



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

22 בפברואר 2012

659

כ"ט בשבט התשע"ב

עמוד

הצעת חוק איסור מימון טרור (תיקון מס' 13) (הכרזה על חבר בני אדם זר כארגון טרור ועל אדם זר כפעיל טרור), התשע"ב-2012 376

הצעת חוק איסור מימון טרור (תיקון מס' 13) (הכרזה על חבר בני אדם זר כארגון טרור ועל אדם זר כפעיל טרור), התשע"ב-2012

1. תיקון סעיף 1 בחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005 (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1, בהגדרה "אדם שהוא פעיל טרור" הסיפה החל במילים "כאמור בפסקה (1) להגדרה" – תימחק.

ד ב ר י ה ס ב ר

כנגדם וראיות תומכות לממצאים אלה. ועדת המשנה שוקלת כל בקשה לגופה ובוחנת אם פעילות הארגון או היחיד, כפי שמפורטת בבקשה, קושרת אותו לאוסמה בן-לאדן, או לארגונים שלעיל, מקבלת החלטה (בהסכמה), מעדכנת את הרשימה בהתאם ומפרסמת את תמצית נימוקי ההכרזה באתר אינטרנט ייעודי (הגם שלעתים הפרסום מוגבל בשל שיקולי סודיות וביטחון). כמו כן, היא עורכת בחינה מחודשת של כל הארגונים והיחידים המוכרזים באופן שוטף ומנהלת הליך מוסדר לצורך הסרת ארגונים ויחידים מוכרזים מהרשימה במידת הצורך. הוועדה אף הקימה נציבות תלונות ציבור כדי לאפשר מנגנון עצמאי להגשת בקשות לביטול הכרזות.

בסעיפים 1 ו-2 לחוק, קיימות כיום כמה מגבלות על הפעלת שיקול דעתה של ועדת השרים בבואה להכריז על ארגון טרור זר או על אדם זר שהוא פעיל טרור. הניסיון המצטבר מלמד שבחלק מן המקרים, מגבלות מסוימות הנכללות בחוק, ושיפורטו להלן, כובלות את ידיה של ועדת השרים, שמנועה מלהכריז על ארגונים או על פעילים אלה כנדרש, גם כאשר בנסיבות העניין אין הצדקה מהותית שלא להכריז עליהם. משמעות הדבר היא, כי לגבי חלק משמעותי מן ההכרזות, מדינת ישראל אינה עומדת בסטנדרטים הבינלאומיים בנושא זה. במסגרת הביקורות הבינלאומיות המתקיימות מזמן לזמן, נדרשת מדינת ישראל לתקן פערים קיימים ולהמשיך בשיפור עמידתה בסטנדרטים הבינלאומיים.

מוצע על כן לסייג חלק מהמגבלות הקבועות היום בחוק, כפי שיפורט להלן.

יצוין כי בימים אלה מקודמת הצעת חוק המאבק בטרור, התשע"א-2011 (הצעות חוק הממשלה, מס' 611, התשע"א, עמ' 1408), שבמסגרתה מוצעת הסדרה חלופית נרחבת להוראות פקודת מניעת טרור ולתקנות ההגנה בעניין הכרזה על ארגוני טרור, והיא צפויה להחליף, עם השלמת החקיקה גם את חוק איסור מימון טרור. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת ועם התקדמות הליכי החקיקה יש כוונה להוסיף לה גם את התיקונים שבהצעת חוק זו. עם זאת בשל דחיפותו של התיקון המוצע, מוצע לתקן כבר עתה את חוק איסור מימון טרור כל עוד הוא עומד בתוקפו.

סעיף 1 החוק כנוסחו היום, מגביל כאמור באופן ניכר את יכולתה של ועדת השרים להכריז על פעילי טרור זרים (יחידים, להבדיל מארגונים), לאחר שגורם מוסמך

כללי פרק ב' לחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005 (להלן – החוק או חוק איסור מימון טרור), מסדיר את מנגנון ההכרזה בישראל על אדם זר שהוא פעיל טרור או על ארגון זר שהוא ארגון טרור בעקבות קביעה כאמור שנעשתה בידי גורם מוסמך של מדינה זרה, או בידי מועצת הביטחון של האו"ם. סעיף 2 לחוק מסמיך את ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן – ועדת השרים) להכריז כאמור, בתנאים הקבועים בסעיף. יצוין כי הסמכות להכריז על ארגון טרור בישראל, שלא מכוח הכרזת גורם זר כאמור, מעוגנת כיום בסעיף 8 לפקודת מניעת טרור, התש"ח-1948 (להלן – פקודת מניעת טרור), וכן בתקנה 84 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 (להלן – תקנות ההגנה).

