



**המוקד להגנה הפרטית**  
**HAMOKED** Center for the Defence of the Individual  
هموكيد - مركز الدفاع عن الفرد

**בִּינָהם**



## **כלא עזה**

**חופש התנועה מרצועת עזה ואליה  
ערב תכנית ההתנתקות**

**2 0 0 5      מ א ר ס**



# כלא עזה

## חופש התנועה מרצועת עזה ואליה ערב תכנית ההתנתקות

מאריס 2005

מחקר וכתביבה: יחזקאל ליין

ריכוז מידע: נגיב אבו רקיייה, אריאנה ברוך,  
שלומי סויסה ורים עודה

עבודת שטח: מוסא אבו הששה, מאזן אל-מגידלאווי,  
כרים גיובראן, איאד חדד, זכי כחיל  
ועבד אל-כרים סעדי

ייעוץ משפטי: עו"ד יוסי וולפסון

עריכה לשונית: אופיר פוירשטיין ודליה קרשטיין

צילום השער: מוחמד סאלם, רויטרס (פלסטינים  
ממתניים לקרובי משפחתם במעבר רפיח)

**המוקד להגנת הפרט** מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר הוא ארגון זכויות אדם שהוקם בשנת 1988 על רקע אירועי האינתיפאדה ומטרתו לעמוד על משמר זכויותיהם של פלסטינים, תושבי השטחים הכבושים, שנפגעו ממדיניות ישראל וזכויותיהם הופרו.

**בצלם** הוא ארגון זכויות אדם עצמאי שהוקם בשנת 1989 במטרה לתעד את הפרות זכויות האדם בשטחים ולהביאן לידיעת קובעי המדיניות והציבור הרחב. ממצאי בצלם מבוססים על עבודת שטח ותחקירים עצמאיים וכן על מקורות רשמיים, עתונות ונתוני ארגוני זכויות אדם ישראליים, פלסטיניים ובינלאומיים.

ארז. להבדיל מהמינהל האזרחי, הקשר של משרדי המת"ק הישראליים עם התושבים הפלסטינים אינו ישיר, אלא מתקיים באמצעות משרדי מת"ק פלסטיניים, הפועלים בענייני היתרים כמעין מתווך. שינוי זה הוא נוהלי בלבד, ולמעשה היקף השליטה של ישראל על תנועת אנשים וסחורות מרצועת עזה ואליה לא השתנה בעקבות הסכמי אוסלו והקמתה של הרשות הפלסטינית. משטר היתרי התנועה הוא אחד המרכיבים העיקריים של מנגנון הפיקוח אותו מפעילה ישראל מאז תחילת הכיבוש לשליטה על הפלסטינים בשטחים.

המאפיינים הדמוגרפיים והכלכליים של רצועת עזה, שחלקם נותרו בעינם מאז מלחמת 1948, העצימו את תחושת "החיים בכלא" שיצרו ההגבלות על חופש התנועה שמטילה ישראל. בראש ובראשונה, מדובר באחד האזורים הצפופים ביותר עלי אדמות: למעלה מ-1.4 מיליון נפש בשטח של כ-365 קמ"ר, שהם כ-4,000 נפש לקמ"ר. נתון זה מטעה במידה מסוימת, שכן כ-15% משטח הרצועה (54 קמ"ר) אינם גישים כלל לפלסטינים, לאחר שישראל הקצתה אותם לשימוש הבלעדי של כ-7,800 מתנחלים שחיים שם. זאת, בנוסף לשטחים אחרים הנמצאים בשליטת הצבא. לכן, רמת הצפיפות הריאלית של האוכלוסייה הפלסטינית היא, לכל הפחות, 4,700 נפש לקמ"ר. לשם השוואה, רמת הצפיפות במדינת ישראל עומדת על 305 נפש לקמ"ר. למעלה מ-60% מתושבי הרצועה הם פליטים וצאצאיהם, החיים בחלקם בשמונה מחנות פליטים בתנאי צפיפות גבוהים אף יותר. צפיפות זו מלווה בתת-פיתוח בולט של התשתיות הפיסיות והשירותים הציבוריים, וכן בשיעורי אבטלה ועוני מחפירים, כ-35% וכ-77% בהתאמה, נכון לסוף 2004.<sup>2</sup>

ב-8 בפברואר 2005 התקיים בשארם א-שייח' שבמצרים מפגש פסגה בהשתתפותם של יו"ר הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס וראש ממשלת ישראל אריאל שרון, אשר בסיומו הכריזו שני המנהיגים על הפסקת אש. מאז, חלה ירידה משמעותית ברמת האלימות של שני הצדדים, שבאה לידי ביטוי בירידה ניכרת במספר ההרוגים והפצועים, פלסטינים

"מה שבאמת חסר לנו פה בעזה זו רק ספירת בוקר", אמר בשנת 1996 אבו מג'ד, שבילה כעשר שנים מחייו בכלא הישראלי, לעיתונאית עמירה הס.<sup>1</sup> משפט זה, שנאמר במידה רבה של סרקזם, ביטא, כך דומה, את תחושת התסכול והאכזבה של תושבי רצועת עזה לנוכח מדיניות הסגר הנוקשה שכפתה עליהם ישראל לאחר החתימה על הסכמי אוסלו. הפער בין המימד המטאפורי של המשפט לבין הוויית החיים היומיומית של תושבי עזה, הלך והצטמצם במהירות מאז פרוץ האינתיפאדה בספטמבר 2000 כתוצאה ישירה של הקשחת ההגבלות על חופש התנועה שמטילה ישראל. צמצומו של הפער הוא נושאו של דו"ח זה.

המשטר שישראל מנהיגה כיום בנוגע ליציאה מרצועת עזה ולכניסה אליה, התגבש בהדרגה במהלך שנות התשעים. מרכיבו המרכזי הוא "הסגר הכללי" שהוטל ב-1993 על השטחים ושוותר בתוקף ברציפות עד היום. כל פלסטיני המבקש להיכנס לישראל, לרבות לצורך מעבר בין רצועת עזה לגדה המערבית, נדרש לקבל היתר אישי. ב-1995, בסמוך לפריסתם מחדש של כוחות הצבא ברצועת עזה בהתאם להסכמי אוסלו, הוצב לאורך הקו הירוק מכשול פיסי המקיף את הרצועה ומפריד בינה לבין ישראל. מכשול זה מורכב מגדר אלקטרוני ולצידה דרכי סויר ונקודות תצפית. בעקבות זאת, הפכה מידת האכיפה של משטר ההיתרים האישיים ברצועת עזה, להבדיל מבגדה המערבית, לכמעט מוחלטת. היציאה למצרים דרך מעבר רפיח היתה כרוכה, כבר מאז ראשיתו של הכיבוש, בקבלת היתר מישראל, ואילו במהלך האינתיפאדה הראשונה (1987-1993) השתמשה זו ביתר שאת ביכולתה למנוע מתושבי הרצועה לצאת לחו"ל. לכן, מאז הקמתו של המכשול אין יוצא ואין בא מרצועת עזה ואליה ללא אישורה של ישראל.

הגוף העיקרי המופקד על ניהולה של מערכת ההיתרים הוא מינהלת התיאום והקישור (להלן: מת"ק) הישראלית, שנוסדה מתוקף הסדר הביניים (הסכם אוסלו ב'), וירשה כמה מן התפקידים המרכזיים של המינהל האזרחי שפעל עד אז. משרדי המת"ק הישראליים ברצועת עזה ממוקמים במתחם צבאי סגור באזור התעשייה של מחסום

1. עמירה הס, *לשתות מהים של עזה*, (הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל אביב, 1996), ע' 255.

2. נתוני האוכלוסייה, השטח והתנאים הכלכליים המובאים כאן לקוחים מאתר הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה ([www.pebs.org](http://www.pebs.org)).

הטענות כנגד ישראל בדבר אחריותה לפלסטינים ברצועת עזה<sup>3</sup>.

לדו"ח זה שתי מטרות. הראשונה היא לתעד את הפגיעה החמורה והמתמשכת בזכויות האדם כתוצאה של ההגבלות שמטילה ישראל על תנועת אנשים וסחורות בין רצועת עזה לעולם. השנייה היא להתריע מפני מגמת ההתנערות של ישראל מאחריותה כלפי תושבי הרצועה בעידן שלאחר ההתנתקות.

שלושת הפרקים הראשונים של הדו"ח עוסקים במדיניות ישראל בנוגע לתנועת אנשים בין רצועת עזה לגדה המערבית, לישראל (למעט תנועת עובדים) ולמצרים בהתאמה, תוך ניתוח המדיניות מנקודת המבט של המשפט הבינלאומי. הפרק הרביעי עוסק בשני ההיבטים המרכזיים של הפגיעה ביכולת התפקוד הכלכלית של רצועת עזה – ההגבלות על קיום סחר חוץ ועל תנועת עובדים המועסקים בישראל. הפרק החמישי בוחן את סוגיית האחריות המשפטית שתחול על ישראל ביחס לזכויות האדם של תושבי רצועת עזה בעקבות יישומה של תכנית ההתנתקות.

וישראלים כאחד. כמו כן, החליטה ישראל בעקבות הפסגה על כמה צעדים המהווים שיפור משמעותי במצב זכויות האדם, בהם שחרורם של עצירים מינהליים, התרת חזרתם לגדה המערבית של פלסטינים שגורשו, הפסקתה של מדיניות הריסת הבתים לשם ענישה, והשהייתה בפועל של מדיניות ההתנקשויות. עם זאת, צעדים אלה השפיעו רק במעט על הנושא שבמרכז דו"ח זה: חופש התנועה של האוכלוסייה הפלסטינית מרצועת עזה ואליה, לרבות תנועת היבוא והייצוא של סחורות.

