

הליך חקיקת חוק המאבק בטרור, התשע"ו–2016: מודל לניהול ולהנהגה מקצועית של יועץ משפטי

רחל גוטליב*

- א. מבוא
- ב. המצב המשפטי: מאבק בטרור עד חקיקת חוק המאבק בטרור
 1. תקנות 84–85 לתקנות ההגנה שעניינן "התאגדות אסורה"
 2. פקודת מניעת טרור, התש"ח–1948: "ארגון טרוריסטי"
 3. הוראות בחוק העונשין, התשל"ז–1977: "התאחדות אסורה"
 4. חוק איסור מימון טרור: "מעשה טרור" ו"ארגון טרוריסטי"
- ג. "אם תרצו אין זו אגדה": ייזום עבודת המטה לגיבוש הצעת חוק המאבק בטרור
- ד. המתחיל במלאכה אומרים לו "גמור"
- ה. חוק המאבק בטרור: תם ולא נשלם

א. מבוא

בראיון שהעניק מני מזוז עם פרישתו מתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, סיכם, בין היתר, את תפיסת עולמו באשר לחשיבות התפקיד. דבריו אלו משקפים היטב את דרך התנהלותו המקצועית בכל דרכו בשירות המדינה, דרך שראוי שתשמש מודל לכלל היועצים המשפטיים בשירות הציבורי:¹

* בין השנים 1980–2011 שרתה ביועץ המשפטי של משטרת ישראל, ביועץ המשפטי של המשרד לביטחון הפנים ובמחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים. בתפקידה האחרון (בין השנים 2007–2011) כיהנה בתפקיד משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) וכחלק מתפקידה זה עמדה בשנים אלה בראש הצוות שגיבש את תזכיר חוק המאבק בטרור.

תודה מיוחדת לנעמה פויכטונגר, ראש אשכול ענישה וחלופות במחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), אשר ליוותה את עבודת הצוות שגיבש את תזכיר החוק וכן ליוותה את הליכי החקיקה בכנסת, על סיועה הרב בריכוז החומרים שנדרשו ועל הערותיה החשובות והמועילות.

¹ רון דרור "הגדרתי מחדש את כללי המשחק" – ראיון עם היועץ המשפטי לממשלה היוצא מני מזוז" עורך הדין 6, 44, 54 (2010); ראו גם דינה זילבר בשם החוק: היועץ המשפטי

"לדעתי, יועץ משפטי לממשלה צריך להיות בעל תפיסת תפקיד סדורה ועם אג'נדה מקצועית ברורה, ועליו לפעול באופן יזום ושיטתי להגשמתן במהלך תקופת כהונתו, ולא להיגרר אחר האירועים. יועץ משפטי אינו שופט היושב על ה-bench ודן בעניינים המובאים בפניו. תפקידו של היועץ המשפטי אינו רק לקבל החלטות אלא גם להוביל, להנהיג ולנהל את המערכת המשפטית על כל מרכיביה, בתחומי האכיפה ובתחומי הייעוץ המשפטי. היועץ חייב ליזום ולהוביל מהלכים. הוא צריך לנהל ולא להתנהל, אחרת הוא ייסחף עם זרם האירועים במקום לעצב את המציאות. תפיסה זו של ניהול אקטיבי, של יזום והובלת תהליכים, יישמתי בכל תחומי הפעילות – באכיפה, בייעוץ המשפטי, בחקיקה, בניהול הפנים – ארגוני ובמהלכים בין-ארגוניים".

בבסיס תפיסה זו עומדת הגישה שהיועץ המשפטי לממשלה הוא לא היועץ המשפטי הפרטי של השר או של הממשלה, אלא הוא חב אמונים לציבור, והציבור הוא ה"לקוח" שלו.² הדברים נכונים באשר למתן חוות דעת משפטיות, ייצוג המדינה בהליכים משפטיים, המאבק הנמרץ בשחיתות השלטונית וגם בתחום החקיקה. אחד מתחומי האחריות וממבחני המשמעותיים של יועץ משפטי הוא בייזום, התנעה ולווי של הליכי חקיקה נדרשים. זאת, לרבות בחינת הצורך ברפורמות חוקיות או חוקתיות נדרשות, החלפה או תיקון של דברי חקיקה ארכאיים והתאמתם לערכי יסוד של המדינה ולמציאות המשתנה. תחום החקיקה יש עימו אחריות כבדה ביותר. מילים הנכתבות בספר החוקים או מילים הנמחקות ממנו הן לא אחת בסיס ליצירת מציאות משפטית חדשה או שונה, המשפיעה על ביסוס זכויות אדם בחברה וקביעת גבולות החובה של החברה כלפי חברה ושל חברה כלפיה. מילים תוחמות ומכוונות את מרחב התמרון של שופט בבואו להכריע ולפסוק את הדין, והכול למשך שנים רבות.

לממשלה והפרשות שטלטלו את המדינה 320 (2012). זילבר מתארת את עיצוב חדרו של מני מזוז כיועץ משפטי כביטוי להשקפת עולמו העקרונית "מזוז לא ראה עצמו משרתם של אנשי השלטון שבתקופתם כיהן, אלא של האינטרס הציבורי [...]"; וראו גם אהרן ברק "פרישתי מתפקיד היועץ המשפטי לממשלה" שורשים במשפט 311 (דינה זילבר עורכת 2020). שאלה הראויה לדיון נפרד היא מהם העקרונות שעל בסיסם יקבע היועץ מהו "האינטרס הציבורי" שאותו הוא מבקש לשרת.

² הדברים כמובן נכונים, בהתאמה, לכל יועץ משפטי של משרד ממשלתי.

בלשונו של המשורר חיים נחמן ביאליק לעניין כוחן של מילים לשנות מציאות ולעצבה:³

”יש מלים – הררי אל, ומלים – תהום רבה.

יש שבמילה קטנה אחת נגנזה כל תמצית חייה, כל השארת נפשה של שיטה פילוסופית עמוקה, סך-הכול של חשבון עולם שלם. יש מילה שהכריעה בשעתה עמים וארצות, מלכים הקימה מכיסאותיהם, מוסדות ארץ ושמים הרגיזה.”

ואכן בעיני תפקידו זה של היועץ המשפטי לממשלה, של ייזום ולווי של תהליכי חקיקה, פעולה הרחוקה בדרך כלל מעיני הציבור, הוא אחד מתפקידיו ומבחניו החשובים ביותר, שיש עימם נטל ואחריות כבדים ביותר, כפי שמובהר בהנחיות היועץ המשפטי בעניין.⁴ מהלכים כאלה דורשים גישה המחייבת צניעות הדרך וקשב לכל קשת הדעות הרלבנטיות. במקרים רבים נדרשת עבודה עם גורמי משפט, אנשי מקצוע מדיסציפלינות שונות ותיאום עם קובעי המדיניות בממשלה ובכנסת. נדרשת היכרות טובה עם המערכות הפועלות בתחום שבו עוסקת החקיקה המוצעת והבנת השלכת תיקון החקיקה עליהם. נדרש לנסות ולמצוא את שביל הזהב בין קידום האינטרסים וערכי היסוד של השיטה שאין לסגת מהם בכל מחיר, לבין קבלת עמדות ערכיות אף אם הן שונות, או אינן תואמות לחלוטין את השקפת עולמו של היועץ המשפטי. ובתוך אלה נדרשים עמידה על העיקר, גמישות ויצירתיות מחשבתית וכן אורך רוח בצד נחישות להשלים את המהלך חרף התמשכות ההליכים והקשיים הגלומים בו לפי טיבו. על כן השלמת הצעת חוק של רפורמה חקיקתית דורשת חזון, הצבת יעדים ועקרונות ברורים מצד היועץ המשפטי לממשלה. אלו משמשים עוגן להשלמת

³ חיים נחמן ביאליק גילוי וכיסוי בלשון (1917).