המנגנון האמור של הכרזה על אדם זר כפעיל טרור או על חבר בני אדם זר כארגון טרור נועד לתת מענה למחויבותה של ישראל למאבק בטרור, לא רק בתחומי מדינת ישראל, אלא כחלק מהמאמץ הבינלאומי בנושא זה, וכן מכוח היותה צד לאמנה הבינלאומית למניעת מימון טרור, ובהתאם להמלצות ה-Financial Action Task Force בנושא.

פרק 7 של מגילת האו"ם מהווה את המסגרת הנורמטיבית להכרזות של האו"ם על ארגונים ויחידים כעל גורמים העוסקים בטרור (להלן – ההכרזות). מכוח פרק זה הוקמה ועדת משנה של מועצת הביטחון (להלן – ועדת המשנה) המורכבת מנציגי חמש עשרה המדינות החברות במועצת הביטחון.

ההכרזות נעשות מכוח כמה החלטות של האו"ם, לרבות החלטות 1267 ו-1988 וההחלטות שהוצאו בעקבותיהן. במסגרת זו, תפקידה של ועדת המשנה הם, בין השאר, לנהל רשימות של ארגונים ויחידים הקשורים לאוסאמה בן לאדן, או לארגונים כמו "אל קעידה", "הטאליבן" ואחרים, לפקח על יישום הסנקציות שהוטלו על ארגונים ויחידים אלה בקרב המדינות החברות באו"ם, לבצע ניטור ובחינה מחודשת של רשימות אלה באופן תדיר ולבטל הכרזות אם יש שינוי בנסיבות המצדיק זאת.

כמפורט בהחלטות 1267, 1730, 1822, 1904, 1988 ו-1989 של האו"ם, מדינה המבקשת לכלול ארגון או אדם ברשימת ההכרזות של מועצת הביטחון נדרשת לספק לוועדת המשנה את מרב הפרטים הידועים לה ביחס לגורם המוכרז כבסיס להכרזה, ובכלל זה את פרטי הזיהוי המלאים על הארגון או היחיד, ככל שהם ידועים, ממצאים פרטניים המוכיחים את הקשר או הפעילות הטרוריסטית הנטענת

¹ ס"ח התשס"ה, עמ' 76; התשס"ט, עמ' 66.

(1) בסעיף קטן (א) –

- (א) בפסקה (1), בסופה יבוא "לעניין פסקה זו, "נקבע מחוץ לישראל" – נקבע בידי גורם מוסמך של מדינה זרה בעקבות הליכים שננקטו בה לפי דיניה";
- (ב) אחרי פסקה (1) יבוא:

"(א1) נקבע בידי מועצת הביטחון של האומות המאוחדות או בידי מי שהיא הסמיכה לכך כי אדם זר הוא אדם שהוא פעיל טרור או כי חבר בני אדם זר הוא ארגון טרור, רשאית ועדת השרים, בכפוף להוראות סעיף קטן (ד)(1), להכריז על אותו אדם שהוא פעיל טרור או על אותו חבר בני אדם שהוא ארגון טרור";

(ג) בפסקה (2) –

- (1) ברישה, במקום "לעניין פסקה (1)" יבוא "לעניין סעיף קטן זה";

ד ב ר י ה ס ב ר

אדם שאינו אזרח ישראלי ואינו תושב ישראל, ושגון מוסמך בין-לאומי הכריז עליו ככזה.

סעיף 2 סעיף 2(א) לחוק בנוסחו היום קובע את מנגנון ההכרזה של ועדת השרים על ארגון זר כ"ארגון טרור" או על אדם זר כ"אדם שהוא פעיל טרור" מקום שבו הקביעה בוצעה מחוץ לישראל על ידי מועצת הביטחון של האו"ם או גורם מוסמך של מדינה זרה, ובתנאי שלוועדת השרים היה יסוד סביר להניח כי אותו אדם זר הוא אדם שהוא פעיל טרור או כי אותו חבר בני אדם זר הוא ארגון טרור.

מנוסח הסעיף כאמור עולה כי לעתים יש צורך להביא לפני ועדת השרים מידע נוסף לגבי הגוף המועמד להכרזה, כדי לבסס "יסוד סביר" שכזה. לפיכך, מקום שבו אין בידי מדינת ישראל מידע עצמאי על ארגונים או ליחידים הזרים שהוכרו מחוץ לישראל, למעשה אין אפשרות שהמדינה תאמץ באופן מלא את ההכרזות הזרות.