ב-20 בפברואר 2005 השלימה ממשלת ישראל את אישורם של כל מרכיבי "תכנית ההתנתקות", שמרכזה הוא הסגתם של כוחות הצבא מרצועת עזה ופינויין של כל ההתנחלויות שהוקמו שם. אולם, גם לאחר יישומה של התכנית תשאיר ישראל בידיה את השליטה המוחלטת על הגבולות היבשתיים של רצועת עזה וכן על המרחב האווירי והימי שלה. כתוצאה מכך, לאחר ביצוע ההתנתקות תמשיך ישראל לשלוט על תנועת אנשים וסחורות אל הרצועה וממנה. למרות זאת, במסגרת התכנית מצהירה הממשלה באופן מפורש כי ההתנתקות "תשלול את תוקפן של

3. החלטת ממשלה מס' 1996, 6.6.04, "תכנית התנתקות מתוקנת - המשך דיון", סעיף 1 (ו).

## פרק א' האגנס "יחידה טריטוריאלית אחת"?

למרות חמישים הקילומטרים המפרידים ביניהן, מהוות הגדה המערבית ורצועת עזה, במובנים רבים וחשובים, יחידה פוליטית אחת, בראש ובראשונה בשל הזהות הלאומית המשותפת לכל תושביהן (מלבד, כמובן, המתנחלים). תודעה קולקטיבית זו הלכה והתחזקה מאז 1967 בעקבות המעבר הברזני של תושבי שני האזורים לחיים תחת משטר כיבוש ישראלי, שניהל אותם בצורה דומה ומתואמת. כעבור כ-25 שנה, במסגרת תהליך השלום, הוכרו רצועת עזה והגדה המערבית באופן רשמי על-ידי שני הצדדים כיחידה טריטוריאלית אחת בה עתידה להתגשם זכותו של העם הפלסטיני להגדרה עצמית.

מעבר לעניינים שבמישור התודעתי וההצהרתי, עברו שני האזורים מאז תחילת הכיבוש תהליכי אינטגרציה מואצים בכל תחומי החיים: הקשרים המשפחתיים והחברתיים, החינוך, התרבות והכלכלה. עם הקמתה של הרשות הפלסטינית ב-1994 התחזקה מידת האינטגרציה בתחומים מסוימים, שכן הרשות הוגדרה כהנהגה המשותפת לשני האזורים גם יחד, וניהלה אותם כיישות פוליטית-מינהלית אחת. מידת האינטגרציה והתלות ההדדית הגבוהות הפכו את הפלסטינים לפגיעים במיוחד למדיניותה של ישראל בנוגע למעבר בין שני האזורים דרך שטחה.

מציאות זו החלה להשתנות באופן משמעותי כשנה וחצי לאחר פרוץ האינתיפאדה הראשונה, כתוצאה מכרסום הדרגתי בחופש התנועה בין שני האזורים. ביוני 1989 הנהיגה ישראל ברצועת עזה את שיטת הכרטיסים המגנטיים. מאותו רגע, רק תושבים שהיו מצוידים בכרטיסים, שהונפקו על-ידי המינהל האזרחי ברצועה בהתאם להחלטות השב"כ, הורשו להיכנס לישראל בדרכם לגדה המערבית. המינהל האזרחי סירב להנפיק כרטיסים מגנטיים לאסירים משוחררים, לעצירים מינהליים לשעבר ואף לפלסטינים שנעצרו ושוחררו בלא כל אשמה. במקביל, בגדה המערבית החלה ישראל להנפיק תעודות זהות בצבע ירוק לפלסטינים בעלי "עבר ביטחוני", עליהם נאסר לצאת מהגדה. אלה נבדלו מהתעודות הכתומות הרגילות שהיו אז בתוקף.

בינואר 1991, בזמן מלחמת המפרץ, שוב שינתה ישראל את המצב החוקי. היתר היציאה הכללי מ-1972 בוטל,<sup>4</sup> וכל תושב שטחים שרצה להיכנס לישראל נדרש להצטייד בהיתר יציאה אישי. ההשפעה של ביטול היתר היציאה הכללי על תושבי השטחים לא היתה מיידי. תחילה הנפיקה ישראל היתרים רבים לתקופות ממושכות יחסית, באמצעותם יכלו מרבית הפלסטינים להמשיך ולהיכנס לישראל כדבר שבשגרה. אולם, בהדרגה הקשיחה ישראל את מדיניותה ומספר בעלי ההיתרים החל להצטמצם.

ביטול היתר היציאה הכללי בשנת 1991 סימן את ראשיתה של מדיניות הסגר, שהגיעה לשיאה כשנתיים לאחר מכן. בחודש מארס 1993, בעקבות הריגתם של תשעה אזרחים ישראלים ושישה אנשי כוחות ביטחון על-ידי פלסטינים, הטילה ישראל "סגר כללי" על השטחים שנמשך ברציפות עד היום. הכרזה זו באה להסדיר ולמסד את מדיניות ההיתרים האישיים שהחלה ב-1991. מציאות הסגר השפיעה על יכולתם של תושבי השטחים להעתיק את מקום מגוריהם מאזור אחד למשנהו. שינוי המען בתעודות הזהות הפך מאז להליך ארוך ומורכב, וחלק ניכר מן הבקשות נדחו.

### 1. רקע היסטורי

בחודשים שלאחר תום מלחמת 1967 הוציא הצבא שני צווים בהם הוכרו כל אחד משני האזורים, רצועת עזה והגדה המערבית, שטח צבאי סגור.<sup>4</sup> מצב חוקי זה שונה ב-1972 באמצעות צווים שהכריזו על "היתר יציאה כללי" משני האזורים.<sup>5</sup> בעקבות כך יכלו תושבי השטחים להיכנס לישראל כמעט ללא הגבלות, בין השאר לצורך מעבר בין הגדה המערבית לרצועת עזה. כמו כן, איפשרה ישראל לתושבי השטחים להעתיק את מקום מגוריהם מאזור אחד למשנהו בקלות יחסית, בכפוף לעדכון סעיף המען במרשם האוכלוסין, שנוהל על-ידי המינהל האזרחי.

4. צו סגירת האזור (רצועת עזה וצפון סיני) (מס' 1), תשכ"ז-1967; צו בדבר שטחים סגורים (אזור הגדה המערבית) (מס' 34), תשכ"ז-1967.

5. היתר יציאה כללי (מס' 5) (יהודה ושומרון), תשל"ב-1972 והיתר מקביל שהוצא בנוגע לרצועת עזה.

6. הוראה בדבר התליית היתר יציאה כללי (מס' 5) (הוראת שעה) (יהודה והשומרון), התשנ"א-1991 והוראה דומה שהוצאה לגבי רצועת עזה.

סגרה ישראל את המעבר הבטוח ומאז לא חידשה את הפעלתו.

עוד נקבע בהסכם הביניים כי "הסמכויות והאחריות בתחום מרשם האוכלוסין ותיעוד בגדה המערבית וברצועת עזה יועברו מהשלטון הצבאי והמינהל האזרחי מטעמו לצד הפלסטיני"<sup>11</sup>. על זה האחרון הוטל בהסכם ליידע את ישראל "על כל שינוי במרשם האוכלוסין שלו, לרבות, בין השאר, כל שינוי במקום המגורים של תושב כלשהו"<sup>12</sup>. בפועל, כפתה ישראל על הרשות הפלסטינית לשמש רק צינור להעברת בקשות להענקת מקום מגורים מאזור אחד למשנהו לידי ישראל. זו האחרונה המשיכה לאשר או לדחות את הבקשות כפי שנהגה לפני חתימת ההסכם.

## 2. משטר הפרדה מאז פרוץ האינתיפאדה

סגירת המעבר הבטוח בסוף ספטמבר 2000 סימנה את ראשיתו של משטר הפרדה חדש וחסר תקדים בתולדות הכיבוש הישראלי, בין רצועת עזה לגדה המערבית. חופש התנועה בין שני האזורים הפך, במסגרת משטר זה, לפרובלמטי שישאר מעניקה אך במשורה. המדיניות להענקת היתרי המעבר מאופיינת מאז בחוסר שקיפות ושרירותיות קיצוניים, ופוגעת באופן קשה בכל תחומי החיים בהם קיימים יחסי גומלין ותלות הדדית בין תושבי שני האזורים, בין השאר ביכולת לקיים חיי משפחה סבירים, וביכולתם של תושבי הרצועה לרכוש השכלה אקדמית ולקבל טיפולים רפואיים מסוימים.

פלסטיני המעוניין לקבל היתר מעבר מרצועת עזה לגדה המערבית, או להיפך, חייב להגיש בקשה למשרד המת"ק הפלסטיני באזור מגוריו. לשם כך, עליו למלא טופס עם פרטיו האישיים ועם פירוט הסיבה לשמה הוא מבקש את ההיתר. לטופס זה עליו לצרף צילום של תעודת הזהות והכרטיס המגנטי, אם יש בידו כזה, וכן מסמכים היכולים לאמת את סיבת

כמו כן, מאז ההכרזה על הסגר הכללי מטילה ישראל מעת לעת "סגר מוחלט" על השטחים, בעיקר לאחר פיגועים רבי-נפגעים, בעקבות התרעות מודיעיניות ובמהלכם של מועדי ישראל. כאשר מוטל סגר מוחלט, כל ההיתרים שהונפקו מבוטלים אוטומטית וכל הבקשות להיתרים אינן מטופלות. עם הסרתו של הסגר המוחלט נדרשים התושבים להגיש בקשות חדשות.

