

הסגרה וטרור, הילכו שניהם יחדיו?

מאת

נועה בורנשטיין-זיו*

המאמר בוחן את הרלוונטיות של כלי ההסגרה בהתמודדות מדינת עם הטרור העולמי. המאמר עוסק במתח שבין הגדרתה של "העברה הפוליטית", שהיא עקרון יסוד בעקרונות ההסגרה, לבין הגדרתו המעורפלת של "טרור" וההשלכה של הדבר על ניסיון מדינות להילחם בטרור דרך הסגרה. הפתרון המוצע במאמר הוא להסיר את חריג העברה הפוליטית מעקרונות ההסגרה תוך שימוש בעקרונות הסגרה חלופיים על מנת לשמור על זכויותיהם של חשודים בטרור הראויים להגנה מפני הסגרה. בכך יוסר מחסום משפטי המעכב מדינות מפני שימוש בהסגרה, אך יישמרו ערכי היסוד שעליהם מושתתים דיני ההסגרה בכלל וחריג העברה הפוליטית בפרט.

א. מבוא

בעולם של איומי טרור בין-לאומיים ועלייה מתמדת בתחושת אי-הביטחון של אזרחים ברחבי העולם עולה השאלה מהו הכלי הראוי והמתאים ביותר להילחם בתופעה של טרור עולמי. מאמר זה בא לבחון את המנגנון המשפטי הקרוי הסגרה ואת הרלוונטיות שלו במאה העשרים ואחת תוך בחינת אחד מעקרונות היסוד של הסגרה – חריג העברה הפוליטית. בתוך כך בוחן המאמר את השאלה אם לאור איומי הטרור המודרני יש לשמור על חריג העברה הפוליטית כחלק ממערך העקרונות המרכיבים את מוסד ההסגרה. על מנת לתת מענה לשאלה זו, יפתח המאמר בתיאור קצר של מנגנון ההסגרה תוך הדגשת חשיבותו של חריג העברה הפוליטית והבעייתיות שבהגדרתו. בהמשך תוצג תופעת הטרור והניסיון

* עורכת דין, בוגרת בית הספר למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים ובעלת תואר בוגר ביחסים בין-לאומיים ולימודי מזרח אסיה. מאמר זה מפורסם בעקבות שיתוף פעולה בין כתב העת **שערי משפט** לבין **עלמ"ה** – עמותה לקידום המשפט הבין-לאומי ההומניטרי – כחלק מפרויקט "חוקרים צעירים", שאותו מנהלת עו"ד יפעת ברק-צ'ייני, חברת העמותה. עו"ד יעל ויאס גבירצמן וכן ד"ר שי דותן סייעו בהנחיה. noaborn1@gmail.com

העולמי לתת לתופעה הגדרה ממצה ומקובלת מבחינה משפטית. כן יוצג המצע הנורמטיבי שבאמצעותו מנסה המשפט הבין-לאומי להתמודד עם טרור. לאחר מכן יועלו הקשיים המשפטיים והמעשיים בהתמודדות עם הטרור המודרני ובעיקר ייבחן הקושי שמציב חריג העברה הפוליטית בניסיון מדינות לשפוט חשודים בביצוע פשעי טרור. כן יסקרו פסקי דין של בתי המשפט בארצות הברית ובאנגליה שבהם נשפטו חשודים בטרור שהיו מבוקשים להסגרה ואשר העלו טענות של פטור מהסגרה בשל חריג העברה הפוליטית. מסקירת הפסיקה עולה כי קיימת בעייתיות בניסיון מדינות להתמודד עם הטרור המודרני דרך שימוש במנגנון ההסגרה. אמנם ההסגרה היא לכאורה הכלי המתאים ביותר להשיג חזקה ולשפוט את מחוללי הטרור שעברו ממדינה אחת לאחרת, אך בפועל מדינות כמו ארצות הברית אינן פועלות כך ואף בוחרות, כפי שיוצג במאמר, להשתמש באמצעים המטילים צל כבד על זכויות חשודים בטרור.¹ לפיכך המאמר בוחן פתרון של ביטול חריג העברה הפוליטית שמחד גיסא הוא עקרון יסודי דיני הסגרה ומאידך גיסא משמש מכשול משפטי להסגרה של חשודים בטרור. פתרון זה, כפי שיובהר להלן, יאפשר לחימה אפקטיבית יותר בטרור תוך שמירה על הערכים שמאחורי חריג העברה הפוליטית, והחשוב שבהם – הגנה על זכויות חשודים.

ב. הסגרה והגנה על לוחמים / עבריינים פוליטיים

בעקבות תהליכי הגלובליזציה הפך מוסד ההסגרה לכלי משפטי מרכזי במלחמה נגד פשע חוזה-גבולות.² להסגרה הגדרות מספר, אך נראה כי רובן ככולן מתארות הסגרה כך: הליך רשמי של שיתוף פעולה בין מדינות שנועד לסייע במיגור פשעים פליליים תוך העברת נאשמים בין מדינות. אחת ההגדרות המקובלות ביותר להסגרה בספרות נוסחה בידי המלומד שריף בסיוני (Bassiouni) וקובעת כי "Extradition generally refers to the surrender

1 הכחירה בארצות הברית לשם בחינתה של התנהלות מדינות במלחמתם בטרור נעשתה בשל היות ארצות הברית, כפי שהיא מגדירה את עצמה וכפי שרבים רואים בה, המובילה של המאבק העולמי בטרור, בייחוד אחרי אירועי ה-11 בספטמבר 2001, אשר עיצבו במידה רבה את המלחמה המודרנית בטרור.

2 Gavan Griffith & Claire Harris, *Recent Development in the Law Extradition*, 16 MELBOURNE J. INT'L. L. 1, 2 (2006).

by one state to another a person accused or convicted of a crime 'by virtue of a treaty,
reciprocity or comity as between the respective states"³.

ראשיתו של מוסד ההסגרה בשנת 1280 לפני הספירה, אז נחתם חוזה שלום בין רעמסס השני מלך מצרים, לבין חתושליש השלישי, מלך החיתים. הסכם שלום זה כלל סעיף הדין בנושא של החזרת פושעים משטחה של מדינה אחת לחברתה.⁴ במאה השמונה-עשרה, בעקבות שיפורים בתחבורה, חלה עליית מדרגה בגלובליות של הפושעים כך שאדם היה יכול לבצע פשע במדינה אחת ולחפש מקלט במדינה אחרת. בעקבות התפתחויות אלה נוצרה באירופה פרקטיקה אשר המלומד גרוטיוס טבע ממנה את הביטוי *aut punire aut dedere* שפירושו: ענישה או הסגרה.⁵ בתקופה זו החלה פריחה של הסכמים בין מדינות שכללו בין היתר סעיפי הסגרה ועסקו בעיקר בהסגרת עריקים ונוודים שנחשדו בכפירה.⁶ במאה התשע-עשרה, בשל התפתחות נוספת בתחבורה, הפכו הערים הגדולות בעולם לערי מקלט לפושעים במנוסה ובד בבד הופיעו ניצנים ראשונים של שיח זכויות האדם. כך, אזרחי אירופה לא היו מוכנים, מבחינה אידאולוגית ומוסרית, לקבל מצב שבו שלילת חירותו של אדם תיעשה ללא הוראות מיוחדות בחוק, והדבר הוביל להעברתם של העקרונות מהסכמי ההסגרה לחקיקה הפנימית של מדינות.⁷ כיום לצד לחוקי הסגרה ואמנות בילטרליות קיימות אמנות רב-לאומיות הנוגעות לפושעים מסוימים והמסדירות בתוכן את נושא ההסגרה, כמו אמנת האו"ם למלחמה בפשע בין-לאומי מאורגן, המסדירה בין היתר את הסגרתו של אדם החשוד בביצוע פשע מאורגן ממדינה אחת לרעותה.⁸

חרף השימוש הנפוץ בהסגרה קשה לדבר על הליך מסוים ואחיד שלפיו מתבצעות הסגרות, שכן הדבר תלוי בכללים הקבועים בהסכמים ובחוקי הסגרה פנימיים של המדינות השונות.⁹ עם זאת קיימת אחידות במונח שהבדיקה הראשונית לבחינת בקשות הסגרה נעשית בידי הדרג המדיני של המדינה המתבקשת, ורק אם האדם המבוקש מערער על

M. Cherif Bassiouni, *Law and Practice of the United States*, INTERNATIONAL CRIMINAL LAW: MULTILATERAL AND BILATERAL ENFORCEMENT MECHANISM 267, 270 (3rd ed. 2008).

Ivan Anthony Shearer, *Extradition in International Law* 2 (1st ed. 1971).

שניאור זלמן פלר דיני הסגרה 3 (1980).

William Magnuson, *The Domestic Politics Of International Extradition*, 52 VA. J. INT'L. L. 839, 848 (2012).

פלר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 5.

Griffith & Harris, לעיל ה"ש 2.

Wade A. Buser, *The Jaffe Case and the Use of International Kidnapping as an Alternative to Extradition*, 14 GA. J. INT'L. AND COMP. L. 357, 366 (1984).

