

הכנסת משמרות המהפכה לרשימת ארגוני הטרור של האיחוד האירופי

ענת שפירא

המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב

בעת האחרונה נוצרו נסיבות ייחודיות המגבירות את ההיתכנות לכך שבריטניה והאיחוד האירופי יהיו מוכנים לשקול הכנסה של משמרות המהפכה לרשימת ארגוני הטרור. לצעד כזה משמעות סימבולית ניכרת, ויכולות להיות לו גם השלכות מעשיות על יכולתה של איראן להוציא לפועל פיגועי טרור על אדמת אירופה ובריטניה, וכן על יכולתם של האיחוד האירופי ובריטניה לסכל פיגועים כאלה. ואולם צעד זה טומן בחובו גם סיכונים פוטנציאליים, ובראשם תגובה איראנית חריפה שתכלול פגיעה באינטרסים אירופיים ובריטיים. על מדינת ישראל לנצל את ההזדמנות האסטרטגית שנוצרה ולעודד את האיחוד האירופי ובריטניה לשנות את מדיניותם כלפי הטרור האיראני, תוך הדגשה של היתרונות הגלומים בצעד זה והצגת דרכי התמודדות עם הסיכונים הכרוכים בו.

מילות מפתח: איראן, האיחוד האירופי, בריטניה, משמרות המהפכה (משה"מ), כוח קודס, רשימת ארגוני הטרור

מבוא

כחלק מנכונות מוגברת זו, בינואר 2023 הצביע הפרלמנט האירופי ברוב מכריע בעד החלטה הקוראת לאיחוד האירופי להכניס את משה"מ לרשימת המדינות התומכות בטרור. ואולם בפגישת שרי החוץ של האיחוד האירופי בבריסל שהתקיימה ימים מספר לאחר ההצבעה בפרלמנט הם בחרו להוסיף שמות ספציפיים לרשימת האנשים שמוטלות עליהם סנקציות, במקום הוספת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור. באופן דומה, בינואר 2023 הצביע בית הנבחרים הבריטי פה אחד בעד החלטה הקוראת לממשלת בריטניה לכלול את משה"מ ברשימת ארגוני הטרור. אף שהחלטה זו אינה מחייבת מבחינה משפטית, היא משקפת את הסנטימנט של אזרחי בריטניה המובע על ידי נציגיהם בפרלמנט. זאת ועוד, גם שר הפנים הבריטי וגם שר הביטחון הבריטי הביעו תמיכה בהכנסת משה"מ לרשימה. מנגד נראה כי משרד החוץ הבריטי מתנגד לצעד זה, הן בשל העובדה שהדבר צפוי להשפיע לרעה על יחסי איראן ובריטניה והן בשל תפיסתו כי הסנקציות הנוכחיות המוטלות על משה"מ מספקות. ביולי 2023 הודיע שר החוץ הבריטי שבריטניה לא תכריז כי משה"מ הוא ארגון טרור, ובמקום זאת הורחבו הקריטריונים שעל בסיסם ניתן להטיל סנקציות על תומכי הארגון ועל חברות המקיימות עימו קשרים.

בשנה האחרונה גוברות ביתר שאת הקריאות באירופה ובבריטניה להכניס את משמרות המהפכה (משה"מ) לרשימת ארגוני הטרור. מגמה זו נובעת משילוב ייחודי של נסיבות ואירועים על מפת ההתרחשות הגלובלית. בין אירועים אלו ניתן למנות את המעורבות ההולכת וגוברת של איראן בפעולות טרור על אדמת אירופה, כמו גם בבריטניה. נוסף על כך, הארגון מעורב גם בעידוד רדיקליזציה אסלאמית ובעידוד טרור מבית באירופה. סיבות נוספות שעשויות להוביל לשינוי בגישה האירופית כלפי איראן ניתן למצוא בהפגנות המחאה "אישה, חיים, חירות" באיראן ובאופן האלים שבו הרשויות האיראניות באמצעות משמרות המהפכה, דיכאו אותן, וכן מעורבותה של איראן במלחמת רוסיה-אוקראינה והתמיכה שהיא מספקת לצד הרוסי במלחמה זו, בניגוד לאינטרס האירופי. תמיכתה ארוכת השנים של איראן בחמאס והטענות בדבר מעורבותה (בהיקפים משתנים, על פי דיווחים שונים) במתקפה הרצחנית של חמאס על דרום ישראל ב־7 באוקטובר תרמו אף הן למגמה זו. כל הנסיבות הללו יצרו שינוי מסוים בגישה האירופית כלפי איראן, וכפועל יוצא מכך נכונות מוגברת של האיחוד האירופי ובריטניה לשקול את האפשרות להכניס את משה"מ לרשימת ארגוני הטרור.

