

השימוש באמצעים משפטיים כנגד מפיצי תעמולה עויינת נגד המדינה בחו"ל

מאת
ד"ר ד. בין

א. מבוא

התעמולה העויינת למדינה המופצת על-ידי מספר קטן של אזרחים ישראלים בחוץ-לארץ מהווה מקור לדאגה בחוגים רחבים של הציבור. אך על דרכי התגובה לפעילות זאת אין הסכמה כללית; לפי דעת אחדים יש לפעול נגד אזרחים אלה באמצעים משפטיים ובעיקר על-ידי שליחת אזהרותם. לעומת זאת מתנגדים אחרים לשימוש באמצעים אלה, מכל וכל. אין ברצוננו לנקוט עמדה בוויכוח האמור ובעיקר לא נשקול אם יש בצעד כזה מן התועלת ומן החכמה המדינית. אלה הן שאלות נכבדות שעל המדינאים לפתור. בסתפק, ברשימה זו, בתפקיד של "טכנוקרטי" משפטי, ונתאר את המכשירים המשפטיים; אלה הקיימים ואלה שניתן ליצור אותם, לשם לחימה בתופעה זו, במידה וטיפול הכרעה במישור המדיני להשתמש בהם.

ב. הגדרת "תעמולה" לסוגיה

על מנת שהדיון יהיה יעיל, עלינו לעמוד בקצרה, על פירושו של המושג "תעמולה", על השיטות שתועמלנים משתמשים בהם, על האבחנה בין תעמולה לגיטימית ובלתי לגיטימית, ועל ההבדל שבין תעמולה המיועדת לקהל בארץ ובחוץ-לארץ. הפירוש הכללי למושג "תעמולה" הוא "השתדלות רבה לטובת איזה דבר, התאמצות להפיץ איזה רעיון או ענין או סחורה"¹, "דברי הסבר שמטרתם שיכנוע הזולת בצדקת רעיון מסויים או מתן פרסום לדבר מסויים"², "כל נסיון מתוכנן להשפיע על דעת הקהל"³. ההשפעה על דעת הקהל בכיוון של רעיון או דעה מסויים, יכולה להיות מושגת בכמה דרכים, והעיקריות הן אלה: הזרה מתמדת על אותו רעיון, הבאת הרעיון בצורה שתתאים לסגנונו וטעמו של הקהל המסויים אליו מכוונים הדברים⁴ ופניה אל הרגשות

1 זוהי ההגדרה המופיעה במילון העברי של יהודה גור.
2 אבן שושן, המילון החדש. ב"Concise Oxford Dictionary מופיעה ההגדרה הבאה:
Organized scheme for propagation of a doctrine or practice.
3 ראה *Seansongood v. C. I. R.*, 227 F 2d, 907, 911.
4 אירגוני החבלה הערביים למשל מתאימים את תעמולתם לטעמו ולסגנונו של השמאל החדש, דברם על מדינת ישראל כ"מדינה גזענית ותיאוקרטית".

בין מודעים ובין בלתי מודעים ולא רק אל השכל הישר⁵. הרגשות אליהם פונים התור-עמלנים יכולים להיות חיוביים או שליליים – אפשר ליצור סימפטיה לרעיון ולגושאיו, ואפשר ליצור שנאה, זלזול ובוז לרעיון המתנגד ולאלה הגושאים אותו⁶. יש להבחין בין תעמולה שהיא לגיטימית במשטר דמוקרטי, בו זולט העקרון של חופש הביטוי, לבין תעמולה בלתי לגיטימית שכל מדינה זכאית להתגונן בפניה ולמנעה באמצעים משפטיים.

התעמולה יכולה להיות בלתי לגיטימית מבחינת עצם הרעיון או המטרה שהיא מטיפה להם, מבחינת שיטות הפעולה שהיא ממריצה לאחוז בהן כדי להשיג את המטרה אפילו אם היא לכשעצמה לגיטימית⁷, מבחינת האמצעים הפסולים שהיא נוקטת בהם כדי לרכוש לה תומכים ובעיקר השמצתו של היריב להבדיל מביקורת הוגנת כלפיו (בין אם אותו יריב הוא יחיד, ציבור, תאגיד ואף המדינה עצמה) ומבחינת הפגיעה באינטרס של השמירה על המורל של האוכלוסייה, בפרט בזמן מלחמה או מצב חירום אחר.

1. אי לגיטימיות מבחינת עצם הרעיון או המטרה: שום חברה, אפילו חברה דמו-קראטית, אינה יכולה להסכים כי יחתרו תחת עצם קיומה הריבוני, וסדרי היסוד שלה מבחינה קונסטיטוציונית, בין אם מדובר בחתירה המתבטאת בשימוש בנשק או בדרך דומה ובין אם מדובר בחתירה המתבטאת בתעמולה; כך למשל תעמולה הקוראת לחסל את מדינת ישראל כמדינה יהודית ולהקים תחתיה "מדינה פלשתינאית רב לאומית ודי-מוקראטית", היא תעמולה שרשאית המדינה להתגונן בפניה ולמנעה מלהגיע לכלל ביטוי⁸.

דוגמא אחרת באותו ענין: כל מדינה זקוקה למידה מסוימת של ליכוד בין חלקי אוכלוסייה שונים כדי שתוכל להתקיים ולמלא את המשימות שהיא נוטלת על עצמה; במדינה שיש בה בני לאומים רבים ודתות שונות, משימה זו אינה קלה; לכן פסולה כל תעמולה שהרעיון או המטרה שהיא מטיפה להם יכולים להביא לידי שנאה או פירוד בין הקבוצות השונות מהן מורכבת אוכלוסיית המדינה. דוגמא לתעמולה כזאת יכולה להיות קריאה לבני לאום מסויים להפוס את השלטון במדינה תוך דיכוי בני הלאומים האחרים.

2. אי לגיטימיות מבחינת שיטות הפעולה שהיא מטיפה להן. תיתכן תעמולה בכיוון

5 Encylopaedia of the Social Sciences, ערך Propaganda בכרך xi-xii, עמ' 524.
 6 למשל בזמן מלחמה ניתן להשיג שנאה לאויב עליידי הצגתו כפוגע בעקרונות יסוד מוסריים שם, בעמ' 524.
 7 ניתן לאמר שהאמצעים הפסולים הינם מטרה פסולה לכשעצמה, השווה ע"פ 129/54, י" פד"י, 513, 505.
 8 השווה המבחנים שאומצו עליידי הרוב בבית המשפט העליון בענין ע"ב 1/65 ירדור נ. ועדת הבחירות, י"ט פד"י (3), 365, 385, 387. ראויים לציטוט הרברים בעמ' 387 לפסקי-הדין: "ברור שקבוצת אנשים אשר מטרתם הפוליטית הגלויה, איננה סתם... לשנות את המשטר הקונסטיטוציוני הפנימי של המדינה אלא להתור תחת עצם קיומה לא תוכל a priori להיות בעלת זכות ליטול חלק באותו תהליך של גיבוש רצון העם". ובעמ' 389: "מטרה לא חוקית לעניינו, אין פירושה – מטרה השואפת לשנות סדרי השלטון. סדרים אלה אינם קדושים ושינויים אינו פשע שנעשים עליו, אלא מטרה בלתי חוקית לעניינו היא מטרה השואפת לחסל את המדינה, להמיט שואה על רוב תושביה שלמענם הוקמה ולהתחבר עם אויביה".

