

שחרור אסירים, צדק ופיוס: בין צפון אירלנד לישראל-פלסטיין

ליאור להרס

תקציר

שאלת שחרור האסירים בתהליכי שלום היא סוגיה רגישה ומורכבת שאתגרה אזורי סכסוך שונים. סוגיית האסירים היא מוקד של מתח ועימות בין צדדים בסכסוך, ולכן כל ניסיון לקדם תהליך יישוב סכסוך מחייב התמודדות רצינית עמה בניסיון לנטרל את הנפיצות הגלומה בה ולהפוך אותה לנקודת פתיחה לתהליך של התפייסות. מקרים שונים בעולם, וביניהם צפון אירלנד, מראים כי הסדרים בנושא זה יכולים להיות מרכיב משמעותי בקידום תהליך השלום, אך הם מצריכים התייחסות רגישה ורב-ממדית לשאלות ולדילמות רבות ולשחקנים שונים הנוגעים אליה. גם בסכסוך הישראלי-פלסטיני שאלת האסירים היא סוגיה מרכזית, והיא עלתה לדיון לאורך תהליך השלום מהסכם אוסלו (1993) ועד לשיחות בתיווכו של מזכיר המדינה ג'ון קרי (2013-2014) וצפויה להיות שאלת מפתח בכל הסכם שלום ישראלי-פלסטיני עתידי.

מאמר זה עוסק בשאלה של שחרור אסירים במסגרת של תהליך יישוב סכסוכים תוך התמקדות בהקשר הישראלי-פלסטיני לצד ניתוח משווה לתהליך שחרור האסירים בצפון אירלנד בעקבות הסכם "יום שישי הטוב" (1998) ולמקרים נוספים. מטרת המאמר היא לבחון מהם הקשיים והאתגרים ביישום תהליך שכזה, אילו אמצעים ומנגנונים מעשיים יכולים לסייע בהתמודדות עמם ואילו לקחים אפשר להפיק מהמודל של צפון אירלנד לגבי המקרה הישראלי-פלסטיני.

Sufian Abu Zaydeh: I am reading a book written by a former Irish prisoner.

Daniel Taub: Prisoners were very important in the Irish peace process.

Sufian Abu Zaydeh: Amazing similarity with Palestinian prisoners. Seriously, I think we need to go to Ireland (to) learn about their experience.

(משיחות המו"מ הישראלי-פלסטיני בתהליך אנאפוליס, 7 באפריל 2008)¹

"הדרך אל הפיוס מובילה דרך בתי הסוהר"

(מנאום ראש הממשלה יצחק רבין בכנסת, 5 באוקטובר 1995)

א. הקדמה

לאורך ההיסטוריה הדיפלומטית נדרשו צדדים למשא ומתן על הפסקת אש או על הסכם שלום, בסיום מלחמה או סכסוך ממושך, לשאלת גורלם של שבויי המלחמה. על רקע זה התפתחה נורמה בין-לאומית של הסכמה על שחרור הדדי של כל שבויי המלחמה משני הצדדים עם סיום הלחימה וכניסת ההסכם לתוקף. כלל זה הופיע בין השאר בהסכם וסטפיליה (1648), בחוזה פריז (1814), בהסכמי ורסאי (1919) ובהסכמי שביתת נשק רבים, וגם באמנת האג (1907), באמנת ז'נבה השלישית (1929) ובאמנת ז'נבה הרביעית (1949) (Gutteridge, 1953; Levie, 1956).

שאלת גורל ה"שבויים" בסיום הלחימה התעוררה מחדש על רקע מגמות של שינוי באופי הסכסוכים בעולם, במיוחד מאז סיום המלחמה הקרה: מעבר מסכסוכים בין מעצמות ובין מדינות לסכסוכים פנימיים, סכסוכים אתניים

* ברצוני להודות לד"ר רון דודאי ולעו"ד דני עברון ממרכז מינרבה לזכויות אדם באוניברסיטה העברית בירושלים, אשר סייעו לי להכיר מקרוב את תהליך ההתפייסות בצפון אירלנד.

¹ Minutes of 2nd Meeting on Culture of Peace, 7.4.2008. הפרוטוקולים מהמפגשים של צוותי המו"מ בתהליך אנאפוליס המוזכרים במאמר זה לקוחים ממסמכי המו"מ שהודלפו ופורסמו על ידי רשת אל-ג'זירה בינואר 2011, וראו <http://www.aljazeera.com/palestinepapers>

וסכסוכים א-סימטריים בין מדינה לבין ארגונים לא מדינתיים. באופי הסכסוכים החדש, סוגיה זו שונה מאוד מסוגיית שבויי המלחמה בהיבטים שונים - פוליטיים, משפטיים וחברתיים. האם אפשר למתוח קו בין התופעות? האם ניתן לגזור מהנורמה הבין-לאומית כלל דומה שיתאים לזירת הסכסוכים החדשה? מה בין חיילים בצבא מסודר ומוכר שנשבו כשבויי מלחמה בסכסוך בין שתי מדינות ריבוניות, שהן ישויות משפטיות מוכרות, לבין לוחמים/טרוריסטים מארגונים צבאיים לא מדינתיים שנעצרו, נשפטו ונכלאו (Von Tangen Page, 2007: 33-34)? כמו כן, סוגיית האסירים ב"סכסוכים החדשים" היא בעלת אופי א-סימטרי ולא הדדי ומשקפת את אופיו הא-סימטרי של הסכסוך, שמתקיים בדרך כלל בין שחקן מדינתי מוכר לבין ארגון לא מדינתי; עקב כך משתייכים האסירים בעיקר לצד אחד בסכסוך.

ניתוח של הסכמי השלום שנחתמו בשני העשורים האחרונים מצביע על כך שהוחלט לאמץ את כלל השחרור ההדדי גם במקרים של סכסוכים אלימים פנימיים וא-סימטריים שאינם מלחמות בין צבאות סדירים. כך היה למשל בהסכמי השלום בקמבודיה (1991), באל-סלבדור (1992), במוזמביק (1992), בדרום אפריקה (1994-1990), בבוסניה (1995), בסיירה לאון (1999) ובאינדונזיה (2005).

שאלת שחרור אסירים בתהליך של יישוב סכסוך היא שאלה קשה ומורכבת שנוגעת בעצבים הרגישים ובטראומות הכואבות ביותר של הסכסוך, ונמצאת במוקד ההתנגשות בין הנרטיבים ההיסטוריים, הערכיים והרגשיים של שני הצדדים. הדיון בשאלה מתקיים במתח שבין עקרונות וערכים מתנגשים בתהליך מורכב של יישוב סכסוך והתמודדות עם העבר - פיוס מול צדק, שלום מול שלטון החוק והמרחב הפוליטי מול המרחב המשפטי. נוכח המבנה הא-סימטרי שלו, שחרור אסירים נתפס במקרים רבים כמצב קיצוני של "משחק סכום אפס" בין הצדדים - צד אחד רואה בו תנאי מינימלי, מובן מאליו, בעוד הצד השני רואה בו מחיר יקר ולא סביר; צד אחד רואה באסירים גיבורים שהקריבו את חירותם למען האומה והצד השני רואה בהם טרוריסטים ופושעים שמקומם בכלא. תומכי המהלך רואים בו צעד הכרחי לתהליך של ריפוי ופתיחת דף חדש, בעוד מתנגדיו רואים בכך צעד מתגרה שיביא לפתיחת פצעים ישנים.

מאמר זה עוסק בתפקיד של תהליך שחרור אסירים בתהליכי יישוב סכסוכים תוך התמקדות בניתוח סוגיה זו בהקשר הישראלי-פלסטיני לצד ניתוח משווה לצפון אירלנד ולמקרים נוספים. מטרתו העיקרית היא לבחון מהם הקשיים והאתגרים ביישום תהליך שכזה; אילו אמצעים ומנגנונים מעשיים יכולים לסייע בהתמודדות עמם; ואילו לקחים אפשר להפיק מהמודל של צפון

אירלנד לגבי המקרה הישראלי-פלסטיני. המאמר מבוסס על מחקרים אקדמיים, קטעי עיתונות, ספרי זיכרונות של גורמים שהיו מעורבים בתהליכי השלום, הסכמים מדיניים, פרוטוקולים של שיחות המו"מ בתהליך אנאפוליס (אשר הודלפו על ידי רשת אל-ג'זירה) ודו"חות רשמיים, לצד הסתייעות בספרות תיאורטית.

המאמר פותח בשרטוט המסגרת התיאורטית הקיימת בספרות בנושא שחרור אסירים בתהליכי שלום. לאחר מכן מוצגת סקירה של סוגיית שחרור האסירים הפלסטינים בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני לאחר הסכם אוסלו (1993), לצד ניתוח של מהלך שחרור האסירים בתהליך השלום בצפון אירלנד ובהסכם "יום שישי הטוב" (1998) כמודל להשוואה. הדיון בחלקו האחרון של המאמר עוסק בסוגיות ובהיבטים שונים הנוגעים לשאלת שחרור האסירים, תוך התייחסות לאתגרים הצפויים לעלות במסגרת דיון על הסכם שלום ישראלי-פלסטיני עתידי ולתובנות ולקחים מניסיונות דומים בצפון אירלנד ובמקומות נוספים. יודגש שהמאמר דן בשאלת שחרור אסירים כחלק מתהליך של יישוב סכסוכים או הסכם שלום, ולא בהקשר של עסקאות חילופי שבויים או חטופים.

ב. שחרור אסירים ויישוב סכסוכים

שחרור אסירים במסגרת שלום מצטייר כהתנגשות טרגית בין שני עקרונות יסודי: צדק מול פיוס. מצד אחד ניצבת הטענה שלפיה מדובר באסירים שנשפטו והורשעו על פשעים שביצעו שגבו קורבנות בנפש וגרמו סבל רב, ולכן שחרור מוקדם ללא ריצוי מלא של העונש הוא מעשה של חוסר צדק. מנגד עומדת הטענה שלפיה שחרור אסירים הוא צורך פוליטי הכרחי על מנת לסיים סכסוך אלים ולהביא לפתיחת דף חדש.

חוקרים שונים דנו בתרומה של שאלת האסירים לתהליכי שלום והתפייסות. וון-טנג'ן פייג' (Von Tangen Page, 2007) מצביע על שלוש דרכים שבהן האסירים משתלבים ביישוב סכסוכים: 1. האסירים כערוץ דיאלוג בין המדינה לארגונים; 2. נושא האסירים כסוגיה לפתרון במו"מ; 3. האסירים כבעלי תפקיד בתהליך התפייסות וריפוי. מק'אבוי ושירלאו (McEvoy and Shirlow, 2009), שחקרו את התהליך בצפון אירלנד, טוענים כי לאסירים המשוחררים תפקיד מכריע כסוכנים בתהליך הטרנספורמציה של הסכסוך (conflict transformation) - הן ברמה הפוליטית, הן ברמה של הארגון הצבאי והן ברמה הקהילתית. אלאשקר (Alashqar, 2012) מציג שורה של הסברים לתרומה של האסירים לתהליכי שלום, ומציין שהאסירים זוכים לתמיכה רחבה

בציבור שלהם כי הם נתפסים כמי שנלחמו למען הקהילה, ולכן תמיכתם והשתלבותם בתהליך מעניקים לו לגיטימציה ויכולים לסייע בגיוס תמיכה ציבורית בפשרות ובוותורים. הדרה של האסירים מהתהליך עשויה להפוך אותם לשחקן שלילי שיכול להכשיל את התהליך, והסכם שאינו מציע פתרון לסוגיה זו נידון לכישלון (Rolston, 2007; Alashqar, 2012). כמו כן, הסכמה על שחרור אסירים מעניקה לארגונים תמריץ להשתלב בתהליך (McEvoy, 1998b).