התהליך המדיני שהחל בספטמבר 1993 עם חתימת הסכם הצהרת העקרונות בין ישראל לאש"ף, יצר ציפיות רבות להרחבתו של חופש התנועה בין רצועת עזה לגדה המערבית. מקור הציפיות היה נעוץ בהצהרה לפיה "שני הצדדים רואים את הגדה המערבית ואת רצועת עזה כיחידה טריטוריאלית אחת ששלמותה תישמר במסגרת תקופת הביניים"<sup>7</sup>. כמו כן, נקבע בהסכם קהיר ב-1994 (אוסלו א') ובהסכם הביניים ב-1995 (אוסלו ב'), כי לנוכח ההפרדה הגיאוגרפית בין שני האזורים ובמטרה לממש את תפיסת האחדות הטריטוריאלית ביניהם הלכה למעשה, יופעל "מעבר בטוח" בשטח ישראל, דרכו יוכלו הפלסטינים לנוע בין הגדה לרצועה.<sup>8</sup> בהסכם הביניים נקבע גם כי "המעבר הבטוח" יופעל בשני נתיבים שונים שיקשרו את צפון הגדה המערבית ואת דרומה לרצועת עזה.

באוקטובר 1999, באיחור של כמה שנים, נפתח לראשונה הנתיב הדרומי של "המעבר הבטוח"<sup>9</sup>. הפעלתו הביאה לשיפור מסוים ביכולתם של הפלסטינים לנוע בין שני האזורים. עם זאת, תושבי השטחים נאלצו עדיין לקבל אישורים מידי ישראל כדי להשתמש במעבר, ולעמוד בבדיקות קפדניות לפני חצייתם של מחסומי הציאה. תושבים רבים הורשו לנסוע במעבר הבטוח רק באוטובוס מיוחד בליווי צבאי. אלפים אחרים הוגדרו כ"מנועי ברזל" ונסיעתם במעבר הבטוח נאסרה לחלוטין, לרבות באוטובוס עם ליווי צבאי.<sup>10</sup> המעבר הבטוח פעל פחות משנה: עם פרוץ האינתיפאדה בספטמבר 2000

7. הצהרת העקרונות על הסדרי ביניים של ממשל עצמי, וושינגטון 13.9.93, סעיף 4. נוסח דומה נכלל גם בהסכם קהיר (אוסלו א') ובהסכם הביניים (אוסלו ב').

8. הסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (אוסלו א'), קהיר 4.5.94, סעיף 9 לנספח I; הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (אוסלו ב'), וושינגטון, 28.9.95, סעיף 10 לנספח I.

9. ההסכמה העקרונית על כך הושגה במסגרת "הסכם וואיי" שנחתם באוקטובר 1998.

10. לפי נתוני הרשות הפלסטינית, בין אוקטובר 1999 למאי 2000 הוגשו לישראל 35,876 בקשות לשימוש במעבר הבטוח. מתוכן 27,612 אושרו בהליך הרגיל, 1,918 במסגרת האוטובוס המיוחד, ואילו 6,346 נדחו באופן מוחלט ("מנועי ברזל").

11. הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (אוסלו ב'), וושינגטון, 28.9.95, סעיף 28 (1) לנספח III (הפרוטוקול בנוגע לעניינים אזרחיים).

12. שם, סעיף 28 (10) לנספח III (הפרוטוקול בנוגע לעניינים אזרחיים).



הבקשה שצוינה בטופס, כגון חוזה נישואין, תעודת פטירה, מסמכים רפואיים וכדומה. משרדי המת"ק הפלסטיניים מעבירים את הבקשה לאחד ממשרדי המת"ק הישראליים. ברחבי הגדה המערבית פועלים כיום תשעה משרדי מת"ק ישראליים, ואילו ברצועת עזה אחד, הממוקם במחסום ארז.<sup>13</sup> קציני המת"ק הישראליים בוחנים את הבקשות ואת המסמכים הנלווים ומחזירים למשרדי המת"ק הפלסטיניים תשובה תוך פרק זמן ממוצע של שבוע עד עשרה ימים.

הודעות הדחייה נמסרות לצד הפלסטיני באמצעות טופס הבקשה המקורי, כשעליו מוטבעת החותמת "נדחה", ללא נימוק. קציני המת"ק הישראליים נוהגים למסור לעמיתיהם הפלסטינים, בעל-פה,

הודעות הדחייה נמסרות לצד הפלסטיני באמצעות טופס הבקשה המקורי, כשעליו מוטבעת החותמת "נדחה", ללא נימוק. קציני המת"ק הישראליים נוהגים למסור לעמיתיהם הפלסטינים, בעל-פה,

הודעות הדחייה נמסרות לצד הפלסטיני באמצעות טופס הבקשה המקורי, כשעליו מוטבעת החותמת "נדחה", ללא נימוק. קציני המת"ק הישראליים נוהגים למסור לעמיתיהם הפלסטינים, בעל-פה,

### נסיעה בין רצועת עזה לגדה המערבית שלא דרך ישראל

בפני פלסטינים המבקשים לעבור מרצועת עזה לגדה המערבית, ולהיפך, עומדת לכאורה האפשרות לעשות זאת שלא דרך ישראל. כך, תושבי הרצועה יכולים להיכנס למצרים דרך מעבר רפיח, מהמעבר הם ייסעו במונית לשדה התעופה באל-עריש או בקהיר, משם יטוסו לעמאן שבירדן, משדה התעופה בעמאן לגשר אלנבי במונית, ומהגשר לכל מקום בגדה המערבית. אולם, חלופה זו קיימת לעיתים קרובות על הנייר בלבד.

ראשית, מימושה של אפשרות זו כפוף אף הוא להסכמתה של ישראל. תושבי השטחים כולם, תלויים לצורך יציאה למצרים ולירדן באישור ישראל. לכן, עבור עשרות אלפים מתוכם, המוגדרים כמסורבי יציאה לחו"ל, הן על בסיס של מניעה אישית והן על בסיס של מניעה קיבוצית (לדוגמה השתייכות לשכבת גיל מסוימת), אפשרות זו מלכתחילה אינה קיימת.<sup>14</sup> מי שאינו מוגדר ככזה עדיין עלול להיתקל במכשול נוסף, שכן על מנת להיכנס לגדה המערבית נדרשים תושבי רצועת עזה להציג בגשר אלנבי היתר כניסה המונפק על-ידי משרדי המת"ק הישראליים בעזה.

שנית, נסיעה בין שני האזורים שלא דרך ישראל תלויה בהסכמתן של רשויות מצרים וירדן. תושבי הרצועה המבקשים להיכנס לשטח מצרים לצורך טיסה ליעד אחר, לרבות ירדן, אמנם אינם נדרשים להצטייד באשרה מיוחדת, אך צריכים להצהיר על נסיבות הנסיעה ולהציג את התיעוד הרלוונטי (כרטיס טיסה, תור לניתוח, מכתב קבלה ללימודים וכדומה). מפעם לפעם, מחזירות הרשויות המצריות שבמעבר רפיח תושבים מהרצועה כלעומת שבאו, בטענה לחוסר ראיות אודות סיבת המעבר. בנוסף, נדרשים תושבי הרצועה להצטייד מראש באשרת כניסה לירדן המונפקת בקונסוליה הירדנית שבעיר עזה. תושבי הגדה אינם נדרשים לאשרה, אלא לתעודת "היעדר התנגדות", אותה מנפיקים השלטונות הירדניים.

שלישית, העלויות הכרוכות בנסיעה בין הרצועה לגדה דרך מצרים וירדן גבוהות פי כמה מנסיעה דרך ישראל. אלה כוללות את עלותם של כרטיסי הטיסה מאל-עריש לעמאן ובחזרה, הסעות במונית בין המעברים לשדות התעופה, אשרת כניסה או תעודת "היעדר התנגדות" שמנפיקים שלטונות ירדן, אגרת יציאה שרשות שדות התעופה הישראלית גובה על השימוש במעבר רפיח או בגשר אלנבי, והוצאות מחיה בזמן המסע. עלויות אלה נעות בין 1,200 ל-2,000 ש"ח לאדם. משמעות הדבר היא שחלופה זו היא בלתי מציאותית עבור רבים מתושבי השטחים שאין ביכולתם לממן אותה.

13. משרדי המת"ק הישראליים בגדה המערבית נמצאים בנקודות הבאות: ליד הכפר סאלם בצפון-מערב הגדה, סמוך לכפר חווארה מדרום לשכם, מדרום לעיר טול-כרם, בהתנחלות קדומים, במטה המינהל האזרחי בהתנחלות בית אל, סמוך להתנחלות מעלה אדומים, סמוך לצומת עציון מדרום לירושלים, בהר מנוח מדרום לחברון, וליד ההתנחלות ורד יריחו מדרום-מערב ליריחו.

14. הדברים נמסרו לבצלם בפגישה בין נציגי הארגון לראשי המינהל האזרחי שהתקיימה ב-20.6.04.

15. ר' למשל, בצלם, *משטר הכבישים האסורים בגדה המערבית*, אוגוסט 2004, פרק 3, מעלי ציון - *המרת זכויות האדם של עובדי השטחים בישראל ובהתנחלויות*, ספטמבר 1999, פרק 4.

16. להרחבה ר' פרק ב' בדו"ח זה.

לפי דובר צה"ל, מתירה ישראל מעבר של פלסטינים מאזור אחד למשנהו "במקרים הומניטאריים, וזאת בכפוף להנחיות הסגר שמשנתות מעת לעת".<sup>17</sup> אולם, מערכת הביטחון מסרבת בעקביות להגדיר אילו מקרים נחשבים בעיניה ל"מקרים הומניטאריים" ומהם השיקולים העומדים מאחורי סיווג זה. חוסר שקיפות זה פותח פתח רחב לקבלת החלטות שרירותיות.