של השגת מטרה או רעיון שהינם כשרים לכשעצמם אך בתעמולה זו כלולה קריאה לשימוש באלימות כאמצעי למטרה זו; למשל, הדעה כי על ישראל לסגת מן השטחים המוחזקים, היא לגיטימית ממש כמו הדעה ההפוכה כי אין לסגת "אף-שעל", אבל בשני המקרים הטפה או קריאה לשימוש בכוח או הצדקת שימוש בכוח על-ידי אחרים (כגון על-ידי החבלנים הפלשתינאים) או על-ידי קבוצות בדלניות בארץ היא פסולה ורשאית המדינה להתגונן בפניה.⁹

3. אי לגיטימיות כשהתעמולה כוללת השמצה: כשם שפרט זכאי להגנה על שמו הטוב, בפני השמצות, דברי עלילה וכזב¹⁰, כך זכאים החברה והמדינה להגנה על כבודם, ועל מעמדם כלפי פנים וכלפי חוץ. כשם שפגיעה בכבודו ובמעמדו של יחיד, יכולה להזיק לו באופן ממשי ביותר בקשריו החברתיים והכלכליים, כך פגיעה בשמה הטוב של מדינה, יכול לגרום לה נזק פוליטי ממשי רב הן מבחינת הנכונות של אזרחיה היא לפעול למענה, והן מבחינת הסיוע שהיא מצפה לו ממדינות אחרות; לדעת קהל אוהדת במדינות אלה יש משקל רב בבוא ההנהגה המדינית שלהן להכריע הכרעות שיש להן חשיבות למדינה המושמצת.

4. אי לגיטימיות כשהתעמולה פוגעת במורל האוכלוסייה בשעת חירום: המורל של האוכלוסייה בשעת חירום, הוא מרכיב חשוב ביכולת עמידתה של המדינה, לכן תעמולה הפוגעת באורח ישיר במורל זה, על-ידי זריעת בהלה או יאוש הינה פעולה מסוכנת; לכן אם תעמולה לטובת רעיון כל שהוא לכשעצמו לגיטימי, משתמשת באמצעים של זריעת בהלה באוכלוסייה, כדי להגיע לקבל את אותו הרעיון — היא עלולה להפך עקב כך לבלתי לגיטימית.

מבחינת הקהל אליו מכוונת התעמולה יש להבחין בין תעמולה המכוונת אל הקהל בארץ לבין תעמולה המכוונת לקהל בחוץ-לארץ. האבחנה מתייחסת ליעד התעמולה, ולא למקורה היכול בשני המקרים להיות הן בארץ והן מחוצה לה. כך, למשל, יכולים שידורי רדיו מחוץ-לארץ להיות מכוונים אל הקהל בארץ, ולהיפך פרסומים שמקורם בארץ יכולים להיות מיועדים לקהל בחוץ-לארץ.

האם יש להתייחס לתעמולה המכוונת לקהל בארץ ולקהל בחוץ-לארץ באותן אמות מידה? התשובה לשאלה זו אינה קלה. מחד בעיית מציאת "האיוון העדין" בין עיקרון חופש הביטוי לבין הצורך בהגנה על האינטרסים החיוניים של המדינה, או בקצרה בין תעמולה לגיטימית ובלתי לגיטימית, אינה שונה בשני המקרים ולכאורה ההסדר המבטא איזון זה כשמדובר בתעמולה המכוונת לקהל בארץ מתאים גם לתעמולה המיועדת לקהל מחוץ לגבולות המדינה; אך מאידך הסכנות שונות בשני המקרים: בתעמולה בלתי לגיטימית המיועדת לקהל בארץ, קל יותר להילחם באמצעים מונעים — אם על-

9 השווה המבחן שבהגנה אשר בסעיף 4 לחוק דיני העונשין (בטחון המדינה יחסי חוץ וסודות רשמיים), תשי"ז—1957 (פה"ח, 235): "אין רואים מעשה כעבירה לפי חוק זה, אם משתמעת ממנו כוונה בתום לב — או אם געשה בתום לב מתוך כוונה — להביא בדרכים שאינן פסולות לפי דין, לידי שינוי בסדרי המדינה או בפעולות רשות מרשויותיה" — הדגש פה הוא על שיטות הפעולה שאליהן מתכוון הנאשם, והשווה גם המבחן שבסעיף 60(5) לפקודת החוק הפלילי, 1936 (להלן — הפ.ח.פ.).

10 ראה חוק איסור לשון הרע, תשכ"ה—1965, (פה"ח, 464, עמ' 240).

ידי צנזורה ואם על-ידי איסור קיומן של אסיפות בהן מופצת תעמולה כזו ורק לעיתים רחוקות מתערר הצורך בסנקציות עונשיות לאחר מעשה, בעוד שבתעמולה המיועדת לקהל בחוץ-לארץ, בייחוד אם היא גם נובעת ממקור בחו"ל ולא בתוך המדינה, קשה יותר להילחם באמצעים ישירים כאלה, וייתכן שעל כן יש להשתמש בעיקר באמצעי הרתעה עקיפים כגון על-ידי איום בסנקציות פליליות ואחרות. יש אולי מקום לטענה שככל שהסיכוי לאכיפת הסנקציה קטן יותר כן יש להגדיל את מידתה (כגון החמרת העונש), כדי שהאדם שכנגדו מאיימים בה יביא בחשבון שיקוליו, שאם כי סיכוייו להיחפס הם קלושים, הרי אם בכל זאת תגיע אליו יד החוק הרי — שתנהג בו בחמורה יחירה. זאת ועוד, הסכנות שבשני המקרים הינם בדרך כלל, מסוגים שונים (ולא נעריך כרגע איזו סכנה חמורה יותר). החשש העיקרי בפני תעמולה המכוונת לתושבי המדינה, הוא בכך, שהיא עלולה לעורר אנשים למעשי אלימות או לפעילות חתרנית נגד המדינה — אם באופן עצמאי ואם תוך שיתוף פעולה עם האוייב, לזרוע פירוד באוכי-לוסיה או לפגוע במורל שלה. ואילו בתעמולה המופנית לקהל בחוץ-לארץ, הסכנה העיקרית היא שדעת הקהל תיהפך עוינת למדינה, ותיצור לחץ על ממשלתה לנקוט מדיניות שאינה רצויה לנו. הסכנה כי יגוייסו מספר אנשים לפעילות ממשית בשירות אויבי המדינה היא פחותה.

נקודה נוספת שבה יש הבדל בין שני המקרים היא בשיטות התעמולה הטיפוסיות שהן שונות מפאת השוני בקהל המאויינים. כך למשל בחוץ-לארץ קל יותר להפיץ דברי השמצה המורכבים מעובדות כוזבות או לפחות מוגזמות (כגון קיום כביכול של מחנות ריכוז לתושבים הערביים בשטחים המוחזקים) מאחר ולקהל בחוץ-לארץ אין אמצעים לבדוק את אמיתות הדברים, ואילו לקהל בארץ קטנה כארצנו אשר בה קל יחסית לכל אזרח להגיע לכל מקום ולכל מקורות האינפורמציה, קשה יותר ל"מכור" עובדות בלתי נכונות. כשמדובר בקהל בחוץ-לארץ ישנה גם הסיבות רבה לכך שהתועמלן הוא אזרח ישראלי, ועובדה זו מקנה לדברי הכוזב אמיתות יתר בעיני הקהל בחוץ-לארץ. הטעם לכך הוא שדברי תעמולה היוצאים ישירות מפי האוייב "חשודים" במקצת, ואילו דברי תעמולה היוצאים מפי אזרח ישראלי "המייצג" בעיני הקהל הזר את ישראל, הם לכאורה בבחינת "הודאת בעל דין". הקהל הזר ברובו אינו יכול להבחין בכך שהמדובר הוא באזרח שאינו מייצג למעשה אלא קבוצת מיעוט קטנה. זאת ועוד, אפילו אם אין האזרח הישראלי מפיץ עובדות כוזבות אלא רק מביע תמיכתו במטרות של אירגונים עוינים שמטרתם היא התירה תחת עצם אשיות המדינה מקנה הדבר כוח משיכה רב יותר לדעות אלה ומקנה את חודן של טענותינו הנגדיות, כי השאיפות האמיתיות של האוייב, אפילו לובשות הן כסות של שאיפה "למדינה רב לאומית דימוקרטית", הן השמדה פיזית של העם היהודי היושב בישראל.

לאור ניתוחנו זה נייחד את תשומת ליבנו בהמשך רשימה זו בעיקרו של דבר לתעמולה בלתי לגיטימית של אזרחים ישראלים המיועדת לקהל בחוץ-לארץ כאשר היא לובשת שתי צורות:

- א. השמצת המדינה בעיקר על-ידי פירסום עובדות כוזבות לגבי עניינים הנוגעים למצבה של המדינה מבחינה מדינית, חברתית וכלכלית ולהתנהגותה;
- ב. קריאה לתמיכה באלה ממטרות האוייב הפוגעות בהמשך קיומה של המדינה כמדינה יהודית ריבונית.