ההסגרה, הוא יוכל לשטוח את טענותיו בפני שופט, שלאחריו יוסגר או ישוחרר לאלתר.¹⁰ כן ניתן להצביע על כמה עקרונות יסוד בדיני הסגרה שחלקם הפכו לנורמה מנהגית במשפט הבין-לאומי. את העקרונות ניתן לחלק לארבע קטגוריות, ובהן דרישות סף להסגרה כגון חומרת העברה; תנאים הנוגעים לזהות המבוקש, לדוגמה אם הוא אזרח של המדינה המתבקשת; תנאים הנוגעים לעונש הצפוי למבוקש, למשל כדי שלא יכלול עונש מוות; תנאים הנוגעים למעשה שבגיניו אדם מבוקש.¹¹

מתוך העקרונות הנוגעים למעשה שבגיניו אדם מבוקש, נתמקד בחריג העברה הפוליטית. לפי חריג זה, לא יוסגר אדם אם המעשה שבגיניו הוא מבוקש בעל אופי פוליטי.¹² חריג העברה הפוליטית נוצר על רקע ההתפתחויות שחלו במאה התשע-עשרה לאחר המהפכות הצרפתית והאמריקאית, שהביאו לשינוי התפיסה במשפט העמים. הרעיון שלפיו ליחיד עומדת הזכות להיאבק למען שינוי פוליטי ולהתנגד לדיכוי במקביל לתמורות הטכנולוגיות בתחבורה שיצרו מוביליות מוגברת של מבצעי פשעים, הביאו להיווצרותו של חריג העברה הפוליטית.¹³ ואכן, למן המאה התשע-עשרה התבססה התפיסה שיש ליצור הבחנה, במסגרת יחסי ההסגרה, בין פושעים פליליים "רגילים" לאלו אשר מואשמים במעשים המונעים מאידאולוגיה פוליטית.¹⁴ עם זאת ואף שהבחנה האמורה נראית, אינטואיטיבית, ברורה, בפועל יש חפיפה רבה בין עברה "פוליטית" לעברה "פלילית" רגילה, וחפיפה זו יוצרת את העמימות ההגדרתית של "העברה הפוליטית".¹⁵ "העברה הפוליטית" לא הוגדרה בפני עצמה בצורה המקובלת על כלל מדינות העולם, וכן לא נערכה הבחנה ברורה מעברה פלילית "רגילה".¹⁶ קשיי ההגדרה עולים בעיקר במקרים שבהם בוצעו פשעים פוליטיים למחצה, כלומר פשעים שאינם הסתה, בגידה וריגול, שבהם טבוע אלמנט פוליטי מובהק ומובחן.¹⁷ בפשעים הפוליטיים למחצה קיימים אלמנטים פלילים המערבים גם אלמנטים

10 שם, בעמ' 367.

11 פלר, לעיל ה"ש 5.

12 שם.

13 James L. Taulbee, *Political Crimes, Human Rights and Contemporary International Practice*, 43 EMORY INT'L. L. REV. 4 (1990)

14 M. CHERIF BASSIOUNI, INTERNATIONAL EXTRADITION: UNITED STATES LAW AND PRACTICE 581 (4th ed. 2002).

15 Taulbee, לעיל ה"ש 13, בעמ' 49.

16 Vincent DeFabo, *Terrorist or Revolutionary: The Development of the Political Offender Exception and its Effects on Defining Terrorism in International Law*, 2 AMERICAN UNIVERSITY NATIONAL SECURITY LAW BRIEF 69, 75 (2012)

17 John Patrick Groarke, *Revolutionaries Beware: The Erosion of the Political Offense Exception Under the 1986 United States – United Kingdom Supplementary Extradition Treaty*, 136 U. PENN. L. REV. 1515, 1521 (1988)

פוליטיים.¹⁸ כפי שנראה בהמשך, מעשי טרור נופלים בתפר שבין עברות פליליות "רגילות" לעברות "פוליטיות".

על מנת להבין את חשיבותו של חריג העברה הפוליטית ניתן לפנות לשלוש הצדקות מרכזיות הקיימות בבסיס חריג העברה הפוליטית. הצדקה ראשונה נובעת מדאגה הומניטרית לחייו ולרווחתו של המבוקש. אם אדם יוסגר, הרי שהמדינה המבקשת, שהיא מושא פעולתו של המבוקש, תהיה הקרבן, השופט והמוציא לפועל של גזר הדין בעת ובעונה אחת.¹⁹ מכאן עולה חשש שמשפטו של המבוקש יהיה מושפע בהכרח מגורמים פוליטיים שאינם רלוונטיים והאדם המבוקש לא יזכה אפוא למשפט צדק.²⁰ הצדקה נוספת היא רצונן של מדינות לשמירה על ניטרליות המדינה המתבקשת באשר לקונפליקט הפנימי של המדינה המבקשת. העיקרון שמאחורי גישה זו הוא שמדינות אינן צריכות לסייע לשלטונות במדינות אחרות לנקום ביריביהן ו"לסגור חשבונות", ועליהן להישאר עד כמה שניתן "ניטרליות" באשר לסכסוך הפנימי.²¹ כן יש לזכור כי המורדים של היום אולי יהיו מנהיגי המחר, ועל כן אין לדרוש מהמדינה המתבקשת לפעול נגד מבוקש – מורד – שאפשר שמחר יהיה שליט המדינה המבקשת את הסגרתו היום.²² הצדקה שלישית היא יחס הציבור במדינה המתבקשת כלפי פושעים פוליטיים שאינם נחשבים מסוכנים ולעתים מוגדרים כגיבורים של ממש במאבק על עצמאות או שחרור מדיכווי מדיני. יחס זה מוביל לחוסר רצון מצד המדינות המתבקשות, להסגיר מבוקש שמעשיו אינם מצדיקים הסגרה לשיטתן.²³ לפי גישה זו, הרווחת במיוחד במדינות דמוקרטיות, לכל אדם זכות לפעילות פוליטית בחפשו אחר חילופי שלטון.²⁴ בפועל נראה כי המצדדים בגישה זו יתמכו במדיניות שלפיה יש להחליט אם להסגיר אדם או לא על פי נסיבות המרי הפוליטי, ואם המדינה המתבקשת תומכת במאבקם של המורדים, אזי יגדלו הסיכויים שאותה מדינה תאשר חסינות למבוקש מהסגרה, ולהפך.²⁵

- Charles L. Cantrell, *The Political Offense Exemption in International Extradition: A Comparison of the United States, Great Britain and the Republic of Ireland*, 60 *MARQUETTE L. REV.* 777, 780 (1977) 18
 Groarke, לעיל ה"ש 17, בעמ' 1519. 19
 Cantrell, לעיל ה"ש 18, בעמ' 782. 20
 CHRISTIAN VAN DEN WIJNGAERT, *THE POLITICAL OFFENCE EXCEPTION TO EXTRADITION* 3-4 (1st ed.1980) 21
 שם, בעמ' 3-4. 22
 Antje C. Petersen, *Extradition and Political Offense Exception in the Suppression of Terrorism*, 67 *INDIANA L.J.* 767, 777 (1992) 23
 Cantrell, לעיל ה"ש 18, בעמ' 782. 24
 Taulbee, לעיל ה"ש 13, בעמ' 47. 25

חשוב לציין שההצדקות לעיל מבוססות על עקרונות משפטיים רחבים שנטועים היטב במשפט הבינ-לאומי, ובהם הזכות להגדרה עצמית ועקרון אי-החזרה ה-Non Refoulement. הזכות להגדרה עצמית מעניקה לכל קבוצה אתנית מובחנת זכות להגדרה עצמית בטריטוריה מסוימת.²⁶ מכאן ניתן לגזור שיש להגן על אלה המבקשים להגשים זכות זו גם מחוץ לטריטוריה שבה מבוקשת העצמאות. זכות זו היא חלק מהבסיס הנורמטיבי למאבק פוליטי במדינה קיימת, ויש הסבורים שהיא מטילה חובה על מדינות לסייע ליחידים במאבקם לעצמאות פוליטית.²⁷ מגילת האו"ם מ-1945 הגדירה לראשונה את הזכות בסעיף 1(2), ולפיו מטרת האו"ם היא לפתח קשרי ידידות בין המדינות על בסיס שוויון זכויות והזכות להגדרה עצמית.²⁸ כמו כן שתי אמנות זכויות האדם מ-1966, האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות והאמנה בדבר זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות, מצהירות בסעיף 1 כי לכל העמים עומדת הזכות להגדרה עצמית.²⁹ עם זאת יש לזכור כי זכות זו מוגבלת בעקרון השלמות הטריטוריאלית ולא תותר בכל מצב, אלא בתנאי שהמיעוט המבקש אוטונומיה סובל משלילת זכויותיו להגדרה עצמית בתוך המדינה הקיימת.³⁰ כמו כן נזכור שלא כל מאבק פוליטי הוא בהכרח מאבק על עצמאות בטריטוריה מסוימת. לצד הזכות להגדרה עצמית עומד עקרון אי-החזרה, ה-Non Refoulement, אשר בא לידי ביטוי לראשונה באמנת הפליטים מ-1951. לפי עקרון ה-Non Refoulement אין להשיב אדם למדינה שבה נשקפת סכנה לחייו או לחירותו בשל דעותיו הפוליטיות.³¹ העיקרון בא לידי ביטוי שוב באמנה נגד עינויים משנת 1984, האוסרת סילוק, החזרה או הסגרה של אדם למקום שבו יש חשש ממשי שהוא יהיה נתון לעינויים.³² אמנם על פי הדין הבינ-לאומי אין לסטות מעקרון אי-החזרה במקרים של חשש מעינויים ויחס לא הומני, אבל אמנת

- 26 Cantrell, לעיל ה"ש 18, בעמ' 779.
- 27 Stuart Phillips, *The Political Offence Exception and Terrorism: Its Place in the Current Extradition Scheme and Proposals For Its Future*, 15 DICK. J. INT'L. L. 337, 350-352 (1996-1997).
- 28 Charter of the United Nations, 24 October 1945, 1 U.N.T.S. XVI
- 29 האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כ"א 31, 269 (נכנסה לתוקף מ-1976); האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, כ"א 31, 205 (נכנסה לתוקף מ-1976).
- 30 United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2 October 2007, A/RES/61/295, Art 46
- 31 האמנה בדבר מעמדם של פליטים (1951), כ"א 3, 5 (אושררה בישראל ב-1954) (להלן: אמנת הפליטים), ס' 33.
- 32 האמנה נגד עינויים, יחס בלתי אנושי או משפיל (1984), כ"א 31, 249 (להלן: אמנה נגד עינויים), ס' 1(3).

