



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

25 באוקטובר 2023

1664

י' בחשוון התשפ"ד

עמוד

הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 9 והוראת שעה) (צריכת פרסומי טרור), התשפ"ד-2023 52

**הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 9 והוראת שעה) (צריכת פרסומי טרור),
התשפ"ד-2023**

1. תיקון סעיף 94 בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016' (להלן – חוק המאבק בטרור), בסעיף 94(ב), אחרי 3"ב) יבוא 24"ה).
2. תיקון חוק המאבק בטרור – הוראת שעה בתקופה של שנתיים מיום פרסומו של חוק זה יקראו את חוק המאבק בטרור כך:
- (1) בסעיף 24, אחרי סעיף קטן ג) יבוא:

"(ג1) (1) הצורך באופן שיטתי ומתמשך פרסומים כאמור בפסקת משנה (2) של ארגון טרור המנוי בתוספת השנייה, דינו – מאסר שנה; ואולם לעניין פרסומים כאמור בפסקת משנה (2)ג) יראו צריכה שיטתית ומתמשכת של פרסומים כאמור רק אם התלוותה לצריכת פרסומים כאמור בפסקאות משנה (2)א) או ב).

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 1 סעיף 94(ב) לחוק קובע כי היועץ המשפטי לממשלה רשאי לאצול את הסמכויות הנתונות לו לפי סעיפים 3(ב), 46(א)3) ו-52(ב) לחוק זה לפרקליט המדינה ולמשנה לפרקליט המדינה. מוצע להוסיף לסעיף 94(ב) לחוק גם את הסמכות לאצול כאמור את סמכויותיו לפי סעיף 24(ה) לחוק. סמכות זו לא נכללה בגדר סעיף 94(ב) הקובע את הסמכויות הניתנות לאצילה בשל רגישותם של האיסורים הקבועים בסעיף 24 לחוק, אשר יש בהם הגבלה של זכות היסוד לחופש הביטוי. רגישות זו מחייבת זהירות יתרה בקביעת מדיניות העמדה לדין בגין עבירות אלה. עם זאת, ישנן תקופות שבשל נסיבות ביטחוניות שונות, היקף הפרסומים המסיתים לכאורה רב יותר במיוחד בעידן הרשתות החברתיות. בהתאמה, מספר החקירות הפליליות רב יותר וכך גם מספר התיקים הפליליים המובאים באותה עת להכרעת היועץ המשפטי לממשלה בדבר העמדה לדין לפי סעיף 24(ה) לחוק. על כן, יש לעיתים צורך לאפשר ליועץ המשפטי לממשלה לאצול את סמכותו לפרקליט המדינה או למשנהו. יובהר כי מאחר שהסמכות תואצל רק לפרקליט המדינה או למשנהו, גם בתקופות ביטחוניות רגישות אלה, יישמרו גבולות האכיפה הזהירה של עבירות אלה ותוטח מדיניות אכיפה אחידה.

בעת הו, הצורך באצילת סמכותה של היועצת המשפטית לממשלה התחדה, לנוכח מתקפת הפתע הרצחנית שביצע ארגון החמאס ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) אשר הביאה לעלייה ניכרת בתיקים שמובאים לאישור היועצת המשפטית לממשלה.

סעיף 2 לפסקה (1)

מוצע לתקן בהוראת שעה לתקופה של שנתיים את סעיף 24 לחוק, ולהוסיף לו את סעיף קטן (ג1) המוצע ובו לקבוע עבירה של צריכת פרסומים מסוימים של ארגון טרור הקבוע בתוספת השנייה המוצעת לחוק.

כללי סעיף 24 לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016' (להלן – החוק), שכותרתו "גילוי הזדהות עם ארגון טרור והסתה לטרור", קובע שורה של עבירות ביטוי בתחום המאבק בטרור:

סעיף קטן (א) קובע עבירה של שלוש שנות מאסר בגין ביצוע מעשה הזדהות עם ארגון טרור, לרבות בדרך של פרסום דברי שבח, תמיכה או אהדה, הנפת דגל, הצגה או פרסום של סמל, סיסמה המנון ועוד – אם המעשה נעשה בפומבי, במטרה להזדהות עם ארגון טרור, או לחלופין אם המעשה נעשה בניסיון שבהן יש אפשרות ממשית שהדבר יביא לביצוע של עבירת טרור;

סעיף קטן (ב) קובע עבירה של חמש שנות מאסר בגין פרסום של קריאה ישירה לביצוע מעשה טרור או פרסום של דברי שבח, אהדה או עידוד למעשה טרור, תמיכה או הזדהות עמו, אם על פי תוכנו ונסיבות פרסומו, יש אפשרות ממשית שהפרסום יביא לביצוע מעשה טרור;