לצד הטענה על התנגשות בין צדק ופיוס, שתוארה לעיל, הסדר שחרור אסירים טומן בחובו הכרעות נוספות של תעדוף בין עקרונות מתנגשים: העדפת עקרונות של ריאל פוליטיק על פני עקרונות מוסרי; העדפת הקולקטיב (שתי הקהילות או המדינות) על פני היחידים (הקורבנות); והעדפת שיקולים הנוגעים לעתיד על פני שיקולים הנוגעים לעבר. כמו כן, יש הסבורים כי התמונה מורכבת יותר ואין מדובר בהתנגשות בין צדק לעיקרון אחר אלא בדילמות וסתירות פנימיות בתוך המונח צדק. כך, למשל, טוען מיי (May, 2012), בהתייחסותו לחנינות בסיום סכסוך, שהקביעה כי צדק בהקשר זה עומד בסתירה לשלום היא פשטנית. הוא מציע להבחין בין סוגים ושיקולים שונים של צדק ומדגיש את ההבחנה בין צדק מעניש (retributive justice) לבין צדק מתקן (reparative justice). גם ביגאר (Biggar, 2001) יוצא נגד הניסיון להציג את התהליכים בדרום אפריקה ובצפון אירלנד כבחירה בין צדק לבין שלום. הוא מבקש להזכיר שצדק אינו רק ענישה, ובהתייחסותו לשחרור האסירים בצפון אירלנד הוא מצביע על מרכיבים שונים בתהליך שנתנו מענה לממדים מסוימים של צדק שחורגים מנושא הענישה. בדיון זה יש גם מקום להתייחס להבחנה בין שתי גישות שונות ביחס לענישה - הגישה התועלתנית, שמתמקדת במטרות החברתיות של מדיניות הענישה ומדגישה את שאלת ההרתעה, והגישה הקאנטיאנית, שרואה בענישה מכשיר של צדק ואינה מתחשבת בשיקולים תועלתניים (Linn, 2000:177-179).

בדיון על שחרור אסירים במסגרת של הסכם מועלים טיעונים שונים שקוראים תיגר על ההנחה שמהלך שכזה סותר את עקרון הצדק. כך, למשל, יש המדגישים את המבנה הא-סימטרי של הסכסוך, שמביא לכך שבצד אחד נשפטים ונכלאים אך בצד השני חיילים ושוטרים שפגעו באזרחים אינם עומדים לדיון. עוד נטען שבנסיונות הסכסוך האסירים אינם זוכים לצדק לאורך השלבים השונים - מעצר, משפט, ענישה - וכליאתם מבוססת על חוקים והליכים מיוחדים, חריגים ומחמירים, ומושפעת במידה רבה משיקולים פוליטיים וביטחוניים. כמו כן, רוב האסירים ביצעו פעולות בעקבות הוראות

שקיבלו מהנהגת הארגונים שהשתייכו אליהם, ולכן אין זה הוגן שהמנהיגים יהיו חופשיים, יהיו פרטנרים למו"מ ולהסכם שלום וישתלבו בתפקידים בכירים רשמיים בעוד אלו שביצעו את פקודותיהם יישארו בכלא. לפי טענה נוספת, גם האסירים הם למעשה קורבנות של הסכסוך ושל מסגרת חיים שלתוכה הם נולדו, והם ומשפחותיהם שילמו מחיר כבד (Emerson, 2012; Alashqar, 2012).

שאלת שחרור האסירים בתהליכי שלום נקשרת לדיון תיאורטי רחב יותר העוסק בשילוב של מרכיבים הנוגעים לצדק ולנרטיבים היסטוריים בתהליכי יישוב סכסוכים. יש חוקרים הטוענים שתהליך שלום מחייב התמודדות של הצדדים עם אירועי העבר, הכרה באי-צדק שנעשה ופירוק של "האתוס הקונפליקטואלי" - מכלול האמונות החברתיות שהתגבשו במהלך הסכסוך, וביניהן דה-לגיטימציה של היריב ותפיסה עצמית קולקטיבית כקורבן (ג'מאל, 2001; Bar-Tal, 2000). לעומתם יש הטוענים שקישור בין צדק לשלום הוא חסם להשגת הסכם שלום, וכל ניסיון לגשר בין הנרטיבים הסותרים של שני הצדדים נידון לכישלון וכשיל מאמצים ליישוב הסכסוך (בר-סימן-טוב, 2010). על רקע דיון זה התפתחה המסגרת התיאורטית המכונה "צדק מעברי" (transitional justice), המתייחסת לכלים שבעזרתם מדינות וחברות אשר נמצאות במצב של סיום סכסוך או לאחר נפילתו של משטר דיקטטורי מתמודדות עם עוולות והפרות זכויות האדם שנעשו בעברן (Teitel, 2000). "צדק מעברי" הוא תהליך שמטרתו לקדם ריפוי של פצעי העבר והתפייסות (reconciliation), והוא יכול לכלול מהלכים כמו ועדות אמת ופיוס, התנצלות ופיצויים.

בעשור האחרון התגבר העיסוק המחקרי בסוגיות של "צדק מעברי" והתמודדות עם העבר בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני (Gross, 2004; Dudai, 2007; Meyerstein, 2007; Bar-Siman-Tov, 2014). מאמר זה מעוניין לתרום לספרות זו באמצעות דיון בשחרור אסירים כמקרה בוחן להתמודדות עם שאלות אלו בתהליך התפייסות הישראלי-פלסטיני.

ג. שחרור אסירים בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני

סוגיית האסירים הפלסטינים היא נושא מרכזי ומכריע ובעל חשיבות רבה בחברה הפלסטינית ובסדר היום הלאומי הפלסטיני. הנושא שב ועלה בכל שלב בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני מאז הסכם אוסלו (ספטמבר 1993), והצדדים יידרשו לסוגיה זו גם בבואם לנסח את הסכם הקבע. בחוק שנחקק

ברשות הפלסטינית בשנת 2004 נקבע כי לא ייחתם הסכם שלום ללא הסכמה על שחרור כל האסירים.²

על פי הערכות פלסטיניות, מאז 1967 נעצרו כ-700 אלף פלסטינים בשטחים וכ-40% מהגברים הפלסטינים נעצרו לפחות פעם אחת (NAD, 2010). בעקבות האינתיפאדה הראשונה, שהחלה ב-1987, הגיע מספר האסירים והעצורים הפלסטינים לכ-13 אלף (כולל אסירים שנשפטו, עצורים לחקירה, עצורים עד תום ההליכים ועצורים מנהליים). על רקע הסכמי אוסלו בתחילת שנות התשעים ירד המספר עד שבתחילת שנת 2000 הגיע ל-800 אסירים בלבד. לאחר פרוץ אינתיפאדת אל-אקצא בספטמבר 2000 שוב חל גידול משמעותי במספר האסירים, והוא הגיע לכמעט 10,000 בשנת 2007. משנת 2008 החלה ירידה ונכון לינואר 2015 נמנו 5,554 אסירים פלסטינים, מתוכם 3,502 אסירים שפוטים, 176 עצורים, 1,479 עצורים עד תום ההליכים, 396 עצורים מנהליים ועצור אחד מכוח חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים.³

המהלך הראשון של שחרור אסירים בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני נעשה בעקבות **הסכם קהיר** (4 במאי 1994). בהסכם נקבע כי ישראל תשחרר כצעד בונה אמון כ-5,000 אסירים ועצירים פלסטינים, ושחלקם יידרשו להישאר בזמן שנותר עד סיום תקופת המאסר המקורית שלהם בשטחי רצועת עזה או יריחו - השטחים שהועברו לשליטה פלסטינית.⁴ ישראל הבהירה שהשחרור לא יכלול אסירים שרצחו ישראלים (סביר, 1998: 163). רשימת האסירים נקבעה על ידי ועדה שמינה שר המשפטים ובהתאם לעקרונות שקבעה הממשלה. כמו כן קבע ההסכם כי פלסטינים שבעקבות ההסכם אושרה כניסתם מחו"ל לשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה יזכו לחסינות ולא יישפטו על עברות שביצעו לפני יום חתימת הסכם אוסלו.⁵ ישראל דרשה שהאסירים יחתמו על הצהרת תמיכה בהסכם העקרונות ועל התחייבות לחדול מאלימות ומטרור כתנאי לשחרורם. למעלה מ-400 אסירים סירבו לחתום ולא שוחררו.

הדרישה שחלק מהאסירים ששוחררו יישארו רק באזור יריחו עוררה זעם בציבור הפלסטיני, ובהסכם אוסלו ננקבע שאסירים אלו יורשו לשוב לבתיהם

² חוק האסירים והמשוחררים 2004 (קאנון אל-אוסרא ואל-מוחררין), סעיף 4.

³ על פי נתוני ארגון בצלם המבוססים על נתוני שב"ס וצה"ל, וראו http://www.btselem.org/hebrew/statistics/detainees_and_prisoners

⁴ Agreement on Gaza Strip and Jericho Area, 1994, article XX

⁵ שם.

במהלך יישום ההסכם.⁶ רבים מהאסירים ששוחררו השתלבו במנגנוני הביטחון והמודיעין שהוקמו ברשות הפלסטינית (סנאט, 1998). כמו כן, במקרים רבים אסירים לשעבר הפכו למנהיגים בכירים ברשות הפלסטינית והשתתפו בשיחות המו"מ ובתהליך התיאום הביטחוני עם ישראל (פז, 2007: 2).

בהסכם אוסלו ב (28 בספטמבר 1995) הוסכם על שלושה שלבים של שחרור אסירים: עם חתימת ההסכם, ערב הבחירות ברשות הפלסטינית ועם תחילת המו"מ על הסכם הקבע. ממשלת ישראל החליטה בסמוך לחתימת ההסכם שכל אסיר שישוחרר יחתום על התחייבות שלא להפר את החוק ולא לחזור לפעילות טרור (פז, 2007: 9). בהסכם לא צוין מספר האסירים שישוחררו.⁷ בנספח VII להסכם נקבעו קריטריונים לשחרור אסירים ועצירים, ובהם אסירות ועצירות, אסירים שריצו יותר משני שלישים מעונשם, אסירים שביצעו עברה שלא הובילה למוות או לפציעה חמורה, אסירים מגיל 50 ומעלה ואסירים בגיל 18 ומטה.⁸ בעקבות רצח רבין והבחירות בישראל לא הושלם יישום ההסכם כמתוכנן.

נושא האסירים עלה שוב במסגרת המו"מ על **הסכם ואי** (23 באוקטובר 1998), שנועד להסדיר את יישום הסכם הביניים בתקופת ממשלת נתניהו הראשונה. הפלסטינים טענו שישראל לא מילאה את התחייבותה בנושא כפי שנקבע בהסכם אוסלו ב ודרשו שחרור של 1,000 אסירים, ובראשם האסירים שנכלאו לפני הסכם אוסלו. נתניהו הציע שחרור של 500 אסירים והודיע שלא ישחרר אסירי חמאס ואסירים "עם דם על הידיים" (סנאט, 1998; Ross, 2005: 447-450). כמו כן ניסה נתניהו לקשור בין שחרור האסירים הפלסטינים לבין הדרישה הישראלית לשחרר את המרגל ג'ונתן פולארד מהכלא האמריקאי.

הצדדים הסכימו לבסוף על שחרור של 750 אסירים בשלושה שלבים מבלי שהקריטריונים לשחרור נקבעו בהסכם. במגעים בין ישראל וארה"ב לקראת סיום הוועידה בוואי התקבלה עמדת ישראל שעל פיה רק כ-200 אסירים ביטחוניים ישוחררו, ויתר המשוחררים יהיו אסירים פלסטינים פליליים (נווה, 1999: 128; Ross, 2005: 458). במהלך השיחות הועלתה הצעה אמריקאית לשנות את הקריטריונים כך שישוחררו אסירים שפגעו במשתפי פעולה פלסטינים ולא בישראלים. נתניהו הביע נכונות לשקול הצעה זו אך היא

⁶ The Israeli-Palestinian Interim Agreement, 1995, Article XXXI:11

⁷ דניס רוס כותב שישראל הסכימה לשחרור של 5,000 אסירים. הוא מציג זאת כויתור של פרס (לעומת עמדה מקורית של 1,500 אסירים בלבד) בתמורה לויתורים פלסטינים לגבי היקף הנסיגה הישראלית בתהליך הפריסה מחדש (Ross, 2005: 201).

