

מבוא

הצעת חוק המאבק בטרור, התשע"א-2011, משקפת רפורמה דרמטית במצב המשפטי בתחום המאבק בטרור.¹ הצעת החוק כוללת הסדרים רבים ומורכבים² ומציעה למעשה קודקס חקיקתי מקיף בתחום המאבק בטרור.³ במחקר מדיניות זה אני מנתחת את עברת החברות בארגון טרור שבהצעת החוק. ברובו אני עוסקת בניתוח סעיף 25(א) לעברה, המפליל לא רק השתתפות אקטיבית בפעולות בעלות אופי טרוריסטי אלא גם חברות פסיבית בארגון טרור, כמו חברות נומינלית שאינה כוללת מעשה, הבעת הסכמה חד-פעמית להצטרפות לארגון טרור או חברות ב"ארגון מעטפת".⁴ העיסוק הנקודתי בתחום זה חשוב בעיקר עקב הסכנות

* מחקר המדיניות מבוסס על מאמרי: Liat Levanon, *The Criminal Offence of Membership in Terrorist Organizations: Doctrinal Analysis and Normative Conclusions*, 15 NEW CRIM. L. REV. 224 (2012). קוראים המבקשים להעמיק חקר מופנים למאמר.

תודה ליונתן ברמן ולנדיב מרדכי על עזרתם בעבודה על מחקר המדיניות.

1 הצעת חוק המאבק בטרור, התשע"א-2011, ה"ח הממשלה 611, 1408. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה ביום 3.8.2011, לאחר ששר המשפטים הציג את עיקריה לפני הכנסת.

2 כמו ההכרזה על ארגון טרור ועל פעיל טרור (חלק ב לה"ח); עברות טרור (חלק ד); החמרת ענישה בשל עברה שהיא מעשה טרור (ס' 40-45); הסדרים ראייתיים ודיונים ייחודיים (ס' 46-48); הוראות הנוגעות לעצור בעברת טרור חמורה (ס' 49-57); חילושים (ס' 58-98); מניעת פעילות והגבלת שימוש במקום (פרק ח).

לביקורת על חקיקת החוק במקשה אחת והבעת חשש שהליך החקיקה ידמה לזה הנהוג בחוק ההסדרים ראו מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס "חוק ההסדרים של הטרור" מעריב 13.9.2011 www.nrg.co.il/online/1/ART2/284/688.html (כל האתרים בהערות השוליים אוחזרו באוגוסט 2012).

3 ראו ס' 1 להצעה, הקובע את מטרתה ואת אמות המידה הבסיסיות לאיזון בין ערכים במסגרת המטרה (כמו כן ראו דברי ההסבר לה"ח בעמ' 1408-1409). החוק המוצע יבטל ויבלע הסדרים קיימים. ראו ס' 112-133 לה"ח.

4 ראו הגדרה בהמשך.

הטמונות בהפללת יתר ובגלל ההשלכות של הגדרות המושגים "חברות" ו"ארגון טרור". השלכות אלה תוארנה במסגרת הצגת ההסדרים הנוספים שקיימים בחוק.⁵ עברת החברות בארגון טרור אינה חדשה בדין הישראלי; ימיה כימי המדינה ואף קודם לכן. עם זאת, העדכון החקיקתי המוצע מחייב בחינה מחודשת – תאורטית ומעשית – של שאלת ההפללה בחברות בארגון טרור, על ההצדקות לה ועל ההיקף הראוי להתפרסותה בעידן החוקתי.

בסעיף 25 להצעת החוק מוצע כי חברות בארגון טרור תוגדר עברה שהעונש עליה הוא חמש שנות מאסר. בפרק ההגדרות מוגדר "חבר בארגון טרור" מי שנמנה עם ארגון הטרור, לרבות מי שנוטל חלק פעיל בפעילותו או מטעמו ומי שהביע את הסכמתו להצטרף לארגון כזה. כמו כן מוצע לקבוע חזקות ראייתיות שעל פיהן מי שהציג עצמו לפני אחר כחבר בארגון טרור חזקה עליו שהוא אכן חבר בארגון טרור; או שגם אם הוכח כי אדם היה חבר בארגון טרור בעבר, קיימת חזקה – שהוא יכול לסתור אותה – לכך שהוא עודנו חבר בו.

