

שחרור טרוריסטים כלואים – מדיניות חדשה לישראל

דר' בועז גנור (*)

- נייר עמדה -

אוקטובר 2011

(*) דר' בועז גנור הוא ראש קתדרת רונלד לאודר ללוחמה בטרור, סגן דיקאן, בי"ס לאודר לממשל אסטרטגיה ודיפלומטיה, ייסד ומנכ"ל המכון למדיניות נגד טרור, במרכז הבינתחומי, הרצליה.

שחרור טרוריסטים כלואים - מדיניות חדשה לישראל

דר' בועז גנור

עיקרים:

- אחת למספר שנים מדינת ישראל מאתגרת על ידי ארגוני הטרור עקב חטיפת חייליה או אזרחיה. בפיגועי סחיטה טרוריסטית אלה מחזיקים הטרוריסטים בבני ערובה ומציבים דרישות לשחרורם ובראשם הדרישה לשחרור טרוריסטים כלואים שהורשעו בבית משפט ונכלאו לתקופות מאסר שונות.
- לישראל הייתה אסטרטגיה מוצהרת, אם כי לאו דווקא כתובה אשר נקבעה עוד בשנות השבעים על-ידי ראש הממשלה לשעבר, יצחק רבין, ועיקרה- כל עוד יש אופציה להשתלטות צבאית על המחבלים אפשרות זו הינה המועדפת, אולם בהעדר אופציה כזאת, תנהל הממשלה משא-ומתן עם הטרוריסטים ותהא נכונה להיעתר לתביעותיהם תמורת שחרור בני הערובה. מדיניות זו אומצה על ידי ממשלות ישראל השונות במשך שנים ארוכות.
- בנימין נתניהו חזר והדגיש בספריו את הצורך לא להיכנע לדרישות הטרוריסטים. הוא ביקר את ממשלות ישראל השונות בגין העסקאות שחתמו עם ארגוני טרור והמחזירים ששילמו, וקבע כי "המדיניות הנבונה היחידה היא - סירוב להיכנע ונכונות להפעיל כוח".
- ממשלות ישראל מצאו את עצמן מנהלות קרב מאסף אבוד בניסיון לקבוע קווים אדומים שאין לחצות אותם בכל הנוגע לשחרור מחבלים כלואים. זאת, הן בסיטואציה של פיגועי סחיטה טרוריסטית והן במהלך הסכמים מדיניים עם ארגוני הטרור. ממשלות ישראל גילו עד מהרה כי הן נמצאות במדרון חלקלק שבו כל הקווים האדומים בסופו של דבר הולבנו.
- נראה כי "ועדת שמגר" שהמלצותיה אמורות להתפרסם בקרוב תמליץ על אימוץ עקרון של יחס מספרי זהה או יחס קרוב בין מספר החטופים למספר המחבלים הכלואים שישתחררו. המלצה שכזו הינה בבחינת גזרה שממשלות ישראל לא יוכלו

לעמוד בה לאורך זמן. היא תסכל את האפשרות לקיום עסקאות לשחרור חטופים בעתיד וסביר להניח כי היא תתנפץ לאור גלי הלחץ הציבורי שיופעל על הממשלה במקרה החטיפה הבא.

- נדרשת מדיניות חדשה שמצד אחד תמנע את המדרון החלקלק של כניעה לחוטפים תחת לחץ דעת הקהל או לחץ בינלאומי, ומצד שני תשאיר בידי ממשלת ישראל ארסנל מספק של "נכסים" שיאפשר לקיים עסקאות בעתיד לשחרור בני ערובה וחטופים. מדיניות שלא תפקיר את חיי החטופים ובני הערובה אולם גם תשמש רף ברור ויציב שימנע כניעה לדרישות בלתי סבירות של הטרוריסטים.
- רף זה יכול וצריך להיות - ההבחנה בין טרוריסטים פלסטינים שהיו מעורבים בפגיעים מכוונים נגד אזרחים ובין לוחמי גרילה פלסטינים שהיו מעורבים בפגיעים נגד יעדים צבאיים. במסגרת המדיניות המוצעת, פלסטינים שהיו מעורבים בתכנון, וביצוע פיגועים נגד צה"ל במידה ויתפסו כלל לא יועמדו לדין אלא יועברו למחנות מעצר של שבועיים מלחמה ויוחזקו שם עד אשר ייחתם הסכם שלום או הסכם חילופי שבויים עם ארגונם. לעומתם, טרוריסטים שהורשעו בפגיעה מכוונת באזרחים ואשר הינם בבחינת פושעי מלחמה, יועמדו לדין, בית משפט יגזור את דינם והם יישארו מאחורי סורג ובריח עד אשר ירצו את מלוא עונשם ולא יוחלפו בעסקאות לשחרור בני ערובה וחטופים.
- מדיניות שכזו יוצרת רף נורמטיבי חדש שאף אם לא יתקבל בתחילה על ידי ארגוני הטרור, בוודאי יעורר ויכוחים פנימיים בתוך הארגונים ומחוץ להם, יעודד חלק מפעילי הטרור להסיט את מעורבותם מפיגועים נגד אזרחים לפיגועים ביעדים צבאיים, ומעל לכל – ישאיר עדיין ארסנל גדול של לוחמי גרילה במחנות מעצר בישראל - פעילי ארגוני הטרור שלא הועמדו לדין, לא הורשעו ולכן הם מועמדים לשחרור הן במסגרת חילופין עם בני ערובה וחטופים והן כחלק מתהליך התפשרות והסכמי נורמליזציה ושלום עם ארגוני טרור בעתיד.
- כחלק מתהליך עצירת הסחף במקרים של סחיטה טרוריסטית יש גם להימנע משחרור אסירים כלואים תמורת מידע על מצבם הרפואי של החטופים, ולהימנע משחרור אסירים תמורת החזרת גופות של חטופים.

הקדמה

אחת למספר שנים מדינת ישראל מאתגרת על ידי ארגוני הטרור עקב חטיפת חייליה או אזרחיה. בפיגועי סחיטה טרוריסטית אלה מחזיקים הטרוריסטים בבני ערובה ומציבים דרישות לשחרורם (לעיתים בליווי אולטימטומים תוך איום בהוצאתם להורג אם דרישותיהם לא ימולאו בתוך טווח זמן נתון). ברוב המקרים הדרישות של הטרוריסטים כוללות או מתמקדות בשחרור טרוריסטים כלואים שהורשעו בדין ונכלאו לתקופות מאסר שונות. בכך חותרים ארגוני הטרור קודם כל לשחרר את חבריהם, למלא את שורותיהם במחבלים מנוסים, להביך את ממשלת האויב בכך שהם מחייבים אותה לנהל עימם משא ומתן, להכניע את האויב ולהשפיל אותו לעיני העולם כולו, להשיג סיקור תקשורת מקסימאלי, ליצור דמורליזציה בקרב ציבור מדינת האויב ולחזק את המורל של פעילי הארגונים ותומכיהם.

שחרורם של טרוריסטים שהורשעו בבית משפט טרם ריצוי מלוא עונשם מהווה פגיעה קשה באושיות המשפט, באמון שרוחש הציבור לסדרי הדין והמשפט, מביא לתסכול וכעס מצד בני משפחות קורבנות הטרור והציבור בכלל, ועלול אף לגרור פעולות ויג'ילנטיות של טרור נגדי. יתירה מכך, הטרוריסטים המשוחררים לעיתים קרובות לאחר שחרורם מצטרפים שוב למעגל מבצעי הטרור, (עפ"י ראש השב"כ – יורם כהן – 60% מהטרוריסטים הכלואים ששוחררו חזרו לפעילות הטרור לאחר שחרורם)¹. במקרים רבים, לאחר שעברו תהליך אינדוקטרינטיבי והכשרה מבצעית באמצעות חבריהם בבית הכלא, בעת שחרורם המחבלים המשוחררים מיומנים ומסוכנים יותר בהשוואה למועד תפיסתם. טרוריסטים אלה מהווים מודל לחיקוי למגויסי ופעילי הארגון והם נרתמים למנגנון הגיוס וההכשרה בארגונם. עצם שחרורם מעביר מסר ברור לטרוריסטים אחרים כי גם אם ייתפסו הרי שקיים סיכוי סביר כי לא יאלצו לרצות את מלוא עונשם ובמוקדם או במאוחר חבריהם יביאו לשחרורם. בכך נפגע למעשה גם עקרון ההרתעה הענישתית.

