

טיוטת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 9 והוראת שעה) (תיקון), התשפ"ו-2025 – הסמכת
ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

1. לאשר עקרונית את טיוטת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 9 והוראת שעה), (תיקון), התשפ"ו-2025, המצ"ב (להלן: "הצעת החוק").
2. להסמך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של טיוטת החוק שתוגש לכנסת.
3. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.
4. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

ביום 12.11.2023 נכנס לתוקף חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 9 והוראת שעה), התשפ"ד-2023,¹ (להלן: "**הוראת השעה**"). במסגרת הוראת השעה, נקבעה לתקופה של שנתיים, עבירה חדשה, בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 (להלן: "**החוק**"), שעניינה צריכה שיטתית ומתמשכת של פרסומים מסיתים של ארגוני טרור מסוימים, שהעונש בצידה הוא שנת מאסר.

נוסח סעיף 24(ג), שהוסף כאמור בהוראת שעה לחוק, הוא:

- (1) (1) הצורך באופן שיטתי ומתמשך פרסומים של ארגון טרור המנוי בתוספת השנייה, כאמור בפסקה (2), בנסיבות שמעידות על הזדהות עם ארגון הטרור, דינו – מאסר שנה; ואולם לעניין פרסומים כאמור בפסקת משנה (ג) של אותה פסקה יראו צריכה שיטתית ומתמשכת של פרסומים כאמור רק אם התלוותה לצריכת פרסומים כאמור בפסקאות משנה (א) או (ב) של אותה פסקה;
- (2) עבירה כאמור בפסקה (1) תחול לעניין פרסומים הכוללים אחד מאלה:
- (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 בפסקה (2) שנעשתה באקראי, בתום לב או למטרה כשרה, ובכלל זה לשם העמדת מידע לציבור, מניעת עבירות טרור או מחקר, כצריכה אסורה לפי סעיף קטן זה;
- (4) בלי לגרוע מהוראות סעיף 98(ב), שר המשפטים, בדרך האמורה באותו סעיף, רשאי להוסיף ארגון טרור לתוספת השנייה, אם הארגון הוא ארגון טרור כהגדרתו בפסקה (1) להגדרה "ארגון טרור" ואם שוכנע כי לנוכח מאפייני הארגון, אזורי פעילותו והאופן שבו הוא מגייס פעילים לארגון, יש בצריכת פרסומי הארגון באופן שיטתי ומתמשך כדי ליצור סיכון לביצוע מעשה טרור.

בתוספת השניה לחוק, אשר גם היא התווספה בהוראת השעה, מופיעים ארגון דאעש וארגון החמאס.

העבירה נועדה למנוע תהליכים של אינדוקטרינציה לביצוע מעשי טרור, שנעשים גם ב-ד' אמותיו של אדם. זאת, ככלי נוסף במאבק בפיגועי יחידים המתאפיינים בכך שמבצעייהם הושפעו מצריכה אינטנסיבית של תכנים אלו, אף מבלי שהשתייכו בהכרח לארגון טרור.

נוכח החריגות והרגישות המיוחדים שבקביעת איסור פלילי ביחס להפללת התנהגות שאדם מבצע ב-ד' אמותיו, העבירה כוללת מספר מגבלות: היא חלה ביחס לפרסומים של ארגוני טרור ספציפיים שנקבעו בתוספת לחוק, שמתאפיינים בגיוס פעילים באופן זה; היא חלה ביחס לפרסומים של ארגון כאמור שכוללים תוכן שמעודד או משדל לביצוע מעשה טרור; היא חלה על צריכה שנעשית בנסיבות שמעידות על הזדהות עם ארגוני הטרור; והיא לא חלה על צריכה שנעשתה באקראי או בתום לב או למטרה כשרה. כמו כן, נוכח החריגות של עבירה זו, היא נקבעה כאמור במסגרת הוראת שעה לתקופה של שנתיים, על מנת שהצורך בה ייבחן שוב בחלוף תקופה זו.

