

הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 2) – הכזרה על ארגון טרור או על פעיל טרור בשל הכרזה מחוץ לישראל – הכנה לקריאה השנייה והשלישית

מסמך רקע לדיון הקבוע ליום 22.1.2018

בשנת 2016, הכנסת חוקקה את חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 (להלן – החוק), שהוא מעין "קודקס" לחגימה בטרור, וכולל הסדרים בתחומי המשפט הפלילי, האזרחי והמנהלי. פרק ב' לחוק עוסק במנגנון ההכרזה על ארגון טרור. החוק כולל שני מסלולים שונים להכרזה כאמור: הראשון (בסימן א'), הכרזה של שר הביטחון על ארגון טרור ועל ארגון "מעטפת", שככלל יש לו זיקה לישראל, והשני (בסימן ב'), הכרזה של ועדת שרים על פעיל טרור זר או על ארגון טרור זר שהוכרזו ככזה מחוץ לישראל, במסגרת שיתוף פעולה בינלאומי. יצוין כי ראש הממשלה רשאי, במקרים מיוחדים, לקבוע שהחלטה על הכרזה תהיה של ועדת השרים או של הממשלה, ולא של שר הביטחון לבדו. החוק מסדיר את הליך ההכרזה, ובכלל זה זכות השימוע למי שיכול להיפגע ממנה, וכן ואת התנאים לביטול ההכרזה.

ההכרזה של שר הביטחון על ארגון טרור **הקשור לישראל** (שכאמור מוסדר בסימן א' לפרק ב') מותנהלת בהליך דו-שלבי: שר הביטחון מכריז בהכרזה "זמנית" על ארגון טרור, כדי שיוכל לפעול נגד הארגון על אתר ולמנוע ממנו להבריא נכסים או להעלים ראיות, ולאחר מכן תינתן זכות טיעון בפני ועדה מייעצת בראשות שופט בדימוס של בית המשפט המחוזי או העליון; אחרי קבלת המלצותיה, יהיה השר רשאי להפוך את ההכרזה להכרזה קבועה. רשימת הארגונים המוכרזים מפורסמת ברבים, הן ברשומות, והן באתר האינטרנט של משרד הביטחון.

ואולם, מסלול ההכרזה על **ארגון טרור זר** או על **פעיל זר** הוא **שונה**, ומבוסס על ההסדרים שהיו קבועים בחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005. (החוק החליף חלק גדול מהחקיקה הקיימת בתחום הטרור, ובין היתר את חוק איסור מימון טרור). במסלול הזה, ועדת שרים לעניין ביטחון לאומי,¹ ולא שר הביטחון בעצמו, רשאית להכריז על ארגון זר או על פעיל זר כעל ארגון טרור או פעיל טרור (ס' 11 לחוק). בנוסף, במסלול זה, אין הכרזה זמנית ולאחריה הכרזה קבועה, אלא הכרזה אחת בלבד, ועליה יש ביקורת תקופתית כל ארבע שנים (ס' 12 לחוק), וכן אפשרות לבקש את ביטולה (ס' 13 לחוק). ככל שהכרזה הזרה היא מפי גורם מוסמך מחוץ לישראל, לדוגמה, מדינה אחרת, רשאית הוועדה להכריז

¹הרכב הוועדה קבוע בסעיף 6 לחוק הממשלה, התשס"א-2001:

ועדת שרים לביטחון לאומי

6. בממשלה תפעל ועדת שרים לעניין ביטחון לאומי שהרכבה: ראש הממשלה – יושב ראש, ממלא מקום ראש הממשלה אם מונה, שר הביטחון, שר המשפטים, שר החוץ, השר לביטחון הפנים ושר האוצר; הממשלה רשאית, לפי הצעת ראש הממשלה, להוסיף חברים לוועדה, ובלבד שמספר חברי הוועדה לא יעלה על מחצית מספרם של חברי הממשלה

עליו כארגון טרור אם יש לה "יסוד סביר להניח כי מתקיים לגביו האמור בסעיף 3(א) [קרי – המבחנים להכרזה על ארגון טרור בתוך ישראל]" (ס' 11(א)(2) ו-3(3) לחוק); ככל שההכרזה הזרה נעשתה על-ידי מועצת הביטחון של האו"ם, רשאית ועדת הזרים להכריז עליו כעל פעיל טרור או ארגון טרור, גם ללא צורך במבחן של "יסוד סביר" (ס' 11(א)(3) לחוק). זאת בהתאם לתיקון לחוק איסור מימון טרור שנעשה בשנת 2012, שקבע כי לאחר הכרזה של האו"ם, אין צורך לבסס "יסוד סביר". למרות שלא תמיד המידע שמתקבל ממועצת הביטחון מספיק כדי לבסס את היסוד הסביר הנדרש (שכן מועצת הביטחון שולחת למדינות השונות רק סיכום קצר, ולא את כל החומרים הגולמיים עליהם היא מבססת את דיוניה ואת הכרזותיה) המדינה יכולה להסתמך על הליך ההכרזה של מועצת הביטחון, ולא לבדוק כל הכרזה בעצמה. לכן החוק העניק לוועדה את הסמכות להתבסס על החלטות מועצת הביטחון בתחום הזה, ללא צורך במידע גולמי ראייתי נוסף שיבסס "יסוד סביר".

