

האם מדיניות 'תשלום תמורת רצח' של הרשות הפלסטינית סייעה לטבח ב-7 באוקטובר?

תקציר מנהלים

מחקר זה בוחן האם המדיניות ארוכת השנים של הרשות הפלסטינית (להלן: "הרשות") ושל ארגון השחרור הפלסטיני (אש"ף), של תגמול והעסקה של אסירים ביטחוניים ומחבלים משוחררים, תרמה באופן מהותי ליכולתו של חמאס להיערך לטבח שביצע ב-7 באוקטובר 2023 ולהוציאו אל הפועל.

במקום להתמקד אך ורק בהיבטים המוסריים או הפוליטיים של מדיניות זו, המחקר בוחן את התפתחותה המשפטית, את יישומה המוסדי, את היקפה הכספי ואת השלכותיה המעשיות לאורך יותר משני עשורים.

הראיות התיעודיות שעליהן מתבסס המחקר כוללות:

- חקיקה של הרשות הפלסטינית, צווים נשיאותיים, תקנות ליישום החוק והחלטות ממשלה רשמיות.
- הצהרות רשמיות שפורסמו על ידי הרשות הפלסטינית, אש"ף ומנהיגים פלסטינים.
- פרסומים של שירות הביטחון הכללי (שב"כ) ומקורות ממשלתיים רשמיים נוספים.
- מסמכי תקציב פלסטיניים ונתונים כספיים הפתוחים לציבור.
- מחקרים עצמאיים העוסקים בהוצאות הרשות הפלסטינית על אסירים ביטחוניים ומחבלים משוחררים.
- מחקרי מקרה של מחבלים ששוחררו מבתי הכלא בישראל וחזרו לאחר מכן לעסוק בטרור, ובכלל זה כאלה שהיו מעורבים בתכנון, במימון, בניהול או בביצוע טבח 7 באוקטובר.

ממצאים עיקריים

מן הראיות עולה כי:

- הרשות הפלסטינית יצרה מסגרת משפטית מקיפה המסדירה את מתן ההטבות הכספיות לאסירים ביטחוניים ולמחבלים משוחררים.
- עם השנים התרחבה מערכת התגמול מעבר למשכורות חודשיות, וכללה גם מענקי שחרור, הבטחת תעסוקה במסגרת הרשות הפלסטינית ותמיכה כלכלית מתמשכת כאשר לא הייתה אפשרות להעסקה.
- המסגרת המשפטית הרחיבה בהדרגה הן את היקף ההטבות הכלכליות והן את החובות המוסדיות שהרשות נטלה על עצמה כלפי אסירים ביטחוניים ומחבלים משוחררים.

- מחבלים רבים ששחררו במסגרת עסקת שליט בשנת 2011 שבו לפעילות טרור זמן קצר לאחר שחרורם.
- רבים מאותם משוחררים הגיעו בהמשך לתפקידי מפתח בהנהגה המדינית, הצבאית, הפיננסית והביטחונית של חמאס.
- מספר נהנים ממערכת התגמול של הרשות הפלסטינית ואש"ף מילאו תפקידים משמעותיים בתכנון, במימון, בניהול או בביצוע טבח 7 באוקטובר 2023.
- גם לאחר 7 באוקטובר לא זנחו הרשות הפלסטינית ואש"ף באופן מהותי את מדיניות התגמול לאסירים ביטחוניים ולמחבלים משוחררים, אף שחלו שינויים במנגנונים המנהליים שבאמצעותם בוצעו התשלומים.
- מידע כספי הפתוח לציבור מצביע על כך שהרשות הפלסטינית ואש"ף המשיכו להקצות משאבים כספיים משמעותיים למסגרת מוסדית זו.

המסקנה העיקרית

מן הראיות עולה כי מדיניות התגמול של הרשות הפלסטינית ושל אש"ף לא הייתה בגדר תוכנית רווחה הומניטרית בלבד או סדרה של תשלומים כספיים נקודתיים. תחת זאת, היא התפתחה למסגרת משפטית ומנהלית מקיפה, אשר תגמלה באופן שיטתי מחבלים בגין תקופות מאסרם, הבטיחה להם תמיכה כלכלית מתמשכת לאחר שחרורם, ובמקרים רבים אף אפשרה את שילובם מחדש בשירות הציבורי באמצעות העסקתם במשרות ציבוריות הממומנות מכספי הציבור.

הטענה במחקר זה אינה שמערכת התגמול, כשלעצמה, היא שגרמה לטבח ב-7 באוקטובר, ואף לא שכל הנהגים ממנה שבו לעסוק בטרור. הטענה היא כי מדיניות זו הפחיתה במידה ניכרת את המחיר האישי והכלכלי הכרוך במעורבות בפעילות טרור, ובכך תרמה באופן משמעותי ליכולתם של מחבלים מנוסים רבים לשוב ולעסוק בטרור לאחר שחרורם. חלקם אף הגיעו בהמשך לעמדות הנהגה בכירות בחמאס או השתתפו באופן ישיר בתכנון, במימון, בניהול או בביצוע טבח 7 באוקטובר.

חשיבות רחבה יותר

לממצאי המחקר יש השלכות החורגות מעבר לאירועי 7 באוקטובר. הם רלוונטיים לדיונים המתנהלים בנושאים כגון מימון טרור, משא ומתן לשחרור אסירים, הסיוע הבין-לאומי לרשות הפלסטינית, מנגנוני הפיקוח על כספי תורמים, מדיניות סנקציות וניתוחים משפטיים העוסקים בתמיכה מוסדית בטרור.

באמצעות תיעוד ההתפתחות החקיקתית, היישום המנהלי וההשלכות המעשיות של מדיניות התגמול של הרשות הפלסטינית ואש"ף, ובהסתמך על ראיות תיעודיות ראשוניות, מספק מאמר זה תשתית ראייתית לבחינה משפטית, מדינית ואקדמית עתידית של הקשר שבין מנגנוני תמיכה מוסדיים לבין אלימות טרוריסטית.

מבוא

בבוקר 7 באוקטובר 2023 פלשו לישראל למעלה מ-6,000 מחבלים מרצועת עזה, ובהם פעילי חמאס, הג'יהאד האסלאמי הפלסטיני, החזית העממית לשחרור פלסטין, גדודי חללי אל-אקצא - כולם ארגוני טרור המוכרים בזירה הבין-לאומית - לצד פעילים נוספים. במהלך הפלישה ביצעו המחבלים טבח חסר תקדים, שבמסגרתו חדרו ליותר מ-30 ערים, יישובים, קיבוצים ומספר בסיסים צבאיים בישראל.

גברים, נשים, קשישים, חולים, ילדים ותינוקות נרצחו. חלקם נורו למוות, אחרים נאנסו.¹ חלקם נערכו, רבים עונו ואחרים נשרפו בעודם בחיים. כ-1,200 בני אדם נרצחו. מבין הנרצחים היו 822 אזרחים,² ובהם 531 גברים ו-291 נשים; 40 מהם היו ילדים מתחת לגיל 18, ו-68 היו אזרחים זרים. במקרים מסוימים, כל שנותר מגופות הקורבנות היה שיניהם בלבד, ולכן נדרש סיוע של ארכאולוגים לצורך זיהויים.³ נוסף על כך נפצעו כ-6,900 בני אדם בדרגות חומרה שונות.

למעלה מ-250 בני ערובה - רובם בחיים, אך גם גופות של חלק מהנרצחים⁴ - נחטפו על ידי המחבלים כדי לשמש אמצעי לחץ על ישראל. מספר קטן מבני הערובה חולצו במבצעי חילוץ נועזים של צה"ל,⁵ אולם רובם - החיים והחללים כאחד - שוחררו במסגרת מספר עסקאות עם ארגוני הטרור. אחרוני בני הערובה החיים שוחררו ב-13 באוקטובר 2025, לאחר 737 ימים בשבי. גופתו האחרונה שהוחזקה בידי המחבלים הושבה בידי חיילי צה"ל ב-26 בינואר 2026, לאחר 841 ימים. כדי להביא לשחרור בני הערובה שחררה ישראל למעלה מ-2,000 מחבלים, ובהם מאות רוצחים.

המתקפה בוצעה בחסות מטח של יותר מ-3,000 רקטות ופצצות מרגמה ששיגרו המחבלים לעבר ישראל, תוך ירי חסר הבחנה לעבר אוכלוסייה אזרחית.⁶ בעקבות המתקפה וההרס שנגרם במהלכה פונו עשרות אלפי ישראלים מבתיהם ביישובים הסמוכים לרצועת עזה.

מאמר זה מבקש להראות כיצד מדיניות "תשלום תמורת רצח" (Pay-for-Slay) של הרשות הפלסטינית ואש"ף תרמה ביוזעין לאפשרות ביצועו של טבח 7 באוקטובר.

בעוד שעיקר תשומת הלב שניתנה עד כה למדיניות "תשלום תמורת רצח" של הרשות הפלסטינית ואש"ף התמקדה בתשלומים המועברים למחבלים הכלואים, מאמר זה יתמקד בעיקר, כפי שיוסבר בהמשך, בתשלומים המועברים למחבלים המשוחררים.