⁸ The Israeli-Palestinian Interim Agreement, 1995, annex VII

ירדה לבסוף מסדר היום (Ross, 2005: 447-448). בנובמבר 1998 בוצע השלב הראשון של שחרור האסירים, ומתוך 250 אסירים ששחררו 150 היו אסירים פליליים. הצעד הישראלי עורר תגובות סוערות בצד הפלסטיני והוביל להפגנות ולשביתת רעב של משפחות האסירים (שם, עמ' 478). השלב השני והשלב השלישי לא בוצעו בשל נפילת הממשלה והבחירות בישראל.⁹

במזכר שארם א-שיח' (4 בספטמבר 1999), אשר דן ביישום הסכמים קודמים ובמעבר למו"מ על הסכם הקבע, נכלל גם סעיף שדן בשחרור אסירים. ישראל התחייבה לשחרר 350 אסירים פלסטינים שביצעו עברות לפני הסכם אוסלו (1993) ונעצרו לפני הסכם קהיר (1994). בניגוד להסכמים קודמים, בהסכם זה הוחלט על הקמת ועדה ישראלית-פלסטינית משותפת שתעקוב אחר הנושא ותגבש רשימת שמות של מועמדים נוספים לשחרור, אשר תועבר כהמלצה לרשויות הרלוונטיות (שר, 2001: 56).¹⁰

במשא ומתן על הסכם הקבע בשנים 1999-2001 דנו הצדדים בין השאר בשאלת שחרור האסירים, **ומסמך שטוקהולם**, שהתגבש בשיחות שהתקיימו בשבדיה במאי 2000, כלל סעיף שעסק בנושא זה. במסמך נכתב שהאסירים הפלסטינים ישוחררו בשני שלבים לאחר החתימה על הסכם השלום המפורט: בשלב הראשון ישוחררו רוב האסירים ובשלב השני ישוחררו יתר האסירים, מלבד אלו המתנגדים לתהליך השלום או אלו המהווים איום ביטחוני (Quire, 2006: 349). יש לציין שהעמדה הפלסטינית דרשה שחרור של כל האסירים הפלסטינים מיד עם חתימת הסכם המסגרת ולא לאחר החתימה על ההסכם המפורט (שם, עמ' 120).

נושא שחרור האסירים שב ועלה בתקופת ממשלות אריאל שרון: בקיץ 2003, בעקבות הסכמה על הפסקת אש (הודנה) ופסגת עקבה שוחררו יותר מ-400 אסירים, ובתחילת 2005, לאחר בחירתו של אבו מאזן ליו"ר הרשות הפלסטינית ופסגת שארם א-שיח', שוחררו 900 אסירים. בשני המקרים שחרור האסירים נועד לחזק את אבו מאזן ונעשה כחלק ממהלך מדיני רחב יותר ובעקבות לחץ אמריקאי. כמו כן, בשני המקרים היה שחרור האסירים הדרגתי והותנה ביישום התחייבויות פלסטיניות, בעיקר בנושאים ביטחוניים (אלון ובן, 2005).

⁹ כאשר חודשו השיחות לאחר עלייתה לשלטון של ממשלת ברק טענה ישראל שממשלת נתניהו שחררה 250 אסירים ולכן נותרו עוד 500 אסירים לשחרר, אך הפלסטינים טענו כי 150 אסירים מתוך האסירים ששחררו היו אסירים פליליים שלא נכללים במכסה ולכן על ישראל לשחרר עוד 650 אסירים (ביילין, 2001: 79).

¹⁰ וכן 3 The Sharm el Sheikh Memorandum, 1999, Article

במגעים השונים עם ישראל לאורך השנים שבו הפלסטינים ודרשו לתת עדיפות לאסירים ותיקים שנכלאו לפני אוסלו, אך ישראל סירבה לסגת מהקריטריון של "דם על הידיים". ביולי 2003 קיבלה ממשלת ישראל החלטה שהגדירה קריטריון זה והייתה בסיס להחלטות שהתקבלו בנושא בשנים שלאחר מכן. עם זאת בשני המקרים - ב-2003 וב-2005 - התעוררה בקרב השרים מחלוקת על העיקרון של "דם על הידיים" והיו שקראו עליו תיגר.

כך, למשל, תהה השר גדעון עזרא מדוע יש להעדיף שחרור של צעיר תומך חמאס שלא רצח על פני שחרור של איש פתח מבוגר שביצע פיגוע בשנות השבעים אבל מאז עבר לתמוך בתהליך השלום (רגולר, ורטור וגוטמן, 2003). גם השר שמעון פרס קרא לשינוי הקריטריונים וטען: "אלה קריטריונים היסטוריים ולא קריטריונים שעושים היסטוריה" (בן ואחרים, 2005). בשני המקרים נשמעה ביקורת מצד הפלסטינים על הרכב הרשימות ועל כך שהמהלך נעשה ללא תיאום. בין השאר נטען שברשימות אין אסירים ותיקים ו"חשובים", ושרוב המשוחררים הם אסירים שמועד שחרורם היה קרוב ממילא, עצירים שנכלאו בשל שהות בלתי חוקית בישראל ואסירים פליליים (הראל, 2003). יש לציין שב-2003 תמך צה"ל במהלכי שחרור האסירים כי התקשה להתמודד מבחינת תשתיות, כוח אדם ועלויות עם אלפי האסירים ומאות העצירים המנהליים שהחזיק במתקני הכליאה בעקבות גלי המעצרים באינתיפאדה השנייה (הראל, 2003א).

על רקע **ועידת אנאפוליס** (נובמבר 2007) וחידוש המו"מ על הסכם הקבע יזמה ממשלת אהוד אולמרט שחרור אסירים בכמה מהלכים. מהלכים אלו נעשו גם על רקע חטיפתו של החייל גלעד שליט והמגעים עם חמאס על עסקת שחרור אסירים. בהחלטת הממשלה על שחרור האסירים בנובמבר 2007 נכתב כי "סוגיית האסירים בחברה הפלסטינית היא סוגיה בעלת חשיבות מרכזית. באמצעות שחרור האסירים הפלסטינים ממשלת ישראל מעוניינת להבהיר כי היא מודעת לחשיבותה של סוגיה זו, וכן להמחיש כיגיתן יהיה לשחרר אסירים פלסטינים בדרך של הידברות ולא בדרך של אלימות, או חטיפת חיילים"¹¹. ממשלת אולמרט ניסתה באמצעות מהלך זה לשכנע את הציבור הפלסטיני שתהליך שלום, ולא חטיפות, יביא לשחרור אסירים, ודרך כך לחזק את התמיכה הציבורית ביו"ר הרשות הפלסטינית אבו מאזן ובתהליך המו"מ ולהחליש את התמיכה בחמאס ובפעילותו הצבאית.

¹¹ הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבה מיום 19 בנובמבר 2007.

במסגרת תהליך אנאפוליס נערך מו"מ בכל סוגיות הליבה והוקמו ועדות שעסקו בסוגיות השונות, ביניהן סוגיית האסירים. יו"ר הוועדה מהצד הפלסטיני היה הישאם עבד אל-ראזק, לשעבר השר לענייני אסירים, ויו"ר הוועדה מהצד הישראלי היה מייק בלס, סגן היועץ המשפטי לממשלה. הצד הפלסטיני העלה במפגשי הוועדה שלוש דרישות: שחרור של כל האסירים הפלסטינים מיד עם חתימת הסכם הקבע, תהליך מתואם של שחרור אסירים במהלך המו"מ ושיפור תנאי המאסר. הצד הישראלי הדגיש ששחרור האסירים צריך להיעשות בשלבים ושחתימת ההסכם תסמן את תחילת התהליך ולא את סופו. כמו כן הציעו הישראלים לקשר את שלבי השחרור לשלבי יישום בנושאים אחרים.¹²

במסגרת סקירה זו יש להזכיר שתי הצעות ישראליות-פלסטיניות לא רשמיות שהועלו בעשור האחרון ונגעו לשאלת שחרור האסירים. הראשונה היא **יוזמת ז'נבה** (2003), שהציעה מתווה להסכם קבע וכללה גם סעיף שעסק בשחרור אסירים. על פי סעיף זה כל האסירים הפלסטינים והערבים שנכלאו "במסגרת הסכסוך הישראלי-פלסטיני" לפני מועד החתימה על ההסכם ישוחררו בשלושה שלבים: בשלב הראשון, מיד עם כניסת ההסכם לתוקף, ישוחררו אסירים שנכלאו לפני הסכם קהיר, עצירים מנהליים, אסירות ואסירים חולים; בשלב השני, עד 18 חודשים לאחר חתימת ההסכם, ישוחררו אסירים שנכלאו לאחר הסכם קהיר ולפני החתימה על הסכם השלום, מלבד "מקרים יוצאי דופן"; בשלב השלישי, עד 30 חודשים אחרי השלמת הנסיגה הישראלית, ישוחררו אסירים שיוגדרו כ"מקרים יוצאי דופן".¹³ ההצעה השנייה היא **תכנית פז-עבד אל-ראזק** (2007) שגיבשו אילן פז, לשעבר ראש המנהל האזרחי, והישאם עבד אל-ראזק. התכנית התמקדה בנושא האסירים והציעה להשתמש בסוגיה זו ככלי לקידום הפסקת אש ולחידוש המו"מ על הסכם קבע. המסמך הציע מתווה מדורג לשחרור האסירים הפלסטינים במקביל למו"מ והסכמה על הפסקת אש, שבו ישוחררו אסירים בכל פרק זמן מסוים על פי קריטריונים מוסכמים. ישוחררו רק אסירים מארגונים שחתמו על הפסקת אש וכל פעולה אלימה תעכב את יישום התכנית. התוכנית אושרה בזמנו על ידי אבו מאזן והנהגת האסירים בכלא, אך לא זכתה לתגובה מצד ממשלת ישראל (אלדר, 2007; פז, 2007).¹⁴

Summary of Annapolis Technical Negotiations on Prisoners, October 2009 ¹²

יוזמת ז'נבה, סעיף 15. ¹³

וכן התכתבות בדואר אלקטרוני עם אילן פז, 13.8.2013. ¹⁴

ביולי 2013 התחדש המו"מ הישראלי-פלסטיני על הסכם הקבע ובמסגרת ההבנות שהושגו בין הצדדים על חידוש השיחות נקבע שישראל תשחרר בארבע פעימות, במקביל לשיחות, 104 אסירים פלסטינים שנכלאו לפני הסכמי אוסלו. שלוש פעימות יצאו לפועל במועדן אך הפעימה הרביעית - שביצועה נקבע לאפריל 2014 - לא בוצעה על רקע חוסר הסכמה לגבי המשך השיחות.

ד. מודל להשוואה: שחרור אסירים בתהליך השלום בצפון אירלנד

נושא האסירים היה מרכיב מרכזי בסכסוך בצפון אירלנד. מעריכים כי לאורך שנות הסכסוך נכלאו כ-15,000 רפובליקנים ובין 5,000 ל-10,000 לויאליסטים.¹⁵ האסירים היו מוקד מרכזי ושחקן חשוב בסכסוך, ומעורבותם הגיעה לשיאה בשביתות הרעב של האסירים הרפובליקנים בשנים 1980 ו-1981 (Rolston, 2011: 2-3, 11). ב-31 באוגוסט 1994 הכריז ארגון ה-IRA על הפסקת אש וב-13 באוקטובר 1994 הודיעו גם הארגונים הלויאליסטיים על מהלך דומה. הפסקת האש הובילה לתחילתו של תהליך השלום והעלתה לסדר היום גם את סוגיית שחרור האסירים. בדיוני המו"מ דרשו הנציגים הרפובליקנים והנציגים הלויאליסטים מהבריטים לשחרר את אסיריהם (McEvoy, 1998a: 45; McEvoy and Shirlow, 2008: 40). בתחילת התהליך הביעו הבריטים התנגדות לרעיון של חנינה לאסירים ודחו דרישות מצד הרפובליקנים ליזום מהלכים של שחרור אסירים במקביל לתהליך המו"מ, בדומה לצעדים שנקטה ממשלת אירלנד בעקבות הפסקת האש ב-1994 (McEvoy, 1998a: 40-41; Bell, 2002: 1113-1114; Adams, 2003: 149-150; Von Tangen Page, 2007: 36).

הרפובליקנים זעמו על הסרבנות הבריטית בסוגיה זו, במיוחד לאחר שב-1995 הוחלט לשחרר מהכלא את לי קלג (Clegg), חייל בריטי שנשפט למאסר עולם לאחר שהרג שני צעירים בבלפסט. כאשר בדיוני המו"מ הסבירו הבריטים שיכולתם לשחרר אסירים מוגבלת - במיוחד אסירי עולם - הזכירו להם הרפובליקנים שקלג שוחרר לאחר שלוש שנות מאסר בלבד (Adams, 2003: 350, 221). שאלת האסירים עלתה לכותרות כאשר בינואר 1998 ביקרה

¹⁵ הארגונים הרפובליקנים הובילו מאבק נגד השליטה הבריטית בצפון אירלנד ובעד איחוד עם הרפובליקה האירית, והארגונים הלויאליסטים נאבקו למען המשך האיחוד עם בריטניה. הלויאליסטים משתייכים לציבור היווניסטי (התומך באיחוד עם בריטניה) אך הם מאופיינים בגישה קיצונית יותר ומזוהים עם הארגונים הצבאיים הפועלים בדרכים אלימות לקידום המטרות היווניסטיות.