הפליטים כן מצמצת את ההגדרה הרחבה של המוגנים בה.³³ כך ההגנה על פליטים לפי עקרון אי-ההחזרה, כמו ההגנה הנגזרת מהזכות להגדרה עצמית, מוגבלת בסעיף 1(F) לאמנת הפליטים, הקובע את ה-*Exclusion clause*, שמשמעותו היא שאדם לא יוגדר "פליט" אם ביצע פשעים נגד האנושות, פשעים שנוגדים את ערכי האומות המאוחדות, או אם ביצע פשע לא פוליטי חמור מחוץ למדינת המקלט. בנוסף, ס' 14 להכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם מ-1948 קובע כי לכל אדם הזכות לחפש מקלט מרדיפה במדינה אחרת, אך זכות זו לא קמה במקרים שבהם הפשע אינו פוליטי או שהפשע סותר את עקרונות האו"ם.³⁴ יש לשים לב שגם ההכרזה אינה קובעת כי יש ליחיד זכות לבצע פשע פוליטי, אלא כי הפושע הפוליטי עשוי לקבל מקלט במקרה שהוא משולל זכויות במולדתו.³⁵ כיום חריג העברה הפוליטית הוא מוסכמה בין-לאומית וחלק בלתי נפרד מעקרונות ההסגרה, ולכן כמעט שאין הסכמי הסגרה בילטרליים שבהם אין העיקרון כלול.³⁶ מדינות רבות ברחבי העולם אף הכלילו חריג זה בחוקי ההסגרה שלהן, או שכללו את מהות החריג בחוקותיהן.³⁷ רבים כיום רואים בחריג העברה הפוליטית כחלק בלתי נפרד ממנגנון ההסגרה.³⁸ מאחר שמרבית המדינות עדיין דבקות בכלל ה-*Non inquiry*, שלפיו כחלק מבחינתה של בקשת הסגרה אין בית המשפט במדינה המתבקשת רשאי לבחון את טיבה של מערכת המשפט במדינה המבקשת, משמש כהגנה, כמעט בלעדית, בידי נאשם המבקש להתגונן מפני משפט ראווה.³⁹

בשולי הדברים נדגיש כי בד בבד עם הכללת החריג בהסכמי הסגרה ובחקיקה פנימית של מדינות יש שני סייגים עיקריים לחריג: ראשית, עקרון *Clause d'attenta*, שלפיו חריג העברה הפוליטית אינו תקף אם המעשה הוא פגיעה בראש מדינה; הסייג השני מתרחש כאשר אחת המדינות בהסכם בילטרלי חתומה גם על אמנה רב-לאומית המגנה מעשים מסוימים ודורשת בגינם הסגרה בלא קשר להתחייבויות בילטרליות, כמו אמנות ז'נבה

- Rene Bruin & Kees Wouters, *Terrorism and the Non-derogability of Non-refoulement*, 33
15 INTERNATIONAL JOURNAL OF REFUGEE LAW 5, 15–17 (2003).
- UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 34
1948, 217 A(III), Art 14(1)–(2). (להלן: ההכרזה האוניברסלית).
- Taulbee, לעיל ה"ש 13, בעמ' 47. 35
- BASSIOUNI, לעיל ה"ש 14, בעמ' 595. 36
- Taulbee, לעיל ה"ש 13. 37
- DeFabo, לעיל ה"ש 16, בעמ' 88. 38
- Magnuson, לעיל ה"ש 6, בעמ' 885. 39

ואמנות המגנות מעשי טרור.⁴⁰ כך, נקבע כי החריג לא יחול כאשר המבוקש ביצע פשע בין-לאומי (רצח עם, פשעים נגד האנושות או פשעי מלחמה).⁴¹

ג. טרור מודרני והמאבק המשפטי בו

פרק זה בוחן את הגדרתו הבסיסית של טרור וסוקר המנגנונים המשפטיים שנועדו להיאבק בו ברמה הבין-לאומית. בחינה זו תשמש בסיס לדיון על הבעייתיות של שימוש במנגנוני הסגרה לשם התמודדות עם טרור.

עם עליית מעמדה של המדינה המודרנית ומונופול המדינה על השימוש בכוח בתחילת המאה התשע-עשרה, הפכה דרך הפעולה האלימה לשם השגת מטרות ויעדים אישיים או קבוצתיים לאסורה לפי חוק.⁴² המילה "טרור" (Terror) נגזרה מהמילה הלטינית *Terrere* שמשמעותה להפחיד, להרתיע, ליצור פחד.⁴³ מקובל להבחין בין שלושה סוגים של טרור: הראשון הוא הטרור המהפכני שמובילות קבוצות מיעוט ושמטרתו ליצור שינוי פוליטי מהותי תוך שימוש באלימות; הסוג השני הוא הטרור הפוליטי למחצה המאופייין במטרה להביא לשינוי פוליטי חלקי, לא שינוי השיטה כולה אלא שינוי מדיניות נקודתית; סוג הטרור השלישי ואשר הגדרתו כטרור שנויה במחלוקת הוא שימוש המדינה באלימות כדי לייצר ציות מוחלט כמו במשטרים של היטלר וסטאלין.⁴⁴ הטרור ה"מודרני", המוכר לנו כיום, שונה במהותו מהטרור ה"קלאסי", בשלושה מאפיינים: זמינות הנשק והתחמושת; נידודת מבצעי מעשי הטרור והרחבת אפשרויות המקלט; התפתחות תקשורת ההמונים שהביאה לעליית מודעות האזרחים למעשים ולהרחבת זריעת הפחד בציבור.⁴⁵ הטרור שהציג ארגון אל-קעאידה ב-2001 מכונה לעתים "טרור המילניום השלישי", שכן משמעות בו טכניקות ואמצעי תקשורת מודרנית למטרות דתיות ותרבותיות.⁴⁶

40 WJUNGAERT, לעיל ה"ש 21.

41 Buser, לעיל ה"ש 9.

42 יובל הררי "טרור מהו? מימי הביניים ועד למאה העשרים ואחת" 108 זמנים 18 (2009).

43 LAURA K. DONOHUE, TERRORISM AND THE COUNTER – TERRORIST DISCOURSE IN GLOBAL ANTI-TERRORISM LAW AND POLICY 13, 16 (Victor V. Ramraj, Michal Hor & Kent Roach eds., 2005).

44 CLIVE WALKER, TERRORISM AND THE LAW 119 (Lord Crilile of Berriew, Ken McDonald & David Omand Consultant eds., 2011).

45 Brian Michael Jenkins, *Terrorism: A Contemporary Problem with Age – Old Dilemmas*, in TERRORISM: ROOTS, IMPACT, RESPONSES 13, 17 (Lawrence Howard ed., 1992).

46 WALKER, לעיל ה"ש 44, בעמ' 6.

המשפט הבין-לאומי התקשה עד כה למצוא הגדרה אחידה וממצה ל"טרור".⁴⁷ Black's Law Dictionary הגדיר טרור כך: שימוש, או איום, באלימות כדי להפחיד או ליצור פאניקה וכד' כדרך להשפיע על פעילות פוליטית.⁴⁸ מתוך כלל האמנות וההחלטות בנוגע לטרור אשר יצוינו להלן, ניתן לומר כי "טרור" הוא מונח קולקטיבי לסדרה של מעשים שמבצעם צריך לעמוד לדין.⁴⁹ התקדמות מסוימת בעניין אחידות ההגדרה ניתן למצוא בהחלטתה של ערכאת הערעור של בית הדין המיוחד ללבנון (Appeal Chamber of the Special Tribunal for Lebanon) (להלן: STL) ב-2011. ה-STL קיבל החלטה בדבר פרשנות המסמך המייסד של בית הדין. נקבע כי על מנת שמעשה ייחשב לעברת טרור עליו למלא את שלושת התנאים האלה: מעשה פלילי לפי החוק או איום במעשה פלילי שיהיה בעל אופי בין-לאומי שנעשה לשם זריעת פחד בקרב האוכלוסייה ושידורש מרשות לאומית או בין-לאומית לנקוט פעולה או להימנע מעשות פעולה.⁵⁰ חשיבות ההחלטה נובעת מכך שמדובר בפעם הראשונה שבה בית דין בין-לאומי נותן הגדרה ברורה ואחידה לעברת טרור.⁵¹ למרות חשיבות ההחלטה ברמה ההגדרתית יש לזכור כי ההחלטה ככל הנראה נועדה מלכתחילה לפרש את האמור בחוקת בית הדין ולא דווקא לקבוע כללים חדשים ומחייבים בדין הבין-לאומי.⁵² בבסיס המלחמה הבין-לאומית בטרור קיימות אמנות רב-צדדיות ופרוטוקולים משלימים העוסקים בקביעת האיסור על מעשי טרור וכן החלטות של מועצת הביטחון של האו"ם (להלן: "מועבי"ט") בנוגע למעשי טרור. מקובל לראות באמנה בדבר עברות ומעשים שונים הנעשים בכלי טיס זרים מ-1963 (Convention on the Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft) את האמנה הראשונה אשר ביקשה לפעול ברמה הבין-לאומית למיגור הטרור. מאז ועד היום נוסחו 12 אמנות וארבעה פרוטוקולים משלימים המגדירים מעשים מסוימים כמעשי טרור וקובעים כללים בנוגע למלחמה העולמית בטרור,

- 47 Bruin & Wouters, לעיל ה"ש 33, בעמ' 14.
- 48 BLACK'S LAW DICTIONARY 1611 (9th ed. 2009) ("The use or threat of violence to intimidate or cause panic, esp. as a means of affecting political conduct").
- 49 Bruin & Wouters, לעיל ה"ש 33, בעמ' 14.
- 50 Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging, Case No. STL-11-01/I Art 85 (Feb. 16, 2011), available at <http://www.stl-tsl.org/x/file/TheRegistry/Library/CaseFiles/chambers/2011/01/16/201102161101I085.pdf>.
- 51 Michael P. Scharf, *Special Tribunal for Lebanon Issues Landmark Ruling on Definition of Terrorism and Modes of Participation*, 15 AM. SOCIETY INT'L L. INSIGHT 6 (2011).
- 52 Manuel J. Ventura, *Terrorism According to the Special Tribunal of Lebanon's Interlocutory Decision on the Applicable Law: A Defining Moment or a Moment of Defining*, 9 J. INT'L CRIM. JUSTICE 1021 (2011).