תמצית הטענה

כפי שיוצג בהמשך, רבים ממחבלי חמאס שתכננו והוציאו לפועל את טבח 7 באוקטובר קיבלו תשלומים מהרשות הפלסטינית ומאש"ף כ"עובדי" הרשות, וזאת אך ורק בשל מעורבותם בפעילות טרור. הרשות הפלסטינית ואש"ף ידעו היטב כי הם משלמים ומתגמלים מחבלים, ואף הודו בכך בפומבי. באמצעות העסקת המחבלים ותשלום משכורות גבוהות, אפשרו להם הרשות הפלסטינית ואש"ף להמשיך לעסוק בפעילות טרור ואף תגמלו אותם על כך.

אילו אותם מחבלים היו נדרשים לעבוד בפועל למחייתם, במקום להתקיים מתשלומי הטרור של הרשות הפלסטינית ואש"ף, לא הייתה בידם האפשרות להקדיש את זמנם לתכנון ולהוצאה לפועל של הטבח. לפיכך, מדיניות תגמול הטרור של הרשות הפלסטינית ואש"ף הייתה גורם משמעותי



שאפשר להנהגת חמאס לתכנן ולהוציא לפועל את הטבח. תשלומים אלה ניתנו, כמובן, נוסף על התשלומים שהמחבלים ציפו לקבל במהלך תקופת מאסרם.

לפיכך, אחריותן של הרשות הפלסטינית ושל אש"ף לטבח 7 באוקטובר אינה מתמצה בהסתה לטרור ובעידודו, ואף אינה מוגבלת לאשרור בדיעבד⁷ של פיגועי הטרור באמצעות תשלום תגמול כספי למחבלים הכלואים, תשלום שאותו הם מכנים "משכורת". אחריותן לטבח 7 באוקטובר נובעת גם מן העובדה שהעסיקו מחבלים אך ורק משום שהיו מחבלים, ואותם מחבלים, בעת שהיו מועסקים על ידי הרשות הפלסטינית, השתתפו בביצוע הטבח.

מדיניות "תשלום תמורת רצח" של הרשות הפלסטינית ואש"ף

מדיניות "תשלום תמורת רצח" של הרשות הפלסטינית ואש"ף מורכבת משני רכיבים. הרכיב הראשון הוא תשלום משכורות חודשיות למחבלים שנעצרו על ידי ישראל ולמחבלים משוחררים. הרכיב השני הוא תשלום קצבאות חודשיות למחבלים שנפצעו ולבני משפחותיהם של מחבלים שנהרגו. אף שמבחינה טכנית מדובר בשני מנגנונים נפרדים, מטרתם המשותפת היא להבטיח מתן תגמול כספי בגין השתתפות בפעילות טרור נגד ישראל.

חשוב להבהיר מדוע יש לייחס את מדיניות תגמול הטרור הן לרשות הפלסטינית והן לאש"ף.

לפי הודאתו שלו,⁸ אש"ף משלם תגמולים כספיים לאסירים ביטחוניים מאז שנות ה-70. לאחר הקמת הרשות הפלסטינית הועברה האחריות לביצוע התשלומים אליה.⁹

במשך שנים רבות ביצעה הרשות הפלסטינית את התשלומים באופן גלוי באמצעות משרד האסירים של הרשות,¹⁰ אולם במספר הזדמנויות ניסו הרשות הפלסטינית ואש"ף להסתירם. כך, למשל, בשנת 2014, לנוכח הלחץ הדיפלומטי הבין-לאומי הגובר, טענה הרשות כי סגרה את משרד האסירים והחליפה אותו ב"נציבות האסירים" החדשה של אש"ף.

למעשה, כפי שחשף ארגון *Palestinian Media Watch*,¹¹ כל שעשו הרשות הפלסטינית ואש"ף היה להעביר את התשלומים למחבלים מן הדוחות הכספיים הגלויים יחסית של הרשות אל המסגרת הבלתי שקופה של אש"ף. תרגיל זה נמשך עד שנת 2018, אז שב משרד האסירים והופיע בדוחות הכספיים של הרשות הפלסטינית.¹² בשנת 2020 מחקה הרשות שוב את המשרד מדוחותיה הכספיים וחזרה לבצע את התשלומים באמצעות אש"ף.¹³

ללא קשר למנגנון שנבחר בכל תקופה, אין חולק כי הרשות הפלסטינית ואש"ף מממנים במשותף את התשלומים לאסירים ביטחוניים ולמחבלים משוחררים ונושאים באחריות להם.

לעומת זאת, התשלומים למחבלים שנפצעו ולבני משפחותיהם של מחבלים שנהרגו שולמו, במשך רוב התקופה, ישירות על ידי אש"ף. על פי עדותו בשבועה¹⁴ של ח'אלד ג'בארין, שנמסרה מטעם הרשות הפלסטינית ואש"ף, אש"ף משלם קצבאות למחבלים שנפצעו ולבני משפחותיהם של מחבלים שנהרגו מאז שנת 1968. לאחר הקמת הרשות הפלסטינית שולבה המחלקה באש"ף שהייתה אחראית על ביצוע התשלומים במשרד הרווחה של הרשות הפלסטינית. בשנת 2005 הוחזרה המחלקה לאחריות אש"ף. במהלך חקירתו הנגדית אישר ג'בארין כי המחלקה של אש"ף האחראית על התשלומים מקבלת את מלוא תקציבה מן הרשות הפלסטינית.¹⁵

מכלול העובדות הללו מלמד כי חלוקת האחריות לביצוע התשלומים בין הרשות הפלסטינית לבין אש"ף הייתה חלוקה מנהלית בלבד, ולא חלוקה מהותית. דפוסי התשלום של שני הגופים מלמדים כי שניהם ראו עצמם אחראים במשותף למתן תמיכה כספית לאסירים ביטחוניים, למחבלים משוחררים, למחבלים שנפצעו ולבני משפחותיהם של מחבלים שנהרגו. בפועל, האחריות לביצוע התשלומים עברה מעת לעת מן הרשות הפלסטינית לאש"ף ולהפך, בהתאם לשיקולים פוליטיים ולניסיונות לטשטש את מקור המימון. לפיכך, האחריות לכלל מנגנון "תשלום תמורת רצח" צריכה להיות מיוחסת במשותף ולחוד הן לרשות הפלסטינית והן לאש"ף.

תשלומי הרשות הפלסטינית לאסירים ביטחוניים

על פי "חוות הדעת המומחית" של עו"ד ג'ועאד עמאוו, ¹⁶ אשר העיד מטעם הרשות הפלסטינית ולבקשתה, הרשות משלמת משכורות למחבלים הכלואים בבתי הכלא בישראל מאז חודש מאי 1995.¹⁷

בתחילה שולמו המשכורות מכוח החלטות מנהליות פנימיות של הרשות הפלסטינית ואש"ף.¹⁸ כבר מראשית הדרך השתמשו הרשות הפלסטינית ואש"ף גם בכספי סיוע שהוענקו להם על ידי הקהילה הבין-לאומית לצורך הקמת הרשות הפלסטינית, כדי לממן את תשלומי התגמול למחבלים.¹⁹ בשנת 2004,²⁰ ככל הנראה בעקבות הגברת הפיקוח הבין-לאומי על התנהלותה הכספית של הרשות, היא נדרשה לעגן את ההסדר בחקיקה.

חוק האסירים והאסירים המשוחררים משנת 2004

לפיכך, בשנת 2004 חוקקה הרשות הפלסטינית את **חוק האסירים והאסירים המשוחררים** (להלן: "**חוק האסירים**"). (החוק כלל הן הוראות הצהרתיות והן הוראות אופרטיביות. התפתחות החקיקה מלמדת כי הרשות הפלסטינית לא הסתפקה בהשלמה עם מנגנון התשלומים, אלא עיגנה אותו בהדרגה בחקיקה ראשית.

מן ההיבט ההצהרתי קבע החוק כי :

"האסירים והאסירים המשוחררים הם מגזר לוחם וחלק בלתי נפרד מן המרקם של החברה הפלסטינית הערבית."²¹

באמצעות קביעה זו חיזקה הרשות הפלסטינית את הזיקה בינה לבין כלל המחבלים, ללא קשר להשתייכותם הארגונית. בנוסף לכך קבע החוק כי נאסר על הרשות הפלסטינית לחתום על כל הסכם שלום, או להשתתף בחתימה עליו, כל עוד כל האסירים הפלסטינים לא ישוחררו.²²

מן ההיבט האופרטיבי הגדיר החוק את המונח "אסיר" כמי ש"כלוא בבתי הכלא של הכיבוש [ישראל] כתוצאה מהשתתפותו במאבק נגד הכיבוש".²³ עוד קבע החוק כי הרשות הפלסטינית תעניק לכל אסיר קצבה חודשית לשימוש בקנטינה של בית הסוהר²⁴ וכן משכורת חודשית.²⁵

נוסף על הסדרת תשלום המשכורות לאסירים הביטחוניים, קבע החוק כי אחת הדרכים שבהן תפעל הרשות הפלסטינית להשגת מטרותיו תהיה באמצעות הבטחת תעסוקה לאסירים ביטחוניים משוחררים.²⁶

התקנות הראשונות ליישום חוק האסירים

לשם יישום חוק האסירים אימצה ממשלת הרשות הפלסטינית בשנת 2006 ופרסמה את "תקנות חוק האסירים והאסירים המשוחררים - החלטת ממשלה משנת 2006". תקנות אלה שינו באופן מהותי הן את מנגנון התשלומים לאסירים הביטחוניים והן את אופן שילובם של המחבלים המשוחררים במנגנוני הרשות הפלסטינית.