כך למשל, התירה ישראל לאיבראיהם מוסא, תושב הגדה, להיכנס לשטחה לצורך ביקור משפחתי שברצועת עזה לרגל חג הקורבן בפברואר 2003, אך סירבה לאפשר לו לבקר את אימו כשזאת חלתה ואושפזה, ומאוחר יותר כשמתה, נדחתה בקשתו להגיע להלווייתה. בעדותו לבצלם סיפר מוסא:

נולדתי ברפיח בשנת 1957. באוקטובר 1990 הציעו לי עבודה באוניברסיטת ביר זית, אז עברתי לגור באזור רמאללה. אחרי שנה התחנתתי עם מונירה אבו שמאלה, גם היא מרצועת עזה, והבאתי אותה לרמאללה. כל שאר המשפחה שלי נשארו ברצועה... מאז תחילת אינתיפאדת אל-אקצא הגשתי הרבה בקשות לביקור אבל כולן נדחו... ב-2002 אמא שלי חלתה ואושפזה בבית חולים. קוראים לה ריפרה עיסא מוסא, והיא בת שמונים. למרות שצירפתי את הדוחות הרפואיים לא קיבלתי אישור. הופתעתי כשבפברואר 2003 קיבלתי אישור מעבר לכבוד חג הקורבן. זאת הייתה הפעם היחידה בארבע השנים האחרונות שהצלחתי לנסוע. לפני עשרה ימים [תחילת אוקטובר 2004] מצבה של אמא שלי שוב החמיר. היא אושפזה ורציתי לבקר אותה בבית החולים. דיברתי עם מכר במת"ק הפלסטיני וביקשתי שיעזור לי להשיג אישור. הוא הבטיח ליצור קשר עם המת"ק הישראלי ולעזור לי, אבל חזר אליי מאוחר יותר והודיע לי שאין לי סיכוי לקבל אישור בגלל הסגר שהטילו על עזה. בעצתו החלטתי לא להגיש את הבקשה. אחרי שבוע, ב-7.10.04, אמא שלי מתה. שוב התקשרתי למת"ק הפלסטיני והפעם הגשתי את הבקשה בצירוף תעודת הפטירה, אבל היא נדחתה בלי הסבר. לא יכולתי

להשתתף בהלוויה של אמא שלי ולהיפרד ממנה. הניתוק מהמשפחה והחברים שלי ברצועה משפיע מאוד עלי ועל אישתי... אני מרגיש במעצר בית וזה גורם לי כאב ומרירות.<sup>18</sup>

המוקד להגנת הפרט פנה למערכת הביטחון מספר פעמים בדרישה כי ייקבעו קריטריונים ונהלים פומביים לטיפול בבקשות של פלסטינים להיתרי מעבר בין אזור אחד למשנהו, ומאוחר יותר אף עתר לבג"ץ בדרישה זו.<sup>19</sup> בתשובתה לבג"ץ סירבה המדינה להיענות לדרישה בטענה כי "בקשות אלו מטופלות לגופן ונבחנות... בהתאם לנסיבות הקונקרטיות הקיימות בכל מקרה ומקרה" ועל כן, סיכמה המדינה, אין מקום לקביעת כללים.<sup>20</sup> בית המשפט קיבל את עמדת המדינה.

אולם, בניגוד להצהרת המדינה לפיה כל בקשה נבחנת "לגופה", חלק ניכר מן הבקשות להיתר נדחות על הסף על סמך קריטריונים גורפים של גיל ומצב משפחתי, אותם קובע השב"כ מעת לעת, מבלי שיהיה בידי מערכת הביטחון חשד קונקרטי לגבי מגיש הבקשה. בתשובה לעתירה שהגישו עשרה תושבי הרצועה לבג"ץ, בדרישה כי ישראל תתיר להם לנסוע לגדה המערבית לצורך לימודים באוניברסיטת בית לחם, הודתה המדינה כי החלטתה השלילית,

אינה מבוססת על אבחון פרטני בנוגע לכל אחד מהעותרים אלא מבוססת על הערכת גורמי ביטחון, לפיה אין באבחון פרטני בכדי להפיג את החשש לסיכון ביטחון המדינה והאזור הקיים במתן היתרי יציאה מהאזור חבל עזה לעותרים, נוכח **פרופיל הסיכון** אליו הם משתייכים ונוכח הקשיים במישור המודיעיני...<sup>21</sup>

בג"ץ קיבל את נימוקה של המדינה ודחה את עתירת הסטודנטים. מקרה זה מייצג תופעה רחבה ביותר. בכל רצועת עזה פועלות שתי אוניברסיטאות וכמה מכללות על-תיכוניות בלבד, המציעות מגוון מוגבל יחסית של תחומי לימוד. משום כך, מזה שנים רבות מהוות שמונה האוניברסיטאות הפועלות בגדה המערבית מקור משיכה טבעי לצעירים מהרצועה השואפים לרכוש השכלה אקדמית. אולם, משטר

17. מכתב מדובר צה"ל לבצלם מ-12.04.13.

18. העדות נכתבה על-ידי איאד חדד ב-11.10.04.

19. בג"ץ 6040/04, עמור ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל ברצועת עזה.

20. שם, הודעה מטעם פרקליטות המדינה, סעיף 4 (ההדגשה במקור).

21. בג"ץ 7960/04, מחמד אלאזי ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל ברצועת עזה, תגובה מטעם המדינה, סעיף 12 (ההדגשה במקור).

ההפרדה שמיישמת ישראל חסם בצורה כמעט מוחלטת חלופה זו. כך למשל, לפי מידע שמסרה אוניברסיטת ביר זית לבצלם, בשנת 2000 נרשמו ללימודים 110 סטודנטים מרצועת עזה, בשנה שלאחר מכן ירד מספר הנרשמים ל-11, ואילו בשלוש השנים שלאחר מכן נרשמו כל שנה רק שני סטודנטים מהרצועה.<sup>22</sup>

האחוז הגבוה של המקרים שבהם מערכת הביטחון הסכימה לשנות את עמדתה בנוגע להענקת היתרי מעבר מאזור אחד למשנהו, בעקבות התערבותם של עורכי דין וארגוני זכויות האדם, מלמד יותר מכל על הבסיס השרירותי של הסיור. כך לדוגמה, מתוך 35 בקשות להיתרי מעבר בהן טיפל המוקד להגנת הפרט בין השנים 2004-2000, ב-77% מהמקרים, 27 במספר, הצליח המוקד להשיג את ההיתר המיוחל: ב-24 מקרים לאחר פנייה לרשויות, ובשלושה מקרים לאחר הגשת עתירה לבג"ץ.

כך היה במקרה של מ.ע., בת 20, תושבת העיירה דיר אל-בלאח שברצועת עזה. ביולי 2003 נישאה לר.א., בן 30, תושב הכפר בית אולא שבמחוז חברון, באמצעות חוזה נישואין. טקס חתימת החוזה נערך בדיר אל-בלאח. מאחר שבקשתו לעבור לרצועה דרך ישראל נדחתה, הגיע לשם החתן דרך ירדן ומצרים וכעבור כמה ימים חזר לגדה המערבית באותו אופן. מבחינת הדין והמסורת המוסלמיים, הנישואין תקפים מרגע חתימת החוזה, אולם, לפי המינהג בחברה הפלסטינית, עוברים בני הזוג לחיות יחד רק לאחר טקס הכלולות. באוגוסט 2003 פנתה מ.ע. למת"ק הפלסטיני בבקשה לקבלת היתר מעבר לגדה לצורך קיום הטקס, אולם ישראל דחתה בקשה זו ללא הסבר. בעקבות זאת, פנתה מ.ע. למוקד להגנת הפרט לשם קבלת סיוע. המוקד פנה בדצמבר 2003 ליועץ המשפטי של הצבא ברצועה בבקשה לשנות את ההחלטה. בפברואר 2004 התקבלה במוקד שיחת טלפון ממדור פניות הציבור במת"ק ארז, בה נמסר כי לא ניתן להיענות לבקשת המעבר "מסיבות שלא ניתן לפרט". לאחר כמה ניסיונות לברר את סיבת הסיור, השיב היועץ המשפטי כי "נמנעת כניסתה כמבוקש מטעמים ביטחוניים".<sup>23</sup> בעקבות תשובה זו עתר המוקד לבג"ץ נגד ההחלטה. בתשובה

לעתירה מסר מפקד כוחות הצבא ברצועה כי "אין הוא מתנגד להיתר את כניסתן של העותרות ואמה לישראל ולאפשר את שהייתן באיו"ש לתקופה של 14 יום, וזאת לצורך השתתפות בטקס הכלולות של העותרות".<sup>24</sup>

עם זאת, רובם המכריע של הפלסטינים שנאסר עליהם לנסוע מאזור אחד למשנהו, אינם פונים לעורכי דין או לארגוני זכויות האדם ונאלצים להשלים עם המצב. המקרה של נורה ווהבה הוא רק אחד מני רבים. ווהבה, בת 45, היא ילידת העיר עזה. בשנת 1975 היא עברה לרמאללה בעקבות נישואיה לנגיב ווהבה. מאז נולדו לזוג חמישה בנים. ווהבה נהגה לבקר את הוריה ואת אחיה שונתרו ברצועת עזה שלוש או ארבע פעמים בשנה, ואירחה אותם פעמים רבות בביתה ברמאללה. מאז תחילת האינתיפאדה, כשלו כל ניסיונותיה לפגוש את בני משפחתה, בין בעזה ובין ברמאללה. במהלך ארבע השנים האחרונות הגישה ווהבה למשרדי המת"ק הפלסטיניים שמונה בקשות מעבר, אולם כולן נדחו. בעדותה לבצלם מסרה ווהבה כי

את רוב הבקשות הגשתי כדי לבקר בחגים, עיד אל-פיטר וחג הקורבן, וכולן נדחו. אבל הכי כאב לי כשדחו את הבקשה שלי לבקר את המשפחה אחרי שאחותי פאוזיה מתה באוגוסט 2002, וגם אחרי שאחי פאוזי מת בספטמבר 2004. לפני שנה בערך גילו אצל אחי זוהיר, בן 47, מחלת כליות קשה. בחודש פברואר האחרון הגשתי בקשה לבקר אותו וצירפתי אליה דו"ח רפואי על המצב שלו, אבל גם הבקשה הזאת נדחתה. אני מודאגת מאוד ומפחדת שחלילה משהו יקרה לו ושאיני לא אוכל לראות אותו. אני כבר לא סופרת את כל השמחות המשפחתיות בעזה שאיני לא הייתי בהן. הניתוק מהמשפחה משפיע על המצב הנפשי שלי ומעציב אותי מאוד, במיוחד בתקופת החגים... אני מפחדת שיקרה לי משהו רע ואף אחד מהמשפחה שלי לא יוכל להיות איתי.<sup>25</sup>

במקרים אחרים, מפריד המשטר שישראל מנהיגה בין בני זוג הנשואים כבר שנים רבות, וכן בין אחד ההורים לילדיו. כך למשל, במקרה של מוחמד א-שובכי, יליד עזה, שעבר בשנת 1998 לחברון

22. מכתב מריחה ברריותי, מנהלת המשרד ליחסי ציבור של אוניברסיטת ביר זית, לבצלם, מ-12.04.22.