מדינות דמוקרטיות רבות רואות בצורות שונות של התאגדות בסיס להטלת אחריות פלילית על הפרט. אחת מצורות ההתאגדות הללו, שהפללתה נפוצה בעולם במיוחד בשנים האחרונות, היא חברות בארגון טרור. אף שהטלת אחריות פלילית בגין נטילת חלק פעיל בפעילויות המבוצעות במסגרת ארגון טרור אינה מעוררת קשיים מיוחדים, הטלת אחריות כזו בגין צורות חלשות יותר של מעורבות מעלה שאלות חריפות על צדקתה. בעוד הבחירה של הפרט להתאגד יכולה בנסיבות מסוימות לשמש בסיס לגיטימי להטלת אחריות פלילית, יש חשש ממתחת גבולות הדין הפלילי עד כדי היסמכות על התנהגות של אחרים כבסיס להטלת אחריות על הפרט (Guilt by association). מדובר בחשש ממשי על רקע הפיתוי להטיל איסורים פליליים גורפים על התאגדות במסגרת המאבק בטרור, וכן על רקע היסטוריה של שימוש נרחב באיסורים כאלה למטרות פוליטיות.

5 לביקורת נרחבת על ההסדרים המרכזיים שהוצעו בתזכיר החוק – אשר רובה המוחלט רלוונטי גם להסדר שבה"ח – ראו תזכיר הצעת חוק המאבק בטרור התשע"א-2010 – התייחסות המכון הישראלי לדמוקרטיה (נכתב בידי צוות "טרור ודמוקרטיה", בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר ופרופ' יובל שני), 18.9.2010, ובמיוחד עמ' 11-13 (להלן: התייחסות המכון הישראלי לדמוקרטיה). ראו גם באתר המכון:

www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/269.aspx

איסורים פליליים על התאגדות היו נפוצים במיוחד במשטרים חסרי מסורת ליברלית. האיסורים הללו הושתתו על מושג האחריות הקבוצתית והתייחסו בעיקר להתאגדויות לא וולונטריות, דוגמת קשרי משפחה או השתייכות שבטית או לאומית. מושג האחריות הקבוצתית במשמעותו הקלסית אינו עולה בקנה אחד עם זכות היסוד החוקתית של כבוד לפרט כ"נושא" בפני עצמו (subject) ומתעלם מזכותו של אדם שלא להיענש בהיעדר אשמה אישית. ואמנם, קשה לאתר מופעים של אחריות קבוצתית במובנה הקלסי בדמוקרטיה ליברלית בעת המודרנית.⁶ עם זאת, צלו המאיים של מושג האחריות הקבוצתית תובע בחינה מעמיקה של איסורים על התאגדות.

במחקר המדיניות נבחנת הלגיטימיות של הפללת חברות בארגון טרור⁷ במסגרת משטר חוקתי דמוקרטי-ליברלי בניסיון למצוא את האיזון הראוי בין שיקולים שונים בקביעת היקפו ואופיו של איסור פלילי כאמור.⁸ ראשית אני מסרטט את ההתנהגויות השונות שעשויות להיכלל בהגדרה הכללית של

6 יש לציין בהקשר זה את צעדי החירום שנקטה ארצות הברית, אשר ספגו ביקורת רבה. ה-Alien Enemies Act (1798) הסמיך את הנשיא לכלוא, לגרש או להגביל באופן אחר את חירותם של אזרחי אויב בשעת מלחמה. בשנת 1942 הוציא הנשיא רוזוולט את הצו הנשיאותי (Executive order) 9066, ובעקבותיו הורחקו כלל האזרחים ממוצא יפני מבתיהם באזור החוף המערבי של ארצות הברית והועברו למחנות עקורים מחשש שיסייעו ליפן במלחמתה בארצות הברית.

7 לדיון עדכני בשאלות של התפשטות המשפט הפלילי (ברוח הספרות בעולם הנוגעת להתמודדות עם תופעת "הפללת היתר") ראו מרדכי קרמניצר "האם המשפט הפלילי ידו בכל?" ספר דניאל: עיונים בהגותו של פרופסור דניאל פרידמן 935, 936-939, 955-958 (נילי כהן ועופר גרוסקופף עורכים, 2008) (להלן: קרמניצר "האם המשפט הפלילי ידו בכל?"). לדיון בשאלת התרחבות המשפט הפלילי לתחומים שפלילותם גבולית ראו מרדכי קרמניצר "תפקידו של התובע בהליך פלילי" פלילים ה 173, 184-186 (1996).