⁴ אשר לתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה בחקיקה, ראו: ס' 45 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות" (5.3.2018). לפי סעיף זה "אחד מתפקידי היועץ המשפטי לממשלה הוא ייעוץ וסיוע לממשלה בכלל ולשר המשפטים בפרט בהכנת חקיקה המוגשת על ידי הממשלה לכנסת ובהינתן השתלבותה, כחוק, במשפט החל בישראל. לפיכך, לייעוץ וחקיקה תפקיד מרכזי בעיצוב החקיקה בישראל. היא נושאת, מטעם היועץ המשפטי לממשלה, באחריות המשפטית האמורה ביחס לתהליכי החקיקה המתנהלים בממשלה בכל המדרג הנורמטיבי לשם התאמתם למסגרת החוקתית והחוקיקת הקיימת. במסגרת זו היא נושאת באחריות לתקינותם של הליכי החקיקה וכן לבהירותם של דברי החקיקה ואיכותם". ראו גם ס' 3 להנחיה, קביעת החובה לבחון את הפגיעה האפשרית בזכויות אדם מוגנות כחלק מהחקיקה המוצעת ולשקול דרכי פעולה חלופיות תוך בחינת פגיעתן היחסית.

הליכי החקיקה בכנסת, לעיתים גם לאחר סיום כהונתו של היועץ המשפטי שיזם את ההליך והתחיל בהתנעתו.

בתקופת עבודתי בשירות הציבורי ראיתי לא מעט מהלכים ויוזמות לתיקוני חקיקה חשובים ומקיפים, כגון אלה שנועדו להחליף חקיקה מנדטורית או ארכאית בחקיקה מודרנית, התואמת את תפיסות היסוד החוקתיות של המדינה. חרף הנחיצות של תיקון או החלפת דברי חקיקה אלה, שלא היה עליה חולק, ולמרות שעות רבות של עבודה שהושקעו בהכנתם, נמצא שחלק מיוזמות חשובות אלה טרם הושלמו עד היום או, לעיתים, הסתפקו בתיקוני "טלאים" בתוך הנוסח הארכאי או לצדו. שתי דוגמאות לכך הן ההחלפה הנחוצה והמתבקשת של פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 ושל פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971. על אף יוזמות וצוותי עבודה שהוקמו במהלך השנים להחלפתן בחקיקה חדשה, מתוך הכרה בנחיצות התיקונים, אלה לא קודמו ולא הושלמו עד היום.⁵

⁵ פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971. פקודת המשטרה היא פקודה מנדטורית במקורה, שעובדה לנוסח חדש בשנת 1971 ומעגנת בתוכה הוראות הנוגעות למבנה הארגוני של הארגון, סמכויות שונות, נושאים הנוגעים לשוטרים, מעמדם וזכויותיהם. בשנות התשעים הוקמו צוותי עבודה שונים שתפקידם היה להציע חוק משטרה קוהרנטי, מודרני ועדכני – שיחליף את הוראות הנוסח המנדטורי והארכאי. מלאכה זו לא הושלמה עד היום. במהלך השנים תוקנה הפקודה תיקוני "טלאים" להתאמתה לזמנים המשתנים ולהבהרת חלק מהנושאים הרבים המוסדרים בה. רק נושאים בודדים שהיו מעוגנים בה הוסדרו בחוק המשטרה, התשס"ו-2006, ס"ח 130. בדברי ההסבר להצעת חוק המשטרה (ד"ר משמעתי, כירור קבילות שוטרים, עובדים שאינם שוטרים והוראות שונות), התשס"ה-2005, ה"ח הממשלה 627, נכתב "החוק המוצע הוא שלב ראשון בהליך חקיקה מתוכנן, שתכליתו החלפת פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן – הפקודה), בחוק משטרה חדש ומקיף. הליך זה ייעשה בדרך של החלפת פרקים שונים בפקודת המשטרה, באופן הדרגתי, בחקיקה עדכנית, שתאוגד לבסוף בנוסח משולב לחוק משטרה חדש ועדכני. החקיקה העדכנית תביא לידי ביטוי את השינויים שחלו במשך השנים בעבודת המשטרה ושינויים נוספים הנדרשים בעבודתה, בין השאר לאור חוקי היסוד שנחקקו במדינה, והערכים המגולמים בהם". עד היום טרם הושלמה חקיקת הפרקים הנוספים. משמעות הדברים היא שעד היום אין דבר חקיקה מודרני, קוהרנטי וברור בהתייחס לתפקידי המשטרה, סמכויותיה השונות, זכויות וחובות השוטרים המשרתים בה, עצמאותה והיחס בינה לבין הדרג הפוליטי אליה, כפי שהיה אך טבעי ומתבקש שיעשה זה מכבר. באופן דומה פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, נחקקה על ידי שלטונות המנדט הבריטי בשנת 1946 ועובדה לנוסח חדש בשנת 1971. הנוסח המנדטורי תוקן כמה פעמים טרם עובד לנוסח חדש. הנוסח החדש תוקן גם כן עשרות תיקוני טלאים. מדובר בנוסח ארכאי, שנושאים עקרוניים רבים הנוגעים לזכויות אסירים ודרך ניהול בית הסוהר אינם מעוגנים בו באופן הולם ברמה של חקיקה ראשית. כמה יוזמות חקיקה והקמת צוותי העבודה שנועדו לקדם "חוק בתי סוהר" חדש שיחליף את הפקודה המנדטורית לא הניבו הליכי חקיקה מתקדמים עד היום. אלו רק שתי דוגמאות, שוודאי יש עוד לא מעט מהלכים דומים, חשובים

לעומת זאת, דוגמה המציגה התנהלות אחרת, תוצר של הנהגה מקצועית, אורך רוח ונחישות להשלמה המהלך, היא הליך חקיקת חוק המאבק בטרור.⁶ בתקופת כהונתו של מני מזוז כיועץ המשפטי לממשלה, ביוזמתו והנהגתו יחד עם שר המשפטים דאז הושלמה הכנת תזכיר החוק והובאה לדיון בממשלה. אף שהשלמת החקיקה בכנסת התעכבה שנים אחדות מטעמים שונים והושלמה רק בשנת 2016, יש ליחס את השלמתה לניהול המקצועי של מני מזוז עת שימש יועץ המשפטי לממשלה. מני מזוז השכיל ליזום את המהלך, למרות מורכבותו; לרתום את הדרג הפוליטי והגורמים המקצועיים במשרדי הממשלה השונים; לנווט ולהנהיג את הצוות המקצועי של עובדי הציבור שהשתתפו בגיבוש טיוטת הצעת חוק ממשלתית; ולהביא את המהלך לכלל גיבוש כהצעת חוק ממשלתית בשנת 2010, עובר לפרישתו מתפקידו כיועץ. הליך החקיקה שהושלם, כאמור בכנסת לאחר פרישתו התאפשר במידה רבה בזכות העבודה שנעשתה בייזומו ובהנהגתו המקצועית בתקופת כהונתו כיועץ משפטי לממשלה.