ג. המצב המשפטי הקיים

1. עבירות פליליות

אין אצלנו עבירה העוסקת במיוחד בניהול תעמולה עויינת למדינה בחו"ל, אך יש מספר עבירות העוסקות אם במישרין ואם בעקיפין באספקטים שונים של ניהול תעמולה בלתי לגיטימית, הפוגעת במדינה בדרך כלל, ועלינו לבדוק באיזו מידה יכולות עבירות אלה לשמש כמכשיר ללחימה נגד תעמולה כזאת כשהיא מיועדת לקהל בחוץ-לארץ, אפילו אם לא יועדו מלכתחילה על-ידי המחוקק במיוחד למטרה זו.

אא. העבירות של מזימת מרד (Seditious offences) 11

העבירות של מזימת מרד עוסקות בעיקרן בכמה אספקטים של תעמולה בלתי לגיטימית¹²: פגיעה בשמה הטוב של ממשלת ישראל ויצירת יחס של איבה אליה (disaffection), קריאה לשימוש באמצעים בלתי חוקיים לשם שינוי איזה ענין בישראל שנקבע על-ידי החוק וחרחור רגשות שנאה בין חלקים שונים של האוכלוסייה¹³. לגבי עבירה זו אין נפקא מינה אם הדברים הנאמרים הם אמת אם לאו¹⁴ ואם התכוון אומנם כי הדברים יביאו לאחת התוצאות ההופכות את התעמולה לבלתי לגיטימית ובלכך שתוצאות אלה נובעות בדרך הטבע מהתנהגותו¹⁵.

אמנם העבירה דנה בין היתר בהכאת ממשלת ישראל לידי בויון, וזהו כפי שצינו אחד האספקטים החשובים של ניהול תעמולה המיועדת לקהל בחוץ-לארץ, אך נראה כי כוונת מנסחי העבירה היתה לתעמולה המיועדת לקהל בארץ דווקא ומטרתה הגנה על הבטחון הפנימי. אמנם ניתן לבצע העבירה גם בחוץ-לארץ¹⁶ אך נראה שהכוונה של המחוקק היתה לפרסום בחו"ל של דברי תעמולה המיועדים לקהל בארץ. דעה זו מתבססת על הנימוקים הבאים:

א. במשפט האנגלי שבעקבותיו הולכת ההגדרה של העבירה המקומית¹⁷ מעולם לא נעשה שימוש בעבירה זו ללחימה בתעמולה המיועדת לקהל בחו"ל, הוא הדין במשפט האמריקאי.

ב. העבירה מדברת בנושמה אחת על פגיעה בהנהלת הצדק (Administration of Justice), בהסתת תושבים להשיג באמצעים בלתי חוקיים שינוי בסדרי המדינה, ובהסתת תושבים אלה באלה, כל אלה הם עניינים הנוגעים לבטחון הפנימי של המדינה. מכאן שכנראה גם ביזוי הממשלה הנזכר ברישא של הסעיף הוא ביזוי בפני תושבי המדינה דווקא ולא בפני תושבי מדינות אחרות. אך על אף שזו היתה כנראה כוונתו המקורית של המחוקק, ייתכן ונוסח ההגדרה מאפשר לתת לעבירה פירוש שלפיו גם מי שמבזה את שם המדינה בפני קהל שמחוץ למדינה אחראי בגין העבירה הנזכרת.

11 סעיפים 59–61 לפ.ח.פ.

12 אנו מתייחסים לסעיפים (1)59(ב) ר-ג) ולסעיף 59(2) בלבד ולא לסעיף 59(1)(א).

13 ראה סעיף 60(1) לפ.ח.פ.

14 סעיף 60(4) לפ.ח.פ.

15 סעיף 60(2) לפ.ח.פ.

16 ראה סעיף 2(4) לחוק תיקון דיני העונשין (עבירות חוץ), תשט"ז–1955; (טה"ח, 192, עמ' 7).
17 ההגדרה המקובלת באנגליה כמו ההגדרה של החוק בארץ מביססת על זו של המלומד Stephen,

בב. עבירות הבגידה

עבירות הבגידה המצויות בחוק דיני העונשין (בסחון המדינה יחסי חוץ וסודות רשמיים), תשי"ז—1957 (להלן—חוק בטחון המדינה)¹⁸ מגוססות באורח כללי ביותר. רחב במיוחד בתחולתו הוא סעיף 9 לחוק הקובע "מי שעשה בכוונה לסייע לאויב במלחמתו נגד ישראל" מעשה שיש בו לסייעו לכך".

האויב מוגדר בצורה שהוא כולל לא רק מדינות, אלא גם אירגוני הבלה¹⁹. ניתן לסעון כי פירסום בין בעל פה ובין בכתב של דברי תעמולה שיש בהם כדי לסייע לאויב בכוונה לעשות כן הינם בגדר בגידה לפי הסעיף האמור.

אך מאחר ולפנינו אחת העבירות החמורות ביותר הן מבחינת הקלון שהיא נושאת בכנפיה²⁰ והן מבחינת העונש שהוא בתקופה שבה מתנהלות פעולות איבה צבאיות (מצב קבוע אצלנו) עונש מוות—יש לדעתנו לתת לעבירה פירוש צר, והיינו שלפיו "מעשה שיש בו לסייע במלחמה" מצומצם למקרים של סיוע סובסטנטיבי ביותר, להבדיל מאפשרות סיוע או סיוע בעקיפין. גראה שלא לעיתים קרובות יעמדו דברי תעמולה במבחן האמור. שאלה נוספת, בקשר לסעיף זה, נובעת מכך שלא מדובר בו על סיוע לאויב סתם, אלא על סיוע לאויב "במלחמתו נגד ישראל". האם המלחמה כאן מצטמצמת לפעולות הצבאיות, או שמא יש להבין מלחמה במובנה המודרני הרחב יותר, והיינו כמלחמה טוטאלית הכוללת פעולות במישור המדיני, הכלכלי והמורלי?²¹ רק אם נקבל את הפירוש הרחב למושג "מלחמה" נוכל לאמר שסיוע בדברי תעמולה נכנס למסגרת הסעיף הנזכר.

החוק מאפשר להעמיד לדין בארץ מי שביצע מעשה של בגידה בחו"ל²² כך שמבחינה זו במידה ותעמולה מסוג מסויים מהווה בגידה ניתן להביא את המבצע לדין בארץ גם אם כל מעשיו נעשו מחוץ לגבולות המדינה.

באשר ליסוד הנפשי, הרי נדרשת כאן כוונה ממשית לסייע לאויב. לאור חומרתה של עבירת הבגידה לא ברור אם יחילו כאן את הקונסטרוקציה בדבר הידיעה שהגיעה לדרגה גבוהה של הסתברות המוחלת בעבירות הקלות יותר של ריגול²³ במידה ולא תוחל אותה קונסטרוקציה לא יהיה קל להוכיח את הכוונה של סיוע לאויב בכל מקרה

ראה *Digest*, 3rd ed. Art. 93 (9th ed. Art. 114), Smith and Hogan, *Criminal Law*, 2nd ed., p. 557.

18 סה"ח, 235, עמ' 172.

19 הגדרת "אויב" בסעיף 1 לחוק בסחון המדינה הינה רחבה ביותר: "מי שהוא צד לוחם, או מקיים מצב מלחמה נגד ישראל, או מכריז על עצמו בתור אחד מאלה, בין שהוכרזה מלחמה ובין שלא הוכרזה, בין שיש פעולות איבה צבאיות ובין שאינן".

20 "The Most atrocious and heinous of all crimes," Burdick, *Law of Crime*, Vol. 1 20 sec. 76; Perkins, *Criminal Law*, p. 369; *Hannauer v. Doane*, 79, U.S. 342, 347.

21 השווה ע"פ 51/50 יצחק שבאי ואח' נ. י. מ., ה' פד"י, 465, 462.

22 סעיף 41 לחוק בטחון המדינה.