ובראשן הפללה של מעשי הטרור והעמדה לדין של המעורבים במעשי טרור.⁵³ בד בבד עם אמנות האו"ם התקבלו אמנות רב-צדדיות אחרות, כגון האמנה האירופית בדבר דיכוי טרור אשר נחתמה בשטרסבורג ב-1977. באמנה זו הובהר בסעיף הראשון כי הפשעים הנמנים באמנה לא יוגדרו פשעים פוליטיים לצורך הסגרה.⁵⁴ בסעיף 2 מקנה האמנה למדינות אפשרות להגדיר מראש מעשים מסוימים אשר אינם כלולים באמנה כמעשים אשר לא ייחשבו בעלי אופי פוליטי ושבגינם ניתן להסגיר חשודים. כך גם באמנה הבין-לאומית בדבר דיכוי מעשי הפצצות בידי טרוריסטים אשר אומצה בעצרת הכללית של האו"ם ב-15 בדצמבר 1997, צוין בסעיף 11 כי הפשעים הכלולים באמנה לא יוגדרו פשעים פוליטיים לצורך הסגרה של מבצעייהם או שיתוף פעולה בין המדינות.⁵⁵ בעקבות אירועי ספטמבר 2001 נכנסה לתוקף האמנה הבין-לאומית למניעת מימון טרור שאימצה העצרת הכללית עוד בשנת 1999. סעיף 14 לאמנה חוזר על העיקרון המוצג לעיל בדבר אי-הכללתם של המעשים המתוארים באמנה כמעשים בעלי אופי פוליטי או שקשורים לפשעים פוליטיים לשם הסגרה או שיתוף פעולה בין מדינות.⁵⁶ האמנה לדיכוי מעשים של טרור גרעיני משנת 2005 מציינת אף היא את העיקרון בעניין פשעים פוליטיים בסעיף 6 לאמנה, שם מצוות המדינות לנקוט את כל הצעדים הנדרשים על מנת שהמעשים המוגדרים באמנה לא יוצדקו כמעשים פוליטיים, דתיים וכו'.⁵⁷ האמנה האחרונה משנת 2010, אשר טרם נכנסה לפועל, עוסקת במיגור מעשים לא חוקיים בטיסות בין-לאומיות אורחיות ומציינת בסעיף 9 כי מדינות

- 53 ראו סקירה של כל האמנות הרב-צדדיות והפרוטוקולים המשלימים באתר האו"ם: United Nation Action to Counter Terrorism, available at <http://www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml>
- 54 European Convention on the Suppression of Terrorism, 27 January 1977, ETS No. 90 ("For the purposes of extradition between Contracting States, none of the following offences shall be regarded as a political offence or as an offence connected with a political offence or as an offence inspired by political motives")
- 55 International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, 37 INT'L LEGAL MATERIALS 249 (15.12.1997), Art 11 ("None of the offences set forth in article 2 shall be regarded, for the purposes of extradition or mutual legal assistance, as a political offence or as an offence connected with a political offence or as an offence inspired by political motives")
- 56 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 2178 U.N.T.S. 197 (9.12.1999)
- 57 International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, G.A. Res. 59/290, U.N. Doc. A/RES/59/290 (13.4.2005)

צריכות לפעול לעצור או להסגיר אדם החשוד בביצוע המעשים המוגדים באמנה.⁵⁸ בהקשר זה ראוי לציין גם את ה־European Arrest Warrant, שנוסח בעקבות אירועי ה־11 בספטמבר ושנועד לשמש כלי משפטי להסגרת טרוריסטים בלבד אך הפך למכשיר מרכזי להסגרה של כל עברייני פלילי, ובכך החליף את האמנה האירופית בדבר הסגרה מ־1957.⁵⁹ בסיס משפטי נוסף למלחמה העולמית בטרור הוא כאמור החלטות של מועצת הביטחון של האו"ם. ההחלטה הראשונה אשר נגעה למיגור של מעשי טרור התקבלה ב־1989. החלטה מס' 635 התקבלה על רקע פגיעה בכלי טיס אזרחיים באמצעות פצצות. ההחלטה קראה למדינות לשתף פעולה כדי למנוע פעולות טרור. כן קראה ההחלטה לארגון הבין־לאומי לתעופה אזרחית לפעול למגר כל מעשה טרור ובתוך כך לסמן את מוצרי פלסטיק ואחרים המשמשים מצע לחומרי נפץ.⁶⁰ החלטה מס' 1373 מיום 28 בספטמבר 2001 קראה למנוע מימון של פעולות טרור בדרך כלשהי תוך הזמנה של המדינות להצטרף לאמנה הבין־לאומית למניעת מימון טרור שאימצה העצרת הכללית של האו"ם בשנת 1999. ההחלטה קראה למדינות להפיל בחוקיהן כל מעשה אשר מטרתו איסוף, בידי אזרחי המדינה, של כספים ששימשו להזמנה או לביצוע של פעולות טרור.⁶¹ בחודש נובמבר של אותה השנה התקבלה החלטה מס' 1377 אשר קראה למדינות להגביר מאמצים למניעת טרור. ההחלטה, אשר התקבלה פה אחד, גינתה כל פעולת טרור וביקשה לראות במעשי הטרור מעשים פליליים שאינם ניתנים להצדקה בדיעבד, ללא קשר למניע שהוביל לביצוע המעשים.⁶²

- Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation (10.9.2010), available at https://www.unodc.org/tldb/en/2010_convention_civil_aviation.html 58
- Jan Wouters & Naert Frederik, *Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition Deals: An Appraisal of the EU's Main Criminal Law Measures against Terrorism after '11 September'* 4 (Institute for International Law, Working Paper No 56, 2004) 59
- החלטת מועצת הביטחון 635 (1989) בדבר סימון אמצעי פיצוץ פלסטיים ומשטחים לצורכי איתור (S/RES/638 (1989) 60
- החלטת מועצת הביטחון 1373 (2001) בדבר איומים על השלום והביטחון הבין־לאומיים בשל מעשי טרור, (S/RES/1373 (2001) 61
- החלטת מועצת הביטחון 1377 (2001) בדבר אימוץ הצהרה על המאמץ הגלובלי להיאבק בטרור, (S/RES/1377 (2001) "Reaffirms its unequivocal condemnation of all acts, methods and practices of terrorism as criminal and unjustifiable, regardless of their motivation, in all their forms and manifestations, wherever and by whomever (committed)" 62

ד. רלוונטיות ההסגרה במאבק בטרור

נראה אפוא כי הדרך המרכזית למיגור טרור בין-לאומי בהפללה של מעשי הטרור ושפיטת העוסקים בו עוברת דרך הליכי הסגרה המצריכים מידה רבה של שיתוף פעולה בין המדינות. כך ועל מנת שלא להגיע למצב שבו מדינה תימנע מסיוע לחברתה בעניין של תפיסת חשודים במעשי טרור בשל פרשנות המניע שמאחורי המעשה, אמנות רב-צדדיות כמו גם החלטות של מועבי"ט קובעות שמעשים מסוימים המוגדרים "טרור" לא ייחשבו עברות פוליטיות לצורך הסגרה ושיתוף פעולה בין מדינות. חרף הבסיס המשפטי המעודד מדינות לפעול בדרך של הסגרת חשודים בטרור לשם שפיטתם יש לא מעט קשיים המציבים בסימן שאלה את הרלוונטיות שמתוות האמנות והחלטות מועב"ט בכך שהן מבכרות הליכי הסגרה לשם מיגור טרור. בפרק זה נבחן את הקשיים המשפטיים העומדים בפני מדינות המבקשות לשפוט חשודים בטרור ונראה כיצד בעיות ההגדרה הן של "טרור" והן של "העברה הפוליטית" משמשת לצמצום בהחלה של חריג העברה הפוליטית. לבסוף ולשם שלמות התמונה נסקור בקצרה גם את הקשיים הפרקטיים המביאים בפועל, ועמם הקשיים המשפטיים-הגדרתיים, לירידה בשימוש בהסגרה.