ב. המצב המשפטי: מאבק בטרור עד חקיקת חוק המאבק בטרור

המאבק בטרור היה חלק מהמציאות הישראלית לפני הקמת המדינה ומוסיף ללוות את חיינו עד היום.. עד חקיקת חוק המאבק בטרור, הייתה שורה של דברי חקיקה ששימשו בסיס לרשויות האכיפה והמשפט למאבק בתופעת פשיעה ייחודית זו. מדובר באסופת חוקים שונים במהותם, לפרקים חופפים בנושאים ובהגדרות של מושגי היסוד אך חסרים קוהרנטיות בנושאים הכלולים בהם; חלקם אנכרוניסטיים; חלקם לא ברורים ונתונים לפרשנות משתנה; חלקם תוקנו במרוצת השנים ב"חקיקת טלאים" שהותירה אי-בהירות, עמימות וחוסר קוהרנטיות.

דברי החקיקה המרכזיים בתחום היו תקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945; פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948; סעיפים ייחודיים בחוק העונשין, התשל"ז-1977; וחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005.⁸

לא פחות שחקיקתם טרם הושלמה למרות הכרה בנחיצותם או לא הושלמה אף כי הושקעו שעות עבודה רבות בהכנת הצעת חקיקה חלופית או מתקנת.

6 חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, ס"ח 898.

7 תזכיר חוק המאבק בטרור, התש"ע-2010; הצעת חוק המאבק בטרור, התשע"א-2011, ה"ח הממשלה 1408.

8 לסקירה תמציתית של דברי החקיקה ששימשו את גורמי האכיפה בישראל למאבק בטרור ראו נעמה פויכטונגר, "חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 - כאבי גדילה" שורשים במשפט 911, 912-914 (דינה זילבר עורכת 2020).

אחת המטרות העיקריות בגיבוש הצעת החוק למאבק בטרור הייתה לתקן את המצב המשפטי הכאוטי; להביא לביטול החוקים הארכאיים השונים; ולגבש הסדרה אחידה וברורה ככל האפשר של הגדרת גבולות תופעת הפשיעה הייחודית הזו, והכלים המשפטיים הראויים והדרושים למניעתה ולמאבק בה. הכול תוך שאיפה למציאת האיזון הראוי בין האינטרסים הסותרים: שמירה על זכויות האדם ברוח חוקי היסוד, לצד הצורך במתן סמכויות לגופי האכיפה, שימצאו נחוצות להתמודדות עם הטרור ומניעתו.⁹

לשם הדגמת הקושי והבעייתיות שאפיינו את התשתית החקיקתית שקדמה לחקיקת חוק המאבק בטרור אתמקד בעיקר בהגדרת המושג שכונה בחוק החדש "ארגון טרור", כפי שבא לידי ביטוי בדברי חקיקה אלו.

1. תקנות 84–85 לתקנות ההגנה שעניינן "התאגדות אסורה" תקנות ההגנה הותקנו בתקופת המנדט הבריטי על ידי השלטון הבריטי כאמצעי לביסוס השלטון המנדטורי בישראל. תקנות אלו נקלטו לתוך הדין הישראלי לאחר סיום המנדט הבריטי עם הקמת מדינת ישראל. התקנות כללו סמכויות רחבות בנושאים ובתחומים רבים בהם: קביעת עבירות פליליות בתחומי ביטחון; סדר ציבורי ושמירת סדרי השלטון; כינון ערכאות שיפוט אזרחיות וצבאיות ועוד. בעת שהותקנו התקנות הגיב היישוב היהודי בארץ בזעם רב עליהן. זאת על רקע הפגיעה בזכויות אדם הנובעות משיקול הדעת הרחב של השלטון ביישומן והיעדר איזונים או מגבלות בתקנות על הפעלת סמכויות אלה.¹⁰ כך לדוגמה, פרסם המשורר נתן אלתרמן ביום 1.2.1946 ב"הטור השביעי", את שירו "חוקת המשחק" שבו הוא מבקר את התקנות.¹¹

השופט חיים כהן, חיווה דעתו על תקנות ההגנה (שעת-חירום) בזו הלשון:¹²

"כיאה למדינת משפט, כאמור, ראתה ממשלת המנדט חובה לעצמה להשתית את כל מעשי הדיכוי וכל דרכי הסתירה

9 נוסף על כך, ברקע הדברים עמד הצורך להביא לביטול דברי חקיקה ארכאיים ולצמצם ככל האפשר את ההסתמכות על דברי חקיקה המבוססים על הכרזה על שעת חירום. ראו בעניין זה בג"ץ 3091/99 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת, פס"ז לפסק הדין של השופט רובינשטיין (נבו 8.5.2012).

10 מיכל צור תקנות ההגנה [שעת חירום], 1945 5 (מחקר מדיניות 16, מרדכי קרמניצר מנחה, המכון הישראלי לדמוקרטיה 1999).

11 נתן אלתרמן "חוקת המשחק" דבר: הטור השביעי 1.2.1946, 2. https://library.osu.edu/projects/hebrew-lexicon/00400_files/0753.pdf

12 חיים ה' כהן המשפט 163 (מהדורה שניה מתוקנת ומורחבת 1996).

מעקרונות המשפט הפלילי והדיוני, על חוק כתוב וחתום: מה שיצא מתחת ידיה הוא 'חוק' אשר כל אנשי המשפט בארץ ישראל הוקיעוהו כלגיטימציה פסולה של אכזריות, רודנות ויתר סימני ההיכר של מדינה פשיסטית. אלא התקנות הללו, למרבה הצער, ברובן עודן עומדות בתוקפן בישראל".

חרף הביקורת החריפה על השארת דבר חקיקה מרכזי זה כחלק מהחקיקה הישראלית, עמדו תקנות ההגנה בתוקפן כחלק מהמשפט הישראלי. במהלך השנים בוטלו כמה מתקנות ההגנה, אך רובן נשארו בתוקף במקביל לחקיקה הישראלית החדשה ובחלק מן העניינים – ההסדרים השונים אף חלים בעת ובעונה אחת. אציין עוד כי תקנות ההגנה הן בעלות מעמד תקף גם בשטחי יהודה ושומרון, בהיותן חלק מהדין שחל באזור זה עוד קודם לתפיסתו על ידי כוחות צה"ל בשנת 1967.