¹ <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/295/341.html?hp=1&cat=402&loc=49>

פיגועי סחיטה טרוריסטית

פיגועי הסחיטה הטרוריסטית נחלקים לשני סוגים: פיגועי המיקוח בהם הטרוריסטים משתלטים על בניין, מתקן, כלי רכב, מטוס או ספינה, תופסים את בני הערובה ומנהלים משא ומתן לשחרורם, ופיגועי מחטף – פיגועים בהם חוטפים הטרוריסטים אזרחים או חיילים, מעבירים אותם למקום בלתי ידוע בשטח המדינה או לאזור אחר מחוץ לשטח המדינה ומנהלים משא ומתן לשחרורם.

במשך השנים נוצרה לישראל תדמית קשוחה כמדינה שאינה מתפשרת ואינה נכנעת לדרישות הטרוריסטים בסיטואציה של סחיטה טרוריסטית. אולם דימוי זה הוכח זה מכבר כמוטעה, ישראל נכנעה פעמים רבות לדרישות הטרוריסטים במצבי סחיטה טרוריסטית ובתוך כך שחררה מאות ואף אלפי טרוריסטים מכלאם תמורת שחרורם של חטופים ובני ערובה ישראלים. בניגוד לתחומים אחרים של לחמה בטרור, בתחום זה הייתה לישראל אסטרטגיה מוצהרת, אם כי לאו דווקא כתובה. אסטרטגיה זו נקבעה ונוסחה על-ידי ראש-הממשלה לשעבר, יצחק רבין, עוד בעת כהונתו הראשונה כראש ממשלה בשנות השבעים, ועיקרה - כל עוד יש אופציה להשתלטות צבאית על המחבלים אופציה זו הינה מועדפת, אולם בהעדר אופציה כזאת, תנהל הממשלה משא-ומתן עם הטרוריסטים ותהא נכונה להיעתר לתביעותיהם תמורת שחרור בני הערובה. מדיניות זו אומצה על ידי ממשלות ישראל במשך שנים רבות.

ניתוח המדיניות של ישראל בתחום פיגועי המיקוח והמחטף מעלה כי ישראל עשתה בעבר שימוש בכל השיטות האפשריות להביא לסיומם של משברים אלה, החל מנכונות להיענות לתביעות הטרוריסטים, דרך הפעלת לחצים שונים על ארגוני הטרור, משלחי חוליות הפיגוע והמדינות התומכות ומסייעות להם, וכלה בהשתלטות צבאית על חוליית הפיגוע.

פיגוע הסחיטה הטרוריסטית מעצם טבעו מציב בפני מקבל ההחלטות אתגר מתמשך המחייב עריכת מערכת שיקולים וקבלת החלטות שיש בהם משום השפעה ישירה ומיידית על חיי אדם. הדילמה הניצבת בפני מקבל ההחלטות היא כיצד לשחרר את בני הערובה בלי להיכנע לדרישות הטרוריסטים או לגרום למותם של בני הערובה, וכיצד לעשות זאת בלי להיראות כשלטון חלש או הפועל בחוסר אחריות. דילמה זו מוחרפת בשל לחץ הזמן,

הלחץ התקשורתי והלחץ של דעת-הקהל.² הטרוריסטים בוחרים בפיגוע מיקוח, כי במצב של סחיטה, העצמה היכולת והאמצעים הרבים יותר של המדינה אינם מהווים יתרון.³ ההחלטה שעומדת בפני מקבל ההחלטות בבואו להחליט באיזו חלופה לבחור - השתלטות צבאית או היענות לתביעות הטרוריסטים, היא מן הקשות והבעייתיות ביותר בתחום הלחמה בטרור, משום שההחלטה מהווה למעשה הכרעה בין חיי בני הערובה לבין חיי הנפגעים בעתיד, העלולים להיפגע עקב שחרור טרוריסטים כלואים. ההחלטה מתבצעת בדרך כלל בלחץ זמן, תחת לחצים פנימיים וחיצוניים,⁴ ובתנאי אי-ודאות גדולים (לגבי המצב בשטח, כוונות החוטפים, והיכולת האמיתית של כוחות הביטחון). אם לא די בכך, הרי שתוצאות ההחלטה ייבחנו בתוך זמן קצר ביותר, ויזכו לביקורת ציבורית שלילית או חיובית בהתאם לתוצאות.

בדומה לכל ההחלטות האחרות בתחום הלחמה בטרור, כך גם בפיגועי סחיטה (מיקוח ומחטף): על מקבל ההחלטות לשקול ולהעריך מראש את המחיר ואת התועלת שבהעדפת אחת משתי חלופות הפעולה העיקריות - היענות לתביעות הטרוריסטים או השתלטות צבאית. כך, למשל, בין הנימוקים התועלתיים שבהחלטה להיענות לדרישות הטרוריסטים, יצוינו:

- **שחרור בני הערובה** - ההחלטה להיענות לדרישות הטרוריסטים עשויה, על פניה, להשיג את שחרור בני הערובה ללא פגע.
- **שמירה על חיי בני הערובה** - הנכונות להיעתר לתביעות הטרוריסטים עשויה לשמור על חיי בני הערובה גם במהלך המשא-ומתן, בשל הרצון שלא לפגוע ב"נכסי" המשא-ומתן.
- **הישג פוליטי למקבל ההחלטות** - פתרון המשבר בדרכי שלום עשוי להביא למקבל ההחלטות פופולאריות רבה והישג פוליטי חשוב, כמי שהגיע לפתרון המבטיח את שלום בני הערובה (בהנחה שהמחיר ששולם יהיה "סביר" בעיני הציבור).

² Hermann, Margaret G. and Charles, F. "Hostage Taking, the Presidency and Stress", Reich Walter, *Origins of Terrorism*, Woodrow Wilson center press, 1998, pp. 211-212.

³ Crenshaw, Martha, "The logic of terrorism: Terrorist behavior as a product of strategic choice", Reich Walter, *Origins of Terrorism*, Woodrow Wilson center press, 1998, pp. 21-22.

⁴ אלוף (מיל') רחבעם זאבי אמר בהקשר זה: "לא פשוט להגיד מה שאומר, כי מדובר בדיני נפשות ובהורים בוכים ונמקים. אתה הרי עושה זאת על מנת להחזיר הביתה בנים שנשלחו על ידינו ויש לנו חובה מוסרית עליונה לעשות הכל על מנת לשחררם מן השבי. אבל אחרי ניסיון מצטבר וארוך - ומתוך מה שאני יודע על מצבים דומים במדינות אחרות - הגעתי למסקנה שאנחנו מגזימים מאוד בכניעה לבעיות הנפשיות והמוסריות וללחצים שמופעלים על הקברניטים על מנת להביא לשחרור אנשינו (ששר מיכאל, שיחות עם רחבעם גנדי זאבי, ידיעות אחרונות, 1992, עמ' 185).

- **מניעת הסתבכות** – היענות לדרישות מונע סיכון לחייהם של כוחות הביטחון ויחידות ההשתלטות שהפעלתם לחילוץ בני הערובה נמנעת. בפיגוע המתבצע בשטחה של מדינה ריבונית אחרת, החלטה להיעתר לתביעות הטרוריסטים מונעת גם הסתבכות דיפלומטית, ואף אפשרות להסתבכות צבאית, במקרה של הפעלת כוחות צבאיים של המדינה.
- **מניעת "אפקט הבומרנג"** - הפתרון בדרכי שלום מונע התעוררות מוטיבציה אצל ארגוני הטרור וחבריהם של הטרוריסטים לבצע מעשי תגמול או לבצע פיגועי סחיטה נוספים כדי לשחרר את החוטפים שנתפסו, (זאת בניגוד לרצון לנקום על פגיעה אפשרית בחוטפים במהלך ההשתלטות הצבאית).