סעיף קטן (ג) קובע עבירה של שנתיים מאסר בגין החזקה לשם הפצה של פרסום כאמור בסעיף קטן (א) או (ב), או מתן שירות לשם הכנה, ייצור פרסום או הפצת פרסום כאמור;

סעיף קטן (ד) קובע שפרסום על אודות פרסום אסור כאמור אינו מהווה עבירה לפי סעיף 24 לחוק, וסעיף קטן (ה) קובע כי כתב אישום לפי סעיף 24 לחוק יוגש באישור היועץ המשפטי לממשלה.

במסגרת התיקון מוצע להוסיף כהוראת שעה לתקופה של שנתיים, עבירה שתאסור על צריכה שיטתית וממושכת של פרסומים מסוימים של ארגוני טרור שיפורטו בתוספת לחוק, שמטרתה למנוע תהליכים של אינדוקטרינציה לביצוע מעשי טרור.

¹ ס"ח התשע"ו, עמ' 898; התשפ"ג, עמ' 666.

דברי הסבר

כשרה" שכן עשויים להיות מצבים נוספים שייכנסו לגדרה (למשל צפייה בפרסומים של ארגוני טרור דווקא מתוך עמדה שמתנגדת אליהם בבחינת "דע את האויב");

(2) ארגון הטרור שפרסומיו אסורים בצריכה הוא רק ארגון טרור לפי פסקה (1) להגדרה "ארגון טרור" שבסעיף 2 לחוק – קרי ארגון שעוסק בפעילות טרור ממש ולא ארגון מעטפת שהיותו ארגון טרור תלוי בהכרזה עליו כארגון טרור לפי החוק. כמו כן ארגוני הטרור הרלוונטיים מוגבלים לאלה שנמנו בתוספת השנייה המוצעת לחוק. זאת, משום שמוצדק ליצור איסור על צריכה רק בהתקיים מאפיינים מסוימים מאוד של ארגון טרור. השיקולים הרלוונטיים לעניין זה הם מאפייני הפרסומים של הארגון, אזורי הפעילות שלו, לרבות פעילות אינטנסיבית בזירה המקוונת, ואופן ומידת השימוש של הארגון בפרסומים כאלה במטרה ליצור תהליך של אינדוקטרינציה בקרב מי שצורך אותם, בלי שתתבצע בהכרח הצטרפות פורמלית לארגון, כפי שהוסבר לעיל (ראו דברי ההסבר לסעיף 24(ג1)(4) המוצע).

מוצע לקבוע בתוספת השנייה המוצעת את ארגון המדינה האסלאמית (דאעש) בשל מאפייניו הייחודיים – הריחוק הגאוגרפי שלו מישראל באופן שמקשה על מתן ביטוי לאהדה והזדהות עימו במעשים אקטיביים, והניסיון המלמד כי צריכה אינטנסיבית של הפרסומים של הארגון יוצרת סיכון לביצוע מעשה טרור.

עוד מוצע לקבוע בתוספת השנייה המוצעת גם את ארגון החמאס. כאמור, ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) פתח ארגון החמאס במתקפת פתע רצחנית נגד מדינת ישראל, מתקפה שבה נרצחו מאות רבות של אזרחים ואנשי כוחות ביטחון, אלפים נפצעו ועשרות נחטפו ונשבו בידי הארגון. לצד כוחות החמאס שביצעו את המתקפה צורך כוח תקשורת שתיעד את המתקפה ואת המראות הקשים בשידור ישי, ותיעודים אלה הופצו באופן נרחב ביותר בשלל אמצעי המדיה השונים. אירוע חריג וחמור זה דומה במאפייניו ובהתנהלותו לפעילותו של ארגון דאעש. לנוכח האמור ולנוכח מאפייני התעמולה הננקטת בידי ארגון החמאס, בדגש על הפלטפורמות התקשורתיות המופעלות על ידי חמאס ברצועת עזה לצורך הפצת תוכני הטרור והסתה גם של אזרחים ותושבים בישראל, קיים חשש כי פרסומים אלה יעצימו את הסיכון לביצוע מעשי טרור בידי מי שצורך אותם באופן אינטנסיבי. סיכון זה מתעצם בשל קרבתו של ארגון החמאס לישראל ואופי פעילותו המופנית נגד מדינת ישראל באופן ספציפי. לפיכך, מוצע להוסיף גם את הארגון הזה לתוספת במסגרת הוראת השעה.