יעדים, גם על אדמת אירופה ובריטניה, בפרט באמצעות כוח קודס. יעד מרכזי אחד הוא גולים איראנים ומי שנתפסים כמתנגדי המשטר האיראני. בין היתר, הארגון אחראי לחטיפות, להתנקשויות ולאיומים על פעילים איראנים ובעלי אזרחות כפולה. מדיניות זו התקיימה למן ראשית ימיו של הארגון, ובין פעולות אלו ניתן למשל למנות את **ההתנקשות** בשלושה מתנגדי משטר כורדים ובמתרגם שלהם במסעדת מיקונס בברלין ב־1992, וכן התנקשות במתנגד משטר איראני בקפריסין ב־1989. מדיניות זו נמשכת גם בשנים האחרונות, וכדוגמאות לפעולות מסוג זה ניתן למנות את **הוצאתו להורג ב־2023 של העיתונאי הבריטי עלי רזא אקברי**, אשר פותה על ידי משה"מ לשוב לאיראן ושם הוצא להורג באשמת ריגול, ואת ניסיונות החטיפה וההתנקשות ב־2021 וב־2022 בעיתונאית האיראנית-אמריקאית מסיח עלי נ'גאד. דוגמה נוספת היא הדיווחים בנובמבר 2022 על הניסיונות האיראניים לפגוע בעיתונאי של ערוץ התקשורת האופוזיציוני האיראני **איראן אינטרנשיונל**, וכן **שורה ארוכה של פעולות נוספות**. ניסיונות אלו לפגוע בגורמי אופוזיציה איראנים צברו תאוצה בתקופה האחרונה, בין היתר על רקע המתיחות הפנימית באיראן והחשש מערעור היציבות.

בארבעת העשורים שעברו מאז הקמת משמרות המהפכה, ובעיקר בעקבות תפקידם החשוב במלחמת איראן-עיראק, התרחב הארגון הן בכוח אדם והן באמצעי לחימה, וכיום הוא הארגון הצבאי המרכזי במדינה שזוכה לעדיפות במשאבים וגם אחראי על כל הפרויקטים הרגישים.

סוג נוסף של פעולות טרור שבהן מעורב הארגון הוא טרור "קלאסי" המתבצע כנגד מי שמוגדרים אויבי המשטר. עם אלו ניתן למנות את מדינת ישראל, כן אינטרסים אמריקאיים וכן מדינות ערביות יריבות. כך למשל ניתן למנות בשנים האחרונות מעורבות של הארגון בפיגועי טרור, ובעיקר בניסיונות פיגוע נגד ישראל ביבשות ובמדינות רבות, למשל קפריסין, טורקיה, הודו, קולומביה ועוד. לצד המתקפות נגד ישראל קיימים כאמור גם דיווחים על פעולות של משה"מ כנגד אינטרסים אמריקאיים, דוגמת המידע שחשפו האמריקאים לגבי כוונות של הארגון להתנקש בחייהם של היועץ לביטחון לאומי לשעבר ג'ון בולטון, מזכיר המדינה לשעבר מייק פומפאו והאחראי לנושא איראן בריאן הוק, הזוכים להגנה מטעם המדינה עקב איומים אלה. הארגון גם מעורב כאמור **בפעולות טרור כנגד מדינות ערביות**, כפי שניתן למשל לראות בפיגוע במגדלי ח'ובאר בערב הסעודית

ניתן לראות אם כן כי קיים פוטנציאל לשינוי המדיניות הבריטית והאירופית כלפי משה"מ, אף כי רבים עדיין הקשיים בהתממשותו. במאמר זה מוצגת תחילה מעורבותם של משמרות המהפכה בטרור. בהמשך נסקרות ההשלכות המרכזיות הצפויות מהכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור והתועלות הגלומות בצעד זה עבור המאבק בטרור וסיכול פעולות טרור. לאחר מכן מוצגים טיעוני הנגד העיקריים לצעד זה והשיקולים המדיניים הנלווים להם. לאור טיעונים ונימוקים אלו ניתנות המלצות בדבר המדיניות הישראלית הראויה בנסיבות שנוצרו.

מעורבותם של משמרות המהפכה בטרור

משמרות המהפכה הוקמו ב־1980 על ידי רוחאללה ח'ומייני זמן קצר לאחר הגעתו לאיראן והקמת הרפובליקה האסלאמית. לארגון הוגדרו מספר מטרות, המרכזיות הן שמירת הטוהר האידיאולוגי של המהפכה, שמירה על הביטחון הפנימי באיראן ומניעת הפיכה. נוסף על כך נועד הארגון להוות משקל נגד לצבא הסדיר, אף כי הוטל עליו לפעול בתיאום ובשיתוף פעולה איתו, וכן הוא **הופקד על יצוא המהפכה האיראנית לעולם**. במובן זה ניתן לומר כי הארגון משמש מגן המהפכה, והפעולות שהוא מבצע נועדו בראייתו להגשמת יעד אסטרטגי זה תוך שימוש בקשת רחבה של אמצעים, שטרור הוא אחד מהם.