מבחינה משפטית, מאחר שהמלחמה בטרור מבוססת על אמנות רב-לאומיות ועל החלטות של מועבי"ט נראה כי יש קושי בסיסי הנובע כאמור מההגדרה המעורפלת של טרור ומההבחנה בינו לבין עברה פלילית "רגילה". הסיבה לעמימות בהגדרת הטרור, אשר דובר עליה קודם, נובעת מכך שההגדרה צריכה לכלול מגוון רחב של פעולות ובהכרח גם קשת של תגובות לאותן פעולות, דבר השנוי במחלוקת עמוקה בין המדינות.⁶³ אי-ההסכמה לעניין התגובות היא פועל יוצא של האפשרות שבהקשר מסוים מעשה שיכול להיחשב "מעשה טרור" יהיה לגיטימי לחלוטין. ביטוי לכך ניתן למצוא באמרה המפורסמת שלפיה טרוריסט בעיני אחד הוא לוחם החופש בעיני חברו (One man's terrorist is another man's freedom fighter).⁶⁴ מעשיהם של מנהיגים כמו מנחם בגין ונלסון מנדלה הם דוגמה למורכבות האמורה.⁶⁵ בחינה מעמיקה של אמנות הטרור ושל החלטות מועבי"ט מגלה כי רובן המכריע של האמנות והחלטות מועבי"ט נמנעו מלהגדיר במדויק את המילה טרור למרות השימוש התכוף בה. כך בהחלטת העצרת הכללית מ-2006, שהייתה הפעם הראשונה

Michael Reisman, *International Legal Responses to Terrorism*, 22 HOUSTON J. INT'L L. 63
3, 9 (2000).

64 WALKER, לעיל ה"ש 44, בעמ' 5.

65 שם, בעמ' 5.

שבה הסכימו כל המדינות החברות באו"ם על אסטרטגיה משותפת למלחמה בטרור,⁶⁶ לא מופיעה כלל הגדרה של טרור, אף שהחלטה מגנה טרור על כל צורותיו ולשם כל מטרה.⁶⁷ בשל קושי זה מקובל היום להבחין בין המטרה לפעולה שמוגדרת פעולת טרור ולהגדיר דרכי פעולה מסוימות כמעשי טרור כמו למשל שימוש בפצצות כדי לפגוע באזרחים חפים מפשע.⁶⁸

אך גם לו הייתה ההגדרה של פעילות טרור מקובלת על כלל המדינות, הרי שבבואה של מדינה לפעול להסגרת חשודים בטרור עומדת בפניה המכשלה הנוספת הנובעת מעמימות ההגדרה של עקרון חריג העברה הפוליטית. כמו במקרה של הגדרת הטרור, גם ל"עברה פוליטית", כפי שראינו לעיל, אין פרשנות המקובלת על כלל המדינות והגופים הרב-לאומיים.⁶⁹ אמנם אמנות רב-צדדיות כמו גם חוקי הסגרה רבים מחריגים מעשים מסוימים מתחולת החריג, אבל הם אינם מגדירים מהי עברה פוליטית או שמגדירים עברה זו על דרך השלילה בלבד.⁷⁰ מכיוון שניתן להגדיר את מרבית מעשי הטרור כ"עברות פוליטיות למחצה", עומד בפני המדינות קושי מהותי בניסיון להסגיר אדם החשוד בעברת טרור, שכן אפשר שייחשב מבצע מעשה פוליטי.⁷¹ נציין כי בשל אי-הבהירות ההגדרתית נחתם ב-1985, בין ארצות הברית לבריטניה, הסכם שאסר הסגרה בגין מעשים לא אלימים ומנה כמה מעשי אלימות שבגינם יהיה ניתן להסגיר מבוקש גם אם יש חשד שמא מאחורי מעשיו עומד מניע פוליטי.⁷² ניסיון דומה נעשה, כפי שראינו, בהקשר הבין-לאומי של האמנות הרב-צדדיות והחלטות מועבי"ט.

ניסיון המדינות לתת מסגרת מחייבת יותר להסגרה של חשודים בטרור נובעת בין היתר מהחשש שבתי משפט יסרבו להסגרה על בסיס פוליטי. כך ב-1976 סירבה ממשלת צרפת להסגיר לארצות הברית חוטפי מטוס אמריקאי לאלג'יר בטענה כי החמישה שנחשדו בחטיפה פעלו ממניע פוליטי. החוטפים טענו שהם פועלים מטעם ארגון שמטרתו להילחם

- United Nations Actions to Counter Terrorism: United Nation General Assembly Adopts 66
Global Counter – Terrorism Strategy, A/RES/60/288 (September 2006)
ש.ם. 67
WALKER, לעיל ה"ש 44, בעמ' 5. 68
Kai I. Rebane, *Extradition and Individual Rights: The Need for an International Criminal Court to Safeguard Individual Rights*, 19 FORDHAM INT'L. L.J. 1652 (1996) 69
United Nations Office on Drugs and Crime, Revised Manual on Model Treaty on Extradition and on the Model Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters, 7 December 2002, 11, Art. 16(14) (2002). 70
Taulbee, לעיל ה"ש 13, בעמ' 50. 71
Sunil Kumar Gupta, *Extradition Law and the International Criminal Court*, 3 BERKELEY J. CRIM. L. 28 (2000) 72

באפליית האפרו-אמריקאים בארצות הברית, ה-Black Liberation Movement. מקרה נוסף ומפורסם הוא של אבו עבאס. ממשלת יוגוסלביה סירבה להביא להסגרתו של אבו עבאס באמצע שנות השמונים וטענה כי מעשיו הם בעלי אופי פוליטי. אבו עבאס היה חשוד בתכנונה ובביצועה של חטיפה של ספינת הנוסעים האיטלקית *Achille Lauro*.⁷³ ביטוי לקשיים ההגדרתיים-משפטיים בהסגרה של חשודים בטרור הנובעים מהעמימות הכפולה של הגדרות ה"טרור" ו"העברה הפוליטית", ניתן למצוא בהתמודדות של בתי המשפט האנגלו-אמריקאיים עם טענות של התקיימות חריג העברה הפוליטית במשפטים של חשודים במעשי טרור. לצורך בחינת העברה הפוליטית קבעו בתי המשפט האמריקאיים והאנגליים מבחן מעורב הבוחן הן את נסיבות העברה ואת זיקתה של העברה למטרה הפוליטית. המבחן לבחינת קיומו של חריג העברה הפוליטית הוא מבחן היקף (Incidence Test). המבחן עוגן לראשונה בפרשת *Castioni* ב-1891, שם רצה אזרח שווייצרי חבר במועצת הקנטונים בשווייץ וברח לבריטניה. הרצח נעשה במהלך התקוממות עממית, במהלכה הצליחו קאסטיוני וחבריו להקים פרובינציה עצמאית.⁷⁴ בית המשפט האנגלי בדק אם בשטח ובזמן שבהם בוצעה העברה היה אי-שקט פוליטי, ואם העברה היא חלק מאותו אי-שקט.⁷⁵ מבחן זה אושר והורחב שלוש שנים מאוחר יותר ב-1894 בפרשת *Meunier*, שבו טען אזרח צרפתי אשר פוצץ בית קפה אזרחי ומחסום צבאי שהוא אנרכיסט שביצע את מעשיו כאקט של התנגדות לשלטון בארצו.⁷⁶ המבוקש הובא בפני בית משפט בריטי, וזה קבע כי מעשיו אינם עולים כדי עברה פוליטית משום שרק אחת ממטרותיו הייתה מכוונת לפגוע בממשל, וכי אין לקבוע שמעשה כלשהו הוא בעל אופי פוליטי אם העושה אותו אינו מציע חלופה לשלטון הקיים.⁷⁷ כמאה שנה מאוחר יותר ניתן פסק דין נוסף בבית הלורדים האנגלי אשר הרחיב שוב את התנאים למבחן ההיקף. ב-1973 נידונה, בפרשת *Tzu-Tsai Cheng*, בקשתו של תושב ארצות הברית שנחשד בניסיון לרצח של דיפלומט טייוואני שביקר בארצות הברית.⁷⁸ בית הלורדים קבע ברוב קולות שאמנם ניתן לראות במעשיו של צ'אנג מעשים בעלי מניע פוליטי, אך מאחר שהמעשים לא כוונו נגד ארצות הברית, הדורשת את ההסגרה, אזי אי אפשר להגן על המבוקש לפי חריג העברה הפוליטית, שכן ארצות

.Abraham D. Sofaer, *Terrorism and the Law*, 64 FOREIGN AFFAIRS 901, 906-907 (1986) 73
In re Castioni, (1894) 1 Q.B. 149 74
 שם. 75
In re Meunier, 2 Q.B. 415-419 76
 שם, בעמ' 419. 77
Cheng v. Governor of Pentonville Prison, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee, 16 April 1973) 78