8 על הצורך בגישה מאוזנת בהתמודדות עם הטרור ראו אהרן ברק "זכויות אדם וביטחון לאומי" משפטים לח 29, 33-39 (2008). העולם צועד לקראת גיבוש סטנדרטים בין-לאומיים במלחמה נגד הטרור, מגמה שלא תנותח בהרחבה במחקר זה. ראו, למשל, Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (came into force in 2007) available at <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/196.htm>

חברות בארגון טרור. דיון זה נחלק לשניים: בחינת היסוד ההתנהגותי המוגדר כחברות ובחינת הנסיבה "ארגון טרור". לאחר סקירה זו אני מציגה את השיקולים השונים בקביעת היקפה של עברת החברות ותחולתה. עם אלה נמנים הערכים המוגנים בעברה, עקרונות מרכזיים בתחום המשפט הפלילי וכן עקרונות חוקתיים כלליים. לאחר מכן יש ניתוח של עברות חברות שבמרכזו שאלת היחס בין עברות חברות בארגון טרור לעברות בעלות מאפיינים דומים (חברות בארגוני פשיעה, עברת הקשר) ולדוקטרינות כלליות של המשפט הפלילי (בעיקר ניסיון ושותפות). ההנחה שבבסיס הניתוח הזה היא שתפיסות מבוססות ויציבות של המשפט הפלילי משקפות איזון חוקתי בין כמה גורמים: זכויות נאשמים, זכויות קורבנות, האינטרס הציבורי וכוחה של המדינה. סטייה מתחום השתרעותן של התפיסות הללו – כמו זו המתגלה במסגרת בחינת האיסורים על חברות בארגון טרור – עלולה להצביע על הפרה של האיזון החוקתי; הפרה כזו טעונה הצדקה מיוחדת. להשלמת התמונה אביא דוגמאות מהעולם לעברות חברות בארגון טרור בשיטות משפט שונות. נראה שבחלק ניכר מהן תחולת העברה צרה יותר מאשר בדין הישראלי הקיים ובהסדר המוצע בהצעת החוק. בחלקן נדרש יסוד נפשי של כוונה, ובאחרות נדרש יסוד עובדתי של מעשה.

לכסוף מוצגות המסקנות על לגיטימיות ההפללה של צורות שונות של חברות בארגוני טרור. השיקולים אשר הוצגו בשלב הניתוח ישימים במידה שונה בכל אחד מסוגי ההתנהגות הנכללים כיום בהגדרה של חברות בארגון טרור, ועל כן מסקנותי שונות ביחס ללגיטימיות ההפללה של כל אחד מן הסוגים. כדי להביא לידי ביטוי את ההבחנות שאליהן הגעתי, מוצגות המלצות קונקרטיות להוספת רכיבים ליסודות הנפשי והעובדתי של העברה.

הדין בישראל

הדין המצוי (לפני הצעת החוק)

בספר החוקים הישראלי יש היום ארבע עברות של חברות בהתארגנות בעלת מאפיינים טרוריסטיים: (א) עברת החברות החמורה ביותר, אשר עונשה מוות, קבועה בסעיף 58(ד) לתקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945. העברה חלה על

9 לצד המהלכים לחקיקת חוק המאבק בטרור נעשית בימים אלה עבודת מטה לביטול

השתייכות לארגון שאחד מחבריו ביצע עברת נשיאה או שימוש באמצעי לחימה המפורטות בתקנה. בדומה לכך, לפי סעיף 59(z) לתקנות ההגנה, אדם החבר בארגון שאחד מחבריו ביצע עברה נגד הסדר הציבורי (כגון ייצור אמצעי לחימה, חבלה בתשתית ציבורית) עלול לשאת עונש מרבי של מאסר עולם. הסמכות הייחודית לדון בעברות על סעיפים אלה מסורה לבתי משפט צבאיים מיוחדים.