בנוסף, נקבע סעיף דיווח המחייב דיווח של שר המשפטים לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת פעמיים בשנה על אופן יישום העבירה החדשה ובכלל זאת על מספר החקירות שנפתחו בחשד לביצוע העבירה לפי עבירה זו, מספר העצורים בשל חשד כאמור, מספר כתבי האישום

¹ ספר החוקים 3110, עמ' 112.

שהוגשו בשל אותה עבירה ותוצאות ההליכים הפליליים האמורים, בפילוח לפי ארגון הטרור שפרסומיו נצרכו.

הניסיון שהצטבר מאז שנחקקה הוראת השעה מלמד כי העבירה מסייעת במקרים מסוימים בסיכול של תהליכי אינדוקטרינציה לביצוע מעשי טרור, ולעתים בחשיפה של עבירות טרור אחרות. כמות התיקים הפליליים שנפתחו בגין עבירה זו אינו גדול (כ- 7 חקירות פליליות נוחלו בגין עבירה זו, והוגש כתב אישום אחד, שההליך הפלילי בעניינו עודנו מתנהל), אך מכיוון שמדובר בעבירה שמתבצעת על פני זמן (יסודות העבירה דורשים קיום של צריכה שיטתית ומתמשכת), אזי שלצורך התגבשותה נדרש פרק זמן ארוך ולכן ניתן להתחיל לגבש תיקים בעניינה רק אחרי פרק זמן מסוים, שגם הוא התחיל, רק לאחר כניסת ההוראה לתוקף, בהתאם לאמור, הגיבוש של תשתית ראייתית, כמו גם עיצוב מדיניות האכיפה והפרשנות המשפטית לרכיבי העבירה, ביחס לתיקים הראשונים, אורך יותר זמן. כמו כן, כאמור, לעבירה יש ערך סיכולי וחקירתי שלא בהכרח מתבטא בנתוני האכיפה של העבירה עצמה. בהתאם לעמדת גופי הביטחון, הצורך בעבירה עדיין עומד בעינו, נוכח המצב הביטחוני הקיים והמוטיבציה הגבוהה של הארגונים המנויים בתוספת לאינדוקטרינציה וגיוס מבצעי מעשי טרור ונוכח התמשכות מצב המלחמה גם בימים אלה.

נוכח כל האמור מוצע להאריך את הוראת השעה בתקופה של שנתיים נוספות, על מנת לאפשר פרק זמן נוסף לבחינת ההשפעות של העבירה הזו, הן מבחינת נתוני האכיפה והן מבחינת סיכולית וחקירתית.

הצעת החוק להארכת הוראת השעה, פורסמה להערות הציבור והמועד להעברת ההערות הסתיים לאחרונה, ביום 21.10.2025. הסניגוריה הציבורית העבירה את עמדתה ביחס לתזכיר החוק, במסגרתה הדגישה את הטענות שהועלו על ידה ביחס לתיקון החוק המקורי. נאמר בין היתר כי האיסור החדש, שאין לו תקדים במשפט המשווה, חורג מעקרונות יסוד של דיני העונשין שלפיו "אין עונשין על דברים שבלב", ושקיימות בהוראה בעיות נוספות כמו החשש להפללת יתר, עמימות המושגים והמונחים שבחוק, שיש להשקיע את מאמצי האכיפה בעצירה ומניעה של שרשרת ההפצה של פרסומים של ארגוני טרור, שקיימים היום מנגנונים טכנולוגיים המאפשרים הסרת פרסומים מהרשת. לצד זאת צוין כי ניתן להבין את הצורך בהארכה של הוראת השעה לשנתיים נוספות כדי להעמיק בבחינת יישומה של הוראת השעה על ציר הזמן.

אנו סבורים כי הקשיים שעליהם מצביעה הסניגוריה אכן קיימים ואף נדונו בעת חקיקת תיקון החוק במקור, אך יחד עם זאת נכללו בתיקון הסדרים שנועדו לאזן את הקשיים, וגם אכיפת העבירה נעשית בזירות הנדרשת. כפי שצוין גם בעמדת הסניגוריה, יש צורך בהארכת הוראת השעה לפרק זמן נוסף על מנת לעמוד על השפעותיה ובשים לב לצורך הביטחוני שהעלו גופי הביטחון.