אל מול סוגי התועלת הללו יש לציין את המחירים האפשריים כאשר בוחרים בחלופה של היענות לתביעות הטרוריסטים:

- **סיכון לחיי אדם בעתיד** - הטרוריסטים שישוחררו מכלאם עלולים לבצע פיגועים נוספים שיפגעו בחיי רבים אחרים.
- **חיקוי והסלמה** - קיימת סכנה כי בשל הצלחת הפיגוע יבחרו ארגונים נוספים לבצע פיגועים דומים וכך יגדל מספר אירועי הסחיטה.
- **העלאת המחיר הנדרש בפיגועים הבאים** - הנכונות להיענות לדרישות הטרוריסטים עלולה לגרום להעלאת סף המחיר בפיגועים הבאים.
- **יצירת משבר פוליטי** - שחרור המחבלים הכלואים עלול להיתפס בציבור - ולהיות מוצג על-ידי האופוזיציה - ככניעה לטרור, ועל רקע זה עלול להתפתח משבר פוליטי (כאן יש כמובן משמעות להיקף ולמאפייני הוויתורים שעשו מקבלי ההחלטות לטרוריסטים).
- **פגיעה במורל הציבור** - המסר שעלול להיות מועבר לציבור כשנענים לדרישות הטרוריסטים הוא כי "הטרור מנצח". הערכה כזאת עלולה לגרום לדמורליזציה בציבור.
- **פגיעה במערכת הענישה** - מעמדה של מערכת הענישה עלול להיפגע בעיני הציבור, בשל שחרורם של טרוריסטים כלואים שנשפטו לעונשי מאסר ארוכים. הדבר עלול גם לגרום לדרישה לשחרר אסירים אחרים שהיו מעורבים בטרור נגדי

לקחו את החוק לידיהם בעקבות אירועי טרור, או שביצעו עברות על רקע פוליטי אחר.

- **פגיעה בדימוי ההרתעתי של המדינה** - על רקע הבעייתיות של הרתעת ארגוני טרור, כפי שפורטה לעיל, יש להביא בחשבון כי ההיענות לדרישות טרוריסטים (לרבות דרישות מרחיקות לכת, כגון שחרור מספר גדול במיוחד של טרוריסטים כלואים, שחרור רבי מחבלים, היענות לתביעות פוליטיות שונות, וכדומה), עלולה לפגוע בדימוי ההרתעתי של המדינה כלפי ארגוני הטרור וכלפי כלל אויבי המדינה.
- **פגיעה במעמד הבינלאומי של המדינה** - פגיעה זו עלולה לבוא לידי ביטוי בהשמטת הבסיס המוסרי והלגיטימציה לדרוש בעתיד ממדינות אחרות שלא להיכנע לתביעות טרוריסטים.

המעבר מ"פיגועי מיקוח" ל"פיגועי מחטף"

מדיניותה של ישראל ביחס לשחרור מחבלים כלואים במקרים של סחיטה טרוריסטית כפי שהוכתבה על ידי יצחק רבין ושעיקרה – העדפת שחרור בני הערובה באמצעות מבצע צבאי ונכונות לשחרר טרוריסטים כלואים רק בהעדר אופציה צבאית, השפיעה על מאפייני הטרור ועל היקף הדרישות של חוטפים שהחזיקו בבני ערובה בשנות השבעים והשמונים. במהלך שנות השבעים רובם המכריע של פיגועי המיקוח בהם תפסו המחבלים בני ערובה בשטח ישראל הסתיימו בהשתלטות צבאית. במקרים רבים במבצע הצבאי נהרגו ונפצעו חלק מבני הערובה ולעיתים אף נפגעו החיילים שהשתתפו בהשתלטות. אולם, המדיניות הישראלית העקבית הובילה את ארגוני הטרור לצמצום היקף הדרישות שלהם לשחרור מחבלים כלואים ולשמירה על דרישה של מספר עשרות מחבלים בלבד. החוטפים ניסו להקצין את הדילמה של מקבלי ההחלטות הישראלים בבואם להחליט על שחרור מחבלים כלואים בעבור בני הערובה שבידם, וזאת על ידי יצירת יחס מספרי שבו יקשה לממשלת ישראל לסרב לדרישותיהם. כך למשל בחטיפת מטוס סבנה לישראל בשנת 1972, אחד האירועים הראשונים של החזקת בני ערובה בשטח ישראל, דרשו החוטפים את שחרורם של 317 מחבלים כלואים. האירוע הסתיים בהשתלטות צבאית ובפיגוע מעלות בשנת 1974 (שבמהלכו החזיקו החוטפים 85 ילדים ו-4 מבוגרים) עמדה דרישת החוטפים על שחרורם של 20 מחבלים כלואים בלבד. גם במקרה זה בחרה ממשלת ישראל לבצע השתלטות צבאית שנכשלה בחלקה והביאה למותם של 21 תלמידים. בפיגועי המיקוח

שהתרחשו לאחר מכן המשיכו ארגוני הטרור לשמור על דרישה לשחרור כמות קטנה יחסית של מחבלים כלואים, (בפיגוע מלון סבוי במרץ 1975 דרשו החוטפים שחרורם של 20 מחבלים, בחטיפה לאנטבה יוני 1976 הייתה דרישה לשחרור 54 מחבלים כלואים, וכו'). הניסיון של ארגוני הטרור לשבור את מדיניותה של ישראל ולגרום לממשלה לעמוד בפני ביקורת ציבורית קשה במקרה של כשלון הפעולה הצבאית הביא לכך שבפיגוע "כביש החוף" בשנת 1978 הגיעו הטרוריסטים מצוידים בדרישה לשחרורם של 5 מחבלים כלואים בלבד.⁵

ארגוני הטרור נוכחו לדעת כי ממשלות ישראל עקביות במדיניותן ופיגועי המיקוח המתרחשים בשטחה של ישראל מסתיימים כמעט ללא יוצא מן הכלל במבצע צבאי ולא מצליחים להביא למטרתם המרכזית – שחרור טרוריסטים מכלאם. לפיכך שינו ארגוני הטרור בשנות השמונים את מתווה פעולתם ועברו מביצוע פיגועי מיקוח לפיגועי מחטף – פיגועים בהם נחטפו ישראלים והועברו למקומות מסתור בשטח ישראל, בשטחים או במדינות ערב השכנות. בעוד שבפיגועי מיקוח תמיד קיימת אופציה צבאית משום שמקומם של הטרוריסטים ובני הערובה ידוע ועד מהרה המקום מוקף על ידי כוחות הביטחון הישראליים, בפיגועי המחטף מקום אחזקת החטוף אינו ידוע ועל כן האופציה הצבאית על פניו, כלל אינה קיימת. על פי המדיניות הישראלית שהוכתבה על ידי יצחק רבין במקרה כזה מחויבת ישראל לנהל משא ומתן והיא תהיה נכונה לשלם מחירים משמעותיים ביותר. אכן, ברוב פיגועי החטיפה שבוצעו משנות השמונים ישראל נכנעה לדרישות הטרוריסטים ושחררה מאות ואלפי טרוריסטים מכלאם. (ב"עסקת הפתח" ב- 1983 שוחררו 66 מחבלים כלואים ועוד 4500 עצורי מלחמת לבנון, ב"עסקת ג'בריל" ב- 1985 שוחררו 1150 מחבלים כלואים ביניהם רבים שהורשעו בגין רצח ואשר הורשו לשוב ולהתגורר בשטחים, בעסקת אלחנן טננבאום בשנת 2004 שוחררו 436 מחבלים כלואים, בעסקת גלעד שליט – 1027 מחבלים כלואים). הדרישות והמחירים עלו והוסלמו כאשר ארגוני הטרור ניסו מפיגוע לפיגוע לגרום לישראל "להלבין" קוים אדומים שהציבה לעצמה ואילצו את ישראל לשחרר טרוריסטים כלואים ביחס מספרי לא פרופורציונאלי למספר החטופים, לשחרר טרוריסטים שביצעו עבירות חמורות ביותר (עם "דם על הידיים" וכאלה שנשפטו למאסרי עולם). הארגונים התנגדות לגירושם של המשוחררים מחוץ

⁵ Hudson, A. Rex, "Dealing With International Hostage-Taking: Alternatives to Reactive Counterterrorist Assaults", *Terrorism And International Journal*, Carne Russak, 1989, vol. 12, No. 5, p 343.