(ב) עברה נוספת הקבועה בתקנות ההגנה היא חברות ב"התאחדות בלתי מותרת" לפי סעיף 85(1) לתקנות.¹⁰ "התאחדות בלתי מותרת" מוגדרת בתקנות באופן רחב וכוללת, בין היתר, התארגנות המעודדת בוז לממשלת ישראל או לשר משריה וכל התארגנות ששר הביטחון הגדירה בלתי חוקית. מלבד עברת החברות חל איסור גם על התנהגויות אחרות, כגון עבודה או שירות להתאחדות בלתי מותרת, על נוכחות באספה של התאחדות בלתי מותרת ועל החזקת רכוש, חומרים או סמלים השייכים להתאחדות בלתי מותרת או המתייחסים אליה. העונש המרבי הצמוד לאיסורים השונים הוא שנת מאסר או עשר שנות מאסר, על פי הערכאה שבה התביעה בוחרת להגיש את האישום. ההלכה הפסוקה בבית הדין הצבאי לערעורים היא שדי בהסכמה מפורשת להצעה להיות חבר בהתאחדות בלתי מותרת כדי להרשיע בעברות החברות לפי תקנה 85 לתקנות ההגנה.¹¹

(ג) עברה של חברות בארגון טרור מצויה גם בסעיף 3 לפקודת מניעת טרור (1948), ועונשה המרבי חמש שנות מאסר. "ארגון טרור" מוגדר בסעיף 1 לפקודה "חבר אנשים המשתמש בפעולותיו במעשי אלימות העלולים לגרום למותו של אדם או לחבלתו, או באיומים במעשי אלימות כאלה". לצדה של עברת החברות קבועה בפקודה עברה חמורה יותר – פעילות בארגון טרור – המתייחסת בעיקר

(חלקי) של תקנות ההגנה. ראו תזכיר חוק תקנות ההגנה (שעת חירום) (ביטול תקנות), התשע"ב-2012 (התזכיר, כמו גם הרקע לעריכתו, מצויים באתר משרד המשפטים: www.justice.gov.il/MOJHeb/Subjects/TakanotHagana.htm). לסקירה ממצה של הנושא ולליווי שיפוטי של התהליך ראו פסק דינו של השופט רובינשטיין והעורותיה של הנשיאה ביניש בבג"ץ 3091/99 האגודה לזכויות האזרח נ' הכנסת (לא פורסם, 8.5.2012).

10 ראו מרדכי קרמיניצר וחאלד גנאים עבירות נגד המשטר (מחקר מדיניות 70, 2008) (להלן: קרמיניצר וגנאים עבירות נגד המשטר).

11 ראו יעקב קרמי על הדין בפלילים: חוק העונשין חלק ד 1995 (2006) (להלן: קרמי), וההפניות שם.

לפעילות ניהולית, ארגונית והדרכתית, כמו גם לנשיאת נאום פומבי מטעם ארגון טרור. כמו כן קבועה בפקודה עברה קלה יותר – תמיכה בארגון טרור – המתייחסת בעיקר לצורות שונות של ביטויי אהדה לארגון הטרור, כגון הזדהות עמו או שבח וקריאה לבוא לעזרתו, החזקת חומרי תעמולה וכן אספקת מקום לפעילויותיו, אספקת כסף או שווה כסף. בפקודה נקבע כי הכרזת הממשלה על חבר אנשים מסוים כ"ארגון טרוריסטי", וכן קביעה שיפוטית חלוטה כאמור, הן ראייה לכאורה שמדובר בארגון טרוריסטי ומעבירות את נטל ההוכחה לנאשם. עוד נקבע כי נוכחותו של הנאשם במקום המשמש ארגון טרוריסטי היא ראייה לכאורה לחברותו בארגון, וכן כי משהוכח שהנאשם היה חבר בארגון טרוריסטי בעבר, מוטל עליו להוכיח כי הוא חדל להיות חבר בו. התנאי להפעלת הוראות של פקודת מניעת טרור (1948) הוא הכרזה על מצב חירום במדינה. ההוראות הקבועות בהצעת חוק המאבק בטרור, התשע"א-2011, נועדו להחליף את ההוראות הקבועות בפקודת מניעת טרור, ועל כן הפקודה עתידה להתבטל במסגרתו.¹²

(ד) סעיף 147 לחוק העונשין, התשל"ז-1977,¹³ קובע עברה של חברות בהתאגדות אסורה המוגדרת באופן רחב למדי. לפי סעיף 145 לחוק העונשין, להתאגדות אסורה ייחשב, בין היתר, חבר בני אדם המטיף, מסית או מעודד למוטט את סדרי השלטון בישראל במהפכה או במעשי חבלה; להפיל בכוח או באלימות ממשלה חוקית; או להרוס נכס של המדינה. העונש המרבי על עברת החברות בהתאגדות אסורה הוא שנת מאסר, ובהתאם להוראת סעיף 150 לחוק העונשין נדרש אישור היועץ המשפטי לממשלה כתנאי להגשת כתב אישום בגין עברות הכרוכות בהתאגדות אסורה, לרבות עברת החברות. תנאי נוסף הקבוע באיסור לפי סעיף 147 הוא שמדובר באדם שמלאו לו 16 שנים.¹⁴