מזכירת המדינה לצפון אירלנד מרג'ורי "מו" מולאם (Mowlam) בכלא the Maze, בעיקר מתוך מטרה לשכנע את נציגי הארגון הלוואליסטי UDA שלא לפרוש מתהליך השלום. בביקור היא הציגה בפני אסירים מסמך ובו נכתב שפתרון שאלת האסירים יהיה חלק מתהליך השלום (McEvoy, 1998b: 1554; Von Tangen Page, 2007: 36).

במהלך השיחות קיבלו הבריטים את העיקרון של שחרור האסירים, אך בין הצדדים נותרה מחלוקת לגבי מסגרת הזמן - הבריטים דרשו תקופה של שלוש שנים והרפובליקנים דרשו שנה. ברגעיו האחרונים של המו"מ ביקש מנהיג השין פיין ג'רי אדמס מהנשיא קלינטון להפעיל לחץ על הבריטים בנושא, והדגיש בפניו שיש לכך חשיבות מכרעת ביכולת לגייס את הרפובליקנים לתמוך בהסכם (Adams, 2003: 359). השין פיין פנו גם לנציגי הארגונים הלוואליסטיים בניסיון לגייס אותם לתמוך בדרישותיהם. ראש הממשלה הבריטי טוני בלייר חשש מההתנגדות הציבורית הצפויה למהלך אך הסכים לבסוף למסגרת זמן של שנתיים, והדרך להסכם בנושא שחרור האסירים נסללה (שם, עמ' 360). הדרישות שנשמעו בבריטניה ובקרב הלוואליסטים, לקשר בין שחרור האסירים לבין הדרישה שהארגונים החמושים יתפרקו מנשקם, לא התקבלו (McEvoy, 1998b: 1564-1567; McEvoy and Shirlow, 2008: 48).

סעיף 10 בהסכם "יום שישי הטוב" (1998) קבע הסדרים לשחרור מוקדם של האסירים. בסעיף נכתב כי תוקם ועדה שתשמש מנגנון ליישום הסדרי השחרור ויתנהל תהליך בדיקה שיכריע לגבי מועדי השחרור, תוך התחשבות בשיקולים של חומרת העברה ו"הצורך להגן על הקהילה". עוד נקבע שאסירים המשתייכים לארגונים שלא הודיעו על הפסקת אש לא ישוחררו וייערך מעקב בנושא זה.

ההסכם שרטט מסגרת זמן שקבעה שבסוף יוני 1998 תגובש החקיקה הנדרשת ליישום הסעיף, וששנתיים לאחר תחילת התהליך ישוחררו כל האסירים שנותרו. ההסכם התייחס גם לצורך בנקיטת צעדים שיקדמו שילוב מחדש של האסירים בחברה ויסייעו להם בתחומים כמו תעסוקה וחינוך.¹⁶ ניתוח הסעיף מצביע על שלושה משתנים משפיעים - חומרת העברה, ההשתייכות הארגונית של האסיר ומידת היותו סכנה פוטנציאלית לשלום הציבור. כמו כן ההסכם הגדיר אמנם תאריך יעד לשחרור כל האסירים, אבל לא

¹⁶ The Northern Ireland Peace Agreement, 1998, Annex B

הכריז על חנינה ללא תנאי אלא על הליך משפטי שמתבסס על קריטריונים מוסכמים.

הסעיף הנוגע לשחרור האסירים עמד במוקד השיח הציבורי והתקשורתי ערב הבאת ההסכם למשאל עם. בעוד בצד הרפובליקני היה לסעיף זה משקל חשוב בגיוס תמיכה להסכם, הייתה לו השפעה שלילית מאוד על דעת הקהל היוניוסיסטית. לקראת כנס דרמטי שערך השין פיין לדיון מכריע על ההסכם הוסכם על שחרור מוקדם של כמה אסירי IRA כדי שיוכלו להשתתף באירוע. המהלך סייע מאוד להחלטה שהתקבלה בכנס לתמוך בהסכם, אך התמונות של קבלת הפנים לאסירים המשוחררים השפיעו לרעה על דעת הקהל היוניוסיסטית ושיעור התמיכה בהסכם ירד בעקבות הכנס ב-10% (McEvoy, 1998b: 1557).

ההסכם זכה לבסוף לתמיכה רבה בקרב שתי הקהילות במשאל העם, אך לטענת מק'אבוי (McEvoy, 1998b: 1558) שאלת האסירים הייתה אחת הסיבות המרכזיות להצבעה נגד ההסכם בקרב הציבור היוניוסיסטי. סקר שנערך במהלך שיחות המו"מ הראה כי 72% מהציבור היוניוסיסטי התנגדו לשחרור אסירים ורק 20% תמכו בו (Von Tangen Page, 2000).

ביולי 1998 הושלם בפרלמנט הבריטי תהליך החקיקה והוסדרו המנגנונים והכללים ליישום תהליך שחרור האסירים. החוק (Northern Ireland Sentences) Act 1998)) הגדיר כי מועמדים לשחרור הם אסירים שהעברה שעליה נשפטו בוצעה לפני יום חתימת ההסכם - 10 באפריל 1998; אסירים שאינם תומכים בארגונים שאינם שומרים על הפסקת אש; ואסירים שאחרי השחרור אינם צפויים לתמוך בארגון שאינו שומר על הפסקת אש, להיות מעורבים בפעילות טרור או להיות סכנה לציבור (Linn, 2000: 176; SRC, 2002: 26-28). מזכיר המדינה לצפון אירלנד הוסמך להגדיר אילו ארגונים ממשיכים בפעילות אלימה והחלטות לגבי שחרור האסירים נגזרו מרשימה זו. החוק קבע פרמטרים לחישוב מועדי השחרור כך שאסירים במאסר עולם ישתחררו במוקדם מבין שני תאריכים: מועד ריצוי שני שליש מתקופת המאסר או 28 ביולי 2000; ואסירים במאסר רגיל ישתחררו במוקדם מבין שני תאריכים: מועד ריצוי שני שליש מתקופת המאסר או 28 ביולי 2000. כלומר התהליך יבוצע באופן הדרגתי במשך שנתיים ועד יולי 2000 ישוחררו כל האסירים שעונים על הקריטריונים ונתרו בכלא. במסגרת החוק הוקמה ועדת SRC (Sentence Review Commission) שתפקידה להוביל את יישום התהליך. יושבי הראש של הוועדה היו ג'ון בללוך (Blelloch), ששימש בעבר כסגן מזכיר המדינה לצפון אירלנד, ובריאן קורין (Currin), משפטן מדרום אפריקה שהיה מעורב בהליך שחרור האסירים ובוועדות האמת והפיוס במדינתו. שאר החברים בוועדה הגיעו

מתחומים שונים ובהם משפטים, קרימינולוגיה, פסיכולוגיה, זכויות אדם ומדע המדינה.

שחרורם של האסירים המשוחררים הותנה בכמה תנאים (license conditions) והפרתם מובילה לענישה. תקופת התנאי של האסירים הרגילים היא עד מועד השחרור המקורי של כל אסיר, וזו של אסירי מאסר עולם היא לכל החיים. התנאים דורשים מהאסירים שלא לתמוך בארגונים שנמצאים ברשימת הארגונים שממשיכים לפעול באלימות; שלא לבצע פעילות טרור, לסייע לה או להסית אליה; ואסירי עולם נדרשים שלא להוות סכנה לציבור. מזכיר המדינה לצפון אירלנד רשאי להשעות את רישיון השחרור של האסיר אם הוא מגיע למסקנה שהאסיר הפר את תנאי השחרור. במקרה כזה ייערך דיון מחודש בוועדה - הוועדה יכולה להחליט שהתנאים לא הופרו ולאשרר את רישיון השחרור, או לבטל את הרישיון ואז האסיר מאבד את זכותו לשחרור מוקדם מהכלא (SRC, 2002: 10). גם מרכיב זה ממחיש שלא מדובר בחנינה אלא בצעד זהיר כחלק מתהליך השלום, שנעשה לצד המשך מעקב אחר התנהלות האסירים המשוחררים ואחר הארגונים החמושים. במסגרת הסכם "יום שישי הטוב" שוחררו 450 אסירים, מתוכם 242 רפובליקנים, 196 לויאליסטים ו-12 ללא השתייכות ארגונית (McEvoy and Shirlow, 2009: 33). מהלך השחרור הראשון נעשה בספטמבר 1998 וב-27 ביולי 2000 בוצע מהלך השחרור האחרון של האסירים שענו לקריטריונים ונותרו בכלא. האסירים הלויאליסטים שוחררו 30 דקות לפני הרפובליקנים כדי למנוע התנגשויות בין הצדדים בשערי הכלא (Lewis, 1998: 42514; Cowley,) (2000).

שחרור האסירים לווה במחאה ציבורית, במיוחד לאחר שחרור של אסירים עם פרופיל תקשורתי גבוה. כך, למשל, ביוני 1999 סערה דעת הקהל לאחר שחרורו של פטריק מגי, שהטמין ב-1984 מטען נפץ שהיה מיועד לפגוע בראש ממשלת בריטניה. ראש ממשלת בריטניה טוני בלייר הודה לאחר שחרור מגי שמדובר במהלך "קשה לעיכול", אך דחה את הקריאות להקפיא את השחרור (Pauley, 1999). בספטמבר 1999 עתרה משפחה שכולה לבית המשפט נגד שחרור האסירים אך העתירה נדחתה (קורן, 2005).

שיעור האסירים שהפרו את תנאי השחרור נמוך מאוד: רק ל-16 אסירים מתוך מי ששוחררו במסגרת ההסכם נשלל רישיון השחרור בשל טענה להפרת תנאי השחרור, מתוכם 12 אסירי עולם. גם אם נוסף לכך מקרים של אסירים ששוחררו והורשעו שוב - ובאף אחד מהמקרים אין מדובר בעברות רצח - מדובר בכ-40 מקרים מתוך כ-450, פחות מ-10%. לשם השוואה, כ-58%

מהאסירים ה"רגילים" בבריטניה חוזרים לפשע במהלך השנתיים שלאחר השחרור (McEvoy and Shirlow, 2008: 51-52).

לאחר שחרור האסירים הוקמו פרויקטים רבים שנועדו לסייע לאסירים להשתקם ולהשתלב בחברה, שהתבססו על מימון מהאיחוד האירופי. האירופים התנו את העברת התקציבים בכך שהפרויקט יהיה מועיל לא רק לאסיר המשוחרר אלא לחברה כולה. הפרויקטים שקיבלו מימון הוקמו ונוהלו על ידי אסירים לשעבר ועסקו בתחומים כמו חינוך, תעסוקה, ייעוץ כלכלי ודיוור (Rolston, 2007: 272-273). כמו כן התפתחו דיאלוג ושיתוף פעולה בין קבוצות אסירים משוחררים רפובליקנים ולויאליסטים, ונראה כי אסירים לשעבר לויאליסטים גילו פתיחות ונכונות לתהליך הפיוס יותר מפוליטיקאים יוניוניסטים (שם, עמ' 273-274). הדיאלוג בין הצדדים היריבים הוביל בין השאר ליוזמה משותפת של הפרויקט From Prison to Peace - תכנית חינוכית לבתי ספר שבמרכזה מפגש של תלמידים עם אסירים לשעבר מארגונים רפובליקניים ומארגונים לויאליסטיים במטרה ליצור דיון על התמודדות עם העבר ועל תהליך הפיוס (Emerson, 2012). אסירים לשעבר הובילו גם פרויקטים שעסקו בגילוי האמת לגבי העבר (McEvoy and Shirlow, 2009: 47).