בארבעת העשורים שעברו מאז הקמתו, ובעיקר בעקבות תפקידו החשוב במלחמת איראן-עיראק, התרחב הארגון הן בכוח אדם והן באמצעי לחימה, וכיום הוא הארגון הצבאי המרכזי במדינה שזוכה לעדיפות במשאבים וגם אחראי על כל הפרויקטים הרגישים. לארגון זרועות רבות כגון צי, חיל אוויר ומודיעין ובכלל זה כוח קודס, שהוא הזרוע האיראנית לענייני חוץ וזה שמקיים בפועל את הקשרים עם ארגונים חמושים באפגניסטן, עיראק, לבנון, תימן, עזה ועוד. כל זאת תוך שהוא מספק להם הכשרה, אמצעי לחימה, כסף ויועץ צבאי. לצד זאת הארגון גם אחראי על כוח הבסיג', שהוא ארגון מתנדבים צבאי למחצה המסייע באכיפת החוק ובהתמודדות עם מצבי חירום, מעניק שירותים חברתיים וכיוצא באלו. כפועל יוצא מכך נוסף על השפעתם בזירה הבינלאומית והאזורית, משמרות המהפכה הם גם **שחקן מרכזי בתוך איראן**, בעל השפעה ניכרת על החיים הפוליטיים והתרבותיים במדינה, כמו גם **מעורבות והשפעה ניכרת בכלכלה האיראנית**.

אף שטרור אינו תחום הפעילות היחיד וודאי לא המרכזי של משה"מ, הרי מעורבותו של הארגון בפעילות טרור נרחבת ומקיפה. הארגון פועל כנגד מגוון רחב של

אין ספק כי מנקודת הראות האיראנית ניתן להצדיק את הפעולות המצוינות לעיל לצורך הגנה מפני אימים על המשטר האיראני ויציבותו, הרחקת המערכה מגבולותיה של איראן וכיוצא באלו. הדבר נכון בעיקר בנוגע לפעילות נגד יעדים ישראלים ויהודיים, אשר נתפסת כתגובה לפעולותיה של ישראל נגד איראן וכהתגוננות מפניה. אף על פי כן, הטקטיקות שנוקטת איראן – ובפרט העובדה שפעולות אלו מכוונות לרוב כנגד אנשים שאינם לוחמים דוגמת תיירים ואנשי עסקים, ולא כנגד גורמים צבאיים או כאלה המעורבים בתוכניות צבאיות כגון תוכנית הגרעין – הופכות אותן לפעולות טרור, ועל כן זוהי סיבה לשקול את הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור.

השלכות ההכנסה לרשימת ארגוני הטרור

עצם ההכנסה של ארגון לרשימת ארגוני הטרור משמעה **הטלת הגבלות וסנקציות על הארגון**, וכן הגבלת היכולת של חברות וגורמים בקרב אותן מדינות לקיים קשרים עם אותו ארגון. מלבד ההיבטים המעשיים של הכנסה לרשימת ארגוני הטרור, לצעד זה גם משמעות סמלית ניכרת, בשל התיוג השלילי של הארגונים הנמצאים ברשימה ובשל המסר הבולט המגולם בעצם ההכנסה לרשימה ומשקף את תפיסת הארגון כבלתי לגיטימי על ידי המדינה המכניסה. חשוב להדגיש כי למעט ההכללה האמריקאית של משה"מ ברשימת ארגוני הטרור וההכללה הקנדית של כוח קודס ברשימה המקבילה בקנדה אין תקדים לצעד כזה, שבמסגרתו גוף צבאי של מדינה ריבונית מוכרז ארגון טרור. דבר זה מעצים את המשמעות הסימבולית של צעד זה דווקא בשל היותו כה חסר תקדים.

במקרה של הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור באיחוד האירופי ובבריטניה, לצעד זה צפויות להיות השלכות מעשיות מצומצמות למדי. זאת בעיקר בשל העובדה שכבר כיום מוטלות על משה"מ סנקציות כלכליות נרחבות ביותר, מסיבות שונות. כן ניתן לטעון כי עשוי להתקיים אפקט הרתעתי מסוים בשל הכוללות של הצעד, אשר יניא חברות גדולות ובנקים מביצוע עסקים עם גופים המקושרים למשה"מ, אולם נוכח העובדה כי אפקט כזה כבר מתקיים בשל הסנקציות, השפעותיו צפויות להיות מינוריות מאוד. על כן, להיבט הכלכלי של ההכנסה לרשימה לא צפויות להיות השלכות נרחבות, ואולם לצעד זה אכן עשויות להיות השלכות מעשיות, בשני היבטים עיקריים. ראשית, הן באיחוד האירופי והן בבריטניה, עצם ההכנסה של הארגון לרשימה תהפוך את החברות בארגון, את התמיכה בו ואת הסיוע לפעילותו לעבירה פלילית. אומנם הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור בארצות הברית לא הובילה עד כה להגשת כתבי

ביוני 1996; בניסיון האיראני להתנקש בחייו של שגריר ערב הסעודית בארצות הברית באוקטובר 2011; בפיגוע שביצע הארגון בעיר סיטרה ביולי 2015 בבחריין; ובשורה ארוכה של אירועים נוספים.

לצד שני ערוצי פעילות מרכזיים אלו, הארגון **מעורב בפעולות טרור ימיות**. בשנים האחרונות קיימים דיווחים על פעולות איראניות כנגד ספינות ישראליות או בעלות זיקה לישראל, דוגמת המתקפות על הספינות לורי והליוס ריי, וכן המתקפה על מכלית נפט של חברת הספנות זודיאק, אשר הותקפה על ידי כלי שיט ומל"טים מתאבדים של משה"מ.