23 כידוע אומר הנשיא אגרנט כי הקונסטרוקציה הנזכרת אין להחילה בכל העבירות. ראה ע"פ 63/58 קנימי שלום נ. י. מ., י"ג פד"י, 421, 432, אלא יש לבחון את שאלת החלתה לאור כוונת המחוקק בכל מקרה, ראה: Bein, "Knowledge which Reached a High Degree of Probability," 2 (1967) *Is.L.R.*, 18, 23.

של ניהול תעמולה, מאחר הנוגעים בדבר יטענו כי פעלו מתוך כוונה להביא תועלת לעצמם ולא מתוך כוונה לטייע לאויב.

גם אם ניתן להשתמש בעבירות הבגידה כנגד מפיצי תעמולה עויינת למדינה, ספק אם שימוש כזה רצוי הוא. נראה שזהו אמצעי חמור מדי לשם לחימה בתופעה זו. יש לשמור את עבירת הבגידה ואת הקלון שהיא נושאת בחובה למקרים בחדים וחמורים ביותר של סיוע לאויב. שימוש יתר בעבירה זו יפחית את ערכה. יצויין כי לא מצאנו לא באנגליה ולא בארצות הברית, מקרים שבהם השתמשו בעבירת הבגידה במקרים של תעמולה כנגד המדינה המיועדת לקהל בחו"ל, אם כי השתמשו בה כנגד חייבי נאמנות למדינה, במקרים בהם בתקופת לחימה שידרו תעמולה עויינת משטח האויב אל תושבי המדינה, במטרה לפגוע במורל וברצון הלחימה של תושבים אלה.²⁵

גג. העבירות של תמיכה באירגון טירוריסטי או בהתאחדויות בלתי מותרות העבירה של תמיכה באירגון טירוריסטי לפי פקודת מניעת טירור, תשי"ח—1948,²⁶ כוללת בין היתר פרסום דברי שבח, אהדה או קריאה לעזרה או תמיכה באירגון טירוריסטי²⁷ וכן החזקת חומר תעמולה לטובת אירגון טירוריסטי.²⁸ אירגון טירוריסטי מוגדר "כתבר אנשים המשתמש בפעולותיו במעשי אלימות העלולים לגרום למותו של אדם או לחבלתו, או באימים במעשי אלימות כאלה".²⁹

אין ספק שאירגוני החבלה הערביים נכנסים בגדר ההגדרה האמורה, ועל כן התומך בהם בדברי תעמולה, מבצע לכאורה עבירה של תמיכה באירגון טירוריסטי (מאדך אין תמיכה במדינות עויינות נכנסת לגדר העבירה); אך בהתאם למצב המשפטי הקיים אין עבירה זו נכללת בין העבירות שלגביהן ניתנה לבתי המשפט בישראל סמכות אקס טרה-טריטוריאלית ומכאן שלא ניתן להשתמש בהם לגבי תעמולה הנעשית בחוץ-לארץ.

עבירה דומה מצויה בתקנות ההגנה שעת חירום,³⁰ אשר לפיהן חל איסור על השתתפות באסיפות של התאחדויות בלתי מותרות, וכן על פרסום או הפצת של חומר כלשהו לטובת התאחדויות כאלה. התאחדות בלתי מותרת מוגדרת כחבר בני-אדם המטיף למיגור חוקתה של ישראל בכוח הזרוע או המטיף לאיבה נגד ישראל.³¹ אך גם כאן אין לעבירה תחולה על מעשים שנעשו בחו"ל.

דד. העבירה של תעמולה לפי תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945³² עבירה זו קובעת כי "כל אדם אשר משתדל בין בע"פ ובין באופן אחר להשפיע על דעת הקהל (בין בישראל ובין במקומות אחרים) באופן העלול להיות פוגע בשלומו של הציבור, בהגנה או בקיומו של הסדר הציבורי" (ההדגשות שלי), ייאשם

24 ראה *Joyce v. D.P.P.* (1946), A.C. 347; *D'Aquino v. U.S.*, 192 F. 2d, 388

25 סעיף 4 לפקודת מניעת טירור, תשי"ח—1948 (פה"ח, 24, עמ' 73).

26 סעיף 4(ב) לפקודה.

27 סעיף 4(ג) לפקודה.

28 סעיף 1 לפקודה.

29 ראה סעיף 85 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, ובעיקר סעיפים קטנים (ד), (ו) ו-(ז).

30 סעיף 84 לתקנות.

31 סעיף 142 לתקנות. יש להדגיש כי בניגוד לטעות רווחת בציבור, התקנות הנוכרות חלות בכל שטח ישראל ולא רק באזורים מוחזקים או נתונים לממשל צבאי. ראה סעיף 2(א) לתקנות.

בעבירה. לכאורה לא מוגבלת העבירה לדברי תעמולה המיועדים לקהל בארץ אלא כפי שנאמר במפורש נכללת גם תעמולה שמטרתה להשפיע על דעת הקהל במקומות אחרים. אבל מאחר ולא נקבעה לגבי התקנות סמכות אקסטרטריטוריאליה של בתי המשפט, הרי יכולה העבירה לחול רק על פעולות הנעשות בארץ כדי להשפיע על דעת הקהל כאמור, ולא על פעולות שנעשות בחו"ל. והרי זוהי דווקא הבעיה העיקרית העומדת לפנינו.

יתר על כן, לא ברור כיצד לפרש את המילים "באופן העלול להיות פוגע בשלומו של הציבור בהגנה או בקיומו של הסדר הציבורי". ברור שכל השפעה על דעת הקהל בחו"ל בכיוון של עוינות למדינת ישראל, או אהדה לאירגוני החבלה או לענין הערבי, עלולה להזיק למדינה ובכך גם בעקיפין לשלומה של הציבור ולהגנה על המדינה. אך נראה שזוהי תוצאה עקיפה בלבד. הישאלה הנשאלת היא, האם תוצאה עקיפה כזו די בה למלא את דרישות העבירה? ייתכן שעצם העובדה שהמחוקק משתמש במילים "באופן העלול לפגוע" במקום לדרוש פגיעה למעשה, מאפשרת מתן פירוש רחב לעבירה באופן שתכלול תעמולה כזאת — אך אין בטחון בכך.

הה. העבירה של פגיעה ביחסי חוץ לפי חוק דיני העונשין (בטחון המדינה, יחסי חוץ וסודות רשמיים), תשי"ז—1957³¹

העבירה של פגיעה ביחסי חוץ אשר לגביה ניתנה לבתי המשפט בארץ סמכות אקסטרטריטוריאליה³² מתחלקת לשנים: החלק הראשון³³ מדבר בקשירת קשר לעשות מעשה נגד מדינה ידידותית והוא אינו מענייננו. אשר לחלק השני³⁴ הרי שהיקפו אינו ברור כל כך. הוא מדבר על עשיית מעשה עבירה בכוונה להזיק ליחסים בין ישראל לבין מדינה, אירגון או מוסד או לאינטרסים שיש בהם לישראל. לכאורה נראה שאין הסעיף חל רק לגבי פעולות נגד המדינה, האירגון או המוסד, אלא גם לגבי מעשים המכוונים נגד ישראל העלולים ליצור בקרב מדינה אחרת, אירגון או מוסד, חוסר רצון להמשיך ולקיים יחסים עם ישראל, או לפחות לצמצם היקפם של יחסים אלה; יחסים הם כידוע דו־סטרניים וניתן לפגוע בהם הן על־ידי פגיעה ישירה במדינה הזרה, והן על־ידי מעשה שיפגע בתדמיתה של ישראל וייצור בדעת הקהל של אותה מדינה או של המדינה לה שייכים או בה נמצאים האירגון או המוסד, אוירה של לחץ למען מניעת המשך היחסים במתכונתם הנוכחית. אבל היקפה של עבירה זו מוגבל, לאור העובדה כי אחד מיסודותיה הוא, כי "המעשה" עליו מדובר צריך להיות הוא גופו עבירה לפי הוראה חוקית אחרת כל שהיא, שהרי נאמר "העושה מעשה עבירה בכוונה להזיק ליחסים בין ישראל לבין מדינה וגו'". מתעוררת כאן השאלה מה פירוש "עבירה" לצורך זה, כאשר מדובר במעשה שבוצע בחו"ל? האם היא חייבת להיות מן העבירות שלגביהן ניתנה במפורש על־ידי המחוקק תחולה אקסטרטריטוריאליה, או שמא די בכך שהמעשה עליו מדובר היה עבירה אילו היה מבוצע בארץ. לדבר זה חשיבות, הואיל וכפי שראינו קיימות צורות של תעמולה, שהיו בגדר עבירות, אילו היו מבוצעות

32 סעיף 31 לחוק בטחון המדינה.