ה. שחרור אסירים בהסכם שלום עתידי

ניתוח הנושא בפרספקטיבה השוואתית מאפשר להצביע על כמה סוגיות מרכזיות הצפויות לעלות בדיון עתידי על תהליך שחרור אסירים בהסכם שלום ישראלי-פלסטיני. פרק זה בוחן סוגיות אלו, מצביע על האתגרים הקשורים בהן ומנסה לשרטט מסגרת להתמודדות עמם, תוך הסתייעות בניתוח השוואתי של מקרה צפון אירלנד ושל מקרים נוספים. הניתוח מכיר בקיומן של נקודות דמיון לצד נקודות שוני בין הסכסוכים ובין תהליכי השלום. כך, למשל, הבדל מרכזי בין המקרים הוא שתהליך השלום בצפון אירלנד התבסס על חלוקת עוצמה בישות מדינתית אחת משותפת, בעוד תהליך השלום הישראלי-פלסטיני מתייחס לפתרון של הפרדה לשתי מדינות.¹⁷ חלק זה מציע דיון מורכב בכל סוגיה תוך ניסיון לבחון אילו תובנות ולקחים אפשר לאמץ ואילו מרכיבים אינם רלוונטיים או מצריכים התאמות.

¹⁷ יש לציין כי סוגיית שחרור האסירים צפויה לעלות כשאלה מרכזית בכל מודל של הסכם שלום ישראלי-פלסטיני – פתרון של שתי מדינות או כל מודל אחר.

1. הגדרה ומינוח

אחת השאלות הנוגעות למשא ומתן על שחרור אסירים היא שאלת ההגדרה של האסירים שעליהם מתנהל הדיון והמינוח שבו משתמשים השחקנים שמגדירים אותם. בסכסוכים רבים התעוררה מחלוקת לגבי השימוש במונח "אסירים פוליטיים" וכן לגבי מי שנכללים בו. כך קרה, למשל, במשא ומתן בנושא זה שנערך בין ממשלת דרום אפריקה וארגון ה-ANC ב-1990. באחד משלבי המו"מ טענו מנהיגי ה-ANC שנותרו בכלא 5,000 אסירים פוליטיים, ואילו הממשל טען שיש רק 200 אסירים כאלה (Savage, 2000). הצדדים הקימו צוות שדן בשאלת ההגדרה והגיע לנוסח מוסכם שהתייחס לשורה של משתנים ובהם המניע של הפעולה, ההקשר שבה בוצעה, היעד של הפעולה והאם בוצעה בעקבות הוראה של ארגון (Savage, 2000; Vally, 2012).

מהלך דומה של ניסוח הגדרה ל"אסירים פוליטיים" בוצע בהקשר של יישוב הסכסוך בנמיביה (1989-1990), ושם הוטלה המשימה על המשפטן הנורבגי פרופ' נורגרד (Norgaard), שכיהן כנשיא המועצה האירופית לזכויות אדם (Vally, 2012: 6). כמו כן, ב-2001 הקימה המועצה האירופית צוות מומחים במטרה לקבוע "קריטריונים אובייקטיביים" להגדרה של "אסיר פוליטי" במסגרת דיונים על שחרור אסירים באזרבייג'ן (Strässer, 2012).

בצפון אירלנד סוגיה זו נקשרת למרכיב חשוב בתולדות הסכסוך, כיוון שלאורך השנים התנגדה בריטניה להבחנה בין אסירי הארגונים הצבאיים לבין אסירים פליליים "רגילים", ולהכרה במניע או בהקשר פוליטי או אידיאולוגי של אסירים אלו. עמדה זו נגזרה ממדיניות הקרימינליזציה (criminalization) שהובילה בריטניה מאמצע שנות ה-70 נגד הארגונים הצבאיים בצפון אירלנד, ונושא זה עמד גם במוקד שבתות הרעב שיזמו האסירים הרפובליקנים ב-1980 וב-1981. עם זאת, התהליך של זיהוי האסירים הרלוונטיים למו"מ על שחרור מוקדם בצפון אירלנד היה פשוט וברור נוכח העובדה ש"אסירי הסכסוך" הואשמו והורשעו על בסיס משפטי נפרד ("schedule offense") במערכת משפטית נפרדת ("Diplock courts"), ורובם גם נכלאו בכלא נפרד (the Maze). בהסכם השלום בחרו הצדדים בסופו של דבר במינוח משפטי שניסה להתרחק מזיהוי פוליטי או ערכי, והשתמשו במונח "qualifying prisoners".

נראה כי בהסכמי שלום הצדדים בוחרים להשתמש במינוח ניטרלי יחסית, שמגדיר את האסירים שישוחררו כאסירים שהוחזקו על רקע הסכסוך או כתוצאה ממנו. כך, למשל, בהסכם דייטון, שהביא לסיום המלחמה בבוסניה,

נכתב "combatants and civilians held in relation to the conflict",¹⁸ ובהסכם שנחתם לסיום הסכסוך ברואנדה נכתב "all persons arrested" because and as a result of this war.¹⁹ בהסכם שנחתם לסיום הלחימה בקמבודיה נעשה שימוש במונח "civilian internees" והוסבר כך:

The expression "civilian internees" refers to all persons who are not prisoners of war and who, having contributed in any way whatsoever to the armed or political struggle, have been arrested or detained by any of the parties by virtue of their contribution thereto.²⁰

בהקשר הישראלי-פלסטיני ישראל הרשמית משתמשת במונח "אסירים ביטחוניים" והפלסטינים משתמשים במונח "אסירים פוליטיים". בדומה לצפון אירלנד, אין קושי להגדיר את קבוצת האסירים הפלסטינים שעליהם מתנהל המו"מ כי מדובר בקבוצה נפרדת שנשפטה במערכת משפטית נפרדת ושנמצאת רובה ככולה בבתי סוהר נפרדים, וגם מאורגנת במסגרת ארגונית פנימית ברורה. יש לציין שישראל רואה באסירים הביטחוניים מחבלים וטרוריסטים, אבל שלא כמו בריטניה במקרה של צפון אירלנד, היא אינה מתנגדת להכרה בכך שהעברות שלהם בוצעו על רקע פוליטי ואידיאולוגי. השב"ס משתמש בהגדרה הרשמית לאסירים ביטחוניים במינוח "מניע מטעמים לאומניים" (שב"ס, 2007: 1).

מעניין לראות שהפלסטינים שבו והדגישו בשלבים שונים של התהליך את חשיבות ההבחנה בין האסירים הפלסטינים הפוליטיים לאסירים הפליליים. הנושא עלה לסדר היום בעקבות ההחלטה של ממשל נתניהו לשחרר 150 אסירים פלסטינים פליליים במסגרת יישום הסכם ואי. הפלסטינים זעמו על כך ואבו עלאא נזף בנציג ישראלי ואמר לו: "לא דיברנו בדיונים על פושעים, דרשנו שחרור של אסירים פוליטיים שהיו קורבנות של התעכבות תהליך השלום" (Quire, 2006: 76). במפגשי ועדת האסירים שכונסה במסגרת תהליך אנאפוליס הדגיש הנציג הפלסטיני שהוועדה תדון רק באסירים הפוליטיים ושאלות הנוגעות לאסירים הפלסטינים הפליליים יידונו בוועדה המשפטית.²¹

Dayton agreement, Annex 1, Article XI ¹⁸

N'sele Cease-fire Agreement, Article II: 4 ¹⁹

Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict, 1991, Part VI, Article 22 ²⁰

Minutes from Joint Committee on Prisoners, 17.3.2008 ²¹

לסיכום, אפשר להעריך שבהסכם השלום יוסכם על מינוח ניטרלי בדומה להסכמים דומים, שיתבסס על ההגדרה "אסירים שנכלאו כתוצאה מהסכסוך", כפי שהציעו הפלסטינים בתהליך אנאפוליס,²² או אסירים שנכלאו "במסגרת הסכסוך הישראלי-פלסטיני", כפי שהציעה יוזמת ז'נבה.²³ בהקשר זה יש לומר שהצד הפלסטיני הדגיש בשיחות שהמינוח "אסירים שנכלאו בישראל כתוצאה מהסכסוך" כולל גם אסירים פלסטינים אזרחי ישראל ואסירים ערבים שאינם פלסטינים.²⁴ שאלת שחרורם של אסירים ערבים-ישראלים עלתה לאורך תהליך אוסלו וישראל התנגדה לכך וראתה בכך קו אדום (שר, 2001: 45). באשר לאסירים שאינם פלסטינים הסביר עבד אל-ראזק שהכוונה היא לאסירים שפעלו למען המטרה הפלסטינית והצטרפו לארגונים פלסטיניים, והבהיר שלא מדובר למשל באסירי חזבאללה.²⁵

2. קריטריונים

במסגרת הסכם עתידי יהיה צורך להחליט אם תוענק חנינה כללית לכל האסירים הנכללים בהגדרה הרחבה, או שאסירים העונים על קריטריונים מסוימים לא יוכלו להשתחרר. בהקשר זה יש מקום להתייחס לסוגיות שלהלן:

תאריך קובע (cut off date): נקודת זמן מדויקת שתסמן את סיום הסכסוך האלים וכל מי שהורשע ונכלא לפנייה יוכל להשתחרר. "הסכם יום שישי הטוב" קבע את התאריך ביום חתימת ההסכם. בדרום אפריקה הוסכם תחילה (באפריל 1991) שהתאריך יהיה 8 באוקטובר 1990, אך בהמשך השתנה התאריך כמה פעמים ולבסוף הוסכם על היום שלאחר כניסתו של מנדלה לתפקיד הנשיא - 11 במאי 1994 (Savage, 2000).

לאורך תהליך אוסלו ביקשו הפלסטינים שחרור של האסירים שהורשעו לפני מועד החתימה על הסכם אוסלו. הם נימקו בזאת בכך שאש"ף הפסיק את המאבק המזוין בעקבות הסכם אוסלו, והאסירים שנכלאו לפני אוסלו קיבלו הוראות ממנהיגי הארגון שהפכו למנהלי המו"מ עם ישראל ובכירי הרשות הפלסטינית. אבו מאזן, למשל, שאל את המתווך האמריקאי דניס רוס באחת

22 שם.

23 יוזמת ז'נבה, סעיף 15.

24 Summary of Annapolis Technical Negotiations on Prisoners, October 2009; Minutes of Meeting of the Plenary with the Prisoners; Culture of Peace and Legal Committees, 20.5.2008

25 Minutes of Meeting of the Plenary with the Prisoners; Culture of Peace and Legal Committees, 20.5.2008

מפגישותיהם "האם זה הגיוני להחזיק בכלא את מי שביצע הוראות שנתנו מי שאתה נפגש איתם?" (Ross, 2005: 400). מועד החתימה על הסכמי אוסלו אכן היה תאריך קובע בתהליך שחרור אסירים - כך למשל בשחרור האסירים שנקבע במזכר שארם (1999) ובמהלכי שחרור האסירים שבוצעו במקביל לשיחות ב-2013/2014.

המתווה להסכם של יוזמת ז'נבה הציע שיום החתימה על הסכם השלום יהיה התאריך הקובע וכל מי שנכלא לפניו ישתחרר.²⁶ זו גם הייתה ההצעה הפלסטינית בשיחות אנאפוליס.²⁷ הנציגים הישראליים - גם בשיחות אנאפוליס וגם בשיחות על יוזמת ז'נבה - העלו חשש שאם יוסכם מראש שהתאריך הקובע יהיה תאריך עתידי של יום חתימת ההסכם, ולא תאריך בעבר, יהיה זה תמריץ לטרוריסטים לפעול בידיעה שהם ישוחררו בכל מקרה כשיחתם הסכם הקבע (קליין, 2006: 63).²⁸

השתייכות ארגונית: בהסכם יום שישי הטוב נקבע שישוחררו רק אסירים המשתייכים לארגונים שהכריזו על הפסקת אש ושייערך מעקב אחר שינויים בהקשר זה. עיקרון זה עמד גם בבסיס הצעת פז-עבד אל-ראזק. הנושא עלה גם בוועדת האסירים בתהליך אנאפוליס: הנציג הישראלי בלס תהה אם בהסכם השלום ישוחררו גם אסירים המשתייכים לארגונים שיתנגדו להסכם השלום וימשיכו בפעילות טרור; עמיתו הפלסטיני עבד אל-ראזק השיב שהסכם השלום ייחתם עם העם הפלסטיני ולא עם פלג זה או אחר, וכי לא ייתכן הסכם ללא שחרור של כל האסירים. עבד אל-ראזק העריך שלא יהיו ארגונים שיתכחשו להסכם וטען שאם יהיו יחידים שיפרו את ההסכם הם יטופלו בהתאם.²⁹

יש לציין כי לצד מבחן ההשתייכות הארגונית יש מקרים שבהם נעשה שימוש במבחן דומה ברמת היחיד, כלומר שחרור אסירים שתומכים בתהליך השלום או מתנגדים לאלימות. דרישה זו יכולה להיות בעייתית אם היא נעשית כצעד חד-צדדי המצטייר כתכתיב משפיל. כך היה למשל בספרד בשנות השמונים, כאשר הממשלה הציעה שחרור מוקדם לאסירים שיודיעו על התנתקות מארגון ETA ויגנו שימוש באלימות (McEvoy and Shirlow, 2008: 46). גם המשטר בדרום אפריקה הציע ב-1987 שחרור מוקדם לאסירי ANC שיכריזו על התנגדות לאלימות, אך האסירים דחו את ההצעה על הסף

²⁶ יוזמת ז'נבה, סעיף 15.