הברית מבקשת לאכוף את החוק הפלילי ה"רגיל" בארצה ועל כן ניתן להסגירו.⁷⁹ ניתן אפוא לסכם את התנאים שמרכיבים את מבחן ההיקף כך: חובה שיהיה קשר ישיר בין העברה למניע פוליטי; על העברה להיעשות תוך כדי התקוממות פוליטית כללית ומתוך מטרה להרחבת המאבק; ועל המעשה להיות מכוון נגד המדינה המבקשת הסגרה דווקא.⁸⁰ אף שמבחן ההיקף מנסה להגדיר עברה פוליטית הגדרה אובייקטיבית ובלתי תלויה בנסיבות, הוא עדיין מקנה לא מעט שיקול דעת לבית המשפט. זאת משום שכל מרכיב בתנאי ל"עברה פוליטית" נתון בעצמו לפרשנות. הבעיה נעוצה בעיקר בשאלה מהי "התקוממות פוליטית" ובקושי להגדירה, במיוחד כיום כאשר יש מגוון של דרכי התקוממות שלא תמיד מגיעות לרמת עצימות של "התקוממות פוליטית" שהייתה מקובלת במאות התשע-עשרה והעשרים, אז עוצב המבחן.⁸¹ בנוסף וכאמור, מרבית עברות הטרור יכולות להיחשב בנסיבות מסוימות לעברות פוליטיות ובכך לקשור בין המעשה לבין המאבק הפוליטי המתרחש במדינה, שהוא התנאי הראשון להגדרת העברה כבעלת אופי פוליטי. כך בחינתה של פרשנות בתי המשפט בארצות הברית את מבחן ההיקף מגלה כי הנטייה היא להגדיר עברה פוליטית בצמצום רב ביותר. בפרשת *Quinn v. Robinson* ביקשה ממשלת בריטניה מארצות הברית להסגיר אליה את וילאם ג'וזף קוין, חבר במחתרת האירית ה-IRA (Irish Republican Army), בגין רצח ותכנון פיגועים בלונדון בשנים 1974 ו-1975.⁸² בערעורו של קוין לבית המשפט העליון בארצות הברית נקבע ברוב דעות כי יש להסגירו.⁸³ השופט רינהרדט (Reinhardt), שהיה בדעת הרוב, הציע לתחום גאוגרפית את התקיימות הסכסוך, ומכאן שאם המעשה נעשה מחוץ לגבולות הפיזיים של הסכסוך, אין לראות בו מעשה פוליטי (המעשים אירעו בלונדון ולא בצפון אירלנד). בנוסף נקבע כי יש לפרש "התקוממות פוליטית" כמתקיימת בין התושבים הילידיים או אזרחי המדינה לבין שלטון כובש זר או השלטון הקיים. מכיוון שאת המעשה עשה אזרח אירי בשטח השייך לאנגליה, קוין לא יכול להיחשב לוחם חופש.⁸⁴ ריינהרדט חשב כי בהגדרתו זו הוא יוצר הבחנה ברורה בין לוחם חופש לטרוריסט, ואילו שני שופטי המיעוט בהרכב (Fletcher ו-Duniway) סברו כי לוחמי חופש זכאים להגנה גם אם הם אינם פועלים בשטח שהמאבק הפוליטי

79 שם, פסק דינו של Lord Salmon.

80 Cantrell, לעיל ה"ש 18, בעמ' 789.

81 Miriam E. Sapiro, *Extradition in an Era of Terrorism: the Need to Abolish the Political Offense Exception*, 61 N.Y.U. L. REV. 654, 672 (1986).82 *Quinn v. Robinson*, 783 F.2d 776, 801 (9th Cir. 1984).

83 שם, בעמ' 818.

84 שם, בעמ' 806-807.

מתקיים בו. שופטים אלו הסתפקו בכך שבאותו הזמן התרחשה התקוממות פוליטית כללית וקבעו שבשל מעורבותו של קוין בהתקוממות, אין להסגירו.⁸⁵ במקרה נוסף מתחילת שנות השמונים, *Abu Eain v. Wilkes*, פעיל בתנועת הפת"ח נאשם בהנחת מטען בשוק של טבריה בישראל, שהרג שני נערים ופצע רבים אחרים. ישראל ביקשה את הסגרתו של אבו-עיאן, שברח משטח הגדה המערבית לירדן ומשם לשיקגו שבארצות הברית.⁸⁶ בית המשפט פתח בבחינת הנסיבות הכלליות של המעשה וקבע שאמנם אין להסתמך אוטומטית על דעתו של משרד החוץ (הגורם הפוליטי) בנוגע לשאלה אם המעשה הוא חלק מהתקוממות פוליטית כללית, אבל יש לתת לה משקל.⁸⁷ בית המשפט קבע שהמקרה של פת"ח בישראל אינו מקרה קלאסי של "התקוממות פוליטית", שכן נראה שהמעשה נועד ליצור כאוס חברתי ולא דווקא שינוי פוליטי.⁸⁸ בית המשפט אינו מגדיר רשמית מהי עברת טרור אך קובע שחריג העברה הפוליטית אינו יכול לחול על פגיעה שרירותית באזרחים גם אם המעשה קשור בצורה כלשהי למטרה פוליטית.⁸⁹ פסק דין דומה ניתן שנים ספורות לאחר פרשת *Ahmad v. Wigen, Abu Eain*.⁹⁰ מחמוד אל עבד-אחמד, אזרח אמריקאי ופלסטיני, הואשם בפתיחה באש ובהפצצת אוטובוס נוסעים ישראלי שהיה בדרכו משטחי הגדה המערבית לתל-אביב ב-1986. נהג האוטובוס נהרג ונוסעת נפגעה קשה. עבד-אחמד ברח לוונצואלה, נכלא וגורש לארצות הברית. במקרה זה גרס בית המשפט כי הסכסוך בין ישראל לפלסטינים אינו ברמת עצימות אשר יכולה להיכלל בגדר "התקוממות פוליטית".⁹¹ מעניין לציין כי במקרה זה נטענה טענת הגנה משנית שלפיה אפילו אם חריג העברה הפוליטית אינו חל, אין להעביר את עבד-אחמד לישראל בשל "הגנה הומניטרית", שכן אם יוסגר לא יקבל יחס הוגן מצד מערכת אכיפת החוק, כפי שאירע לחבריו.⁹² משרד החוץ האמריקאי אמנם ציין כי ייתכן שישראל נוהגת שלא כראוי באסירי אש"ף, אך במקרה זה עבד-אחמד לא הצליח להוכיח כי תישקף לו סכנה ממשית ועל כן יש להסגירו.⁹³

- 85 שם, בעמ' 817-818.
 86 *Abu Eain v. Wilkes*, 641 F.2d 504 (7th Cir. 1981).
 87 שם, פס' 33 לפסק דינו של השופט Wood.
 88 שם, פס' 45 לפסק דינו של השופט Wood.
 89 שם, פס' 48 לפסק דינו של השופט Wood.
 90 *Ahmad v. Wigen*, 726 F. Supp. 389 (E.D.N.Y. 1989).
 91 שם.
 92 שם.
 93 שם.

בפרשת *United States of America v. Smyth*⁹⁴ ביקשה ממשלת בריטניה מארצות הברית להסגיר את סמית' לצפון אירלנד. סמית' הורשע בניסיון לרצח שוטר בבלפאסט ב-1978 ונידון לעשרים שנה. הוא ברח מהכלא האנגלי ב-1983 והגיע לסן פרנציסקו, שם נשאר עד 1992, אז נתפס ונאסר. ממשלת ארצות הברית ביקשה להסגירו, ובית המשפט לערעורים דן כאן בהסגרה לפי הפרוטוקול המשלים לאמנת ההסגרה מ-1985, הקובע כי שלא כבמקרי העבר, יש להסגיר לבריטניה חשודים הקשורים למעשים שהם חלק מההתקוממות בצפון אירלנד. הערכאה הראשונה אשר דנה במקרה זה קבעה כי סמית' צפוי ליחס מפלה בבריטניה, ועל כן אין להסגירו.⁹⁵ בערכאת הערעור דן בית המשפט בשאלת עצמאותה של מערכת בתי המשפט בצפון אירלנד. בית המשפט הדגיש כי מעשה זה אינו נהוג בבקשות הסגרה רשמיות לפי כלל ה-*non-inquiry* אך גרס כי ייתכן שקיים חריג משום שמדובר בעברה פוליטית.⁹⁶ לפי בית המשפט, גם הפרוטוקול המשלים לאמנת ההסגרה מ-1985 מתיר אפשרות להימנע מהסגרה אם הנאשם יוכיח שהוא יקבל יחס לא ראוי במדינה המבקשת.⁹⁷ חרף זאת נפסק כי במקרה דנן בית המשפט אינו מוסמך להכריע בסוגיה, ועל כן הוחזר הנושא לרשות המבצעת במדינה.⁹⁸

כצפוי, מגמת צמצומו של חריג העברה הפוליטית במקרה של חשודים בטרור נמשכה גם לאחר אירועי ה-11 בספטמבר. כך במקרה *Van Duc v. Benov*⁹⁹. אזרח אמריקאי ממוצא וייטנאמי הואשם בניסיון לביצוע פיגוע בשגרירות וייטנאם בתאילנד. וו נעצר בקליפורניה בשנת 2001 לאחר שותפו לניסיון הפיגוע נעצר בתאילנד.¹⁰⁰ בקשותיו של וו שמעשיו יוכרו כעברות פוליטיות נדחו בכמה ערכאות.¹⁰¹ בית המשפט לערעורים קבע שהמרכיב הדומיננטי במבחן ההיקף הוא מרכיב ההתקוממות הפוליטית. המרכיב בנוי מכמה תת-מבחנים, ובהם שאלת רמת האלימות, תיחומה הגאוגרפי של ההתקוממות, ועל המואשמים בעברה להראות שמעשיהם נועדו ליצור השפעה בממשל שבו הם חיים.¹⁰² מאחר שרמת האלימות בווייטנאם בזמן מעשיו של וו לא הגיעה לרמה של התקוממות פוליטית, אין

.United States of America v. James Joseph Smyth, 61 F.3d 711	94
שם, פס' 8.	95
שם, פס' 12-16.	96
שם, פס' 40.	97
שם, פס' 67.	98
.Van Duc v. Benov, 447 F.3d 1235 (2006)	99
שם, פס' 5-6.	100
שם, פס' 9-10.	101
שם, פס' 19-20.	102

לראות במעשה מעשה פוליטי, ואף אם הייתה רמת אלימות מספקת, הרי שהמעשה נעשה מחוץ לגבולות וייטנאם, ולכן אי אפשר לראות בו פוליטי.¹⁰³ מהפסיקה לעיל עולה שבתי המשפט בארצות הברית ובבריטניה נתנו לחריג העברה הפוליטית פרשנות מצמצמת ביותר דרך מבחן ההיקף והגדרו אפוא "התקוממות פוליטית" בהגדרה שנראה כי קשה עד בלתי אפשרי לעמוד בה. בעשותם כן רוקנו בתי המשפט האנגלו-אמריקאיים את חריג העברה הפוליטית מתוכן כמעט לחלוטין. מכאן עולה השאלה אם לפי פירושם של בתי המשפט האנגלו-אמריקאיים את חריג העברה הפוליטית, הוא עדיין משמש חלק מעקרונות ההסגרה הלכה למעשה.

