



לא רוצים או לא יכולים

ההגבלות הישראליות על מעבר פעילי זכויות אדם לרצועת עזה וממנה

HUMAN
RIGHTS
WATCH



לא רוצים או לא יכולים
ההגבלות הישראליות על מעבר פעילי זכויות אדם
לרצועת עזה וממנה

זכויות יוצרים © Human Rights Watch 2017

כל הזכויות שמורות.

הודפס בארה"ב

ISBN: 978-1-6231-34587

עיצוב הכריכה: רפאל חימנס

ארגון Human Rights Watch מגן על זכויותיהם של אנשים ברחבי העולם. אנו חוקרים בדקדקנות הפרות של זכויות האדם, דואגים לחשיפה נרחבת של העובדות, ומפעילים על בעלי השררה לחץ לכבד זכויות ולוודא שהצדק יעשה. ארגון Human Rights Watch הוא ארגון עצמאי, בינלאומי, הפועל כחלק מתנועה נמרצת לשמירה על הכבוד האנושי ולקידום המטרה של זכויות אדם לכל.

Human Rights Watch הוא ארגון בינלאומי, וצוותו פרוש על פני יותר מארבעים מדינות. הארגון מפעיל משרדים בערים אמסטרדם, בירות, בריסל, ברלין, גומא, ג'נבה, וושינגטון, טוקיו, טורונטו, יוהנסבורג, לונדון, לוס אנג'לס, מוסקבה, ניו יורק, נירובי, סידני, סן פרנסיסקו, פריז, ציריך, שיקגו, ותוניס.

למידע נוסף, בקרו באתר האינטרנט שלנו: <http://www.hrw.org/he>



לא רוצים או לא יכולים

ההגבלות הישראליות על מעבר פעילי זכויות אדם לרצועת עזה וממנה

I מפה I

1 תקציר 1

4 המלצות 4

4..... למשרדי הביטחון והפנים של ישראל

4..... למשרד התובעת של בית הדין הפלילי הבינלאומי

4..... לרשויות חמאס ברצועת עזה

5..... למצרים

6 מתודולוגיה 6

8. I הסגר על רצועת עזה 8

II גישת פעילי זכויות אדם לרצועה 14

14..... מדיניות ישראל באשר לתנועת פעילי זכויות אדם

18..... הבדיקות הביטחוניות של השב"כ

19..... השפעת המדיניות על עבודתם של ארגוני זכויות אדם

III תפקידם של ארגוני זכויות אדם בחקירות ישראליות 26

26..... שיתוף פעולה בין ארגוני זכויות אדם לבין ממשלת ישראל

29..... תגובת ממשלת ישראל

IV המשפט הבינלאומי 31

31..... חובותיה של ישראל כלפי הפלסטינים ברצועת עזה

34..... ניתוח ההגבלות הישראליות על התנועה לעזה וממנה

36..... תפקידה של מצרים

37..... תפקיד התובעת של בית הדין הפלילי הבינלאומי

נספח 1: מכתב לפרקליט הצבאי הראשי 40

נספח 2: תשובת הפרקליט הצבאי הראשי 43

מפה



תקציר

ב-25 השנים האחרונות הטילה ישראל הגבלות מחמירות והולכות על הכניסה לרצועת עזה והיציאה ממנה. הגבלות אלה משפיעות כמעט על כל היבט של החיים ברצועה, לרבות יכולתם של פעילי זכויות אדם לתעד הפרות של זכויות האדם ושל המשפט ההומניטארי הבינלאומי ולפעול לתיקונן. בעוד ישראל מאפשרת חריגים באיסור התנועה שלה מסיבות שהיא מגדירה כהומניטאריות, הרי ככלל, היא אינה מתירה לחברי צוות פלסטינים, ישראלים וזרים של ארגוני זכויות אדם להיכנס לרצועה או לצאת ממנה. ישראל שולטת במרחב האווירי ובמים הטריטוריאליים של הרצועה ומזה שני עשורים היא מונעת הפעלה של נמל תעופה ונמל ימי וכופה על הפלסטינים ברצועת עזה תלות בנמלים זרים לצורך נסיעה לחו"ל. בנוסף היא מגבילה מאוד את המעבר בין רצועת עזה לגדה המערבית, המוכרות כיחידה טריטוריאלית אחת, אפילו כאשר המעבר אינו נעשה דרך שטח ישראל.

מצרים השאירה את מעבר הגבול בינה לבין רצועת עזה, מעבר רפיח, סגור רוב הזמן מאז שנת 2013, כשהיא פותחת אותו מדי כמה שבועות כדי לאפשר מעבר של כמה אלפי בני אדם בלבד. בשנים האחרונות סירבה מצרים להתיר לפעילי זכויות אדם זרים להיכנס לרצועת עזה דרך מעבר רפיח והגבילה את מעברם של פעילי זכויות אדם פלסטינים. כדי לנמק את ההגבלות שהטילה על הגישה לרצועה דרך רפיח אמרה מצרים כי ישראל, ככוח הכובש, היא הנושאת באחריות לרצועת עזה. כמו כן נתלתה מצרים במצב הביטחוני השורר בחלקו של חצי האי המצרי סיני הגובל ברצועה, שבו ארגון השייך לארגון המדינה האיסלאמית מעורב בעימותים אלימים עם הצבא המצרי מאז שנת 2013, מצב שהוביל למותם של מאות אנשים. עם זאת, מצרים החלה להגביל מאוד את המעבר דרך רפיח עוד לפני ההידרדרות במצב הביטחוני בסיני ומיד לאחר הדחתו בידי הצבא בחודש יולי 2013 של הנשיא לשעבר מוחמד מורסי, שאותו האשים הצבא כי נתמך על-ידי חמאס. אף שלמצרים אין חובות כלפי הפלסטינים מתוקף דיני הכיבוש, והיא רשאית, במגבלות חשובות מסוימות, להחליט מי יורשה להיכנס לשטחה, פעולותיה החריפו מאוד את פגיעת הגבלות התנועה הישראליות בתושבי הרצועה.

ממשלת ישראל מצדיקה את ההגבלות על התנועה, לרבות תנועתם של פעילי זכויות אדם, בשני נימוקים. ראשית, לדבריה, הנסיעה בין הרצועה לבין ישראל מסכנת מעצם טבעה את ביטחונה של ישראל, בין אם הנוסעים הם פלסטינים ובין אם לאו, וזאת ללא קשר לבדיקה פרטנית לגבי אדם כלשהו. שנית, לדבריה, חובותיה כלפי תושבי הרצועה מוגבלות להתרת מעבר בנסיבות הומניטאריות חריגות בלבד, ונסיעה של פעילי זכויות אדם לצורכי עבודה אינה יכולה להיחשב לחריג הומניטארי.

ללא אפשרות לשלוח חברי צוות, יועצים ומתנדבים לרצועת עזה או החוצה ממנה, מתקשים ארגונים פלסטיניים לזכויות האדם לנהל פרויקטים משותפים לגדה ולרצועה, שבהן הכירה ישראל כיחידה טריטוריאלית אחת, ושלגביהן שוררת הסכמה בינלאומית כי מדובר בשטח כבוש.¹ גישתם של פעילי זכויות אדם פלסטינים בעזה להזדמנויות הכשרה ופיתוח מקצועי מחוץ

¹ ראו פרק 1, להלן.

לרצועה ולפגישות עם עמיתיהם מהגדה המערבית – חסומה. אנשי צוות זרים וישראלים של ארגוני זכויות אדם אינם מורשים בדרך כלל להיכנס לרצועה, דבר המגביל את יכולתם לזהות הפרות של זכויות האדם ושל המשפט ההומניטארי הבינלאומי, לחקור אותן ולפעול נגדן. הדבר אף מונע ממומחים ליישם את תחומי מומחיותם במחקר ובתיעוד של הפרות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי, לרבות פשעי מלחמה אפשריים.

רשויות חמאס ברצועת עזה, מצדן, לא נקטו די צעדים כדי להגן על מגני זכויות האדם מפני מעשי תגמול בגין ביקורת שמתחו על ארגונים חמושים ברצועת עזה, ובמקרים מסוימים עצרו והטרידו פלסטינים שמתחו ביקורת על משטר החמאס.

התובעת של בית הדין הפלילי הבינלאומי פתחה בבדיקה מקדמית של פשעים חמורים שאפשר שבוצעו בפלסטין, לרבות רצועת עזה, החל מ-13 ביוני 2014. אחת הסוגיות העיקריות שתבחן התובעת כדי להחליט האם לפתוח בחקירה רשמית היא האם מתקיימים הליכים פנים-מדינתיים מהימנים המונעים את התערבותו של בית הדין הפלילי הבינלאומי. על-פי מה שמכונה עקרון המשלימות, בית הדין הפלילי הבינלאומי הוא ערכאה של מוצא אחרון, המתערבת רק כאשר הרשויות הלאומיות אינן מסוגלות או אינן מוכנות לנהל הליכים מקומיים של ממש.

ממשלת ישראל והצבא הישראלי טענו בתוקף בהצהרות ובמסמכים פומביים כי המנגנון הישראלי לחקירת פשעי מלחמה אפשריים עומד בסטנדרטים הבינלאומיים. כמו כן הם טוענים כי גורמים ישראליים רשמיים חוקרים באופן פעיל ואמיתי את כל הטענות והמידע הרלוונטיים בנוגע להפרות אפשריות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי. הרשויות הישראליות מכירות בקושי שבאיסוף ראיות בתוך רצועת עזה, שבה לישראל כבר אין נוכחות קבועה של כוחות יבשתיים, ובקבלת תלונות ומידע מעדי ראיה ומקרבות מתוך רצועת עזה, החוששים מהצבא הישראלי ואינם נותנים בו אמון. אולם, הן מציינות את שיתוף הפעולה שלהן עם ארגוני זכויות אדם וארגונים לא ממשלתיים אחרים ואת הסתמכותן עליהם כאמצעי חשוב, לצד אמצעים אחרים, לקבלת מידע בנוגע להפרות אפשריות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי ולהשגת שיתוף הפעולה של עדים פלסטינים. אך ההגבלות שהצבא הישראלי מטיל על תנועתם של פעילי זכויות אדם מקשות עליהם לתעד הפרות אפשריות. הגבלות אלה פוגעות במה שממשלת ישראל עצמה מכירה בו כמקור משמעותי למידע ולראיות בנוגע להפרות אפשריות של זכויות האדם, דבר המעלה שאלות לא רק בנוגע ליכולתן של הרשויות הישראליות לחקור הפרות אפשריות של דיני המלחמה, אלא גם בנוגע לנכונותן לעשות זאת.

ההגבלות הישראליות על הכניסה לרצועת עזה והיציאה ממנה חורגות בהרבה מהמותר על-פי המשפט ההומניטארי הבינלאומי ומשפט זכויות האדם. כיוון שישראל ממשיכה לשלוט בפועל בהיבטים משמעותיים של החיים ברצועת עזה, יש לה עדיין חובות מכוח דיני הכיבוש בתחומים שבהם היא ממשיכה להפעיל שליטה – ובעיקר החובה לאפשר תנועה של אנשים וסחורות. בעוד דיני הכיבוש מתירים לישראל להטיל הגבלות על תנועה משיקולים של הכרח ביטחוני, איסור התנועה הכללי שהיא מטילה הוא בלתי מידתי לאין שיעור ביחס לכל איום בטחוני קונקרטי.

ישראל אף נדרשת, על-פי דיני הכיבוש כפי שעוגנו בתקנה 43 לתקנות האג,2 לאפשר את קיומם התקין של החיים האזרחיים, לרבות תפקודם התקין ארגוני זכויות אדם ופעילות תקינה בתחום זכויות האדם. האיסור מפר גם את חובותיה של ישראל לכבד את זכויות האדם של פלסטינים בעזה ובגדה המערבית, לרבות זכותם לחופש תנועה, הכוללת, במגבלות מסוימות, את זכותו של אדם להיכנס לארצו ולצאת ממנה ולבחור את מקום מגוריו בתוכה.

על ישראל להתאים את מדיניותה בכל הנוגע לתנועה לרצועת עזה וממנה לחובותיה על-פי המשפט ההומניטארי הבינלאומי ומשפט זכויות האדם הבינלאומי. עליה לעשות כן על-ידי התרת הכניסה לרצועת עזה והיציאה ממנה לכל הפלסטינים, בכפוף לבדיקות ביטחוניות וסינונים פרטניים. בייחוד, על ישראל לאפשר את תנועתם של פעילי זכויות אדם פלסטינים, שפעילותם היא מרכיב חיוני בחברה המתפקדת כראוי ואשר מהווים חלק מהחברה האזרחית אשר, על-פי הודאת ממשלת ישראל עצמה, ממלאת תפקיד חשוב בתיעוד פשעי מלחמה אפשריים והפרות אפשריות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי ובסינגור בנוגע אליהם.

על ישראל לשקול בחיוב גם את הגישה לרצועה לפעילי זכויות אדם זרים, שעבודתם תורמת להתנהלותם הנאותה של חיים אזרחיים נורמליים בכך שהיא מסייעת לארגוני זכויות אדם מקומיים, מחזקת את החברה האזרחית ועוזרת בהגנה על קורבנות. עבודתם של ארגונים כאלה, המגנים על זכויות האדם, הוכרה על-ידי העצרת הכללית של האו"ם כראויה להגנה.

ארגון Human Rights Watch ממליץ גם כי בית הדין הפלילי הבינלאומי יפתח בחקירה רשמית של המצב בפלסטין כדי להבטיח מתן דין וחשבון בגין כל הפשעים החמורים שאפשר שבוצעו בשטחה מאז יוני 2014. הארגון ממליץ כי רשויות חמאס ברצועת עזה ינקטו צעדים כדי להגן על פעילי זכויות אדם ולאפשר להם לתעד הפרות בידי כל הצדדים, לרבות בידי חמאס וארגונים פלסטיניים חמושים בתוך רצועת עזה.

על מצרים לשקול גם היא את השפעת סגירת גבולה עם רצועת עזה על זכויותיהם של פלסטינים החיים ברצועה, כמו-גם את חובתה לקיים את אמנת ג'נבה הרביעית, המעניקה הגנות לאנשים החיים תחת כיבוש.

² תקנות האג בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה, 18 באוקטובר 1907, http://www.btselem.org/hebrew/international_law/hague_convention_and_regulations

המלצות

למשרדי הביטחון והפנים של ישראל

- להסיר את איסור התנועה הגורף לרצועת עזה וממנה ולהתיר תנועה חופשית של אנשים לרצועה וממנה, בכפוף לבדיקות ביטחוניות פרטניות ולבידוק גופני פרטני. בדיקות כאלה צריכות להתקיים בשקיפות ובאופן לא שרירותי, ויש להעניק לנוגעים בדבר הזדמנות לערער על סירוב להתיר את מעברם ישירות בפני הרשויות הישראליות. במסגרת בדיקות אלה יש לאזן בין אמצעי הגנה מפני איומים ביטחוניים ספציפיים ומוחשיים לבין חובותיה של ישראל כלפי פלסטינים החיים ברצועת עזה.
- עד שיוסר איסור התנועה, יש להוסיף את פעילי זכויות האדם לקטגוריות של פלסטינים המורשים לנסוע בין רצועת עזה, ישראל והגדה המערבית וכן לצאת מרצועת עזה לחו"ל. זאת כדי להשתתף בפגישות עבודה, ימי עיון, כנסים והזדמנויות אחרות להתפתחות מקצועית, לרבות הפוגות למנוחה ולרגיעה.
- לאפשר לארגוני זכויות אדם זרים וישראלים לשלוח אנשי צוות, יועצים, מתנדבים ומומחים לרצועת עזה לצורך תיעוד, הכשרה, מחקר וסינוור בתחום עבודתם.
- להקל על הגישה לנמלי ים ותעופה לצורך יציאה לחו"ל. עד אשר יותר לפלסטינים להקים מחדש ולפתוח את נמל התעופה שלהם ולהקים נמל ימי, יש להתיר להם להשתמש בנמלי ים ותעופה ישראליים לצורך נסיעות לחו"ל.

למשרד התובעת של בית הדין הפלילי הבינלאומי

- להעריך את מהימנותה של מערכת החקירות של ישראל, ולהביא בחשבון במסגרת זו את מדיניותה של ישראל בכל הנוגע לתנועת פעילי זכויות אדם, לרבות השפעת הגבלות התנועה על איכות והיקף המידע המגיע לרשויות הצבא הישראלי ועל הדרך שבה הדבר עשוי לשקף את יכולתן ונכונותן של הרשויות לנהל הליכים של ממש.
- להעלות מול הרשויות הישראליות חששות בנוגע למדיניות הנוגעת לתנועת פעילי זכויות אדם לתוך הרצועה והחוצה ממנה.

לרשויות חמאס ברצועת עזה

- להגן על פעילי זכויות אדם ברצועה מפני כל איום במעשי תגמול או בפגיעה, גופנית או אחרת, בתגובה למחקר ולסינוור שלהם בנוגע להפרות של זכויות האדם והמשפט ההומניטארי הבינלאומי, לרבות הפרות בידי ארגונים חמושים ברצועת עזה.
- להימנע ממעצר, צנזורה או נקיטת כל פעולה אחרת נגד אנשים ברצועת עזה העוסקים בתיעוד לא אליים של הפרות של זכויות האדם ושל המשפט ההומניטארי הבינלאומי ומותחים ביקורת על הממשלה, לרבות פעילי זכויות אדם, עיתונאים ואחרים.
- לנהל חקירות של ממש בנוגע להפרות חמורות שביצעו לכאורה ארגונים פלסטיניים חמושים במהלך המלחמה בשנת 2014.

למצרים

- כמו כל הצדדים לאמנת ג'נבה הרביעית, על מצרים לעשות כל שביכולתה כדי להבטיח את יישומן האוניברסלי של ההוראות ההומניטריות של האמנה, לרבות הגנות המוקנות לאזרחים החיים תחת כיבוש. על מצרים גם לאפשר גישה לחוקרי זכויות האדם של האו"ם ולבחון את השפעת סגירת הגבול שלה על זכותם של פלסטינים להיכנס לרצועת עזה ולצאת ממנה.

מתודולוגיה

הדו"ח שלהלן בוחן את מדיניותה של ישראל בנוגע להתרת הכניסה לרצועת עזה והיציאה ממנה לחברי צוות, יועצים, מתנדבים ואנשים אחרים העובדים עבור ארגוני זכויות אדם פלסטיניים, ישראלים וזרים. הוא בוחן גם את השפעת מדיניות זו על יכולתן של הרשויות הישראליות לחקור כיאות הפרות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי שבוצעו לכאורה ברצועת עזה או כאלה הקשורות באופן אחר לניהול מעשי האיבה בין הצבא הישראלי לבין הארגונים הפלסטיניים החמושים בעזה.

חוקרת של ארגון Human Rights Watch ושתי עוזרות מחקר של הארגון ערכו 12 ראיונות עם נציגים של ארבעה ארגוני זכויות אדם פלסטיניים מרצועת עזה, שני ארגוני זכויות אדם זרים וארגון זכויות אדם ישראלי אחד. ארבעה מהארגונים הללו מילאו תפקיד מרכזי בתיעוד הפרות שנבעו מניהול מעשי האיבה בין ישראל לבין ארגונים פלסטיניים חמושים ברצועת עזה.

כמו כן בחן ארגון Human Rights Watch מסמכים שפורסמו על-ידי משרד הביטחון הישראלי, שבהם הותוו הקריטריונים להתרת הכניסה לרצועת עזה והיציאה ממנה; מסמכים שהוגשו לבתי משפט ושבהם הסבירו הרשויות הישראליות את מדיניותן בנוגע לגישה לעזה ואת הנימוקים לה; תשובות בכתב לבקשות פרטניות להיכנס לרצועת עזה או לצאת ממנה; והצהרות פומביות בכתב ובעל-פה שהשמיעו הרשויות הישראליות לגבי המנגנונים שלהן לחקירת הפרות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי בידי הכוחות החמושים של ישראל ולגבי טבע יחסיהן עם ארגוני זכויות אדם.