לשטחים, ולאחרונה אף דרשו שחרור אזרחי ישראל שהורשעו בפעילות טרור. ארגוני הטרור ניסו גם להכתיב לישראל כללים חדשים בפיגועי המחטף כגון דרישה לשחרור מחבלים כלואים עבור מידע על שלומם של החטופים או עבור החזרת גוויות חטופים.

מדיניות מקבלי ההחלטות הישראלים

אחד האירועים שהותירו את חותמם על מדיניות ישראל בתחום זה התרחש ב-20 במאי 1985 וזכה לכינוי "עסקת ג'יבריל". מחבלים פלסטינים חטפו 8 חיילי צה"ל ממוצב בלבנון, וחילקו ביניהם את "השלל" – שישה חטופים הועברו לידי ארגון הפת"ח ושניים – ל"חזית" של ג'יבריל. השישה שוחררו בעסקת חילופי שבויים עם הפת"ח בנובמבר 1983 במסגרתה הוחלפו החטופים ב-4,500 מחבלים ואזרחים לבנונים שהוחזקו על-ידי ישראל בלבנון. לא היה כל מקום להשוואת היחס המספרי בין מספר המשוחררים הישראלים לפלסטינים, אולם הנימוק לכך היה בצורך ובדחיפות לשחרר את הישראלים, ובהיותם של המחבלים המשוחררים שבויי מלחמה ולא כאלה שעסקו בטרור.

לעומת העסקה עם הפת"ח, המשא-ומתן בין ישראל ל"חזית ג'יבריל" הלך והתארך. במהלכו הסתבר כי אחמד ג'יבריל מחזיק בידו גם שבוי ישראלי שלישי – חזי שי, שנתפס במהלך מלחמת לבנון. בתום המשא-ומתן החליטה ממשלת האחדות בראשותו של שמעון פרס, לשחרר תמורת שלושת החיילים 1,150 מחבלים, ובהם כאלה שהורשעו בפיגועים רבי קרבנות. בעסקה זו שוחררו בין השאר 380 אסירי עולם, ובתוכם 76 שהשתתפו בפועל ברצח יהודים,¹ וכן 119 מחבלים שהשתתפו בפעולות שכתוצאה מהן נפצעו יהודים. החלטת הממשלה הייתה למעשה המשך ישיר של מדיניות ישראל בפיגועי סחיטה טרוריסטית כפי שנקבעה על-ידי יצחק רבין, מאחר ולא הייתה אופציה צבאית לשחרור החטופים. אולם במקרה זה הפרה החלטת הממשלה מספר עקרונות ו"קווים אדומים" ויצרה תקדימים מסוכנים. העדר כל יחס מספרי בין מספר השבויים הישראליים לבין מספר המחבלים המשוחררים תמורתם היה כבר בעבר, בעת חילופי שבויים ושחרור בני ערובה ישראלים. אולם הפעם נענתה ישראל לדרישת ג'יבריל, ואפשרה לו לקבוע באופן בלעדי מי ייכלל ברשימת המשוחררים. למעשה, המיון נעשה על-ידי ועדות של האסירים עצמם בתוך בתי-הכלא בישראל, בעדיפות לאסירי עולם ולאסירים הכלואים מעל עשר שנים. הרשימות הועברו לג'יבריל, ומשם אל הצלב האדום הבינלאומי. מעבר לכך, בפעם הראשונה התאפשר לג'יבריל לכתוב מכתב אישי לכל אסיר היוצא לחופשי (בתמורה

הורשה האלוף עמוס ירון להעביר מכתבים אל שלושת השבויים הישראליים בדמשק).⁶ אולם הוויתור הישראלי החמור מכל היה הסכמתה של ממשלת ישראל לשחרור המוני של מחבלים שהורשעו ברצח והסכמה שחלק מהמשוחררים (כ- 600 מחבלים) ישובו להתגורר בבתייהם בשטחים, תחת שלטון ישראל, ולא יגורשו למדינות ערב (נכונות זו מצד ישראל חיזקה בדיעבד את ארגוני הטרור ואת הזרמים המיליטנטיים בשטחים, וחלק מהמשוחררים אף חזר לפעילות טרור, להנהיג ולהנחות חוליות פיגוע).⁷

עסקת ג'יבריל גררה אחריה ביקורת ציבורית קשה. המבקרים טענו כי מקבלי ההחלטות היו חשופים ללחץ קשה ביותר של משפחות השבויים, ולא היה בידם הכוח לעמוד בפניו. התבטאויותיהם של מקבלי ההחלטות באותה עת רק חיזקו את טענות המקטרגים. ראש-הממשלה, שמעון פרס אמר בוועדת חוץ וביטחון של הכנסת:

"ההחלטה על חילופי השבויים הייתה אחת הקשות ביותר... אבל כשנפגשים

עם המשפחות, הרבה אמות-מידה מקבלות ממד חדש. כל כך קשה לראות אותן

בסבלן, כל כך קשה".⁸

שר הביטחון יצחק רבין אמר:

"כשנכנסתי לתפקידי כשר ביטחון ראיתי חובה מוסרית עליונה, כמעט קדושה,

להבטיח שחייל צה"ל שנשלח למלחמה... ונופל בשבי - ייעשה הכל להחזירו

הביתה. אין ספק שהמחיר הוא כבד, אבל זה היה הנוהג מאז הקמת המדינה.

הייתי רוצה לשאול כל אזרח אילו היה בנו יושב בשבי כיצד היה מצפה ממני

לנהוג כשר ביטחון".⁹

הדילמה עמה נאלצה הממשלה להתמודד באותה עת הייתה כפולה - ערכית-מוסרית ותועלתית. דוברי הממשלה הדגישו כי חובתה של המדינה להשיב בנים לגבולם ולעשות כל אשר לאל ידה כדי לשחרר שבויים, גם אם הם נמצאים בידי ארגוני טרור וגם אם המחיר הנדרש עבור שחרורם גבוה מאוד. הטענה התבססה למעשה על שני רבדים: הרובד הראשון הוא ערך חיי האדם וחובת השלטון לדאוג לשלומם של אזרחיו, והרובד השני הוא החובה המיוחדת של השלטון לפדות חיילים שנשלחו לקרב נגד האויב ונתפסו על ידו. אל מול טענות ערכיות אלה טענו המתנגדים לעסקה כי למדינה יש חובה כללית להגן על

⁶ ידיעות אחרונות, 24.5.85, עמ' 2.

⁷ ידיעות אחרונות - 7 ימים, 29.1.93, עמ' 31-35; הארץ, 29.6.89; מעריב, 8.5.86, עמ' 10.

⁸ ידיעות אחרונות, 21.5.85, עמ' 1.

⁹ ידיעות אחרונות, 21.5.85.

אזרחיה, ובשחרור המוני של מחבלים בעלי ניסיון ומוטיבציה לרצח יהודים מסכנת הרבה יותר חיים מאשר חיי שלושת החטופים. באשר לשאלת התועלת, המקטרגים סברו - כאמור - כי עצם שחרור המחבלים יעביר מסר שלילי לטרוריסטים כי הטרור מנצח, וכי גם אם ייתפסו, בסופו של דבר ישוחררו בעסקה זו או אחרת. המחבלים המשוחררים יפחו רוח לוחמנית חדשה בקרב ארגוני הטרור, יצטרפו למעגל מבצעי הפיגועים בשטחים ויתרמו מניסיונם ומרצם למאבק המזוין.

