האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في اسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel

16 בספטמבר 2024

לכבוד
חה"כ שמחה רוטמן
יו"ר וועדת חוקה, חוק ומשפט
<u>הכנסת</u>

שלום רב,

הנדון: **<u>הצעות לתיקון חוק המאבק בטרור – נוסח היו"ר המוצע לקראת הדיון הקבוע ליום 17.9.2024 – עמדת האגודה לזכויות האזרח</u>**

סימוכין: מכתבינו מימים 13.2.2024, 24.3.2024.

ביום 15.9.2024 פורסם נוסח מטעם יו"ר וועדת חוקה חוק ומשפט לתיקון חוק המאבק בטרור, תשע"ו – 2016 (להלן: **חוק המאבק בטרור**), המבוסס על הצעות לתיקון החוק מטעם חברי הכנסת לימור סון הר מלך, יצחק קרויזר, אליהו רביבו וצבי סוכות.

חוק המאבק בטרור כולל שורה של איסורים שתכליתם מיגור הטרור והגנה על בטחון המדינה, תוך צמצום הפגיעה בזכויות הפרט. סעיף 24 לחוק אוסר על התבטאויות ומעשים שיש בהם תמיכה, הזדהות או שבח עם ארגון טרור, מעשה טרור או קריאה ישירה לביצוע מעשה טרור. נוכח עוצמת הזכות לחופש ביטוי, והיותה תנאי שאין בלתו לקיומו של משטר דמוקרטי, כולל החוק סייגים ומבחנים שעיקרם הבטחת האיזון בין חופש הביטוי וההגנה על בטחון הציבור (להרחבה ראו: הצעת חוק המאבק בטרור, התשע"ה – 2015, ה"ח 949; ע"פ 24933-09-18 **טאטור נ' מדינת ישראל** (16.5.2019), פסקאות 55 – 58 (לרבות פסקי הדין המובאים שם)). הצעת החוק שבכותרת מבקשת לתקן את סעיף 24 ולהרחיב בצורה קיצונית את האיסורים הפליליים המוטלים על התבטאויות, תוך פגיעה לא מידתית בחופש הביטוי. לאור זאת, האגודה לזכויות האזרח מתנגדת לתיקון.

<u>להלן טעמינו:</u>

1. **<u>תיקון סעיף 24(ב)(2) – שינוי המבחן ההסתברותי</u>** – סעיף 24(ב)(2) אוסר על פרסום דברי שבח ואהדה למעשה טרור, מקום בו תכן הפרסום ונסיבות הפרסום מורות כי יש אפשרות ממשית שיביא לעשיית מעשה טרור. כעת מוצע לשנות את מבחן ההסתברות כך שהדרישה להוכחת אפשרות **ממשית** תוחלף באפשרות **סבירה**. מדובר בשינוי האיזון הקיים שבין ההגנה על בטחון המדינה לבין השמירה על חופש הביטוי, בלי שניתן כל הסבר לצורך בתיקון.

2. הדין הפלילי ובוודאי החוק למאבק בטרור לא נועד לעסוק בהפללת התבטאויות, בגלל שהן מקוממות או מכעיסות את השלטון או את הרוב. רק התבטאויות שיש להן פוטנציאל מובהק להוביל לפגיעה בערך מוגן, ובמקרה זה – להוביל לטרור, הולמות את השימוש בדין הפלילי. מקום בו אין מדובר בקריאה חד משמעית וישירה לביצוע מעשה טרור, או כאשר מעשה של הזדהות עם ארגון טרור איננו פומבי ומתוך כוונה להזדהות עמו, ניתק הקשר הסיבתי בין האיסור על ההתבטאות לבין הסיכון הגלום בה. מאחר שעניינו בחוק עמום, ובהינתן שמדובר בהפללה של ביטויים בהתאם לנסיבותיהם, ונוכח היות מבחן

ההסתברות מבחן משוער גם כך, הרי שההגנה על חופש הביטוי תתאפשר רק מקום בו תידרש הסתברות ממשית לכך שההתבטאות תוביל למעשה טרור. הנמכת הרף משמעה הפללה של ביטויים שאין עילה להגבילם.

3. למעלה מן הצורך יצוין כי הצעת החקיקה המקורית של חוק המאבק בטרור כללה מבחן הסתברותי כמוצע. כפי שעולה מפרוטוקול הדיון בוועדת חוקה מיום 28.12.2015 המבחן הוחמר נוכח חששם של חברי הכנסת כי מבחן ההסתברות הסבירה יוביל לאכיפת יתר והשתקה של התבטאויות מותרות.