לשם שלמות התמונה נציין כי מלבד קשיי ההגדרה המשפטית אשר תוארו לעיל יש חסמים מעשיים שמביאים, עם החסמים המשפטיים-הגדרתיים, לכך שמדינות מבכרות הליכים שאינם הליכי הסגרה כדי להעביר חשודים בטרור ממדינה אחת לאחרת. ראשית יש לזכור כי הסגרה הוא הליך מורכב ויקר במשאבים ובזמן, והדבר עשוי להיות קריטי בלחימה בטרור.¹⁰⁴ בנוסף, מאז שנות השמונים יש מכשול נוסף להסגרה בהקשר לטרור מאז שמדינות אירופה ביטלו, באמנה האירופית לזכויות אדם, את עונש המוות ואסרו על הסגרתם של פרטים למדינות שיתכן שיהיו נתונים בהן לעונש זה, ובראשן ארצות הברית.¹⁰⁵ כמו כן יש מדינות אשר אינן מסגרות חשודים בטרור מחשש לנקם מצד ארגוני טרור הפועלים במדינתן.¹⁰⁶ ועוד, וכמו במקרה של המלחמה בסמים, הקושי בהסגרתם של חלק מהחשודים נובע, בעיקר במדינות מתפתחות, מהשחיתות השלטונית השוררת בהן, ובכך משמשות הן מקלט לטרוריסטים שאינם מוסגרים בשל בצע כסף של מנהיגים מושחתים.¹⁰⁷

נראה אפוא שהקשיים המשפטיים-הגדרתיים וכן הקשיים המעשיים מציבים מכשול בפני מדינות המבקשות להעמיד לדין חשודים בטרור שאינם מצויים במדינתם דרך הליכים של הסגרה. מכשול זה יצר מצב שבו מדינות כגון ארצות הברית בוחרות לפעול נגד חשודים בטרור בדרך שאינה פורמלית ואינה כוללת ביקורת שיפוטית כלל. כפי שנראה להלן, אותן "דרכי פעולה" חלופיות מערערות על שלטון החוק הבינ-לאומי עד כי עולה הדחיפות

103 שם, פס' 18–27.

M. Cherif Bassiouni, *Unlawful Seizures and Irregular Rendition Devices as Alternation to Extradition*, 7 VANDERBILT J. OF TRANS'L. L. 25, 28 (1974)

Charter of Fundamental Rights of the European Union, 26 October 2012, 2012/C 326/02, Art. 19 (2)

Melaine M. Laflin, *Kidnapped Terrorists: Bringing International Criminals to Justice Through Irregular Rendition and Other Quasi – Legal Options*, 26 JOURNAL OF LEGISLATION 315, 318 (2000)

107 שם, בעמ' 321.

למצוא פתרון אשר יקל על מדינות לחזור לפעול בדרכים פורמליות להעברת חשודים בטרור – בדרך של הסגרה.

ה. הסגרה ומאבק אפקטיבי בטרור – הייתכן?

בפרק זה אציע פתרון לבעיה המשפטית-הגדרתית המתעוררת במקרים של העברת חשודים בטרור בין מדינות. ראשית אסקור את התופעה הבעייתית של העברת חשודים בטרור שלא על פי הליכים משפטיים, כלומר הליכי הסגרה. סקירה זו חשובה לשם הבנת הדחיפות בהחזרת ההסגרה ככלי מרכזי בידי מדינות במלחמתן בטרור.

הדוגמה אולי המובהקת ביותר לסכנה של פעולות לא פורמליות (במקום פעולות של הסגרה) היא שיטת ה-*Extraordinary Rendition*, שיטה שצברה תאוצה בעקבות אירועי ה-11 בספטמבר. העברה לא פורמלית של מבוקשים בין מדינות היא פרקטיקה עתיקה. המקרה המפורסם ביותר נידון בבית משפט אמריקאי בשנת 1886 בפרשת *Kar v. Illinois*,¹⁰⁸ כבר אז החזירו סוכני הפנטגון בכוח אורח אמריקאי שברח לפנמה.¹⁰⁹ ב-1986 אישר הנשיא רונלד רייגן תכנית בשם *Rendition to justice*, ובה קבע כי ניתן להעביר אדם לארצות הברית העברה לא פורמלית לשם השגת סמכות שיפוט, אך רק במקרים שבהם צפוי שתהליכי ההסגרה יישלשו. ממשל קלינטון אישר בתחילת שנות התשעים להעביר חשודים בטרור העברה לא פורמלית לתוך ארצות הברית לשם חקירה. דוח של מחלקת המדינה מראה כי במשך השנים 1993 עד 2001 הועברו כך כעשרה אנשים, אך רק ממדינות שהיה בלתי אפשרי לדרוש מהן הסגרה.¹¹⁰ השימוש בשיטת ה-*Extraordinary Rendition*, שבה מעבירים חשוד בטרור ממדינה אחת לאחרת בכפייה, עם או בלי ידיעת רשויות המדינה שבה מצוי החשוד, וללא בקרה משפטית,¹¹¹ החל בתקופת כהונתו של הנשיא ג'ורג' בוש הבן, זמן קצר לאחר אירועי ה-11 בספטמבר, באמתלה שיש בכך לסייע במיגור סיכוני הביטחון של ארצות הברית.¹¹² ארגון הביון האמריקאי, ה-CIA, הקים במרץ 2002 את מערך ה-*Black Sites*,

108 *Ker v. Illinois*, 119 U.S. 436, 443 (1886).

109 שם, בעמ' 349–438 (בתקופה זו חלקים מפרו נשלטו בידי כוחות צבא צ'יליאני, שסייעו בהעברתו של קאר).

110 U.S. State Dep't, *Patterns of global Terrorism 2001*, May 2002 at 131 Appendix, available at <http://www.gov/documents/organization/1039.pdf>.

111 שם, בעמ' 539.

112 *Globalizing Torture: CIA Secret Detention and Extraordinary Rendition* 16 (Open Society – Justice Initiative, New York 2013) available at <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/globalizing-torture-cia-secret-detention-and-extraordinary-rendition>.

שכולל מתקני חקירה ומעצר במקומות שונים בעולם, כגון אפגניסטן ולטביה, שאליהם מועברים החשודים בטרור. עד היום, ואף בתקופת נשיאותו של אובמה, משמשים ה־ Black Sites מוקדים לאיסוף חומרי מודיעין וחקירות של חשודים בטרור.¹¹³ היות שארצות הברית מעבירה את החשודים למדינות שמחוץ לשטחה ללא הליך של ביקורת שיפוטית, הם נותרים למעשה מחוסרי הגנה משפטית ונתונים, פעמים רבות, לעינויים וליחס בלתי אנושי.¹¹⁴ צורה זו של העברת חשודים נוגדת כמה וכמה עקרונות וכללים של המשפט הבינ-לאומי. כך למשל העברת אדם למקום שאינו מולדתו מולידה לו זכות ליעוץ קונסולרי לפי אמנת וינה מ-1963.¹¹⁵ מזווית המשפט ההומניטרי, אם ניתן לראות בסכסוך שעמד ברקע למעשיו של החשוד סכסוך מזוין בין-לאומי, הרי שהוא זכאי לתנאים של שבויי מלחמה לפי אמנת ז'נבה השלישית, ולכן ניתן להעבירו רק לאחת מהמדינות המעורבות בסכסוך, ורק אם יובטחו לו הזכויות המעוגנות באמנה.¹¹⁶ גם אם אי אפשר לראות בצד השני מדינה, וזה המצב במרבית המקרים של חשודים בטרור או במעשים פוליטיים למחצה, הרי שחלות חובות מכוח המשפט ההומניטרי גם במקרים של סכסוך מזוין שאינו בעל אופי בין-לאומי, כאמור בסעיף 3 לאמנת ז'נבה השלישית, כגון הגנה מפני עינויים ויחס בלתי אנושי.¹¹⁷ מבחינת דיני זכויות אדם, לפי האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות על מדינה המבקשת לגרש אדם המצוי בשטחה כחוק, לספק לאותו אדם סיבות לגירושו וכן להעביר את ההחלטה בנידון לביקורת שיפוטית.¹¹⁸ כמו כן וכאמור לעיל, לפי האמנה הבין-לאומית נגד עינויים אין להעביר אדם למקום שצפויה בו סכנה ממשית לפגיעה בזכויות היסוד שלו.¹¹⁹ בנוסף, יש פגיעה באמנה להגנה מפני היעלמות כפויה אשר נכנסה לתוקף ב-2010.¹²⁰ וכן