בשל פקיעת הוראת השעה ביום 12.11.2025, ועל מנת לשמר רציפות בקיומה של ההוראה בספר החוקים, נדרש לאשר את הצעת החוק להארכת תוקפה של הוראת השעה בסד זמנים מהיר. נוכח האמור, מוצע במסגרת הצעה זו כי הממשלה תסמך את ועדת השרים לענייני חקיקה, לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של הצעת חוק וכן מתבקש מהכנסת לקצר את תקופת ההנחה לקריאה ראשונה ולהתיר את הקריאה השנייה והשלישית בהצעת החוק מיד עם

הנחתה.

התסדר בהצעת החוק

כאמור, מוצע לקבוע כי הוראת השעה שנקבעה בחוק המאבק בטרור (תיקון מס' 9 והוראת שעה), התשפ"ד-2023, אשר עתידה לפקוע ביום כ"א בחשוון התשפ"ו (12.11.2025), תוארך לפרק זמן נוסף של שנתיים.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה/ תקציב

אין

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות הדעת של היועצת המשפטית של משרד המשפטים מצורפת להצעה.
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (מנהל מערך ייעוץ וחקיקה) סמך את ידיו על הצעת החוק.

סיווגים

07 חקיקה ממשלתית

מגיש: שר המשפטים

א' בחשוון התשפ"ו
23 באוקטובר 2025

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 9 והוראת שעה), (תיקון), התשפ"ו-2025.

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

מטרת החוק המוצע להאריך את הוראת השעה, שקובעת עבירה של צריכת פרסומי טרור בסעיף 24(ג) לחוק המאבק בטרור, תשע"ו-2016 (להלן: **החוק** או **חוק המאבק בטרור**) בשנתיים נוספות, זאת נוכח הצורך הביטחוני בשימורה לתקופה נוספת ועל מנת להמשיך ולבחון את השפעותיה.

ג. עיקרי החוק המוצע

ב-12.11.2023 נכנסה לתוקף ה"ח המאבק בטרור (תיקון מס' 9 והוראת שעה), התשפ"ד-2023, במסגרתה נקבעה בהוראת שעה עבירה חדשה שעניינה צריכה שיטתית ומתמשכת של פרסומים מסיתים של ארגוני טרור מסוימים, שהעונש בצידה הוא שנת מאסר. העבירה נועדה למנוע תהליכים של אינדוקטרינציה לביצוע מעשי טרור, שנעשים גם ב-ד' אמותיו של אדם, ככלי נוסף במאבק בפיגועי יחידים המתאפיינים בכך שמבצעים הושפעו מצריכה אינטנסיבית של תכנים אלו, אף מבלי שהשתייכו בהכרח לארגון טרור. נוכח החריגות והרגישות המיוחדים שבקביעת איסור פלילי ביחס להפללת התנהגות שאדם מבצע ב-ד' אמותיו, העבירה כוללת מספר מגבלות: היא חלה ביחס לפרסומים של ארגוני טרור ספציפיים שנקבעו בתוספת לחוק, שמתאפיינים בגיוס פעילים באופן זה; היא חלה ביחס לפרסומים של ארגון כאמור שכוללים תוכן שמעודד או משדל לביצוע מעשה טרור; היא חלה על צריכה שנעשית בנסיבות שמעידות על הזדהות עם ארגוני הטרור; והיא לא חלה על צריכה שנעשתה באקראי או בתום לב או למטרה כשרה. כמו כן, נוכח החריגות של עבירה זו, היא נקבעה כאמור במסגרת הוראת שעה לשנתיים, על מנת שהצורך בה ייבחן שוב בחלוף תקופה זו.