²⁷ Minutes from 2nd meeting of the Joint Committee on Prisoners, 3.4.2008

²⁸ שם.

²⁹ Minutes from Joint Committee on Prisoners, 17.3.2008

(Savage, 2000: 1). ישראל דרשה מהאסירים ששחררו בעקבות הסכם קהיר (1994) להצהיר על תמיכה בהסכם ועל התנערות מהאלימות, ואסירים רבים תומכי חמאס סירבו ולא שוחררו (McEvoy and Shirlow, 2008: 46-47). בשיחות על הסכם הקבע ב-1999 הציעה ישראל שבהסכם ייקבע שישוחררו כל האסירים "מלבד אלו המתנגדים לשלום או מאיימים עליו" (Curie, 2006: 120). מעניין לציין שבהצעת פז-עבד אל-ראזק הוצע שכל אסיר יחתום לפני שחרורו בפני ישראל ובפני הנהגת האסירים על התחייבות שלא לחזור לטרור (פז, 2013).

האם יש מקום להחיל קריטריון של השתייכות ארגונית בהסכם ישראלי-פלסטיני? ואם כן, באיזה אופן? מצד אחד, קריטריון שיביא לשחרור של אסירים מארגונים התומכים בתהליך השלום בלבד עלול ליצור רושם של הסכם עם ארגון ולא עם עם שלם ולעורר התנגדות ציבורית. בצפון אירלנד הארגונים שנותרו מחוץ למעגל השחרור היו ארגונים חלשים ושוליים, כי הארגונים החזקים והמשמעותיים הכריזו על הפסקת אש בתחילת התהליך. אך בהקשר הפלסטיני קריטריון שיותר את אסירי החמאס מחוץ למסגרת יביא להדרה של ציבור רחב ומשמעותי בחברה הפלסטינית (תנועת החמאס אף זכתה לרוב בבחירות לפרלמנט הפלסטיני שנערכו בינואר 2006) ויפגע קשות בלגיטימציה של ההסכם. מצד אחר, יש יתרונות משמעותיים לשימוש בקריטריון זה. ראשית, התהליך בצפון אירלנד מלמד שהוא שימש "גזר" שהוביל ארגונים להכריז על הפסקת אש, ודבר דומה יכול להתרחש גם בהקשר הישראלי-פלסטיני. שנית, יש מיידה של חוכמה בקריטריון שמונתה בהכרזה של ארגונים על הפסקת אש ולא בתמיכה בהסכם שלום. החמאס יתקשה להביע תמיכה בהסכם שלום עם ישראל אך בהחלט תיתכן אפשרות של הכרזה על הפסקת אש. יש לכך תקדימים (הסדר שכזה נעשה למשל בגבול בין ישראל ורצועת עזה) ויש לכך גם גיבוי הלכתי-דתי בדמות רעיון ה"הודנה". קריטריון שכזה יוכל אולי להציע דרך יצירתית לשלב את החמאס בתהליך השלום באופן שיוביל לשחרור אסיריו מהכלא בתמורה להפסקת אש ולהסכמה סבילה להסכם השלום.

קריטריונים אחרים: בהסכמי השלום השונים נעשה שימוש בקריטריונים נוספים. **בצפון אירלנד** הופיע קריטריון שנגע למידת הסכנה שיהווה האסיר לחברה לאחר השחרור. בניגוד לקריטריון של תאריך או של השתייכות ארגונית, קריטריון זה מצריך עיון מעמיק בכל מקרה ומקרה. חסרונו שהוא פחות חד-משמעי וברור, ולכן יש סיכוי גדול יותר להשפעה של שיקולים זרים ולטענות על התערבות בתהליך ממניעים פוליטיים (Dwyer, 2007). **בבוסניה** קבע

הסכם השלום ששחרור כל העצורים והאסירים כפוף למערכת השיפוט של בית הדין הבין-לאומי ליוגוסלביה לשעבר (ICTY), ושהצדדים נדרשים לציית לדרישות של מעצר או הסגרה של הטריבונל לגבי אישים שאחרת היו משתחררים במסגרת ההסכם. **בדרום אפריקה** נקבעו שני כללים לשחרור האסירים: גילוי האמת והוכחה שהעברה בוצעה ממניע פוליטי.

לאורך תהליך אוסלו הציגה ישראל שורה של קריטריונים ו"קווים אדומים" לגבי שחרור אסירים, אך הדיון בקריטריונים אלו נגע לשחרור אסירים כצעד בונה אמון בשלבים מסוימים של התהליך והוא שונה מדיון בפתרון כולל לשאלת האסירים במסגרת של הסכם קבע. עם זאת, הקריטריונים שהוצגו בעבר יוכלו לשמש בסיס לדיון על שלבים ביישום הדרגתי של שחרור האסירים, ועל כך ארחיב בחלק הבא.

3. הדרגתיות ומסגרת זמן

בהתייחסות לשאלת ההדרגתיות יש להבחין תחילה בין שחרור אסירים בשלבים כצעדים בוני אמון **בזמן** תהליך המו"מ לבין מהלכים של שחרור אסירים **לאחר** השגת הסכם שלום.

שחרור בשלבים במהלך המו"מ: בתהליך השלום בדרום אפריקה (1990-1994) החלו מהלכים של שחרור אסירים - וביניהם נלסון מנדלה - לפני תחילת המו"מ בין הממשל וה-ANC, וכל האסירים שהיו כלואים באי רובן (Robben) שוחררו עד דצמבר 1991, ערב פתיחת שיחות CODESA (Savage, 2000). בצפון אירלנד סירבו הבריטים לשחרר אסירים לפני ההסכם אך אירלנד יזמה שחרור אסירים לאחר הפסקת האש.

סוגיית האסירים עמדה במקרים מסוימים במוקד של רגעי משבר בתהליכי שלום אשר איימו על גורל התהליך. כך, למשל, מחלוקת על שחרור של כמה אסירים בדרום אפריקה ב-1991 איימה על המשך המו"מ; החלטה ישראלית לשחרר אסירים פליליים ב-1998 עוררה הפגנות בשטחים ומשבר בתהליך; ויש הטוענים שאי-הנכונות של בריטניה לשחרר אסירים לאחר הפסקת האש ב-1994 הביאה לקריסתה ב-1996 (Alashqar, 2012: 9). גם קריסת השיחות בין ישראל והפלסטינים ב-2014 התרחשה על רקע מחלוקת על יישום הפעימה הרביעית של שחרור האסירים הפלסטינים. הניסיון מתהליך השלום הישראלי-פלסטיני מלמד כי צעדים של שחרור אסירים בשלבים, תוך קישורם להתקדמות בתהליך השלום, יכולים אמנם לשמש כצעד בונה אמון חשוב עבור הצד הפלסטיני ולחזק את מחויבותו לתהליך ואת הגיבוי הציבורי

למו"מ. ואולם, לצעדים כאלו יש השפעה שלילית על דעת הקהל הישראלית כלפי התהליך כולו, אשר עלולה לפגוע בהתקדמות המו"מ. כך, למשל, שחרור האסירים ההדרגתי לאורך השיחות שנערכו בתיווכו של מזכיר המדינה קרי ב-2013-2014 אפשר אמנם את חידוש המו"מ מבחינת הצד הפלסטיני וסייע להנהגה הפלסטינית להצדיק את המהלך, אך תמונות השחרור והעיסוק התקשורתי באסירים המשתחררים הגבירו את חוסר האמון בצד הישראלי ואת היחס העוין לתהליך המו"מ בדעת הקהל.

שחרור בשלבים לאחר הסכם שלום: כאמור, ההסכם בצפון אירלנד הציע תהליך של יישום הדרגתי ולא שחרור מלא ומידי עם חתימת ההסכם, וגם בדרום אפריקה נעשה תהליך השחרור בשלבים (Savage, 2000). תהליך הדרגתי שכזה טומן בחובו יתרונות רבים: הוא מצייר את המהלך לא כחנינה מיידית ללא תנאי אלא כתהליך משפטי מבוקר ששומר על ממד מסוים של הענשה והבחנה בין אסירים; הוא נעשה במקביל ליישום של מהלכים אחרים בתהליך השלום וקושר ביניהם; הוא מאפשר תהליך הדרגתי של הכשרת דעת הקהל וגם בניית תשתית לקליטה וסיוע לאסירים המשתחררים.

ניתן להעריך שגם בהסכם ישראלי-פלסטיני יוסכם על מהלך הדרגתי, ואכן דובר על כך בשיחות הרשמיות והלא רשמיות שנערכו בעבר. העמדה הפלסטינית הראשונית דרשה שחרור של כל האסירים מיד עם חתימת ההסכם, אך בהמשך השיחות הסכימו הפלסטינים לדיון על יישום הדרגתי תוך שהם מדגישים ש"הדבר החשוב הוא שייקבע בהסכם תאריך שבו ישוחררו כל האסירים".³⁰ הסכמה על יישום הדרגתי מצריכה דיון על מסגרת הזמן ועל השלבים השונים והעקרונות שיקבעו מי ישתחרר בכל שלב. בצפון אירלנד הוסכם על פרק זמן של שנתיים, ושלבי השחרור התבססו על הבחנה בין אסירי עולם לאסירים אחרים ועל משך התקופה שכל אסיר ריצה מעונשו. בתהליך אוסלו עלו קריטריונים שונים בהקשר לשחרור ההדרגתי: קריטריונים הנוגעים לעברה שבה הורשע האסיר, קריטריונים הנוגעים לאסיר עצמו וקריטריונים הנוגעים לסיכון עתידי אם ישוחרר. הקריטריון המרכזי היה המבחן של "דם על הידיים", אך לאורך השנים הוא נעשה שנוי במחלוקת והועלו הצעות לביטולו או לקביעת הבחנות פנימיות, כמו הבחנה בין אסירים שרצחו לבין אסירים שפצעו (Ross, 2005: 504); הבחנה בין אסירים שרצחו ישראלים לבין אסירים שרצחו משתפי פעולה פלסטינים (ביילין, 2001: 79; Ross, 2005: 447-448); והבחנה בין פגיעה בחיילים לפגיעה באזרחים (גנור ואורן, 2003). ישראל הציבה גם

Minutes from 2nd meeting of the Joint Committee on Prisoners, 3.4.2008 ³⁰

קריטריונים כמו התנגדות לשחרור של תושבים או אזרחים ישראלים, של אסירים ששחררו בעבר במסגרת מחווה מדינית ושבו לכלא או של אסירים שלא ריצו שני שלישים מעונשם. כמו כן נקבעו קריטריונים לתעדוף של שחרור אסירים, כמו אסירות ואסירים מבוגרים או חולים.³¹

השוואה בין שלושה מסמכים ישראליים-פלסטיניים שדנו בנושא זה מעלה שלושה מודלים שונים. "מסמך שטוקהולם" (1999) מציע מודל הדרגתי שמתבסס על עיקרון של השתייכות ארגונית (Quirie, 2006: 349); מסמך פז-עבד אל-ראזק (2007) מציע מודל הדרגתי שמתבסס בעיקרו על חומרת העברה (אלדר, 2007); ומסמך "יוזמת ז'נבה" מציע מודל הדרגתי שמתבסס על התאריך שבו בוצעה העברה (לפני הסכם קהיר ואחריו) לצד עיקרון של חומרת העברה ("מקרים יוצאי דופן").³² הן מסמך פז-עבד אל-ראזק והן יוזמת ז'נבה מציעים לשחרר בשלב הראשון אסירים מנהליים, קטינים, נשים ואסירים חולים. מבחינת מסגרת זמן מציעה יוזמת ז'נבה שלושה שלבים: מיד עם כניסת ההסכם לתוקף, עד 18 חודשים מכניסת ההסכם לתוקף ועד חמש שנים מכניסת ההסכם לתוקף.