במסגרת התקנות העלתה הרשות הפלסטינית את המשכורות ששולמו לאסירים הביטחוניים.²⁷ במקום לשלם לכל המחבלים משכורת חודשית אחידה, ללא קשר למשך תקופת מאסרם,²⁸ נקבע לראשונה מנגנון שכר מדורג, שלפיו גובה המשכורת החודשית יעלה בהתאם למשך תקופת המאסר, כמפורט בטבלה שלהלן:²⁹

שנות מאסר	משכורת חודשית (ש"ח)
0 - 5	1,000
5 - 10	1,300
10 - 15	2,000
15 - 17	2,500
17 - 20	3,000
20 - 25	3,500
25 שנים ומעלה	4,000

התקנות החדשות קבעו גם תוספות שכר לאסירים ביטחוניים נשואים, לאסירים ביטחוניים שלהם ילדים ולמחבלים תושבי ירושלים.³⁰

בנוסף לכך קבעו התקנות כי מחבלים שישוחררו מן הכלא יהיו זכאים למענק שחרור חד-פעמי, שינוע בין 500 דולר למחבלים שריצו פחות משנה מאסר, לבין 10,000 דולר למחבלים שריצו למעלה מ-25 שנות מאסר.³¹

באשר למחבלים המשוחררים, התקנות יישמו את הוראת החוק שלפיה הם זכאים, בכפוף לתנאים מסוימים, למשרה מובטחת במנגנוני הרשות הפלסטינית.³² הדרגה שאליה יתמנה המחבל, וכן השכר שישולם לו, ייקבעו בהתאם למשך תקופת מאסרו המצטברת ולהשכלתו.³³ אם הרשות הפלסטינית לא תצליח למצוא עבורו משרה פנויה, ישולם לו שכר חודשי קבוע.³⁴ מחבלים משוחררים שריצו פחות מחמש שנות מאסר יהיו זכאים לדמי אבטלה למשך שישה חודשים.³⁵

לפיכך, כבר בשנת 2006 עברה הרשות הפלסטינית משלב של תגמול כספי בגין פעילות טרור ותקופת המאסר שלאחריה, לשלב של יצירת מנגנון מוסדי שנועד לשלב מחבלים משוחררים במנגנוני הממשל. כאשר לא הייתה משרה פנויה, הבטיחה הרשות למחבלים אלה הכנסה קבועה במימון המדינה, כאילו היו עובדי ציבור.

הרשות הפלסטינית מעלה את משכורות האסירים הביטחוניים

בשנת 2010 אימצה הרשות הפלסטינית תקנות מתוקנות,³⁶ שגם הן התבססו על חוק האסירים.³⁷ התקנות החדשות העלו פעם נוספת את המשכורות ששולמו לאסירים הביטחוניים, בהתאם לטבלה שלהלן:³⁸

משכורת חודשית (ש"ח)	שנות מאסר
1,400	0 - 3
2,000	3 - 5
4,000	5 - 10
6,000	10 - 15
7,000	15 - 20
8,000	20 - 25
10,000	25 - 30
12,000	30 שנים ומעלה

התקנות החדשות קבעו גם תוספות חודשיות לאסירים ביטחוניים נשואים,³⁹ לאסירים ביטחוניים שלהם ילדים,⁴⁰ ולאסירים ביטחוניים שהם תושבי ירושלים⁴¹ או אזרחי ישראל.⁴²

בעדותו בבית המשפט⁴³ אישר עמאוו כי כלל האסירים הביטחוניים הפלסטיניים, ובכלל זה חברי חמאס והג'יהאד האסלאמי הפלסטיני, זכאים לקבל את המשכורות המשולמות על ידי הרשות הפלסטינית. מעניין לציין כי הקבוצה היחידה של מחבלים פלסטינים שלדבריו אינה זכאית לקבלת תשלומים מן הרשות היא חברי אל-קאעידה. כאשר התבקש להסביר כיצד הבחנה זו מתיישבת עם ההגדרות הקבועות בחוק האסירים ובתקנות שהותקנו מכוחו, לא הצליח עמאוו לספק הסבר.⁴⁴

המסגרת החוקית שתוארה לעיל שימשה בסיס משפטי להמשך תשלום המשכורות ולהעסקת מחבלים משוחררים, ובכלל זה אלה ששוחררו במסגרת עסקאות חילופי שבויים שבאו לאחר מכן.

העסקה לשחרור החייל החטוף גלעד שליט

בטרם נמשיך לדון בתשלומי הרשות הפלסטינית לאסירים הביטחוניים ולמחבלים המשוחררים, יש להציג, כפי שיתברר בהמשך, סקירה קצרה של העסקה לשחרורו של החייל הישראלי החטוף גלעד שליט.

בחודש יוני 2006 חדרו מחבלים מרצועת עזה לישראל, רצחו שני חיילי צה"ל,⁴⁵ פצעו באורח קשה חייל שלישי וחטפו את גלעד שליט.

בשנת 2011 הגיעו ישראל וחמאס להסכם שלפיו ישוחרר שליט בתמורה לשחרורם של 1,027 מחבלים. העסקה בוצעה בשני שלבים. בשלב הראשון שחררה ישראל 477 מחבלים - 450 גברים ו-27 נשים. רובם ריצו מאסרי עולם בגין מעורבותם ברצח ישראלים.⁴⁶

מבין הגברים ששוחררו, 131 הורשו לשוב לבתיהם ברצועת עזה; שישה מחבלים ערבים-ישראלים הורשו לשוב לישראל;⁴⁷ 110 הורשו לשוב לבתיהם ביהודה ושומרון; ו-203 נוספים, תושבי יהודה ושומרון, גורשו מן האזור - מהם 163 גורשו לרצועת עזה ו-40 נדרשו לעזוב את יהודה, שומרון ורצועת עזה לחלוטין, בין אם באופן זמני ובין אם לצמיתות.

בשלב השני של העסקה שוחררו 550 מחבלים נוספים לבתיהם.

בין המחבלים ששוחררו לרצועת עזה היו רבים מן האנשים שתכננו והוציאו לפועל את טבח 7 באוקטובר. ביניהם היה יחיא סינוואר, שלימים התמנה למנהיג חמאס ברצועת עזה והיה מן הכוחות המרכזיים שעמדו מאחורי תכנון הטבח.

עם שחרור קבוצת המחבלים הראשונה ערך יו"ר הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס, טקס חגיגי ברמאללה, שבו קיבל את פניהם של המשוחררים.⁴⁸ זמן קצר לאחר מכן החליטה הרשות הפלסטינית להקצות 5 מיליון דולר⁴⁹ כ"מתנת נשיא כאות הוקרה לאסירים... מענקי שחרור כספיים לכלל האסירים המשוחררים, ללא יוצא מן הכלל, הן לאלה ששבו לבתיהם והן לאלה שגורשו".⁵⁰

הרשות הפלסטינית מתקנת את חוק האסירים

בשנת 2013, בעקבות עסקת שליט משנת 2011, תיקנה הרשות הפלסטינית את חוק האסירים.

במקום ההוראה הכללית שנכללה בנוסח המקורי של החוק, שלפיה אחת הדרכים ליישום החוק תהיה באמצעות מתן תעסוקה למחבלים המשוחררים,⁵¹ נוספה הוראה מפורשת שלפיה "מדינת פלסטין"⁵² תפעל להבטחת משרות לאסירים המשוחררים.⁵³

אם הרשות הפלסטינית לא תוכל להבטיח משרה, תחויב לשלם לכל מחבל משוחרר שריצה בין חמש לעשר שנות מאסר סכום חודשי קבוע.⁵⁴

באשר למחבלים משוחררים שריצו למעלה מעשר שנות מאסר, קבע התיקון לחוק כי הם יועסקו בשכר ב"מוסדות המדינה".⁵⁵

עוד קבע התיקון⁵⁶ כי הרשות הפלסטינית תמשיך לשלם את משכורתם של אסירים ביטחוניים שהיו עובדי הרשות הפלסטינית בעת מעצרו,⁵⁷ וכי אם המשכורת שלה זכאי אסיר שלא היה עובד הרשות לפני מעצרו גבוהה מן המשכורת שקיבל עובד הרשות לפני שנעצר, ישולם לו הסכום הגבוה יותר.⁵⁸

הוראה משמעותית נוספת בתיקון החוק עסקה במיוחד במחבלים ששוחררו במסגרת עסקת שליט וגורשו מיהודה, משומרון ומרצועת עזה. כדי להבטיח שגם מחבלים אלה יהיו זכאים למשכורת מן הרשות הפלסטינית, קבע התיקון במפורש כי הוראות החוק יחולו גם על אסירים משוחררים שגורשו במסגרת העסקה.⁵⁹

חשיבותם של תיקוני חקיקה אלה התבררה בשנים שלאחר מכן, כאשר רבים מן המחבלים ששוחררו ונהנו ממנגנון ההעסקה והשכר המעוגן בחוק שבו לעסוק בפעילות טרור או המשיכו בה.