4. **<u>חקיקת סעיף 24(ב1)</u>** – תיקון נוסף המוצע, הינו חקיקת סעיף 24(ב1), שייקבע עונש מאסר של שלוש שנים כלפי "המפרסם דברי שבח או אהדה למי שביצע מעשה טרור שגרם למותו של אדם, תמיכה בו או הזדהות עמו, במטרה להזדהות עם המעשה". בדיונים בוועדת חוקה חוק ומשפט עלה כי תכלית הסעיף היא החלת האיסור על הזדהות עם ארגון טרור על ביטויים שיש בהם הזדהות עם טרור יחידים.

5. האיסור על הזדהות עם ארגון טרור, הקבוע בסעיף 24(א) לחוק, מפליל שני סוגים של התנהגויות: הזדהות פומבית עם הארגון, במטרה להזדהות עמו, או התבטאות שתוביל לביצוע מעשה טרור. הטעם לאיסור על ביטוי שלא יוביל לביצוע מעשה טרור הוא הרצון למנוע נרמול והשתרשות של **ארגוני טרור** בחברה. למול זה עומדים מבצעים יחידים, אשר הסיבה להוקיעם היא בשל מעשיהם והחשש כי אחרים יפעלו כמותם.

6. לכן אם המטרה היא למנוע שבח למבצע מעשה טרור מאחר שקיימת אפשרות ממשית שההתבטאות תדרבן מעשים דומים – הרי שהתנהגות זו מכוסה ממילא בסעיף 24(ב)(2). לעומת זאת, ההצעה הנוכחית נועדה להעניש התבטאות גם ללא מבחן הסתברותי שההתבטאות תוביל לנזק. מדובר על הסדר אשר נועד לעקוף את מבחן ההסתברות, הוא מעניש על התבטאות שאין בה פוטנציאל לגרום נזק לחברה.

7. הסיפא הקובעת כי על ההתבטאות להיות "במטרה להזדהות עם המעשה", רק מדגישה את תכליתה האמיתית של העבירה המוצעת. התכלית אינה מניעת פגיעה בחברה אלא הענשת אדם על הזדהות עם מעשה של יחיד, שיכולה לנבוע מהרבה סיבות, לשקף רגשות של רבים, ואין בה לאיים על החברה. בהזדהות עם מעשה אין די כדי לטעון שיש בה לדרבן מעשים דומים. לכן מדובר על הפללת יתר של התבטאויות, מהתבטאויות שיש בהן לסכן את החברה להתבטאויות על מחשבה בלבד.

8. יתר על כן, קיים חשש ממשי שמרגע שהעבירה תהיה חלק מהדין, היא תשתמש לחקור ולעצור כל אמירה שמשבחת מבצע מעשה טרור, שכן קשה לדעת מעצם האמירה מה מטרת הדובר, ואלו פעמים רבות דברים שבלב. בעוד שדברי שבח לארגון טרור שנעשים במטרה להזדהות עם ארגון הטרור ברורים יחסית, הרי שקשה יותר להבחין בין שבח לאדם שביצע מעשה טרור ומטרתו לשבח את המעשה, מכזה שלא נועד לשבח את המעשה. כך למשל, אמירה לטובת אדם שביצע מעשה טרור יכולה לנבוע מחשש לבריאותו, או מסברה כי המערכת הרשיעה אותו בניגוד לדין, או בשל בסיס עינויים שעבר.

9. לסיכום חלק זה, יש לגורמי האכיפה כלים להתמודד עם הסתה למעשה טרור, או עם דברי שבח שבנסיבות המקרה ישנה אפשרות ממשית שיובילו לפגיעה בחברה. שם צריך לעבור הגבול. אין מקום בעבירות נוספות ורחבות יותר, שיובילו לאפקט מצנן ולפגיעה לא מידתית בחופש הביטוי, וכן להפללה של התבטאויות שלא מסכנות את החברה.

10. **<u>ביטול חובת אישור היועמ"שית טרם פתיחה בחקירה</u>** – סעיף חדש שנוסף להצעת החוק מבקש לקבוע כי בעוד שהגשת כתב אישום בעבירות הסתה יהיה כפוף לאישור היועמ"שית, הרי שפתיחת חקירה בעבירות אלו איננה זקוקה לאישור נוסף. משמעות הדבר הינה ביטול הנחיה 14.12 של פרקליט המדינה,

אשר מחייבת את המשטרה לקבל את אישור הפרקליטות טרם נפתחת חקירה פלילית בעניין עבירות הסתה וביטוי. אנו מתנגדים בכל תוקף לסעיף זה.

