

## נייר עמדה: סיפוח הגדה המערבית - השלכות על זכויות אדם

יולי 2020

### מבוא

1. בימים אלה אנו עומדים בפני קידום אפשרי של תכנית לסיפוח חלקים מהגדה המערבית. על אף שהתכנית המדויקת והמפות שמתוות אותה טרם הוחלטו, ניתן להגיד בוודאות שלכל היקף או סוג של סיפוח יש השלכות וודאיות על זכויות האדם של הפלסטינים בשטחים.
2. להלן בנייר עמדה זה הסבר קצר על הדין החל על השטחים, חובות המדינה הכובשת כלפי האוכלוסייה הנכבשת, השלכות הסיפוח על התושבים הפלסטינים ועוד.

### החוק החל על השטחים לפי הדין הבינלאומי

3. השטחים הכבושים נתונים למשטר צבאי של כיבוש. זהו משטר שבו המפקד הצבאי, אלוף פיקוד המרכז, הוא הסמכות העליונה. החוקים החלים בשטחים מורכבים מהחוקים שחלו בהם לפני הכיבוש, בתוספת שינויים שהכניסה בהם ישראל במשך השנים באמצעות צווים של המפקד הצבאי, ואשר אמורים להיות כפופים לדיני הכיבוש.
4. דיני הכיבוש הם חלק מהמשפט ההומניטרי הבינלאומי העוסק בזכויות האדם בעת לחימה וסכסוך. הם נועדו להבטיח מצד אחד את קיומו של המשטר הצבאי הזמני, שאמון על החוק והסדר בשטח הכבוש; ומצד שני, את ההגנה על זכויות התושבים המקומיים הפלסטינים, המכונים "תושבים מוגנים".
5. כמו כן, בהתאם לקביעת בית המשפט הבינלאומי לצדק, בשטחים חל גם המשפט הבינלאומי לזכויות האדם, שמתייחס לזכויות האדם של כל בני האדם, לאו דווקא בעת לחימה או כיבוש. לפי המשפט הבינלאומי למדינת ישראל יש חובה מיוחדת כלפי התושבים המקומיים בשטח הכבוש, והיא נושאת באחריות מיוחדת לספק להם הגנות, בין היתר, על חייהם, רכושם, כבודם, אורחות חייהם, אמונתם וזכויותיהם המשפחתיות.

### התנהלות משטר הכיבוש בפועל

6. מלכתחילה ישראל לא הכירה בשטחים ככבושים, וכך התנערה מלקיים את ההוראות של דיני הכיבוש. בהמשך ישראל הודיעה כי, לפני משורת הדין, היא תקיים את "הוראותיה ההומניטריות" של אמנת ג'נבה הרביעית, העוסקת בהגנה על אזרחים. במהלך השנים, משטר הכיבוש בשטחים התאפיין בסטייה הולכת ומתרחבת מהדין הבינלאומי, מדיני הכיבוש ומההגנות על התושבים הפלסטינים. כך, למשל, ישראל הקימה התנחלויות ויישבה אזרחים שלה בשטח הכבוש, דבר שאסור על פי הדין ההומניטרי הבינלאומי.
7. התהליך המשמעותי ביותר שהתרחש במהלך השנים הוא סיפוח זוחל של השטחים, באמצעות החלת הדין הישראלי על ההתנחלויות ותושביהן, הן באמצעות צווים צבאיים והן בחקיקה פרסונלית של הכנסת – כך שמבחינה מעשית מדובר בסיפוח דה-פקטו של השטחים. סיפוח זה

יוצר שתי מערכות חוק נפרדות, מפלות ושונות לשתי האוכלוסיות החיות באותו שטח, על בסיס אתני-לאומי: יותר ויותר הגנות וזכויות לאוכלוסייה היהודית/ישראלית בשטחים, ובמקביל הסרה של הגנות בינלאומיות מהאוכלוסייה הפלסטינית וקיבוע של הסדרים ודינים מפלים. תהליך הסיפוח הזוחל מתבצע בשלל אמצעים, שכל אחד מהם משמעותי כשלעצמו, ושביחד הופכים את הסיפוח לעובדה ברורה ובעלת השלכות דרמטיות על זכויות האדם של הצדדים ועל המציאות הפוליטית באזור.