- Helen Duffy & Stephen A. Kostas, *Extraordinary Rendition: A Challenge for the Rule of Law*, in COUNTER-TERRORISM: INTERNATIONAL LAW AND PRACTICE 539, 576 (Ana Maria Salinas De Frias, Katja Samuel & Nigel White eds., 2012) 113
- Globalizing Torture*, לעיל ה"ש 112, בעמ' 22. 114
- United Nations, Vienna Convention on Consular Relations, 24 April 1963 115
- International Committee of the Red Cross (ICRC), Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War (Third Geneva Convention), 12 August 1949, 75 U.N.T.S. 135, Art 12 116
- שם, סעיף 3. 117
- האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, לעיל ה"ש 29, סעיף 2(1); האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, לעיל ה"ש 29, סעיף 2(2). 118
- האמנה נגד עינויים, לעיל ה"ש 32, ס' 3. 119
- International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances, 20 December 2006, 2716 U.N.T.S. 3, Art 2 120

נראה כי העברה לא פורמלית יכולה להיות גם הפרת הזכות לחפש מקלט¹²¹ או לקבל מקלט במדינה שבה מצוי החשוד.¹²²

נוכח הסכנה לפגיעה בזכויות חשודים בטרור שאינם מוסגרים חשוב להבטיח שמדינות יפעלו בדרך של הסגרה במקום בדרכים העוקפות. חלק זה של המאמר יציע פתרון לבעיה המשפטית כפי שהוצגה בפרק הקודם. אמנם הקשיים המשפטיים אינם הקשיים היחידים אשר מובילים מדינות לפעול בדרכים עוקפות-הסגרה, אך פתרון הבעיה המשפטית יקל על מדינות המבקשות להעמיד לדין חשודים בטרור לפעול בדרך של הסגרה, גם אם לא יבטיח צורת פעולה שכזו.

בשל האמור לעיל בנוגע לפרשנות המצומצמת של "העברה הפוליטית" במקרה של חשודים בטרור, נראה כי הפתרון המתבקש הוא לפעול להסרת חריג העברה הפוליטית ממערך עקרונות ההסגרה בעיקר במקרים שבהם אדם חשוד בביצוע עברה המוגדרת מעשה טרור. כך אם לא יעמוד בפני מדינות אשר מבקשות הסגרה של חשודים בטרור המכשול של חריג העברה הפוליטית והחשש מפני שימוש ציני בחריג, לא יהיה למדינות המבקשות להעמיד לדין חשודים בטרור ה"תירוץ" שלא להשתמש בהסגרה ולפעול בדרך לא פורמלית שאינה כוללת ביקורת שיפוטית. מבחינת המדינות המתבקשות כי יוסגר אדם המצוי בשטחן, הן תצטרכנה לספק הסברים משפטיים כבדי משקל בבחנן בקשות להסגרה ולא להסתפק בפרשנות מצומצמת של המושג המעורפל "העברה הפוליטית". פתרון זה מבקש לפנות לעקרונות כלליים של משטר זכויות האדם הבין-לאומי וכן לעקרונות הסגרה משלימים, שבהיעדר ההגנה על חשודים מכוח עקרון חריג העברה הפוליטית, יכולים לשמש אמצעים חלופיים להגנה מפני הסגרה לראויים לכך בלבד. כך ניתן למשל להשתמש בעקרון הפליליות הכפולה שלפיו כדי להסגיר אדם צריך שהמעשה שבגינו הוא מבוקש יהיה פלילי במדינה המתבקשת כמו גם במבקשת, וכן שהמעשה יהיה חמור דיו במידה שתצדיק הסגרה.¹²³ עיקרון זה נועד להגן על המבוקש בכך שיעבור את הליך ההסגרה הכולל כליאה והעברה למדינה אחרת רק בשל חשדות חמורים ביותר.¹²⁴ עיקרון זה הפך כה מהותי להסכמי ההסגרה, שיש הרואים בו נורמה מנהגית במשפט הבין-לאומי.¹²⁵ מכאן שלמדינה המתבקשת שמורה הזכות לסרב להסגרה במקרה שצורת המרי האזרחי אינו פלילי בחוקיה שלה. כך לדוגמה תינתן הגנה לאנשים שכל חטאם היה למחות בדרך שעומדת בסטנדרטים של חופש הביטוי במדינות דמוקרטיות. כמו כן ניתן להישען על דוקטרינת הייחוד שלפיה

121 ההכרזה האוניברסלית, לעיל ה"ש 34.

122 אמנת הפליטים, לעיל ה"ש 31.

123 פלר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 168.

Jonathan O. Hafen, *International Extradition: Issues Arising Under the Dual* 124
Criminality Requirement, *BYU L. REV.* 191, 193 (1992).

125 שם, בעמ' 194.

המדינה המבקשת יכולה לקבל חזקה על אדם ולשפוט אותו רק על העברות שבגינן הוסגר.¹²⁶ העיקרון שעליו מבוסס כלל הייחודיות נגזר מחובת תום הלב בקיום אמנות, שכן הוא בא להבטיח שמדינות יקיימו את האמור בבקשות ההסגרה שהן בגדר הסכמים בין מדינות.¹²⁷ מכאן שאם העונש שהמדינה המבקשת מציעה אינו תואם לכאורה, בעיני המדינה המתבקשת, את העברה המתוארת בבקשת ההסגרה, יהיה ניתן לטעון כי הדבר הוא אינדיקציה לכך שהמדינה המבקשת לא תשפוט את המבוקש על העברה המנויה בבקשת ההסגרה אלא על עברה אחרת, חמורה יותר.¹²⁸ בנוסף ובמקרה שהמדינה המתבקשת חושבת שלא ראוי להסגיר אדם מסוים, ניתן להשתמש בעקרון אי-האפליה לשם הגנה על מבוקשים שיש חשד סביר כי הם מבוקשים בשל סיבות שאינן לגיטימיות כגון גזע, מין, לאום, דעה פוליטית וכו'.¹²⁹ בחוקי ההסגרה ובאמנות הסגרה מודרניות מצויים סעיפי סל אשר מכוונים ליצור סייג להסגרה בשם שמירה על זכויות המבוקש. סעיפים אלה כוללים תנאי אי-הסגרה אם בשל חשש מפני עינויים או יחס לא הומני במדינה המבקשת, ואם בשל חשש שהאדם מבוקש לא בגין עברה אלא בגין גזע/דת/לאומיות/מוצאו האתני/דעותיו הפוליטיות/מינו.¹³⁰ העיקרון שעליו מבוסס סייג זה תואם את עקרון אי-החזרה (non-refoulement) אשר הוזכר לעיל ושמקורו באמנת הפליטים מ-1951, האוסר על מדינות להשיב אדם למדינה שבה יהיו חייו בסכנה.¹³¹

כך ניתן להסיר את חריג העברה הפוליטית במקרים של חשודים בטרור מבלי לפגוע בזכויות אותם חשודים. הסרתו של החריג מאמנות ומחוקי הסגרה תשלח מסר שלפיו מדינות יעשו הכול כדי למגר את הטרור בלא לוותר על עקרונות יסוד במשפט הבינ-לאומי.¹³² אמנם קיים חשש שטרוריסטים הראויים להסגרה יוכלו להתחמק ממנה בשל שימוש באותם עקרונות חלופיים בטענם לדוגמה שבקשת ההסגרה נובעת מרדיפה פוליטית, ולכן לפי עקרון אי-האפליה אין להסגירם (כמו במקרה של עבד-אחמד שהוזכר לעיל). עם זאת נראה שהפתרון המוצע כאן עדיף, שכן במקום בעיית הפרשנות הקיימת באשר ל"עברה פוליטית" ובעיית הפרשנות באשר ל"טרור", יתמקדו בתי המשפט בבעיית הפרשנות של ה"טרור".¹³³ כמו כן משום שהעקרונות החלופיים ותיקים יותר בשיח המשפטי, מרחב התמרון הפרשני בהם קטן בהרבה ואינו טבוע בהם כמו במקרה של "העברה הפוליטית".

126 Rebane, לעיל ה"ש 69, בעמ' 1656.

127 יורם דינשטיין "עקרון הייחוד בהסגרה" עיוני משפט ד 682, 684 (1975).

128 Sapiro, לעיל ה"ש 81, בעמ' 691.

129 Petersen, לעיל ה"ש 23, בעמ' 793.

130 Griffith & Harris, לעיל ה"ש 2, בעמ' 13.

131 אמנת הפליטים, לעיל ה"ש 31, שם.

132 Petersen, לעיל ה"ש 23, בעמ' 792.

133 שם, בעמ' 796.

1. סיכום

הליך הסרת חריג העברה הפוליטית ממערך העקרונות המרכיבים את ההסגרה לא רק שאינו פוגע בבסיס הנורמטיבי ובעקרונות שמאחורי החריג אלא אף מחזק אותם בהפכו את כלי ההסגרה ליעיל, למדויק ולמותאם יותר למציאות. הסגרת חריג העברה הפוליטית נראה אף הכרחי בשל המציאות המשפטית בשטח שהפכה את החריג לאות מתה במשפט הבין-לאומי. בהסרה רשמית של חריג העברה הפוליטית נתקדם עוד שלב בהנגשת כלי ההסגרה למדינות המתמודדות עם טרור, לפחות מבחינה משפטית-הגדרתית. כמו כן עם הסרת המחסום המשפטי-הגדרתי יהיה אפשר להעביר את מרב תשומת הלב לבחינת פתרונות למחסומי ההסגרה הפרקטיים, וכך, בתקווה, תהיה הפנייה לאמצעים חלופיים להסגרה הפוגעים בשלטון החוק העולמי מצומצמת, ובהדרגה תיעלם מהפרקטיקה הנוהגת.