נוסף על כך הוספה של ארגון לתוספת השנייה תיעשה על ידי שר המשפטים, שממונה על ביצוע הוראות חוק זה, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, בהתאמה לאופן תיקון התוספת הקבועה בחוק כבר היום, וכן בהסכמת שר הביטחון לנוכח השיקולים הרלוונטיים לעניין זה;

הוראת השעה נועדה לאפשר, לתקופה מוגבלת שלאחריה ייבחן הצורך בהארכתה, כלי נוסף במאבק בטרור, בדגש על פיגועי יחידים, המתאפיינים בכך שמבצעי מעשי הטרור, ככלל, אינם משתייכים לארגוני טרור אלא שהמוטיבציה לביצוע המעשים נובעת מצריכה אינטנסיבית של פרסומי טרור של ארגוני טרור בעלי מאפיינים מסוימים. צורך זה מתעצם לנוכח המצב הביטחוני הנוכחי והחשש לניצולו בידי אותם ארגוני טרור. צפייה אינטנסיבית בפרסומי טרור של ארגונים מסוימים עלולה ליצור תהליך של אינדוקטרינציה, מעין "שטיפת מוח" עצמית, שעלולה להביא את הרצון והמניע לבצע מעשה טרור לרמת בשלות גבוהה מאוד, כשהטריגר הסופי שביא את צורך תוכני הטרור לבצע מעשה טרור עשוי להיות גורם אקראי שלא ניתן לצפות או למנוע אותו מראש. הדוגמה המובהקת לארגון טרור שפועל בשיטה זו היא ארגון המדינה האסלאמית (דאעש), שמתאפיין בין השאר בכך שהוא "על-אזורי", אינו משתייך לאזור גאוגרפי מסוים, ולמעשה גיוס הפעילים לארגון נעשה בעיקר באמצעות פרסום של תכנים ברשת, שהארגון משקיע בו משאבים רבים, בלא מהלך פורמלי של התגייסות לארגון, בהכרח, אלא במטרה להביא אנשים ברחבי העולם להתגייס ביוזמתם לארגון באמצעות ביצוע מעשי טרור בשמו.

עם זאת יודגש כי הפללה של צריכה של תכנים שנעשית ביד' אמותיו של אדם, בלא מאפיין של פומביות, מעשה של פרסום או במטרה לפרסם, והסתברות להשפעה על אחרים לבצע עבירות – היא חריגה שבחריגים, וככלל המשפט הפלילי אינו מתערב בצריכה של תכנים, גם אם התכנים כשלעצמם אסורים בפרסום. אחד העקרונות החשובים במשפט פלילי הוא כי המשפט פלילי אינו מעניש על מחשבה שאינה מלווה במעשה, וכאשר מדובר בשלבי העבירה הפלילית – ככלל מעשי הכנה אינם ענישים. בשל האתגרים הישראלים והצורך להיאבק בטרור גם בשלבי המוקדמים, נקבעה באופן חריג בחוק המאבק בטרור עבירה על מעשי הכנה מסוימים (ראו סעיף 28 לחוק – הכנה לביצוע מעשה טרור).

כעת מוצע לקבוע באופן זמני כהוראת שעה, עבירה, בתנאים מסוימים ומוגדרים, על שלב מקדים נוסף לביצוע מעשה טרור והוא צריכה של פרסומים של ארגון טרור. אי לכך גרדי העבירה המוצעת הוגבלו בכמה היבטים:

(1) פעולת הצריכה של הפרסומים צריכה להיות אינטנסיבית – שיטתית ומתמשכת והתכנים צריכים להיות של ארגון טרור. היא אינה כוללת, כמובן, צריכה שנעשתה באקראי או בתום לב. כמו כן מוחרגות ממנה פעולות צריכה שנעשו "למטרה כשרה" – קרי צריכה שלא נעשתה כחלק מתהליך אינדוקטרינציה אלא בהקשרים אחרים, וככלל זה צפייה לצורכי העמדת מידע לציבור (כגון עיתונות), למטר מניעת עבירות טרור (למשל של גורמי האכיפה) או לצורכי מחקר. דוגמאות אלה אינן ממצות את החריג של "מטרה

(א) קריאה ישירה לביצוע מעשה טרור;

(ב) דברי שבח, אהדה או עידוד למעשה טרור;

(ג) תיעוד של ביצוע מעשה טרור.

(3) לא יראו צריכה של פרסומים כאמור בפסקת משנה (2) שנעשתה באקראי, בתום לב או למטרה כשרה, ובכלל זה לצורכי העמדת מידע לציבור מניעת עבירות טרור או לצורכי מחק, בצריכה אסורה לפי סעיף קטן זה.