התיקון המוצע

בהצעת החוק הממשלתית, מוצע לערוך שני תיקונים עיקריים במסלול ההכרזות הזרות, הקבוע בסימן ב' לפרק ב'.

- **ראשית: העברת הסמכות** להכריז על פעיל טרור זר ועל ארגון טרור זר, וכן לבטל הכרזה כאמור, **מוועדת השרים אל שר הביטחון**. הטענה היא כי יש יתרון בכך שגורם אחד – שר הביטחון – יהיה אמון על כל ההכרזות במדינה, בין אם הארגון הוא ארגון הקשור לישראל, ובין אם הארגון הוא ארגון זר. ראש הממשלה יהיה רשאי, כפי שנקבע בהכרזות הפנימיות, לקבוע כי הכרזה מסוימת תיעשה בכל זאת על ידי ועדת השרים או הממשלה.
- **שנית:** מוצע לקבוע מנגנון של **אימוץ אוטומטי** של ההכרזה של **מועצת הביטחון של האו"ם** בתוך ישראל, למשך תקופה מוגבלת של עד שלושה חודשים, עם אפשרות להאריך את התקופה עוד שלושה חודשים (לעניין פעיל טרור – האימוץ הזמני יעמוד בתוקפו במשך חודש). במשך תקופה זו, **ממועד פרסום ההכרזה באתר האינטרנט של מועצת הביטחון** ועד להחלטה אקטיבית של השר להכריז על הארגון או הפעיל בהכרזה הקבועה (או עד למועד ההחלטה שלא להכריז עליו כאמור), יראו את הארגון או את האדם הזר, כאילו הוכרז עליו ככזה בישראל, לכל דבר ועניין.

בעקבות תיקונים אלה, מוצע לערוך תיקונים טכניים לסעיפים שונים בחוק.

מוצע עוד לקבוע, בהוראת מעבר, כי ככל שיש הכרזות של מועצת הביטחון שנעשו טרם כניסת החוק לתוקף, ולא הוכרזו עדיין על ידי ועדת השרים, ייכנס האימוץ הזמני לתוקף ביום תחילת החוק.

נושאים לדיון

- לעניין העברת סמכות ההכרזה מוועדת השרים לשר הביטחון: כמובן שיש יתרון בכך שגורם אחד ירכז את כל ההכרזות בנושא הלחימה בטרור. יש בכך כדי להבטיח שהמבחנים הקבועים בחוק, לעניין מה נחשב ארגון טרור, ייושמו באופן אחיד. ואולם, מוצע לדון בשאלה האם דווקא בהכרזות הזרות יש הצדקה מיוחדת לערב מגוון רחב יותר של משרדי ממשלה – **ובמיוחד יש לשאול האם אין הצדקה מיוחדת לערב את שר החוץ, שכן להחלטות לגבי ההכרזות הזרות עשויות להיות השפעות על מדיניות החוץ של המדינה.**
- לעניין האימוץ האוטומטי של הכרזות של מועצת הביטחון: ככלל, מועצת הביטחון מכריזה היום רק על ארגונים שקשורים לדעאש, לטליבאן ולא-קאעידה כארגוני טרור. מדינת ישראל מחויבת ליישם את החלטות מועצת הביטחון ולנקוט בסנקציות כלפי גורמים שהוכרזו על ידי מועצת הביטחון, בעיקר לעניין הקפאת הנכסים של מי שהוכרז על ידי מועצת הביטחון. ההחלטות הן מכוח פרק VII לצ'רטר של האו"ם, מה שהופך אותן להחלטות מחייבות (וזאת בניגוד להחלטות אחרות של האו"ם). כפי שצוין בדברי ההסבר, המלצות ה-FATF (Financial Action Task Force), אשר אמון על קביעת הסטנדרטים המחייבים בתחום, קובעות כי יש לאמץ את ההכרזות "without delay", קרי, באופן מיידי. ארגון Moneyval (ארגון אזורי של מועצת אירופה), שערך ביקורת על מדינת ישראל בנושאים אלה בשנת 2013 (אחרי שהתיקון לחוק איסור מימון טרור, שעליו עמדנו לעיל, נכנס לתוקף), **קבע שבפועל, המדינה אינה עומדת בסטנדרטים הנדרשים**, משום שהתהליך יכול לקחת שלושה חודשים, פרק זמן ארוך מדי ביחס לסטנדרטים הבינלאומיים.² עוד נטען בדברי ההסבר כי המדינה תקבל מעמד של חברה מלאה ב-FATF רק אם תעמוד בהצלחה בביקורת בינלאומית מקיפה שתתקיים בקרוב. לכן, יש חשיבות בקיצור התקופות בין ההכרזה הבינלאומית לבין יישומה במדינת ישראל. כאמור, הממשלה מבקשת לעשות זאת במנגנון של אימוץ אוטומטי זמני של אותן הכרזות, שכן לטענתה אין דרך לקצר את התקופה כנדרש אם תעשה בחינה פנימית בישראל לפני ההכרזה.