במהלך השנים, מעת לעת, הועלו הצעות לבטל את תקנות ההגנה ולהחליפן בחקיקה מודרנית. הצעות אלה לא קודמו כשהטעם המרכזי לכך היה החשש של גורמי האכיפה מפגיעה אפשרית בסמכויות המסורות בידיהם למאבק בתופעת פשיעה חמורה זו. חשש זה חזר ועלה גם בעת הדיונים בהצעת חוק המאבק בטרור. עם זאת, לכאורה היה ברור שהשארת חקיקה מגנטורית כזו, גם אם יש בה הסדרים הנחוצים להתמודדות עם הטרור, היא מצב המחייב תיקון ואין היא תואמת את הסדרי היסוד החוקתיים ויחסי שלטון – פרט במדינה דמוקרטית, כפי שהתגבשו במהלך השנים במערכת המשפט בישראל.

התקנות החשובות לענייננו הן תקנות 84 ו-85 שבהן נקבעו הוראות לעניין "התאחדות בלתי מותרת" ובהן נקבע כך:

84. פירוש ביטוי 'התאחדות בלי מותרת'

(1) בחלק זה פירושו של הביטוי 'התאחדות בלתי מותרת'

הוא כל חבר בני אדם, בין שהוא מאוגד ובין שאינו מאוגד, ויהיה לו כל שם שהוא (אם יש לו שם) מזמן לזמן, אשר –

(א) ממליץ, מסית, או מעודד בחוקתו או בתעמולתו אחת מן הפעולות הבלתי-מותרות הבאות, היינו –

(I) מיגור חוקתה של ישראל או ממשלת ישראל בכוח-הזרוע או באלימות;

(II) גרימת שנאה או בוז, או הסתה לאיבה
כלפי ממשלת ישראל או שר משריה
בתפקידו הרשמי;

(III) השמדת רכושה של ממשלת ישראל, או
פגיעה בו;

(IV) מעשי טרור המכוונים כנגד ממשלת
ישראל או כנגד עובדיה;

או שעשה איזה מעשים כאלה הנזכרים בפסקת
משנה (2), (3), או (4) של הפסקה הזאת, או
התיימר שהיה אחראי להם, או מעורב בהם; או

(ב) הכריז עליו שר הבטחון שהוא התאחדות
בלתי-מותרת, וכולל, כל סניף, מרכז, ועד,
קבוצה, סיעה או מסדר של כל חבר כזה.

[...]”.

תקנה 85 לתקנות ההגנה קובעת עבירות האוסרות מעורבות בהתאחדות בלתי מותרת – חברות, פעילות בה, נוכחות באסיפה והחזקת רכוש השייך לה. העונש על כל סוגי המעורבות בהתאחדות האסורה הוא אחיד ותלוי בערכאת השיפוט. אם נידון הנאשם בבית משפט שלום דינו מאסר שנה, ואם בבית המשפט המחוזי דינו עשר שנות מאסר. לא מובהר בתקנות מה הקריטריון לבחירה בערכאה. כאמור, התקנה מסמיכה את שר הביטחון להכריז על חבר בני אדם כ”התאחדות בלתי מותרת”. הכרזה זו משמעותה קונסטיטוטית ויש לה השלכות לעניין הטלת חובות על כל מי שיש לו נגיעה לרכוש של ההתאחדות, חובת מסירת מידע, ובעקבותיהן גם סמכויות להחרמת רכוש. אין התקנות מפרטות את השיקולים שעל שר הביטחון לשקול בהחלטתו על הכרזה כאמור או את הליך ההכרזה או ביטולה. זאת מעבר לסמכות הכללית של כל שר לשקול שיקול דעת סביר, והפירוט שבסעיף קטן (א) משליך על דרך של פרשנות על שיקול דעת זה.

לשון התקנה רחבה ביותר וכוללת בתוכה גם פעולות שהן בגבול שבין פעילות פוליטית מותרת לאסורה.¹³ נוסף על כך, נכללים בהגדרת הפעולות מושגי מפתח שאינם מוגדרים כמו המונח “מעשי טרור”. שילוב של הגדרה רחבה, מושגי יסוד עמומים ושיקול דעת רחב ולא מוגדר הן לתביעה, בבחירת ערכאת הדיון ובהתאם

¹³ ראו צור, לעיל ה”ש 10, בעמ 48.

לכך – קביעת גובה העונש המרבי, והן לשר – הוא ללא ספק בעייתית. שילוב כזה, אף נוגד את עקרון החוקיות שהוא אחד מאבני היסוד החשובים במשפט הפלילי, ובוודאי כשמדובר בעבירה שמהותה הגבלה של חופש ההתאגדות.

2. פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948: "ארגון טרוריסטי"

פקודת מניעת טרור,¹⁴ היא פקודה אשר נחקקה בדחיפות רבה על ידי מועצת המדינה הזמנית סמוך לאחר הקמת המדינה.¹⁵ הפקודה הסדירה נושאים של עבירות הקשורות בטרור. למשל, פעילות בארגון טרוריסטי, חברות ותמיכה ב"ארגון טרוריסטי", סמכויות הקשורות ברכוש של ארגון כאמור וכן דרכים מינהליות להכרזה על ארגון כאמור. פקודה זו הותנתה בהכרזה על מצב חירום לפי פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948. במהלך השנים הוכנסו תיקונים נקודתיים בפקודה, אולם תפיסת היסוד שבבסיסה לא השתנתה. גם בפקודה זו הגדרת "ארגון טרוריסטי" רחבה ביותר ועמומה:¹⁶

"חבר אנשים המשתמש בפעולותיו במעשי אלימות העלולים לגרום למותו של אדם או לחבלתו או באיומים במעשי אלימות כאלה".

הדרישה היא לשימוש ב"אלימות קשה" – תנאי מצמצם לעומת תקנות ההגנה וחוק העונשין, שאינם כוללים מפורשות תנאי מסוג זה. אולם הגדרה זו מתייחסת רק לאמצעים המשמשים את הארגון ולא למטרותיו. כך, לכאורה, היא חלה על כל ארגון פשיעה המשתמש באלימות, תהיינה מטרותיו אשר תהיינה, בעוד מקובל שאחד המאפיינים המרכזיים של ארגוני טרור הוא המניע – השגת מטרה מדינית או פוליטית. אכן פסיקת בית המשפט העליון פרשה בדרך מצמצמת את המושג.¹⁷

מעבר לעמימות המושג "ארגון טרוריסטי" בלשון הפקודה, הכרזת הממשלה על ארגון כארגון טרוריסטי על פי הפקודה אינה בעלת משמעות קונסטיטוטית כמו משמעות ההכרזה של שר הביטחון על פי תקנות ההגנה, אלא היא בעלת

14 ע"ר התש"ח, תוס' א' 73.

15 פויכטונגר, לעיל ה"ש 8, בעמ' 913.

16 ראו גם הגדרת "חבר בארגון טרוריסטי" והגדרת יסודות העבירות שנוגעות ל"פעילות" בארגון או "תמיכה" בארגון, שגם הן מוגדרות באופן רחב ביותר וענישה שאינה מבחינה בין רמות שונות של מעורבות בארגון.