11. נוכח עמימות עבירות הביטוי בחוק נדרש גורם משפטי מומחה הבוחן בכלים משפטיים את האיזון בין ההגנה על הביטחון להגנה על חופש הביטוי. דווקא בשל הימשכות המלחמה וסערת הרוחות הנלווית לה מתבקשים מעורבות הפרקליטות, וריסון ידה הקלה של המשטרה על הדק החקירות והמעצרים.

12. בהיעדר ליווי משפטי, שוטרי ישראל יידרשו לפרש בעצמם כל ביטוי וביטוי, פעמים רבות בשפה אשר אינה שפת אמם, תוך זרות לשונות התרבותית אשר מחייבת פרשנות מתאימה לביטויים שגורים בשפה הערבית ואשר מהלכים אימה, לעתים קרובות מבורות, על חלק ניכר בציבור היהודי, כדוגמת הביטויים "שאהיד" ו"אללהו אכבר". זהירות רבה נדרשת אף בייחוס מניעים פסולים לציטוט פסוקים ממקורות דתיים, הנתונים לפרשנות שונה כמנהגם של כתבי קודש, ואשר למשטרה, או למגישי התלונות, אין כל הכשרה בקריאתם.

13. הטיפול בחקירות כה רגישות אף מעורר חשש כי נטיות פוליטיות ואידאולוגיות של שוטרים, וכניעה לרחשי הציבור, הם שעומדים ויעמדו בבסיס הערכת הביטויים והם שמביאים לשימוש נמהר בדין הפלילי. בכך יקיץ הקץ על האחידות הנדרשת במדיניות החקירה והתביעה ועל שקילת כלל השיקולים הנדרשים באופן רוחבי, עקרונות אשר עומדים במוקד הנחיה 14.12. בהיעדרה תסוכל החובה לעשות שימוש זהיר, קפדני ומצומצם בכלי הפלילי, בפרט כשמדובר בחשדות לעבירות ביטוי.

14. החשש מפני שיטור יתר איננו בעלמא. לאחר פרוץ המלחמה נעצרו והוחזקו במעצר אנשים מן היישוב שהואשמו בעבירות ביטוי חמורות, באופן שהוביל לביקורת קשה מטעם פרקליט המדינה על המשטרה ועל היד הקלה על ההדק שנקטה ביחס להתבטאויות מותרות (גידי וייץ "פרקליט המדינה למשטרה: עצרתם מתנגדים לממשלה ללא הצדקה, תוך פגיעה בשלטון החוק" **הארץ** (20.11.2023)). מעורבותם של גורמים בפרקליטות באישור חקירות בנושא עבירות ביטוי היא חלק מהותי ממידתיות ההסדר בכללותו.

15. ויודגש – מהתנהלות ישיבות וועדת חוקה חוק ומשפט, בפרט זו שנערכה ביום 8.9.2024, עולה כי תכלית החקיקה המוצעת איננה טיוב ההגנה על בטחון המדינה והציבור. זאת לאור הבהרת נציגת המשטרה, כי המנגנון המחייב את אישור הפרקליטות פועל ביעילות ובמהירות, וכי פרק הזמן הנדרש לתשובת הפרקליטות נקבע על ידי המשטרה, אשר מבהירה את מידת הדחיפות של המענה. הובהר כי בכל תיקי המעצר, כמחצית טופלו בתוך שעה עד 48 שעות, והטיפול ביתר ארך עד שבוע.

16. העובדה שגורמי המקצוע – גם מטעם המשטרה – סבורים כי מדובר במנגנון טוב ויעיל, מצביעה על טעמים אחרים של מציעי התיקון. ייתכן והטעם לכך נעוץ באמונה של חברי כנסת מסוימים שעל המשטרה ניתן להשתלט ולתמרן אותה להפעיל את סמכות החקירה באופן סלקטיבי.

17. שילוב הצעות החוק יחד – החלשת המבחן ההסתברותי, העמדה לדין בגין שבח למי שבצע מעשה טרור, ללא מבחן הסתברותי, וביטול הפיקוח של הפרקליטות על החקירות, כל אלו יחדיו מעצימים את הפגיעה בחופש הביטוי ויוצרים הסדר קיצוני ביותר ולא מידתי.

18. לאור זאת, אין לקדם תיקונים אלו.

בכבוד רב ובברכה,
הגר שחטר, עו"ד