23. מכתב מלשכת היועץ המשפטי של הצבא ברצועה למוקד להגנת הפרט מ-14.03.04.

24. בג"ץ 6040/04, עמור ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל ברצועת עזה, הודעה מטעם פרקליטות המדינה, סעיף 4.

25. העדות נגבתה על-ידי איאד חדד ב-10.04.04.

מטרד לכל המשפחה. אני בוכה הרבה ולפעמים אני רוצה למות.<sup>26</sup>

השוואת היקף התנועה בין שני האזורים לפני פרוץ האינתיפאדה ובמהלכה ממחישה את השינוי הקיצוני שחל במצב.<sup>27</sup> בתשעת החודשים הראשונים של שנת 2000, קרי עד תחילת האינתיפאדה, הנפיקה ישראל מדי חודש 12,252 היתרי מעבר בממוצע לתושבי רצועת עזה במסגרת "המעבר הבטוח".<sup>28</sup> לעומת זאת, בשנים 2001-2004 הנפיקה ישראל בממוצע 260 היתרי מעבר בחודש. כלומר, היקף התנועה מרצועת עזה לגדה המערבית הצטמצם, תחת משטר ההפרדה, בכ-98% בממוצע.

### 3. גירוש "שוהים בלתי חוקיים"

אחד המרכיבים האכזריים ביותר של מדיניות ההפרדה הוא הגירוש לרצועת עזה של פלסטינים תושבי הרצועה שהעתיקו את מקום מגוריהם לגדה המערבית, בטענה כי אלה שהו באופן בלתי חוקי בשטח הגדה. בתשובה לעתירה שהגיש המוקד להגנת הפרט לבג"ץ נגד אחד הגירוישים הללו הסבירה פרקליטות המדינה כי

עמדת ישראל הינה כי אישור המפקדים הצבאיים להעתקת מקום מגורים מעזה לגדה (ולהיפך) נדרש אף בתקופה הקודמת לעימות המזוין המתקיים מאז אוקטובר 2000. סמכות זו נותרה בידי ישראל אף לאחר העברת הסמכויות האזרחיות לידי הצד הפלסטיני... כך, נהגה הרשות הפלסטינית להעביר במשך שנים בקשות להעתקת מגורים, כאמור, לאישור הצד הישראלי. לאחר פרוץ העימות... הוחלט שלא לטפל, ככלל, בבקשות להעתקת מגורים דרך קבע בין האזורים.<sup>29</sup>

עם זאת, אין בחקיקה הצבאית הוראה כלשהי המסמיכה את הצבא לגרש אדם מאזור אחד למשנהו רק משום שסעיף המען בתעודת הזהות שלו אינו מעודכן. לפי חקיקה זו, החובה היחידה המוטלת על תושב פלסטיני בהקשר זה היא להודיע לרשויות בדיעבד על שינוי מקום מגוריו. כפי שצוין לעיל,

לצורכי עבודה. לא-שובכי תשעה ילדים שגרים בעזה. בפברואר 2001 נישא א-שובכי בשנית לנהיל ריית, תושבת חברון, והם הולידו בת ובן. זה האחרון, כיום בן שמונה חודשים, לא ראה את אביו מעולם. נהיל ריית תיארה בעדותה לבצלם את תולדות פרידתה מבעלה:

מוחמד ניסה מאז תחילת האינתיפאדה כמה פעמים להוציא אישור לבקר את המשפחה שלו בעזה, אבל כל הבקשות שלו נדחו. בקיץ 2003 אמא שלו חלתה מאוד והוא החליט לנסות שוב, אבל נדחה. הוא ניסה גם לנסוע דרך ירדן ומצרים אבל החזירו אותו בגשר אלנבי. בספטמבר 2003 הוא קיבל במפתיע אישור לשלושה ימים, ונסע למשפחה שלו... מאז הוא לא יכול לקבל אישור כדי לחזור לחברון. אני הגשתי שש בקשות לאישור ביקור בעזה במת"ק הפלסטיני, וכולן נדחו. את הבקשה האחרונה הגשתי לפני עיד אל-פיטר כי במת"ק אמרו לי שהצד הישראלי נותן היתרים בחג...

באוגוסט 2004 בעלי יצא למצרים וביקש ממני לפגוש אותו שם. אבא שלי התנגד כי לא היה לו כסף לממן את כרטיס הטיסה. עוד לפני שהגעתי להחלטה מוחמד נאלץ לחזור מהר לעזה כי היה לו התקף לב והוא אושפז בבית החולים שיפא. הוא שלח לי את הדו"חות הרפואיים כדי שאוכל לשכנע את הצד הישראלי לתת לי אישור לביקור בעזה, אבל זה לא עזר.

כשהתייאשתי מהנסיונות לקבל אישור, עזבתי את הבית השכור שגרנו בו, מכרתי את כל הרהיטים שקנינו וחזרתי לחיות אצל ההורים שלי... מאז שבעלי נסע אני חיה בחוסר יציבות. אני גם מרגישה שאני נטל על אבא שלי ועל האחים שלי. בעלי לא שלח לי כסף מאז שהוא נסע כי הוא מובטל. הוא מיואש לגמרי והוא גם חולה... אבא שלי במצב כלכלי קשה. הוא נותן לי כסף רק לחלב ולחיותולים לילדים שלי. אני נאלצת לישון עם האחיות הרווקות שלי בחדר קטן ומרגישה שאני

26. העדות נבנתה על-ידי מוסא אבו השחש ב-8.12.04.

27. כל הנתונים אודות מספר היתרי המעבר שהנפיקה ישראל נמסרו לבצלם על-ידי דובר צה"ל במכתב מ-13.12.04. הנתונים מתייחסים למספר ההיתרים ולא למספר האנשים שעברו, שכן ישנם אנשים שקיבלו היתר יותר מפעם אחת במהלך השנה.

28. לפי נתוני הצבא, בכל שנת 2000 הונפקו 110,884 היתרים. מאחר שהנתון מתייחס לכל השנה ואינו מבחין בין תשעת החודשים שלפני פרוץ האינתיפאדה לשלושת הנותרים, חושב הממוצע על סמך ההנחה שבשלושת החודשים האחרונים של שנת 2000 הונפקו היתרים לפי הממוצע החודשי לשנת 2001, שעמד על 204.

29. בג"ץ 5504/03, כחולות ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית ואח', סעיף 4 בתגובה מקדמית מטעם המשיבים.

בינואר 2005, לאחר כעשרה חודשים של מצוקה והשפלה קשות, הסכימה ישראל להעניק לרנדה סאמק ולילדיה היתר מעבר לרצועת עזה.

לפחות במקרה אחד התבצע הגירוש במסגרת מבצע יזום, ולא בעקבות מעצר אקראי. בליל ה-18.11.04 הקיף כוח צבאי דירה בעיירה ביר זית שבמחוז רמאללה ועצר ארבעה סטודנטים שהתגוררו בה. הארבעה, ווליד מהנא, בשאר אבו סלים, מוחמד מטר ובשאר אבו שהלה, הם ילידי רצועת עזה וסטודנטים בשנתם האחרונה בפקולטה להנדסה באוניברסיטת ביר זית. במהלך מעצרים הורו להם החיילים לאסוף את חפציהם, אזקו את ידיהם והביאו אותם למחנה עופר, שם נאמר להם כי סיבת המעצר היא "שהייה בלתי חוקית בגדה המערבית". לאחר יומיים נלקחו הארבעה למחסום ארז ושחררו ברצועת עזה.<sup>31</sup> בעקבות קמפיין בינלאומי שיזמה אוניברסיטת ביר זית נגד הגירוש, הציעה הפרקליטות הצבאית פשרה לפיה יורשו הארבעה לחזור לגדה, בתנאי שיחתמו על התחייבות לחזור לעזה בתום לימודיהם.<sup>32</sup>