תקנות חדשות להסדרת העסקתם של מחבלים משוחררים

בעקבות תיקון החוק אימצה הרשות הפלסטינית, בחודש נובמבר 2013, את **"החלטת ממשלה מס' 15 לשנת 2013 - תקנות להבטחת העסקתם של אסירים משוחררים"**, שנועדו ליישם את חוק האסירים המתוקן. תקנות אלה נותרו בתוקף מאז אימוצן, או לכל הפחות עד חודש פברואר 2025.⁶⁰

התקנות החדשות יישמו את התחייבותה החדשה של הרשות הפלסטינית להבטיח תעסוקה לאסירים משוחררים, בהתאם למשך תקופת מאסרם, השכלתם, הכשרתם ויכולתה של הרשות לשבצם במשרות מתאימות.⁶¹

לצורך יישום קריטריונים אלה קבעו התקנות מנגנון מדורג.

ראשית, נקבע כי כל מחבל משוחרר שריצה למעלה משנה אחת של מאסר והגיש בקשה להתקבל לעבודה בשירות הציבורי של הרשות הפלסטינית יהיה זכאי לעדיפות בקבלה לעבודה.⁶² דרגתו של המחבל המשוחרר תיקבע בהתאם לטבלה המצורפת לתקנות, ואילו שכרו יחושב לפי טבלאות השכר של עובדי המדינה האזרחיים והצבאיים.⁶³

שנית, נקבע כי מחבלים משוחררים שריצו בין חמש לעשר שנות מאסר, ושלא נמצאה עבורם משרה פנויה, יהיו זכאים למשכורת חודשית קבועה,⁶⁴ ובלבד שיעמדו בדרישות המנהליות שנקבעו ושלא תהיה להם הכנסה קבועה העולה על 1,450 ש"ח לחודש.⁶⁵

המשכורת החודשית הבסיסית נקבעה על סך של 1,500 ש"ח. נוסף על כך נקבעו תוספות בעבור בן או בת זוג,⁶⁶ בעבור ילדים שטרם מלאו להם 18 שנים,⁶⁷ וכן תוספת של 100 ש"ח לכל שנת מאסר שריצה המחבל.

עוד נקבע כי הזכאות למשכורת זו תישלל אם המחבל יתחיל לקבל הכנסה קבועה העולה על 1,450 ש"ח לחודש; אם יסרב לקבל משרה שהוצעה לו; אם ייעצר מחדש - שאז יהיה זכאי למשכורת כאסיר ביטחוני; אם ידרש לעבור הכשרה מקצועית ויסרב; או אם לא יעמוד בדרישות המנהליות שנקבעו בתקנות.⁶⁸

שלישית, נקבע כי מחבלים משוחררים שריצו עשר שנות מאסר או יותר יועסקו **"בשכר"** מוסדות המדינה.⁶⁹ בעוד שההוראה המרכזית בתקנות משתמשת במונח **"יועסקו"**, הוראה נוספת מלמדת על אופייה הפיקטיבי של אותה העסקה. לפי הוראה זו,⁷⁰ כל מחבל משוחרר המועסק מכוח התקנות חייב **"לציית להוראות הרשמיות של מוסדות המדינה"**, ובאופן משמעותי יותר - **"להתייצב לעבודה, אם יידרש לכך."**

השכר המשולם למחבלים אלה על ידי הרשות הפלסטינית מבוסס על טבלאות הדרגות המצורפות לתקנות. לפי הטבלאות, הדרגה שבה **"יועסק"** המחבל תיקבע בהתאם למשך תקופת מאסרו.

כך, מחבל שריצה בין עשר לחמש עשרה שנות מאסר יקבל משרה אזרחית בדרגת "מנהל א", "המקבילה לדרגת סגן אלוף בצבא. מחבל שריצה בין חמש עשרה לעשרים שנות מאסר יקבל משרה אזרחית בדרגת "מנכ"ל", "(A4) המקבילה לדרגת אלוף משנה. מחבל שריצה בין עשרים לעשרים וחמש שנות מאסר יקבל משרה אזרחית בדרגת "סגן מזכיר משנה", "(A2) המקבילה לדרגת תת-אלוף. מחבל שריצה בין עשרים וחמש לשלושים שנות מאסר יקבל משרה אזרחית בדרגת מנהל כללי של משרד, המקבילה לדרגת אלוף. מחבל שריצה למעלה משלושים שנות מאסר יקבל דרגה אזרחית המקבילה לשר בממשלת הרשות הפלסטינית, לצד דרגה צבאית המקבילה לדרגת אלוף.

דרגה צבאית	דרגה אזרחית	שנות מאסר
סגן	ראש מחלקה	5 - 6
סרן	מנהל (ז')	6 - 8
רב-סרן	מנהל (ב')	8 - 10
סגן אלוף + ותק	מנהל (א')	10 - 15
אלוף משנה + ותק	מנכ"ל (A4)	15 - 20
תת-אלוף + ותק	סגן מזכיר משנה (A2)	20 - 25
אלוף	מנהל כללי של משרד	25 - 30
אלוף + ותק	שר	30 שנים ומעלה

במילים אחרות, על פי תקנות אלה, מחבלים משוחררים שריצו עשר שנות מאסר או יותר זכאים ל"תעסוקה" מובטחת ולמשכורת מן הרשות הפלסטינית, כאשר חובתם היחידה היא להתייצב לעבודה - אם וכאשר יידרשו לעשות כן.

אין זה בלתי סביר להניח כי התקנות החדשות תרמו לתופעה שעליה מתח ארגון אמ"ן ביקורת כבר בשנת 2017.⁷¹ על פי הנתונים, מספר האלופים ברשות הפלסטינית עלה מ-47 בשנת 2013 ל-144 בשנת 2017; מספר תתי-האלופים עלה מ-195 ל-503; מספר אלופי-המשנה עלה מ-412 ל-1,950; ומספר סגני-האלופים עלה מ-1,844 בשנת 2013 ל-4,051 בשנת 2017.⁷²

ההטבות הנוספות במסגרת מדיניות "תשלום תמורת רצח" של הרשות הפלסטינית ואש"ף

נוסף על התשלומים הישירים לאסירים הביטחוניים ולמחבלים המשוחררים, תקנות שונות של הרשות הפלסטינית מעניקות למחבלים ולבני משפחותיהם שורה של הטבות נוספות.

מחבלים משוחררים שריצו למעלה מחמש שנות מאסר (או שלוש שנות מאסר, במקרה של נשים) זכאים לפטור מתשלום שכר לימוד באוניברסיטה,⁷³ לפטור מתשלום ביטוח בריאות⁷⁴ ולפטור מתשלום עבור קורסי הכשרה מקצועית.⁷⁵

ילדיהם של אסירים ביטחוניים זכאים אף הם לפטור מתשלום שכר לימוד.⁷⁶ מחבלים משוחררים שריצו למעלה מעשרים שנות מאסר זכאים גם לפטור ממסים בעת רכישת רכב חדש.⁷⁷

כיצד משלמות הרשות הפלסטינית ואש"ף את תגמולי הטרור?

במשך שנים רבות שילמה הרשות הפלסטינית את תגמולי הטרור באמצעות הבנקים שפעלו בשטחי הרשות הפלסטינית. מצב זה השתנה באופן דרמטי לאחר שארגון **Palestinian Media Watch** שלח, בחודש אפריל 2020, מכתבים לבנקים אלה והזהיר כי המשך שיתוף הפעולה שלהם עם הרשות הפלסטינית לצורך ביצוע תשלומי תגמול לטרור עלול לחשוף אותם לאחריות פלילית ואזרחית.⁷⁸

בתגובה לאזהרה סירבו הבנקים תחילה לבצע את תשלומי הטרור,⁷⁹ ובהמשך דווח כי סגרו לא פחות מ-35,000 חשבונות בנק.⁸⁰

לאחר סגירת החשבונות פעלה הרשות הפלסטינית במהירות למציאת מנגנונים חלופיים לביצוע התשלומים. תחילה החליטה להקים בנק חדש.⁸¹ לאחר מכן החליטה לבצע את התשלומים באמצעות שירותי הדואר הפלסטיני. לאחר שגם שיטה זו עוררה ביקורת חריפה מצד המחבלים ובני משפחותיהם,⁸² פיתחה הרשות הפלסטינית מנגנון חדש, שהתבסס, לכאורה, על רשת של כספומטים עצמאיים.^{83 84}

מאחר שביצוע תשלומי תגמולי הטרור למחבלים המתגוררים ברצועת עזה הציב קושי ייחודי, אימצה הרשות הפלסטינית שיטה נוספת, שלפיה התשלומים מועברים באמצעות "חלפני כספים מורשים" הפועלים ברצועת עזה.⁸⁵

אחריות הרשות הפלסטינית ואש"ף לטבח 7 באוקטובר

כפי שהוסבר לעיל, מדיניות "תשלום תמורת רצח" של הרשות הפלסטינית ואש"ף אינה מסתכמת בתשלום משכורות למחבלים הכלואים. מדובר במדיניות מקיפה, המתגמלת ומעניקה תמיכה הן למחבלים הכלואים והן - ובמוקדו של מחקר זה - למחבלים המשוחררים.