8. מעבר להקמת מפעל ההתנחלויות ולהחלת הדין הישראלי על התושבים היהודים החיים בהן, פועלת ישראל, כאמור לעיל, לסילוק תושבים פלסטינים משטחי C, בין היתר באמצעות היעדר תכנון, סירוב להנפיק היתרי בנייה והריסות בתים מרובות, מניעת גישה למים ולשטחים חקלאיים (פרקטיקות שמאפיינות מאוד את אזור הבקעה) וכן סגירת שטחים נרחבים בפני פלסטינים כשטחים צבאיים סגורים. עוד היא פועלת למחיקת הקו הירוק על ידי קידום מיזמים המבטלים את ההפרדה בין ישראל לבין השטחים הכבושים, לרבות תשתיות תחבורה, הקמת אוניברסיטה והכפפתה למועצה להשכלה גבוהה, ועוד.

#### מה חדש כעת במדיניות הכיבוש

9. בשנים האחרונות הועמקה השיטה של סיפוח דה-פקטו, ועימה הפגיעה בזכויות האדם של הפלסטינים בשלל אמצעים, לרבות חקיקה ישירה של הכנסת על השטחים הכבושים. לאחרונה **מבקשת הממשלה לקדם סיפוח פורמלי של השטחים**, או לכל הפחות של ההתנחלויות – כלומר להחיל עליהם את הריבונות הישראלית ואת החוק הישראלי במלואם. הבקעה הפכה ליעד הראשון לביצוע הסיפוח, אולי בגלל התפיסות המוטעות כלפיה, כמפורט להלן, שישראל שקדה להשריש בתודעת הציבור, ואולי בגלל האינטרס לכתר את השטחים מכל עבר בריבונות ישראלית.

#### סיפוח הבקעה כאופציה

10. כאמור, אחד האזורים המרכזיים שמדובר עליהם כפוטנציאליים לסיפוח, הוא אזור בקעת הירדן. המדובר בשטח כבוש שהוא חלק מהגדה המערבית. הבקעה מהווה כ-30% משטחי הגדה, וחלק ניכר משטח C.

11. למרות זאת, בעיני חלק ניכר מהציבור היהודי בישראל, הבקעה אינה נתפסת כחלק מהשטחים הכבושים. **מסקר** שנערך לפני מספר שנים עולה, כי רוב ניכר מהציבור הישראלי מחזיק בעמדות מוטעות בנוגע למצב המדיני והדמוגרפי בבקעת הירדן: רוב המשתתפים בסקר לא ידעו, למשל, כי בקעת הירדן היא שטח כבוש שאינו נמצא בריבונות ישראלית. רוב המשתתפים בסקר אף חשבו כי בבקעת הירדן יש רוב של אוכלוסייה יהודית על פני אוכלוסייה פלסטינית, כשבפועל ההיפך הוא הנכון. עוד מגלה הסקר כי רוב הישראלים כמעט שאינם מבקרים בבקעה.

12. יתכן שמצב זה השתנה בעקבות קמפיין הסיפוח של הממשלה ותכנית טראמפ.

### נתונים לגבי הבקעה – מי חי בבקעה?

13. בבקעה חיים כ-65,000 פלסטינים (נתוני 2016, אתר בצלם). הם מתגוררים במקום עוד מלפני קום המדינה, ומאז 1967 חיים תחת כיבוש ששולט בכל נדבך בחייהם. בין השאר סובלת אוכלוסייה זאת מפרקטיקות שמטרתן להכביד על ניהול חיים תקינים והבטחת ההמשכיות הטבעית שלה שם, ובהן: העדר הכרה בכפרים בהם הם חיים, הכרזה על שטחים נרחבים כשטחי אימונים, גירוש מהבתים כדי לאפשר אימונים צבאיים על אדמותיהם; אימונים צבאיים בתוך הכפרים, הריסות בתים, וצמצום אזורי המרעה של הרועים הבדווים בשל הקמת מאחזים שאליהם נלווים, כדרך שגרה, צווי סגירה צבאיים. עוד סובלת אוכלוסייה זאת ממחסור בתכנון ובתשתיות בסיסיות, לרבות היתרי בנייה וחיבור או נגישות למקורות מים.
14. בבקעה מתגוררים כ-11,000 מתנחלים. התנחלויות קיבוצי הבקעה הוקמו על ידי התנועה הקיבוצית. בשנים האחרונות קמו בבקעה גם מאחזי בודדים, שהביאו עמם את אסטרטגיית ההשתלטות על אדמות שמאפיינת את ההתנחלות בשטחים.