בנוסף, נקבע סעיף דיווח המחייב דיווח של שר המשפטים לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת פעמיים בשנה על אופן יישום העבירה החדשה ובכלל זאת על מספר החקירות שנפתחו בחשד לביצוע העבירה לפי עבירה זו, מספר העצורים בשל חשד כאמור, מספר כתבי האישום שהוגשו בשל אותה עבירה ותוצאות ההליכים הפליליים האמורים, בפילות לפי ארגון הטרור שפרסומיו נצרכו.

הניסיון שהצטבר מאז שנחקקה הוראת השעה מלמד כי העבירה מסייעת במקרים מסוימים בסיכול של תהליכי אינדוקטרינציה לביצוע מעשי טרור, ולעתים בחשיפה של עבירות טרור אחרות. כמות התיקים הפליליים שנפתחו בגין עבירה זו אינה גדולה עד כה (מאז שנכנסה הוראת השעה לתוקף נפתחו כ-7 חקירות פליליות בגין עבירה זו והוגש כתב אישום אחד בגינה, שהחליך הפלילי בעניינו עודנו מתנהל), אך מכיוון שמדובר בעבירה שמתבצעת על פני זמן (צריכה שיטתית ומתמשכת), ניתן היה ליישם את העבירה רק תקופה מסוימת אחרי כניסתה לתוקף וכן הגיבוש של תשתית ראייתית ביחס לתיקים הראשונים לוקח יותר זמן. כמו כן, כאמור, לעבירה יש ערך סיכולי וחקירתי שלא בהכרח מתבטא בנתוני האכיפה של העבירה עצמה. הצורך בעבירה עדיין עומד בעינו, נוכח המצב הביטחוני הקיים והמוטיבציה הגבוהה של הארגונים המנויים בתוספת לאינדוקטרינציה וגיוס מבצעי מעשי טרור ונוכח התמשכות מצב המלחמה.

נוכח כל האמור מוצע להאריך את הוראת השעה בשנתיים נוספות, על מנת לאפשר פרק זמן נוסף לבחינת ההשפעות של העבירה הזו, הן מבחינת נתוני האכיפה והן מבחינה סיכולית וחקירתית.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

הוראת השעה תוארך בשנתיים נוספות.

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי

אין השפעה

ו. השפעה על תחולה באזור יהודה ושומרון

אין השפעה.

ז. עיקרי ההערות לתזכיר שלא אומצו בטיטת החוק:

הסניגוריה הציבורית העבירה את עמדתה ביחס לתזכיר החוק, במסגרתה הדגישה את הטענות שהועלו על ידה ביחס לתיקון החוק המקורי. נאמר בין היתר כי האיסור החדש, שאין לו תקדים במשפט המשווה, חורג מעקרונות יסוד של דיני העונשין שלפיו "אין עונשין על דברים שבלב", ושמדובר במתיחה מופרזת של גבולות ההפללה למעשים שאפילו אינם בגדר הכנה, ולמעשה מהווים מחשבות גרידא; כי מתעורר חשש כבד להפללת יתר ולהכנסה למעגל ההפללה של תושבים ואזרחים רבים שלא משתייכים או מעורבים בפעילות טרור כלל ועיקר; כי ישנה בעייתיות מיוחדת בעמימות המושגים והמונחים שבחוק, באופן שפוגע בעקרון החוקיות והוודאות בפלילים, ואשר אף עלולה להוביל לאכיפה סלקטיבית; שיש להשקיע את מאמצי האכיפה בעצירה ומניעה של שרשרת ההפצה של פרסומים של ארגוני טרור, וכך לצמצם את החשיפה של הציבור הרחב לתכנים בעייתיים אלו מלכתחילה; ושקיימים היום מנגנונים טכנולוגיים מתקדמים המאפשרים להסיר מהרשת פרסומים מסיתים של ארגוני טרור ולאתר את מקורם. בהתייחס לנתונים בדבר אכיפת האיסור צוין כי הם מלמדים מחד גישה זהירה ביישום הוראת השעה, אך מנגד גם ייתכן שמעוררים ספק בדבר עצם הצורך באיסור החריג והבעייתי, וממילא לא ניתן להעריך את התרומה של הוראת השעה במישור הסיכולי, שטיבה והיקפה לא ברור דיו. לצד זאת צוין כי ניתן להבין את הצורך בהארכה של הוראת השעה לשנתיים נוספות כדי להעמיק בבחינת יישומה של הוראת השעה על ציר הזמן.