17 ע"פ 3793/18 פלוני נ' מדינת ישראל, בעמ' 24-26 לפסק הדין של השופט מזוז (נבו) (3.5.2020).

משמעות ראייתית.¹⁸ הכרזה כאמור תשמש "הוכחה בכל דיון משפטי, כי אותו חבר אנשים הוא ארגון טרוריסטי, אלא אם יוכח ההיפך". כמו כן עוגנו בפקודה חזקות ראייתיות אחרות הנוגעות להוכחת יסודות עבירה הנוגעים לחברות בארגון.¹⁹

3. הוראות בחוק העונשין, התשל"ז-1977: "התאחדות אסורה" סעיפים שונים בפרקים ז' ו-ח' לחוק העונשין,²⁰ עוסקים ב"עבירות בטחון". סעיפים אלו כוללים מגוון רחב של עבירות, לרבות עבירות של בגידה, המרדה, ריגול וכדומה – לא רק כאלה עם מאפייני "טרור". סעיפים 145-150 לחוק העונשין קובעים עבירות בקשר ל"התאגדות אסורה". הגדרת התאגדות אסורה הנוגעת לענייננו היא:²¹

"התאגדות אסורה, לענין סימן זה, היא –

(1) חבר בני אדם, מואגד או לא מואגד, שבחוקתו או בתעמולתו או בדרך אחרת הוא מטיף, מסית או מעודד לאחת מפעולות אסורות אלה:

(א) למוטט את סדרי השלטון בישראל במהפכה או במעשי חבלה;

(ב) להפיל בכוח או באלימות את הממשלה החוקית של ישראל או של מדינה אחרת, או כל ממשל מאורגן;

(ג) להרוס נכס של המדינה או נכס המשמש למסחר בפנים המדינה או עם ארצות אחרות, או לפגוע בנכסים כאמור.

(2) חבר בני אדם, מואגד או לא מואגד, שבחוקתו או בתעמולתו או בדרך אחרת הוא מטיף או מעודד לעשות מעשה שמטרתו המפורשת או המשתמעת היא המרדה כמשמעותה בסימן א'; [...]"

העונש המקסימלי בגין חברות בהתאגדות אסורה הוא שנת מאסר,²² ובגין קריאה

18 ס' 8 לפקודה.

19 ראו ס' 9-11 לפקודה; כן ראו: צור, לעיל ה"ש 10, בעמ' 48-50.

20 חוק העונשין, התשל"ז-1977, ס"ח 226.

21 ס' 145 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

22 שם, בס' 147.

לבצע הפעולות המנויות בהגדרת התאגדות אסורה – שלוש שנות מאסר.²³ בחוק העונשין נקבעו עבירות נוספות הקשורות להתאגדות אסורה כגון תרומות להתאגדות אסורה ופרסומי התאגדות אסורה.

גם הגדרה זו היא הגדרה רחבה הכוללת, בהגדרת שתי הפעולות הראשונות המנויות בה, את יסוד האלימות וגם את התכלית המדינית והפוליטית בהיבט רחב מאד. אולם הגדרה זו כוללת גם פעולות נגד נכסי המדינה בלי להתנות זאת בתכלית מדינית או פוליטית. נוסף על כך, אין הסדרה של נושא ההכרזה על התאחדות כהתאגדות אסורה. כמו כן, בסעיף 150 לחוק העונשין נקבעה דרישה של אישור היועץ המשפטי לממשלה כתנאי להגשת כתב אישום בגין הפרת איסורים אלה, דרישה שלא מצאנו בדברי החקיקה האחרים. זאת, ככל הנראה כדי להבטיח אחידות במדיניות האישום, נוכח העובדה שמדובר בהגבלת חירויות ההתאגדות והביטוי ונוכח עמימות ההגדרה.

4. חוק איסור מימון טרור: "מעשה טרור" ו"ארגון טרוריסטי"

עם השנים היה ברור שהכלים המעוגנים בדברי החקיקה הקיימים, על אף היותם רחבים ופתוחים לפרשנות – אינם נותנים מענה למאפיינים המשתנים והמתפתחים של פעילות הטרור. בשנת 2003 הגיש שר המשפטים לכנסת את הצעת חוק איסור מימון טרור, התשס"ג-2003.²⁴ בדברי ההסבר להצעה מפורטים הכלים המשפטיים העומדים לרשות המדינה למאבק בטרור, היינו – הוראות תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945; פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948; והוראות חוק העונשין. צוין כי החוק מוצע מחמת המגמה הרואה בלוחמה במימון הטרור מאבק בין-לאומי וכלל עולמי, בפרט נוכח שיטות המימון של ארגוני הטרור החוצות-יבשות. החוק המוצע נועד לשפר את הכלים הנתונים לרשויות לשם מאבק במימון טרור. חוק זה עוסק בעיקרו בשני היבטים:²⁵ קביעת עבירות בקשר למימון טרור ומתן כלים מינהליים ושיפוטיים לשיפור יכולת המלחמה במימון הטרור על היבטיו השונים. גם כאן מדובר בחקיקת "טלאי" על המצב המשפטי הלא קוהרנטי הקיים. לא נעשה בשלב זה מאמץ לאחד את הוראות דברי החקיקה השונים בנושא זה ולתת ביטוי קוהרנטי למושגים ולדרכי האכיפה בנושא המאבק בטרור. החוק יוחד לנושאי מימון טרור בלבד, וגם נושא ההכרזה על ארגון טרור, המוסדר בחוק, יוחד רק לארגונים זרים. אולם בחוק זה נכללה, לראשונה, הגדרה רחבה ומדויקת יותר של מושגי היסוד הדרושים למאבק בטרור, הוגדרו היסודות המהותיים לאפיון פעולות טרור – תכלית, מאפיינייה

23 שם, בס' 146.

24 ה"ח הממשלה 552.

25 חוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005, ס"ח 76.

ומהותה. עם זאת, הגדרות אלה יוחדו, כאמור, לחוק זה בלבד, היינו רק להתמודדות עם תופעת מימון הטרור.

מושגי מפתח בסעיף ההגדרות הם "ארגון טרור" ו"מעשה טרור"

"ארגון טרור –

חבר בני אדם שפועל לביצוע מעשה טרור או במטרה לאפשר או לקדם ביצוע מעשה טרור; לעניין זה אין נפקא מינה –

(1) אם חברי הארגון יודעים את זכות החברים האחרים אם לאו;

(2) אם הרכב חברי הארגון קבוע או משתנה;

(3) אם הארגון מבצע גם פעילות חוקית ואם הוא פועל גם למטרות חוקיות;

[...]