(4) בלי לגרוע מהוראות סעיף 98(ב), שר המשפטים רשאי להוסיף ארגון טרור לתוספת השנייה אם הארגון הוא ארגון טרור כהגדרתו בפסקה (1) להגדרה "ארגון טרור" ואם השתכנע כי לנוכח מאפייני הארגון, אזורי הפעילות שלו והאופן שבו הוא מגייס פעילים לארגון, יש בצריכת פרסומי הארגון באופן שיטתי ומתמשך כדי ליצור סיכון לביצוע מעשה טרור;

(2) בסעיף 42(א), במקום "בתוספת" יבוא "בתוספת הראשונה";

ד ב ר י ה ס ב ר

שנת מאסה, וזאת בהתאם למדרג הקיים היום בסעיף 24 לחוק, פעולת צריכה שנעשית ביד' אמותיו של אדם, בלא שבוצעה פעולת פרסום כלשהי, או מעשה הזדהות בפומבי, ובלי שהצריכה נעשתה למטרה של הפצה או פרסום – היא פעולה שנועדה להשפיע, או שסביר שתשפיע, אך ורק על האדם עצמו. ככזו היא מצויה במדרג נמוך יותר מאשר שאר העבירות בסעיף 24 לחוק, ולכן מוצע כי העונש יעמוד על שנת מאסה.

לפסקאות (2) עד (5)

כפי שהוסבר לעיל בדברי ההסבר לפסקה (1), מוצע להוסיף לחוק את התוספת השנייה שבה ייקבעו ארגוני הטרור שעל צריכת פרסומיהם תחול העבירה שבסעיף 24(ג) המוצע כאמור באותו סעיף.

סעיף 98 לחוק קובע את האופן שבו ניתן לתקן את התוספת הקיימת לחוק:

"98. שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאי, בצו, לשנות את התוספת."

מוצע לתקן את סעיף 98 לחוק ולהוסיף בו את התנאים הפרוצדורליים לתיקון התוספת השנייה המוצעת בדומה לאלה הנדרשים לתיקון התוספת הקיימת ובהסכמת שר הביטחון. כמו כן מוצע לקבוע כי טרם ייווסף ארגון טרור לתוספת השנייה, על שר המשפטים לבחון שיקולים מהותיים הנוגעים לארגון, כפי שהוסבר בהרחבה בדברי ההסבר לסעיף 24(ג) (4) שבפסקה (1) לעיל, שיקולים שבשלהם מוצע לקבוע את ארגוני דאעש וחמאס בתוספת השנייה המוצעת, כפי שהוסבר שם בהרחבה. שני גופים אלה הוכרו כארגוני טרור מכוח פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948 (להלן – פקודת מניעת טרור). שאומנם בוטלה לפי סעיף 73 לחוק, אך הכרוזתיה נותרו תקפות מכוח הוראת סעיף 101 לחוק.

כמו כן, בשל הוספתה המוצעת של התוספת השנייה המוצעת כאמור בסעיף 98(5) לחוק זה, מוצע לערוך כמה

(3) תוכן הפרסום – לא כל פרסום של ארגון כאמור רלוונטי לעבירה, אלא רק פרסומים שנועדו להביא לביצוע של מעשי טרור: פרסום שכולל דברי שבח, אהדה או עידוד למעשה טרור; קריאה ישירה לביצוע מעשה טרור; או תיעוד של מעשה טרור ואולם צריכה שיטתית ומתמשכת של תיעוד מעשה טרור אינה מספיקה לבדה וכשלעצמה לצורך גיבוש העבירה. על צריכה של פרסומי תיעוד אלה להתלוות לצריכת פרסומים הכוללים דברי שבח, אהדה או עידוד למעשה טרור או פרסומים הכוללים קריאה ישירה לביצוע מעשה טרור. זאת משום שצריכת פרסומים של תיעוד מעשי טרור היא תופעה רווחת גם בקרב האוכלוסייה הכללית מטעמים שונים, כפי שלמרבית הצער מתרחש בעת האחרונה, ואינה מייצרת בפני עצמה תהליך של אינדוקטרינציה וסיכון לביצוע מעשה טרור. סיכון זה עלול להיווצר רק במקום שבו הצריכה משולבת גם בצריכת פרסומים נוספים המעודדים ביצוע מעשה טרור או הקוראים לביצועו. ברי כי צריכת פרסומים ברשת האינטרנט במעין "תקשורת אלטרנטיבית" אינה מהווה עבירה הן לנוכח הדרישה האמורה והן לנוכח הסייגים לחוק;

(4) הוראת שעה – בשל החריגות והרגישות המיוחדות שבקביעת איסור פלילי לגבי הפללת התנהגות שאדם מבצע ביד' אמותיו, מוצע כי ההוראה המוצעת תיקבע להוראת שעה לתקופה של שנתיים, שלאחריה ייבחנו האפקטיביות של העבירה ואופן אכיפתה.