אנו סבורים כי הקשיים שעליהם מצביעה הסניגוריה אכן קיימים ואף נדונו בעת חקיקת תיקון החוק במקור, אך יחד עם זאת נכללו בתיקון הסדרים שנועדו לאזן את הקשיים, וגם אכיפת העבירה נעשית בזהירות הנדרשת. כפי שצוין גם בעמדת הסניגוריה, יש צורך בהארכת הוראת השעה לפרק זמן נוסף על מנת לעמוד על השפעותיה ובשים לב לצורך הביטחוני שהעלו גופי הביטחון.

ח. נוסח החוק המוצע:

להלן נוסח החוק מוצע:

חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 9 והוראת שעה)(תיקון), התשפ"ו-2025

תיקון סעיף 2	1.	בסעיף 2 לחוק המאבק בטרור (תיקון מס' 9 והוראת שעה), התשפ"ד-2023 ¹ במקום המילה "שנתיים" יבוא "ארבע שנים".
תחילה	2.	תחילתו של חוק זה ביום כ"א בחשוון תשפ"ו (12 בנובמבר, 2025)

דברי הסבר

ב-12.11.2023 נכנסה לתוקף ה"ח המאבק בטרור (תיקון מס' 9 והוראת שעה), התשפ"ד-2023, במסגרתה נקבעה בהוראת שעה, בסעיף 24(ג1) לחוק המאבק בטרור, עבירה חדשה שעניינה צריכה שיטתית ומתמשכת של פרסומים מסיתים של ארגוני טרור מסוימים, שהעונש בצידה הוא שנת מאסר. נוסח סעיף 24(ג1) הוא:

- (ג1) (1) הצורך באופן שיטתי ומתמשך פרסומים של ארגון טרור המנוי בתוספת השנייה, כאמור בפסקה (2), בנסיבות שמעידות על הזדהות עם ארגון הטרור, דינו – מאסר שנה; ואולם לעניין פרסומים כאמור בפסקת משנה (ג) של אותה פסקה יראו צריכה שיטתית ומתמשכת של פרסומים כאמור רק אם התלוותה לצריכת פרסומים כאמור בפסקאות משנה (א) או (ב) של אותה פסקה;
- (2) עבירה כאמור בפסקה (1) תחול לעניין פרסומים הכוללים אחד מאלה:
- (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 בפסקה (2) שנעשתה באקראי, בתום לב או למטרה כשרה, ובכלל זה לשם העמדת מידע לציבור, מגיעת עבירות טרור או מחקר, כצריכה אסורה לפי סעיף קטן זה;
- (4) בלי לגרוע מהוראות סעיף 98(ב), שר המשפטים, בדרך האמורה באותו סעיף, רשאי להוסיף ארגון טרור לתוספת השנייה, אם הארגון הוא ארגון טרור כהגדרתו בפסקה (1) להגדרה "ארגון טרור" ואם שוכנע כי לנוכח מאפייני הארגון, אזורי פעילותו והאופן שבו הוא מגייס פעילים לארגון, יש בצריכת פרסומי הארגון באופן שיטתי ומתמשך כדי ליצור סיכון לביצוע מעשה טרור.

בתוספת השניה לחוק מופיעים ארגון דאעש וארגון החמאס.

הניסיון שהצטבר מאז שנחקקה הוראת השעה מלמד כי העבירה מסייעת במקרים מסוימים בסיכול של תהליכי אינדוקטרינציה לביצוע מעשי טרור, ולעתים בחשיפה של עבירות טרור אחרות. כמות

¹ ס"ח 3110, עמ' 112.