הדילמה של מקבל ההחלטות הישראלי בבואו לקבוע מדיניות ביחס לפיגועי מיקוח ומחטף באה לידי ביטוי בדבריהם של ראשי ממשלה ושרי ביטחון ישראלים. כך למשל משה ארנס שניהן בעבר כשר הביטחון בממשלות ישראל התייחס למצבי המיקוח ואמר:

"לדעתי אין כללים. באופן כללי היית רוצה לקבוע כלל שהם ידעו שלעולם לא יצליחו. אתה לא מוכן להתמקח אתם, והמיקוח לא יצליח. יחד עם זה, בכל אירוע אתה מתחיל לשאול לגופו של עניין מה לעשות?"¹⁰

גישתו של בנימין נתניהו לשחרור טרוריסטים כלואים עלתה בקנה אחד עם "הגישה הקשוחה" בתחום הלחמה בטרור. נתניהו חזר והדגיש בספריו את הצורך לא להיכנע לדרישות הטרוריסטים, ולהימנע משחרור טרוריסטים כלואים תמורת בני ערובה. נתניהו הגדיר את המצב של פיגוע מיקוח כ"מעשה טרור קלסי".¹¹ בכתביו מעלה נתניהו על נס את סגולות "העמידה האיתנה" מול דרישות הטרוריסטים לשחרור חבריהם תמורת בני ערובה. לטענתו, ככל שהטרוריסטים יהיו מודעים לאפשרות של פעולה צבאית, כך ישתמשו פחות בשיטת פיגוע זו. נתניהו הוסיף כי

"שחרור טרוריסטים שהורשעו בדין... נראית כדרך נוחה להפיג את המתח במצבי סחטנות שבהם עלולים חפים מפשע לאבד את חייהם. אבל התועלת שבכך היא, במקרה הטוב, רגעית בלבד. שחרור אסירים רק מקשיח את הטרוריסטים, מפני שהוא מעניק להם הרגשה שגם אם ייתפסו, יהיה העונש שלהם קצר".¹²

¹⁰ ריאיון אישי עם ארנס 1996.

¹¹ נתניהו, בנימין (עורך), הטרור - כיצד יוכל המערב לנצח, ספריית מעריב, ישראל, 1987, עמ' 233.

¹² נתניהו, בנימין, מלחמה בטרור - כיצד יביסו המשטרים הדמוקרטיים את הטרור המקומי ואת הטרור הבינלאומי, ידיעות אחרונות-ספרי חמד, ישראל 1996, עמ' 144.

ניסיון העבר מלמד, לדעת נתניהו, כי עמידה עקבית על מדיניות זו הביאה בסופו של דבר לצמצום מספר פיגועי מיקוח ולכן הוא מסכם: "המדיניות הנבונה היחידה היא סירוב להיכנע ונכונות להפעיל כוח".¹³

טרם הקדנציה הראשונה שלו כראש ממשלה במחצית שנות התשעים חזר נתניהו וטען כי ישראל, שהייתה פעם המובילה בעולם במדיניות הלחמה בטרור שלה, חזרה על השגיאה של חילופי אסירים בבני ערובה פעם אחר פעם. נתניהו לא הסתיר את ביקורתו על ממשלות העבר בתחום זה. נתניהו יצא נגד כל עסקת חליפין שנרקמה עם ארגוני טרור, ובראש ובראשונה נגד העסקאות לשחרור מחבלים כלואים תמורת החיילים שהיו בידי הפת"ח ו"החזית" של ג'יבריל ב- 1983 וב- 1985. בעת שניהן כשגריר ישראל באו"ם המליץ נתניהו, לשר החוץ האמריקני, ג'ורג' שולץ, באירוע חטיפת מטוס TWA לכיירות ב- 1985 שלא להיכנע לדרישות הטרוריסטים. במקרה זה נודע כי החוטפים פיזרו את בני הערובה ברחבי בירות, וכי הם מאיימים על חייהם אם לא ייענו דרישותיהם. נתניהו מספר כי המליץ לשולץ להתמיד בגישה הקשוחה כלפי הטרוריסטים:

"פרסמו איום-נגדלי, אמרתי לו [לצ'רלס היל, עוזרו של שולץ; ב"ג], 'הבהירו להם שאם תיפול שערה משערות ראשו של אחד מבני-הערובה, ארצות-הברית לא תנוח ולא תשקוט עד שאחרון הטרוריסטים יילכד ויושמד'.¹⁴

עמדתו הבלתי מתפשרת של נתניהו לא עמדה למבחן מהותי בעת הקדנציה הראשונה של כהונתו כראש-ממשלה, (1996-2000). בתקופה זו לא היו פיגועי מיקוח ופיגועי מחטף, אולם על סמך מדיניות ממשלתו בפרשת החזרת גופותיהם של החיילים פינק ואלשייך ז"ל, וגם במקרה של החזרת גופתו של החייל איתמר איליה ז"ל, ניתן היה להסיק כבר בשלב מוקדם כי מדיניותו של נתניהו במצב של סחיטה טרוריסטית לא תהיה שונה בהרבה מזו של קודמיו. ממשלת נתניהו הייתה מוכנה להעביר לחיזבאללה גופות של אנשיהם ולהורות לצד"ל לשחרר מחבלים שיעים הכלואים בלבנון תמורת החזרת גופותיהם של פינק ואלשייך, ואף הייתה מוכנה לשחרר לבנונים הכלואים בישראל תמורת שרידי גופתו של איתמר איליה ז"ל. נתניהו אמנם הגדיר את העסקה כ"מחווה הומניטרית להחזרת גופות נעדרים", אולם למעשה הייתה זו נכונות לקיים עסקת חליפין עם ארגון טרור.¹⁵

¹³ נתניהו, בנימין (עורך), הטרור - כיצד יוכל המערב לנצח, ספריית מעריב, ישראל, 1987, עמ' 233.

¹⁴ נתניהו, בנימין, מלחמה בטרור - כיצד יביסו המשטרים הדמוקרטיים את הטרור המקומי ואת הטרור הבינלאומי, ידיעות אחרונות-ספרי חמד, ישראל 1996, עמ' 72-73.

¹⁵ מעריב, מוסף לשבת, 2.8.96, עמ' 6-7.

כאשר נשאל נתניהו כיצד הוא מתייחס למדיניות היסוד של יצחק רבין בתחום זה המדגישה את הנכונות להיענות לדרישות הטרוריסטים בהיעדר אופציה צבאית, השיב נתניהו כי הוא "לא מקבל את מדיניות רבין בנושא זה כי זו הזמנה לביצוע חטיפות בחו"ל בריש גלי. צריך לחפש אופציה צבאית ואופציות אחרות כשאין אופציה צבאית, למשל הפעלת לחץ מדיני".¹⁶

שחרור טרוריסטים כלואים במהלך משא ומתן מדיני עם ארגוני טרור

בבסיס מדיניות ענישה בכלל וענישת טרוריסטים בפרט עומדות שלוש מטרות יסוד: הרחקת הגורם העוין מהחברה ומניעת אפשרות פגיעה נוספת בשלומם של האזרחים או ברכושם, היפרעות החברה מהגורם העוין ואילוץ לשלם את המחיר על מעשיו, ולבסוף, הרתעת גורמים עוינים אחרים, בבחינת "יראו וייראו". מטרות יסוד אלה אמורות להיות מושגות באמצעות תפיסתם של מבצעי הטרור, מנהיגיהם, וסייעניהם, הבאתם לדין, הרשעתם וריצוי מלוא עונשם בבית הכלא. תהליך זה כרוך לעיתים רבות בסיכון חייהם של גורמי הביטחון המבצעים את המעצר, בחשיפת מקורות מידע מודיעיניים ומידע מודיעיני רגיש עקב המעצר וחשיפת הראיות בבית המשפט. אולם, לעיתים כל הפעילות הרגישה והמורכבת הזו עולה בתוהו עקב הצורך לשחרר את הטרוריסטים מכלאם טרם ריצוי מלוא עונשם. צורך זה הינו כאמור לעיתים פועל יוצא של סחיטה טרוריסטית ובמקרים אחרים תוצאה דווקא של משא ומתן מדיני עם ארגוני טרור.

הדיון בשאלת שחרור טרוריסטים פלסטיניים כלואים שבה ועלתה בכל ניסיון לנרמל את מערכת היחסים בין ישראל לפלסטינים ולהתקדם בתהליך מדיני. כך היה למשל במהלך תהליך אוסלו – (תהליך השלום שהתנהל בין הרשות הפלסטינית בראשותו של יאסר ערפאת וישראל בין השנים 1993-2000), כאשר הרשות הפלסטינית דרשה כי ישוחררו אסירים ביטחוניים במסגרת המשא ומתן עם ישראל. דרישת הפלסטינים שהתבססה על עקרון ההתפייסות בין הצדדים הייתה להביא לשחרורם של כל הטרוריסטים הפלסטינים מבתי הכלא הישראליים ללא קשר לשיוכם הארגוני, לסוג או לחומרת העבירה אותה ביצעו. במסגרת זו דרשו הפלסטינים גם לשחרר את אלה שהורשעו ברצח ובביצוע פיגועי טרור קשים ואכזריים במיוחד. ממשלות ישראל קיבלו את העקרון לפיו עם ההתקדמות

¹⁶ ריאיון אישי עם בנימין נתניהו, 14.12.99.