² "The evaluators were assured that as a result of amendments to the PTFL [Prohibition of Financing Terror Law] which came into force in July 2012 and enhanced administrative procedures (in which IMPA [Israel Money laundering and Terror financing Prohibition Authority] plays an important role) the jurisdiction is now in a position to give effect to amendments to the UN lists in a timely fashion as required by international standards. **While the evaluators accept that the Israeli system now has the potential to declare listed person and entities "without delay" the evidence available, as reflected in Table 14, indicates that this process currently takes up to 3 months.** This in the view of the evaluators, **is still insufficiently prompt to satisfy international standards.** They urge the Israeli authorities to consider how the process can be expedited further." Report on Fourth Assessment Visit, Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Israel, 2013 (הדגשות שלי)

ברור כי מתן תוקף "אוטומטי" להחלטות של גורם זר, מבלי שגורם פנים-ישראלי בודק את הנושא לעומק ומקבל החלטה עצמאית, אינו מצב סטנדרטי ומעורר שאלות בכל הנוגע לריבונות המדינה. מה עוד שהיקף הסנקציות שיכולות להיות מוטלות על האדם או הארגון המוכרז הוא רחב יותר ממה שדורשת האו"ם – שכן ההכרזות של מועצת הביטחון אמורות להביא להקפאת הנכסים וניתוק הקשר כלכלי עם אותו גורם, בעוד שלהכרזות במדינת ישראל יכולות להיות גם השלכות פליליות רחבות עוד יותר.

מצד שני, בתחום המאבק בטרור יש שיתוף פעולה בינלאומי נרחב, שיש למדינת ישראל אינטרס מובהק לחזקו. בנוסף, מפני שמסלול ההכרזות הזרות אינו אמור להתייחס לארגונים ולפעילים שיש להם קשר למדינת ישראל (ור' לעניין זה הגדרת "זר" בסעיף 10 לחוק), נדמה כי ההשלכות המעשיות של מתן ההכרה "האוטומטית" הרחבה על גורמים במדינה יהיו מינוריות.

לכן על הוועדה לשמוע מגורמי הממשלה ולהחליט האם המנגנון המוצע אכן דרוש כדי למלא את מחויבותנו למועצת הביטחון; האם הוועדה סומכת על מנגנון ההכרזה של מועצת הביטחון; וכן, עד כמה, בפרקטיקה, ההכרזות של מועצת הביטחון משפיעות על מי שיש לו קשר למדינת ישראל.

לבסוף – יש לוודא כי הגורמים הרלבנטיים בישראל, כגון הבנקים וגורמים פיננסיים אחרים, יקבלו את המידע על ההכרזות הזרות מפי גורם מוסמך של המדינה. אין אנו יכולים לצפות מכל הגופים להתעדכן בעצמם בהכרזות של מועצת הביטחון, על פי פרסום שהוא לא פרסום רשמי של מדינת ישראל. לכן מוצע לבקש מהממשלה להתחייב לתקן את תקנות המאבק בטרור (הכרזה על ארגון טרור ועל פעיל טרור), תשע"ז-2017, בעניין יידוע הגורמים הרלבנטיים על ההכרזות, ואף להתחייב ליידע את אותם גורמים באופן מיידי, עוד לפני תיקון התקנות בנושא. כמו כן, הציעה הממשלה כעת לתקן את סעיף 18 לחוק, שעניינו פרסום צווי ההכרזה, ולהבהיר כי באתר של משרד הביטחון תפורסם גם הודעה על אימוץ זמני של הכרזה של מועצת הביטחון.