התיקים הפליליים שנפתחו בגין עבירה זו אינה גדולה עד כה (מאז שנכנסה הוראת השעה לתוקף נפתחו כ- 7 חקירות פליליות בגין עבירה זו והוגש כתב אישום אחד בגינה, שההליך הפלילי בעניינו עודנו מתנהל), אך מכיוון שמדובר בעבירה שמתבצעת על פני זמן (צריכה שיטתית ומתמשכת), ניתן היה ליישם את העבירה רק תקופה מסוימת אחרי כניסתה לתוקף וכן הגיבוש של תשתית ראייתית ביחס לתיקים הראשונים לוקח יותר זמן. כמו כן, כאמור, לעבירה יש ערך סיכולי וחקירתי שלא בהכרח מתבטא בנתוני האכיפה של העבירה עצמה. הצורך בעבירה עדיין עומד בעינו, נוכח המצב הביטחוני הקיים והמוטיבציה הגבוהה של הארגונים המנויים בתוספת לאינדוקטרינציה וגיוס מבצעי מעשי טרור ונוכח התמשכות מצב המלחמה.

נוכח כל האמור מוצע להאריך את הוראת השעה בשנתיים נוספות, על מנת לאפשר פרק זמן נוסף לבחינת ההשפעות של העבירה הזו, הן מבחינת נתוני האכיפה והן מבחינה סיכולית וחקירתית. הארכת הוראת השעה תאפשר להעמיק ולייעל את אכיפת העבירה ואת שיתוף הפעולה בין גורמי האכיפה בהקשר זה, לרבות יישום מדיניות אכיפה ברורה ביחס להיבטים השונים שלה. מנגד ישנה חשיבות במתכונת של הוראת שעה, נוכח החריגות של עבירה זו – הן ביחס לחקיקה הפנימית והן ביחס לחקיקה במדינות אחרות.

מוצע כי הוראות הדיווח פעמיים בשנה שנקבעו בסעיף 99 לחוק, ימשיכו לחול בתקופה ההארכה.

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

אישור הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 9 והוראת שעה) (תיקון), התשפ"ו-2025, הסמכת ועדת שרים לענייני חקיקה לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של הצעת חוק, וקיצור תקופת ההנחה לקריאה ראשונה, ולקריאה שניה ושלישית, בהתאם לתקנון עבודת הכנסת.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. ביום 12.11.2023 נכנס לתוקף חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 9 והוראת שעה), התשפ"ד-2023,¹ (להלן: "הוראת השעה"). במסגרת הוראת השעה, נקבעה לתקופה של שנתיים, עבירה חדשה, בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 (להלן: "החוק"), שעניינה צריכה שיטתית ומתמשכת של פרסומים מסיתים של ארגוני טרור מסוימים, שהעונש בצידה הוא שנת מאסר.
2. נוסח סעיף 24(ג1) שהוסף כאמור בהוראת שעה, לחוק הוא:

(1) (ג1) הצורך באופן שיטתי ומתמשך פרסומים של ארגון טרור המנוי בתוספת השנייה, כאמור בפסקה (2), בנסיבות שמעידות על הזדהות עם ארגון הטרור, דינו – מאסר שנה; ואולם לעניין פרסומים כאמור בפסקת משנה (ג) של אותה פסקה יראו צריכה שיטתית ומתמשכת של פרסומים כאמור רק אם התלוותה לצריכת פרסומים כאמור בפסקאות משנה (א) או (ב) של אותה פסקה;

(2) עבירה כאמור בפסקה (1) תחול לעניין פרסומים הכוללים אחד מאלה:

(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 בפסקה (2) שנעשתה באקראי, בתום לב או למטרה כשרה, ובכלל זה לשם העמדת מידע לציבור, מניעת עבירות טרור או מחקר, כצריכה אסורה לפי סעיף קטן זה;

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

3. בתוספת השניה לחוק, אשר גם היא התווספה בהוראת השעה, מופיעים ארגון דאעש וארגון החמאס.

