, במערכות או בשירותים חיוניים, או שיבוש חמור שלהם, פגיעה חמורה בכלכלת המדינה או בסביבה; |
|  |  | לעניין הגדרה זו – | | |
|  |  |  | (א) נעשה המעשה או האיום כאמור בפסקה 3(א) תוך שימוש בנשק או בסכין, יראו אותו כמעשה טרור, גם אם לא התקיים בו האמור בפסקה (2), ואם המעשה כאמור בפסקה (3), שנעשה או שאיימו בעשייתו, היה תוך שימוש בנשק כימי, ביולוגי או רדיואקטיבי, בחומר מזיק או במיתקן רגיש, או תוך פגיעה במיתקן רגיש, העלולים לפי טיבם או סוגם לגרום לפגיעה חמורה בשטח גדול או בציבור גדול, יראו אותו כמעשה טרור גם אם לא התקיים בו האמור בפסקאות (2) או (3); | |
|  |  |  | (ב) נעשה המעשה או האיום כאמור על ידי ארגון טרור או על ידי חבר בארגון טרור, חזקה כי התקיים האמור בפסקאות (1) ו-(2); עורר נאשם ספק סביר לעניין זה – יפעל הספק לטובתו; | |
|  |  |  | (ג) אין נפקא מינה אם המניע או המטרה המנויים בפסקאות (1) ו-(2) היו המניע או המטרה הבלעדיים או העיקריים למעשה או לאיום; | |
|  |  |  | (ד) "נשק" – למעט חלק ואבזר כאמור בסעיף 144(ג) לחוק העונשין; | |

**הגדרות נלוות שאושרו על ידי הוועדה**:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | "נשק" – כהגדרתו בסעיף 144(ג) לחוק העונשין, לרבות נשק כימי, ביולוגי או רדיואקטיבי[[1]](#footnote-1); |
|  |  | "נשק כימי, ביולוגי או רדיואקטיבי" – נשק המסוגל לפלוט חומר מזיק לרבות קרינה רדיואקטיבית; |
|  |  | "מיתקן רגיש" – מקום, לרבות מבנה, מכל, או כלי תחבורה, המשמש לייצור, לעיבוד, להחזקה, לאחסנה, לסילוק או להובלה, של חומר מזיק, או להפקת אנרגיה מחומר כאמור; |
|  |  | "חומר מזיק" – חומר כימי, ביולוגי או רדיואקטיבי לרבות גרעיני, העלול לפי טיבו, סוגו או כמותו להמית אדם או לגרום לפגיעה חמורה לגוף, לרכוש, לתשתיות או לסביבה; |
|  |  | "ארגון ציבורי בין-לאומי" – ארגון שנוסד בידי שתי מדינות או יותר, או בידי ארגונים שנוסדו בידי שתי מדינות או יותר; |

1. בסעיף זה, "נשק" -

   (1) כלי שסוגל לירות כדור, קלע, פגז, פצצה או כיוצא באלה, שבכוחם להמית אדם, וכולל חלק, אבזר ותחמושת של כלי כזה;

   (2) כלי שסוגל לפלוט חומר הנועד להזיק לאדם, לרבות חלק, אבזר ותחמושת לכלי כאמור ולרבות מכל המכיל או שסוגל להכיל חומר כאמור ולמעט מכל גז מדמיע כהגדרתו בחוק כלי היריה, תש"ט-1949;

   (3) תחמושת, פצצה, רימון או כל חפץ נפיץ אחר שבכוחם להמית אדם או להזיק לו, לרבות חלק של אחד מאלה. [↑](#footnote-ref-1)