לעיתים מיושמת פרקטיקת הגירוש גם כאשר הכתובת הרשומה בתעודת הזהות של העצור היא בגדה המערבית. זאת אם, לטענת ישראל, לא אושר שינוי הכתובת על-ידי הרשויות הישראליות ולא עודכן במרשם האוכלוסין של המינהל האזרחי. כך, למשל, במקרה של ח.כ., יליד עזה, שעבר לרמאללה בשנת 1991 לצורך לימודי מחשבים באוניברסיטת ביר זית. לאחר שסיים את לימודיו הוא מצא עבודה כמהנדס מחשבים, התחתן עם תושבת רמאללה והשתקע בעיר. בשנת 1998 שינה ח.כ. את הכתובת המופיעה בתעודת הזהות שלו, מרצועת עזה לגדה המערבית. ב-3.02.03 ניסה ח.כ. לצאת לירדן במסגרת עבודתו, אולם בהגיעו לגשר אלנבי נעצר והועבר לכלא אשקלון, שם נחקר. במהלך המעצר אמרו לו חוקריו כי הוא שוהה ברמאללה באופן בלתי חוקי, שכן, בניגוד לכתוב בתעודת הזהות שלו, הוא רשום כתושב עזה. כעבור יממה במעצר הועבר ח.כ. למחסום ארז ושחרר לרצועת עזה. במהלך השנה שלאחר מכן פנה המוקד להגנת הפרט בשמו של ח.כ. למינהל האזרחי בגדה המערבית, על מנת שיתר לו לחזור לביתו. אף אחת מחמש הפניות של המוקד לא זכתה למענה. לנוכח התעלמות הרשויות מפניותיו,

מנוגדת פרקטיקה זו גם להוראת הסכם הביניים בין ישראל לרשות הפלסטינית, הקובעת כי נושא העתקת מקום מגורים יעבור לסמכותה של הרשות הפלסטינית, אשר מחובתה לייצע על השינויים שערכה במרשם האוכלוסין. למרות זאת, כפי שמצוין בתשובת הפרקליטות, נוהגת ישראל כאילו בסמכותה לאשר העתקת מקום מגורים מאזור אחד למשנהו.

מהמקרים שהגיעו לידי בצלם והמוקד להגנת הפרט עולה, כי המעצרים שקודמים לגירוש מתבצעים לרוב במהלך בדיקות אקראיות, במחסומים ובמעברי הגבול, ללא תכנון מוקדם. אם הכתובת הרשומה בתעודת הזהות של הנבדק היא ברצועת עזה, נעצר אותו אדם למשך זמן מה, עד שהוא מועבר למחסום ארז ומשחרר בשטח רצועת עזה.

נידאל סאמק, לדוגמה, הוא יליד מחנה הפליטים נוסיראת שברצועת עזה. ביוני 1999 עבר עם אישתו רנדה וחמשת בניו לכפר זיתא שמצפון לטול כרם, בציפייה למצוא עבודה ולשפר את מצבה הכלכלי של המשפחה. בשנים שלאחר מכן נולדו לזוג שני ילדים נוספים. בדצמבר 2003 נעצר סאמק בזמן ששהה בישראל ללא היתר לצורך חיפוש עבודה. הוא נשפט על שהייה בלתי חוקית בשטח ישראל ונגזרו עליו שלושה חודשי מאסר. עם שחרורו מהכלא, נלקח סאמק למחסום ארז ושחרר בשטח הרצועה. כל בקשותיו לקבל היתר לחזור לביתו ולמשפחתו שבזיתא נדחו. במקביל נדחו גם בקשותיה של אישתו רנדה להצטרף אליו ברצועת עזה. בעקבות זאת נקלעו היא ושבעת ילדיה למצוקה קשה, אותה תיארה בעדותה לבצלם:

מאז שגירשו את בעלי הגשתי ארבע בקשות כניסה לרצועת עזה במת"ק הפלסטיני: באפריל, במאי, ביולי ובספטמבר 2004, אבל כולן נדחו. אני לא מתכוונת לוותר ואמשיך להגיש בקשות כניסה לעזה. המצב שאנחנו חיים בו גרוע. אני לא עובדת וגם בעלי, שנמצא בעזה, מובטל. אין לי שום מקור הכנסה, ולפעמים ממש אין לי במה להאכיל את הילדים שלי. אני מתקיימת מקיבוץ נדבות ומתרומות של ארגוני צדקה ושכנים. אני מקווה שהענייני הזה יגמר בקרוב.<sup>30</sup>

30. העדות נגבתה על-ידי עבד אל-כרים סעדי ב-29.9.04 בבית העדה.

31. C. Strasford, "Gazan Students Fugitive Lives", *Palestine Report*, 22.12.04.

32. עמירה חס, "ידימה של סטודנט מעזה", *הארץ*, 16.2.05.

בדרישה לאפשר את חזרת המשפחה לביתה שבגדה המערבית.<sup>36</sup> תשובת המדינה לעתירה טרם נמסרה.

אמצעי הגירוש לרצועת עזה מיושם על-ידי ישראל גם כאמצעי ענישה מינהלי של תושבי הגדה המערבית החשודים במעורבות בפעילות אלימה נגד ישראלים. לטענת ישראל, מדובר בצעד "מניעתי" ולא באמצעי ענישה. כך או אחרת, אישר בג"ץ את השימוש באמצעי זה,<sup>37</sup> ומאז תחילת האינתיפאדה גירשה ישראל לרצועת עזה 32 פלסטינים. בעקבות פסגת שארם א-שייח', התירה ישראל את חזרתם של מרבית המגורשים לגדה המערבית. לפי החקיקה הצבאית, כדי להרחיק אדם מביתו חייב מפקד האזור להוציא מבעוד מועד "צו תיחום מקום מגורים" בו הוא מודיע למועמד לגירוש על כוונתו, בכדי לאפשר לו לערער על ההחלטה בפני ועדת ערעורים צבאית ולעתור לבג"ץ.<sup>38</sup>

בניגוד לנהוג בהקשר של גירוש לשם ענישה, מתבצע הגירוש לרצועת עזה של מי שנטען כי הוא שוהה בגדה בניגוד לחוק, ללא הוצאת "צו תיחום מגורים" או כל סוג אחר של התראה מוקדמת וכן ללא הנמקה כלשהי. אי-לכך נשללת מן המגורשים, במקרים אלה, האפשרות להציג את טיעוניהם בפני הרשויות ולערער על ההחלטה טרם ביצועה.

#### 4. הפרת המשפט הבינלאומי

##### טיב הקשר בין שני האזורים

שאלת המפתח לבחינת חובותיה של ישראל, בכל הנוגע לתנועתם של פלסטינים בין רצועת עזה לגדה המערבית, היא טיב הקשר, מבחינה משפטית, בין שני האזורים. כאמור, בהסכמי אוסלו הוגדרו הגדה המערבית ורצועת עזה כ"יחידה טריטוריאלית אחת". מאז כישלון השיחות להסדר הקבע בשנת 2000 והתחלתה של האינתיפאדה, הועלתה טענה לפיה תוקפם של ההסכמים פקע והוא אינו מחייב עוד את הצדדים. מצדדי טענה זו מביאים לראיה את העובדה שבתחומים שונים מתעלמים הצדדים,

עטר המוקד להגנת הפרט ביוני 2003 לבג"ץ בבקשה להסדיר את חזרתו של ח.כ. לביתו.<sup>33</sup> בפברואר 2004 הודיעה פרקליטות המדינה לבג"ץ כי "לאחר בחינת נסיבותיו המיוחדות של העותר, ולפנים משורת הדין, החליטו המשיבים להתיר לעותר להיכנס לאיו"ש ולשהות שם".<sup>34</sup> החלטה זו התקבלה לאחר כמעט שנתיים במהלכן כפתה ישראל על ח.כ. ניתוק פיסי מאשתו, ביתו ומקום עבודתו.<sup>35</sup>

במקרים אחרים מתבצע הגירוש, הלכה למעשה, באמצעות מניעת חזרתם לגדה המערבית של מי שנכנסו לרצועת עזה לצורך ביקור משפחתי או לכל מטרה אחרת. כך במקרה של בני הזוג ס.ש. וע.ש., תושבי העיר עזה, אשר בשנת 1998 עברו עם שני בניהם לגדה המערבית בצפייה למצוא עבודה. תחילה שכרו השניים דירה בעיירה א-ראם שמצפון לירושלים, ומאוחר יותר עברו לביתוניה הסמוכה. בשנת 2000 הגישו בני הזוג הודעות על שינוי המען במשרד הפנים הפלסטיני ברמאללה, ובינואר 2001 נרשם השינוי בתעודות הזהות. אף שמקום מגוריה החדש היה בגדה המערבית, העדיפה ס.ש. ללדת את ילדיה בחיק משפחתה ברצועת עזה. כך עשתה עם בתה הרביעית וגם עם בתה החמישית, שנולדה ערב פרוץ האינתיפאדה, ב-28.9.00. אולם, לאחר לידה זו, משניסתה לחזור לביתה שבגדה יחד עם ילדיה, נאמר לה במחסום ארו כי אין היא יכולה לעבור משום שהוטל סגר מוחלט על הרצועה. ס.ש. פנתה מספר פעמים למת"ק ארו בבקשה לקבל היתר מעבר, אך לא נענתה. כעבור כמה חודשים נמסר לה, כי על אף הרשום בתעודות הזהות שלה, על פי הרישומים שבידי ישראל היא תושבת הרצועה ואסור לה לחזור לגדה.

בעקבות זאת, פנה המוקד להגנת הפרט בשם המשפחה למינהל האזרחי בבקשה לאפשר את חזרת האישה וילדיה לביתם, אולם הפניות הללו לא נענו. בתחילת 2003, אחרי פרידה של למעלה משנתיים וחצי, נסע האב למחסום ארו והצליח להיכנס לרצועה ולהיפגש עם אישתו וילדיו. לאור התעלמות הרשויות מפניותיו, עטר המוקד להגנת הפרט לבג"ץ

33. בג"ץ 5504/03, כחלות ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית ואח'.

34. שם, סעיף 3 בתגובה מקדמית מטעם המשיבים.

35. העובדה שהותר לח.כ. לחזור לגדה המערבית אינה מהווה, כשלעצמה, ערובה לכך שהוא לא יגורש שוב אם ייעצר פעם נוספת. המוקד התעקש כי יימצא הסדר שיבטיח כי ח.כ. לא יגורש שוב, ופרקליטות המדינה נעתרה לבקשה.