בעוד שהמחבלים הכלואים נהנים ממשכורת חודשית ומשורה של הטבות נוספות במהלך תקופת מאסרם, מעניקות הרשות הפלסטינית ואש"ף למחבלים המשוחררים חבילת הטבות נרחבת. למעשה, על פי תקנות הרשות הפלסטינית, מחבלים משוחררים שריצו למעלה מחמש שנות מאסר זכאים למשכורת לכל ימי חייהם. מחבלים משוחררים שריצו עשר שנות מאסר או יותר זכאים גם למשרה מובטחת ברשות הפלסטינית, בצירוף משכורת הנקבעת בהתאם למשך תקופת מאסרם.

במהלך השנים שוחררו לרצועת עזה מאות מחבלים. אף שאין בנמצא נתונים מקיפים בנושא, לפי נתוני משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (UNOCHA), בתקופה שבין ינואר 2017 לספטמבר 2023 עברו כ-665 מחבלים משוחררים דרך מעבר ארז בין ישראל לרצועת עזה.⁸⁶

נתונים אלה אינם כוללים את המחבלים ששוחררו, כפי שתואר לעיל, במסגרת עסקת שליט.

פרסומי שירות הביטחון הכללי (שב"כ) לאורך השנים תיעדו את מעורבותם הישירה של מחבלים ששוחררו במסגרת עסקת שליט בפעילות טרור. כל אחד מן המחבלים הללו היה זכאי לקבל תשלום מן הרשות הפלסטינית ומאש"ף, בהתאם להשתתפותו בטרור ולמשך הזמן שריצה בכלא. בין הדוגמאות לכך, מבלי שהרשימה תהיה ממצה, ניתן למנות את אלה:⁸⁷

- בחודש ינואר 2013 חשף השב"כ⁸⁸ חוליית טרור שפעלה מאזור חברון. על פי הדיווח, החוליה הופעלה על ידי חוסאם בדראן. בדראן נעצר באפריל 2002 ונידון ל-17 שנות מאסר בגין חלקו במספר פיגועי טרור. במסגרת עסקת שליט, לאחר שריצה למעלה מתשע שנות מאסר, הוא גורש לקטאר.
- בחודש אפריל 2013 דיווחו כוחות הביטחון הישראליים על מעצרו של אמיר ברכאת.⁸⁹ בחקירתו הודה ברכאת כי נפגש עם אמיר דוקאן בערב הסעודית, וקיבל את הצעתו לבצע פיגועי טרור בתמורה לתשלום של 60,000 דולר. דוקאן היה מעורב גם בניסיונות להבריח כספי חמאס ליהודה ושומרון.⁹⁰ דוקאן, מחבל המשתייך לתנזים-פת"ח, נעצר באפריל 2003,⁹¹ ובשנת 2004 נידון לשישה מאסרי עולם.⁹² במסגרת עסקת שליט, לאחר שריצה שבע שנות מאסר, הוא גורש לרצועת עזה.
- בחודש מרץ 2013 דיווחו כוחות הביטחון הישראליים על מעצרו של מנג'ב ג'ונידי⁹³ בחודש נובמבר 2012. מחקירתו עלה כי גויס על ידי באסל חימוני כדי לגייס מחבלים נוספים ולבצע פיגועי טרור. חימוני, חבר חמאס, נעצר באוקטובר 2004 ונידון ל-23 שנות מאסר, לפני ששוחרר במסגרת עסקת שליט וגורש לרצועת עזה. חימוני ריצה כשבע שנות מאסר.
- בדוח השב"כ הוזכר גם אירוע קודם, שבו מחבל נוסף, פאדי אבו דאוד, הודה כי גויס על ידי ח'אלד טהא, אשר הורה לראשון להקים חוליית טרור שתבצע פיגועי התאבדות ופיגועי ירי. טהא, שנעצר באוגוסט 2004 ונידון ל-16 שנות מאסר, שוחרר אף הוא במסגרת עסקת שליט וגורש לרצועת עזה. טהא ריצה כשבע שנות מאסר.
- בחודש יוני 2013 עצרו כוחות הביטחון הישראליים את עטאללה סעד.⁹⁴ מחקירתו עלה כי גויס על ידי האשם ח'אג'אז כדי לבצע פיגועי טרור ביהודה ושומרון. ח'אג'אז, חבר חמאס, נעצר בדצמבר 2003 ונידון לעשרה מאסרי עולם בגין חלקו במספר פיגועי טרור שבהם נרצחו מספר בני אדם, לפני ששוחרר במסגרת עסקת שליט וגורש אל מחוץ למדינה. ח'אג'אז ריצה כשמונה שנות מאסר.
- בחודש דצמבר 2013 דיווח השב"כ⁹⁵ כי חמאס המשיך במאמציו לקדם פיגועי טרור נגד מטרות ישראליות, לרבות פיגועי התאבדות, חטיפות ומעשי רצח, וכי מחבלים ששוחררו במסגרת עסקת שליט לרצועת עזה היו מעורבים בכך באופן ישיר. בין המחבלים שהוזכרו היו עלי קאדי, שלימים השתתף בטבח 7 באוקטובר,⁹⁶ ומאזן פוקהא. פוקהא נעצר באוגוסט 2002,⁹⁷ הורשע בגין חלקו בפיגוע התאבדות ונידון לתשעה מאסרי עולם.⁹⁸ במסגרת עסקת שליט הוא שוחרר וגורש לרצועת עזה.⁹⁹ פוקהא ריצה למעלה מתשע שנות מאסר לפני שחרורו.
- בחודש אפריל 2015 דיווח השב"כ¹⁰⁰ כי סיכל את פעילותם של פעילי חמאס שהעבירו מימון מרצועת עזה ליהודה ושומרון. בדוח הוזכר אחמד דירייה. דירייה נעצר בחודש מאי 2002 וריצה מאסר עולם. במסגרת עסקת שליט גורש דירייה לרצועת עזה. דירייה ריצה למעלה מתשע שנות מאסר.

- בחודש יולי 2015 דיווח השב"כ¹⁰¹ על מעצרה של חוליית הטרור שרצחה את מלאכי רוזנפלד. בדוח צוין כי החוליה הונחתה על ידי אחמד נג'אר, ששוחרר תחילה במסגרת עסקת שליט לרצועת עזה, אך לאחר מכן עבר לירדן. נג'אר נעצר בדצמבר 2003¹⁰² ולאחר משפטו והרשעתו נידון לשישה מאסרי עולם בגין חלקו במספר פיגועי טרור. על פי כתב האישום שהוגש נגד חברי החוליה, נג'אר מימן את פעילותה באמצעות כספים ששולמו לו על ידי הרשות הפלסטינית, הן כאסיר ביטחוני והן כמחבל משוחרר. נג'אר ריצה כשמונה שנות מאסר.
- בחודש אוגוסט 2017 חשף השב"כ¹⁰³ את המשך פעילותם של פעילי חמאס ששוחררו במסגרת עסקת שליט והתבססו בטורקיה, בתחום מימון פעילות חמאס. בין המחבלים שהוזכרו היו מאג'ד ג'עבה והארון אלדין. על פי הדוח, באמצעות המנגנון שהקימו העבירו ג'עבה והארון מאות אלפי דולרים לפעילות הטרור של חמאס. ג'עבה, יליד חברון, היה כלוא מאז אפריל 1995 וריצה מאסר עולם. במסגרת עסקת שליט, לאחר שריצה למעלה מ-16 שנות מאסר, הוא שוחרר וגורש לרצועת עזה. אלדין, שהיה כלוא מאז דצמבר 1992 וריצה אף הוא מאסר עולם, גורש ועבר להתגורר בטורקיה. אלדין הוזכר גם בדוח נוסף של השב"כ¹⁰⁴, שבו פורטה מעורבותו, בחודש אוגוסט 2018, בפעילות נוספת למימון חמאס. אלדין ריצה כ-19 שנות מאסר.
- בחודש ינואר 2018 חשף השב"כ¹⁰⁵ כי עבדאללה עראר הורה למחבל מיהודה ושומרון לגייס חוליית טרור ולבצע פיגועים. עראר נעצר בינואר 2006 ונידון למאסר עולם בגין חלקו בחטיפתו וברציחתו של ששון נוריאל. במסגרת עסקת שליט, לאחר שריצה למעלה מחמש שנות מאסר, הוא גורש לרצועת עזה.
- בחודש פברואר 2018 חשף השב"כ¹⁰⁶ את המשך פעילותם של פעילי חמאס שגורשו לטורקיה במסגרת עסקת שליט. בין המחבלים שהוזכרו היו זאהר ג'בארין, ג'יהאד יגמור וסלאמה מרעי. ג'בארין נעצר בשנת 1993 ונידון למאסר עולם בגין חלקו בשורת פיגועי טרור. כאשר שוחרר בשנת 2011, ריצה מעט יותר מ-18 שנות מאסר (נעצר באפריל 1993). בעוד שבתחילה פעל ג'בארין תחת הנהגתו של בכיר חמאס סלאח אל עארורי, כיום הוא נחשב לאחראי המרכזי על מימון חמאס. יגמור נעצר בשנת 1994 ונידון למאסר עולם בגין חלקו בחטיפתו וברציחתו של החייל נחשון וקסמן. כאשר שוחרר בשנת 2011, ריצה מעט יותר מ-17 שנות מאסר. יגמור עומד בראש נציגות חמאס בטורקיה. מרעי נעצר ונידון למאסר עולם בגין חלקו ברצח חייל צה"ל בשנת 1993. כאשר שוחרר בשנת 2011, ריצה מעט יותר מ-18 שנות מאסר.
- בחודש מאי 2018 דיווח השב"כ¹⁰⁷ כי שני פעילי חמאס ששוחררו במסגרת עסקת שליט והתגוררו בטורקיה, מחמוד עטואן ומוסא עכאארי, העבירו לאנשי חמאס אחרים אלפי דולרים כדי לתמוך בפעילות הטרור של חמאס. עטואן נעצר בחודש יוני 1993 ונידון לשלושה מאסרי עולם. כאשר שוחרר, הוא ריצה למעלה מ-18 שנות מאסר. עכאארי נעצר בחודש יולי 1993 וגם הוא נידון לשלושה מאסרי עולם. כאשר שוחרר, הוא ריצה למעלה מ-18 שנות מאסר.