### השלכות הסיפוח על זכויות האדם

15. לסיפוח, אם יתבצע, יהיו השלכות דרמטיות על זכויות האדם של הפלסטינים החיים בשטח המסופח:
- משמעות הסיפוח היא שהכנסת, הממשלה והממשל האמריקאי, שאף לא אחת מהן מייצגת את התושבים הפלסטינים, שמות את עצמן בנעלי הריבון והמחוקק בשטחים, ובנוסף מכריזות כי מדובר בריבונות קבועה.
  - סיפוח חלק מהגדה המערבית יהפוך את הכיבוש, שעל פי המשפט הבינלאומי ההומניטרי אמור להיות מצב זמני, למצב של קבע.
  - סיפוח יחיל על השטח המסופח את החוק הישראלי במלואו, בלי כל מחויבות לכבד את החוק שהיה קיים לפני הכיבוש, ותוך התעלמות מהמגבלות שקובע הדין ההומניטרי הבינלאומי.
  - סיפוח משמעותו שהאינטרסים הלאומיים-טריטוריאליים הישראליים, דהיינו ביטחון המתנחלים והרחבת ההתנחלויות, הם שיעצבו את המדיניות בשטחים המסופחים, ואילו חובות המפקד הצבאי על פי המשפט הבינלאומי לשמור על האינטרסים והזכויות של האוכלוסייה הפלסטינית יידחקו הצידה, עוד יותר מאשר במצב הקיים היום.
  - סיפוח יבסס ויעמיק את המציאות של **שתי מערכות חוק** וייצור באופן רשמי משטר של אפרטהייד, כך שבאותו שטח עצמו יפעלו שתי מערכות חוק שונות לחלוטין. החלת החוק הישראלי על השטחים תשייך את ההתנחלויות וכל שטח נוסף שיסופח למדינת ישראל הריבונית, ותבטיח את מלוא הזכויות לתושבים היהודים בשטחים. לעומת זאת משטר הכיבוש הצבאי ימשיך לחול על האוכלוסייה הפלסטינית שתושאר מחוץ לשטחים

המסופחים, כאילו דבר לא השתנה. הכניסה לשטחים המסופחים תותנה בקבלת היתר כמו בכניסה לישראל, כך יהיה לגבי ההתנחלויות, אך גם ביחס לכבישים ולשטחים חקלאיים.

1. **סכנת פינוי, סילוק וגירוש אוכלוסיה**: הקהילות הפלסטיניות שמתגוררות בכפרים בהם תבחר ישראל שלא להכיר יהיו מצויות בסכנת גירוש גדולה מתמיד, שכן ישראל תעדיף לספח את השטח ללא התושבים.

2. בכל השטחים המיועדים פוטנציאלית לסיפוח מתגוררות קהילות שישראל אינה מכירה בהן ואינה מכירה בדרך החיים המסורתית שלהם. באיזור הבקעה ישנן קהילות רועים רבות, בדרום הר חברון מתגוררות קהילות רבות שסובלות גם עתה מניסיונות גירוש חוזרות ונשנות. באיזור מעלה אדומים יש כפרים לא מוכרים דוגמת חאן אל אחמר ובאיזור גוש עציון נמצאת ח'ירבת זכאריה. כל אלה וכפרים נוספים מצויים בסכנה מוגברת לפינוי ולגירוש הקהילה. ישראל במשך שנים רבות נמנעה מלהכיר באותם כפרים וקהילות ומנעה כל אפשרות להתפתחות ותכנון עבורם, וזאת בשונה מהמדיניות שלה לגבי ההתנחלויות. בהעדר הכרה בכפר לא ניתן לרשום את תושביו כתושבים בכפר, וברישומים מצויין כאילו הם מתגוררים בעיירה או בכפר סמוך. הרישום הזה עלול להוביל את הרשויות להגדיר את תושבי הקהילות כפולשים ואם יישארו בביתם יהפכו לשוהים לא חוקיים בהם, דבר שמגביר את סכנת הגירוש שלהם.