בחנו פרסומים של ארגוני זכויות אדם אלו, לרבות דו"ח משנת 2016 על השפעת הגבלות התנועה על ארגוני חברה אזרחית ודו"חות שפרסמו ארגוני זכויות אדם על ניהול מעשי האיבה במהלך קיץ 2014. ארגון Human Rights Watch פנה בכתב לפרקליט הצבאי הראשי של ישראל (פצ"ר) וביקש את תגובתו. נוסח המכתב שהתקבל בתשובה מופיע בנספח לדו"ח זה.

במהלך המחקר לדו"ח זה, ביקש ארגון Human Rights Watch שוב ושוב היתרי כניסה לרצועת עזה עבור חברי הצוות הזרים שלו. הרשויות הישראליות דחו את רוב הבקשות הללו, אך באופן חריג הן אישרו את הבקשה האחרונה, כפי שיתואר בדו"ח, ובחודש ספטמבר 2016 ביקרו שני נציגים של ארגון Human Rights Watch ברצועת עזה.



סטודנטים באוניברסיטה האיסלאמית בעזה © עביר אל-מסרי, 2017

כל המרואיינים נתנו את הסכמתם החופשית לקיום הראיונות. ארגון Human Rights Watch הסביר למרואיינים את מטרת הראיונות ואת השימוש שייעשה במידע שייאסף, ולא הציע להם תמורה כספית כלשהי.

1. הסגר על רצועת עזה

רצועת עזה, הגדה המערבית וישראל מהוות יחדיו את השטח שהיה פְּלִשְׁתִּינָה (א"י), ואשר נשלט על-ידי בריטניה בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה. בין שלושת האזורים קיימים קשרים תרבותיים, פוליטיים, כלכליים, חברתיים ומשפחתיים ענפים, ובמשך רוב העידן המודרני התקיים ברחבי אזור זה חופש תנועה. המלחמה הערבית-ישראלית של שנת 1948 הביאה להפרדה בתוך האזור, והותירה את רצועת עזה תחת כיבוש צבאי מצרי, את הגדה המערבית תחת שלטון ירדן ואת ישראל כמדינה ריבונית. פליטים פלסטינים מהשטח שהפך לישראל ברחו או גורשו לרצועת עזה, וכיום 72% מ-1.8 מיליון תושבי הרצועה הם פליטים או צאצאיהם.³ כיבושן של רצועת עזה והגדה המערבית בידי ישראל בשנת 1967 הוביל לכך שכל שלושת האזורים נתונים לשליטתה של ישראל, אשר הקימה שני ממשלים צבאיים כדי לשלוט ברצועת עזה ובגדה המערבית.

במשך שני העשורים הראשונים של הכיבוש הישראלי, הפלסטינים הורשו על-פי רוב לנוע בין ישראל, רצועת עזה והגדה המערבית, ובכך חודשו למעשה הקשרים ההיסטוריים שנקטעו בשנת 1948. הצבא הישראלי אמנם הכריז על רצועת עזה והגדה המערבית שטח צבאי סגור, אך הוא הוציא סדרה של "היתרי יציאה כלליים" שאפשרו במידה רבה לפלסטינים לנוע ללא צורך בהיתרים פרטניים, אלא אם כן הדבר נאסר עליהם באופן ספציפי.⁴

בשנת 1991, במהלך האינתיפאדה הראשונה, ועל רקע מלחמת המפרץ הראשונה שבה הפציצה עיראק את ישראל, ביטל הצבא הישראלי את היתר היציאה הכללי שהיה בתוקף והחל בהדרגה לחייב פלסטינים להצטייד בהיתרים פרטניים כדי לנוע בין האזורים. אף שהסכמי אוסלו משנת 1995 הכירו ברצועת עזה ובגדה המערבית כ"יחידה טריטוריאלית אחת", במהלך שנות התשעים המעבר בין שני האזורים נעשה קשה יותר ויותר ובשנת 1995 הקימה ישראל גדר לאורך גבולה עם עזה.⁵ בין השנים 1991 ו-2005 הפכה הגישה לרצועת עזה מוגבלת יותר ויותר, עם עליות וירידות מסוימות.⁶ ההגבלות חפפו למגמות של הסלמה באלימות, לרבות עימותים מזוינים בין ארגונים חמושים בעזה לבין הצבא הישראלי, התקפות על המעברים בין הרצועה לישראל, ופיגועים שכוונו נגד אזרחים ישראלים בתוך ישראל וברצועת עזה.

במשך רוב אותה תקופה, הצבא הישראלי, ששלט במעבר בין רצועת עזה לבין העולם החיצון, הצדיק את הגבלות התנועה בקיומם של חששות ביטחוניים או צרכים צבאיים. ההגבלות כללו

³ "Where We Work", סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלסטין במזרח הקרוב – אונר"א, <http://www.unrwa.org/where-we-work/gaza-strip> (כניסה לאתר ב-14 באוגוסט 2016).

⁴ היתר יציאה כללי (מס' 5) (יהודה ושומרון), התשל"ב-1972, הפרקליטות הצבאית; היתר מקביל עבור הגדה המערבית.

⁵ הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, 28 בספטמבר, 1995, סעיף 31; Israel's Closure of the West Bank and Gaza Strip, כרך 8, מס' 3, ארגון Human Rights Watch, יולי 1996, <https://www.hrw.org/reports/1996/Israel1.htm>; להגביל תנועה, לפצל עם: ניתוח משפטי של מדיניות הבידול בין עזה לגדה המערבית, גישה-מרכז לשמירה על הזכות לנוע, יוני 2015, ע"מ 4-3, <http://gisha.org/UserFiles/File/publications/separating-land-separating-people-web-he.pdf> (כניסה לאתר ב-3 במרס 2017).

⁶ שם, גישה, להגביל תנועה. לגבי ציר הזמן ראה גם כלא עזה: חופש התנועה מרצועת עזה ואליה ערב תכנית ההתנתקות, בצלם והמוקד להגנת הפרט, מארס 2005, http://www.btselem.org/download/200503_gaza_prison_hebrew.pdf (כניסה לאתר ב-3 במרס 2017).

איסורי נסיעה פרטניים, שהתבססו על הערכות השב"כ, והן הגבלות כלליות, כגון סגירת מעברים, איסורי נסיעה על קבוצות שלמות של אנשים או הגבלת התנועה למקרים הומניטאריים.⁷

בשנת 2005, פינתה ישראל את ההתנחלויות האזרחיות שהקימה ברצועת עזה, הפסיקה את הנוכחות הקבועה של כוחות היבשה שלה בתוך הרצועה ונסוגה מגבול עזה-מצרים. באותה עת, הנימוקים להטלת הגבלות תנועה החלו להשתנות. ישראל טענה כי כבר אינה כוח כובש ברצועת עזה ולכן אין לה יותר חובות כלפי תושביה הפלסטינים מכוח דיני הכיבוש, ובכלל זה החובה להתיר תנועה מהרצועה ואליה.⁸ בחודש ספטמבר 2007, לאחר קריסת ממשלת האחדות הפלסטינית והשתלטות תנועת חמאס על השלטון הפנימי ברצועת עזה, הודיעה ישראל כי הקבינט המדיני-ביטחוני החליט על הגבלת תנועת אנשים וסחורות לרצועת עזה והחוצה ממנה, בין היתר במטרה להחליש את כלכלת הרצועה, שעליה הכריזה הממשלה כ"שטח עוי".⁹

ממשלת ישראל מכנה את מדיניותה המגבילה את התנועה לרצועת עזה וממנה "מדיניות הבידול", ולדבריה היא משרתת הן יעדים ביטחוניים והן מטרות פוליטיות.¹⁰ לדברי הממשלה, היא מעוניינת להגביל את המעבר בין רצועת עזה לגדה המערבית למינימום האפשרי כדי למנוע העברה של "תשתית טרור אנושית" מהרצועה לגדה המערבית,¹¹ שגבולה עם ישראל פרוץ וחיים בה חצי מיליון מתנחלים. כיום, תנועת פלסטינים לתוך רצועת עזה והחוצה ממנה מוגבלת ל"מקרים הומניטאריים חריגים, בדגש על מקרים רפואיים דחופים,"¹² אף על פי שישראל רואה גם מאות סוחרים בכירים ואנשים אחרים כמי שזכאים לצאת מהרצועה.

בשנת 2016, היו בממוצע 12,150 מעברים של פלסטינים מרצועת עזה לישראל ולגדה המערבית בחודש,¹³ לעומת יותר מחצי מיליון יציאות כאלה בחודש ספטמבר 2000, ערב פרוץ האינתיפאדה השנייה.¹⁴ מספר היציאות גבוה בהרבה ממספר היוצאים, כי חלק מהעוברים במעבר ארז, ובמיוחד סוחרים, נוסעים כמה פעמים בחודש. מספר המעברים של פלסטינים בין רצועת עזה,

⁷ שם, בצלם והמוקד להגנת הפרט, "כלא עזה", עמ' 10.

⁸ סיכום וניתוח של הצהרות ישראליות רשמיות מאותה תקופה זמין ב: כובשים מנותקים: מעמדה המשפטי של רצועת עזה, גישה, ינואר 2007, עמ' 20-25, <http://gisha.org/UserFiles/File/report/HebrewPositionPaperforwebsite.pdf>, (כניסה לאתר ב-3 במארס 2017).

⁹ "כינוס הקבינט המדיני-ביטחוני", משרד ראש הממשלה, 19 בספטמבר 2007, <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/Spokesman/Pages/spokecab190907.aspx> (כניסה לאתר ב-3 במארס 2017). על מדיניות הגבלת התנועה למען החלשת כלכלת הרצועה ראו בג"ץ 09132/07 אלבסיני ואח' נ' ראש הממשלה, תגובה מקדמית מטעם המשיבים לעתירה לבקשה למתן צו-ביניים, <http://www.hamoked.org.il/files/2015/9222.pdf>, (כניסה לאתר ב-3 במארס 2017).

¹⁰ מהי "מדיניות הבידול"? גישה, יוני 2012, http://www.gisha.org/UserFiles/File/publications/Bidul/bidul_infosheet_he.pdf (כניסה לאתר ב-3 במארס 2017); גישה, Gisha, The Separation Policy, List of references prepared by Gisha, July 2014, http://gisha.org/UserFiles/File/publications/separation_policy_2014.pdf, (כניסה לאתר ב-4 באוגוסט 2016).

¹¹ בג"ץ 12/495 - עזה עזאת קאסם כפארנה ואח' נ' שר הביטחון ואח', תצהיר תשובה מטעם המשיבים, 16 באוגוסט 2012, פס' 26, tinyurl.com/k3o8ckn, (כניסה לאתר ב-3 במארס 2017).

¹² עת"מ 13/08-19657 בצלם מרכז המידע הישראלי לזכויות אדם בשטחים נ' מדינת ישראל, תשובה מקדמית מטעם המשיבים מה-14 באוגוסט 2013 (באר שבע), מכתב ממוקד פניות ציבור במנהלת תיאום וקישור עזה לגישה, 11 באוגוסט 2013, http://www.gisha.org/UserFiles/File/LegalDocuments/19657-08-13/preliminary_response_14.8.13.pdf (כניסה לאתר ב-3 במארס 2017).

¹³ "יציאת פלסטינים לישראל והגדה המערבית דרך מעבר ארז 2010/01 - 2017/01", גישה,

<http://gisha.org/he/graph/5670> (כניסה לאתר ב-3 במארס 2017).

¹⁴ שם.

ישראל והגדה המערבית עומד כיום על מעט יותר מ-2% מהיקפם בספטמבר 2000, ורוב תושבי הרצועה, כמעט שני מיליון בני אדם, אינם מורשים לנסוע.

בנוסף, בשנת 2016, נרשמו מדי חודש במוצע 700 כניסות מרצועת עזה לישראל (ולגדה המערבית) דרך מעבר ארז של נציגים של ארגונים בינלאומיים, בעיקר ארגוני סיוע. כן נרשם מעבר של זרים (אנשים שאינם רשומים במרשם התושבים הפלסטיני או הישראלי) בין הרצועה לישראל ולגדה המערבית דרך מעבר ארז. קבוצת הזרים כוללת עיתונאים, דיפלומטים ואנשים שנסעו לצורך ביקור בני משפחה מדרגה ראשונה במקרים של מוות, מחלה קשה, או חתונות.¹⁵ ועדיין, מספר היציאות דרך מעבר ארז עלה ביחס למה שנראה כשפל של כל הזמנים בשנת 2008, שבה הוחלו קריטריונים מגבילים במיוחד. באותה שנה היו רק כ-2,000 יציאות בחודש של פלסטינים מהרצועה לישראל, בעיקר של חולים ומלוויהם, דיפלומטים ועובדי סיוע הומניטארי.¹⁶

הגבלות אלה מוטטו את כלכלת הרצועה,¹⁷ פיצלו משפחות,¹⁸ חסמו את הגישה לטיפול רפואי¹⁹ ולהזדמנויות בתחום ההשכלה²⁰ וסיכלו את שיקום הרצועה.²¹ בנוסף הן העמיקו את הקרע בין רצועת עזה לגדה המערבית, שהוחרף על-ידי הפילוג בין הפלגים הפלסטיניים בשנת 2007, פילוג שהותיר את הגדה המערבית תחת שלטון פתח ואת הרצועה תחת שלטון חמאס.

ישראל נסוגה ממעבר רפיח שבין רצועת עזה למצרים בשנת 2005, והותירה את השליטה בו בידי מצרים וחמאס, כל אחד מצדו. מאז הדחתו של הנשיא מוחמד מורסי בשנת 2013 השאירה מצרים את מעבר רפיח סגור רוב הזמן, דבר המשקף את היחסים המתוחים בין ממשלתה החדשה לבין ממשלת חמאס בעזה, המזוהה עם מפלגת האחים המוסלמים של מורסי. בימים הנדירים שבהם נפתח מעבר רפיח, אחת למספר שבועות, התנועה דרכו מוגבלת לכמה אלפי אנשים המספיקים לעבור לפני שהוא נסגר. סדר העדיפות נקבע על-ידי ממשלת החמאס

¹⁵ שם.

¹⁶ UN OCHA, "Erez Crossing: Movement of People into and out of Gaza" משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטאריים, OPT, <http://data.ochaopt.org/gazacrossing.aspx> (כניסה לאתר ב-22 במרס 2017).

¹⁷ Nandini Krishnan, Tara, Vishwanath, Angelica Thumala, Patti Petesch, Aspirations on hold? Young lives in the West Bank and Gaza (Washington, DC: World Bank, 2012) <http://documents.worldbank.org/curated/en/200831468328798038/Aspirations-on-hold-Young-lives-in-the-West-Bank-and-Gaza>; קרוב-רחוק: היבטים כלכליים של בידול רצועת עזה מהגדה המערבית, גישה, פברואר 2015, http://gisha.org/UserFiles/File/publications/a_costly_divide/a_costly_divide_he-web.pdf (כניסה לאתר ב-3 במרס 2017).

¹⁸ מעבר להרי החושך: השלכות בידודה של רצועת עזה בידי ישראל על זכותם של פלסטינים לחיי משפחה, בצלם והמוקד להגנת הפרט, ינואר 2014, http://www.btselem.org/sites/default/files/201401_so_near_and_yet_so_far_heb.pdf (כניסה לאתר ב-3 במרס 2017).

¹⁹ Actual Strangulation and Deceptive Facilitation, המרכז הפלסטיני לזכויות האדם (PCHR), מארס 2016, עמ' 31-33, <http://pchrgaza.org/en/?p=7962> (כניסה לאתר ב-15 באוגוסט 2016); מסורבים: התעמרות בתושבים פלסטינים המבקשים היתרי מעבר לצורך טיפול רפואי, רופאים לזכויות אדם-ישראל, יוני 2015, <http://cdn2.phr.org.il/wp-content/uploads/2015/08/%D7%9E%D7%A1%D7%95%D7%A8%D7%91%D7%99%D7%9D.pdf> (כניסה לאתר ב-3 במרס 2017).

²⁰ מעבר סטודנטים מעזה לגדה, גישה, ספטמבר 2012, <http://www.gisha.org/UserFiles/File/publications/students/students-2012-heb.pdf> (כניסה לאתר ב-3 במרס 2017).

²¹ "רצועת עזה: על התורמים והאו"ם להפעיל על ישראל לחץ בנושא המצור", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 12 באוקטובר 2014, <https://www.hrw.org/he/news/2014/10/12/263675>.

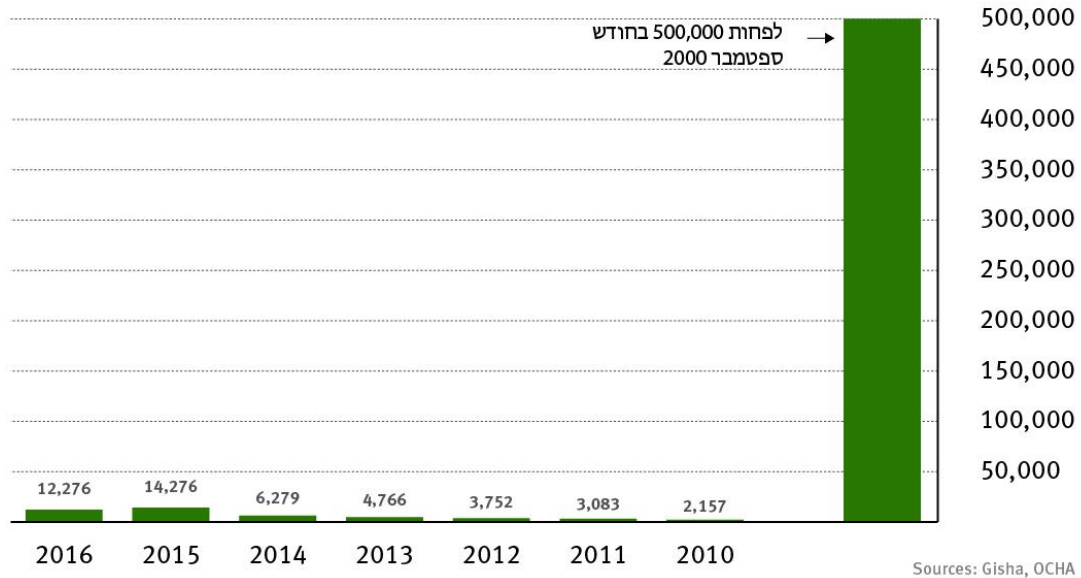
והשלטונות המצריים. בשנת 2016 היו 3,520 מעברים של פלסטינים בין עזה ומצרים בחודש, לשני הכיוונים, לעומת מוצע חודשי של 34,991 בשנת 2012.²² במילים אחרות, היקף המעבר של פלסטינים בין עזה למצרים עומד על עשרה אחוזים בלבד ממה שהיה בשנת 2012, ומעבר רפיח סגור רוב הזמן. מצרים הייתה בעבר שער היציאה של פלסטינים מעזה לחו"ל, אבל כיום גם היא חסומה בפניהם במידה רבה.

ישראל שולטת במרחב האווירי ובמים הטריטוריאליים של הרצועה, והיא אוסרת, לדבריה בשל חששות ביטחוניים, על כל נסיעה דרך האוויר או הים מהרצועה או אליה.²³ מכל הסיבות הללו, מעבר ארז הוא הנתב העיקרי למעבר בין רצועת עזה, ישראל, הגדה המערבית, ומדינות זרות.