נוסף על מעורבותו הישירה של הארגון בפעולות טרור הוא גם **תומך כלכלית ומבצעית בשורה ארוכה של ארגוני טרור**, ובהם חזבאללה, הג'יהאד האסלאמי הפלסטיני, חמאס, כתאא'ב חזבאללה בעיראק, בריגדות אלאחר בבחריין, המורדים החות'ים בתימן וארגוני טרור נוספים בסוריה, במפרץ הפרסי ובסאהל. הארגון גם מספק אמצעי לחימה לארגוני טרור, למשל מתן מל"טים לפוליסריו בדרום אלג'יריה, וכן מעניק סיוע ומערער את היציבות באזורים **דוגמת טיגריי ודרום סודאן**. לאחר המתקפה הרצחנית של חמאס על דרום ישראל ב־7 באוקטובר פורסמו בתקשורת **הבינלאומית** דיווחים שלפיהם קציני משה"מ שיתפו פעולה עם חמאס בתכנון המתקפה מאז אוגוסט 2023. גם גורמים המכחישים מעורבות ישירה של איראן בתכנון המתקפה מסכימים כי התמיכה האיראנית ארוכת השנים בחמאס, הכוללת בין היתר חימוש, אימון ותמיכה כלכלית, סייעה לארגון להוציא אותה לפועל. זאת נוסף על מעורבותם בלחימה של ארגונים שיעיים נוספים הנתמכים על ידי איראן בימים שאחרי המתקפה, דוגמת שיגור טילי השיוט על ידי החות'ים בתימן או המתקפות של מיליציות שיעיות בעיראק ובסוריה כנגד בסיסים אמריקאיים, אשר בוצעו אף הם בהכוונה איראנית.

המוציא לפועל הראשי של פעולות הטרור של משה"מ הוא כוח קודס, אשר הוקם בשנות ה־90 של המאה ה־20 כדי ליצור מסגרת ארגונית מסודרת ליצוא המהפכה אל מחוץ לגבולות איראן, והפך בפועל לזרוע החשאית המרכזית של איראן הפועלת מחוץ לגבולותיה. כוח קודס אחראי למרבית הפיגועים שבוצעו ברחבי אירופה (ובעולם כולו), כמו גם לקשר עם ארגוני טרור זרים, אך גם גופים אחרים במשה"מ מעורבים בפעולות טרור. עם אלו ניתן למנות בין היתר את ארגון המודיעין של משה"מ, שהיה אחראי על ניסיון הפיגוע שסוכל בקפריסין ביוני 2023. גם הצי של משה"מ מעורב בפעולות טרור, אף כי זו אינה כמובן חזית פעולתו המרכזית, וכך גם יחידת הסייבר של משה"מ.

עיונות, ובין הגברת פעולות הטרור כנגד יעדים אירופיים, פגיעה באזרחים אירופאים על אדמת איראן וצעדים הצהרתיים. בעקבות ההתפתחויות האחרונות בפרלמנט האירופי ובבריטניה אכן **נשמעו קריאות ואיומים מצד בכירים איראנים** בדבר צעדים מסוג זה. נוסף על איומים אלו מצד השלטונות האיראניים והאפשרות שאיראן תנקוט צעדים שליליים בתגובה להחלטה אירופית או בריטית על הכנסת משמרות המהפכה לרשימת ארגוני הטרור, קיימת סכנה נוספת לפגיעה ביכולתן של מדינות אירופה לפעול באמצעים מדיניים מול איראן, וכפועל יוצא מכך פגיעה באפשרותן לפעול כמתווכות בין איראן למערב. נוכח התעוזה האיראנית ונכונותה לבצע כבר עתה פעולות טרור באירופה (גם אם תוך התמקדות בעיקר ביעדים יהודיים וישראלים וביעדי אופוזיציה איראניים), ובשל הנכונות להשתמש **באזרחים אירופאים שנעצרים באיראן כקלפי מיקוח**, לא ניתן להקל ראש בחששות אלו. אומנם לאיראן יש גם אינטרסים בולטים בשמירה על יחסים טובים עם בריטניה והאיחוד האירופי, בפרט נוכח הקשיים ביחסיה עם ארצות הברית, ועל כן סביר כי במישור הגלוי מרבית הצעדים שתנקוט יהיו בעלי משמעות הצהרתית יותר ומעשית פחות, דוגמת **ההכרזה על פיקוד מרכז האמריקאי (CENTCOM) ארגון טרור** בעקבות ההחלטה האמריקאית להכניס את משה"מ לרשימת ארגוני הטרור. ואולם לאור העובדה שאינטרסים אלו התקיימו בשנים האחרונות ועדיין לא מנעו מאיראן לנסות לבצע פיגועים כנגד יעדי אופוזיציה ויעדים יהודיים וישראלים באירופה ובבריטניה, הרי במישור הסמוי איראן עשויה לשאוף לבצע פעולות תוקפניות יותר, דוגמת הניסיונות האיראניים להתנקש בחיי בכירים אמריקאים. לפיכך קיים חשש שבתגובה להכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור איראן תעצים את פעילותה ברחבי אירופה ואולי אף תרחיב אותה לפעילות נגד יעדים אירופיים, במקום להסתפק בפעולות נגד יעדים יהודיים וישראלים ויעדי אופוזיציה.