ח. **פגיעה בזכות הקניין**: בעליהם של אדמות שיסופחו עלולים לאבד את אדמותיהם בין אם באופן רשמי ע"י הגדרת האדמות כאדמות נפקדים או הפקעתן ובין אם ע"י מניעת גישה וקיום משטר היתרים. פגיעה בקניין תוביל גם לפגיעה בפרנסה.

ט. **מעמד הפלסטינים בשטח המסופח (היתרי שהייה)**: קיימת אופציה, שהשטחים (או חלקם) יסופחו ביחד עם תושביהם הפלסטינים, בדומה למה שנעשה בירושלים המזרחית, או גרוע מכך, שיוענקו לפלסטינים החיים בהם היתרים צבאיים זמניים. משטר היתרים כזה יביא לבידול השטח שיסופח מהגדה המערבית, יפגע במרקם החיים של התושבים וייצור לכשעצמו קשיים בהקשר של הגנה על זכויות אדם של התושבים הפלסטינים המסופחים, לרבות הפגיעה בזכות להגדרה עצמית וחופש התנועה בארצם. הסיפוח ינתק משפחות פלסטיניות שיסופחו מקהילתם ומבני משפחה אחרים. ההיתרים שיוענקו להם אינם מעניקים מעמד קבוע והמחזיקים בהם עלולים לאבד את מעמדם לפי מדיניות של ממשלה שאין להם השפעה עליה.

י. **משטר היתרים פוגעני (היתרים לגישה לאדמות) – פגיעה בגישה לאדמות וליכולת לעבדן ולהתפרנס**: במסגרת הסיפוח צפויה הפקעת קרקעות וגזילתם מבעליהם החוקיים. אבל גם מי שאדמתו תסופח ללא תהליך הפקעה רשמי, יאבד גישה לאדמתו או שיצטרך לקבל היתר לצורך גישה לאדמות שיהיו למעשה שייכות עתה למדינה אחרת. קבלת היתרים לצורך גישה לאדמות כרוכה בבירוקרטיה מתישה ופוגענית, ובפגיעה קשה בפועל באפשרות הגישה והעיבוד של הקרקעות.

יא. את המשמעות של משטר ההיתרים למדו על בשרם הפלסטינים שמתגוררים בגדה, ושאדמותיהם מצויות בתוך השטח המכונה קו התפר, לאחר שישראל הקימה את גדר ההפרדה. יש מי שחיים בשל כך בהיתרי שהייה בביתם שלהם, מפני שמצאו עצמם בצידה הלא נכון של החומה, שנבנתה במקרים רבים על ובין הבתים עצמם. רבים איבדו את היכולת לעבד את אדמותיהם ואיבדו את פרנסתם בשל אי עמידה בקריטריונים המצומצמים מאד לקבלת היתרים (מי יכול לקבל גישה לאדמות ולהגיע לעבד אותן, אלו וכמה כלי עבודה ובע"ח ניתן להכניס וכיוצא"ב) שהלכו והחמירו עם השנים, וכן בשל הברוקרטיה האינסופית להנפקת היתר שכזה או לחידושו, בשל כך שהוא תקף לתקופות קצרות בלבד.

יב. במקרה של החלת משטר היתרים על השטחים המסופחים, רבים נוספים ייפגעו, וזאת בכל תחומי החיים, בין השאר באפשרות לקשר עם קהילתם, בגישה לאדמותיהם, פרנסתם תיפגע, וכן קשריהם החברתיים והמשפחתיים, כאשר כל תנועה אל השטח המסופח וממנו תהא כפופה להיתר.

יג. **פגיעה בחופש התנועה**: כבר היום פוגעות ההתנחלויות פגיעה קשה בחופש התנועה של פלסטינים בגדה המערבית. כבישים ראשיים רבים חסומים בפני פלסטינים, בין אם בחסימות פיזיות ובין אם בצווים צבאיים. ההתנחלויות והשטחים שמסביבן מוכרזים גם הם כשטחים צבאיים שהכניסה אליהם אסורה לפלסטינים. בכל אפשרויות הסיפוח שנמצאות על הפרק כיום, יסופחו בנוסף גם דרכים ראשיות וצדדיות. גם היום צריכים פלסטינים רבים להשתמש במערכת דרכים עוקפות, הבנויה מכבישים צרים, שחלקם לא סלולים, כדי להגיע ממקום למקום. סיפוח דרכים לישראל יסגור בפניהם דרכים נוספות, את הראשיות שבהם, יעמיק את ההפליה וההפרדה בכבישים ויאריך ויסרבל את האפשרות לנוע ממקום למקום ברחבי הגדה המערבית.