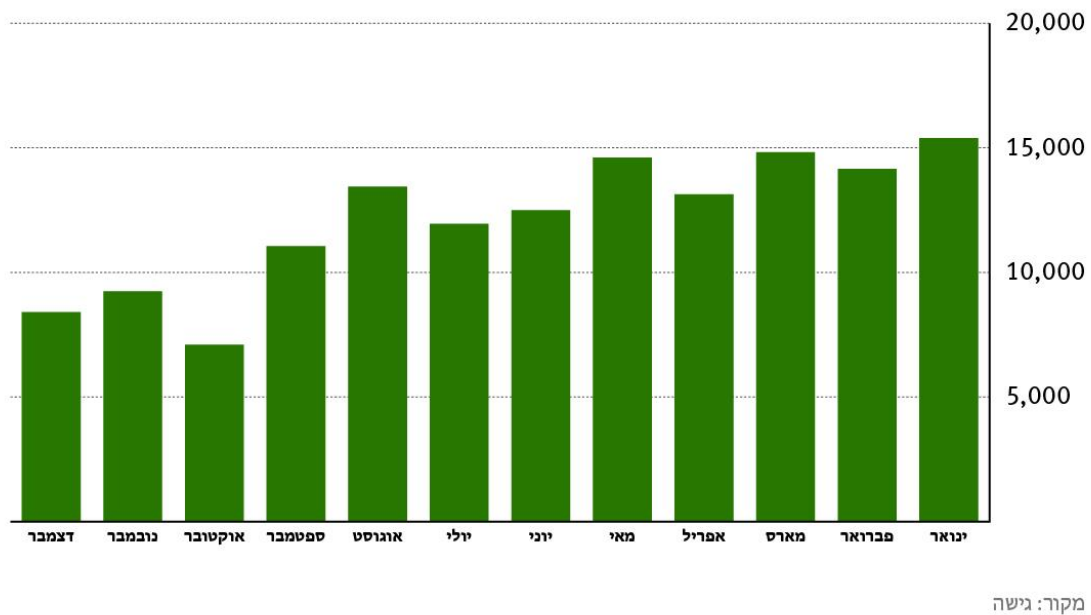
²² "Rafah Crossing-Movement of People into and out of Gaza", משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים - UN OCHA-OPT, <http://data.ochaopt.org/gazacrossing/index.aspx?id=2> (כניסה לאתר ב-9 בפברואר 2017).

²³ מדד השליטה - אחריותה המתמשכת של ישראל ברצועת עזה, גישה, נובמבר 2011, עמ' 10-11, http://www.gisha.org/UserFiles/File/scaleofcontrol/scaleofcontrol_he.pdf (כניסה לאתר ב-3 במרס 2017).

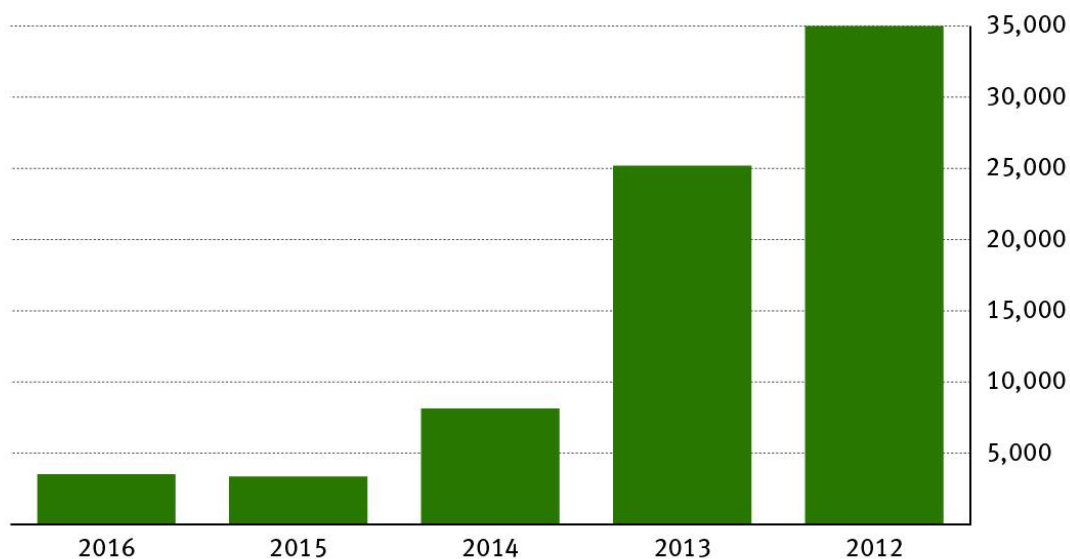
מספר היציאות הממוצע של פלסטינים דרך מעבר ארז בחודש, ספטמבר 2000, 2010-2016



מספר היציאות של פלסטינים דרך מעבר ארז, 2016

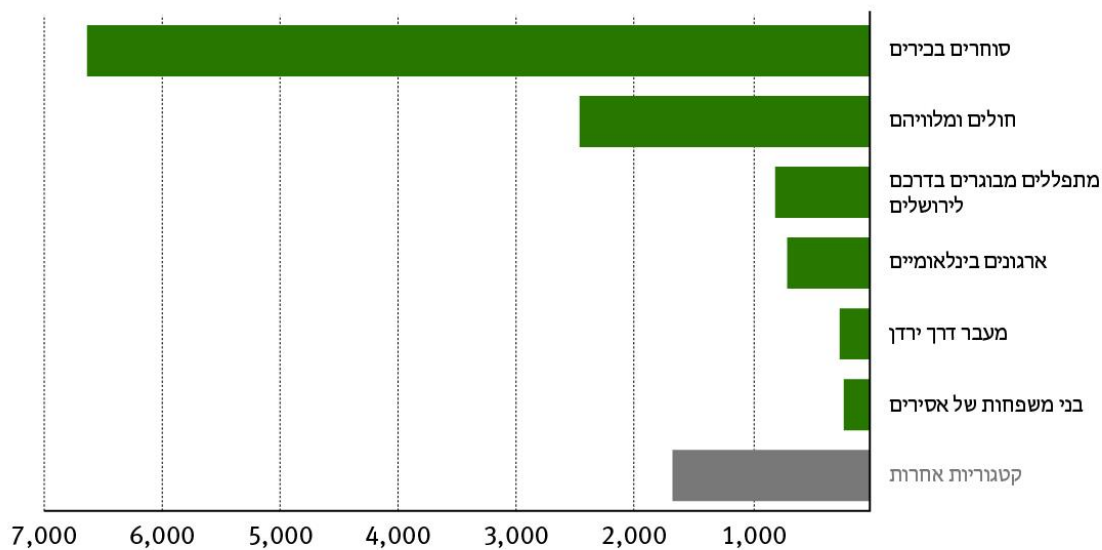


מספר המעברים הממוצע בחודש בשני הכיוונים, דרך מעבר רפית, 2016-2012



מקור: משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטאריים

מספר היציאות הממוצע בחודש דרך מעבר ארז, 2016



מקור: גישה

II. גישת פעילי זכויות אדם לרצועה

ארגון הגג PNGO, שבו חברים רק חלק מארגוני החברה האזרחית הפלסטיניים, מונה 135 ארגונים לא ממשלתיים הפועלים בתחומים כמו פיתוח, תרבות, חינוך, סביבה וזכויות האדם.²⁴ עשרות ארגוני זכויות אדם פלסטיניים יושבים בתוך רצועת עזה או פועלים בתחומה. חלק מהם עוסקים בחקירת הפרות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי או דיני המלחמה, בין היתר במהלך תקופות של הסלמה באלימות בין ישראל לבין ארגונים פלסטיניים חמושים ברצועה, ובדיווח על כך. בנוסף, לפחות שני ארגוני זכויות אדם ישראליים עורכים תחקירים ברצועה באמצעות תחקירנים קבועים החיים בה, וארגוני זכויות אדם זרים מעסיקים אנשי צוות ברצועה או עורכים בה מחקרים אחת לתקופה. ארגון Human Rights Watch מעסיק עוזרת מחקר קבועה בעזה מאז 2009.

מדיניות ישראל באשר לתנועת פעילי זכויות אדם

הצבא הישראלי רואה הן ברצועת עזה והן בגדה המערבית אזורים הנתונים תחת "סגר", ולפיכך ברירת המחדל היא שפלסטינים אינם רשאים להיכנס לישראל או לנוע בין הרצועה לגדה המערבית. זאת, אלא אם כן הם זכאים לכך במסגרת החריגים שהצבא מפרט, ואשר משתנים מעת לעת. בעקבות התדיינות משפטית נרחבת במסגרת חוק חופש המידע,²⁵ משרד הביטחון הישראלי מפרסם כיום את הקריטריונים שלו למעבר בין רצועת עזה, הגדה המערבית וישראל, המכונים "הרשאות בסגר".²⁶ הקריטריונים מתירים נסיעה לחולים הזקוקים לטיפול רפואי מחוץ לרצועת עזה ומלוויהם, ל"סוחרים בכירים" הרוכשים טובין מישראל או מהגדה המערבית, לביקורי משפחות אצל קרובים מדרגה ראשונה במקרים של מוות, מחלה קשה או חתונה, למתפללים קשישים המבקרים בירושלים, לביקור אצל קרובים המוחזקים בבתי כלא בישראל,²⁷ ועוד. הקטגוריה הגדולה ביותר של פלסטינים המורשים להיכנס לישראל היא זו של סוחרים בכירים, שכניסותיהם מהוות 54% מכלל הכניסות, בעוד כניסות החולים מהוות 21%.²⁸ הקטגוריה השלישית בגודלה של נכנסים היא של עובדי ארגונים בינלאומיים, שכניסותיהם מגיעות לכמעט 5% מכלל הכניסות של פלסטינים מהרצועה לישראל, יותר מ-700 בחודש.²⁹

²⁴ Palestinian NGO Network, "Mission and Vision," <http://www.pngo.net/mission-vision/> (כניסה לאתר ב-4 באוגוסט 2016).

²⁵ עת"מ 11/02-22775 גישה נ' מתאם הפעולות בשטחים (תל-אביב), (לא פורסם, 13 בינואר 2013), שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch; עת"מ 13/05-51147 גישה נ' מתאם הפעולות בשטחים (תל אביב), (לא פורסם, מאי 2016), שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch.

²⁶ "סטטוס הרשאות בלתי מסווג לכניסת פלסטינים לישראל, למעברם בין אזור יהודה ושומרון לבין רצועת עזה וליציאתם לחו"ל", מחלקת מבצעים ותיאום, תיאום פעולות הממשלה בשטחים, משרד הביטחון, מעודכן נכון לתאריך ה-6 בפברואר 2017, <http://www.gisha.org/UserFiles/File/LegalDocuments/procedures/general/50.pdf> (כניסה לאתר ב-3 במארס 2017).

²⁷ "ישראל: כללים מגבילים את ביקוריהן של משפחות מרצועת עזה אצל אסירים", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 31 ביולי 2016, <https://www.hrw.org/he/news/2016/07/31/292624>.

²⁸ "יציאת פלסטינים לישראל והגדה המערבית דרך מעבר ארז 2010/01 - 2017/01", גישה, <http://gisha.org/he/graph/5670>.

²⁹ "Erez Crossing", משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטאריים, UN OCHA-OPT, נתונים למחצית הראשונה של שנת 2016.

הקטגוריה האחרונה כוללת עובדים או קבלנים של נציגויות דיפלומטיות או ארגוני סיוע בינלאומיים הרשומים במשרדי הרווחה, החוץ או הפנים של ישראל.³⁰

אדם המשתייך לאחת מהקטגוריות המאושרות הללו זכאי להגיש בקשה להיתר כניסה, אך לא מובטח שיקבל אותו. בחלק מהקטגוריות ההיתרים ניתנים על-פי מכסות, וכל ההיתרים כפופים לבדיקות ביטחוניות של השב"כ. בדיקות אלה אינן נערכות בשקיפות, וכאשר השב"כ מתנגד להנפקת היתר, המידע הנמסר למבקש או לבא כוחו באשר למהות הטענות הביטחוניות נגדו זעום, אם בכלל.

פעילי זכויות אדם - פלסטינים, ישראלים או זרים - אינם נכללים בקטגוריות של אנשים הזכאים לנסוע דרך מעבר ארז. ממשלת ישראל דוחה באופן שיטתי בקשות של ארגוני זכויות אדם פלסטיניים, ישראלים וזרים להתיר לאנשי צוות, מבקרים או מתנדבים שלהם להיכנס לרצועת עזה או לצאת ממנה. במקרים מסוימים, הצבא הישראלי טען כי לא יאפשר נסיעה של עובדים בארגוני זכויות אדם משום שארגונים אלה אינם רשומים אצל הרשויות הישראליות כארגונים בינלאומיים.³¹ עם זאת, נראה כי הרישום מוגבל לנציגויות דיפלומטיות כגון שגרירויות זרות או האו"ם ו"ארגוני סיוע בינלאומיים המספקים סיוע בשטחים הפלסטיניים".³² לא נקבע שום הליך פתוח לציבור שבאמצעותו יכולים ארגוני זכויות אדם להירשם. ארגון זכויות אדם הישראלי גישה ביקש מאז שנת 2013 מזרועות ממשלה רבות מידע בנוגע לאפשרות כביכול של ארגונים בינלאומיים, שאינם ארגוני סיוע או דיפלומטים, להירשם לצורך בקשת היתר תנועה. אולם שום גוף ממשלתי לא קיבל על עצמו את האחריות לרישום כזה, ונראה כי לא קיים הליך לבקשת הכרה.³³

ארגוני זכויות האדם בצלם וגישה ניסו לערער על מדיניות זו בבית המשפט ולקבל היתר עבור תחקירן השטח של בצלם מעזה להשתתף בפגישות ובהשתלמויות בירושלים, אולם הניסיון לא צלח. במסגרת ההתדיינות הסבירו הרשויות הישראליות את ההבחנה שהן עושות בין ארגונים הומניטאריים לארגוני זכויות אדם בכל הנוגע לכניסה לרצועה וליציאה ממנה. לדבריהן:

ככל שהדבר נוגע לארגונים בין-לאומיים מוכרים, הרי שמדובר בעובדים של ארגונים דוגמת הצלב האדום הבין-לאומי, ארגון הבריאות העולמי (WHO),

³⁰ "סטטוס הרשאות", תיאום פעולות הממשלה בשטחים, פרק ב', פסקה 6א'.

³¹ ראו בג"ץ 12/2748 מסלם נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית (לא פורסם, 16.4.2012), שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch, שבו נדחתה בקשת היועץ המשפטי של התכנית לבריאות הנפש ברצועת עזה להיכנס לגדה לצורך השתלמות בשיקום קורבנות עינויים, בין היתר, משום שאין מדובר במצב הומניטרי "ספציפי לעותר". ראו גם דוא"ל מרס"ן אור אלרום, רמ"ד ארגונים בין-לאומיים (ארב"ל) במת"ק עזה לארגון Human Rights Watch מה-14 באוגוסט 2014 (דוא"ל שלא פורסמה, שמורה בתיקי ארגון Human Rights Watch), שבה נדחתה בקשה לאפשר כניסת אנשי צוות זרים של הארגון לרצועת עזה משום שארגון Human Rights Watch אינו רשום במשרד הרווחה או במשרד החוץ; מכתב מסרן גיא שקל, יועמ"ש מת"ק עזה, מחלקת הדין הבין לאומי, הפרקליטות הצבאית, לארגון גישה, 3 בפברואר 2014 (מכתב שלא פורסם, שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch), שבו נדחתה בקשת המרכז הפלסטיני לזכויות האדם (PCHR) לאפשר לדוקטורנט זר להיכנס לרצועה לצורך פגישות משום שבבקשה לא הועלו טעמים הומניטאריים חריגים, והמרכז הפלסטיני לזכויות האדם אינו ארגון זר מוכר.

³² מכתב מעופר איקו, הממונה על העמדת מידע לציבור, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מדינת ישראל, לארגון גישה, 27 בינואר 2014, http://www.gisha.org/UserFiles/File/LegalDocuments/procedures/foreign_nationals/55.pdf (כניסה לאתר ב-3 במרס 2017).

³³ מכתב מארגון גישה ליועמ"ש אביחי מנדלביט מה-2 ביוני 2016 (לא פורסם), שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch.

סוכנות הסעד והעבודה של האו"ם (UNRWA), תוכנית הפיתוח של האו"ם (UNDP) וכדומה, אשר פועלים ברצועת עזה ובאיו"ש למטרת סיוע הומניטארי עבור תושבי הרצועה, לרבות בתחומי הרווחה, החינוך, הבריאות וכדומה.³⁴

לדברי ממשלת ישראל מדיניות זו מקדמת את האינטרסים של מדיניות החוץ הישראלית באמצעות התרת המעבר של עובדי ארגונים בינלאומיים מסוימים, נציגים דיפלומטיים ועובדים שמעברם נחוץ כדי לעמוד במחויבותה של ישראל "שלא לפגוע במינימום ההומניטארי הנדרש עבור תושבי הרצועה - ובכלל זה מתן היתרי תנועה במקרים הומניטאריים מתאימים".³⁵

התשובה הסטנדרטית לבקשות מעבר של ארגוני זכויות אדם היא שהנסיעה לרצועת עזה וממנה מוגבלת למקרים הומניטאריים חריגים, ושנסיעה לצורך עבודה בתחום זכויות האדם אינה עונה על קריטריונים אלה.³⁶ כאמור, ארגון זכויות האדם הישראלי בצלם נכשל שוב ושוב בניסיון לקבל עבור תחקירניו היתר לצאת מהרצועה לפגישות עם שאר חברי הצוות בירושלים.³⁷ המרכז הפלסטיני לזכויות האדם (PCHR) ומרכז אל-מיזאן לזכויות האדם - ארגוני זכויות אדם פלסטיניים שמושבם ברצועת עזה, ממשיכים לבקש היתרים עבור חברי צוות שלהם המוזמנים לסדנאות, השתלמויות, פגישות וכנסים, אולם הם נתקלים בסירוב פעם אחר פעם.³⁸

הצבא הישראלי מסרב, לפחות מאז שנת 2012, גם לאפשר לפעילי זכויות אדם זרים הגרים בישראל או מבקרים בה להיכנס לרצועה, אם כי נימוקיו לכך שונים במקצת. אמנסטי אינטרנשיונל, ארגון זכויות אדם מוביל שבסיסו בלונדון והמתעד הפרות של זכויות האדם והמשפט ההומניטארי הבינלאומי ברצועת עזה מאז שנות השמונים, ניסה בארבע השנים האחרונות להכניס אנשי צוות שלו לרצועה. הפעם האחרונה שבה הנפיקה ישראל היתר לאנשי הארגון הייתה בחודש יוני 2012. לאחר פרוץ מעשי האיבה בין ישראל לארגונים פלסטיניים חמושים ברצועה בנובמבר 2012, רשויות הצבא הישראליות דחו בקשות רבות של אמנסטי אינטרנשיונל להכניס אנשי צוות מטעמו לרצועה או לא הגיבו לבקשות אלה, הן במהלך הלחימה והן לאחריה. אמנסטי אינטרנשיונל הצליח להכניס אנשי צוות לרצועה בשנת 2012 דרך הגבול עם מצרים, שהיה פתוח באותה עת. עד לסבב הלחימה הבא, בחודשים יולי ואוגוסט 2014, הגבול המצרי כבר נסגר. אמנסטי אינטרנשיונל הגיש לרשויות הישראליות ארבע בקשות נפרדות

³⁴ עת"מ 13/08-19657 - בצלם נ' מדינת ישראל - משרד הפנים (באר שבע), תשובה מקדמית של המדינה מה-14 באוגוסט 2013, פס' 10, http://www.gisha.org/UserFiles/File/LegalDocuments/19657-08-13/preliminary_response_14.8.13.pdf, (כניסה לאתר ב-3 במארס 2017).

³⁵ שם. עת"מ 13/08-19657 - בצלם נ' מדינת ישראל - משרד הפנים (באר שבע), תגובה משלימה מטעם המדינה מה-17 בספטמבר 2013, פס' 23, http://www.gisha.org/UserFiles/File/LegalDocuments/19657-08-13/state_answer_17.9.13.pdf, (כניסה לאתר ב-27 ביולי 2016).

³⁶ ראו לדוגמה: מכתב ממוקד פניות הציבור במנהלת תיאום וקישור עזה מ-12 באוגוסט 2013, http://www.gisha.org/UserFiles/File/LegalDocuments/19657-08-13/preliminary_response_14.8.13.pdf; מסלם נ' המפקד הצבאי, מכתב מגיא שקל לארגון גישה, 3 בפברואר 2014.