בתהליך השלום וכחלק מהחתימה על הסכמים נוספים עם הפלסטינים יבוצעו גם מחוות ישראליות של שחרור טרוריסטים פלסטינים מהכלא. אולם בניסיון לעצור את הסחף ניסו מקבלי ההחלטות הישראלים בכל שלב להציב קווים אדומים חדשים לשחרור אסירים ביטחוניים. אולם, ניסיונות אלה עלו בתוהו וישראל נאלצה להסכים בכל פעם מחדש לשחרר קבוצות אסירים נוספת שעד לאותה עת הייתה בבחינת טאבו. כך למשל, בתחילת המשא ומתן עם הפלסטינים באוקטובר 1993 קבעה ממשלת רבין, כי ישוחררו טרוריסטים פלסטינים המרצים את עונשם בישראל ואשר לא הורשעו בעבירות טרור משמעותיות, אסירים שאינם חברי חמאס וגא"פ (אשר לא היו שותפות לתהליך המדיני והתנגדו להתקדמות בתהליך ולהפסקת פיגועי הטרור), ואסירים ללא "דם על הידיים", (דהיינו כאלה שלא היו מעורבים ישירות בפיגועים שגרמו לרצח או פציעה).¹⁷ אולם, עם התקדמות התהליך בשנים שלאחר מכן, חזרה בה ישראל למעשה מכל מגבלה שהטילה על עצמה. בכל גל שחרורים שוחררו אלה שחל איסור על שחרורם קודם לכן. כך בשלב הראשון שוחררו פעילי חמאס, וג'האד איסלאמי. את מגבלת "דם על הידיים" עקפו בתחילה על ידי מה שהוגדר כשחרור של "אלה שלא ביצעו עבירות פטאליות", (דהיינו כאלה שבפיגועיהם נפצעו אזרחים אולם לא היו קורבנות בנפש). לאחר מכן הסכימה ממשלת ישראל לשחרר מכלאם גם טרוריסטים שהורשעו ברצח פלסטינים (כאלה שנחשדו על ידם ב"שיתוף פעולה" עם ישראל), אך לא היו מעורבים ברצח ישראלים. לבסוף הסכימה ישראל גם לשחרר גם רוצחי יהודים תוך הנמקת השחרור בנימוקים הומניטריים. וכשאזלו המקרים ההומניטריים הסכימו לשחרר גם רוצחים אחרים ובלבד שיתחייבו לחתום על כך שימנעו בעתיד מבצוע פעולות טרור לאחר שחרורם.¹⁸ ממשלת ישראל שהחליטה להחליף את חומות הכלא בהתחייבות חתומה של אסירים להימנע מביצוע פעילות אלימה בעתיד מצאה את עצמה עד מהרה נאלצת שוב להלבין את הקו האדום לאחר שרוב הטרוריסטים הכלואים המועמדים לשחרור סירבו לחתום על הצהרה שכזו. הממשלה ניסתה למצוא ניסוח מעורפל להתחייבות שיהיה מקובל גם על המחבלים הכלואים אולם לאחר שגם ההצהרה המרוככת לא ריצתה את המועמדים לשחרור, הומרה

¹⁷ במסגרת זו שוחררו 617 אסירים: 315 תושבי רצועת עזה ו-302 תושבי הגדה. בקרב משוחררי הרצועה: 5 נשים, 32 חולים, 275 צעירים מתחת לגיל 18, 3 מבוגרים מעל לגיל 50. בגדה שוחררו 7 נשים, 12 חולים, 279 צעירים ו-4 מבוגרים (ידיעות אחרונות, 27.10.93, עמ' 6).

¹⁸ הארץ 17.4.95

ההתחייבות הנדרשת בניסוח סתמי לפיו האסיר המשתחרר מותר על שימוש באלמות "איש איש לפי מצפוננו". לבסוף נטשה ישראל לחלוטין את הדרישה לחתום על הצהרה כלשהי טרם השחרור.

לאורך כל התהליך קבעה ישראל כי אין לשחרר טרוריסטים פלסטינים שהם חברי הארגונים האסלאמיים שאינם מכירים בישראל ומתנגדים לתהליך מדיני. קו אדום זה התבסס על הערכת השב"כ דאז לפיה אנשי החמאס, גם אם נכלאו בגין עבירות קלות, עלולים להצטרף לשורות המתאבדים.¹⁹ אולם עמדתם הנחרצת של ראשי מערכת הביטחון לא עמדה להם בסבב השחרורים הבא כאשר בספטמבר 1995 הוחלט על שחרור כל האסירים הצעירים, הקשישים, האסירות הביטחוניות ואסירים שריצו כבר שני שלישי ממכסת עונשם או לפחות עד עשר שנות מאסר, זאת ללא התחשבות בשיוך הארגוני.²⁰ כך, כמו במקרים של פיגועי סחיטה טרוריסטית כך גם לאורך תהליך אוסלו מצאה ישראל את עצמה נאלצת לנהל קרב מאסף אבוד, תוך היתלות בקווים אדומים מסולפים והלבנתם האחד אחרי השני.

המדיניות הנדרשת

כל ניסיון להטיל מגבלה על שחרור הטרוריסטים בהסתמך על קריטריון כלשהו כגון שיוכם הארגוני או חומרת העבירה שבצעו – נכשל. מקבלי ההחלטות הישראלים היו מחויבים "לשלם" מחירים גדלים והולכים של שחרור טרוריסטים מבתי הכלא בישראל בתמורה לשחרור חטופים, בני ערובה, או לחילופין בתמורה לקידום תהליך השלום. אולם, גם מדיניות הפוכה של אימוץ קו נוקשה בכל הנוגע לשחרור מחבלים כלואים לא הצליחה להחזיק מעמד זמן רב על ידי המדינות שנקטו בה. ארצות-הברית הינה אחת המדינות שאימצו את המדיניות הקשוחה במצבים של פיגועי מיקוח וחיטפות. מדיניותה מבוססת על שלושה לאווים: לא למשא-ומתן עם טרוריסטים, לא לויתורים, לא לכופר. מדיניות זו זכתה לביקורת קשה מצד מומחים שטענו כי משמעותה גזר דין מוות לבני הערובה האמריקניים.²¹ ואכן, כך למשל היה במקרה של השתלטות טרוריסטים מארגון

¹⁹ הארץ 24.1.95.

²⁰ הארץ 19.9.95.

²¹ Hudson, A. Rex, "Dealing With International Hostage-Taking: Alternatives to Reactive Counterterrorist Assaults", Terrorism And International Journal, Carne Russak, 1989, vol. 12, No. 5, pp. 322-323 .

"ספטמבר השחור" על שגרירות סעודיה בחרטום, במהלך קבלת פנים לדיפלומט אמריקני בשנת 1973. לאחר שהנשיא ניקסון הכריז כי הוא אינו מוכן להיכנע לסחיטה רצחו החוטפים את בני הערובה. גם ממשל רייגן הכריז על אימוץ מדיניות קשוחה בכל הנוגע למשבר בני ערובה וחזר ואמר כי ממשלתו לא תבצע ויתור כלשהו לטרוריסטים, היא לא תשלם כופר, לא תשחרר אסירים, ולא תסכים למעשים אחרים שעלולים לעודד טרור. אולם, כאשר הנשיא רייגן נאלץ להתמודד עם חטיפת 122 אמריקנים במטוס TWA לבירות ביוני 1985, הוא בחר ללחוץ על ישראל לשחרר טרוריסטים שיעים שהוחזקו בבתי כלא ישראלים. למעשה רוב נשיאי ארצות הברית במאה העשרים לא הצליחו ליישם את עקרונות המדיניות הקשוחה בפיגועי סחיטה טרוריסטית ביעילות.²² בחלק מהמקרים הם הסתתרו מאחורי ממשלות אחרות או חברות פרטיות שניהלו את המשא ומתן עם החוטפים והגיעו עימם להסכמים. במקרים אחדים, כמו בפרשת אירנגייט, (שבמסגרתה מכרה ארצות הברית בעסקה סיבובית בתיווך של ישראל נשק לאיראן במחצית שנות השמונים בתמורה לשחרור בני ערובה אמריקנים שהוחזקו על ידי חיזבאללה בלבנון), הממשל האמריקני פעל באופן המפר את כל עקרונות המדיניות הקשוחה ואף נקט בפעולות שחוקיותן היו מוטלות בספק, זאת בניסיון לעקוף את האיסורים על קיום משא ומתן עם חוטפים והגעה לעסקאות עימם.