כאמור, יש לשקול את הסכנה לפגיעה ביכולת האירופית לפעול באמצעים מדיניים מול איראן. אומנם יכולת זו היא גם אינטרס של המשטר האיראני, שבסופו של דבר אינו מעוניין להסלים את יחסיו עם המערב, בפרט בתקופה שבה הוא מתמודד כבר עם קשיים מבית והיצבות הפנימית שלו מאותגרת, אולם לא ניתן לפסול את האפשרות כי דווקא בשל קשיים ואתגרים אלו זקוק המשטר האיראני לאויב משותף על מנת ללכד סביבו את העם, והחלטה אירופית על הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור תספק לו הזדמנות לכך.

שיקול חשוב נוסף נגד הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור מתמקד בעובדה שהטרור הוא חלק שולי

אישום על בסיס סעיף זה, וסביר להניח כי הדבר לא יקרה גם באירופה ובבריטניה, אולם עצם קיומה של אפשרות תאורטית לתביעה כזאת עשוי לצמצם את התמיכה בארגון בקרב קהילות מקומיות, לפחות במישור הגלוי. שנית וכפועל יוצא מהפללה זו, הכנסת גוף לרשימת ארגוני הטרור מאפשרת **נקיטת אמצעים מוגברים על ידי המשטרה וגורמים שיפוטניים ביחס לסוגיות פליליות** – דבר שעשוי לסייע בסיכול פיגועי טרור כבר בשלבים מוקדמים יותר של התארגנויות אלו – ומעניקה לכוחות הביטחון סמכויות שקודם לכן לא יכלו להפעיל בהקשר זה. נוכח הפעילות המוגברת של משה"מ באירופה בכלל ובבריטניה בפרט, לאפשרות זו עשויות להיות השלכות מעשיות שסייעו במאבק בטרור.

נוסף על השלכות מעשיות אלו, אין להקל ראש בהשלכות הסמליות של הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור. משמעות המהלך היא נקיטת עמדה ברורה ומפורשת ביחס לתפיסת הארגון כגוף טרוריסטי. נקיטת עמדה זו טומנת בחובה מספר מסרים חשובים. ראשית, מסר לשלטונות האיראניים כי אירופה לא תסבול את המשך המעורבות האיראנית בטרור על אדמת בריטניה והאיחוד האירופי, וכי היא מטילה על איראן את האחריות למעורבות זו באופן מפורש. כיוון שאחד המניעים לבחירה לפעול בזירת הטרור, בפרט תוך שימוש בפעילים זרים לעיתים, נובע מאפשרות ההכחשה של אחריות מדינית לפעולות אלו, וניכר כי איראן פועלת בנקודת הזמן הנוכחית כאילו אין לה מה להפסיד מהמשך המעורבות ואף מייזום הטרור על אדמת אירופה, הרי מסר זה הוא בעל חשיבות רבה. צעד זה טומן בחובו גם מסר לבעלות בריתה של אירופה, ובהן ארצות הברית, ישראל וכן מדינות מפרציות הסובלות מהטרור האיראני, שלפיו לא זו בלבד שאירופה רואה בחומרה את המעורבות האיראנית בטרור, אלא היא אף מוכנה לנקוט צעדים חריפים נוכח מעורבות זו. לבסוף ניתן לומר כי יש כאן גם מסר למדינות תומכות טרור אחרות, המדגיש כי מעורבות מדינית בטרור לא תימנע הכנסה לרשימת ארגוני הטרור ולא תהווה כסות לטרור.

השיקולים המרכזיים נגד הכנסת משמרות המהפכה לרשימת ארגוני הטרור

להלן מספר שיקולים מרכזיים המוצגים על ידי המתנגדים להכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור. השיקול החשוב ביותר נוגע לחשש מהתגובה האיראנית. איראן יכולה לנקוט מגוון רחב למדי של פעולות, אשר נעות על סקאלה שבין פעולות שעשויות להיות להן השלכות צבאיות על האיחוד האירופי ובבריטניה, כגון הגדרת בסיסים צבאיים אירופיים במדינות שכנות לאיראן כבסיסי טרור ומטרות

לקידום מטרותיה בעולם. במובן זה דווקא הכרזה כי משה"מ הוא ארגון טרור תשדר מסר ברור, שלפיו גוף מדינתי המתיימר ליהנות מלגיטימציה לפעולותיו לקידום האינטרסים של המדינה שאליה הוא שייך חייב להימנע משימוש בטרור כחלק מסל הכלים העומד לרשותו.