³⁷ עת"מ 13/08-19657 - בצלם נ' מדינת ישראל - משרד הפנים (באר שבע), מה-8 באוגוסט 2013, <http://www.gisha.org/UserFiles/File/LegalDocuments/19657-08-13/petition.pdf> (כניסה לאתר ב-3 במארס 2017).

³⁸ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ג'אבר וישאח, סגן מנהל המרכז הפלסטיני לזכויות האדם (PCHR), העיר עזה, 11 בנובמבר 2015; ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם סמיר זקות, מנהל מחלקת תחקירני השטח של ארגון אל-מיזאן, 4 באוגוסט 2016.

במהלך הלחימה, אך כולן נדחו. מיד לאחר הלחימה ערער אמנסטי אינטרנשיונל על הסירוב בפני רשויות הצבא הישראלי, גם זאת ללא הצלחה.³⁹

בחודש יולי 2015 הגיש עורך דין מטעם ארגון אמנסטי אינטרנשיונל בקשת היתר עבור אנשי צוות זרים של הארגון. בחודש ספטמבר 2015 דחה הצבא הישראלי את הבקשה.⁴⁰

אמנסטי אינטרנשיונל אף פנה בנפרד למשרדי החוץ והרווחה של ישראל כדי לנסות להירשם כארגון בינלאומי, כדי שתתאפשר לו גישה לרצועה. אולם, גורמים רשמיים אמרו לארגון כי הוא אינו עונה על הקריטריונים לצורך רישום כזה.⁴¹

ארגון Human Rights Watch ניסה גם הוא שוב ושוב להכניס אנשי צוות מטעמו לשטח רצועת עזה, אולם מאז 2009 רשויות הצבא הישראלי דחו את כל הבקשות או לא הגיבו עליהן. במהלך מעשי האיבה בשנת 2014 ומיד לאחריהם הגיש ארגון Human Rights Watch בקשות רבות להיכנס לרצועה דרך מעבר ארז, ללא הצלחה. באחת מתשובותיהן אמרו רשויות הצבא הישראלי כי הן מקבלות רק בקשות מארגונים הרשומים במשרד הרווחה (רישום המוגבל לארגוני סיוע בינלאומיים) או במשרד החוץ (רישום המוגבל לדיפלומטים) והפנו את ארגון Human Rights Watch למחלקה אחרת בצבא.⁴² מחלקה זו דחתה גם היא את הבקשה, בנימוק שהיא מאשרת רק את כניסתם של רופאים ואנשי צוות רפואי.⁴³ הרשויות חרגו ממנהגן בחודש ספטמבר 2016, אחרי שבע שנים של סירוב, והתירו לשני אנשי צוות זרים של ארגון Human Rights Watch להיכנס לרצועה, לאחר שאלה ביקשו היתר לעשות כן כדי לסגור למען אזרחים ישראלים המוחזקים בתחומה בידי ארגונים פלסטיניים חמושים. הרשויות הגדירו תשובה חיובית זו כחריג חד פעמי, שאינו עומד בקריטריונים שנקבעו במסגרת מדיניות הצבא.⁴⁴

החל משנת 2013, השלטונות המצריים סירבו גם הם לאפשר לפעילי זכויות אדם זרים להיכנס לרצועת עזה במהלך פתיחותיו הלא תכופות של מעבר הגבול ברפיח. בכך הם חסמו למעשה את הגישה לרצועה בפני צוותיהם הבינלאומיים של ארגוני זכויות אדם ובפני מומחים חיצוניים שהוזמנו על-ידי ארגונים מקומיים. הארגונים Human Rights Watch ואמנסטי אינטרנשיונל לא הצליחו להכניס אנשי צוות זרים לרצועת עזה במהלך מעשי האיבה בשנת 2014 או מיד לאחריהם. מצרים הצדיקה את ההגבלות שהטילה על הגישה לרצועה דרך רפיח בכך שהבטחת הגישה לרצועה וממנה היא באחריותה של ישראל, שהיא הכוח הכובש ברצועה. בנוסף, נתלתה מצרים במצב הביטחוני במדבר סיני, האזור המצרי הגובל ברצועת עזה, שבו מתנהלים עימותים

³⁹ דוא"ל מסאלח ח'ג'אזי מארגון אמנסטי אינטרנשיונל לארגון Human Rights Watch, 17 באוגוסט 2016.

⁴⁰ שם.

⁴¹ שם.

⁴² דוא"ל מרס"ן אור אלרום, 14 באוגוסט 2014, שם.

⁴³ מכתב מסג"מ ניר ירון, קצין פניות הציבור במת"ק עזה, תיאום הפעולות בשטחים, לארגון Human Rights Watch, 19 באוגוסט 2014 (מכתב באנגלית, שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch): "נכון לעכשיו, מדינת ישראל מתירה מעבר לרצועת עזה רק לרופאים ואנשי צוות רפואי. כיוון שמטרת המעבר שלכם אינה רפואית – בקשתכם נדחית" (ההדגשה במקור).

⁴⁴ מכתב מסרן גיא שקל, יועמ"ש מת"ק עזה, מחלקת הדין הבין לאומי, הפרקליטות הצבאית, לארגון Human Rights Watch, 4 באוגוסט 2016.

אלימים בין ארגונים חמושים לבין כוחות הביטחון המצריים.⁴⁵ אולם, בתקופות אחרות, הצליחה מצרים להחזיק את מעבר רפיח פתוח, על אף פעולותיהם של ארגונים חמושים בסיני.

במכתב שנשלח לארגון Human Rights Watch בעת האחרונה הסביר הצבא הישראלי מדוע אינו מתיר לאנשי צוות זרים של ארגוני זכויות אדם להיכנס לרצועת עזה דרך ישראל:

יציאתם של זרים השוהים בישראל כדין, משטח ישראל לרצועת עזה, וחזרתם לאחר מכן לשטח ישראל, כרוכה בסיכון אינהרנטי הנובע מתנועה בלתי מבוקרת של אנשים בין רצועת עזה לישראל. לאור זאת, בין היתר נקבע כי יציאתם מישראל של אזרחים זרים לרצועת עזה תיעשה במקרים הומניטאריים בלבד ובהתאם למדיניות הנהגת.⁴⁶

מצד אחד, הרשויות הישראליות מפרשות את הקריטריון "הומניטארי" באופן צר, הכולל רק נסיבות הומניטאריות אישיות של המבקש, כגון מחלה או אבל על מותו של בן משפחה, ואינו כולל פעילי זכויות אדם המבצעים עבודה שהשלכותיה הומניטאריות בבירור, כגון הכשרה בשיקום קורבנות עיניים,⁴⁷ או הכשרה באבטחה לצורך הגנה על חברת צוות.⁴⁸ מצד שני, במסגרת אותם קריטריונים צרים, ישראל מתירה כמעט 7,000 כניסות של סוחרים מדי חודש לצורך רכישת סחורות ו-700 כניסות של נציגי ארגונים בינלאומיים, ובמסגרת זו, במיוחד במקרה של הסוחרים, ייתכנו כניסות רבות של אותו אדם מדי חודש.⁴⁹

הבדיקות הביטחוניות של השב"כ

כל הבקשות להיכנס לרצועת עזה או לצאת ממנה דרך מעבר ארז כפופות לבדיקות ביטחוניות של השב"כ. במקרים מסוימים, רשויות הצבא דוחות בקשות למעבר במחסום ארז על סמך הערכה ספציפית שמעבר של אותו אדם יהווה סכנה. ארגוני זכויות אדם מתחו ביקורת על היעדר השקיפות ועל השרירותיות המובהקת של תהליך הבידוק.⁵⁰

⁴⁵ "Sameh Shoukri: Rafah Crossing does not contribute to siege on Gaza", Elwatan News, 25 ביולי 2014 (בערבית), <http://www.elwatannews.com/news/details/527334> (כניסה לאתר ב-20 בפברואר 2017) "Egypt closes Rafah border (crossing with Gaza 'until further notice'", Middle East Eye, 25 באוקטובר 2014, <http://www.middleeasteye.net/news/egypt-rafah-772435585> (כניסה לאתר ב-2 במרס 2017).

⁴⁶ מכתב מסגן קורל מל, קצינת פניות הציבור, מנהלת תיאום וקישור עזה, לארגון Human Rights Watch, 11 בינואר 2016 (שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch).

⁴⁷ מסלם נ' המפקד הצבאי. שם.

⁴⁸ מכתב מרס"ל אדהם סלאמה, מחלקת פניות הציבור, מנהלת התיאום והקישור עזה, לארגון Human Rights Watch בדצמבר 2015. המכתב נשלח בתגובה לבקשת חבר צוות זר של הארגון להיכנס לרצועה כדי לספק הכשרה באבטחה לעובד הגר ברצועת עזה.

⁴⁹ "Erez Crossing", משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטאריים, UN OCHA-OPT, נתונים למחצית הראשונה של שנת 2016; "יציאת פלסטינים לישראל והגדה המערבית דרך מעבר ארז 2010/01 - 2017/01", גישה, <http://gisha.org/he/graph/5670/> (כניסה לאתר ב-3 במרס 2017).

⁵⁰ "Process of Getting a Permit" ב-Israel's Closure, ארגון Human Rights Watch, שם; האגודה לזכויות האזרח, "לבטל סיווגם של רבבות תושבי השטחים כ"מנועי שב"כ", שנעשה בהליך פגום", 25 באוקטובר 2006, <http://www.acri.org.il/he/1401> (כניסה לאתר ב-3 במרס 2017); גישה, דף מידע, "מניעות ביטחוניות מגבילות תנועה דרך מעבר ארז", דצמבר 2016, http://gisha.org/UserFiles/File/publications/Security_blocks/Security_blocks_factsheet_designed_HE.pdf (כניסה לאתר ב-3 במרס 2017).

אולם, המדיניות המתוארת לעיל, היא מבחן המוחל על בקשות להיתרים עוד לפני שאדם ספציפי נבדק על-ידי השב"כ. במילים אחרות, הצבא הישראלי קובע תחילה אם אדם עומד בקריטריונים לזכאות להגשת בקשה להיתר, ורק אם הבקשה עונה על הקריטריונים מוכנות רשויות הצבא לשקול בדיקה של השב"כ. הסירובים שבהם עוסק דו"ח זה הם סירובים המבוססים על המבחן הראשון: דהיינו האם אדם עונה על הקריטריונים למעבר. במקרים מסוימים, פעילי זכויות אדם הורשו לנסוע דרך מעבר ארז מסיבה שאינה קשורה בעבודתם בארגוני זכויות אדם. כלומר, אנשים אלה עברו בהצלחה את בדיקת השב"כ, אבל כאשר ביקשו בהזדמנות אחרת היתר הקשור לעבודתם, רשויות הצבא סירבו להנפיקו.⁵¹

השפעת המדיניות על עבודתם של ארגוני זכויות אדם

ההגבלות על התנועה מקשות על ארגוני זכויות אדם - פלסטיניים, ישראלים וזרים - לבצע את עבודתם בתייעוד הפרות של זכויות האדם ושל המשפט ההומניטארי הבינלאומי ובפעולות הסברה בנוגע להפרות אלה. ארגון זכויות האדם הישראלי גישה תיעוד חלק מהקשיים הללו במסגרת מחקר מקיף על השפעות הגבלות התנועה על 32 ארגוני חברה אזרחית ברצועת עזה ובגדה המערבית, לרבות ארגוני זכויות אדם.⁵² באמצעות ראיונות ועבודה עם קבוצות מיקוד, מצא ארגון גישה כי חוסר היכולת לנוע חסם את הגישה להכשרה, פגע ביחסי עבודה ובשיתופי פעולה בתוך ארגונים ובין ארגונים, תרם לבזבז משאבים ולהוצאות כפולות, הקשה על השגת מימון, חסם את הגישה להזדמנויות לניהול מתחים ולהפגתם והקשה על עליית מנהיגות צעירה בחברה האזרחית ועל התקדמותה.

למכשולים אלה נודעת השפעה ישירה על עבודתם של ארגוני זכויות אדם המתעדים הפרות של דיני המלחמה, לרבות פשעי מלחמה אפשריים, ופועלים לתיקונן.

בידודם של פעילי זכויות אדם פלסטינים ברצועת עזה

פעילי זכויות אדם פלסטינים הגרים ברצועת עזה מתקשים מאוד להשתתף בהשתלמויות, כנסים, סדנאות ופגישות המתקיימות מחוץ לרצועה, אם בגדה המערבית, אם בישראל ואם בחו"ל. עבור עובדים שמושבם בעזה המועסקים על-ידי ארגונים שבסיסם בגדה המערבית, בישראל או במדינות זרות, היעדר קשר ממשי עם עמיתים וממונים מגביר את תחושת הבידוד ומקשה על פיתוחם וניהולם של יחסי עבודה שיאפשרו למצות את היעילות והיצירתיות. כרים ג'ובראן, מנהל אגף תחקירני שטח בארגון זכויות האדם הישראלי בצלם, מפקח על שלושה תחקירנים העובדים ברצועת עזה. הפעם האחרונה שבה עלה בידו לפגוש שניים מהם הייתה בשנת 2012, כשמעבר רפיח שבין עזה למצרים היה עדיין פתוח, והם נסעו מעזה למצרים ומשם לירדן כדי לפגוש אותו וחברי צוות אחרים של הארגון, שבסיסו בירושלים:

⁵¹ ראו לדוגמה בצלם נ' מדינת ישראל - משרד הפנים, תשובה מקדמית של המדינה מה-14 באוגוסט 2013, שם, פס' 16. אחד העותרים, תחקירן שטח של בצלם, נכנס דרך מעבר ארז מסיבות שאינן קשורות לעבודתו שלוש שנים לפני העתירה. בפסקה 18 המדינה מדגישה כי לא ביקשה בידוק ביטחוני של העותרים בעת שהעתירה הוגשה שכן "נמצא כי בקשתם אינה במסגרת הקריטריונים המאפשרים כניסה".

⁵² חברה סדוקה: הנזקים שגרמה מדיניות הבידול לארגוני החברה האזרחית בעזה ומה עשויה להרוויח החברה הפלסטינית כשתוסר, גישה, מארס 2016, http://gisha.org/UserFiles/File/publications/civil_society/Split_apart_he.pdf (כניסה לאתר ב-3 במארס 2017).

הבעיה היא ההכשרות... אני תמיד מנסה להסביר דרך הטלפון כל מיני סוגיות. כשאנחנו מדברים על תכנית העבודה, לוקח זמן לדון ולשכנע לגבי הצרכים שלנו משם, מה שאנחנו רוצים. אם הייתה לנו היכולת לתת להם יותר כלים, יכולת מחקרית, ידע תיאורטי על המשפט הבינלאומי, זה היה עוזר לנו הרבה יותר. אנחנו תמיד מנסים לשלב אותם בהשתלמויות ברצועה, אבל זה לא אותו דבר כמו תכנית שאתה בונה ומעביר בעצמך. יש גם את הנטל הנפשי שמוטל עליהם, הסכנה והקושי המנטלי. אדם כזה צריך להרגיש שהוא חלק מצוות רחב יותר. ואין לו את ההרגשה הזאת כשהוא עובד בשטח לבדו... הם לא מכירים את הצוות, אין פנים אישיות, וזה משפיע על היחסים המקצועיים... הרגשנו את זה כשפגשנו אותם בעמאן. אחרי שלוש שנים של קשר טלפוני, היה לי סטריאוטיפ בראש של מי הם. ואז גיליתי שהאישיות של כל אחד מהם שונה. מאז נהיה לי קל יותר לנהל אותם, זה היה קל יותר לפקח עליהם, להבין אותם, להכיר את הרגישויות שלהם. זה חשוב בקשרי עבודה מתמשכים.⁵³

פעילי זכויות אדם העובדים ברצועת עזה מדווחים כי הם חשים מנותקים מעובדים אחרים בתחומם המקצועי וכי אינם יכולים להעביר להם את נקודות המבט שלהם באסיפות ובכנסים. פדל אל-מזיני, חוקר במרכז הפלסטיני לזכויות האדם (PCHR), אמר: "אין חילופי עדכונים, רעיונות ועקרונות... הנציגות העזתית – הקול שלה מושקע. בנוסף על המחיר האישי של אי פיתוח כישורים מקצועיים, זהו המחיר העמוק והרחב יותר".⁵⁴

ג'אבר וישאח, סגן מנהל המרכז הפלסטיני לזכויות האדם (PCHR), אמר כי בגלל חוסר היכולת לשלוח חברי צוות אל מחוץ לרצועה, הארגון שלו אינו יכול להציג את ממצאיו בפורומים בינלאומיים ונאלץ להסתמך על ארגונים עמיתים שייצגו את עבודתו. כמו כן, קשה לדבריו לתכנן פעילות סינגור, שכן הארגון אינו יודע אם או מתי יוכל לשלוח אנשים לחו"ל. בנוסף, כאשר חברי צוות נתקעים מחוץ לרצועה בהמתנה לפתיחתו מחדש של מעבר רפיח, העלות של השהות הממושכת מכבידה על התקציב הארגוני.⁵⁵

בהג'ת אל-חילו הוא מנהל ההשתלמויות בסניף העזתי של הנציבות הפלסטינית העצמאית לזכויות האדם, גוף המפקח מכוח חוק על ציון של הרשויות הפלסטיניות לדיני זכויות האדם. מטה הארגון נמצא בגדה המערבית. לדבריו, אי היכולת להיפגש פנים אל פנים מקשה על התכנון הארגוני:

לא הייתי אומר שזה פוגע באיכות התוצרים של העבודה שלנו. אנחנו עובדים בלהט וללא לאות. אבל זה משפיע על משלחות הדיווח ובדיקת העובדות שלנו.

⁵³ ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם כרים ג'ובראן, מנהל אגף תחקירני השטח, בצלם, 28 ביולי 2016.

⁵⁴ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch, העיר עזה, 8 בנובמבר 2015.

⁵⁵ שם.



בהג'ת אל-חילו הוא מנהל ההשתלמויות בסניף העזתי של הנציבות הפלסטינית העצמאית לזכויות האדם.
© עביר אל-מסרי, 2017

אנחנו לא יכולים להציג את העבודה שלנו. משהו הולך לאיבוד כשאדם מעזה
מסתמך על עמיתים בגדה המערבית כדי שיציגו קמפיינים של סינגור וינהלו
אותם עבורנו.⁵⁶

בנוסף, בשל ההגבלות על התנועה, מומחים ופעילי זכויות אדם חיצוניים אינם יכולים להיכנס
לרצועת עזה, גם לא לצורך הכשרה או עבודה בהתנדבות. וישאח מהמרכז הפלסטיני לזכויות
האדם אמר כי אפילו כשעלה בידו להשיג מימון עבור מומחים חיצוניים לצורך הכשרת חברי צוות,
ההכשרה התקיימה בעיקר באמצעות לימוד מתוקשב מרחוק, משום שלא ניתן היה להשיג היתרי
כניסה. מסיבות דומות, הארגון מתקשה לקבל לשורותיו מתמחים ומתנדבים זרים, ואלה נאלצים
לעיתים קרובות לעבוד מהמשרד הקטן של הארגון בגדה המערבית.⁵⁷

⁵⁶ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch, העיר עזה, 11 בנובמבר 2015.

⁵⁷ ראיון עם ג'אבר וישאח, 8 בנובמבר 2015.



סמיר זקות הוא מנהל מחלקת תחקירני השטח של ארגון זכויות האדם הפלסטיני אל-מיזאן. © עביר אל-מסרי, 2017

חוסר האפשרות להכניס לרצועה מומחים חיצוניים ואפילו חוקרים ומומחי זכויות אדם של האו"ם במהלך תקופות של הסלמה באלימות ולאחריהן, מקשה במיוחד על תיעוד הפרות אפשריות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי ודיווח עליהן. במהלך המבצע הצבאי הנרחב בחודשים יולי ואוגוסט 2014, הרשויות הישראליות דחו בקשות חוזרות ונשנות של הארגונים הבינלאומיים אמנסטי אינטרנשיונל⁵⁸ ו-Human Rights Watch לשלוח לרצועת עזה חוקרים בעלי הכשרה מיוחדת במצבי חירום ומומחי נשק. כמו כן סירבה ישראל להתיר את כניסתה של משלחת לבדיקת העובדות שהוקמה על-ידי מועצת זכויות האדם של האו"ם כדי לחקור פשעים שבוצעו לכאורה במהלך הלחימה בשנת 2014.⁵⁹ אף שלחוקרים של ארגוני זכויות אדם בתוך הרצועה יש ניסיון בתיעוד מעשי איבה, הם לא זכו להכשרה מיוחדת בכלי-נשק. לפיכך, הם נאלצים להסתמך על מחלקת ההנדסה של המשטרה הפלסטינית לצורך ניתוח רסיסים ושיירי נשק אחרים כדי לקבוע באילו כלי נשק נעשה שימוש וכיצד. בשנת 2012 הצליחו מומחי נשק להיכנס לרצועה דרך מעבר רפיח כדי לסייע בעבודת ארגוני זכויות אדם, אולם בשנת 2014 לא התאפשר למומחים כלשהם להיכנס.