- בחודש יולי 2019 דיווח השב"כ¹⁰⁸ כי פעילי חמאס ברצועת עזה הקדישו שנה להכשרתו של מומחה לחומרי נפץ, פאדי אבו אל צלאח, שנשלח להקים מעבדת חומרי נפץ ביהודה ושומרון. אבו אל צלאח נעצר לאחר שניצל לרעה היתר שאפשר לו לצאת מרצועת עזה לצורך קבלת טיפול רפואי. בין המחבלים שהיו מעורבים בתוכנית הוזכר מוצעב חשלמון. חשלמון נעצר בחודש ספטמבר 2004, ולפני ששוחרר במסגרת עסקת שליט נידון ל-17 שנות מאסר. כאשר שוחרר, הוא ריצה למעלה משבע שנות מאסר.
- בחודש נובמבר 2021 חשף השב"כ¹⁰⁹ רשת חמאס רחבת היקף שכללה למעלה מ-50 מחבלים. הרשת נוהלה והונחתה על ידי המחבלים סלאח אל עארורי וזכריא אל ג'סראווי (נג'יב). לפני ששוחרר במסגרת עסקת שליט, אל ג'סראווי, תושב ירושלים, נעצר בחודש פברואר 1996 ונידון ל-22 שנות מאסר בגין חלקו בחטיפתו וברציחתו של נחשון וקסמן. כאשר שוחרר, הוא ריצה למעלה מ-15 שנות מאסר. בדוח צוין גם שמו של מוסא דודין, חבר חמאס שהיה כלוא מאז חודש דצמבר 1992 וריצה מאסר עולם, אשר שוחרר אף הוא במסגרת עסקת שליט ועבר תחילה להתגורר בקטאר. כאשר שוחרר, הוא ריצה כמעט 19 שנות מאסר.
- בחודש מרץ 2022 עצרו כוחות הביטחון הישראליים את מוחמד חאמד.¹¹⁰ מחקירתו עלה כי פראח חאמד גייס אותו לבצע פיגועי טרור ביהודה ושומרון. פראח חאמד, חבר חמאס, נעצר בחודש דצמבר 2003 ונידון לשבעה מאסרי עולם בגין חלקו במספר פיגועי טרור שבהם נרצחו מספר בני אדם, לפני ששוחרר במסגרת עסקת שליט וגורש לרצועת עזה. כאשר שוחרר, הוא ריצה כמעט שמונה שנות מאסר.
- בחודש אוקטובר 2022 חשף השב"כ¹¹¹ חוליית טרור נוספת שפעלה ביהודה ושומרון בהכוונתו של בילאל בשאראת. בשאראת נעצר בחודש יוני 2002 ונידון ל-20 שנות מאסר בגין חלקו במספר פיגועי טרור. במסגרת עסקת שליט הוא גורש לרצועת עזה. כאשר שוחרר, הוא ריצה למעלה מתשע שנות מאסר.
- בחודש אוגוסט 2023 דיווח השב"כ¹¹² על מעצרה של חוליית טרור נוספת ביהודה ושומרון שפעלה בהנחייתו של עלאאם כעבי. כעבי, חבר החזית העממית לשחרור פלסטין, נעצר בחודש אפריל 2003 וריצה תשעה מאסרי עולם בגין חלקו בפיגועי טרור. במסגרת עסקת שליט הוא גורש לרצועת עזה, ומשם עבר ללבנון. כאשר שוחרר, הוא ריצה למעלה משמונה שנות מאסר.
- במהלך הפעילות הצבאית ברצועת עזה לאחר טבח 7 באוקטובר, עצרו כוחות הביטחון הישראליים את מחמוד קוואסמה¹¹³ בבית החולים אל שיפא. קוואסמה היה בין המתכננים והמממנים של חטיפתם ורציחתם של שלושת הנערים הישראליים, אייל יפרח, גיל עד שער ונפתלי פרנקל, בשנת 2014.¹¹⁴ לפני ששוחרר במסגרת עסקת שליט, קוואסמה נעצר בחודש אוקטובר 2004 ונידון ל-20 שנות מאסר בגין חלקו בפיגועי טרור. בדוח נוסף של השב"כ,¹¹⁵ מחודש נובמבר 2021, הוזכר גם קוואסמה, בין היתר, כמי שקידם פעילות טרור מרצועת עזה. כאשר שוחרר, הוא ריצה כמעט שבע שנות מאסר.

- במהלך הפעילות הצבאית ברצועת עזה דיווח השב"כ¹¹⁶ על חיסולו של המחבל ראאד עסילה ושל שבעה מחבלים נוספים. עסילה היה אחראי לרציחתו של חיים קרמן בירושלים בשנת 1998. הוא שוחרר במסגרת עסקת שליט וגורש לרצועת עזה. ברצועת עזה המשיך בפעילותו במסגרת חמאס. שבעת המחבלים הנוספים, ששמותיהם לא פורסמו, היו אף הם מעורבים בפיגועי טרור קטלניים, שוחררו במסגרת עסקת שליט, גורשו לרצועת עזה והמשיכו בפעילות הטרור שלהם במסגרת חמאס.

- בחודש פברואר 2026 דיווח השב"כ¹¹⁷ כי חיסל את מחבל חמאס באסל חימוני. חימוני נעצר בחודש אוקטובר 2004 והורשע בגין חלקו ברציחתם של 16 בני אדם בפיגוע באוטובוס בבאר שבע בחודש אוגוסט 2004. חימוני שוחרר במסגרת עסקת שליט וגורש לרצועת עזה, שם המשיך בפעילותו במסגרת חמאס.

הדוגמאות שלעיל, ורבות אחרות הדומות להן, אינן אירועים בודדים. הן מדגימות דפוס מתמשך שתועד שוב ושוב על ידי השב"כ במשך למעלה מעשור.

חלק מן המחבלים ששוחררו במסגרת עסקת שליט, אשר השתתפו מאוחר יותר בטבח 7 באוקטובר או מילאו תפקידים בכירים בחמאס בעת הטבח

בעוד שהדוגמאות שלעיל ממחישות כי מחבלים רבים ששוחררו במסגרת עסקת שליט חזרו לעסוק בפעילות טרור, הדוגמאות שלהלן ממחישות תופעה משמעותית אף יותר: מספר מאותם מוטבים הגיעו בהמשך לעמדות הבכירות ביותר בהנהגה המדינית, הצבאית, הכספית והביטחונית של חמאס, או השתתפו באופן ישיר בתכנון ובביצוע של טבח 7 באוקטובר.

- **יחיא סינוואר** - סינוואר נעצר מספר פעמים במהלך שנות ה-80 וריצה מספר שנות מאסר בבתי הכלא בישראל. בשנת 1989 הוא הורשע ונידון לארבעה מאסרי עולם בגין חקירתם ורציחתם של פלסטינים, אשר הוא ומנגנון הביטחון של חמאס שהקים חשדו כי שיתפו פעולה עם ישראל.¹¹⁸

הוא שוחרר במסגרת עסקת שליט. בשנת 2017 נבחר לעמוד בראש חמאס ברצועת עזה, ופעל במהירות ליצירת קשרים עם מפקד כוח קודס של משמרות המהפכה האיראניים, קאסם סולימאני.¹¹⁹

בשנת 2018, לאחר שתכנן ויזם את הניסיון הראשון של חמאס לחדור לישראל בהמוניו, הופיע סינוואר באחד ממוקדי ההיערכות והצהיר: **"נפיל את הגבול [עם ישראל], ונעקר את לבבותיהם מגופם"**.¹²⁰

סינוואר היה האדריכל של טבח 7 באוקטובר.¹²¹ כאשר שוחרר, הוא ריצה למעלה מ-22 שנות מאסר, דבר שהקנה לו זכאות למשרה בכירה מובטחת ולמשכורת תואמת מן הרשות הפלסטינית. סינוואר חוסל בחודש אוקטובר 2024 על ידי כוחות צה"ל שפעלו ברצועת עזה.¹²²

- **עלי קאדי** - קאדי נידון בשנת 2005 למאסר עולם בישראל בגין חטיפתו ורציחתו של ששון נוריאל בשנת 2005. לאחר שריצה שש שנות מאסר בלבד, הוא שוחרר וגורש לרצועת עזה במסגרת עסקת שליט. כמפקד באחד מכוחות הנוח'בה של חמאס, קאדי הנהיג אחת מן

הקבוצות שחדרו לישראל וביצעו את טבח 7 באוקטובר.¹²³ מאחר שלא ברור אם קאדי ריצה תקופות מאסר נוספות, ניתן להניח כי לכל הפחות היה זכאי למשכורת הקבועה המשולמת למחבלים שריצו בין חמש לעשר שנות מאסר.