מעשה טרור –

(א) מעשה המהווה עבירה או איום בעשיית מעשה המהווה עבירה אשר נעשה או תוכנן להיעשות כדי להשפיע על ענין מדיני, אידיאולוגי או דתי ומתקיימים בו כל אלה:

(1) הוא נעשה או תוכנן להיעשות במטרה לעורר פחד או בהלה בציבור או במטרה לכפות על ממשלה או רשות שלטונית אחרת, לרבות ממשלה או רשות שלטונית של מדינה זרה לעשות מעשה או להימנע מעשיית מעשה; לענין פסקה זו – ראייה מראש, כאפשרות קרובה לוודאי, כי המעשה או האיום יעוררו פחד או בהלה בציבור כמוה כמטרה לעורר פחד או בהלה בציבור;

(2) המעשה שנעשה או שתוכנן או האיום היה בו –

(א) פגיעה ממשית בגופו של אדם או בחירותו, או העמדת אדם בסכנת מוות או בסכנת חבלה חמורה;

(ב) יצירת סיכון ממשי לבריאותו של לבטיחותו של הציבור;

(ג) פגיעה חמורה ברכוש;

(ד) שיבוש חמור של תשתיות, מערכות או שירותים חיוניים;

(ב) נעשה המעשה או האיום כאמור או תוכנן להיעשות תוך שימוש בנשק כהגדרתו בסעיף 144(ג)(1) ו-(3) לחוק העונשין, למעט חלק ואבזר, יראו אותו כמעשה טרור גם אם לא התקיים בו האמור בפסקה (1) של סעיף קטן (א), ואם נעשה או תוכנן להיעשות תוך שימוש בנשק כימי, ביולוגי או רדיואקטיבי, העלול לפי טיבו, לגרום לפגיעה ממשית חמורה – גם אם לא התקיים בו האמור בפסקאות (1) ו-(2) לסעיף קטן (א)."

בסעיף 2 לחוק נקבעה פרוצדורה של הכרזה על ארגון טרור זר או אדם זר שהוא פעיל טרור לצורך חוק זה. ההכרזה לפי חוק זה היא קונסטיטוטבית, וביטולה מותנה בהחלטה מינהלית של ועדת השרים המוסמכת להכריז על הארגון כארגון טרור.

בהגדרת "ארגון טרור מוכרז" החוק מפנה, נוסף על פרוצדורת ההכרזה לפי סעיף 2 האמור, גם להכרזות על פי דברי החקיקה הקיימים. היינו, הכרזה כהתאחדות בלתי מותרת לפי תקנה 84 לתקנות ההגנה או הכרזה לפי סעיף 8 לפקודת מניעת טרור. כאמור, המונחים שהם משתמשים בהם והגורמים המוסמכים להכריז עליהם שונים בכל אחד מהחוקים – שר הביטחון, הממשלה וועדת שרים.

העבירות שנקבעו בחוק זה עיקרן עבירות של מימון טרור – פעולות ברכוש למטרות טרור או ברכוש טרור. ככל שהדבר נוגע לפעילות הקשורה בארגון טרור, מותנה, בין השאר, בהיות הארגון "ארגון טרור" או "ארגון טרור מוכרז" – היינו הוכרז על פי אחת האלטרנטיבות בדברי החקיקה האמורים.

הפעולה החקיקתית בחוק זה הייתה מעין מעשה "טלאים" המשמר את הדינים הקיימים על הגדרותיהם הרחבות והשוני ביניהם; משמר את המסלולים הקיימים של הכרזה על פי דברי החקיקה הקודמים לחוק זה; ומייחד התייחסות רק לפן של מימון טרור.

ניתוח הגדרת "ארגון טרור" כמפורט לעיל, מדגים את השונות, את העמימות ואת היעדר הקוהרנטיות של מושגי היסוד ויסודות העבירות הנוגעות לטרור במצב המשפטי שקדם לחקיקת חוק המאבק בטרור. דוגמה זו ממחישה את הנחיצות שהייתה קיימת במשך שנים רבות לתיקון מצב משפטי זה. כאמור, אפשר להניח שההימנעות מייזום תיקון מקיף של ההוראות הנוגעות למאבק

בטרור נבע, בין השאר, מחשש של גורמי האכיפה מפגיעה בסמכויותיהם הרחבות. חשש זה עלה גם בעת גיבוש הצעת חוק המאבק בטרור. כמו כן, עמד החשש שמא חקיקה חדשה, אם תענה על דרישות גורמי האכיפה, לא תעמוד בביקורת החוקתית, בעוד דברי החקיקה הישנים נתונים לביקורת מופחתת מכוח עקרון שמירת הדינים שבסעיף 10 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.²⁶

ג. "אם תרצו אין זו אגדה": ייזום עבודת המטה לגיבוש הצעת חוק המאבק בטרור

חרף הצורך הברור ברפורמה מקיפה בנושא המאבק בטרור, נוכח החששות כאמור של גורמי האכיפה, נדרשה החלטה נחושה והנהגה מקצועית איתנה כדי ליזום ולקדם מהלך מקיף זה. החלטה נחרצת זו התקבלה על ידי מני מזוז, כיועץ המשפטי לממשלה בשנת 2005, אגב גיבוש הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (עצור שאינו תושב, החשוד בעבירת ביטחון – הוראת שעה) התשס"ו–2005 (להלן: הוראת השעה).²⁷ בהצעת חוק זו הוצע לעגן סמכויות אכיפה רחבות יותר לגבי עצור החשוד ב"עבירת בטחון". לפי דברי ההסבר, סמכויות אלה נועדו לתת מענה מידי לצורך למנוע או לסכל "פיגוע טרור". זאת, כיוון שהובהר שאין די בסמכויות שיש לרשויות האכיפה להתמודדות עם איום הטרור נוכח סיום הממשל הצבאי באזור חבל עזה, סמכויות שהיו להן קודם לכן כלפיהם מכוח תחיקת הביטחון ובדומה למצב כיום באזור יהודה ושומרון.

ההחלטה ליזום חוק מודרני כולל במאבק בטרור עלתה לראשונה מפורשות ובכתובים בדברי ההסבר להצעת חוק הוראת השעה. הצעה זו הוצעה מלכתחילה כהוראת שעה לשנתיים. מטרתה הייתה "לאפשר במהלך תקופה זו לפעול לחקיקת חוק שיסדיר את מכלול הסמכויות הנדרשות לצורך סיכול פעולות טרור וחקירת עבירות ביטחון".²⁸ מצד אחד הובהר הצורך הדחוף לתקן את סמכויות האכיפה הנתונות לרשויות החוקרות נוכח השינוי המהותי במצב המשפטי בעקבות סיום הממשל הצבאי בעזה. מצד שני, הוצהר מפורשות על הכוונה לתקן

²⁶ ראו ס' 10 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שבו נקבע כך: "אין בחוק-יסוד זה כדי לפגוע בתקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתו של חוק-היסוד". אכן, במהלך השנים הובהר שיש לפרש את הסמכויות המעוגנות בדבר חקיקה זה בדרך ההולמת את העקרונות החוקתיים של המשפט הישראלי וערכיה של מדינת ישראל; ראו סיכום הפרשנות בפסיקה, פויכטונגר, לעיל ה"ש 8, בעמ' 915.

²⁷ ה"ח הממשלה 1.

²⁸ שם, בעמ' 2. לפי ההצעה התוקף יהיה לשנה, עם אפשרות להאריך את תוקפו לשנה נוספת.