לדברי סמיר זקות, מנהל מחלקת תחקירני השטח של ארגון אל-מיזאן, "היה מועיל אם מומחי נשק חיצוניים היו נכנסים לרצועה".⁶⁰

חסימת גישתם של ארגוני זכויות אדם זרים

אי היכולת להכניס זרים לרצועה מעוררת בעיות גם עבור ארגוני זכויות אדם שבסיסם בחו"ל, גם אם הם מעסיקים עוזרי מחקר תושבי הרצועה.

⁵⁸ ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם סאלח חיג'אזי, חוקר לענייני ישראל והשטח הפלסטיני הכבוש, אמנסטי אינטרנשיונל, 22 ביולי 2016.

⁵⁹ "UN Commission of Inquiry on Gaza hears moving testimony, seeks access", הודעה לעיתונות של נציבות האו"ם לזכויות האדם, 23 בדצמבר 2014, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15456&LangID=E> (כניסה לאתר ב-1 במרס 2017).

⁶⁰ ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch, 4 באוגוסט 2016.

הפעם האחרונה שבה הצליח ארגון אמנסטי אינטרנשיונל להכניס אנשים מצוותו לרצועת עזה הייתה בשנת 2012, אז התירה ישראל למשלחת של הארגון להיכנס לרצועה דרך מחסום ארז לצורך פרויקט מחקרי הקשור לשיטות המעצר של הרשויות בעזה. בחודש נובמבר 2012, במהלך המבצע הצבאי הנרחב, לא הורשתה משלחת של שני חוקרים ומומחה נשק, שמטרתה לחקור את הפרות המשפט ההומניטארי הבינלאומי במסגרת העימות, להיכנס לרצועה דרך ישראל. עם זאת, המשלחת הצליחה להגיע לרצועה דרך מעבר רפיח, שהיה פתוח באותה עת. ואולם, בשנת 2014 מעבר רפיח כבר היה סגור, וישראל דחתה בקשות חוזרות ונשנות להתיר לחוקרים המתמחים במצבי חירום ובנשק וכן למומחים רפואיים להיכנס לרצועת עזה דרך שטחה.⁶¹ תחת זאת, נעזר אמנסטי אינטרנשיונל בשני חוקרים מקומיים ששכר באופן זמני. הצוות החיצוני לא הצליח אפילו להעביר לחוקרים ציוד בטיחות, ולו קסדות ואפודים. סאלח חיג'אזי, אחד החוקרים האחראים לנושא ישראל והשטח הפלסטיני הכבוש, שעבד אותה עת מהמשרד באנגליה, אמר כי ללא יכולת לעבוד ישירות עם הצוות בשטח, הוא הרגיש שהוא "יותר מנהל את החוקרים בשטח מאשר מתמקד במחקר עצמו... השאלות לא היו בהכרח מה שהיה נחוץ לנו. גם התצלומים היו לפעמים חסרי משמעות". לדבריו, הבעיה הגדולה ביותר הייתה היעדרם של מומחים צבאיים ורפואיים שיוכלו לבחון ראיות בעצמם. "העובדה שלא היו לנו מומחים כאלה בשטח היא הפסד גדול", הוא אמר.⁶²

צוות המחקר של אמנסטי אינטרנשיונל הדריך את החוקרים המקומיים באמצעות הטלפון והאינטרנט, וזמן רב הושקע בהעלאת תמונות לאינטרנט כדי להעבירן לניתוח ובשליחת החוקרים בחזרה לשטח כדי להביא מידע משלים. לדברי חיג'אזי, אמנסטי אינטרנשיונל היה יכול לבצע מחקר נרחב יותר ומהיר יותר אם צוות המומחים היה מצליח להגיע לרצועה במהלך המלחמה, או מיד לאחריה.

ארגון Human Rights Watch חווה קשיים דומים במהלך המלחמה בשנת 2014.⁶³ למעט כניסה חד פעמית בחודש ספטמבר 2016, הפעם האחרונה שבה הצליח הארגון להכניס חוקר לרצועה דרך ישראל הייתה בשנת 2008. לאחר מכן, למעט מקרה חריג אחד, הרשויות הישראליות דחו לאורך השנים בקשות חוזרות ונשנות להיכנס לרצועה, או לא הגיבו עליהן. עד שנת 2012 הצליח ארגון Human Rights Watch להיכנס לרצועה דרך מצרים, אולם לאחר שמצרים סגרה את מעבר רפיח לתנועה סדירה בשנת 2013, הרשויות המצריות סירבו גם הן לבקשות ארגון Human Rights Watch להיכנס לרצועה, ונימקו את הדבר בשיקולי ביטחון. בשנת 2014 היועץ למצבי חירום, מומחה הנשק והחוקר לענייני ישראל ופולסטין של הארגון הנחו את עבודתם של יועצת ועוזרת מחקר ברצועה באמצעות הטלפון ותקשורת אינטרנטית. התקשורת עם חברות הצוות שבשטח הייתה איטית ולא מהימנה. היועצת ועוזרת המחקר שלחו תמונות ושרטוטים של נזקי ההפצצות כדי שמומחה הנשק יוכל לבחון אותם מרחוק, פתרון שהיה רחוק ממושלם.

⁶¹ ראיון טלפוני עם סאלח חיג'אזי.

⁶² שם.

⁶³ "ישראל/מצרים: יש לאפשר לארגונים לזכויות האדם גישה לרצועת עזה", הודעות לעיתונות של הארגונים Human Rights Watch ואמנסטי אינטרנשיונל, 20 באוגוסט 2014, <https://www.hrw.org/he/news/2014/08/20/254966>.

ביל ואן אסוולד היה באותה עת החוקר של ארגון Human Rights Watch לענייני ישראל ופלסטיין והוא הנחה מתוך ישראל את עבודתם של היועצת ועוזרת המחקר:

היו כמה מקרים שבהם היינו זקוקים ליותר אבל לא יכולנו לחזור אז זנחנו את המקרים האלה... זה לא שהפסקנו לדווח עליהם בגלל שלא חשבנו שהייתה הפרה [של המשפט ההומניטארי הבינלאומי]. הפסקנו לדווח עליהם בגלל שלא יכולנו לקבל את המידע שהיינו זקוקים לו דרך האנשים שהיו לנו בשטח... זה מתסכל ומייאש בצורה יוצאת דופן. העבודה שלך היא להיות במקום מסוים כפקח חיצוני, ואתה כמו עיוור. לא מאפשרים לך להיות שם, אז אתה פועל באמצעות שלט רחוק.

עבור ארגון Human Rights Watch, חלק מהתועלת שניתן להפיק מנוכחותם בשטח של אנשי צוות בעלי הכשרה נרחבת במצבי סכסוך היא היכולת לקבל החלטות אסטרטגיות לגבי סוג המחקר ולקבוע סדרי עדיפויות. בין היתר הדבר מסייע להבחנה בין הפרות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי שהן בגדר ליקויים לבין כאלה שנראות כחלק ממדיניות. הזמן שיועד לטמיון בשל התקשרות עם החוקרים המקומיים והיעדר גישה ישירה לאתרים ולקורבנות מגבילים את סוג המחקר שיכול ארגון Human Rights Watch לבצע.

היעדר אנשי צוות זרים בשטח הקשה במיוחד על חקירת סוגיות שהיו עלולות לסכן את אנשי הצוות המקומיים, כגון הפרות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי בידי ארגונים פלסטיניים חמושים ברצועה. חיג'אזי מאמנסטי אינטרנשיונל אמר כי הוא נזהר בכל הנוגע לבקשות מאנשי צוות מקומיים לחקור הפרות בידי בעלי תפקידים ברצועה או ארגונים פלסטיניים חמושים, נושאים שנחשבים רגישים, עקב חשש ממעשי תגמול נגדם. לדבריו, היה קל יותר לבצע תיעוד כזה באמצעות אנשי צוות זרים שיכולים להיכנס לרצועה ולצאת ממנה, וניתן להרחיקם למען ביטחונם בעת הצורך. לארגון Human Rights Watch יש חששות דומים, וגם הוא היה בעמדה טובה יותר לחקור הפרות אפשריות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי בידי ארגונים חמושים או בידי הרשויות ברצועת עזה לו חברי צוות שאינם פלסטינים היו יכולים להיכנס לרצועה ולצאת ממנה באופן חופשי. ארגון Human Rights Watch תיעד מעצרים, הטרדות ועינויים של פלסטינים ברצועה שנתפסו כמי שהגזימו בביקורת שמתחו על ממשלת חמאס.⁶⁴

נציגים של ארגוני זכויות האדם הפלסטיניים אל-מיזאן והמרכז הפלסטיני לזכויות האדם (PCHR) אמרו כי למרות שדיווח על הפרות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי וזכויות האדם בידי ארגונים חמושים או חמאס הוא עניין רגיש, הארגונים שלהם זוכים להשפעה והגנה המאפשרות להם לעשות זאת. במהלך המבצע הצבאי בשנת 2014, המרכז הפלסטיני לזכויות האדם פרסם הודעה המגנה את חמאס על הוצאות להורג ללא משפט של לפחות 23 גברים שהואשמו בשיתוף

⁶⁴ "פלסטיין: צעדי דיכוי נגד עיתונאים ואקטיביסטים: אפקט מצנן על חופש הביטוי", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 29 באוגוסט 2016, <https://www.hrw.org/he/news/2016/08/29/292629>.

פעולה עם ישראל, שרבות מהן שודרו בטלוויזיה.⁶⁵ ועדת האו"ם לבדיקת העובדות,⁶⁶ שאנשי צוותה לא הצליחו להיכנס לרצועה, העלתה חששות לגבי הפרות נוספות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי בידי ארגונים פלסטיניים חמושים ברצועה, לרבות ירי מכוון וחסר הבחנה על אזרחים ישראלים, העמדת אזרחים פלסטיניים בסיכון באמצעות ירי מתוך אזורים מיושבים ברצועה, ואחסון נשק במבנים אזרחיים, כולל בתי ספר.⁶⁷ אולם, אף אחד מארגוני זכויות האדם שבסיסם ברצועת עזה לא פרסם תחקיר על נושאים אלה, או על שום הפרה פלסטינית אחרת לכאורה של המשפט ההומניטארי הבינלאומי בעת הלחימה, למעט ההוצאות להורג ללא משפט.

ואכן, בעבר, פלסטינים ברצועת עזה שמתחו ביקורת על הממשלה או על ארגונים פלסטיניים חמושים בנושאים הנחשבים לרגישים התמודדו עם מעשי תגמול. בשנת 2012 פרסם מנהל היחסים הבינלאומיים בארגון אל-מיזאן מאמר דעה שבו מתח ביקורת על הממשלה ועל ארגונים חמושים ברצועה על כך שהעמידו אזרחים בסכנה, בין היתר על-ידי אחסון כלי-נשק באזורים אזרחיים.⁶⁸ בעקבות הפרסום תקפו אותו אנשים בלתי מזוהים בשתי הזדמנויות שונות;⁶⁹ הרשויות בעזה לא עצרו איש בעקבות התקיפות. אין מדובר בתקרית חד פעמית. ארגון Human Rights Watch תיעד מעצרים של עיתונאים ופעילים שמתחו ביקורת ישירה או עקיפה על ממשלת חמאס, והתעללות בהם,⁷⁰ ועיתונאים זרים התלוננו על ניסיונות של ממשלת חמאס לצנזר את דיווחיהם, בין היתר בעת מלחמה.⁷¹

⁶⁵ "PCHR Calls for Stopping Extra-judicial Executions in Gaza", המרכז הפלסטיני לזכויות האדם (PCHR), הודעה לעיתונות של המרכז הפלסטיני לזכויות האדם, 22 באוגוסט 2014, <http://pchrghaza.org/en/?p=1590>, (כניסה לאתר ב-11 באוגוסט 2016). הנציבות הפלסטינית העצמאית לזכויות האדם תיעדה גם היא את ההוצאות להורג: Monthly Report, הנציבות הפלסטינית העצמאית לזכויות האדם (ICHR), אוגוסט 2014 (פורסם ב-15 באוקטובר 2014), http://ichr.ps/attachment/35/August%20report-ICHR.pdf?g_download=1, (כניסה לאתר ב-15 בדצמבר 2016).

⁶⁶ "Report of the Independent Commission of Inquiry on the 2014 Gaza Conflict", נציבות האו"ם לזכויות האדם, U.N. Doc. A/HRC/29/52, יוני 2015, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIGaza/A-HRC-29-52_en.doc, (כניסה לאתר ב-15 ביולי 2016).

⁶⁷ ראו גם "UNRWA strongly condemns placement of rockets in school", הודעה לעיתונות של אונר"א, 14 ביולי 2014, <http://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/unrwa-strongly-condemns-placement-rockets-school>, (כניסה לאתר ב-20 ביולי 2016).

⁶⁸ מוחמד אבו רחמה, "The gap between resistance and governance", סוכנות הידיעות מען, 5 בינואר 2012, <http://www.maannews.com/Content.aspx?id=449852>, (כניסה לאתר ב-1 באוגוסט 2016).

⁶⁹ "עזה / הגדה המערבית: לחקור את ההתקפות על פעילים לזכויות האדם", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 19 בינואר 2012, <https://www.hrw.org/he/news/2012/01/19/245113>.

⁷⁰ "פלסטיין: צעדי דיכוי נגד עיתונאים ואקטיביסטים", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 29 באוגוסט 2016, <https://www.hrw.org/he/news/2016/08/29/292629>.

⁷¹ Statement, התאחדות העיתונאים הזרים בישראל, 11 באוגוסט 2014, <http://www.fpa.org.il/?categoryId=101307>, (כניסה לאתר ב-11 באוגוסט 2016).

III. תפקידם של ארגוני זכויות אדם בחקירות ישראליות

על אף שהרשויות הישראליות מגבילות את יכולתם של ארגוני זכויות אדם לבצע את עבודתם ברצועת עזה, הן מציינות את שיתוף הפעולה שלהן עם ארגונים כאלה כמרכיב חשוב בעבודת המנגנונים שלהן לחקירת הפרות אפשריות של דיני המלחמה.

פלסטין הצטרפה לאמנת רומא של בית הדין הפלילי הבינלאומי בחודש ינואר 2015 והעניקה לבית הדין סמכות שיפוט רטרואקטיבית החל ב-13 ביוני 2014, תקופה הכוללת את המבצע הצבאי ברצועת עזה בשנת 2014. התובעת של בית הדין הפלילי הבינלאומי עורכת כיום בדיקה מקדמית של המצב. במסגרת הבדיקה שמנהל משרדה ביחס למקרים העשויים להיכלל בחקירה של בית הדין, נבחן, בין היתר, האם הרשויות הישראליות אכן מנהלות חקירות מהימנות וממשיות, והאם, במידת הצורך, הן מעמידות את האחראים לדין.

ממשלת ישראל סירבה לשתף פעולה עם ועדות הבדיקה של האו"ם שבחנו סבבי לחימה חוזרים ונשנים ברצועת עזה, וישראל לא הצטרפה לאמנת בית הדין הפלילי הבינלאומי. עם זאת, הממשלה פרסמה מספר הצהרות אודות טבעם ומידת עמידתם בדרישות של המנגנונים שלה לחקירת הפרות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי, לרבות פשעי מלחמה, ולהעמדה לדין בגינם.

שיתוף פעולה בין ארגוני זכויות אדם לבין ממשלת ישראל

עמדת ממשלת ישראל

הרשויות הישראליות הדגישו, בהתייחס למנגנון שלהן לחקירת הפרות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי ולהעמדה לדין בגינם, כי ארגוני זכויות אדם מסייעים להן להתגבר על מכשולים מסוימים שבהם הן נתקלות באשר לקבלת מידע על הפרות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי ברצועת עזה ולחקירתן. הפצ"ר, האחראי לחקירת הפרות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי בידי חיילים ישראלים ולהעמדתם לדין בגינם, ציין כי חקירה של הפרות שבוצעו לכאורה ברצועת עזה היא משימה קשה משום שלישראל כבר אין נוכחות קבועה של כוחות יבשה בעזה והיא אינה יכולה להגיע בקלות לראיות פיזיות או לעדים:

ראשית, הזירה בה בוצעה (לכאורה) העבירה, נמצאת – בדרך כלל – מחוץ לשטחה של מדינת ישראל, ובמקרים רבים אף בשטח הנשלט על ידי מדינת אויב (דרום לבנון) או גורמים עוינים (רצועת עזה). עובדה זו מגבילה באופן משמעותי, ולעיתים אף מסכלת לחלוטין, את יכולתם של החוקרים לבקר בשטח ולאסוף ראיות פיזיות הנמצאות במקום... זאת ועוד, ישנם עדים פוטנציאליים הנרתעים מלשתף פעולה עם החקירה, משום שהיא נערכת על ידי גורמי צה"ל; אחרים

הנמנעים ממסירת מידע רלבנטי בדבר פעילותם של ארגוני טרור באזור נשוא התקרית, בשל חשש מנקמה.⁷²

בנייר עמדה שהוגש לוועדת טירקל, ועדת חקירה ממשלתית של ישראל שבחנה, בין היתר, את המידה שבה מנגנוני החקירה הישראליים עומדים בדרישות הדין הבינלאומי, כתב הפצ"ר דאז אביחי מנדלבלויט:

לאורך השנים, אימצה מצ"ח טכניקות שונות אשר מאפשרות לחוקרים להתגבר על רבים מהקשיים. כך, **מתקיים קשר הדוק בין מצ"ח לבין ארגוני זכויות אדם המייצגים מתלוננים פלסטינים**, ובאמצעותם, מזומנים אותם מתלוננים ועדים נוספים למסור את גרסתם ביחס לאירועים. ההסתיעות בארגוני זכויות האדם מאפשרת לחוקרים להתגבר על החשש של התושבים הפלסטינים מפני פגישה עם גורמי צה"ל [ההדגשה במקור].⁷³

לדברי הפרקליטות הצבאית, הצבא הישראלי מקבל מידע על אודות הפרות אפשריות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי מתלוננות שמגישים הנפגעים או ארגוני זכויות אדם המייצגים אותם, כמו-גם מדיווחים של כלי התקשורת ושל מקורות אחרים על האירועים.⁷⁴

ואכן, בעקבות ההסלמה הצבאית בשנת 2014, משרד החוץ הישראלי פרסם דו"ח אודות מנגנוני החקירה של ישראל, שבו הודגשה חשיבותה של "קהילה פעילה של ארגוני חברה אזרחית מקומיים ובינלאומיים, שהם מקור רבות מהטענות בדבר התנהלות פסולה".⁷⁵ משרד החוץ ציין גם כי ארגונים לא ממשלתיים מסייעים לעדים ולקורבנות בהגשת תלונות ומספקים מידע נוסף לחוקרים צבאיים, וכי ארגוני זכויות אדם פועלים כבלם ביחס להחלטות צבאיות ומערערים בפני הרשויות האזרחיות הישראליות ובתי משפט ישראליים על החלטות לסגור חקירות.⁷⁶

⁷² "מנגנוני הבדיקה והחקירה בישראל ביחס לתלונות וטענות המועלות בדבר הפרות של דיני לחימה", הפרקליטות הצבאית, נייר עמדה, 19 בדצמבר 2010, עמ' 4-5, <http://www.turkel-committee.gov.il/files/wordocs/9111emPatzar.PDF> (כניסה לאתר ב-1 בדצמבר 2016).