12 ראו סעיף 112 לה"ח, לעיל ה"ש 1 ("ביטול פקודת מניעת טרור"); לניתוח הפקודה, ראו קרמניצר וגנאים עבירות נגד המשטר, לעיל ה"ש 10, 22-41.

13 סעיפי ההתאגדות האסורה לא יבוטלו בעקבות כניסתו של חוק הטרור לתוקף, שכן הם מפלילים סיטואציות שאינן קשורות למאבק בטרור (ראו דברי ההסבר לה"ח, לעיל ה"ש 1, בעמ' 1435).

14 ע"פ 88/79 אבו דחילה נ' מדינת ישראל, פ"ד לג(2), 148 (1979).

טבלה השוואתית: עברות החברות בדין הישראלי כיום

תקנות 58-59 לתקנות ההגנה	תקנה 85 לתקנות ההגנה	סעיף 3 לפקודת מניעת טרור	סעיף 147 לחוק העונשין
ערכאה שיפוטית	בית דין צבאי בלבד	בית משפט אזרחי	בית משפט אזרחי
עונש מרבי	עונש מוות / מאסר עולם (כתלות בחומרת העברות שכוצעו על ידי ההתארגנות)	שנת מאסר / עשר שנות מאסר (כתלות בערכאה שאליה הוגש כתב האישום)	שנת מאסר
תנאי לשימוש בסעיף על ידי התביעה		קיומו של מצב חירום במדינה	אישור היועץ המשפטי; מלאו לנאשם 16 שנים
הגדרת חבר בני אדם כהתארגנות בלתי חוקית/ ארגון טרור	בית המשפט (נגזר מקביעה דבר ביצוע עברות אחרות לפי התקנות)	בית המשפט (הכרות ממשלה או פסק דין חלוט שקובע כאמור, משמשים ראיה לכאורה לכך)	בית המשפט (לפי הגדרות סעיף 145 לחוק)
	ככלל, הכרות שר הביטחון או בית המשפט לפי הקריטריונים הקבועים בתקנה 84(א)		

ארבע עברות שונות ולהן נוסחים שונים, נטלים ראייתיים שונים וסנקציות שונות. מבנה מסורבל זה מעניק לתביעה כוח, בעת בניית תיק תביעה, לבחור משיקולי נוחות את העברה.¹⁵ כל העברות שצוינו הן עברות התנהגות של מחשבה פלילית, כלומר אין עמן דרישה של כוונה מיוחדת.¹⁶

15 ראו מיכל צור, תקנות ההגנה [שעת חרום] 1945, 47-54 (נייר עמדה 16, 1999). כן ראו ע"פ 307/73 סולטן נ' מדינת ישראל, פ"ד כח(2) 794, 797 (1974).

16 קדמי, לעיל ה"ש 11, בעמ' 1996.

ההסדר המוצע בהצעת החוק

לפי הצעת החוק תבוטל פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948, ובכלל זה עברת החברות הקבועה בה. במקומה נקבעה בהצעת החוק העברה הבאה:

25. חברות בארגון טרור וגיוס חברים

- (א) חבר בארגון טרור, דינו – מאסר חמש שנים.
- (ב) חבר בארגון טרור הנוטל חלק בפעילות הארגון, או המבצע פעילות עבור הארגון, בשמו או במטרה לאפשר או לקדם את פעילותו, דינו – מאסר שבע שנים.
- (ג) המגייס חבר לארגון טרור דינו – מאסר שבע שנים; לעניין סעיף זה, דין המשדל אחר להצטרף כחבר לארגון טרור או לקחת חלק פעיל בפעולות של ארגון טרור או בפעולות שנועדו לאפשר או לקדם פעולות של ארגון כאמור – כדין המגייס חבר לארגון טרור.