טיעון נוסף נגד הכנסת משה"מ לרשימה מתמקד בסוגיה שלפיה המגויסים למשה"מ הם מגויסי חובה, ולכן הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור, וכפועל יוצא מכך הטלת סנקציות על החברים בארגון, **תפגע בצורה משמעותית** באנשים שלא בחרו בכך, ולפיכך אינה לגיטימית. עם זאת **יש הטוענים** כי טיעון זה מבוסס על הבנה שגויה של תהליך הגיוס למשה"מ, אשר מרבית המתגייסים אליו בוחרים בכך. מאז 2010, יותר מ-70 אחוזים מהמגויסים למשה"מ הם חברים פעילים בבסיג', וגם אם התגייסותם לבסיג' לא נבעה בהכרח ממניעים אידיאולוגיים אלא ממניעים של תועלת אישית היא עדיין וולנטרית גם אם היא מובנת, ולכן ניתן לומר כי עבור מגויסים אלו קיים ממד של בחירה בגיוס למשה"מ. 30 האחוזים הנותרים משתייכים לשתי קטגוריות: האחת היא בעלי תואר שני או שלישי, אשר משלימים את שירות החובה שלהם באמצעות הגשת בקשה למשרות פקידותיות במשרדי ממשלה ובסוכנויות שונות, ולהם אפשרות לבקש היכן לבצע את שירותם. את אלו הבוחרים לבצע את שירותם במשה"מ ניתן לזהות בקלות באמצעות מסמכים ותיעוד. הקטגוריה השנייה של מגויסי משה"מ כוללת אנשים שלא בחרו בכך, אולם חשוב להדגיש כי הם מהווים לכל היותר חמישית מן המגויסים. אומנם קשה יהיה לסנן את הקטגוריה הזו ותדרש מידה מיוחדת של חקירה, אבל ניתן לעשות כן על בסיס אינדיווידואלי. לבסוף חשוב לציין כי גם אם תתקיים פגיעה מסוימת ב"חפים מפשע" שלא בחרו להצטרף למשה"מ, הרי עצם קיומה של פגיעה כזו אינו סיבה בפני עצמה להימנע מהכנסת הארגון לרשימת ארגוני הטרור, ויש לשקול את הפגיעה הזו אל מול התועלת שהכנסת הארגון לרשימת ארגוני הטרור תניב. ככל שתועלת זו תהיה רבה יותר, האיזון בינה לבין הפגיעה באפשרות של מעט אזרחים איראנים חפים מפשע לעזוב את איראן, וכפועל יוצא מכך לספוג סנקציות אישיות, הוא מובהק יותר. כפי שצוין לעיל, להכנסת משה"מ לרשימה השלכות סמליות ומעשיות כאחת לגבי המאבק בטרור וסיכול פיגועים. ככל שהתעוזה האיראנית לפעול על אדמות אירופה ובריטניה גוברת, כך יש להשלכות אלו משמעותיות נרחבות יותר באיזון התועלות והנזקים.

עוד טיעון נגד הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור מתמקד בהשלכות של צעד זה על ארגונים צבאיים

יחסית מפעילותו הנרחבת של הארגון. בסופו של דבר משה"מ הוא למעשה אורגן רשמי של המדינה האיראנית ועיקר תפקידו נוגע למישור הצבאי, לצד עיסוק בסוגיות פוליטיות כלכליות באיראן, ולא לפעילות הטרור שלו. במובן זה יש שיטענו כי הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור עשויה לחתור תחת ההבחנה הקיימת בין ארגון טרור ובין פעולות של כוח צבאי של מדינה.

משקלו של טיעון זה תלוי באופן שבו מפרשים את משמעות ההכללה ברשימת ארגוני הטרור. אם עצם ההכללה משמעה כי הארגון כולו הוא ארגון טרור, הרי אין ספק כי חלקים רבים במשה"מ אינם מעורבים בפעולות טרור, וגם אם פעולותיהם בעייתיות מסיבות אחרות, דוגמת מעורבות בחתרנות מדינית, דיכוי פוליטי, הפעלת מערכים צבאיים-אסטרטגיים או מעורבות בפשיעה וקיום קשרים עם ארגוני פשע, לא ניתן להתייחס לפעולות אלה כאל טרור. מנגד, אם אנו תופסים את ההכללה כצעד המצביע על כך שהארגון מעורב בפעולות טרור, גם אם זו אינה תכליתו היחידה, הרי קיימות ראיות רבות לכך שישנם חלקים במשה"מ, ובפרט כוח קודס, שלא ניתן להכחיש את מעורבותם בטרור. בהקשר זה ראוי לציין כי קיימים תקדימים לארגונים שמקיימים פעילות טרור לצד היותם גורם מדיני וכלכלי, אשר הוכנסו לרשימת ארגוני הטרור. כך למשל חמאס, המתפקד בעצם כגוף השולט בפועל ברצועת עזה ואין ספק שיש לו תפקידים חברתיים, פוליטיים וכלכליים מלבד מעורבותו בטרור, מוכר הן על ידי **ארצות הברית** והן על ידי **האיחוד האירופי** כארגון טרור. גם חזבאללה, שנוסף על פעילותו כארגון טרור מתפקד גם כגוף כלכלי, חברתי, חינוכי ופוליטי בלבנון, **הוכנס לרשימת ארגוני הטרור** על ידי ארצות הברית, בריטניה, ומדינות רבות באיחוד האירופי (ביניהן גרמניה, הולנד, צ'כיה, ליטא ואסטוניה), אף כי לא על ידי האיחוד האירופי כגוף. עם זאת ראוי לציין כי אין דין ארגון לא-מדינתי כמו חמאס או חזבאללה כדין ארגון צבאי מרכזי של מדינה שמשירותיו המרכזיות אינן בתחום הטרור, דוגמת משה"מ, ועל כן התקדים אינו שלם. פתרון אפשרי לסוגיה זו טמון באפשרות להגדיר רק את כוח קודס ארגון טרור ולהכניסו לרשימת ארגוני הטרור, כפי שעשתה למשל קנדה. צעד זה טרם ננקט על ידי בריטניה והאיחוד האירופי, והוא עשוי להיות פשרה הולמת אשר תשקף מחד גיסא את מעורבותו הרבה של כוח קודס בטרור, ומאידך גיסא את העובדה שמעורבות זו אינה מייצגת את אופיים של משמרות המהפכה.