בחודש מאי 2024 דיווח השב"כ¹²⁴ כי כוחות ישראליים עצרו תשעה מחבלים וחיסלו 18 נוספים, שהשתייכו ל"מטה הגדה", ארגון של חמאס שהיה אחראי לקידום פיגועי טרור ביהודה ושומרון. בין השמות שהוזכרו היו ח'אלד נג'אר, ששימש כראש "מטה הגדה", ויאסין רביע, ששניהם שוחררו במסגרת עסקת שליט. רביע נעצר בחודש דצמבר 2003 וריצה שני מאסרי עולם.

- **תאופיק אבו נעים** - אבו נעים נעצר לראשונה בחודש מאי 1989 וריצה מאסר עולם. כאשר שוחרר במסגרת עסקת שליט, הוא ריצה למעלה מ-22 שנות מאסר, דבר שהקנה לו זכאות למשרה בכירה מובטחת ולמשכורת תואמת מן הרשות הפלסטינית. בעת טבח 7 באוקטובר הוא עמד בראש מנגנון ביטחון הפנים של חמאס.¹²⁵

- **רוחי משהא** - משהא נעצר לראשונה בחודש פברואר 1988 וריצה ארבעה מאסרי עולם. כאשר שוחרר במסגרת עסקת שליט, הוא ריצה למעלה מ-23 שנות מאסר, דבר שהקנה לו זכאות למשרה בכירה מובטחת ולמשכורת תואמת מן הרשות הפלסטינית. בעת טבח 7 באוקטובר הוא היה יד ימינו של יחיא סינוואר ועמד בראש מנגנון הממשל של חמאס ברצועת עזה.¹²⁶

- **זאהר ג'בארין** - לג'בארין, יחד עם סלאח אל עארורי, מיוחסת הקמת הזרוע הצבאית של חמאס ביהודה ושומרון. הוא נעצר בחודש אפריל 1993, הורשע בגין חלקו ברצח ישראלים ונידון למאסר עולם. לאחר שריצה 18 שנות מאסר, שוחרר ג'בארין בחלק הראשון של עסקת שליט. כאשר שוחרר, הוא ריצה למעלה מ-18 שנות מאסר, דבר שהקנה לו זכאות למשרה בכירה מובטחת ולמשכורת תואמת מן הרשות הפלסטינית. אחד מתנאי שחרורו של ג'בארין היה שיעזוב לצמיתות את ישראל, יהודה, שומרון ורצועת עזה. לאחר שחרורו מילא ג'בארין מספר תפקידים בכירים בחמאס. הוא היה אחראי על ניהול הזרוע הכספית של חמאס.¹²⁷ בחודש ינואר 2024 תיאר ה"וול סטריט ג'ורנל" את ג'בארין כ"מנכ"ל חמאס", האחראי להבטחת המימון שנדרש לצורך התקיפה נגד ישראל.¹²⁸ ג'בארין תואר גם כדמות מרכזית בארגון פיגועי התאבדות, וכמי שמופקד כיום על יישום ההחלטה לחדש את פיגועי ההתאבדות בתוך ישראל.¹²⁹

דוגמאות אלה ממחישות כי המוטבים של מנגנון התגמול והתעסוקה של הרשות הפלסטינית ואש"ף לא רק שבו לעסוק בפעילות טרור. כמה מהם הגיעו לדרגים הגבוהים ביותר בהנהגה המדינית, הצבאית, הכספית והביטחונית של חמאס, ומילאו תפקידים מרכזיים בתכנון, במימון, בהכוונה או בביצוע של טבח 7 באוקטובר.

מחבלים משוחררים נוספים שהשתתפו בטבח או מילאו תפקידים בכירים בחמאס

נוסף על המחבלים ששוחררו במסגרת עסקת שליט, השתתפו בטבח, במישרין או בעקיפין, גם מחבלים משוחררים אחרים, אשר אף הם היו נהנים ממנגנון התגמול או התעסוקה של הרשות הפלסטינית. קטגוריה זו כוללת, לכל הפחות, את המחבלים הבאים:

- **סלאח אל עארורי** -לעארורי, יחד עם זאהר ג'בארין, מיוחסת הקמת הזרוע הצבאית של חמאס ביהודה ושומרון. עארורי נעצר מספר פעמים, ובין השנים 1990 ל-2010 ריצה 15 שנות מאסר בבתי הכלא בישראל. בסופו של דבר שוחרר בשנת 2010, בתנאי שיעזוב את יהודה ושומרון לצמיתות. בחודש אוקטובר 2017 נבחר לתפקיד סגן ראש הלשכה המדינית של חמאס.¹³⁰ מחוץ לארץ המשיך עארורי את מעורבותו בפעילות טרור.¹³¹
- **וסאם פרחאת** -פרחאת נעצר לראשונה על ידי ישראל בשנת 1995 וריצה עשר שנות מאסר. על פי צה"ל,¹³² פרחאת השתתף בתכנון טבח 7 באוקטובר, שבמהלכו הנחה את מחבלי הנוח'בה של חמאס לחדור לקיבוץ נחל עוז ולמוצב של צה"ל. פרחאת חוסל על ידי צה"ל במהלך המלחמה.
- **ואא'ל עספה** -עספה היה כלוא בין השנים 1992 ל-1998 בשל מעורבותו בפיגועי טרור נגד יישובים ישראלים, ובמשך עשרות שנים עסק בהסתה ובקידום פיגועי טרור נגד אזרחים ישראלים וחיילי צה"ל. על פי צה"ל,¹³³ עספה, יחד עם מפקדים נוספים של חטיבת מחנות המרכז, היה אחראי לשליחת מחבלי הנוח'בה של חמאס לשטח ישראל במהלך הטבח הברברי של 7 באוקטובר. לאחר הטבח הוא תכנן פיגועי טרור נוספים. הוא חוסל על ידי צה"ל במהלך המלחמה.

עבאס, אש"ף והרשות הפלסטינית מעולם לא גינו את טבח 7 באוקטובר

מן המפורסמות הוא כי הרשות הפלסטינית, אש"ף ובכירי גופים אלה מעולם לא גינו במפורש את טבח 7 באוקטובר. לכל היותר, כאשר הופעל עליהם לחץ, פרסמו אחדים ממנהיגי הפלסטינים הצהרות רפות המגנות טרור ואליםות משני הצדדים.¹³⁴ אף שלעיתים מתחו ביקורת על חמאס, הרשות הפלסטינית, אש"ף והנהגתם מעולם לא הצהירו בפומבי כי חמאס ושאר המשתתפים בטבח 7 באוקטובר הם מחבלים שיש להעמידם לדין בגין מעשיהם.

מכתבו של עבאס לנשיא מקרון והקשר שלו לחוק האסירים

כפי שצוין לעיל, חוק האסירים אוסר על הרשות הפלסטינית לחתום על כל הסכם שלום שאינו כולל את שחרורם של כלל האסירים.

לקראת ועידה בין לאומית שיזם נשיא צרפת עמנואל מקרון, אשר הייתה אמורה להתקיים באמצע חודש יוני 2025, שלח עבאס מכתב¹³⁵ למקרון ולאחרים, שבו פרש את חזונו להסדרת הסכסוך הפלסטיני עם ישראל. בין הנושאים שנדונו במכתב, ציין עבאס בשתי הזדמנויות כי כל הסדר עתידי עם ישראל חייב לכלול את שחרורם של כל האסירים הביטחוניים.

אף שדרישתו של עבאס לשחרר את האסירים הביטחוניים, ובהם רוצחים המוניים ומשתתפי טבח 7 באוקטובר, אינה כוללת רכיב כספי, היא מעבירה מסר תפיסתי ותודעתי משמעותי. המסר הוא שהרשות הפלסטינית, כפי שנקבע בחוקיה, מחויבת באופן חד משמעי לפעול לשחרורם של כל המחבלים. מסר זה מעניק לא רק למחבלים אלא גם לבני משפחותיהם מקור לתקווה. הוא גם מבטא באופן ברור את מעטפת האחריות הרחבה שהרשות הפלסטינית נטלה על עצמה, בהיותה הנציגה של כלל המחבלים, ללא קשר להשתייכותם הפנים פלסטינית.

כמה משלמת הרשות הפלסטינית למחבלים המשוחררים?

בעוד שאנליסטים מעריכים כי היקפם הכולל של תשלומי הרשות הפלסטינית ואש"ף למחבלים עולה על מיליארד ש"ח בשנה, כימות הסכום המדויק מחייב גישה למקורות הנסתרים של הרשות הפלסטינית ואש"ף.

עם זאת, בחודש יולי 2018 אימצה ישראל את **"חוק ההקפאה"**,¹³⁶ שנועד להבטיח את "הקפאת הכספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור, מתוך הכספים שמעבירה לה ממשלת ישראל".