את המצב המשפטי הקיים בכל הנוגע למאבק בטרור ולפעול במהלך שנתיים להסדרת מכלול הסמכויות הנדרשות לנושא זה. לשם מימוש החלטה זו, בד-בבד עם אישור קידומה של הצעת חוק הוראת השעה, החליט היועץ מזוז כי יוקם צוות משפטי שיפעל לגיבוש הצעת חוק מקיפה שתסדיר את תחום המאבק בטרור. הצוות כלל את המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לעניינים פליליים וכן נציגים מהפרקליטות, מהצבא, ממשד הבטחון, מהמשטרה ומהשב"כ.

התקיימו שעות רבות של דיונים אינטנסיביים של חברי הצוות בשיתוף ובהתייעצות עם גורמים נוספים בליווי צמוד של היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז. המלצות הצוות והסוגיות שהיו טעונות הכרעה הובאו לאישור של מני מזוז. בשנת 2009 הושלמה הכנת תזכיר החוק, ולאחר דיון ואישור הוא הוגש בשנת 2010 לאישור שר המשפטים דאז, יעקב נאמן, ובאישורו הופץ כמקובל לקבלת הערות הציבור.²⁹ לאחר קבלת הערות מן הציבור, דיון בהן, והכנסת תיקונים בהתאם, הניח שר המשפטים בחודש מארס 2011 על שולחן ועדת השרים לענייני חקיקה את הצעת חוק המאבק בטרור.

בבסיס הצעת חוק המאבק בטרור, עמדה התפיסה כי מדובר בתופעת פשיעה ייחודית המאיימת על החברה בישראל. זאת בשל עוצמת הפגיעה שטמונה בה לחיי אדם ולגופו ובתחושת האיום והפחד שהיא מעוררת, הפוגעת בשגרת החיים בישראל וכן היותה מכוונת נגד המדינה ומוסדותיה, במטרה לקעקע את יסודות המשטר. נוסף על כך, נדרש היה להביא בחשבון את המבנים המורכבים של ארגוני טרור, השתנותם התכופה, דרך התנהלותם, והעובדה שמדובר בתופעה שזוכה לעתים לגיבוי ולתמיכה מהסביבה התומכת בטרור. מסיבות אלה קשה יותר להילחם בתופעה זו ונדרש לטפל בה בכלים ייחודיים השמורים להתמודדות עם הטרור.³⁰

כאמור, גורמי האכיפה העלו חששות רבים מביטול הדינים הקיימים. הועלו ספקות בדבר היכולת לגבש הסדר חקיקתי מודרני ומקיף, תוך שמירה על האפקטיביות הנדרשת בסמכויות שיינתנו לגורמי האכיפה במלחמה בטרור. דרושה הייתה מידה רבה של נחישות, חזון והנהגה מקצועית כדי להתמיד במהלך ולקדם הצעה לרפורמה חוקית כוללת של המאבק בטרור עד השלמתה. הרוח המכוונת שעמדה מאחורי עבודת הצוות הייתה "רוח המפקד" של היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז. רוח זו היא שדחפה להקשיב לצורכי גורמי האכיפה להתמודדות עם תופעת פשיעה ייחודית זו מצד אחד; ומהצד השני, חיפשה מענה מאוזן ומידתי התואם את ערכי היסוד של השיטה הדמוקרטית ונשען על מודלים

²⁹ תזכיר חוק סדר הדין הפלילי (עצור החשוד בעבירת ביטחון) (הוראת שעה) (תיקון), התש"ע-2010.

³⁰ ראו דברי ההסבר לסעיף 1 להצעת חוק המאבק בטרור, התשע"ה-2015, ה"ח 1066.

מקובלים בעולם. רוח זו היא מודל למנהיגות מקצועית מעוררת השראה של יועץ משפטי.

השלמת מהלך זה על ידי מני מזוז כיועץ משפטי לממשלה הייתה מהלך "אל חזור". למרות העיכוב הרב בדיון בהצעת החוק בכנסת עד השלמת חקיקתו בשנת 2016, אפשר לקבוע ללא ספק כי נוסח תזכיר החוק שהופץ והונח על שולחן ועדת השרים היה הבסיס והתשתית להשלמת הליכי החקיקה בכנסת, גם אם זו הושלמה לאחר פרישתו.

ד. המתחיל במלאכה אומרים לו "גמור"

ועדת השרים לענייני חקיקה החליטה ביום 23 במאי 2011 לאשר את הצעת החוק. על החלטתה הוגש ערר. בעקבות הדיון בערר החליטה ועדת השרים כי יחוקק חוק חדש שיבטל את אלה מתקנות ההגנה (שעת חירום) שטיוטת חוק המאבק בטרור, נותנת להן מענה הולם. למניעת החשש מפני הביטול שעלול להותיר את רשויות האכיפה ללא כל כלים משפטיים להתמודדות עם הטרור כגון במקרה שהוראות החוק החדשות לא יעמדו בביקורת חוקתית ויבוטלו, נקבע כי הביטול יהיה בתוקף רק כל עוד הסעיפים הרלבנטיים בחוק המאבק בטרור יהיו בתוקף. כמו כן נקבע באותה החלטה כי החוק החדש שיוצע יבטל גם את אלה מתקנות ההגנה (שעת חירום) שאינן נדרשות עוד לשם שמירה על ביטחון המדינה. כן נקבע כי שני החוקים, חוק הטרור והחוק לביטול תקנות מתקנות ההגנה שעת חירום, ייכנסו לתוקף בעת ובעונה אחת ולא האחד אחרי השני, כפי שהוצע מלכתחילה. לאחר הדיון בערר וקבלת ההחלטה לקידום חקיקה הנוגעת לביטול תקנות שעת חירום, אושרה במאי 2011 הצעת חוק המאבק בטרור ועברה קריאה ראשונה בכנסת באוגוסט אותה שנה.

בעקבות החלטת ועדת השרים האמורה הוקם צוות עבודה בין-משרדי, בהרכב דומה לזה שעסק בחוק המאבק בטרור, שבחן ביטולן של תקנות ההגנה. וכך ביולי 2013 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק ממשלתית לתיקון תקנות ההגנה.³¹ התקנות אשר הוצע בשלב זה להשאיר בתוקפן ולא לבטלן הן אלה המעגנות הסדרים שאינם מעוגנים בחקיקה אחרת, ושעדיין נעשה משתמשים בהן כיום. עם זאת צוין בדברי ההסבר כי עם השלמת חקיקת חוק המאבק בטרור והחוק לביטול תקנות מתקנות ההגנה, תיבחן האפשרות לקדם המשך עבודת הבדיקה לגבי התקנות שיישארו בתוקף, במטרה לקדם חקיקה חלופית הולמת

³¹ הצעת חוק לתיקון תקנות ההגנה (שעת חירות) (ביטול תקנות), התשע"ג-2013, ה"ח הממשלה 992.