סעיף 25(א) להצעת החוק קובע בקצרה כי חברות בארגון טרור היא עברה פלילית שבצדה עונש של חמש שנות מאסר. תתי-הסעיף הנוספים כוללים חלופות מחמירות יותר לעברה. סעיף קטן (ב) מתייחס לחבר פעיל אשר נוסף על חברותו נוטל חלק בפעילות הארגון או מבצע פעילות כלשהי בזיקה לארגון. דינו של החבר הפעיל – שבע שנות מאסר. סעיף קטן (ג) מתייחס לאדם המגייס חבר לארגון טרור גם אם אינו חבר בעצמו.

"חבר בארגון טרור" מוגדר בסעיף ההגדרות של הצעת החוק באופן רחב – "אדם הנמנה עם ארגון טרור".¹⁷ בהצעת החוק מפורטות שתי חלופות בלתי-ממצות ("ובכלל זה") של חברות בארגון:

- (1) פעילות בארגון – "מי שנוטל חלק פעיל בפעילות של ארגון טרור או בפעילות מטעמו".

17 שם, בעמ' 1411 ודברי ההסבר בטור הימני.

(2) הסכמה להצטרף לארגון – "מי שהביע הסכמתו להצטרף לארגון טרור, בפני מי שיש יסוד סביר להניח כי הוא חבר בארגון טרור או שלוח מטעמו"¹⁸.

הצעת החוק קובעת שתי חזקות שבהתקיים כל אחת מהן יראו באדם חבר בארגון טרור: (א) הזדהות כחבר הארגון: "מי שהציג עצמו בפני אחר כחבר בארגון טרור, חזקה כי הוא נמנה עם ארגון טרור". לעניין חזקה זו נקבע כי "עורר נאשם ספק סביר לעניין זה, יפעל הספק לטובתו". (ב) חברות עבר: "מי שהיה חבר בארגון טרור יראו אותו כחבר באותו ארגון, אלא אם כן הוכיח כי חדל מלהיות חבר בו". עוד נקבע כי אם במשך חמש שנים (או שלוש שנים במקרה של קטין מתחת לגיל 16) לאחר הפיכתו של אדם לחבר בדרך של הסכמה להצטרף לארגון לא היה פעיל בו – יראו אותו כאילו חדל מלהיות חבר בארגון הטרור.¹⁹

ארגון טרור מוגדר בהצעת החוק כחבר בני אדם (מאוגד או שאינו מאוגד) שהוא ארגון טרור מוכרז או חבר בני אדם שאינו ארגון טרור מוכרז, המבצע או הפועל במטרה לאפשר או לקדם ביצוע "מעשה טרור" או "עברת טרור חמורה" כהגדרתם בחוק.²⁰ עוד נכתב בהגדרה כי "אין נפקא מינה אם חברי הארגון יודעים את זהות החברים האחרים אם לאו, אם הרכב חברי הארגון קבוע או משתנה, אם הארגון מבצע גם פעילות חוקית ואם הוא פועל גם למטרות חוקיות", וכן כי "יראו פלג, סניף, סיעה או מוסד של חבר בני אדם כאמור וכל גוף הכפוף לו, כארגון טרור, גם אם הוא קרוי בשם אחר".²¹ שר הביטחון הוא שמכריז על ארגון טרור בהתאם למנגנונים שנקבעו בסעיפים 3-9 להצעת החוק.²² ועדת השרים

18 שם.

19 שם, בעמ' 1412. לביקורת על התפיסה שלפיה "פעם חבר, תמיד חבר" ראו הילי מודריק אבן-חן, לוחמים בלתי חוקיים או חקיקה בלתי חוקית? על חוק כליאתם של לוחמים בלתי-חוקיים, התשס"ב-2002 34-35 (2005) (להלן: מודריק אבן-חן).

20 קרמי, לעיל ה"ש 11, בעמ' 1409.

21 שם, בעמ' 1410.

22 לביקורת ראשונית על הסדרים הקבועים במנגנון ההכרזה ראו לילה מרגלית ואדם שנער נייר עמדה בעניין תזכיר חוק המאבק בטרור, התש"ע-2010 18-27 (2010) (להלן: התייחסות האגודה לזכויות האזרח).

לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) יכולה אף היא להכריז על ארגון טרור על בסיס הכרזה מקבילה של גורם מוסמך מחוץ לישראל לפי סעיפים 10-11 להצעת החוק.²³

23 ראו גם ס' 46 לה"ח, לעיל ה"ש 1, העוסק בתחולת דיני העונשין על עברת טרור שהיא עברת חוץ.