⁷³ שם. עמ' 5-6.

⁷⁴ "מנגנוני הבדיקה והחקירה בישראל ביחס לתלונות וטענות המועלות בדבר הפרות של דיני לחימה - השלמות", נייר עמדה לוועדת טירקל מטעם הפרקליטות הצבאית, 9 באוגוסט 2011, פסקה 6, מצוטט ב: הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 - דו"ח שני - ועדת טירקל, פברואר 2013, פרק ג', עמ' 284, פס' 87, <http://www.turkel-committee.gov.il/files/newDoc3/The%20Turkel%20Report%20for%20website%20-%20hebrew.pdf> (כניסה לאתר ב-10 ביולי 2016).

⁷⁵ "Gaza Conflict: Factual and Legal Aspects", משרד החוץ הישראלי, מאי 2015, פס' 422, <http://mfa.gov.il/ProtectiveEdge/Pages/default.aspx> (כניסה לאתר ב-8 באוגוסט 2016).

⁷⁶ שם, פס' 439-440.

עמדתם של ארגוני זכויות האדם

ארגוני זכויות האדם הישראליים, הפלסטיניים והזרים שאליהם התייחסו הרשויות הישראליות מתחו בפומבי ביקורת על מנגנוני החקירה הישראליים, ואחד מהם, הארגון הישראלי בצלם, הכריז כי לא ישתף עוד פעולה עם חקירות צבאיות ישראליות, וכינה אותן "מנגנון טיוח".⁷⁷

ארגונים אחרים המשיכו להגיש תלונות לרשויות הצבא הישראלי ואפילו לסייע בשמיעת עדויותיהם של עדים לאירועים ובהשגת מידע משלים. ארגוני זכויות האדם הפלסטיניים אל-מיזאן והמרכז הפלסטיני לזכויות האדם (PCHR), שפעלו כחלק מקואליציה לתיעוד הפרות לכאורה של המשפט ההומניטארי הבינלאומי בשנת 2014, הגישו 354 תלונות לרשויות הצבא הישראלי.⁷⁸

לבקשת רשויות הצבא, ארגונים אלה סיפקו מידע נוסף בנוגע ליותר ממאה מקרים. ארגון אל-מיזאן סייע במסירת עדויות במעבר ארז לגבי תשעה מקרים, ובארבעה מקרים אחרים סירבו העדים לפגוש באנשי הרשויות הצבאיות, ונימקו זאת בפחד ובחשש מההשפעות הפסיכו-סוציאליות של שחזור הטראומה באמצעות העדות.⁷⁹ ארגונים אלה מותחים ביקורת נוקבת על מנגנוני החקירה הישראליים וקראו לתובעת של בית הדין הפלילי הבינלאומי לחקור את המצב.⁸⁰ עם זאת הם מאשרים שהם אכן חולקים מידע באופן יזום עם רשויות הצבא הישראלי, בניסיון לסייע בקידום מתן דין וחשבון על הפרות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי ועל פשעי מלחמה.

אולם, ההגבלות שמטיל הצבא הישראלי על יכולתם של ארגוני זכויות אדם לפעול, מעלות שאלות לא רק באשר ליכולתן של הרשויות הישראליות לחקור פשעי מלחמה אפשריים אלא גם באשר לנכונותן לעשות כן. הצבא הישראלי אומר כי הוא מסתמך על ארגוני זכויות אדם, המספקים לו ראיות בדבר מעשים פסולים לכאורה, שאותן הוא מתקשה להשיג כיוון שאין לו חוקרים בשטח. חוקרים צבאיים אכן פועלים להשגת מידע מארגונים אלה. אולם רשויות הצבא הישראלי מונעות באופן שיטתי מארגוני זכויות אדם את הגישה הנחוצה להם כדי למצות את יכולתם לזהות ולתעד פשעים חמורים אפשריים. לדוגמה, משמעות סירובו של הצבא הישראלי להנפיק היתרים בשנת 2014 הייתה שברצועת עזה לא נכחו שום מומחי נשק עצמאיים, שיכלו לבחון ראיות באורח ישיר, ומומחי הנשק היחידים היו אלה שעבדו עבור המשטרה של הרשויות בעזה. הסירוב לאפשר למומחים להיכנס לרצועה – והסירוב השיטתי להתיר לפעילי זכויות אדם בעזה גישה להכשרה ולפגישות עבודה הנחוצות לצורך ביצוע מיטבי של עבודתם – פוגעים מן הסתם באופיו, היקפו ואיכותו של התיעוד שמבצעים ארגוני זכויות אדם, תיעוד אשר הצבא זקוק

⁷⁷ עלה התאנה של הכיבוש: מערכת אכיפת החוק הצבאית כמנגנון טיוח, בצלם, מאי 2016, http://www.btselem.org/hebrew/publications/summaries/201605_occupations_fig_leaf (כניסה לאתר ב-9 במארס 2017).
⁷⁸ "Briefing Update: Israel's investigations on criminal complaints submitted by Palestinian NGOs in Gaza on behalf of victims of attacks on Gaza in July and August 2014", אל-מיזאן, נובמבר 2015, עמ' 3, <http://mezan.org/en/post/20953/UPDATE%3A%3Cbr%3EBriefing+on+Israeli+investigations+into+%E2%80%8Ecriminal+complaints+submitted+by+Palestinian+NGOs+in+%E2%80%8EGaza+on+behalf+of+victims+of+attacks+on+Gaza+in+July+%E2%80%8Eand+August+2014%E2%80%8E> (כניסה לאתר ב-5 באוגוסט 2016).

⁷⁹ שם. עמ' 4.
⁸⁰ שם. עמ' 7; "Annual Report", המרכז הפלסטיני לזכויות האדם (PCHR), 2014, עמ' 87, http://www.pchrgaza.org/files/2015/annual_pchr_eng_2014.pdf (כניסה לאתר ב-9 באוגוסט 2016); ראו גם "פלסטיין: בית הדין הפלילי הבינלאומי צריך לפתוח בחקירה רשמית", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 5 ביוני 2016, <https://www.hrw.org/he/news/2016/06/05/290593>.



כיכר פלסטין (א-סאחה), העיר עזה. © עביר אל-מסרי, 2017

לו, לדבריו. לפיכך, סירוב זה פוגע ביכולתו של הצבא הישראלי לחקור פשעי מלחמה אפשריים. מצד שני, המדיניות האוסרת על נסיעת פעילי זכויות אדם, לעומת מאות ההיתרים המונפקים מדי חודש לעובדי סיוע הומניטארי, למשל, ואלפי ההיתרים המונפקים מדי חודש בסך הכול, מעמידה בסימן שאלה גם את נכונותו של הצבא הישראלי לחקור פשעי מלחמה אפשריים. אם אכן יש לצבא הישראלי עניין כן בזיהוי מעשים פסולים אפשריים של חיילים וקצינים, מדוע הוא כובל את ידיהם של פעילי זכויות אדם בשטח, הנמצאים, כפי שמודה ממשלת ישראל, בעמדה הטובה ביותר כדי לזהות הפרות ולתעד אותן?

תגובת ממשלת ישראל

בעת הכנת דו"ח זה ביקש ארגון Human Rights Watch וקיבל הערות ומידע מהרשויות הישראליות. בתגובה מה-29 באוגוסט 2016 נמסר מלשכת הפצ"ר כי הוא מייחס "חשיבות רבה" לשיח שלו עם ארגוני זכויות אדם וכי הוא מנהל "שיח ענף ויומיומי" עם ארגונים לא ממשלתיים ישראליים, פלסטיניים ואחרים, בין היתר בנוגע לטענות על מעשים פסולים במהלך מעשי איבה. מלשכת הפצ"ר נמסר כי הגיעו לידיהם 500 תלונות, הנוגעות ל-360 תקריות ספציפיות במהלך

מעשי האיבה בשנת 2014, וכי חלקן הגיעו מארגונים לא ממשלתיים. בנוסף, לדברי המשרד, הוא בוחן דו"חות שפורסמו על-ידי ארגוני זכויות אדם ישראליים, פלסטיניים וזרים.

לשכת הפצ"ר מתחה ביקורת על דו"חות אלה, שלדבריה "סובלים במקרים רבים מליקויים מתודולוגיים, עובדתיים ומשפטיים (למשל, הם נסמכים על דיווחים של גורמים פלסטיניים מבלי לבחון את מהימנותם, הם מזהים פעילי טרור שנפגעו כ"אזרחים" ומחילים את דיני הלחימה באופן שגוי). לעיתים דוחות אלה אף נגועים בהטיה ברורה".

למרות זאת, לדברי לשכת הפצ"ר, "ככל שדוחות אלה כוללים מידע שהוא מהימן על-פניו וקונקרטי דיו, טענות המועלות בדוחות אלה מועברות לשם קבלת החלטה בדבר פתיחה בבדיקה או בחקירה או לצורך גיבוש תמונה מלאה בבדיקה או בחקירה מתנהלת".

כמו כן נכתב בתגובת לשכת הפצ"ר כי "ניהול חקירות של אירועים מבצעיים שהתרחשו בשעת לחימה בשטח עוין, כרוך בקשיים רבים. חרף קשיים אלה, מצ"ח עושה מאמצים רבים על-מנת לנהל חקירות אלה באופן יסודי, אפקטיבי ומהיר, וההסתייעות בארגונים לא-ממשלתיים היא חלק ממאמצים אלה". לדברי לשכת הפצ"ר, ארגוני זכויות אדם מספקים תצהירים וראיות פיזיות ומסייעים בגביית עדויות על-ידי חוקרים צבאיים.

לשכתו של הפצ"ר לא התייחסה ישירות לשאלת ארגון Human Rights Watch בנוגע לסתירה הניכרת לעין בין החשיבות שהרשויות מיחסות לדבריהן לעבודת ארגוני זכויות אדם לבין ההגבלות שהן מטילות על תנועתם. עם זאת, נמסר מהלשכה כי הסיוע שסיפקו ארגוני זכויות אדם בחקירות הקשורות למעשי האיבה בשנת 2014 היה יעיל, "חרף מגבלות בלתי-נמנעות המוטלות על התנועה בין ישראל ורצועת עזה מטעמים ביטחוניים ומדיניים כבדי-משקל".⁸¹

⁸¹ מכתב מרס"ן נדב מינקובסקי, עוזר משפטי לפצ"ר, מה-29 באוגוסט 2016. המכתב המלא מופיע בנספח 2 בדו"ח זה.

IV. המשפט הבינלאומי

חובותיה של ישראל כלפי הפלסטינים ברצועת עזה

ישראל צמצמה במידה ניכרת את שליטתה ברצועה בשנת 2005, כאשר הסיגה את הנוכחות הקבועה של כוחות היבשה שלה ופינתה את התנחלויותיה האזרחיות. אולם, היא ממשיכה לשלוט בתנועה לתוך רצועת עזה והחוצה ממנה, למעט דרך מעבר רפיח, ובכל מעבר בין רצועת עזה לגדה המערבית.

ישראל שולטת כמובן בגבולה עם רצועת עזה. היא חולשת על המים הטריטוריאליים ועל המרחב האווירי ואינה מתירה לתושבי הרצועה להפעיל נמל ים או נמל תעופה, ובכך כופה עליהם תלות בנמלים זרים לצורך נסיעות לחו"ל.⁸² כמו כן שולטת ישראל בכל התנועה בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית, בין אם הנוסעים עוברים דרך ישראל ובין אם לאו. לפיכך, גם אם פעילי זכויות אדם פלסטינים יוצאים מהרצועה לצורך נסיעה לאירופה ומשם טסים לירדן, ישראל לא תאפשר להם להיכנס לגדה המערבית כדי להשתתף בפגישה או בסדנה, אפילו אם אינם מבקשים לעבור דרך שטחה.⁸³ שליטה כזו מאפשרת לרשויות הישראליות לשלוט במרשם האוכלוסין הפלסטיני, ובכלל זה לקבוע מי יירשם כתושב הרצועה או הגדה המערבית ומה יהיו שיעורי המכס ומסי הערך המוסף שהיא גובה מטעם הרשות הפלסטינית על מוצרים הנכנסים לשוק המשותף.⁸⁴ ישראל גם שולטת במה שמכונה האזור "האסור בכניסה" או "אזור החיץ" בתוך רצועת עזה, סמוך לגבול עם ישראל, המהווה 17% משטח הרצועה ושליש מאדמתה החקלאית, וכן בחלק ניכר מהתשתית ברצועה.⁸⁵

נוכח שליטתה זו של ישראל בפועל בחייהם וברווחתם של תושבי הרצועה, היא ממשיכה לחוב כלפיהם חובות על-פי דיני הכיבוש. לפי גישה "פונקציונאלית" זו לפירוש חובותיה של ישראל,⁸⁶ שאומצה על-ידי הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, המסגרת של דיני הכיבוש, לרבות סעיף 43 לתקנות האג, חלה על שליטתה של ישראל בתנועה לתוך הרצועה וממנה. כך מסביר זאת הוועד הבינלאומי של הצלב האדום הבינלאומי:

הוועד הבינלאומי של הצלב האדום גורס, עם זאת, כי במקרים מסוימים וחריגים למדי – ובייחוד כאשר כוחות זרים נסוגים משטח כבוש (או מחלקים ממנו) אך שומרים בידיהם רכיבי סמכות מרכזיים או תפקידים שלטוניים חשובים אחרים שאותם מבצע בדרך כלל כוח כובש – דיני הכיבוש עשויים להמשיך לחול בתוך הגבולות הטריטוריאליים והפונקציונליים של סמכויות כאלה. ואכן, למרות היעדר

⁸² ראו הערת שוליים 23 (מדד השליטה, גישה).

⁸³ ישראל שולטת במעבר היבשתי גשר אלנבי בין ירדן לבין הגדה המערבית ובדרך כלל אינה מתירה מעבר לפלסטינים המופיעים במרשם האוכלוסין שבשליטתה כתושבי רצועת עזה. לדברי ישראל, הגדה המערבית היא שטח צבאי סגור, ולפלסטינים שכתובתם במרשם האוכלוסין שבשליטת ישראל היא ברצועת עזה אין שום זכות להיכנס לגדה המערבית, בין אם הם מבקשים לעבור דרך שטח ישראל ובין אם לאו. שם, עמ' 24.

⁸⁴ שם. עמ' 17-19.

⁸⁵ שם. עמ' 20-22.

⁸⁶ שם. עמ' 30.

הנוכחות הפיזית של כוחות זרים בשטח הנוגע בדבר, הסמכות שנשתמרה עלולה לעלות לכדי שליטה אפקטיבית לצורכי דיני הכיבוש ולהיות כרוכה בהמשך תחלתם של החלקים הרלוונטיים של קובץ כללים זה. גישה זו מכונה "הגישה הפונקציונלית" לתחולת דיני הכיבוש. מבחן זה יחול על המידה שבה הכוחות הזרים ממלאים עדיין, בכל השטח או בחלקו, תפקידים שלטוניים שרכשו בעת שהכיבוש היה עדיין, ללא כל ספק, מבוסס ומתמשך.

הגישה הפונקציונלית המתוארת לעיל מאפשרת תיחום מדויק יותר של המסגרת המשפטית החלה במצבים שבהם קשה לקבוע, בוודאות, אם כיבוש הסתיים או לא.

ניתן לטעון כי פיתוחים טכנולוגיים וצבאיים מאפשרים להפעיל שליטה אפקטיבית בשטח זר (או בחלקים ממנו) ללא נוכחות צבאית זרה רציפה באזור הנוגע בדבר. במצבים כאלה, חשוב להביא בחשבון את היקף הסמכות שנשארה ביד הכוחות הזרים ולא להתמקד באופן בלעדי באמצעים שבהם היא מופעלת למעשה. כמו כן יש להכיר בכך כי, בנסיבות אלה, הרצף הגיאוגרפי בין המדינות הלוחמות יכול להקל על הפעלת שליטה אפקטיבית מרחוק. למשל, הדבר עשוי לאפשר לכוח כובש, שהעביר את כוחותיו אל מחוץ לשטח, לבסס מחדש את שלטונו המלא בתוך פרק זמן קצר למדי. המשך תחולתן של ההוראות הרלוונטיות של דיני הכיבוש חשוב עוד יותר בתרחיש כזה, כיוון שאלה נוסחו במיוחד לצורך הסדרה של חלוקת סמכויות - והטלת אחריות לפי תחומים בהתאם לכך - בין המדינות הלוחמות הנוגעות בדבר.⁸⁷

בעוד ישראל טוענת כי דיני הכיבוש אינם חלים עוד על פעולותיה בכל הנוגע לרצועת עזה,⁸⁸ עמדתם הרשמית של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והא"ם היא כי ישראל עודנה כוח כובש ברצועת עזה.⁸⁹

⁸⁷ International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts, הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, 32IC/15/11, נובמבר 2015, עמ' 12, <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2015/11/2015-ICRC-Report-IHL-and-Challenges-of-Armed-Conflicts.pdf> (כניסה לאתר ב-10 באוגוסט 2016). ראו גם מאמר מאת היועץ המשפטי של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום לענייני הכיבוש, הכותב שלא במסגרת תפקידו: "Determining the Beginning and End of Occupation", טריסטן פרארו, International Review of the Red Cross, כרך 94, מס' 885, אביב 2012, עמ' 157, <https://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2012/irrc-885-ferraro.pdf> (כניסה לאתר ב-9 באוגוסט 2016).

⁸⁸ ראו לדוגמה בג"ץ 05/10265 עמותת רופאים לזכויות אדם נ' שר הביטחון, פסק דין מה-11 ביולי 2006 (שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch); בג"ץ 05/11120 חמדאן נ' אלוף פיקוד הדרום ותיקים קשורים, תגובת המדינה מה-19 בינואר 2006, פס' 26-29, <http://tinyurl.com/19ourfg> (כניסה לאתר ב-15 בדצמבר 2016).

⁸⁹ הן הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והן האו"ם ממשיכים להתייחס לרצועת עזה כשטח כבוש. ראו דוא"ל מאיב סורוקובי ממשרד דובר המזכירות הכללית של האו"ם, לעו"ד שרי בשי מעמותת גישה, מ-27.07.2005 (שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch): "האו"ם בירך על ההתנתקות הישראלית מעזה באוגוסט 2005. עם זאת, לא חל שינוי באפיון שלנו את רצועת עזה כשטח כבוש." ראו "Gaza Closure Not Another Year!", הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, 14 ביוני 2010, www.icrc.org/eng/resources/documents/update/palestine-update-140610.htm (כניסה לאתר ב-14 בדצמבר 2016). ראו גם מדד השליטה, גישה, עמ' 24-25; להגביל תנועה, לפצל עם: ניתוח משפטי של מדיניות הבידול בין עזה לגדה המערבית, הערת שוליים 5, עמ' 9-10.

הגישה הפונקציונאלית לדיני הכיבוש משמעותה כי אחריות מוטלת בהתאם לשליטה. כאשר, למשל, הרשויות ברצועת עזה אינן מגנות על מגני זכויות אדם המותחים ביקורת על התנהלותם של ארגונים חמושים, הן אלה הנושאות באחריות לכך. זאת, כיוון שהן מפעילות כוחות משטרה השולטים בחיי היומיום בתוך רצועת עזה והדבר מחייב אותן לספק הגנה. אולם כאשר, למשל, הצבא הישראלי מסרב לאפשר למגן זכויות אדם להגיע להשתלמות מחוץ לרצועה, הצבא הישראלי הוא הנושא באחריות לכך כיוון שהוא שולט בתנועה לתוך הרצועה והחוצה ממנה.