נקודה נוספת שיש להזכיר בהקשר של שחרור אסירים מדורג היא הרעיון של קישור בין יישום שחרור האסירים לסוגיות אחרות בתהליך יישוב הסכסוך. בדרום אפריקה דרש ה-ANC שחרור של כל האסירים כתנאי להפסקת האלימות, בצפון אירלנד נשמעו דרישות מצד הבריטים והיוניוניסטים להתנות שחרור אסירים בהתפרקות מנשק של הארגונים הרפובליקנים (Linn, 2000: 175-176), וגם בספרד הייתה התנגדות לשחרור אסירי ETA לפני הכרזה של הארגון על התפרקות מנשקו (Von Tangen Page, 2007: 32). קישור שכזה בין סוגיות עלה גם בהקשר הישראלי-פלסטיני. מוחמד דחלאן, למשל, הצביע בשיחות על הסכם ואי על קשר בין שחרור אסירים לבין יישום של תכנית פעולה ביטחונית למאבק בטרור (Ross, 2005: 400). בשיחות אנאפוליס העלתה ישראל לדיון את הצורך ליצור זיקה בין שחרור אסירים לבין נקודות ציון בשטח וצעדים מוחשיים מצד הפלסטינים במסגרת יישום הסכם השלום שיוכלו לסייע בגיוס לגיטימציה בציבור הישראלי.³³ כמו כן העלתה ישראל את האפשרות של קישור בין השלב האחרון של שחרור האסירים לבין ההכרזה על סוף הסכסוך וסיום התביעות.

The Israeli-Palestinian Interim Agreement, 1995, Annex VII ³¹

יוזמת ז'נבה, סעיף 15. ³²

Minutes of Meeting of the Plenary with the Prisoners; Culture of Peace and Legal Committee, 20.5.2008 ³³

4. מנגנון יישום

מהלכים של שחרור אסירים בזמן תהליך אוסלו התבצעו כצעדים ישראליים חד-צדדיים על ידי מנגנונים פנים-ישראליים - ובראשם ועדת השרים לשחרור אסירים - ללא מעורבות של הצד הפלסטיני, הן כשנעשו כמחווה ישראלית והן כשנעשו במסגרת יישום של הסכמים. לכן במקרים רבים נשמעה ביקורת פלסטינית על אופן היישום בנושא ועל הרכב רשימות המשוחררים. הפלסטינים העלו על כך טענות גם במסגרת שיחות אנאפוליס. עבד אל-ראזק הדגיש בפני עמיתו הישראלי שהמהלכים צריכים להיעשות בתיאום ותוך הסכמה לגבי השמות והקטגוריות: "עד עכשיו אתם הייתם מבשלים ואומרים לנו מה לאכול, זה תמיד היה חד-צדדי... צריך שיהיה תיאום לגבי מי ישוחרר ולא שאתם תשחררו את מי שאתם רוצים לשחרר".³⁴ לקח מרכזי שאפשר ללמוד מתהליך אוסלו בהקשר זה הוא הצורך בכינון מנגנון ישראלי-פלסטיני משותף שיפקח על יישום ההסכם בנושא שחרור האסירים בהתאם לעקרונות שיוסכמו.

בכמה סכסוכים אחרים שולב גם מרכיב בין-לאומי במנגנון: בצפון אירלנד היה מעורב בתהליך משפטן מדרום אפריקה שליווה את התהליך המקביל במדינתו, ובמקומות אחרים - כמו מוזמביק ובוסניה - הוסכם על מעורבות של הצלב האדום. בהסכם ישראלי-פלסטיני יהיה מקום לשלב גורם חיצוני שהיה מעורב בתהליך שחרור האסירים בצפון אירלנד, שיוכל לספק תובנות מניסיונו. המודל של צפון אירלנד מלמד גם שיש מקום לשלב במנגנון שיוקם אישים מתחומים שונים - מדע המדינה, משפטים, קרימינולוגיה, פסיכולוגיה - ולשלב גם נציג מארגוני זכויות האדם.

לסיכום פרק זה יש להצביע על סוגיות נוספות שפתרון שאלת האסירים יצטרך לתת להן מענה. סוגיה אחת היא נושא **האסירים היהודים** שנכלאו בעוון פעולות אלימות שביצעו נגד פלסטינים. אסירים אלו אינם זוכים לגיבוי ציבורי רחב, אך בימין הישראלי הועלו בשלבים שונים של מהלכי שחרור אסירים בתהליך אוסלו דרישות לשחררם. הנשיא עזר ויצמן, למשל, תמך בעמדה זו וקידם חנינה לאסירים יהודים כצעד מקביל לשחרור אסירים פלסטינים במסגרת תהליך השלום; וחברי כנסת הציעו בעבר הצעת חוק שעל פיה כל שחרור של אסיר פלסטיני ילווה בשחרור של אסיר יהודי (וולף, 2009). יש לציין כי במקרים שונים יהודים שנשפטו בישראל על פעולות טרור נגד ערבים זכו לחנינה או לקיצור עונשם, ודוגמה בולטת לכך היא חברי "המחתרת היהודית"

Minutes from Joint Committee on Prisoners, 17.3.2008 ³⁴

שפעלו בשנות השמונים וזכו לחנינה מהנשיא הרצוג. בצפון אירלנד נגעה שאלת שחרור האסירים לארגונים בשני צדי הסכסוך - רפובליקנים ולוואליסטים - ושניהם שולבו במהלך, ובדרום אפריקה נענה גלסון מנדלה לדרישות של ארגוני ימין ושינה את "התאריך הקובע" לחנינה כדי לכלול גם את אסירי הימין בחנינה ולשלבם בתהליך הפיוס (Savage, 2000). כמו כן, בדרום אפריקה הותיר הממשל לסוף תהליך שחרור האסירים שני מקרים קיצוניים של אסירים שפעולותיהם עוררו זעם ציבורי אדיר: אחד היה איש ANC שביצע פיגוע תופת ב-1986 והשני היה איש ימין קיצוני שירה לעבר עוברי אורח שחורים ב-1988. השניים שוחררו לבסוף ב-1992 והמהלך הוצג בתקשורת כ"עסקת חבילה" הכרחית למען הפיוס (Savage, 2000).

נושא נוסף שיש לתת לו מענה בהסכם עתידי הוא מקרים של **מבוקשים** שברחו והתחבאו מחשש שייעצרו ויכלאו. סוגיה זו עלתה לדיון גם בשיחות בצפון אירלנד ומקרים אלו זכו לכינוי "on the runs" (Rolston, 2011: 5). הנושא עלה גם במגעים בהקשר הישראלי-פלסטיני, וב-2005 התגבשה הסכמה שישראל תתחייב שלא לעצור או לפגוע במבוקשים אם הם יעבירו את נשקם למשטרה הפלסטינית, יתחייבו שלא לעסוק בטרור ויהיו תחת פיקוח של מנגנוני הביטחון הפלסטינים (בן והראל, 2005).

נושא נוסף הוא התמודדות עם סוגיית **הקורבנות ומשפחות הקורבנות**. הקורבנות או משפחותיהם הם שחקן מרכזי בדיון ובשיח הציבורי בשאלת שחרור האסירים. אמנם אין לקורבנות זכות להשפיע או להטיל וטו על הענשה, אך יש מקום לשאול אם יש להם תפקיד בתהליך שכזה ומה צריכה להיות המחויבות של הרשויות כלפיהם ביישום התהליך. בשיח הישראלי נשמעים קולות שונים: ארגון אלמגור, המייצג נפגעי טרור, מוביל קו של התנגדות לכל צעד של שחרור אסירים ונוהג לעתור בנושא לבג"צ, ואילו "חוג ההורים" - פורום המשפחות הישראלי-פלסטיני, המייצג משפחות שכולות שתומכות בתהליך השלום, מביע עמדה הפוכה. אוליבר וילקינסון (Wilkinson), מנהל מרכז תמיכה לקורבנות בצפון אירלנד, מצביע על ארבע דרכים שיאפשרו שילוב הפרספקטיבה של הקורבנות בתהליך שחרור אסירים: הענקת ערובה לכך שלא מתעלמים מעמדותיהם של הקורבנות; הדגשת האיסור להאשים את הקורבנות; הענקת סיוע כספי לקורבנות; הכרה של מי שביצע פשעים בפשע שעשה ובסבל שגרם (Von Tangen Page, 2007: 44). בהסכם השלום בצפון אירלנד לא נכללה התייחסות לקורבנות בסעיף הנוגע לשחרור אסירים, אבל החוק

הבריטי שנחקק במטרה ליישמו כלל סעיף הנוגע למנגנון של מסירת מידע לקורבנות או למשפחותיהם.³⁵

שאלת **משתפי הפעולה** צפויה גם היא לעלות על רקע מהלך של שחרור האסירים. בבתי הכלא בישראל יושבים אסירים שהורשעו ברצח של משתפי פעולה וניתן להניח ששחרורם יעורר שיח פנימי פלסטיני בנושא. מעניין לציין שהסעיף שדן בשחרור אסירים בהסכם קהיר כלל גם התייחסות לסוגיית משתפי הפעולה, ובו התחייבו הפלסטינים למצוא פתרון לנושא ולא לשפוט פלסטינים שהיו משתפי פעולה או לפגוע בהם.³⁶

בניית מתווה לתהליך שחרור אסירים מצריכה גם מענה לשאלות הנוגעות ל"יום שאחרי". במודל של צפון אירלנד נכללו שני מרכיבים הנוגעים לכך: שחרור על תנאי שכולל המשך מעקב ואפשרות של "קריאה חוזרת" לאסיר אם הפר את תנאי השחרור; ומהלכים שמטרתם לסייע לאסיר המשוחרר, לשקם אותו ולהבטיח את שילובו מחדש בחברה. בשאלות אלו, בשונה מהמשתנים האחרים, יש השפעה משמעותית לסוג הפתרון העומד בבסיס ההסכם - האם מדובר בפתרון של ישות מדינתית אחת, כמו בצפון אירלנד, או בהפרדה לשתי מדינות - ויש להתאים את המודל לאופי הפתרון. באשר למרכיב הראשון, אם יוסכם על עיקרון דומה לזה של צפון אירלנד הצדדים יצטרכו להחליט איזה מנגנון ימשיך לעקוב אחר הנושא, האם תהיה בו מעורבות ישראלית או בין-לאומית ומי יהיה מוסמך להכריע אם הופרו תנאי השחרור. באשר למרכיב השני יש לציין שברשות הפלסטינית כבר קיימים מנגנונים מדינתיים העוסקים בשיקום אסירים, וב-2004 נחקק חוק המגדיר במפורש אילו הטבות, מענקים וסיוע בתחומים שונים (חינוך, תעסוקה) מובטחים לאסיר משוחרר.³⁷ העברת התקציבים לשיקום אסירים משוחררים עוררה מחלוקת בצפון אירלנד, ונשמעה ביקורת בתקשורת ומצד פוליטיקאים יוניוניסטים על כך שטרוריסטים מקבלים פרס על מעשיהם בשעה שהיה אפשר להשתמש במשאבים אלה כדי לסייע לקורבנות (McEvoy and Shirlow, 2008: 52; 2009: 33). בהקשר הישראלי-פלסטיני לא צפויה להתעורר מחלוקת ציבורית דומה אם הפתרון יתבסס על שתי מדינות, כיוון שמדובר בישויות נפרדות ולא במדינה אחת עם מקורות תקציביים משותפים. ביחס לסוגיות של "היום שאחרי" חשוב לציין כי לצד המנגנונים וההסדרים

³⁵ Northern Ireland (Sentences) Act 1998, Article 15

³⁶ Agreement on Gaza Strip and Jericho Area, 1994, Article XX: 4

³⁷ חוק האסירים והמשוחררים (קאנון אל-אוסרא ואל-מוחררי), 2004.

הרשמיים יש תפקיד חשוב מאוד גם לשחקנים לא ממשלתיים ולארגוני חברה אזרחית ישראלים ופלסטיניים, שיוכלו למצוא דרכים לשלב אסירים משוחררים ביוזמות ובפרויקטים שיעסקו בפיוס, בגילוי אמת ובחינוך לשלום.