יתר על כן, נדמה כי האחריות על ערעור ההבחנה בין פעולות (לגיטימיות) של כוח צבאי של מדינה ובין פעולות טרור מוטלת על כתפיה של איראן, אשר בוחרת לשלב פעולות משני הסוגים כחלק מן האסטרטגיה שלה

לא תפעל בחומרה נגד פיגועי טרור, ועל כן היא מרשה לעצמה להמשיך לבצע פיגועים כל עוד אינה נדרשת לשלם על כך מחיר. נקיטת עמדה מפורשת מצד האיחוד האירופי ובריטניה בדבר מדיניות הטרור האיראנית עשויה לשנות את תחשיב העלות-תועלת של איראן ולהרתיע אותה, לפחות במידה מסוימת, מהמשך ביצוע פיגועים אלו. יתר על כן, גם אם הצעד לא יוביל להרתעה של איראן הרי כפי שצוין לעיל, להכנסה של משה"מ לרשימת ארגוני הטרור יכולות להיות גם השלכות מעשיות על היכולת לסכל פיגועי טרור על אדמת אירופה ובריטניה. לפיכך, על ישראל להכות בברזל בעודו חם ולנסות לבצל את הנסיבות שנוצרו על מנת לעודד את אירופה לשנות את מדיניותה.

ניכר כי הן באיחוד האירופי והן בבריטניה יש גורמים המתוסכלים מן התעוזה האיראנית לפעול על אדמתם כנגד מתנגדי משטר ונגד גורמים יהודיים וישראלים, ומן התמיכה האיראנית ברוסיה במלחמתה באוקראינה, אשר פוגעת מאוד באינטרסים האירופיים.

עם זאת ראוי לזכור כי לקביעת המדיניות יש שני רבדים – הרובד המשפטי והרובד המדיני. אומנם מרבית הקשיים המשפטיים הנוגעים להכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור הם פתירים ואינם מהווים טיעון מכריע נגד צעד זה, אך אין ספק כי הסוגיה המדינית היא כבדת משקל, ובעיקר החשש מן התגובה האיראנית (הן ברמת צעדי הנגד שאיראן עשויה ליזום והן ברמת הפגיעה ביחסים בין מדינות אלו לאיראן). חשש זה מוביל רבים באירופה לטעון כי התועלות המוגבלות יחסית של הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור אינן מצדיקות את הסיכון הניכר הכרוך בתגובה האיראנית.

בתשובה לתפיסה זו חשוב להדגיש בפני הגורמים האירופאים הן את העובדה שכאמור לעיל ניתן להרחיב את ההשלכות המעשיות של צעד זה, ובעקבותיהן את האפקטיביות שלו, על ידי מיצוי כלל המשמעות של הכנסת משה"מ לרשימה ושימוש באפשרות ההפלה של החברות והתמיכה בארגון. לצד זאת יש להבליט גם את המשמעות הסימבולית של הצעד, אשר על אף סמליותה לא ניתן להקל בה ראש. כאמור, איראן פועלת כיום מתוך תחושת חסינות ומרשה לעצמה לקדם טרור על אדמת אירופה ובריטניה. המשך השתיקה כתגובה לפעילות זו והתעלמות מהתעוזה האיראנית ההולכת וגוברת כלפי אירופה, הבאה לידי ביטוי גם במדיניותה כלפי מלחמת רוסיה-אוקראינה ובהחרפת ההתנהלות של משה"מ כלפי הציבור האיראני, עלול להוביל להגברת הטרור האיראני

אחרים. כך למשל, ארגון בריטי הזהיר כי הכנסת משמרות המהפכה על ידי בריטניה לרשימת ארגוני הטרור תערער את ההגדרה הבריטית של טרור ותחיל את החוק גם על הכוחות הצבאיים של בעלות ברית של בריטניה. דוח שהגיע לידי **האינדיפנדנט** מציין כי הכנסת ארגון מדינתי לרשימת ארגוני הטרור כך שחוק הטרור יחול עליו תהווה סטייה מהמדיניות העקבית של בריטניה במשך עשורים ותטיל ספק בהגדרת הטרור, אשר עד כה הוכיחה את עצמה כמעשית ויעילה. זאת משום שבנוסף החקיקה הבריטית אין התייחסות למניעי הטרור או ללגיטימציה שלו, ועל כן יהיה קושי להבחין בין משה"מ לבין ארגונים מדינתיים לגיטימיים. חשוב להדגיש כי אזהרה זו צריכה להישמע גם בישראל, שכן להחלטה כזו תיתכן **השלכה גם על פעילותם של גופי צבא ומודיעין בישראל**, שעלולים למצוא את עצמם נאשמים בפעילות טרור אם תתקבל הגדרת משה"מ כארגון טרור.