סעיף 43 לתקנות האג משנת 1907 מתווה את הסמכויות ואת תחומי האחריות של כוח כובש. הוא מסמיך את הכוח כובש לנקוט אמצעים מגבילים שהם בגדר צורך צבאי, אולם גם מחייב אותו להשיב על כנו את הסדר הציבורי, כלומר לאפשר חיים אזרחיים תקינים עד כמה שהדבר אפשרי.⁹⁰ ישראל מוסמכת להגביל תנועה לצרכים ביטחוניים נקודתיים ויש לה סמכות ריבונית לקבוע מי יעבור דרך שטח ישראל, למשל בדרך לגדה המערבית או למדינות זרות. עם זאת, היא חייבת לאזן את צרכיה הצבאיים ואת סמכותה לקבוע מי יכול להיכנס לישראל עם חובותיה לאפשר חיים תקינים לתושבים המוגנים החיים תחת כיבוש.

ככוח כובש, חלה על ישראל גם החובה לכבד את זכויות האדם של פלסטינים החיים ברצועת עזה ובגדה המערבית,⁹¹ לרבות זכותם לחופש תנועה ברחבי השטח הפלסטיני⁹² והזכויות שחופש התנועה הינו תנאי מוקדם למימושן, כמו הזכות לחינוך⁹³ והזכות לעבוד.⁹⁴ לפלסטינים עומדת הזכות לנוע - ללא הגבלות שרירותיות - בין שני חלקי השטח הפלסטיני, רצועת עזה והגדה המערבית, שבהם הכירה ישראל כיחידה טריטוריאלית אחת, וכן לצאת מהשטח הפלסטיני ולשוב אליו. ליחידים עומדת גם הזכות לעזוב את ארצם שלהם.⁹⁵ על-פי משפט זכויות האדם הבינלאומי, ניתן להגביל את הזכות לחופש תנועה מטעמי ביטחון וכדי להגן על בריאות הציבור, המוסר הציבורי, הסדר הציבורי וזכויות וחירויות של אנשים אחרים. עם זאת, כל הגבלה כזאת חייבת להיות מידתית ואסור "שההגבלות יפגעו במהותה של הזכות; אסור להפוך על פיו את היחס בין זכות לבין הגבלה או בין נורמה לבין חריג".⁹⁶

חובות אלה מגבילות את יכולתה של ממשלת ישראל להגביל את התנועה אל הרצועה והחוצה ממנה בעיקר למקרים שבהם יש צורך לתת מענה לצרכים ביטחוניים קונקרטיים ופרטניים. על הרשויות הישראליות מוטלת גם החובה לאפשר את תפקודה התקין של החברה האזרחית בתוך הרצועה, לרבות קהילת זכויות האדם הפועלת לפיתוח ההגנה על חברים פגיעים בחברה, לפיתוח ערכים דמוקרטיים ולקידום זכויות היסוד של הפרט - כולם חלק מפיתוח החיים התקינים

⁹⁰ תקנות האג בדבר דיני ומנהגיה של המלחמה ביבשה, 8 באוקטובר 1907,

http://www.btselem.org/hebrew/international_law/hague_convention_and_regulations

⁹¹ חוות הדעת המייעצת בדבר ההשלכות המשפטיות של בניית החומה בשטחים הפלסטיניים הכבושים, בית הדין הבינלאומי

לצדק, ICJ Rep 136, ICJ GL no, 131, 9 ביולי 2004, פס' 106-113.

⁹² האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, סעיף 12. ראו גם הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, סעיף יג', המשקף משפט בינלאומי מנהגי. סעיף יג' להכרזה לכל באי עולם קובע כי "כל אדם זכאי לחופש תנועה ומגורים בתוך כל מדינה" וכי "כל אדם זכאי לעזוב כל ארץ, לרבות ארצו, ולחזור אל ארצו".

⁹³ אמנה בינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, סעיף 13.

⁹⁴ שם. סעיף 6.

⁹⁵ האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, הערת שוליים 92, סעיף 12(ב).

⁹⁶ האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, הערה כללית מס' 27, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (הערות כלליות), פס' 13-15.

ברצועה. קיימת חובה להתיר למגני זכויות אדם פלסטינים להיכנס לרצועה ולצאת ממנה. כמו כן, על ישראל להימנע, ככלל, מלחסום גם את דרכם של מגני זכויות אדם זרים, השוהים בישראל, ומבקשים היתר להיכנס לרצועה.

על הרשויות הישראליות לפעול בהתאם להצהרת האו"ם בנושא מגני זכויות אדם.⁹⁷ ההכרזה קובעת כי ליחידים ולארגונים הפועלים להגנה על זכויות האדם צריכה להיות גישה למשאבים, כי ארגונים לא ממשלתיים ממלאים תפקיד חשוב בהגנה על זכויות האדם, וכי הגבלות על עבודתם של מגני זכויות אדם צריכות לעלות בקנה אחד עם התחייבויות בינלאומיות רלוונטיות.⁹⁸ על הרשויות הישראליות להביא בחשבון את המשאבים שאליהם מבקשים מגני זכויות אדם פלסטינים גישה, כדוגמת הכשרה בחו"ל וכניסת מומחים חיצוניים לרצועה. בעת שהן מווסתות את התנועה לרצועה וממנה, עליהן להתייחס לתפקיד שממלאים מגני זכויות האדם בפיתוח חברה המגנה על זכויות האדם ומקדמת אותן ובשימורה. אף שההכרזה אינה מחייבת מבחינה משפטית, היא מייצגת הסכמה כללית השוררת בקרב הקהילה הבינלאומית ומעגנת זכויות המוגנות במסמכים אחרים, כגון האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות.⁹⁹ ניתן לראות בכיבוד עקרונותיה חלק מסיוע לקידום החיים האזרחיים התקינים עבור הפלסטינים, החיים תחת כיבוש כבר 50 שנה ושואפים לפתח ולעגן הגנות על זכויות האדם, כחלק מהחיים הציבוריים בשטח הכבוש.

ניתוח ההגבלות הישראליות על התנועה לעזה וממנה

הקריטריונים הנוכחיים של ישראל לבחינת בקשות להיכנס לרצועה או לצאת ממנה – המסתמכים על איומים ביטחוניים כוללניים להגבלת נסיעות למקרים שבהם קיימות נסיבות הומניטריות חריגות וספציפיות למבקש – אינם עולים בקנה אחד עם חובות אלה. ראוי לציין כי במקרים מסוימים, פעילי זכויות אדם מקבלים היתרי מעבר דרך מחסום ארז לצורך אירוע בחסות ארגון בינלאומי, טיפול רפואי או מטעמים אחרים שאינם קשורים לעבודתם, אך הרשויות הישראליות מסרבות לאפשר לאותם אנשים לנסוע כדי לקדם את עבודתם בתחום זכויות האדם. כדי שיוכלו להתקיים חיים אזרחיים תקינים בעזה, חובה לאפשר לאנשים גישה לבני משפחה, להזדמנויות חינוכיות וכלכליות, לטיפול רפואי, ולמימוש זכויות אחרות שחופש התנועה הוא תנאי מוקדם למימושן. נסיעות, לרבות של פעילי זכויות אדם ועובדים בתחום הבריאות, נחוצות גם כדי לתת מענה לצרכים הומניטאריים, דבר הנדרש בהתאם לחובתה של ישראל, מכוח אמנת ג'נבה הרביעית, להקל על הגישה ההומניטארית לרצועה.¹⁰⁰

נראה שההגבלות שמטילה ישראל סותרות את מדיניותה שלה עצמה - כפי שנוסחה על-ידי בעלי תפקידים בדרגים המדיניים והצבאיים הבכירים ביותר ובהם ראש הממשלה, שר הביטחון

⁹⁷ "Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms" ("ההכרזה הבינלאומית בדבר מגני זכויות האדם"), אומצה ב-8 במארס 1999, G.A. Res 53/144, U.N. Doc. A/RES/53/144.

⁹⁸ "ההכרזה הבינלאומית בדבר מגני זכויות האדם", סעיפים 13, 17 ו-18.

⁹⁹ Fact Sheet no. 29, נציבות זכויות האדם של האו"ם.

"Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights".

¹⁰⁰ אמנת ג'נבה בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה (אמנת ג'נבה הרביעית), אומצה ב-12 באוגוסט 1949, U.N.T.S. 287 75, נכנסה לתוקף ב-21 באוקטובר 1950, סעיפים 23, 50, 55-56.

והרמטכ"ל - לשפר את תנאי החיים ברצועה כדי להגביר את היציבות והביטחון.¹⁰¹ חברה אזרחית המתפקדת כראוי תורמת לשגשוגן של קהילות.

לישראל הסמכות הריבונית לקבוע מי רשאי לבוא בגבולותיה. אבל ישראל מונעת מהפלסטינים ברצועה לנסוע לחו"ל דרך נמלים משל עצמם, ובכך כופה עליהם תלות בנוגע ליציאה מהרצועה ולכניסה אליה. בנוסף, על ישראל לאזן את סמכותה לאסור כניסה לשטחה מול החובות המוטלות עליה ככוח הכובש ועקב חתימתה על הסכמים בינלאומיים, לאפשר לפלסטינים לנוע ולבחור את מקום מגוריהם בתוך היחידה הטריטוריאלית המורכבת מרצועת עזה והגדה המערבית.¹⁰²

ההגבלות שמטילה ישראל על נסיעת פלסטינים בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית מסתמכות על הגדרתה את הגדה המערבית כשטח צבאי סגור ועל הגדרתה את הפלסטינים שכתובתם במרשם האוכלוסין שבשליטתה היא ברצועת עזה כזרים בכל הנוגע לזכות להיכנס לגדה. בהתבסס על עמדה זו, ישראל מונעת מפלסטינים שכתובתם הרשומה היא ברצועה להיכנס לגדה המערבית מירדן, דרך מעבר אלנבי, דבר שאינו מחייב כניסה לישראל. במילים אחרות, ההגבלות שמטילה ישראל על נסיעת תושבי הרצועה חורגות מהאינטרס שלה לקבוע מי ייכנס לשטחה שלה. הן מקדמות מדיניות של מניעת כניסתם של פלסטינים תושבי הרצועה לגדה המערבית, בין אם הדבר כרוך במעבר בישראל ובין אם לאו.

יתר על כן, ישראל מונעת ככלל מזרים, לרבות פעילי זכויות אדם, הנמצאים כבר בשטחה, להיכנס לרצועת עזה דרך מעבר ארז. מהות ההגבלה, אם כן, אינה סירוב להתיר לזרים להיכנס לישראל, אלא סירוב לאפשר להם להיכנס לרצועה מתוך שטחה של ישראל. זאת, בשעה שישראל מונעת גם הפעלה של נמל תעופה או נמל ימי שיאפשרו גישה עצמאית לרצועה.

בעת שישראל אוסרת על נסיעת פעילי זכויות אדם, היא הגדילה מאז שנת 2008 את כמות ההיתרים שהיא מעניקה למעבר במחסום ארז מדי חודש, ומספרם עומד כיום על אלפים. מדובר אמנם רק בשבריר ממספר ההיתרים שהונפקו לפני פרוץ האינתיפאדה השנייה, אבל הדבר מלמד עדיין כי, יהיו שיקולי הביטחון אשר יהיו, ניתן לעשות הרבה יותר. ישראל מודה כי היא מביאה בחשבון שיקולים של מדיניות חוץ בעת שהיא קובעת אילו פלסטינים מאילו קטגוריות יורשו לנסוע. זאת, למשל כשהיא מתירה נסיעה לבקשת דיפלומטים ממדינות ידידותיות או נסיעה של שחקני כדורגל לבקשת ארגון הכדורגל העולמי פיפ"א. על ישראל להביא בחשבון גם את חובותיה על-פי המשפט ההומניטארי הבינלאומי ומשפט זכויות האדם הבינלאומי ולהתיר לפעילי זכויות אדם את הגישה הנחוצה להם לצורך ביצוע יעיל ומיטבי של עבודתם.

¹⁰¹ "ציטוטי בכירים ממערכת הביטחון והפוליטיקה הישראלית על שיקום עזה כאינטרס ישראלי", גישה, 4 ביולי 2016, http://gisha.org/UserFiles/File/publications/Gaza_reconstruction_quotes_HE.pdf (כניסה לאתר ב-12 במאוס 2017).

¹⁰² הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, 28 בספטמבר, 1995, סעיף 11; לדין בתחולת הזכות לחופש תנועה בשטח הפלסטיני ראו להגביל תנועה, לפצל עם: ניתוח משפטי של מדיניות הבידול בין עזה לגדה המערבית, הערת שוליים 5, עמ' 17-25.



בית החולים אל-קודס ברצועת עזה. © עביר אל-מסרי, 2017

תפקידה של מצרים

מצרים איננה כוח כובש ברצועה ולכן, למרות ההשפעה ההרסנית שנודעה לסגירת הגבול שלה על החיים בתוך רצועת עזה, אחריותה המשפטית כלפי תושבי הרצועה מוגבלת יותר מזו של ישראל.¹⁰³ כמו כל הצדדים לאמנת ג'נבה הרביעית, על מצרים לעשות כל שביכולתה כדי להבטיח יישום אוניברסלי של ההוראות ההומניטאריות של האמנה. זאת, לרבות הגנות המוקנות לאזרחים החיים תחת כיבוש, שאינם יכולים לנסוע בשל הגבלות בלתי חוקיות שמטילה המדינה הכובשת.¹⁰⁴ חובתה של מצרים לאפשר גישה לרצועה והחוצה ממנה כוללת גם את החובה להקל על מתן סיוע ואספקה הומניטאריים לאנשים שנפגעו מסכסוך חמוש. השלטונות המצריים צריכים להביא בחשבון גם את ההשפעה של סגירת הגבול על זכויות האדם של הפלסטינים החיים ברצועה, שאינם יכולים להיכנס אליה או לצאת ממנה בנתיבים אחרים. עליהם לוודא שהחלטותיהם שקופות, אינן שרירותיות ומביאות בחשבון את זכויות האדם של האנשים

¹⁰³ מעבר רפיח: מי מחזיק במפתחות?, גישה, מארס 2009, עמ' 130-134,

¹⁰⁴ אמנת ג'נבה הרביעית, סעיף 1. ראו גם חוות הדעת המייעצת בדבר ההשלכות המשפטיות של בניית החומה בשטחים

הפלסטיניים הכבושים, בית הדין הבינלאומי לצדק, 9 ביולי 2004, פס' 155-160, שם נקבע כי על מדינות חלה חובה שלא להכיר במצב הבלתי חוקי שנוצר עקב הקמתה של גדר הפרדה בגדה המערבית.

המושפעים מהן. כמו כן עליהם להביא בחשבון חובות נוספות המוטלות עליהם מכוח זכות המעבר, שמימושה נדרש בדרך כלל במקרים של מובלעות או מדינות מוקפות יבשה, ללא מוצא לים, ואשר מעוגנת במספר הסכמים דו-צדדיים ורב-צדדיים.¹⁰⁵ הגישה מרצועת עזה אל הים לצורך נסיעות לחו"ל נחסמה בידי ישראל מאז 1967, דבר שיצר תלות במעבר דרך מדינות שכנות. לאור חשיבותו של מעבר רפיח, על מצרים לשקול התרת מעבר דרך שטחה, בכפוף לשיקולי ביטחון. אין ספק כי למצרים יש חששות ביטחוניים לגיטימיים בכל הנוגע למדבר סיני, אך עליה למצוא דרך לתת להם מענה באמצעים פחות קיצוניים מסגירה מוחלטת של הגבול במשך רוב הזמן. זאת, במיוחד בהתחשב בעובדה שמצרים השאירה את גבולה עם הרצועה פתוח לרוב בין השנים 2010 ל-2013, למרות פעילותם של ארגונים חמושים בסיני במהלך אותה תקופה. הסגירה הנוכחית של הגבול נעשית בהקשר של פעולות דיכוי הנקטות נגד תנועת האחים המוסלמים במצרים, בת ברית של חמאס.

על מצרים להתיר, כדבר שבשגרה, מעבר של פעילי זכויות אדם, ובייחוד של פעילים פלסטינים ושל חוקרי זכויות אדם של האו"ם, לתוך הרצועה והחוצה ממנה. ייתכן כי על מצרים חלות גם חובות נוספות מכוח מחויבותיה בתחום זכויות האדם, ובכלל זה האמנה האפריקאית בדבר זכויות האדם והעמים.¹⁰⁶

תפקיד התובעת של בית הדין הפלילי הבינלאומי

על התובעת של בית הדין הפלילי הבינלאומי להביא בחשבון את ההגבלות הישראליות על נסיעת פעילי זכויות אדם בעת שהיא בוחנת האם רשויות החוק של ישראל יכולות לחקור ביעילות פשעים חמורים שאפשר שבוצעו בפלסטין מאז יוני 2014, ובמיוחד בעת בחינת מה שמכונה "עקרון המשלימות". על-פי כללי בית הדין הפלילי הבינלאומי ותורת המשפט שלו, בית הדין אינו מעמיד לדין בגין פשעים חמורים לכאורה אם מתנהלים כבר או התנהלו בעבר הליכים בגינם. זאת, אלא אם כן רשויות המדינה אינן מוכנות או אינן מסוגלות לנהל חקירות של ממש ולהעמיד לדין את האחראים למשפט הולם.¹⁰⁷ אפילו בשלב הבדיקות הראשוניות, התובעת של בית הדין בוחנת אם מקרה כלשהו אינו קביל בשל קיומן של חקירות והעמדות לדין ממשיות בידי המדינה.

בדו"ח שהגישה בנובמבר 2016 בנוגע לבדיקה המקדמית המתנהלת עדיין, ציינה התובעת של בית הדין הפלילי הבינלאומי כי משרדה "יעריך מידע בנושא הליכים פנים-מדינתיים העשויים להיות רלוונטיים, כפי שנחוץ וראוי לעשות".¹⁰⁸ במסגרת ההחלטה האם מקרה כלשהו הוא קביל, התובעת של בית הדין בוחנת האם מתנהלים הליכים פנים-מדינתיים, ואם כן, האם הרשויות

¹⁰⁵ אליהו לאטרפכט, "Freedom of Transit in International Law", ב-Transactions of the Grotius Society, כרך 44 (1958), עמ' 320. ראו גם Convention on Transit Trade of Landlocked States, אומצה ב-8 ביולי 1965, U.N.T.S. 3 597, נכנסה לתוקף ב-9 ביוני 1967, סעיף 12.

¹⁰⁶ בתלונה שהוגשה למועצה האפריקאית לזכויות האדם והעמים (ACHPR) בשנת 2014 נטען כי הסגירה המצרית של גבולה עם רצועת עזה מפרה את הוראות האמנה המגנות על הזכות לחיים, הזכות לחופש תנועה והזכות להגדרה עצמית. 14/479 Palestine Solidarity Alliance and 5 others v. Egypt, ACHPR/COMM/EGY/ 479/14/02/262/15, 2014, 13-1# (כניסה לאתר ב-2017).

¹⁰⁷ אמנת רומא של בית הדין הפלילי הבינלאומי, סעיפים 17(א) ו-17(ב).

¹⁰⁸ Report on Preliminary Examinations 2016, בית הדין הפלילי הבינלאומי, משרד התובעת, 14 בנובמבר 2016, פס' 145.

באמת מסוגלות ומוכנות לחקור ולהעמיד לדין בעקבותיהם.¹⁰⁹ במקרה שבו אדם כבר הועמד לדין בגין פשע או פשעים, בית הדין הפלילי הבינלאומי לא יעמיד אותו אדם לדין בגין אותה התנהלות, אלא אם ההליכים הפנים-מדינתיים לא התנהלו באופן עצמאי או ללא משוא פנים ובהתאם לנורמות הבינלאומיות של הליך הוגן, או אם הם התנהלו באופן אשר, בנסיבות העניין, "לא עלה בקנה אחד עם כוונה למצות את הדין עם האדם הנוגע בדבר."¹¹⁰

בעוד ששני הקריטריונים – נכונות ויכולת – מובחנים זה מזה, בהליכים המקדמיים של טרום-משפט בית הדין בוחן אותם לעתים קרובות יחדיו, כיוון שהם קשורים זה בזה.