הקושי גובר במיוחד כאשר מדובר בהכרזות זרות של מועצת הביטחון של האו"ם, שבמסגרתן המידע המופץ למדינות השונות אודות המוכרזים הוא מוגבל, וזאת משיקולי ביטחון וסודיות, הגם שהליך ההכרזה גופו, כולל, כאמור, מנגנון מוסדר של בחינה ובירור מקיפים טרם ההכרזה, ולרבות מנגנונים לביטולה.

בהקשר זה יצוין כי מרבית המדינות השותפות לנושא זה, כולל מדינות האיחוד האירופי, ארצות הברית, קנדה ועוד, מבצעות הליך מוסדר ושוטף לאימוץ אוטומטי של ההכרזות הבין-לאומיות ועדכוןן התקופתי.

זר הכריז כאמור: לפי סעיף 2(ד) לחוק, ועדת השרים אינה רשאית להכריז על ארגון טרור זר מכוח החוק, אם הוכרו עליו ב"ארגון טרוריסטי" לפי פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948 (להלן – פקודת מניעת טרור), או כ"התאחדות בלתי מותרת" לפי תקנות ההגנה. זאת, בשל הרצון להעדיף את מנגנון ההכרזה הפנים-ישראלי, על כל השלכותיו ומשמעויותיו, על פני אימוץ של הכרזות גופים זרים, בפרט כשמדובר בארגוני טרור שפעילותם מכוונת נגד מדינת ישראל. עם זאת, ההגדרה "אדם שהוא פעיל טרור" בסעיף 1 לחוק, חלה כיום רק לגבי מי שמעורב בביצוע מעשה טרור מסוים, "או אדם הנוטל חלק פעיל בארגון טרור מוכרז כאמור בפסקה (1) להגדרה ארגון טרור מוכרז" – כלומר, רק מי שפעיל בארגון טרור שהוכרז לפי החוק, בעקבות הכרזה בין-לאומית.

הצטרפותן של שתי הוראות אלה יחד יוצרת מצב בעייתי, ולפיו לגבי אדם שגורם מוסמך זר הכריז עליו שהוא פעיל טרור בשל שיוכו המהותי לארגון טרור מוכר – לא ניתן להכריז עליו ככזה בישראל, אם הוא משויך לארגון שהוכרז עליו בישראל לפי שני החוקים הנזכרים (להבדיל מהכרזה לפי חוק איסור מימון טרור).

כדי לפתור מצב זה מוצע לקבוע בסעיף 1 להצעת החוק, כי ההגדרה "אדם שהוא פעיל טרור" תחול לגבי "אדם הנוטל חלק פעיל בארגון טרור מוכרז", בין אם ההכרזה נעשתה לפי חוק איסור מימון טרור, לפי פקודת מניעת טרור או לפי תקנות ההגנה. תיקון זה יאפשר לוועדת השרים להכריז על פעיל טרור זר, גם אם הארגון שהוא משויך אליו הוא ארגון שהוכרז בהכרזה פנים-ישראלית. בהקשר זה יובהר, כי הכרזה על יחיד כאמור יכולה להיות רק על פעיל טרור זר כקבוע בסעיף 2(א)(2) לחוק, דהיינו

- (2) ההגדרה "נקבע מחוץ לישראל" – תימחק;
(2) בסעיף קטן (ג), המילים "כאמור בסעיף קטן (ג)" – יימחקו.

ד ב ר י ה ס ב ר

מוסמכים אחרים – זאת, בשל מעמדה הבין-לאומי של מועצת הביטחון, והשקיפות החלה לגבי מנגנוני ההכרזה במסגרתה, שמבטיחות כי נעשה הליך בדיקה ואימות ראוי בטרם החלטה על הכרזה.

עוד מוצע, בסעיף 2(2) להצעת החוק, לתקן טעות שנפלה בהפניה הקבועה בסעיף 2(ג) לחוק.

לפיכך, מוצע לקבוע, בסעיף 2(1) להצעת החוק, כי לגבי הכרזות של מועצת הביטחון של האו"ם – תהיה ועדת השרים רשאית לאמץ את ההכרזה בלא תנאי נוסף, וזאת – בהתבסס על הליך הבדיקה המקיפה שקדמה להכרזת מועצת הביטחון. יודגש כי התיקון המוצע מוגבל להכרזות של מועצת הביטחון בלבד ולא להכרזות של גורמים