על פי חוק ההקפאה, בסוף כל שנה נדרש שר הביטחון של ישראל להגיש דוח המכמת את תשלומי הרשות הפלסטינית ואש"ף למחבלים במהלך השנה שקדמה לו. לאחר אישור הדוח, הסכום שקובע שר הביטחון מנוכה מכספי המסים שישראל גובה ומעבירה לרשות הפלסטינית מכוח הסכמי אוסלו.¹³⁷

ממצאי דוחות אלה, הכוללים לא רק את תשלומי הרשות הפלסטינית ואש"ף לאסירים הביטחוניים ולמחבלים המשוחררים, אלא גם את התשלומים למשפחותיהם של מחבלים שנהרגו,¹³⁸ מוצגים בטבלה שלהלן:

שנה	תשלומים לאסירים ביטחוניים ולמחבלים משוחררים (ש"ח)	תשלומים למשפחות מחבלים שנהרגו (ש"ח)	סך הכול (ש"ח)
2018	502,697,000 ¹³⁹	148,905,507 ¹⁴⁰	651,602,507
2019 ¹⁴¹	460,701,282	148,905,507	609,606,789
2020 ¹⁴²	448,804,361	148,905,507	597,709,868
2021 ¹⁴³	461,891,000	148,905,507	610,796,507
2022 ¹⁴⁴	476,190,000	144,369,290	620,559,290
2023 ¹⁴⁵	480,000,000	150,795,561	630,795,561
2024 ¹⁴⁶	388,000,000	82,000,000	470,000,000
2025 ¹⁴⁷	395,970,000	92,600,000	488,570,000

הפער בין הערכות האנליסטים לבין הסכומים שקבע שר הביטחון מוסבר בחלקו בדוחות שר הביטחון, שבהם צוין כי לא ניתן לכמת את מלוא היקפן של ההטבות הנוספות המשולמות למחבלים שנפצעו ולבני משפחותיהם של מחבלים שנהרגו. מגבלה נוספת נובעת, כפי שצוין לעיל, מכך שחלק מן המחבלים המשוחררים מועסקים במשרדי הרשות הפלסטינית השונים ולא באמצעות נציבות האסירים של אש"ף.

למרבה הצער, הדוחות שפרסם שר הביטחון מצונזרים במידה רבה, ואינם מספקים הבחנה ברורה בין הסכומים ששילמו הרשות הפלסטינית ואש"ף לאסירים הביטחוניים לבין הסכומים ששילמו למחבלים המשוחררים.

עם זאת, קיימים מספר נתונים שניתן להסתמך עליהם כדי לכמת באופן ספציפי את תשלומי הרשות הפלסטינית למחבלים המשוחררים. כך, למשל, בשנת 2021 הצהיר קדורי אבו בכר, שעמד באותה עת בראש נציבות האסירים של אש"ף הממומנת על ידי הרשות הפלסטינית, כי תשלומי הרשות הפלסטינית לאסירים הביטחוניים ולמחבלים המשוחררים מסתכמים בסכום של "בין 48 ל-50 מיליון ש"ח בכל חודש".¹⁴⁸

מחקר שערך **Palestinian Media Watch** בשנים 2018-2019 השתמש בנתונים של שירות בתי הסוהר בישראל בדבר מספר האסירים ומשך תקופות מאסרם, כדי לחשב את התשלומים החודשיים של הרשות הפלסטינית ואש"ף לאסירים הביטחוניים.¹⁴⁹ המחקר מצא כי פחות ממחצית (19,898,848 ש"ח) מן התשלומים החודשיים המצטברים של הרשות הפלסטינית ואש"ף לאסירים הביטחוניים ולמחבלים המשוחררים שולמו לאסירים הביטחוניים, ואילו יתרת הסכום שולמה למחבלים המשוחררים.

אף שלא ניתן לקבוע מן החומר הזמין לציבור את החלוקה המדויקת בין התשלומים לאסירים הביטחוניים לבין התשלומים למחבלים המשוחררים, הראיות הקיימות מלמדות באופן עקבי כי הסכומים ששילמו הרשות הפלסטינית ואש"ף למחבלים המשוחררים הסתכמו במאות מיליוני שקלים מדי שנה.

הרשות הפלסטינית מודה בשנת 2025 בתשלום למחבלים

בעוד שהרשות הפלסטינית ואש"ף עשו ככל שביכולתם להסתיר את מלוא היקפם של תשלומי התגמול למחבלים, במקרים נדירים הרשות הפלסטינית לא רק הודתה בפומבי בקיומם של התשלומים, אלא אף כימתה אותם. כך אירע ביחס לחלק מתשלומי התגמול למחבלים שבוצעו בשנת 2025.

כפי שצוין לעיל, בחודש פברואר 2025, תחת לחץ בין לאומי כבד, פרסם עבאס דבר חקיקה שביטל את כל החקיקה האחרת שחייבה את תשלום תגמולי הטרור. לרוב האנליסטים העוקבים אחר הרשות הפלסטינית ואש"ף היה ברור כי מדובר במהלך למראית עין בלבד, שנועד להוליך שולל את הקהילה הבין לאומית.¹⁵⁰

במסגרת התרמית, העבירו הרשות הפלסטינית ואש"ף את האחריות לתשלום תגמולי הטרור לגוף חדש יחסית. הגוף החדש היה אמור לחדול מתשלום תגמולי הטרור במתכונתם הקודמת, וליישם תחתם קריטריונים המבוססים על צורך.

בהמשך אותה שנה, לנוכח הצטברותן של ראיות לכך שהתשלומים נמשכו למרות המהלך למראית עין, הודו הרשות הפלסטינית ואש"ף כי שר האוצר של הרשות הפלסטינית המשיך, לכאורה ללא סמכות, לבצע את תשלומי תגמולי הטרור. בעקבות זאת הוא הוחלף באופן מידי.

בניסיון להשיב את אמון הקהילה הבין לאומית, הסכימו הרשות הפלסטינית ואש"ף להכפיף את הגוף החדש לביקורת עצמאית. אף שמבקרי החשבונות הגיעו למסקנה כי המנגנון החדש עמד

בייעודו המוצהר, הסיכום שפרסמו¹⁵¹ הודה בכל זאת כי בין חודש פברואר לחודש נובמבר 2025 בלבד שילמו הרשות הפלסטינית ואש"ף 188,256,718 ש"ח לאסירים ביטחוניים.

בהתחשב בסך התשלומים המצטבר של הרשות הפלסטינית ואש"ף לאסירים הביטחוניים ולמחבלים המשוחררים בשנת 2025, כפי שנקבע על ידי שר הביטחון של ישראל - 395,970,000 ש"ח - נראה כי בשנת 2025 בלבד הסתכמו תשלומי הרשות הפלסטינית ואש"ף למחבלים המשוחררים בכ-200,000,000 ש"ח.¹⁵²

סיכום

טבח 7 באוקטובר היה תוצר של גורמים צבאיים, פוליטיים, אידיאולוגיים וכספיים רבים. מחקר זה בחן אחד מאותם גורמים. הראיות מלמדות כי במשך עשרות שנים מיסדו הרשות הפלסטינית ואש"ף מערכת שתגמלה פעילות טרור, הבטיחה תמיכה כספית לאסירים ביטחוניים ולמחבלים משוחררים, ושילבה רבים מהם בתעסוקה הממומנת מכספי הציבור. רבים מן הנהנים ממערכת זו שבו לאחר מכן לעסוק בפעילות טרור, וכמה מהם הגיעו לעמדות שמהן תכננו, מימנו, הכוינו או השתתפו בטבח 7 באוקטובר.

הרשות הפלסטינית ואש"ף היו מודעים לכך שמחבלים רבים שבו לעסוק בטרור, תוך שהם נהנים מרשת הביטחון הכלכלית שסיפקה מדיניות תשלום תמורת רצח. יתרה מכך, כאשר המחבלים שבו לעסוק בטרור ונעצרו מחדש, הרשות הפלסטינית ואש"ף הביאו בחשבון את כלל תקופות המאסר המצטברות כבסיס לחישוב משכורת תגמול הטרור של אותם מחבלים.

בין אם בוחנים את הדברים מנקודת המבט של מדיניות המאבק בטרור, המשפט הבין לאומי או המנהל הציבורי, ממצאים אלה מלמדים כי מסגרת התגמול והתעסוקה של הרשות הפלסטינית ואש"ף לא הייתה מאפיין שולי של הממשל הפלסטיני, אלא מדיניות מוסדית ארוכת שנים, שלה היו השלכות שהרחיקו הרבה מעבר לעצם תשלום המשכורות.

חשיבותה של מדיניות התגמול של הרשות הפלסטינית ואש"ף אינה נעוצה בגובה הסכום ששולם לכל מחבל יחיד, אלא ביצירתה ובקיומה של מסגרת מוסדית מקיפה, שהפחיתה באופן שיטתי את ההשלכות האישיות והכלכליות של העיסוק בטרור, תגמלה את המשך ההשתייכות למסגרת הטרור, ואפשרה למחבלים מנוסים רבים לשוב לתפקידי פיקוד והנהגה במסגרת חמאס.