בבואה להעריך את נכונות רשויותיה של מדינה לנהל חקירות של ממש, התובעת בוחנת, בין יתר, האם הדרך שבה מתנהלים ההליכים מלמדת על כוונה להגן על אנשים מפני אחריות פלילית. התובעת יכולה להעריך כוונות כאלה באמצעות מחוונים הכוללים "צעדים בלתי מספיקים בעליל בחקירה או בהעמדה לדין", "בדיקה פורנזית פגומה" ו"משאבים בלתי מספיקים המוקדשים להליכים הנוגעים בדבר לעומת היכולות הכוללות".¹¹¹

בעת הערכת יכולתן של רשויות מדינה לנהל חקירות של ממש התובעת בוחנת, בין היתר, את "יכולתן של הרשויות המוסמכות לממש את סמכויותיהן השיפוטיות בשטח הנוגע בדבר" ו"היעדר תנאי ביטחון עבור עדים, חוקרים, תובעים ושופטים או היעדר מערכות הגנה נאותות".¹¹² הערכאה להליכים מקדמיים של בית הדין הפלילי הבינלאומי ראתה בעבר בחוסר יכולתה של רשות של מדינה לגבות עדויות נחוצות מעדים אינדיקטור לאי יכולתה לנהל חקירות והעמדות לדין נאותות.¹¹³

כשמדובר בקבילותם של תיקי העמדה לדין, ההערכה היא כוללנית, ובהליכים המקדמיים של טרום-משפט בית הדין בוחן את מכלול ההליכים המקומיים, כדי לעמוד על מהימנותם, לרבות זמינותם של עדים ושל מסמכי ראיות.¹¹⁴

קיימת סתירה בין החשיבות שהרשויות הישראליות מצהירות כי הן מייחסות לתפקיד שממלאים ארגוני זכויות אדם בהשגת ראיות ועדויות של עדים לבין הצעדים שהן נוקטות להגבלת תנועתם של אותם ארגונים עצמם, פלסטיניים, זרים וישראלים. על התובעת של בית הדין להביא בחשבון סתירה זו בשלב המקדמי הנוכחי, שבו היא בוחנת את נכונותן של הרשויות הישראליות לחקור פשעים חמורים שאפשר שבוצעו כחלק ממעשי האיבה בשנת 2014 ולהעמיד בגינם לדין.

¹⁰⁹ Policy Paper on Preliminary Examinations בית הדין הפלילי הבינלאומי, משרד התובעת, נובמבר 2013, פס' 49, <http://www.legal-tools.org/doc/acb906/> (כניסה לאתר ב-18 בנובמבר 2016).

¹¹⁰ אמנת רומא, סעיף 20(3)(ב).

¹¹¹ Policy Paper on Preliminary Examinations, פס' 51.

¹¹² שם, פס' 57.

¹¹³ Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi, תיק מס' ICC-01/11-01/11-344-Red, החלטה בדבר קבילות התיק המשפטי נגד סייף אל-איסלאם קדאפי, 31 במאי 2013, פס' 209.

¹¹⁴ ראו לדוגמה Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi, תיק מס' ICC-01/11-01/11, החלטה בדבר קבילות התיק נגד עבדאללה א-סנוסי, 11 באוקטובר 2013, פס' 190-191, 202.

במסגרת הערכת יכולתן של הרשויות הישראליות לנהל חקירות של ממש, על התובעת לבחון את ההגבלות שהטילו הרשויות הישראליות על פעילי זכויות אדם אשר הגבילו, בתורן, את היכולת לאסוף ראיות לתיקים משפטיים אפשריים. ארגוני זכויות אדם יכולים למלא תפקיד חיוני בזיהוי קורבנות אפשריים ובהעברת ראיות פיזיות שנאספו בהקשר של חקירותיהם שלהם, כפי שמציינת לשכת הפרקליט הצבאי הראשי של ישראל. עם זאת, ההגבלות החמורות מאוד המוטלות על תנועתם של פעילי זכויות אדם פלסטינים והאיסור הגורף על כניסתם של עובדים בארגוני זכויות אדם זרים לרצועת עזה מגבילים את היקף העדויות והראיות הפיזיות שיכולות לעמוד לרשות הרשויות הישראליות.

על התובעת להביא בחשבון את המגבלות הנוגעות לראיות הפורנזיות העומדות לרשות הרשויות הישראליות עקב סירובן להתיר למומחי נשק חיצוניים להיכנס לרצועת עזה ולפעילי זכויות אדם מהרצועה לצאת ממנה לצורך הכשרה והסמכה. זאת ועוד, ייתכן שקורבנות ועדים פלסטינים לא ישתכנעו בקלות לשתף פעולה בהליכים נוכח אי האמון הרב שלהם ברשויות הישראליות, דבר המקשה עוד יותר על תביעות פליליות והופך את התערבותיהם היעילות של ארגוני זכויות אדם לחיוניות אפילו יותר.

ארגון Human Rights Watch מציין כי גם אם הנפקת היתרי כניסה לרצועה ויציאה ממנה לפעילי זכויות אדם רבים יותר תחייב את ישראל להשקיע משאבים צבאיים ומודיעיניים, הרי שהרשויות הישראליות כבר מקדישות משאבים כאלה כדי לתת מענה לבקשות הנסיעה של אנשים מקטגוריות אחרות, ובהם סוחרים, שחקני כדורגל ואח"מים.¹¹⁵ על רקע זה, קשה במיוחד להצדיק את ההגבלות המוטלות על תנועת פעילי זכויות אדם.

¹¹⁵ "הרשאות בסגר", תיאום פעולות הממשלה בשטחים, הערה 26.

HUMAN RIGHTS WATCH

350 Fifth Avenue, 34th Floor
New York, NY 10118-3299
212-290-4700 Tel:
212-736-1300 Fax:

נספח 1: מכתב לפרקליט הצבאי הראשי

21.7.2016

HUMAN
RIGHTS
WATCH

MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA DIVISION

Sarah Leah Whitson, *Executive Director*
Eric Goldstein, *Deputy Director*
Nadim Houry, *Deputy Director*
Joe Stork, *Deputy Director*
Ahmed Benchemsi, *Advocacy and Communications
Director*

ADVISORY COMMITTEE

Kathleen Peratis, *Co-chair*
Asli Bali, *Co-chair*
Bruce Rabb, *Officer*
Gary G. Sick, *Officer*
Gamal M. Abouali
Salah Al Hejailan
Abdul-Ghani Al-Iryani
Ahmed Al-Mukhaini
Ghanim Al-Najjar
Lisa Anderson
Shaul Bakhash
David Bernstein
Robert L. Bernstein
Nathan Brown
Paul Chevigny
Ahmad Deek
Hanaa Edwar
Bahey El Din Hassan
Hassan Elmasy
Mansour Farhang
Loubna Freih Georges
Aeyal Gross
Amr Hamzawy
Asos Hardi
Shawan Jabarin
Marina Pinto Kaufman
Youssef Khat
Azza Kamel Maghur
Ahmed Mansoor
Stephen P. Marks
Habib Nassar
Abdelaziz Nouaydi
Nabeel Rajab
Vicki Riskin
Charles Shamas
Sid Sheinberg
Sussan Tahmasebi
Mustapha Tlili
Ferraz Zalt

HUMAN RIGHTS WATCH

Kenneth Roth, *Executive Director*
Michele Alexander, *Deputy Executive Director,
Development and Global Initiatives*
Iain Levine, *Deputy Executive Director, Program*
Chuck Lustig, *Deputy Executive Director, Operations*
Walid Ayoub, *Information Technology Director*
Emma Daly, *Communications Director*
Barbara Guglielmo, *Finance and Administration
Director*
Babatunde Olugboji, *Deputy Program Director*
Dinah PoKempner, *General Counsel*
Tom Porteous, *Deputy Program Director*
James Ross, *Legal and Policy Director*
Joe Saunders, *Deputy Program Director*
Frances Sinha, *Human Resources Director*

www.hrw.org

לכבוד:

תת-אלוף שרון אפק
הפרקליט הצבאי הראשי
באמצעות הפקס:
טלפון:

א.נ.,

הנדון: פעילותם של ארגוני זכויות אדם ברצועת עזה

ארגון HRW מכין דו"ח הבוחן את מידת החופש ממנה נהנים ארגוני זכויות אדם בכל הנוגע לחקירת פשעי מלחמה אפשריים ברצועת עזה. אני פונה אליך כדי להזמין אותך לספק לנו מידע על המדיניות הישראלית באשר ליכולתם של אנשי ארגונים אלה להיכנס לרצועת עזה ולצאת ממנה ולמידה שבה ישראל משתפת פעולה עם ארגונים אלה. הדו"ח שלנו ישקף כל מידע רלוונטי שתספק לנו עד ה-15 באוגוסט. כמו כן ברצוני לבקש להיפגש עמך לפני סוף חודש אוגוסט, כדי שנוכל לדון פנים אל פנים בסוגיות אלה.

ארגון Human Rights Watch הוא ארגון עצמאי, לא ממשלתי, המנטר את מצב זכויות האדם בכתשעים ארצות ברחבי העולם ומדווח על כך. אנשי הצוות שלנו בנושא ישראל ופלסטין חוקרים הפרות של זכויות האדם והדין ההומניטרי בידי ישראל, הרשות הפלסטינית וחמאס, ומדווחים עליהן. בין היתר אנו חוקרים הפרות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי במהלך לחימה בין ישראל לבין ארגונים פלסטיניים חמושים ברצועת עזה.

אנו מודעים לכך שככלל, הגורמים המוסמכים במערכת הביטחון אינם מתירים לאנשי צוות ולמתנדבים של ארגוני זכויות אדם לעבור במעבר ארז שבין ישראל לרצועת עזה. זאת למעט מקרים של חברי צוות שנסיעתם לרצועה או ממנה אינה קשורה לעבודתם (למשל לצורך טיפול רפואי, או כדי להשתתף באירוע המתקיים בחסות בינלאומית וכו'). באופן ספציפי יותר, מערכת הביטחון הישראלית לא התירה לחברי צוות זרים או פלסטינים של ארגון HRW או של הארגון העמית אמנסטי אינטרנשיונל להיכנס לרצועה ולצאת ממנה, וככלל

אינה מאשרת בקשות של ארגוני זכויות אדם פלסטיניים או ישראלים להנפיק לעובדיהם הפלסטיניים היתרים לעבור בין ישראל, רצועת עזה והגדה המערבית, לצורכי עבודה.

בו בזמן, קודמך בתפקיד הדגיש את שיתוף הפעולה עם ארגוני זכויות אדם כמקור מידע חשוב לחקירות צבאיות של פשעי מלחמה אפשריים. בנייר עמדה שהוגש לוועדת טירקל בשנת 2010 אמר קודמך בתפקיד כי שיתוף הפעולה עם ארגוני זכויות אדם תורם למנגנון החקירה הרשמי בכך שהוא מסייע "להתגבר על החשש של התושבים הפלסטינים מפני פגישה עם גורמי צה"ל". משרד החוץ הישראלי ציין אף הוא את חשיבותם של ארגונים לא ממשלתיים בכל הנוגע לאספקת מידע לפרקליטות הצבאית בדו"ח משנת 2015 שעסק במנגנוני החקירה של הצבא הישראלי.

אבקש את התייחסותך לשאלות הבאות:

1. אנא תאר את אופי והיקף שיתוף הפעולה בין ארגוני זכויות אדם לבין רשויות החקירה הצבאיות. כמו כן אנא התייחס לשאלה האם אתה מתעדכן בפרסומיהם של ארגונים אלה והאם בעבר פרסומים כאלה הובילו לפתיחת חקירות על-ידי הפרקליטות הצבאית או תרמו לחקירותיכם.
2. כמה פלסטינים תושבי רצועת עזה, אם בכלל, הגישו לצה"ל תלונות או דרישות לחקירה בגין הפרות אפשריות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי מאז חודש יוני 2014 (להוציא תביעות פיצויים שהוגשו בבתי משפט אזרחיים)? כמה ארגוני זכויות אדם, אם בכלל, הגישו לצה"ל תלונות או דרישות חקירה בגין הפרות כאלה מאז חודש יוני 2014?
3. כמה פלסטינים תושבי רצועת עזה, אם בכלל, רואיינו בידי גורמים צבאיים באשר להפרות אפשריות של המשפט ההומניטארי הבינלאומי מאז חודש יוני 2014? כמה ראיונות, אם בכלל, התקיימו פנים אל פנים?
4. כמה פגישות התקיימו בינך או בין נציגי הפרקליטות הצבאית לבין נציגי ארגוני זכויות אדם פלסטיניים, ישראלים או זרים מאז חודש יוני 2014? אנה פרט את מספר הפגישות בכל קטגוריה: ארגונים פלסטיניים, ישראלים או זרים.
5. כמו כן, אבקש את התייחסותך לסתירה, לכאורה, בין הצהרות צה"ל על חשיבות שיתוף הפעולה עם ארגוני זכויות אדם לבין הסירוב לאשר בקשות של ארגונים כאלה להתיר לעובדיהם להיכנס לרצועת עזה ולצאת ממנה לצורך פגישות, הכשרה ופעילויות אחרות הנחוצות להצלחת עבודתם.

נודה לך אם תוכל להשיב לנו בכתב עד ל-15 באוגוסט 2016, כדי שנוכל לכלול את התשובה בפרסומנו.

בנוסף, אשמח כאמור להיפגש עמך כדי להוסיף ולדון בסוגיות אלה. אעמוד בקשר עם משרדך כדי לתאם פגישה, וניתן להשיג אותי בטלפון [REDACTED].

אני מודה לך מראש על שיתוף הפעולה.

בכבוד רב,

שרי בשי

מנהלת תחום ישראל/פלסטין בארגון Human Rights Watch

נספח 2: תשובת הפרקליט הצבאי הראשי

בלמים
-1-


מפקדת הפרקליט הצבאי הראשי
המפקד

לשכת
טל':
פקס':
(38)פמב -

כ"ה
29

אב
אוגוסט

תשע"ז
2016



גב' שרי בשי
ארגון Human Rights Watch

שלום רב,

הנדון: פנייתך מיום 21 ביולי 2016

1. נבקש להודות על פנייתך מיום 21 ביולי 2016, ולהלן התייחסותנו.
2. צה"ל, ובתוך כך גם הפרקליטות הצבאית, מייחסים חשיבות רבה לשיח עם ארגונים לא-ממשלתיים. הפרקליטות הצבאית אמונה, בין היתר, על הנחלת שלטון החוק בצה"ל, וכל גורם שעשוי לסייע במימוש ייעוד זה הוא בן-שיח רלוונטי לעיסוקנו.
3. הפרקליטות הצבאית מקיימת שיח ענף ויומיומי עם ארגונים לא-ממשלתיים רבים - ישראלים, פלסטינים ואחרים - ביחס להיבטים שונים של פעילות צה"ל. שיח זה מתייחס גם לפעילות האכיפה שמקיימת הפרקליטות הצבאית, לרבות הבדיקה והחקירה של טענות להפרה של הדין על-ידי חיילי צה"ל אגב פעילות מבצעית.
4. כידוע לך, הפרקליטות הצבאית מקבלת באופן שוטף פניות ותלונות המוגשות על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים. לעתים פניות ותלונות אלה נעשות בשם תושבים פלסטינים מאזור יהודה ושומרון או מרצועת עזה, ולעתים בשםם של הארגונים. כך למשל, בעקבות מערכת "צוק איתן" (7 ביולי עד 28 באוגוסט 2014) התקבלו בפרקליטות הצבאית כ- 500 תלונות ודיווחים המתייחסים לכ- 360 אירועים חריגים שהתרחשו לכאורה במהלך המערכה. חלק מהתלונות מקורו בארגונים לא-ממשלתיים.
5. בנוסף, הפרקליטות הצבאית בוחנת באופן שוטף דוחות פומביים של ארגונים לא-ממשלתיים - ישראלים, פלסטינים וזרים. דוחות אלה סובלים במקרים רבים מליקויים מתודולוגיים, עובדתיים ומשפטיים (למשל, הם נסמכים על דיווחים של גורמים פלסטינים מבלי לבחון את מהימנותם, הם מזהים פעילי טרור שנמצאו כ"אזרחים", ומחילים את דיני החלימה באופן שגוי). לעתים דוחות אלה אף נועים בהטיה ברורה. חרף זאת, ככל שדוחות אלה כוללים מידע שהוא מהימן על-מניין וקונקרטי דיו, טענות המועלות בדוחות אלה מועברות לשם קבלת החלטה בדבר פתיחה בבדיקה או בחקירה או לצורך גיבוש תמונה מלאה בבדיקה או בחקירה מתנהלת.
6. מעבר לאמור, ככל שעולות טענות, במסגרת תלונות ופניות או במסגרת דוחות של הארגונים, שהן מהימנות על-פניהן וקונקרטיות דיין, הפרקליטות הצבאית וגורמי הבדיקה והחקירה בצה"ל, עומדים בקשר שוטף עם הארגונים ומסתייעים בהם במסגרת תהליך הבדיקה והחקירה של אותן טענות.

בלמים

00132-1365483013-181

כך, במקרים לא מעטים בהם נפתחו חקירות פליליות, חלקן בעקבות פניות או דוחות של ארגונים לא-ממשלתיים, המשטרה הצבאית החוקרת (מצ"ח) הסתייעה בארגונים לא-ממשלתיים במסגרת חקירות אלה. מטבע הדברים, ניהול חקירות של אירועים מבצעיים שהתרחשו בשעת לחימה בשטח עויין, כרוך בקשיים רבים. חרף קשיים אלה, מצ"ח עושה מאמצים רבים על-מנת לנהל חקירות אלה באופן יסודי, אפקטיבי ומהיר, וההסתייעות בארגונים לא-ממשלתיים היא חלק ממאמצים אלה. כך למשל, האיתור של עשרות עדים פלסטינים והתיאום של גביית עדותם נעשים במקרים רבים בסיועם ארגונים אלה.

במקרים אחרים, סיועו ארגונים לא-ממשלתיים בהעברת מאות תצהירים, מסמכים או חומר ראיות אחר אל מצ"ח. סיוע זה התברר כתורם במקרים לא מעטים, והמידע שהתקבל בסיוע ארגונים לא-ממשלתיים אפשר למצ"ח לרדת לחקר האמת.

7. גם מנגנון הבירור המטכ"לי, המקיים ביחס לחלק מן הטענות בירור עובדתי מקדים ואוסף חומרים בטרם החלטה אם לפתוח בחקירה פלילית, מסתייע כדבר שבשגרה בארגונים לא-ממשלתיים כדי לקבל מידע נוסף (למשל, נקודות ציון של מבנים שנטען שנתקמו על-ידי צה"ל, או תמונות).

במקרים רבים, המידע שמסרו ארגונים למנגנון הבירור המטכ"לי, סיוע משמעותית לשפוך אור על נסיבות האירוע. כך למשל, בעוד שבמהלך מערכת "צוק איתן", נטען תחילה בתקשורת כי ביום 30 ביולי 2014 כוחות צה"ל גנעו באנשים ששהו במתחם השוק בשג'יעה, התייחסות ארגון שנמסרה למנגנון הבירור המטכ"לי חשפה תמונה עובדתית שונה ולפיה האירוע התרחש בקרבת מקום, להבדיל מהמתחם עצמו.

8. במקרים בהם ארגונים לא-ממשלתיים מייצגים תושבים פלסטינים, הפרקליטות הצבאית מוסרת להם באופן שוטף עדכונים בדבר החלטות שהתקבלו בנוגע לתלונות שהגישו.

9. סיוע הארגונים לתהליך הבדיקה והחקירה של טענות להפרת חוק, בין היתר במהלך מערכת "צוק איתן", היה מועיל במקרים רבים, וזאת חרף מגבלות בלתי-נמנעות המוטלות על התנועה בין ישראל ורצועת עזה מטעמים ביטחוניים ומדיניים כבדי-משקל.

10. לסיכום, ארגונים לא-ממשלתיים - ישראלים, פלסטינים וזרים - מילאו עד כה תפקיד חשוב בתהליך הבדיקה והחקירה של טענות להפרה של חוק במסגרת מערכת "צוק איתן", והפירוט המפורט לעיל מעיד על כך.

11. נבקש כי התייחסות זו תפורסם במלואה במסגרת הדוח שבכוונתכם לפרסם.

בברכה,

נדב
עוזר

מינקובסקי
משפטי

ס"ן
לפצ"ר