1. סיכום

סוגיית האסירים בסכסוך הישראלי-פלסטיני, בדומה לסכסוכים אחרים בעולם, היא סוגיה רגישה וכואבת המהווה מוקד מתמשך של מתח ועימות בין הצדדים. גורמאלי (Gormally, 2001: 6) טוען שהאסירים הם "visible concentration of everything that people feel about the conflict". הם משמשים סמל חי של הסכסוך ומייצגים בדמותם את כל התחושות, הזיכרונות והכאבים הכרוכים בכך בשני הצדדים. משום כך, כל ניסיון לקדם יישוב של הסכסוך מחייב התמודדות רצינית עם סוגיה זו, שתנסה לנטרל את הנפיצות הטמונה בה ולהפוך אותה להזדמנות ולנקודת פתיחה לתהליך של התפייסות.

כפי שהוצג במאמר, פתרון בסוגיה זו מצריך התייחסות רגישה ורב-ממדית לסוגיות ולשחקנים שונים הנוגעים אליה. לצד הדיון בהיבטים השונים, מאמר זה מוסיף לדיון בישראל בנושא שחרור האסירים ממד שכמעט אינו נוכח בו, והוא המבט ההשוואתי. כל סכסוך מאופיין במרכיבים היסטוריים, תרבותיים ופוליטיים ייחודיים ולכן יש לנקוט משנה זהירות ביצירת הכללות והשלכות. אך עם זאת, התבוננות השוואתית רחבה יותר יכולה להעניק לדיון בנושא זה פרספקטיבות חדשות ותובנות שקשה לראותן כאשר מביטים על תהליכים מבפנים ומטווח ראייה קצר. ניתוח שכזה מציע מבט "אובייקטיבי" יותר ויכול לקרוא תיגר על הנחות יסוד ודפוסי חשיבה ישנים; הוא מסייע ללמוד על מודלים וחלופות אפשריים ומציע לבחון בצורה ביקורתית אילו מהם אפשר לאמץ.

הדיון במאמר זה הוא גם מרכיב בדיון רחב יותר הנוגע לאפשרות של שילוב יסודות ומנגנונים של "צדק מעברי" והתפייסות בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני, ודיון עתידי על שחרור אסירים צריך לעסוק גם במיקום שלו במסגרת זו ובקשרים אפשריים בין מהלכים שונים. אפשר לעשות זאת, למשל, בדומה למודל בדרום אפריקה שקישר בין חנינה לבין גילוי האמת, או, כפי שמציע דודאי (Dudai, 2007: 256-257), באמצעות הקמת ועדה ישראלית-פלסטינית פומבית שתדון בכל מקרה ותשמש כך כ"פרויקט חינוכי"

שיאפשר לכל צד להתמודד עם מעשיו. בתהליך אוסלו בחרו הצדדים להימנע מהיבטים של התמודדות עם העבר, אך הספרות בנושא והפרקטיקה, כפי שבאה לידי ביטוי בתהליכים שונים בעולם, מציעות מגוון רחב של כלים מתחומים שונים (מדיניים, משפטיים, חינוכיים) המשלבים שחקנים שונים (מנהיגים, חברה אזרחית, קורבנות, כלי התקשורת). במו"מ עתידי ישראלי-פלסטיני על הסכם קבע יהיה מקום לדון בכך, ולבחון אילו מנגנונים יתאימו להקשר המקומי ויקדמו לאחר ההסכם תהליך שבו שני העמים יפתחו דיאלוג פתוח וכן - זה עם זה ובינם לבין עצמם - על הפצעים ועל עוולות העבר, ודרך כך גם על העתיד.

רשימת מקורות

- אלדר, עקיבא, 2007. "עד האסיר האחרון", **הארץ**, 23.12.2012.
- אלון, גדעון, ואלוף בן, 2005. "ישראל לפלסטינים: לא נשחרר 400 אסירים עד שתילחמו בטרור", **הארץ**, 9.5.2005.
- ביילין, יוסי, 2001. **מדריך ליונה הפצועה**, תל אביב: ידיעות אחרונות.
- בן, אלוף, ועמוס הראל, 2005. "השרים החליטו לשחרר 900 אסירים", **וואלה**, 3.2.2005, <http://news.walla.co.il/item/665224>
- בן, אלוף, ארנון רגולר, נתן גוטמן, ועמוס הראל, 2005. "בתום ויכוח קשה החליט הקבינט המדיני על שחרור 900 אסירים פלסטינים", **הארץ**, 4.2.2005.
- בר-סימן-טוב, יעקב, 2010. **חסמים לשלום בסכסוך הישראלי-פלסטיני**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- ג'מאל, אמל, 2001. "הכרה הדדית, פיוס וטרנספורמציה של סכסוכים: היבטים תיאורטיים", **סוציולוגיה ישראלית** ג(2): 313-341.
- גנור, בועז, ומיכאל אורן, 2003. "דם של מי על הידיים", **הארץ**, 29.7.2003.
- הראל, עמוס, 2003א. "צה"ל מחכה בקוצר רוח לשחרור האסירים הביטחוניים", **הארץ**, 21.7.2003.
- , 2003ב. "רוב המשוחררים - דגי רקק שמועד שחרורם ממילא קרוב", **הארץ**, 5.8.2003.
- וולף, פנחס, 2009. "הצעה: שחרור אסיר יהודי על כל שחרור פלסטיני", **וואלה**, 8.6.2009, <http://news.walla.co.il/item/1499127>
- נווה, דני, 1999. **סודות ממשלה**, תל אביב: ידיעות אחרונות.
- סביר, אורי, 1998. **התהליך**, תל אביב: ידיעות אחרונות.
- סנאט, 1998. "סוגיית שחרור האסירים הפלסטינים", **דף מידע מס' 80 בנושאים מדיניים**, <http://www.senat.org.il/hebrew/attachments/article/84/senat80.pdf>
- פז, אילן, 2007. **תוכנית עבודה ישראלית-פלסטינית משותפת לשחרור מדורג של אסירים פלסטינאים כתמריץ לשימור הפסקת אש** (לא פורסם).
- קורן, אלינה, 2005. "בצפון אירלנד זה עבד", **הארץ**, 7.2.2005.
- קליין, מנחם, 2006. **יוזמת ז'נבה: מבט מבפנים**, ירושלים: כרמל.
- רגולר, ארנון, יוסי ורט, ונתן גוטמן, 2003. "הממשלה תדון שוב בשחרור אסירים מהחמאס והג'יהאד", **הארץ**, 24.7.2003.
- שב"ס, 2007. **אסירים ביטחוניים הכלואים בשירות בתי הסוהר**, ירושלים: לשכת הפרסום הממשלתית.
- שר, גלעד, 2001. **במרחק נגיעה**, תל אביב: ידיעות אחרונות.

- Adams, Gerry, 2003. *Hope and History: Making Peace in Ireland*, Dingle, Ireland: Brandon.
- Alashqar, Yaser, 2012. "Political Prisoners in Peacemaking Processes: The Case of Northern Ireland", *Glencree Centre for Peace and Reconciliation*, http://www.glencree.ie/site/documents/Political_Prisoners_Peacemaking.pdf
- Bar-Siman-Tov, Yaacov, 2014. *Justice and Peace in the Israeli-Palestinian Conflict*, London and New York: Routledge.
- Bar-Tal, Daniel, 2000. "From Intractable Conflict through Conflict Resolution to Reconciliation: Psychological Analysis", *Political Psychology* 21(2): 351–365.
- Bell, Christine, 2002. "Dealing with the Past in Northern Ireland", *Fordham International Law Journal* 26(4):1095–1147.
- Biggar, Nigel, 2003. "Making Peace or Doing Justice: Must We Choose?" in N. Biggar (ed.), *Burying the Past: Making Peace and Doing Justice after Civil Conflict*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, pp. 6–22.
- Cowley, Martin, 2000. "Britain Frees Northern Irish Prisoners", *ABC news*, 28.7.2000, <http://abcnews.go.com/International/story?id=83044>
- Dudai, Ron, 2007. "A Model for Dealing with the Past in the Israeli–Palestinian Context", *International Journal of Transitional Justice* 1(2): 249–267.
- Dwyer, Claire D., 2007. "Risk, Politics and the ‘Scientification’ of Political Judgement", *British Journal of Criminology* 47: 779–797.
- Emerson, Lesley, 2012. "Conflict, Transition and Education for ‘Political Generosity’: Learning from the Experience of Ex-Combatants in Northern Ireland", *Journal of Peace Education* 9(3): 277–295.
- Gormally, Brian, 2001. *Conversion from War to Peace: Reintegration of Ex-prisoners in Northern Ireland*, Bonn: BICC.
- Gross, Aeyal, 2004. "The Constitution, Reconciliation, and Transitional Justice: Lessons from South Africa and Israel", *Stanford Journal of International Law* 40(1): 47–104.
- Gutteridge, Joyce A. C., 1953. "The Repatriation of Prisoners of War", *The International and Comparative Law Quarterly* 2(2): 207–216.
- Levie, Howard S., 1956. "The Nature and Scope of the Armistice Agreement", *The American Journal of International Law* 50(4): 880–906.
- Lewis, D. S. (ed.), 1998. *Keesing's Record of World Events* (vol. 44), Harlow, UK: Longman.
- Linn, Alexander C., 2000. "Reconciliation of the Penitent: Sectarian Violence, Prisoner Release, and Justice under the Good Friday Peace Accord", *Journal of Legislation* 26: 163–184.
- May, Larry, 2012. *After War Ends*, Cambridge: Cambridge University Press.

- McEvoy, Kieran, 1998a. "Prisoner Release and Conflict Resolution: International Lessons for Northern Ireland", *International Criminal Justice Review* 8: 33-60.
- , 1998b. "Prisoners, the Agreement, and the Political Character of the Northern Ireland Conflict", *Fordham International Law Journal* 22: 1539-1576.
- McEvoy, Kieran, and Peter Shirlow, 2009. "Re-Imagining DDR: Ex-Combatants, Leadership and Moral Agency in Conflict", *Theoretical Criminology* 13: 31-59.
- , 2008. *Beyond the Wire: Former Prisoners and Conflicts Transformation in Northern Ireland*, London: Pluto Press.
- Meyerstein, Ariel, 2007. "Transitional Justice and Post-Conflict Israel/Palestine: Assessing the Applicability of the Truth Commission Paradigm", *Case Western Reserve Journal of International Law* 38: 281-362.
- Negotiations Affairs Department (NAD), 2010. *Political Prisoners, Missing Persons and the Remains of Fallen Persons*, <http://tinyurl.com/pxkav56>
- Pauley, Mervyn, 1999. "Blair Admits an Imperfect Peace", *BBC*, 28.1.1999, <http://tinyurl.com/q6rdbn>
- Curie, Ahmed, 2006. *Beyond Oslo, the Struggle for Palestine: Inside the Middle East Peace Process*, London: I. B. Tauris.
- Ross, Dennis, 2005. *The Missing Peace: The Inside Story of the Fight for Middle East Peace*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Rolston, Bill, 2011. *Review of Literature on Republican and Loyalist Ex-Prisoners*, Transitional Justice Institute, University of Ulster, http://www.ofmfmni.gov.uk/final_literature_review.pdf
- , 2007. "Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants the Irish Case in International Perspective", *Social & Legal Studies* 16: 259-280.
- Savage, Kate, 2000. *Negotiating the Release of Political Prisoners in South Africa*, Center for the Study of Violence and Reconciliation, <http://www.csvr.org.za/docs/correctional/negotiatingtherelease.pdf>
- Sentence Review Commissioners (SRC), 2002. *Annual Report*, London: The Stationery Office.
- Strässer, Cristoph, 2012. *The Definition of Political Prisoners*, Report to the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly of the Council of Europe.
- Teitel, Ruti, 2000. *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Vally, Hanif, 2012. "Political Prisoners in Peace Processes and Peace Agreements, the example of Namibia and South Africa", paper presented at the United Nations International Meeting on the Question of Palestine, Geneva, April 3-4.
- Von Tangen Page, Michael, 2007. "The Role of Penal Policy in the Resolution of Low-Intensity Conflicts", *Civil Wars* 3(4): 31-48.

---, 2000. "A 'Most Difficult and Unpalatable Part' - The Release of Politically Motivated Violent Offenders", in M. Cox, A. Guelke, and F. Stephen (eds.), *Farewell to Arms? From 'Long War' to Long Peace in Northern Ireland*, Manchester: Manchester University Press.