מבחינה זו נראה כי המלצות "ועדת שמגר" שאמורות להתפרסם בקרוב יציעו לממשלת ישראל לאמץ סוג מסוים של מדיניות קשוחה ברוח המודל האמריקני. אחת מהמלצות הועדה תתמקד ככל הנראה בקביעת עקרון של יחס מספרי זהה או יחס קרוב בין מספר החטופים למספר המחבלים הכלואים שישתחררו. המלצה שהינה בבחינת גזרה שהציבור, או במקרה הנדון - כל ממשלה עתידית, לא יוכלו לעמוד בה לאורך זמן. בניסיון לקבוע רף נמוך ובלתי עביר של מחיר אותו תהיה רשאית הממשלה לשלם בעבור חטופים תציב ועדת שמגר תנאים שאין להם סיכוי להתקבל על ידי ארגוני הטרור ואחריתם להיכשל. עקרונות אלה יסכלו את האפשרות לקיום עסקאות לשחרור חטופים וסביר להניח שהמלצותיהם יתנפצו לאור הלחץ הציבורי שיופעל במקרה החטיפה הבא. גם אם המלצות אלה יעוגנו בחקיקה הרי שיקשה להסביר את הצידוק המוסרי שלהם מול בני משפחת החטוף הבא

²² Jones Ronald, Terrorist Beheadings: Cultural and strategic implications, 2005, p.3.
http://books.google.co.il/books?id=PLfUSvYN1wcC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

שבוודאי ישאלו מדוע ממשלת ישראל נוהגת איפה ואיפה במאמצים שהשקיעה לשחרר את גלעד שליט והחטופים שקדמו לו מול מידת נכונותה להתפשר כדי להציל את יקירם?

נשאלת השאלה האם ניתן לקבוע מדיניות שמצד אחד תמנע את המדרון החלקלק של כניעה לחוטפים תחת לחץ דעת הקהל או לחץ בינלאומי, ומצד שני תשאיר בידי ממשלת ישראל ארסנל מספק של "נכסים" שיאפשר לקיים עסקאות בעתיד לשחרור בני ערובה וחטופים. מדיניות שלא תפקיר את חיי החטופים ובני הערובה אולם גם תשמש רף ברור ויציב שימנע כניעה לדרישות בלתי סבירות של הטרוריסטים. על פניו, ההבחנה בין טרוריסטים ולוחמי גרילה יכולה לתת את המענה הנדרש.

הטרור הוא סוג של מאבק אלים אשר במסגרתו נעשה שימוש מכוון באלימות כלפי אזרחים, על מנת להשיג מטרות פוליטיות (לאומית, חברתית-כלכלית, אידאולוגית, דתית וכו')²³, בעוד שהגרילה הינה הפגיעה המכוונת ביעדים צבאיים לעיתים לשם השגת אותם יעדים פוליטיים ועל ידי אותם ארגונים. הבחנה זו בין הטרור והגרילה מאמצת למעשה את העיקרון הנורמטיבי המקובל בדיני המלחמה האוסר על פגיעה מכוונת באזרחים במצב מלחמה ומתיר פגיעה מכוונת (בכפוף לכללים והתניות נוספות) באנשי צבא יריב. הבחנה זו בין הטרור לגרילה אינה תאורטית גרידא אלא תועלתנית וערכית. בהיותה הבחנה ערכית היא חוברת לדילמות המוסריות בהם מתחבטים ארגוני טרור זה מכבר, ומעצימה התלבטויות אלה.²⁴

הגישה המקובלת על רבים מקרב מקבלי החלטות בארץ ובעולם ועל דעת הקהל היא כי כל סוגי הלוחמה בעצימות נמוכה – טרור וגרילה, הינם מבחינה נורמטיבית מקשה אחת. הלגיטימיות או חוסר הלגיטימיות המיוחסת לתופעות אלה, כמו גם צעדי הענישה שינקטו כלפי מבצעי הטרור והגרילה זהים במהותם, מבלי להתייחס לשאלה אם קורבנות הפיגועים היו אזרחים או אנשי צבא. אם וכאשר תתקבל הבחנה המוצעת והיא תשמש כבסיס להפעלת לחץ ישיר ועקיף על ארגוני הטרור ופעיליהם לנטוש את הפגיעה המכוונת באזרחים ולהתמקד בפגיעה מכוונת באנשי צבא בלבד, יהווה הדבר הישג משמעותי של המאבק בטרור.

²³ Ganor Boaz, The counter terrorism puzzle, Transaction publishers, 2005, p 17.

²⁴ ארגונים רבים קיימו בתקופות שונות קיימו ויכוח פנימי באשר להצדקת הפגיעה המכוונת באזרחים. ארגונים אלה בדרך כלל פוטרים את עצמם מהעול המוסרי של הימנעות מפגיעה באזרחים בטענות שונות ובראשם כי גם המדינה היריבה פוגעת במכוון באזרחים ולכן הם פטורים ממגבלה זו.

לענייננו, ההבחנה בין טרור לגרילה תאפשר (בהתאם לאמנות ג'נבה) לגבש מדיניות ענישה שונה כלפי טרוריסטים וכלפי לוחמי גרילה. כך פלסטינים שהיו מעורבים בתכנון, וביצוע פיגועים שכוונו נגד צה"ל, נגד יעדים צבאיים ונגד חיילים, במידה ויתפסו כלל לא יועמדו לדין אלא יועברו למחנות מעצר לשבויי מלחמה. מחבלים אלה יזכו להגנות אמנות ג'נבה המוענקות לשבויי מלחמה והם יישארו במעצר עד אשר יחתם הסכם שלום או הסכם חילופי שבויים עם ארגונם. לעומתם, הטרוריסטים שהורשעו בפגיעה מכוונת באזרחים הינם בבחינת פושעי מלחמה וככאלה הם יועמדו לדין. בית משפט יגזור את דינם והם יישארו מאחורי סורג ובריח עד אשר ירצו את מלוא עונשם ולא יוחלפו בעסקאות לשחרור בני ערובה וחטופים. הקריטריון לשחרור מחבלים כלואים המוצע כאן אינו מתייחס לפיכך לחומרת פעילותם של המחבלים הכלואים (אם יש להם "דם על הידיים אם לאו"), לשיוך הארגוני שלהם, או לכל קריטריון אחר, אלא הוא בוחן את שאלת מעורבותם בפיגועי טרור או גרילה. מדיניות שכזו יוצרת רף נורמטיבי שאף אם לא יתקבל על ידי ארגוני הטרור בשלב הראשון בוודאי יעורר ויכוחים פנימיים בתוך הארגונים ומחוץ להם, יעודד חלק מפעילי הטרור להסיט את מעורבותם מפיגועים באזרחים לפיגועים ביעדים צבאיים, ומעל לכל – ישאיר עדיין ארסנל גדול של לוחמי גרילה במחנות מעצר בישראל - פעילי ארגונים שלא הועמדו לדין, לא הורשעו ולכן הם מועמדים לשחרור הן במסגרת חילופין עם בני ערובה וחטופים והן כחלק מתהליך התפשרות והסכמי נורמליזציה ושלוש עם האויב.