33 סעיף 41 לחוק בטחון המדינה.

34 סעיף 31(א) לחוק בטחון המדינה.

35 סעיף 31(ב) לחוק בטחון המדינה.

אמצעים משפטיים נגד מפיצי תעמולה עוינת

בארץ, אך אשר לגביהן לא נקבעה במפורש תחולה אקסטרטריטוריאלית, והשאלה היא אם ניתן להשתמש באותן עבירות במסגרת העבירה של פגיעה ביחסי חוץ, כמובן בתנאי שנתלוותה אליהם כוונה להזיק ליחסי ישראל עם מדינות אחרות.

אנו נוטים לדעה שהפירוש השני הוא הנכון. ראשית, מאחר ומדובר בעבירה סתם ללא סייגים, וכידוע עבירה מוגדרת "כמעשה נסיון או מחדל שדינם ענישה"³⁶, שנית, העיקר בעבירה זו הינו סכנת הפגיעה ביחסי המדינה. ההפנייה להגדרת עבירות לפי הוראות חוקיות אחרות, באה להבטיח מניעת שרירותיות שבהענשה על מעשים בלתי מוגדרים בתנאי שנעשו בכוונה מסוימת, וזאת על-ידי הגבלת סוג המעשים — למעשים מוגדרים בחוק שהם חמורים דיים על מנת להוות עבירות; המחוקק מנע פשוט מעצמו את הצורך לחוות מראש איזה מעשים הם חמורים דיים כדי שיצדיקו ענישה; אם נכונה השערתנו זאת הרי אין נפקא מינה אם לעבירה מסוימת ניתנה תחולה אקסטרטריטוריאלית או לא; חשובה עצם הגדרת התנהגות מסוימת כעבירה. היוצא מהפירוש האמור הוא שבמידה וניתול תעמולה המכוונת לקהל בחוץ-לארץ היא עבירה — ואפילו אם מוגבלת תחולתה למעשים הנעשים בארץ, המכוונים כאמור לקהל מחוץ למדינה³⁷ ואין לה תחולה אקסטרטריטוריאלית — ניתן יהיה להטיל אחריות פלילית באמצעות העבירה של פגיעה ביחסי חוץ, שלה עצמה יש כאמור תחולה מחוץ לגבולות המדינה, בתנאי כמובן שנתמלאו דרישות היסוד הנפשי.

וו. עבירות נוספות

העבירות הקשורות בפרסום ידיעות שמטרתן זריעת בהלה או פחד³⁸ או בתעמולה תבונית³⁹ דנות בתעמולה בין אם מקורה בארץ או בחוץ-לארץ⁴⁰, אבל ברור שמטרת העבירות היא מניעת פגיעה במורל האוכלוסייה בארץ ואין הן חלות על תעמולה המכוונת לקהל בחוץ-לארץ. כמו כן לא ניתן להשתמש בדרך כלל בעבירות של פגיעה בכבוד דגל או סמל המדינה, לפי חוק הדגל והסמל, תשי"ט—1949⁴¹, שאף הן חלות על מעשים שבוצעו מחוץ למדינה⁴², מאחר ומדובר כאן לא בפגיעה בכבוד המדינה באורח מופשט אלא אך ורק בפגיעה בערכים קונקרטיים, דהיינו בסמל ובדגל. מכאן שרק אם התעמולה מלווה בגיסטות של ביוזי סמלים אלה, תחול העבירה האמורה.

העבירה על לשון הרע לפי חוק איסור לשון הרע, תשכ"ה—1965⁴³, מקיפה דברי השמצה לא רק נגד יחיד אלא גם נגד תאגיד, חבר בני אדם או ציבור שאינם תאגיד. שמה הטוב של המדינה בתור תאגיד ושל הממשלה בתור "חבר בני אדם" מוגן איפוא אף הוא על-ידי החוק. אבל חוק זה חל אך ורק על מעשים שבוצעו בתוך שטח המדינה

36 סעיף 5 לפ.ח.פ. הגדרת "עבירה".

37 כמו למשל בעבירה של תעמולה לפי תקנות ההגנה שעת חירום שהוזכרה לעיל.

38 סעיף 62 לפ.ח.פ.

39 סעיף 13 לחוק בטחון המדינה.

40 סעיף 2(4) לחוק לתיקון דיני העונשין (עבירות חוץ), תשט"ו—1955 (פה"ח, 192) וסעיף 41 לחוק בטחון המדינה.

41 סעיף 5 לחוק.

42 סעיף 2(1) לחוק לתיקון דיני העונשין (עבירות חוץ).

43 סעיף 6 לחוק.

ועל כן לפי המצב המשפטי כיום לא ניתן להשתמש בו לגבי השמצות נגד המדינה בחוץ-לארץ.

2. אמצעים משפטיים לא פליליים

א. שלילת דרכונים

סעיף 6(3) לחוק הדרכונים, תשי"ב-1952, קובע כי שר הפנים רשאי לפי שיקול דעתו לבטל דרכון או תעודת מעבר. בכך יכול הוא בעקיפין להביא במקרים רבים לשובם ארצה של ישראלים השהים בחוץ-לארץ והפועלים שם נגד המדינה על-ידי תעמולה עויינת. במקרה כזה ניתן יהיה להעמיד אותם האנשים לדין בארץ במידה והתנהגותם בחו"ל היתה עבירה. חשיבותה של הסמכות הזו היא רבה לאור העובדה שלא ניתן בדרך-כלל להעמיד אנשים לדין פלילי שלא בנוכחותם.⁴⁴ חוק הדרכונים אינו קובע קריטריונים להפעלת שיקול הדעת לענין שלילת דרכונים ובכך יש סכנה של שימוש שרירותי בסמכות, (למשל, שלילת דרכונו של אדם רק בשל היותו חבר לקבוצה מסויימת). בפועל, נראה כי השר מנצל סמכות זו בהתאפקות מרובה, ולא נודע על מקרים של שימוש לרעה.

ב. שלילת אזרחות

סעיף 11(3) לחוק האזרחות, מקנה סמכות לבית המשפט המחוזי, לשלול אזרחותו של כל ישראלי אשר עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל, וזאת אם שר הפנים פנה לבית המשפט בבקשה לעשות כן.

בתחילה התייחסה סמכות זו רק לאותם ישראלים שרכשו את אזרחותם בדרך של התאזרחות, אך על פי תיקון של החוק, ניתן כיום להפעילה לגבי כל אזרח בלי שים לב באיזו דרך רכש את אזרחותו.⁴⁵ השאלה המתעוררת היא, מה פירושו של "מעשה שיש בו משום הפרת אמונים" ?

ייתכנו שני פירושים. אפשרות ראשונה, היא לפרש את המושג "מעשה" כזהה לאקטוס ריאוס של עבירה.⁴⁶ בהתאם לפירוש זה, אם ביצע אדם התנהגות המהווה אקטוס ריאוס של עבירה כל שהיא, והתנהגות האמורה מהווה בעיני בית המשפט התנהגות שיש בה משום "הפרת אמונים" למדינת ישראל הרי קיימת עילה לשלילת אזרחותו. פירוש זה אינו נקי מקשיים, האם מדובר על האקטוס ריאוס "בעירומו" דהיינו בלי להתייחס לשאלה מהו היסוד הנפשי הנלווה אליו ? והרי היסוד הנפשי הוא בעל חשיבות רבה דווקא בכל מה שנוגע להפרת אמונים, ואם מדובר במעשה שנעשה בחוץ-לארץ, האם יש להתייחס רק לעצם ההגדרה של ההתנהגות כפי שהיא מופיעה בעבירה המסויימת,

44 ראה הטכסט מול הערה 64 להלן. מאידך, הליכי הסגרה לא יועילו הואיל ובכל הסכמי ההסגרה מופיע סייג שאין להסגיר בגין עבירות פוליטיות.