יד. פגיעה קשה במיוחד צפויה להיות לכפרים קטנים אשר סיפוח דרכים לידם עלול לנתק אותם מהערים שסביבם. הניתוק מהערים ייקר מאוד הובלת מזון ומים ויקשה על קבלת טיפולים רפואיים ושירותי חינוך.

טו. כמו כן, מעבר אלנבי, שמהווה את המעבר היחיד של הפלסטינים בגדה לירדן, מצוי בבקעת הירדן. סיפוח השטחים שסביב המעבר או הדרכים אליו ינתק, למעשה, את הפלסטינים מהעולם ויקשה עליהם לצאת מהגדה המערבית לביקורי משפחה לירדן, לטיולים, ללימודים, למסחר ועוד. כל יציאה כזו כרוכה גם היום בהיתר מעבר מטעם המפקד הצבאי. הצורך לעבור בשטח המסופח יצריך גם היתר כניסה לשטחים מסופחים. ישראל אינה מקלה במתן היתרים לכניסה לשטחה, וההשפעה של הסיפוח של איזור מעבר אלנבי יכולה ליצור מצב של מניעת תנועה כבדה מהגדה המערבית ואליה.

טז. **פגיעה בשירותים בסיסיים של רווחה, בריאות וחינוך**: כיום כלל השירותים האזרחיים כגון חינוך, רווחה ובריאות ניתנים לכלל האוכלוסייה הפלסטינית בגדה ע"י הרשות הפלסטינית. זאת גם בשטחי C, שרבים נוטים לחשוב שהניהול האזרחי בהם מצוי בידי

ישראל. סיפוח של חלקים מהשטח יטיל על ישראל לספק את השירותים הללו למי שנמצא בשטחים שסיפחה, או שקבלת שירותים תהיה כרוכה במעברי גבול תכופים. אם האוכלוסיה הפלסטינית בשטח המסופח לא תקבל מעמד קבוע אלא היתרי שהיה, הם לא יהיו זכאים לביטוח רפואי או ביטוח לאומי. את כל אלה יאלצו לקבל בשטחי הרשות הפלסטינית שהם אינם מתגוררים בה.

יז. זכויות אלה ייפגעו גם משום שמורים, עובדים סוציאליים ורופאים שמגיעים לקהילות מרוחקות כעניין שבשגרה יזדקקו להיתרים מיוחדים, אם יבקשו לעשות כן. וכן משום שהפגיעה בחופש התנועה בשל סיפוח כבישים תאריך את הדרך לבתי החולים ולבתי ספר למי שסופח וגם למי שאינו מסופח, ותפגע בזכויות יסוד אלו.

### הבעייתיות במתווה טראמפ

16. לכאורה, סיפוח בהסכמת הצדדים כחלק מהסדר שלום, תוך שמירה על זכויות האדם של כל מי שחי במקום, אמור להיות לגיטימי. אלא שבמקרה זה מדובר בהצעה חד צדדית לספח שטחים פלסטיניים כבושים בגדה המערבית, באישור הממשל האמריקאי, ולא במסגרת הסדר שמוסכם על ישראל והפלסטינים. ישראל וארצות הברית אינן רשאיות להחליט על דעת עצמן, באופן חד צדדי, על הפרה של הדין הבינלאומי ושל זכויות האדם. הן אינן רשאיות להחליט לבד על סיפוח שטחים. הן אינן יכולות לשנות את מעמדם של שטחים שונים מבלי להתייחס כלל למעמדם של הפלסטינים המתגוררים בהם ולעובדה שהם עלולים להיות מנותקים ממולדתם. ההצעה מחזקת את קיומן של שתי מערכות חוק נפרדות בגדה המערבית, והופכת באופן רשמי את המשטר הקיים למשטר אפרטהייד.