4. העבירה נועדה למנוע תהליכים של אינדוקטרינציה לביצוע מעשי טרור, שנעשים גם ב-ד' אמותיו של אדם. זאת, ככלי נוסף במאבק בפיגועי יחידים המתאפיינים בכך שמבצעים הושפעו מצריכה אינטנסיבית של תכנים אלו, אף מבלי שהשתייכו בהכרח לארגון טרור.

5. נוכח החריגות והרגישות המיוחדים שבקביעת איסור פלילי ביחס להפלטת התנהגות שאדם מבצע ב-ד' אמותיו, העבירה כוללת מספר מגבלות: היא חלה ביחס לפרסומים של ארגוני טרור ספציפיים שנקבעו בתוספת לחוק, שמתאפיינים בגיוס פעילים באופן זה; היא חלה ביחס לפרסומים של ארגון כאמור שכוללים תוכן שמעודד או משדל לביצוע מעשה טרור; היא חלה על צריכה שנעשית בנסיבות שמעידות על הזדהות עם ארגוני הטרור; והיא לא חלה על צריכה

¹ ספר החוקים 3110, עמ' 112.

שנעשתה באקראי או בתום לב או למטרה כשרה. כמו כן, נוכח החריגות של עבירה זו, היא נקבעה כאמור במסגרת הוראת שעה לתקופה של שנתיים, על מנת שהצורך בה יבחן שוב בחלוף תקופה זו.

6. בנוסף, נקבע סעיף דיווח המחייב דיווח של שר המשפטים לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת פעמיים בשנה על אופן יישום העבירה החדשה ובכלל זאת על מספר החקירות שנפתחו בחשד לביצוע העבירה לפי עבירה זו, מספר העצורים בשל חשד כאמור, מספר כתבי האישום שהוגשו בשל אותה עבירה ותוצאות ההליכים הפליליים האמורים, בפילוח לפי ארגון הטרור שפרסומיו נצרכו.

7. הניסיון שהצטבר מאז שנחקקה הוראת השעה מלמד כי העבירה מסייעת במקרים מסוימים בסיכול של תהליכי אינדוקטרינציה לביצוע מעשי טרור, ולעתים בחשיפה של עבירות טרור אחרות. כמות התיקים הפליליים שנפתחו בגין עבירה זו אינו גדול (כ- 7 חקירות פליליות נוהלו בגין עבירה זו, והוגש כתב אישום אחד, שההליך הפלילי בעניינו עודנו מתנהל), אך מכיוון שמדובר בעבירה שמתבצעת על פני זמן (יסודות העבירה דורשים קיום של צריכה שיטתית ומתמשכת), אזי שלצורך התגבשותה נדרש פרק זמן ארוך ולכן ניתן להתחיל לגבש תיקים בעניינה רק אחרי פרק זמן מסוים, שגם הוא התחיל, רק לאחר כניסת ההוראה לתוקף, בהתאם לאמור, הגיבוש של תשתית ראיתית, כמו גם עיצוב מדיניות האכיפה והפרשנות המשפטית לרכיבי העבירה, ביחס לתיקים הראשונים, אורך יותר זמן. כמו כן, כאמור, לעבירה יש ערך סיכולי וחקירתי שלא בהכרח מתבטא בנתוני האכיפה של העבירה עצמה. בהתאם לעמדת גופי הביטחון, הצורך בעבירה עדיין עומד בעינו, נוכח המצב הביטחוני הקיים והמוטיבציה הגבוהה של הארגונים המנויים בתוספת לאינדוקטרינציה וגיוס מבצעי מעשי טרור ונוכח התמשכות מצב המלחמה גם בימים אלה.

8. נוכח כל האמור מוצע להאריך את הוראת השעה בתקופה של שנתיים נוספות, על מנת לאפשר פרק זמן נוסף לבחינת ההשפעות של העבירה הזו, הן מבחינת נתוני האכיפה והן מבחינת סיכולית וחקירתית.