45 ראה Gouldman, "Recent Changes in Israel Nationality Law," 4 (1969), *Is.L.R.* 551, 558.

46 זרז המובן שניתן למושג "מעשה" בהקשר אחר בפסק הדין בע"פ 134/57 נבט נ. י. מ., י"א פד"י, 1544, 1551.

או שיש להתייחס גם לשאלה הנוספת האם הקנה המחוקק לאותה עבירה תחולה אקסטררה-טריטוריאלית אם לאו?

מאידך פותר פירוש זה שאלה אחרת המתעוררת לפי פירושים אחרים⁴⁷, והיא האם "מעשה" כולל גם דיבורים. אם מעשה הוא "אקטוס ריאוס" אין ספק שהתשובה לכך היא בחיוב הואיל ויש לא מעט עבירות (שבחלקן נותחו לעיל) שהמעשה הפלילי בהן מורכב מדיבורים.

אך סביר להניח, שהפירוש הזה לא משקף את כוונת המחוקק וזאת ראשית מאחר שהמחוקק היה יכול לדבר בפשטות על עבירה, ואז גם לא היה מתעורר הקושי שהצבענו עליו לגבי השאלה אם "מעשה" מתייחס רק לאקטוס ריאוס או גם ליסוד הנפשי הגלווה אליו;

שנית, עיון בדברים שהושמעו בכנסת בעת הדיון על חוק האזרחות, מראה שהיו חברי כנסת שהציעו כי חוק האזרחות יקבע כי אזרחות תשלל רק בעקבות ביצוע עבירות פליליות מסוגים מסויימים, אך הצעות אלה נדחו על-ידי הרוב⁴⁸.

הפירוש השני, אינו קושר את המושג "מעשה" אל החוק הפלילי, אלא מקנה לו את משמעותו בלשון בני אדם. השאלה היא אם בלשון בני אדם "מעשה שיש בו משום הפרת אמונים" כולל גם תעמולה עויינת הנאמרת בעל פה?

כנגד מתן תשובה חיובית לשאלה זו מצביעה העובדה כי הנוסחה המקבילה בחוק האזרחות הבריטי, 1948⁴⁹, ובדברי חקיקה של ארצות חבר העמים הבריטי, שללא ספק שימשה דוגמא למחוקק הישראלי, מתייחסת במפורש לדיבורים:

"—has shown himself by act or speech to be disloyal or disaffected towards her Majesty"⁵⁰ (ההדגשה שלנו).

ואילו המחוקק הישראלי מוכיר "מעשה" בלבד. מכאן שבמקרים בהם התעמולה היא בעל פה ולא בכתב יש ייתכן לטעון שאינה בגדר מעשה. מאידך, מדברים שהושמעו

47 ראה להלן הטקסט בין הערה 48 ל-52.

48 ראה דברי ח"כ ברייהודה שהציע בתחילה כי האזרחות תשלל רק בעקבות ביצוע שתי עבירות: בגידה, ועבירות לפי חוק לעשיית דין בנאצים ובעוזריהם, אך היה מוכן לשקול הוספת עבירות נוספות בתנאי שיישמר העקרון שאין לשלול אזרחות אלא בעקבות הרשעה פלילית; לדעתו של ח"כ ברייהודה התנגד ח"כ יעקב שפירא שהצדיק את הנוסחה שנתקבלה לבסוף. ראה דברי הכנסת, תשי"ב, כרך 11(2), עמ' 1726, בעמ' 1861 (ישיבה מיום 1.4.52).
49 1068 sec. 1068 *Halsbury (Simonds)*, Vol. 1, p. 561. יש לציין כי אפשרות שלילת האזרחות, ניתנת אך ורק ביחס לאזרחים שרכשו אזרחותם מכוח רישום או על-ידי התאזרחות ולא לגבי אזרחים בריטיים מלידה.

50 סעיף 20(3)(a) לחוק האזרחות הבריטי משנת 1948. ראה גם אותה נוסחה בהודו *Citizenship Act (No. 57 of 1956) sec. 10(2)(b)*, (מובא ב-*Sinha, Law of Citizenship and Aliens in India*, p. 131); בקנדה — *The Canadian Citizenship Act, 1946, sec. 19(1)(e)*. (בהבדל מהחוק האנגלי מתייחס סעיף זה במפורש רק למעשים ודיבורים שנעשו בתוך - לארץ); אוסטרליה — *The Nationality and Citizenship Act 1948-1955, sec. 21(1)(a)*; זנזיבר — *Nationality Decree 1952, sec. 10(3)(a)*. שלושת החוקים האחר-רונים וחוקים נוספים בהם מופיעה הוראה זוהי מובאים ב-*Clive Parry, Nationality and Citizenship Laws (1957)*.

51 מעניין לציין לשם השוואה כי במשפט האנגלי התעוררה השאלה מה מהווה "מעשה גלוי" לצורך עבירת הבגידה ונהעורר ספק אם מילים הם בגדר "מעשה גלוי", ראה: *Kenny, Outlines of Criminal Law, 19th ed., p. 397 sec. 403*.

בכנסת בעת הדיון על סעיף זה בחוק עולה הכוונה להתייחס גם, ואולי במיוחד, אל דברי השמעה נגד המדינה בחו"ל⁵². בכך יש תמיכה להשקפה הנוגדת כי תעמולה הן בכתב והן בע"פ נחשבת "כמעשה". הצד השלילי בפירוש זה הוא כי אין כל קנה מידה לקביעה בדבר ההוכחה הנדרשת מן המעשים על מנת שיחשבו כמעשים של הפרת אמונים. נוצר, איפוא, מצב של חוסר בטחון משפטי אשר יפתר רק, אם בכלל, לאחר שבית המשפט יידרש בפעם הראשונה להחליט במקרה כזה.

פגם רציני נוסף בהוראה הנזכרת של חוק האזרחות, הינה העובדה כי אין כל קביעה בדבר סדרי הדין דיני הראיות שעל בית המשפט להיזקק להם בבואו להחליט אם לשלול אזרחותו של אדם, ועל כן, פרט לתובה לפעול בהתאם לעיקרי "הצדק הטבעי"⁵³, אין לבית המשפט כל הנחיה כיצד יפעל. כך, למשל, לא ברורות דרכי ההוכחה של מעשה שיש בו הפרת אמונים וכן כמות ההוכחה הנדרשת. האם יש להוכיח מעשה כזה מעל לכל ספק סביר, או שמא די כי מאזן ההסתברויות יטה כנגד הנוגד בדבר וכו'.

ד. סיכום המצב המשפטי הקיים

סקירת המצב המשפטי הקיים העלתה כי האמצעים הקיימים, בין הפליליים ובין הבלתי פליליים, אינם יכולים להוות מכשיר מתאים ללחימה בניהול תעמולה עויינת בחוץ-לארץ: חלק מן העבירות הקיימות העוסקות בתעמולה לסוגיה, או שאינן מתייחסות כלל לצורות הטיפוסיות שלובשת תעמולה עויינת המיועדת לקהל בחוץ-לארץ, או ניתן להחילן על מצבים אלה רק על-ידי פירוש מאומץ ואולי גם מעוקם. קיימות אכנס כמה עבירות שהגדרתן לוכדת ללא קושי רב את סוגי התעמולה נושא דיוגנו, אך לעבירות אלה לא ניתנה ברוב המקרים תחולה אקסטרטריטוריאלית.

התרופה של שלילת אזרחות, שאיננה שייכת למישור הפלילי, אף היא אינה משביעה רצון, והיקפה אינו ברור כל צרכו, לא מבחינת מהותה ולא מבחינת דרכי הפעלתה.

ה. אפשרויות של חקיקה לעתיד

באם מעוניינים להילחם בצורה יעילה באמצעים משפטיים במי שמנהל תעמולה עויינת כנגד המדינה בחו"ל, ניתן לחשוב על כמה אפשרויות לתיקון החוק.