יהיו שיאמרו כי מדיניות זו מבחינה בין דם לדם, אחרים יאמרו כי יש בכך זילות חייהם של החיילים לעומת האזרחים. נהפוך הוא. החיילים מטבע הדברים נועדו לשמש כחומת מגן בצורה מפני הפגיעה באזרחים עליהם הם אמונים להגן. ככל שמערכת הענישה תתייחס באופן שונה למי שביצע טרור או גרילה, יעלה הדבר בקנה אחד עם מטרתו של הצבא, יסיט את האש מהאזרחים ויסייע למאבקה של המדינה בטרור. הבחנה זו בין טרוריסטים ללוחמי גרילה תאפשר למערכת בתי הסוהר בישראל ל"להזדכות" על אסירים שהיו מעורבים בפיגועי גרילה נגד הצבא ואשר על בסיס הסיווג הנורמטיבי המוצע יועברו למחנות שבויים בפיקוח צבאי. דבר זה יאפשר לרווח את התנאים בבתי הסוהר ולהדק את הבקרה והביקורת על אסירים טרוריסטים.

סיכום ומסקנות

על בסיס הניסיון הישראלי ניתן לקבוע כי למדינה יש מחויבות להבטיח את שלומם ובטחונם של אזרחיה וחייליה ולפעול לשובם בשלום לבתיהם של אלה שנחטפו על ידי ארגוני טרור. על מקבלי ההחלטות לנסות ולמצוא את האיזון העדין בין הצורך המידי לשחרור בני הערובה וחטופים והימנעות מצעדים שבסבירות גבוהה יגרמו להסלמה במצב הביטחוני ויסקנו חייהם של אזרחים רבים אחרים. המדיניות שנקבעה על ידי יצחק רבין לפיה יש להעדיף סיום משבר של סחיטה טרוריסטית באמצעות השתלטות צבאית משקפת את הניסיון להגיע לאיזון זה ויש לדבוק בה. כך גם החלטתו לנהל משא ומתן לשחרור החטופים ובני הערובה כאשר לא קיימת היתכנות למבצע צבאי אפקטיבי. במסגרת משא ומתן זה על מקבלי ההחלטות להציב מספר יעדים ולשאוף להשגתם:

א. **יחס מספרי סביר** – יש לקחת בחשבון כי לעיתים קרובות לא ניתן לעמוד על הדרישה כי העסקה תבצע על בסיס של יחס מספרי זהה, מכל מקום יש לשאוף לצמצום מספר המחבלים הכלואים המשוחררים בעסקאות אלה.

ב. **יש למנוע את המשך הסתף במדרון החלקלק של הסחיטה הטרוריסטית - אין לשחרר אסירים תמורת מידע** על מצבם הרפואי של החטופים, **אין לשחרר אסירים תמורת החזרת גופות** של חטופים. (מדיניות שכזו עלולה לסכן את ביטחונם של החטופים מעת שהחוטפים יעריכו כי הם יכולים לקבל תמורה משמעותית גם אם לא ישמרו עליהם בחיים).

ג. יש להביא לשינוי "כללי המשחק" הן במקרים של סחיטה טרוריסטית והן במהלך תהליך מדיני עם ארגוני טרור ובמקום להגדיר קווים אדומים הקשורים לחומרת העבירה או לשיוך הארגוני של המחבלים הכלואים, יש לסווג את מבצעי הפיגועים לפי יעד הפגיעה המכוון של פעולתם. במסגרת זו יש להבדיל בין פגיעה מכוונת או ניסיון לפגוע באנשי צבא ("פיגועי גרילה"), לבין פגיעה מכוונת באזרחים ("פיגועי טרור"). המעורבים בביצוע פיגועי גרילה במידה ויתפסו יקבלו מעמד של שבוי מלחמה. מי שהיה מעורב בביצוע פיגועי טרור דהיינו פגיעה מכוונת באזרחים הינו בבחינת פושע מלחמה אשר ניתן וצריך להעמידו לדין על מעשיו. פושע זה ישוחרר רק לאחר שירצה את מלוא עונשו והוא לא ייכלל בעסקת חילופי שבויים.

הערות

ⁱ בין המשוחררים בעסקת ג'בריל היו:

קוזו אוקמוטו - פעיל "הצבא האדום היפני" שפעל בשליחות החזית העממית. במאי 1972 השתתף בתקיפת נמל-התעופה בן-גוריון שבמהלכה נהרגו ונפצעו עשרות ישראלים וזרים. נדון למאסר עולם ביולי 1972. נדרש על-ידי המחבלים בכל רשימת תביעות שהוגשה בכל פיגוע מיקוח.

זיאד אבו עין טריפי - הורשע בהנחת מטען חבלה ברחוב הגליל בטבריה במאי 1979 שגרם למותם של שני נערים ולפציעתם של 36. טריפי הוסגר מארצות-הברית לישראל ונדון למאסר עולם. היה אמור להשתחרר בחילופים עם אש"ף ולא שוחרר בגלל טעות ביורוקרטיה. היה ראשון המבוקשים על-ידי ג'בריל.

מחמד שובייק - רוצח בני הזוג ברק בבית ג'וברין ב-1979. השתתף עם עוד שלושה מחבלים ברצח המתפללים ליד בית הדסה במאי 1980. נדון למאסר עולם.

מחמד אבראהים מחמד אבו עלי - הודה ברצח תלמיד הישיבה יהושע סלומה ז"ל בחברון, בינואר 1980. נדון למאסר עולם.

אסעד אברס וסמיר קונטור - פעילי פלג אבו אל עבאס. השתתפו בתקיפת בתי תושבים בנהריה באפריל 1979 וברציחת בני משפחת הרן. נדונו למאסר עולם.

אבראהים סרג'ל, עדנאן אבו סנינה וזיאד אבו סנינה - השתתפו ברצח תלמיד הישיבה אהרון גרוס ז"ל בשוק בחברון ביולי 1983. נדונו למאסר עולם.

מחמד סולימאן אל זקי - בהיותו בן 16 זרק רימון-יד לתוך מכוניתה של משפחת ארויו ברצועת עזה. שני ילדי ארויו נהרגו והאם נפצעה קשה. נדונו למאסר עולם.

חיג'אסי כמאל דרזוק ובאסם דרזוק - רצחו בדצמבר 1973 את החייל אלי לופו שהמתין לטרמפ בשרון. נדונו למאסר עולם.

מנצור עזיז אכרם ומוסא עותמן האג' יוסף - ב-30 ביולי 1979 גנבו אוטובוס מחניון דן, העלו את החייל יוסף טרומפלדור לטרמפ ורצחו אותו ליד קלקיליה. נדונו למאסר עולם.

רביד סלימאן אבו מחמיד ומחמד האלד חמיד - רצחו את דוד רוזנפלד, מנהלו של אתר הרודיון במדבר יהודה ביולי 1982. נדונו למאסר עולם.

עומאר ועותמן מוצלח - גרמו למותן של שתי נשים ותינוקות ולפציעתם של 29 איש בפתח-תקוה.

ראפיק צלחה ומאג'ד רבייה - חדרו ב-1984 מלבנון ופתחו באש על עוברים שבים ברחוב המלך ג'ורג' בירושלים.

באקר חנפסה - הניח 13 מטעני חבלה ב-1979.

עלי מראד בושנק - בן אחותו של ג'בריל.

מחמד אבו נאצר - זרק רימון בטרמפיאדה של כביש יריחו כשהוא בן 17, ונדון ל-20 שנות מאסר. לאחר שחרורו תקף בגרון נהג משאית יהודי בדרום הארץ; הנהג נפצע קשה.

פאטמה דקאק - נדונה לשמונה שנות מאסר באשמת סיוע בהנחת מטען חבלה באוטובוס אגד שעשה דרכו מעין גדי לירושלים. ארבעה הרוגים ועשרה פצועים.

סייד חוסיין חסן בראקה - היה האחראי הפוליטי של הג'יהאד האיסלאמי ברצועת עזה (גורש מהארץ זמן מה לאחר שחרורו).

מחמד עבדאללה איסמעיל גרבלי - נדון בשנת 1975 ל-18 שנות מאסר, בין היתר בגין פיגוע בבית-אריזה בעזה (גורש אחרי שביצע פיגוע נוסף לאחר שחרורו).

אחמד נאהד מצטפא אבו מעליק - נעצר ב-1980 לאחר שהטמין מטען חבלה במשאית ישראלית בעזה וביצע פיגועים נוספים. נדון ל-20 שנות מאסר.