9. בשל דחיפותה של ההצעה ופקיעת הוראת השעה ביום 12.11.2025 ולנוכח פרק הזמן הקצר שנותר מעת פתיחת המושב הנוכחי של הכנסת ביום 20.10.2025 ועד למועד פקיעת הוראת השעה, מסמיכה הממשלה את ועדת השרים לענייני חקיקה, לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של הצעת חוק ומתבקש מהכנסת לקצר את תקופת ההנחה לקריאה ראשונה ואת תקופת ההנחה לקריאה שניה ושלישית.

ההסדר בהצעת החוק

מוצע לקבוע כי הוראת השעה שנקבעה בחוק המאבק בטרור (תיקון מס' 9 והוראת שעה), התשפ"ד-2023, אשר עתידה לפקוע ביום כ"א בחשוון התשפ"ו (12.11.2025), תוארך לפרק זמן נוסף של שנתיים.

התייחסות משפטית:

מוצע להאריך את תוקף הוראת השעה בשנתיים, אשר יאפשרו פרק זמן נוסף לבחינת ההשפעות של

העבירה הזו, הן מבחינת נתוני האכיפה והן מבחינת סיכולית וחקירתית, לצורך קבלת החלטה באשר לצורך בהסדר קבע. מדובר בהוראת שעה אשר בתוקף פרק זמן קצר באופן יחסי, בשנתיים האחרונות, ועתידה לפקוע ביום 12.11.25. כאמור, במסגרת הצעת החוק שמוצע לאשרה על דעת הממשלה, מבוקש להאריכה בשנתיים נוספות.

הצעת החוק, פורסמה להערות הציבור והמועד להעברת ההערות הסתיים לאחרונה, ביום 21.10.2025. הסניגוריה הציבורית העבירה את עמדתה והדגישה את הטענות שהועלו על ידה ביחס לתיקון החוק המקורי. נטען, בין היתר, ובתמצית כי האיסור החדש, שאין לו תקדים במשפט המשווה, חורג מעקרונות יסוד של דיני העונשין שלפיו "אין עונשין על דברים שבלב", ושקיימות בהוראה בעיות נוספות כמו החשש להפללת יתר, עמימות המושגים והמונחים שבחוק, שיש להשקיע את מאמצי האכיפה בעצירה ומניעה של שרשרת ההפצה של פרסומים של ארגוני טרור, שקיימים היום מנגנונים טכנולוגיים המאפשרים הסרת פרסומים מהרשת. לצד זאת צוין כי ניתן להבין את הצורך בהארכה של הוראת השעה לשנתיים נוספות כדי להעמיק בבחינת יישומה של הוראת השעה על ציר הזמן.

הקשיים עליהם מצביעה הסניגוריה, אכן קיימים ואף נדונו בעת חקיקת תיקון החוק במקור, יחד עם זאת נכללו בתיקון הסדרים שנועדו לאזן את הקשיים, וגם לפי הנתונים שהוצגו עד כה בענין אכיפת העבירה בשנתיים האחרונות – נראה כי אכיפת העבירה נעשית בזריזות הנדרשת. בנוסף, משעה שהוראת החוק כבר נחקקה, ונדרש עוד פרק זמן על מנת לעמוד על השפעותיה, ומשעה שאף קיים צורך ביטחוני שהעלו גופי הביטחון להארכתה, אזי שהארכת ההסדר לתקופת הוראת שעה נוספת, מאזן בין השיקולים השונים באופן מידתי. כאן המקום לציין כי אף הסניגוריה הציבורית הכירה בצורך בהארכת הוראת השעה.

לאור האמור, ועל מנת לאפשר רציפות בהסדר המשפטי הקיים וודאות לציבור ולהאריך את הוראת השעה בטרם פקיעתה, אין מניעה לאשר את ההצעה.

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (מנהל מערך ייעוץ וחקיקה) סמך את ידיו על הצעת החוק.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

יעל קוטיק, עו"ד

היועצת המשפטית, משרד המשפטים

א"חשון/תשפ"ו

23/10/2025