אפשרות אחת היא להרחיב את תחולת החוק הפלילי הקיים על עבירות המבוצעות בחו"ל, בכל מקרה שמדובר בעבירות הפוגעות בבטחון או באינטרסים חיוניים של המדינה וזאת בהתאם לעקרון הפרוטקטיבי או הריאלי⁵⁴. עבירות של תעמולה בלתי

52 חבר הכנסת יעקב שפירא – שהגן כפי שכבר הזכרנו על הנוסח שנתקבל לבסוף בפני הדיעות כי מן הדין שלא תשלל אזרחות אלא בעקבות ביצוע עבירה – מתייחס בפירוש גם לדיבורים. ואלה דבריו בקטע הרלבנטי: "אין זו מוכרחת להיות בגידה, זה יכול להיות מרד, זו יכולה להיות התקוממות, קשר או השמצת שם המדינה בצורה שיש בה משום הפרת אמונים", דברי הכנסת, שם, עמ' 1861.

53 כללים אלה קובעים: א. יש לשמוע את שני הצדדים; ב. איסור משוא-פנים לאחד הצדדים; (bias) ג. אסור שלשופט תהיה נגיעה לענין. (ראה בג"צ 95/63, י"ז פד"י, 2222, בעמ' 2229; בג"צ 285/64, י"ט פד"י (2), 40, 45). De-Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, 2nd ed., 135-263.

Lotika Sarkar, "The Proper Law of Crime in International Law" (Mueller and 54

לגיטימית כנגד המדינה אין ספק שהן פוגעות בבטחונה או לפחות באינטרסים חיוניים שלה ומן הדין שתחולתן של אותן עבירות שלגביהן טרם נעשה הדבר עד כה תורחב אל מחוץ לשטח המדינה. כוונתנו היא בעיקר לעבירות של תעמולה לפי תקנות ההגנה (שעת חירום) והעבירות של תמיכה באירגונים טרוריסטיים או חתרניים או של לשון הרע. בייחוד העבירה של תעמולה לפי תקנות ההגנה מנוסחת בצורה כה כללית עד שאין ספק שניתן להשתמש בה בקשר לכל הצורות שלובשת תעמולה עויינת למדינה בחו"ל.⁵⁶ הטענה היחידה שניתן אולי להעלות כנגד שיטה זו, היא רק שמידת העונש צריכה להיות חמורה יותר כאשר מדובר על תעמולה המיועדת לקהל בחו"ל בהשוואה לתעמולה המיועדת לקהל בארץ; כבר ציינו את ההבדלים שבין שתי התופעות ובעיקר בקשיים הגיכורים הכרוכים בלחימה בתעמולה מן הסוג הראשון וייתכן שקושי זה מצדיק מידת הרתעה רבה יותר.

גם לגבי סוג הסנקציות העלולות להיות אפקטיביות כנגד מנהלי תעמולה בלתי לגיטימית בחו"ל בהשוואה לסוג הסנקציות המתאים למנהלי תעמולה כזו בארץ עלול להיות הבדל, אך לשאלה זו של סוג הסנקציות עוד נחזור.

אפשרות שניה היא יצירתה של עבירה חדשה שתיוחד לניהול תעמולה עויינת למדינה בחו"ל, שתעסוק בעיקר בשתי צורות של תעמולה: פירסום דברים בלתי נכונים ומשמיצים על המדינה וקריאה לתמיכה באותן מטרות של האויב שתוכנן הוא חיסולה של מדינת ישראל כמדינה ריבונית.

עבירות מיוחדות כאלה קיימות, למשל, באיטליה⁵⁷ ובתורכיה⁵⁸, אך הן מתייחסות באופן מפורש רק לאספקט הראשון דהיינו זה של פירסום דברי השמצה. הבעיה השניה פשוט כנראה לא התעוררה במדינות אלה, אשר בהן שלא כבמקרה שלנו אין איש עורר על עצם זכות קיומן. יחד עם זאת קיימת בשתייהן נוסחה כללית המסוגלת ללכוד בחובה גם תעמולה מסוג זה. נוסחה זו מדברת על "פעילות המזיקה לאינטרס האומי"⁵⁹. העבירות הנזכרות יכולות לשמש דוגמא למחוקק המקומי בבואו לנסח עבירה דומה.

56) *Wise, International Criminal Law*, p. 68. ראה גם פלר, "בחנינות אחדות של עקרון

החוקיות בפלילים", משפטים, כרך א', עמ' 19, 37.

57) דוגמא אחת מיני רבות לשימוש בשיטה זו אפשר למצוא בסעיף 118 לקודקס הפלילי הווי-גוסלבי המדבר באופן כללי על צורות שונות של תעמולה בלתי לגיטימית. לפי סעיף 92 לקודקס בכלת עבירה זו בין העבירות שתחולתן אקסטרטריטוריאלי.

58) סעיף 269 לקודקס הפלילי משנת 1930 בתרגומו האנגלי (לקוח מהוצאה של המדפיס הממלכתי בא"י המנדטורית) קובע:

"A subject who being outside the territory of the state disseminates or communicates rumours or information which are false exaggerated or misleading and relate to the internal conditions of the state in such a manner as to diminish the credit or prestige of the state abroad or who in any way acts so as to injure the national interest is punishable by imprisonment for a term not less than five years."

57) סעיף 140 לקודקס התורכי שנוסחו זהה כמעט לסעיף 269 לקודקס האיטלקי.

58) סעיף 486(4) לקודקס הפלילי הנורבגי יוצר עבירה כללית של ניהול תעמולה למען האויב בין לקהל בארץ ובין לקהל בחוץ-לארץ. "carries on propaganda activities for the enemy" (תרגום אנגלי לקוח מה-American Series of Foreign Penal Codes). לא ברור מנוסח הסעיף האם יש להבינו כמצטמצם לניהול תעמולה בשליחות האויב או מטעמו, או

בחירה באחת משתי האלטרנטיבות שהוזכרו, תאפשר למחוקק להצמיד את ענין שלילת האזרחות לעבירה, כאחת הסנקציות העונשיות הנובעות מן ההרשעה. כידוע בתחיקות של מדינות קונטיננטליות, ניתנת סמכות להטיל עונש גלווה של שלילת זכויות אזרחיות בסוגי עבירות מסוימות⁵⁹. בדומה לכך ניתן לחשוב גם על עונש שלילת האזרחות כולה, ולא רק של אטריבוטים מסוימים שלה, וגם לכך יש דוגמאות בחקיקה של מדינות שונות⁶⁰. עונש כזה יש לו חשיבות לענייננו, הואיל ודרכי הענישה המסורתיות ובפרט עונש של מאסר אינם אפקטיביים לגבי אדם המצוי בחו"ל. יתר על כן, שלילת האזרחות יכול מגורמים עויינים את הנשק התעמולתי שבעצם הצגתו של אדם התומך בהם – כאזרח ישראל⁶¹.

אין ספק ששלילת אזרחות בעקבות הרשעה פלילית עדיפה על שלילת אזרחות בעקבות הליך שיפוטי שאינו פלילי, וזאת ראשית לאור הדיוק היחסי שבהגדרת המעשים האסורים, ושנית לאור הערובות המרובות להגנת הנאשם שהן חלק מן ההליך הפלילי, ערובות שאינן קיימות במקרה של שלילת אזרחות בהליך שאינו פלילי⁶². לעומת זאת ניתן לטעון כנגד האמצעי של שלילת האזרחות כולה (להבדיל משלילת חלק מן הזכויות האזרחיות) אפילו כתוצאה מהליך פלילי, כי הוא אמצעי בלתי רצוי לפחות במקרה שאדם אין לו אזרחות נוספת מאחר והוא יוצר מעמד של חסרי אזרחות, בעוד שהמגמה כיום היא להמעט ככל האפשר בתופעה זו⁶³.

שדי בניהול תעמולה עויינת המסייעת לאויב גם אם לא נוצר קשר או הסכם בין מי שמנהל תעמולה זו לבין האויב.

59 ראה, למשל, גרמניה – H. H. Jescheck, *Lehrbuch des Strafrechts* (Berlin 1969), p. 519 ff.; שווייץ – V. Schwander, *Das Schweizerische Strafrecht* (Zürich 1952).

צרפת – קודקס פלילי ס' 34, 35, 42; ארגנטינה – קודקס פלילי ס' 10, 12, 19.