נוסף על כל אלה חלה ההוראה הכללית של סעיף קטן 24(ה) לחוק ולפיה כתב אישום על עבירה לפי סעיף 24 לחוק כולו יוגש באישור היועצת המשפטית לממשלה. הרגישות הקיימת בהעמדה לדין בעבירות ביטוי אחרות מתעצמת לנוכח החריגות של העבירה המוצעת, כעת, ולכן נדרשת הפעלה של שיקול דעת זהיר באופן מיוחד בהעמדה לדין בעבירה זו.

העונש בשל עבירת הצריכה המוצעת יעמוד על

- (א) בכותרת השוליים, במקום "התוספת" יבוא "התוספות";
- (ב) האמור בו יסומן "(א)", ובו, במקום "התוספת" יבוא "התוספת הראשונה";
- (ג) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:
- "(ב) שר המשפטים, בהסכמת שר הביטחון ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאי, בצו, לשנות את התוספת השנייה";
- (4) בתוספת, בכותרת, אחרי "תוספת" יבוא "ראשונה";
- (5) אחרי התוספת הראשונה יבוא:

"תוספת שנייה"

(סעיף 24(1ג))

- (1) ארגון דאעש ("המדינה האסלאמית", "המדינה האסלאמית בעיראק ובסוריה", "החליפות האסלאמית", "אלקאעדה עיראק", "ISLAMIC STATE", "ISIS", "ISIL") כהגדרתו בהכרזה לפי סעיף 8 לפקודת מניעת טרור, התש"ח-1948, מיום ט"ו בחשוון התשע"ו (29 באוקטובר 2015);
- (2) ארגון החמאס (חרכת מקאומה איסלאמיה) כהגדרתו בהכרזה לפי סעיף 8 לפקודת מניעת טרור, התש"ח-1948, מיום י"ט בסיוון התשמ"ט (22 ביוני 1989).

3. בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, בתוספת ראשונה א', בחלק א', תיקון חוק סדר הדין הפלילי אחרי פרט (73) יבוא:
- "(74) חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016".

ד ב ר י ה ס ב ר

שלפיה תיקים מורכבים, רגישים או בעלי חומרה מיוחדת יטופלו בידי הפרקליטות – נקבע כי כלל העבירות בפקודת מניעת טרור ועבירות עוון לפי סימן א'1 בפרק ח' לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין). יטופלו בידי הפרקליטות. בשנת 2016 נחקק חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, ובטלה פקודת מניעת טרור וכן עבירות ההסתה לטרור שהיו קבועות בחוק העונשין. עם זאת, נראה שבשל טעות לא תוקנה בהתאם התוספת לחסד"פ כך שעבירות לפי חוק המאבק בטרור שהן עבירות עוון ימשיכו להיות מטופלות בפרקליטות. על כן, מוצע להוסיף את החוק לתוספת זו מאותם טעמים ובהתאם לנוהל חלוקת התיקים שממילא נהוג היום בין גופי התביעה.

תיקוני נוסח שונים שלפיהם התוספת הקיימת בחוק תיקרא "התוספת הראשונה" (ראו סעיף 42(א) המוצע בסעיף ו(2) לחוק זה, סעיף 98 המוצע בסעיף 3(א) ו(ב) לחוק זה וכותרת התוספת הראשונה המוצעת בסעיף ו(4) לחוק זה).

סעיף 3 סעיף 60 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן – החסד"פ), מסדיר את חלוקת הטיפול בתיקים בין הפרקליטות לבין התביעה המשטרית. סעיף 60(ב) לחסד"פ קובע כי חומר שהושג בחקירה בעבירת פשע למעט עבירות כאמור בסעיפים קטנים (ג) ו(ד) של אותו סעיף או בעבירת עוון המנויה בחלק א' לתוספת הראשונה א' של החסד"פ, תעבירו המשטרה לפרקליט המחוז, לטיפולו של פרקליט. בהתאם לטעמים שעמדו בבסיס חלוקת התיקים בין גופי התביעה

² ע"ר התש"ח, תוס' א', עמ' 73.

³ ס"ח התשמ"ב, עמ' 43; התשפ"ד, עמ' 10.

⁴ ס"ח התשע"ו, עמ' 898.