שתאפשר את ביטולן בהמשך.³²

רק באוגוסט 2015 הועלתה לדיון מחודש בכנסת הצעת חוק המאבק בטרור בנוסח ששולבו בו כמה תיקונים.³³ הליך החקיקה בכנסת הושלם ביום 23.6.2016. הדיון בהצעת החוק לביטול תקנות ההגנה מוזג עם הדיון בהצעת חוק המאבק בטרור וביטול התקנות שהוחלט על ביטולן עוגן בחוק זה (סעיף 76 לחוק המאבק בטרור).³⁴

ה. חוק המאבק בטרור: תם ולא נשלם

לא אפרט כאן את עיקרי ההסדרים המעוגנים בחוק והשיקולים המרכזיים שעמדו בבסיסו. עם זאת, להשלמת התמונה ובהמשך לניתוח האמור לגבי בעייתיות המצב המשפטי הקודם לחקיקת החוק, אפנה בתמצית לנוסח שעוגן בסופו של דבר בחוק החדש למונחי המפתח "מעשה טרור" ו-"ארגון טרור" בסעיף 2 לחוק: **בהגדרת "מעשה טרור" – נקבע מעתה מבחן אחד לזיהוי עבירה כ"מעשה טרור".** ההגדרה כוללת הן את המניע למעשה ואת תכליתו והן, בשינויים הנוגעים בעיקר לנושא פגיעה ברכוש. כן כוללת ההגדרה גם את מאפייני האלימות החמורה, יסודות, שכאמור לעיל היו שונים בכל אחד מדברי החקיקה הקודמים, או שלא היו קיימים בכלל. הגדרה זו נדרשת לצורך ההבחנה בין תופעת פשיעה ייחודית זו לסוגי עבריינות אחרים, וממנה נגזרת גם ההגדרה המפורטת של "ארגון טרור". כך גם הגדרת "ארגון טרור", הקובעת מבחנים לאפיונו כ"ארגון טרור" שכוללת משתנים הנוגעים לאופן פעילותם והתגבשותם של ארגוני הטרור – המשתנה מעת לעת. הגדרה זו היא בעלת חשיבות ראשונה במעלה לאפשרות להמשיך ולהיאבק בתופעת הטרור בכלים מאוזנים, שהם רלוונטיים ותואמים את האתגר של המאבק במאפייני המיוחדים של תופעת פשיעה חמורה זו.³⁵ נקבעו הוראות מפורטות באשר להכרזה על ידי שר הביטחון על ארגון כארגון טרור, כולל פרוצדורה של שימוע, דרכי ביטול ההכרזה על ידי השר ומנגנון של ביקורת

32 בה-בעת הוצאה הנחיית יועץ משפטי לממשלה לעניין שימוש בתקנות ההגנה לאחר חקיקת חוק המאבק בטרור. ראו: פויכטונגר, לעיל ה"ש 8, בעמ' 917.

33 הצעת חוק המאבק בטרור, התשע"ה-2015, ה"ח 1066.

34 ראו פויכטונגר, לעיל ה"ש 8, בעמ' 915; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.2102 "שימוש בתקנות ההגנה (שעת חירום) 1945, לאחר חקיקתו של חוק המאבק בטרור התשע"ו-2016" (13.9.2016).

35 לפירוט ההתדיינות בכנסת בהחלטה בין ניסוח מצומצם וממוקד של סעיפי החוק לבין הנוסח הרחב יותר שיאפשר שימוש אפקטיבי בחוק במאבק בטרור במציאות המשתנה תדיר, תוך קביעת מנגנוני איזון כדי להבטיח יישום מידתי וזהיר, ראו: פויכטונגר, שם, בעמ' 916.

תקופתית. לצד הסדרת מנגנון הכרזה מפורט ואחוד, לעיגונן של הגדרות אלה בחוק החדש יש חשיבות רבה להסדרת המאבק בטרור במישור המשפטי ובמישור המעשי.

בצד ההגדרות האחידות וקיומם של הסדרים מפורטים וקוהרנטיים, בוטלו כחלק מחוק המאבק בטרור דברי חקיקה חופפים, כשהסדרים חלופיים ראויים שולבו בחוק החדש. כך בוטלו בחוק זה פקודת מניעת טרור (סעיף 73 לחוק), חוק איסור מימון טרור (סעיף 74 לחוק) וחוק סדר הדין הפלילי (עצור החשוד בעבירת בטחון (הוראת שעה) (סעיף 75 לחוק)).

על המורכבות הרבה בקידום חקיקה כדוגמת חקיקה זו, אין לי אלא לצטט את דבריו של השופט רובינשטיין בסיפא לפסק דינו בבג"ץ 3091/99 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' כנסת ישראל:³⁶

"ישראל היא מדינה נורמלית שאינה נורמלית; היא נורמלית, כי היא דמוקרטית פעילה שזכויות היסוד בה, ובהן בחירות חופשיות, חופש ביטוי, עצמאות בתי משפט וגם הייעוץ המשפטי – נשמרות. היא ממלאת ביסודם את יעודיה כמדינה יהודית ודמוקרטית. היא אינה נורמלית, כי טרם הוסרו איומים מעל קיומה, מדינה דמוקרטית יחידה המצויה תחת איום כזה, וגם טרם הוסדרו כראוי יחסיה עם שכניה, חרף הסכמי שלום עם מצרים וירדן והסכמים מסוימים עם הפלסטינאים, והמאבק בטרור נמשך, וכנראה ימשך בעתיד הנראה לעין. עדיין איננו יושבים איש תחת גפנו ואיש תחת תאנתו. 'המסה הנורמלית' דיה לבקש כי חקיקת החירום תותאם למדינה דמוקרטית בת 64 שנים; האתגר הוא עיצוב מערכת חוק, גם בנושא זה, המתמודדת עם הפן הנורמלי והפן הלא נורמלי כאחת. יעד זה הוא בר השגה; לא בשמים היא".

אכן לא בשמיים היא. אפשר לקוות ולצפות שהשרים, שחברי הכנסת, שהיועצים המשפטיים הבאים ועובדי הציבור הנאמנים והמסורים העובדים עימם ישכילו להמשיך ולהשלים את המהלך החקיקתי. יש לקוות כי הם יתמידו לבחון את דברי החקיקה הארכאיים האחרים המצויים בספר החוקים של המדינה ויפעלו להחליף אותם בהוראות חוק ישראלי מודרני. זאת, תוך הקפדה על העקרונות החוקתיים המנחים של המדינה כמדינה דמוקרטית, והכול ברוח מורשתו של היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז כמו גם יועצים משפטיים אחרים. רוח של הנהגה מקצועית מעמיקה ונחושה הכוללת הצבת יעדים ברורים תוך קשב לכלל

³⁶ בג"ץ האגודה לזכויות האזרח, לעיל ה"ש 9, בפס' יח' לפסק הדין של השופט רובינשטיין.

הגורמים הרלבנטיים ותוך מציאת איזונים ראויים בין אינטרסים ודעות סותרות. רוח שמקפידה על שמירת זכויות אדם ועל עקרונות היסוד החקיקתיים של המדינה כמדינה דמוקרטית. רוח שבזכותה, כאמור, החלה והושלמה הרפורמה החקיקתית החשובה והמקיפה של חוק המאבק בטרור.