60 ראה להלן הערה 62.

61 ראה לעיל עמ' 262.

62 מעניין להשוות את ההיסטוריה החקיקתית באיטליה באשר לעבירה של תעמולה עויינת בחו"ל. בתחילה ניתן היה לשלול אזרחות ולהפקיע נכסיו של אדם שעשה בחו"ל מעשים הפוגעים בשם הטוב ובפרסטיג'יה של המדינה אף אם המעשה לא היווה עבירה (חוק מס' 108 מיום 21.1.26). לאחר מכן יצרו עבירה פלילית של תעמולה עויינת בחו"ל שגררה אתריה באורח אוטומאטי שלילת אזרחות והפקעת נכסים (ס' 5 לחוק מס' 2008 מיום 25.11.1926). עבירה זו בשינויים מסוימים הפכה לסעיף 269 מן הקודקס הפלילי משנת 1930 הקובע עונש חמור יותר מזה שהיה קיים לפי החוק הקודם אבל זויתר על העונשים של שלילת אזרחות והפקעת נכסים. יצויין כי ס' 22 לחוקת איטליה אוטר כיום שלילת אזרחות מסיבות פוליטיות. ראה: Manzini, *Trattato di Diritto Penale Italiano*, Vol. 4, (1961), p. 333 ff. קיימות כמה מדינות אחרות שבהן ניתן לשלול אזרחות כתוצאה מהרשעה בעבירות הקשורות בבטחון המדינה. למשל, בספרד ניתן לשלול אזרחות בעקבות הרשעה בבגידה (ראה עמ' 25 של הקובץ הדן בספרד ובפורטוגל, ערוך ע"י Karl A. Hampe ו" Gottfried v. Waldheim במסגרת הסידרה *Geltende Staatsangehörigkeits-Gesetze* היוצאת מטעם אוניברסיטת המבורג בהוצאת (A. Metzner Verlag, Frankfurt a. M.). בארצות הברית ניתן לשלול אזרחות בין היתר בעקבות הרשעה בבגידה או בעבירות אחרות נגד בטחון המדינה. ראה: 1481 (9), U.S.C.A. title 8.

63 ההצהרה האוניברסלית על זכויות האדם קובעת בסעיף 15 כי לכל אדם זכות לאזרחות וכי אין לשלול אזרחות באורח שרירותי. נראה כי שלילת אזרחות בהליכים בפני בית-משפט אינה יכולה להחשב כשלילה שרירותית, אך תנאי לכך הוא כי ייערך לנוגע בדבר דיון והגן;

אמצעי עונשי אפשרי אחר, שהינו אולי יעיל יותר במקרים אחדים מאשר שלילת אזרחות, הינו התרמת רכושו של העבריין בארץ. אמצעי זה עלול לעיתים לפגוע בנוגע בדבר יותר מאשר שלילת אזרחותו. בפרט אם יש לו אזרחות גוספת פרט לזו הישראלית. כל האמור לעיל בדבר הטלת אחריות פלילית, אין לו ערך רב, במסגרת הפרוצדורה הפלילית הקיימת שאינה מאפשרת שפיטת אדם שלא בנוכחותו, שהרי ברוב המקרים לא יבואו אנשים להישפט בארץ. אי לכך, כל מי שתומך באחת משתי האלטרנטיבות הראשונות חייב לדאוג לתיקון חוק סדר הדין הפלילי בכיוון זה. אבל מאידך, אם יתקבל תיקון כזה יש להקנות למי שנשפט והורשע שלא בנוכחותו את הזכות לדרוש שמיעה מחדש של המשפט במידה ויגיע ארצה תוך זמן מסויים לאחר הרשעתו⁶⁴. ברור שתיקון כזה אינו דבר של מה בכך הואיל והוא מנוגד לנהל שהשתרש והפך לעקרון יסודי של סדר הדין במשפט האנגלו-סכסי⁶⁵.

אפשרות שלישית היא השארת המצב הקיים שבו ניתן לשלול אזרחות כתוצאה מהליך משפטי שאינו פלילי. ההשגות שניתן להשיג על הסנקציה של שלילת אזרחות כעונש חלות כמובן ביתר שאת על שלילת אזרחות כתוצאה מהליך שאינו פלילי. רצוי על כן לדעתנו, באם יוחלט להשאיר מצב זה בעינו, לפחות להביא בחוק הגדרה של אותן צורות ההתנהגות שיש בהן משום הפרת אמונים (ובתוכן ניהול תעמולה עויינת למדינה בחו"ל) ולא להשאיר זאת לקביעתו של בית המשפט לאחר מעשה⁶⁶. יתר על כן, רצוי אולי לקבוע פרוצדורה ברורה שלפיה יתנהל הדין בצורה אשר תהיה קרובה ככל האפשר מבחינת הערובות שהיא מקנה לנוגע בדבר — להליך פלילי; פרוצדורה זו תכלול, למשל, הוראה שיש להוכיח את ההתנהגות שיש בה עילה לשלילת אזרחות, מעל לכל ספק סביר, בראיות שהיו כשרות אילו היה מדובר במשפט פלילי וכו'. תיקון זה הוא אולי פשוט יותר לביצוע מאשר יצירת עבירות חדשות, ושינוי של עקרון יסודי בסדרי הדין הפלילי לפיו אין שופטים אדם בפלילים שלא בפניה.

מבטנה זו עדיפים הליכים פליליים על הליכים שאינם פליליים. האמנה בדבר הפחתת חוסר אזרחות (Convention on the Reduction of Statelessness) מיום 30.8.61 (אשר נחתמה עלי ידי ישראל אך לא אושררה על ידה ואשר עדיין לא נכנסה לתקפה בגלל מיעוט המדינות שאישררוה) קובעת כעקרון כי אין לשלול אזרחות מאדם באופן שיעשהו לחסר אזרחות. יחד עם זאת קובעת האמנה שכל מדינה יכולה לשמור לעצמה בשעת החתימה או האישור את הזכות לשלול אזרחות בעילות מסוימות, וביניהן המקרה שבו, בניגוד לחובת נאמנות המוסלת עליו, עשה האזרח מעשה הפוגע באורח המור באינטרסים חיוניים של המדינה. ההליכים לשלילת האזרחות חייבים להבטיח לנוגע בדבר דיון הוגן (fair hearing).

64 ראה למשל הקודקס לפרוצדורה פלילית של טורקיה, פרק שבע וסעיף 228; וראה לגבי המצב באוסטריה — H. Roeder, *Lehrbuch des Österreichischen Strafverfahrensrechts* (וינה 1963), עמ' 262 ואילך.

65 ראה סלגט, סדר הדין הפלילי, מהדורה חמישית (1966), עמ' 108, אך כבר במשפט הקיים קיימות מספר סטיות מעקרון זה, ראה למשל, סעיפים 118, 214 לחוק סדר הדין הפלילי, תשכ"ה—1963. ראה גם הטכסט מעל הערה 44.

66 למשל בחוק האזרחות בארצות הברית אין הוראה כללית ומעורפלת על מעשה שיש בו הפרת אמונים, אלא מנויים בו מעשים קונקרטיים הגורמים אבדן אזרחות כגון הצהרת אמונים למדינה זרה, קבלת משרה רשמית במדינה זרה, שירות בצבא זר ועוד (U.S.C.A. title 8 sec. 1481).

ו. סיכום

ברשימה זו, תיארונו את המכשירים המשפטיים הקיימים ללחימה בהעמולה עויינת המיועדת לדעת הקהל בחו"ל והצבענו על הקשיים הגובעים מהפעלתם. הצבענו על כמה דרכים לשינוי המצב המשפטי הקיים, כדי להשיג מחד יתר יעילות בלחימה בתופעה האמורה ומאידך למנוע במידת האפשר שיוטלו על הנוגעים בדבר סנקציות מרהיקות לכת מבלי שיהיו קיימות בחוק ערובות ברורות בפני שרירות; אך כאמור לא נתכוונו ברשימה זו להביע דעה לגבי דרכי הפעולה הרצויות, אלא אך לנתח את המצב המשפטי הקיים ולהצביע על כמה פתרונות אלטרנטיביים אפשריים.