אף שלא ניתן לבטל לחלוטין את החשש המבוטא בטיעון זה, ראוי לציין כי **ניתן למצוא פתרונות משפטיים וניסוחיים** שיסייעו להפריד בין משה"מ לבין ארגונים מדינתיים לגיטימיים. אומנם הארגון הוא גוף צבאי מדיני איראני, אולם הוא אינו נוהג כנדרש מצבאות קונוונציונליים המחויבים לאמנת ג'נבה ולדין הבינלאומי אלא הוא דומה יותר בהתנהגותו לשחקנים לא-מדינתיים ולארגונים קיצוניים, הפוגעים במכוון באזרחים ואינם מתייחסים לרווחת האזרחים – דבר שמנוגד לדיני המלחמה. על כן קל להבחין בין הארגון לבין ארגונים מדינתיים לגיטימיים. ייתכן שהדבר יחייב שינויים מסוימים בלשון החוק הבריטי, אולם נדמה כי שינויים אלה הם לטובה, אם הדבר יאפשר להבחין ביתר קלות בין ארגוני טרור לארגונים מדינתיים לגיטימיים.

סיכום והמלצות

אירועים והתפתחויות גלובליות בתקופה האחרונה העלו מחדש את הוויכוח באיחוד האירופי ובבריטניה לגבי הסוגיה של הכנסת משה"מ, או למצער כוח קודם, לרשימת ארגוני הטרור. ניכר כי הן באיחוד האירופי והן בבריטניה יש גורמים המתוסכלים מן התעוזה האיראנית לפעול על אדמתם כנגד מתנגדי משטר ונגד גורמים יהודיים וישראלים, ומן התמיכה האיראנית ברוסיה במלחמתה באוקראינה, אשר פוגעת מאוד באינטרסים האירופיים.

שינוי מדיניות אירופי ובריטי עולה בקנה אחד עם האינטרס הישראלי. איראן נהנית בעת האחרונה מביטחון מופרז בהפצת טרור בעולם ובניסיון לפגוע ביעדים יהודיים וישראלים. ביטחון זה הוא תוצר של מגוון סיבות שמובילות את איראן להעריך כי הקהילה הבינלאומית

באירופה ולהגברת הסיוע לרוסיה. מתקפת חמאס בדרום ישראל, אשר בוצעה כאמור לכל הפחות בתמיכה ובסיוע של איראן, אם לא בהכוונה איראנית, היא נורת אזהרה בולטת באשר לסכנות הטרור האיראני הבינלאומי. לכן יש להבהיר לגורמים באירופה כי נדרש שינוי מדיניות שיבהיר לאיראן כי יש מחיר לאופן ההתנהלות הנוכחי שלה, ומחיר זה צריך להיות גבוה דיו על מנת לשנות את תחשיבי העלות-תועלת של המשטר האיראני.

הכנסת משמרות המהפכה לרשימת ארגוני הטרור עשויה להיות השינוי הנדרש, אולם נוכח התועלת המוגבלת של צעד זה, כפי שמפורט במאמר, והחששות האירופיים המובנים מהתגובה האיראנית לצעד זה, ראוי להציג בפני האירופאים גם אפשרויות נוספות. אפשרות אחת שעליה ניתן להמליץ היא נקיטת צעד מוגבל יותר – הכנסה של כוח קודס בלבד לרשימת ארגוני הטרור. לצעד זה יתרונות מוגבלים הן ברמה המעשית והן ברמה הסימבולית, בדיוק בשל תחולתו המוגבלת. ואולם צעד כזה קל יותר להצדקה, שכן טרור הוא אכן מרכיב עיקרי

ומרכזי בפעילותו של כוח קודס. נוסף על כך וחשוב יותר, הוא אינו צפוי להוביל לתגובה איראנית חריפה כמו הכנסה של משמרות המהפכה בכללם לרשימת ארגוני הטרור, וזאת משום שבניגוד לארגון, אשר לו השפעה ניכרת על תהליכי קבלת ההחלטות באיראן והוא נתפס כגוף המייצג את המשטר האיראני, כוח קודס הוא גוף מצומצם ומוגבל ביותר, וסביר להניח כי פגיעה בו לא תוביל את המשטר "לשבור את הכלים".

★

ברצוני להודות לרז צימט, לדניס סיטרינוביץ ולסימה שיין על הערות מועילות רבות למאמר זה. כל הטעויות הן כמובן שלי.

ענת שפירא היא חוקרת (מלגאית ניובאואר) בתוכנית הטרור ולוחמה בעצימות נמוכה במכון למחקרי ביטחון לאומי, ודוקטורנטית במחלקה לפילוסופיה באוניברסיטת תל אביב.

anatgelber@gmail.com