36. בג"ץ 10676/04, שמלך ואח' נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית ואח'.

37. בג"ץ 7015/02, עיורי ואח' נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית ואח'.

38. צו בדבר הוראות ביטחון (יהודה ושומרון) (מס' 387), התשי"ל-1970, סעיף 86.

בפועל, מהתחייבויותיהם. אולם טענה זו לוקה בחסר ואינה מביאה בחשבון עובדות מרכזיות המצביעות על תקפותם של ההסכמים.

ראשית, הסכמי אוסלו אינם קובעים באופן מפורש מועד כלשהו לפקיעת תוקפם, ואף אחד מן הצדדים לא הכריז באופן רשמי על ביטולם. שנית, ההסכמים אומצו במלואם בחקיקה הצבאית שחלה בשטחים, וחקיקה זו מעולם לא בוטלה.<sup>39</sup> שלישית, חרף ההפרות השיטתיות של ההסכמים על ידי שני הצדדים כאחד, הרשות הפלסטינית וישראל ממשיכות לנהל את יחסיהן בתחומים שונים כפי שנקבע בהסכמים (לדוגמה, בתחום היחסים הכלכליים). רביעית, בהחלטת הממשלה מ-6.6.04 בדבר תכנית ההתנתקות צוין במפורש כי "המהלך שבתכנית אינו גורע מן ההסכמים הרלבנטיים הקיימים בין מדינת ישראל לפלסטינים. ההסדרים הקיימים הרלבנטיים ימשיכו לחול".<sup>40</sup>

יתרה מזאת, במסגרת הדיון בעתירה לבג"ץ שהגיש המוקד להגנת הפרט נגד כוונת הצבא לגרש את אחד מתושבי הגדה המערבית לרצועת עזה "מטעמים ביטחוניים", טענה פרקליטות המדינה כי מדינת ישראל רואה בגדה המערבית וברצועת עזה יחידה טריטוריאלית אחת, וזאת על-פי הסכמי אוסלו.<sup>41</sup> משום כך, לפי הפרקליטות, אין לראות בהעברה הכפויה מאזור אחד למשנהו משום "גירוש", כמשמעות המונח באמנת ג'נבה הרביעית, אלא "יתיחוס מקום מגורים". לחיזוק טענה זו הוסיפה הפרקליטות כי,

לא רק הצד הישראלי מנהל באופן מתואם את שני האזורים, אלא שגם הצד הפלסטיני מתייחס לשני האזורים כאל ישות אחת, וההנהגה של שני האזורים הללו אחת היא ומאוחדת. העובדה כי ישראל בחרה לנהל את שני האזורים באמצעות

אלופים שונים, הנה החלטה ארגונית, ולענייננו, אין לכך משמעות רבה [...]. לא מעטות הן המדינות בהן נהוגות מערכות משפט שונות ובדלות במחוזות שונים (כדוגמת מדינות פדרליות, או כדוגמת סין והונג קונג), ובודאי לא תתקבל כל טענה כי מדובר ביחידות טריטוריאליות נפרדות לעניין הוראות המשפט הבינלאומי הרלוונטיות בנדון.<sup>42</sup>

### הפגיעה בזכות לחופש תנועה והשלכותיה

לנוכח המסקנה לפיה שני האזורים אכן מהווים "יחידה טריטוריאלית אחת", מסקנה המקובלת גם על מדינת ישראל, ניתן לעבור לבחינת משמעותיה לפי המשפט הבינלאומי. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות קובעת כי "אדם הנמצא כחוק בתוך שטחה של מדינה זכותו, בתוך שטח זה, לנוע ולבחור את מקום מגוריו באורח חופשי".<sup>43</sup> אמנה זו אושררה על-ידי ישראל בשנת 1991 והיא מחייבת אותה מבחינה משפטית ביחס לכל האנשים הנתונים לשליטתה, לרבות הפלסטינים תושבי השטחים.<sup>44</sup>

לישראל נתונה הסמכות להגביל את חופש התנועה של תושבי השטחים כמתחייב מצרכיה הביטחוניים ומחובתה להגן על חיי אזרחיה. סמכות זו מוכרת במפורש באמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, אולם היא אינה בלתי מוגבלת.<sup>45</sup> אחד התנאים המרכזיים לכך שפגיעה בזכות תהיה חוקית הוא עמידתה בעיקרון המידתיות. בלשון האמנה, רשאיות מדינות לגרוע מהתחייבויותיהן רק "במידה הנדרשת במדוקדק מפאת חומרת המצב".<sup>46</sup> לפי בית המשפט העליון, חל עיקרון המידתיות על ישראל גם מתוקף המשפט המינהלי הישראלי. זה האחרון מחייב את המדינה להתאים בין הפגיעה לבין המטרה המוצהרת, לצמצם את הפגיעה בפרט ככל שניתן

39. המנשר בדבר יישום הסכם הביניים (מס' 7), (אזור יהודה ושומרון) התשנ"ו-1995; מנשר בדבר יישום הסכם הביניים (מס' 5), (אזור חבל עזה) התשנ"ו-1995.

40. החלטת ממשלה מס' 1996, "תכנית ההתנתקות המותקנת - המשך דיון", סעיף 1 (ז).

41. בג"ץ 7015/02, עיזרי ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית ואח', כתב תשובה מטעם המשיבים, סעיף 17.

42. שם.

43. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, סעיף 12 (1).

44. להרחבה בכל הנוגע לתחולת האמנה בשטחים ר' פרק ה' בדו"ח זה.

45. סעיף 12 (3) קובע כי "הזכויות שצוינו לעיל לא יהיו כפופות לכל הגבלות, למעט אותן הגבלות הקבועות בחוק, הנחוצות לשמירת הביטחון הלאומי, הסדר הציבורי (תקנת הציבור) בריאות או מוסר הציבור, או זכויות הולדת וחירויות המתיישבות עם הזכויות האחרות שחוכרו באמנה זו". סעיף

4 (1) קובע כי "בשעת חירום כללית המנאימת על חיי האומה ואשר על קיומה הוכרז רשמית, רשאיות המדינות שהן צד באמנה זו לנקוט אמצעים הגורעים מהתחייבויותיהן שעל-פי אמנה זו".

46. שם.

ולוודא שמתקיים יחס ראוי בין הנזק שנגרם לפרט לבין התועלת הביטחונית שמביאה הפגיעה.<sup>47</sup>

גם אם מאחורי משטר ההפרדה בין הגדה המערבית לרצועת עזה אין אלא מניעים ביטחוניים לגיימיים, עומד משטר זה בסתירה מוחלטת לעיקרון המידתיות. כפי שהראינו בפרק זה, שוללת ישראל במסגרתו של המשטר את זכותם של תושבי השטחים לחופש תנועה בצורה גורפת ושרירותית: ללא קריטריונים ידועים, מבלי לבחון את הסיכון שטמון בכיכול בהתרת תנועתו של כל אדם ואדם באופן פרטני או את קיומן של חלופות פחות פוגעניות ומבלי להביא בחשבון את הנזק והסבל שנגרמים בשל איסור המעבר. בשל חוסר המידתיות הקיצוני המאפיין אותה, מהווה מדיניותה של ישראל הפרה בוטה של הזכות לחופש תנועה המעוגנת בסעיף 12 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות.

בנוסף, מדינות אינן רשאיות, לפי אמנה זו, להתעלם מהתחייבויות אחרות החלות עליהן לפי המשפט הבינלאומי, והכפופות גם הן לעיקרון המידתיות, אפילו "בשעת חירום כללית המאיימת על חיי האומה", בה ישנה הצדקה לגרוע מחלק מהזכויות המוכרות באמנה.<sup>48</sup> כפי שתואר בפרק זה, שלילת הזכות לחופש תנועה גוררת אחריה פגיעה קשה במגוון זכויות אחרות, בהן הזכות לחיי משפחה, הזכות לעבודה והזכות לחינוך.

כך, משטר ההפרדה גורם לניתוקם המוחלט של פלסטינים רבים ממשפחותיהם, ובמקרים מסוימים הוא אף מפריד בין בני זוג. הזכות לחיי משפחה מעוגנת היטב באמנות בינלאומיות שונות עליהן חתומה ישראל. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות קובעת, כי אסור לה למדינה להתערב באופן שרירותי בצנעת הפרט ובחיי המשפחה של אדם.<sup>49</sup> חובה זו נקבעה בצורה מפורשת גם באמנת ג'נבה הרביעית, שנועדה להסדיר את

זכויותיהם של אזרחים הנתונים לכיבוש: "מוגנים זכאים בכל הנסיבות ליחס של דרך-ארץ לגופם, לכבודם, לזכויותיהם המשפחתיות, לאמונתם ולפולחנם, לנימוסיהם ולמנהגיהם".<sup>50</sup> בנוסף, לפי סעיף 74 לפרוטוקול הראשון לאמנות ג'נבה, "הצדדים המתקשרים והצדדים לסכסוך יקלו בכל דרך אפשרית על איחודן מחדש של משפחות שנתפזרו כתוצאה מסכסוכים מזוינים".<sup>51</sup>

יתרה מזאת, המשפט הבינלאומי אינו מסתפק בהטלת איסור על התערבות שרירותית, אלא מטיל חובה להגן באופן פעיל על חיי המשפחה. כך, לפי האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, חייבות מדינות החתומות עליה "להעניק הגנה וסיוע רחבים ככל האפשר למשפחה, שהיא יחידת היסוד הטבעית של החברה, במיוחד לשם כינונה, וכן כל זמן שהיא נושאת באחריות לטיפול בילדים תלויים וחינוכם".<sup>52</sup> גם אם בשל המציאות המורכבת שנוצרה בשטחים מאז הסכמי אוסלו אין ישראל אחראית על יישום כל ההיבטים הנגזרים מן האמנה, הרי שחובה עליה, לכל הפחות, לנקוט בכל האמצעים הסבירים העומדים לרשותה כדי לאפשר לבני זוג נשואים לחיות יחדיו, ולבני משפחה לקיים מפגשים סדירים ביניהם.<sup>53</sup>

מניעת המעבר בין שני האזורים סגרה בפני רבים מתושבי הרצועה את דלתותיו של שוק העבודה בגדה המערבית. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מטילה על ישראל את החובה לכבד את זכותם של תושבי השטחים להזדמנות הוגנת למצוא עבודה ולהשתכר ממנה למחייתם.<sup>54</sup> חובה זו כוללת, בהתחשב באילוצים ביטחוניים ואחרים, לכל הפחות את הקלת מעברם של עובדים ומחפשי עבודה מאזור אחד למשנהו. ככלל, שוק העבודה של הגדה המערבית אינו יכול לפתור את בעיית שיעור האבטלה הגבוה ברצועת עזה, שכן גם אזור זה סובל משיעורי אבטלה גבוהים, גם

47. פסק הדין של השופט אהרון ברק בבג"ץ 2056/04, מועצת הכפר בית סוריק ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', סעיף 41.

48. האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, סעיף 4 (1).

49. שם, סעיף 17 (1). ההכרה במשפחה כייחידה היסודית של החברה, כמו החובה להעניק סיוע לקיומה, מעוגנת גם בסעיף 10 של האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

50. אמנת ג'נבה בדבר הגנה על אזרחים בזמן מלחמה, 12 באוגוסט 1949, סעיף 27 (ההדגשה שלנו).

51. ישראל אמנם אינה חתומה על הפרוטוקול, אולם, כפי שמצייין פרופ' יורם דינשטיין, היא מעולם לא התנגדה להוראה זו. ר' יורם דינשטיין, "איחוד משפחות בשטחים המוחזקים", עניני משפט י"ג (תשמ"ט), ע' 208.

52. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, סעיף 10 (1). ר' גם סעיף 16 (3) להכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם.

53. להרחבה בנוגע למאפיינים של הזכות לחיי משפחה במשפט הישראלי והבינלאומי ר' יובל מרין, "הזכות לחיי משפחה ולנישואין (אזרחיים) – משפט בינלאומי ומקומי" בתוך יורם רבין ויובל שני (עורכים), זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל, (הוצאות רמות, תל אביב, 2004).

54. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, סעיף 6.



בזכותם לבחור את מקום מגוריהם באורח חופשי. זכות זו מעוגנת בסעיף 12 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות.

מדיניות הגירוש מפרה, בנוסף, את האיסור שמטיל סעיף 49 לאמנת ג'נבה הרביעית על העברתם בכפייה של אזרחים בשטח כבוש ממקום מגוריהם, בין אם קבוצות ובין יחידים. החריגים היחידים שנכללו בסעיף זה הם כאשר העברה כזו נעשית לשם הגנה על ביטחונם של אותם אנשים, עקב פעולות מלחמה, וכאשר ההעברה מתבצעת בשל "צורך צבאי הכרחי".<sup>55</sup> עם זאת, ישראל לא טענה לקיומם של טעמים אלו במקרה של פלסטינים שגורשו עקב "שהייה בלתי חוקית". סעיף 78 לאמנת ג'נבה הרביעית אמנם מתיר למדינה הכובשת לתחום את מקום מגוריו של אדם בשל טעמי ביטחון הכרחיים, אלא שכאמור, ישראל לא טענה כי מדיניות זו ננקטת בשל טעמי ביטחון ולא הוציאה נגד המגורשים צווים המורים על תיחום מקום מגוריהם.

אם נמוכים בהרבה מאלה שברצועה.<sup>55</sup> אולם, מצב זה לא משפיע בהכרח על סיכוייו של אדם ספציפי, בעל הכשרה זו או אחרת, למצוא עבודה באזור האחר. והרי הזכות לעבודה היא זכות אינדיבידואלית, וחובתה של המדינה "לנקוט באמצעים המתאימים" למימושה מתייחסת לכל אדם ואדם בנפרד ולא לקולקטיב.

משטר ההפרדה מגביל גם את האפשרויות הפתוחות בפני צעירים תושבי הרצועה לרכוש השכלה אקדמית. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות קובעת כי "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לחינוך".<sup>56</sup> האמנה קובעת במפורש כי "לשם השגת מימושה המלא של הזכות האמורה... יהא חינוך גבוה נגיש באותה מידה לכל".<sup>57</sup>

### מדיניות הגירוש

פרקטיקת הגירוש של אנשים מהגדה המערבית לרצועת עזה בתואנה של שהייה בלתי חוקית פוגעת

55. להרחבה בעניין האבטלה ברצועת עזה ר' פרק ד' בדו"ח זה.

56. שם, סעיף 13 (1).

57. שם, סעיף 13 (2) (ג).

58. אמנת ג'נבה בדבר הגנה על אזרחים בזמן מלחמה, 12 באוגוסט 1949, סעיף 49. סעיף זה אוסר הן על "העברה בכפייה" והן על "גירוש" של מוגנים, כאשר המונח הראשון מתייחס להעברה בתוך השטח הכבוש ואילו השני להוצאת אדם מהשטח הכבוש.

## פרק ב' מעבר רפיח ומניעת היציאה לחו"ל

פנים" במינהל האזרחי באזור המגורים של כל תושב, והשגתו היתה כרוכה בהליך בירוקרטי ארוך ומייגע. במשרדי המינהל האזרחי קיבל התושב טופס, אותו היה צריך להחתיים בשורה של משרדי ממשל, כראייה לכך שאין הוא חייב כספים לרשויות ושאינן הוא מבוקש לחקירה. בין משרדים אלו נמנו המשטרה, המושל הצבאי, המועצה המקומית או מוכתאר הכפר, מס הכנסה, מס ערך מוסף ומס רכוש. לאחר מכן החזיר התושב את הטופס המוחתם למינהל האזרחי והמתין, בדרך כלל שבועיים-שלושה, עד לקבלתה של התשובה. משקיבל את ההיתר ניגש האדם לאחת מנקודת הגבול בעזה, בגדה המערבית או בישראל, ללא צורך בהיתר נוסף.<sup>61</sup> תוקף ההיתרים היה, בדרך כלל, שלוש שנים, עם אפשרות להארכה לשלוש שנים נוספות.

בקשתם של אנשים רבים להיתרי יציאה לחו"ל נדחתה במהלך השנים, על בסיס הגבלות אינדיבידואליות או קולקטיביות. אסירים ועצירים משוחררים, לדוגמה, הוגדרו לעיתים קרובות כמנועי יציאה לחו"ל מטעמי ביטחון. במהלך האינתיפאדה הראשונה הרבה הצבא להעניש באופן קיבוצי את תושבי הכפרים מהם יצאו פעילים מרכזיים, על-ידי הטלת איסור גורף על יציאתם לחו"ל במשך תקופה מסוימת. מעת לעת הטילה ישראל הגבלות והציבה תנאים שונים, כגון שהייה בחו"ל לתקופה מינימאלית של שלושה עד תשעה חודשים, על קבוצת גיל מסוימת.<sup>62</sup>

בספטמבר 1991 בוטלה הדרישה להצטייד בהיתר מראש, ותושבי השטחים יכלו להגיע למעברי הגבול ולקבל את היתר היציאה במקום. שינוי זה חסך אמנם את מסכת הטרטורים הבירוקרטית בה כרוכה השגת ההיתר במינהל האזרחי. עם זאת, הוא הוסיף להליך את הקושי הנגזר מאי הוודאות, שכן רק עם הגעתם למעבר הגבול יכלו התושבים לדעת האם הם מוגדרים כ"מנועי יציאה" אם לאו.

מאז ומתמיד קיימת תנועה ערה של נוסעים בין רצועת עזה לשאר מדינות ערב ובראשן מצרים. תושבי הרצועה קשורים בקשרים ענפים ובמגוון היבטים עם אותן מדינות: לחלק גדול מהם קרובי משפחה במדינות ערב, רובם פליטים פלסטינים שהגיעו בעקבות מלחמת 1948; אלפים מתוכם נסעו לתקופות שונות למדינות ערב לצורכי עבודה, בעיקר למדינות המפרץ הפרסי; צעירים רבים למדו ולומדים באוניברסיטאות במצרים; ותושבים רבים מסתמכים על טיפולים רפואיים הניתנים במדינות ערב, בעיקר במצרים ובירדן. חשיבותם של קשרים אלה מבחינת האוכלוסייה מעצימה את היקף השליטה שבידי ישראל מתוקף יכולתה לווסת את התנועה מהרצועה לחו"ל.

### 1. רקע היסטורי

רצועת עזה הוכרזה עוד באוגוסט 1967 "שטח צבאי סגור" אשר היציאה ממנו אסורה, אלא אם התקבל אישור מטעם המפקד הצבאי של האזור.<sup>59</sup> בעוד שאיסור זה הוסר בשנת 1972 בנוגע ליציאה מהרצועה לישראל ולגדה המערבית, הוא נותר בעינו בנוגע ליציאה לחו"ל עד עצם היום הזה. חרף האיסור, הנהיגה ישראל עד סוף שנות השמונים מדיניות שכונתה "הגשרים הפתוחים" (בהתייחס לגשר אלנבי וגשר אדם שעל נהר הירדן), לפיה מותרת יציאתם של תושבי השטחים למדינות ערב, וכן מותרים ביקוריהם של תושבי מדינות ערב בשטחים, בכפוף לתנאים ולהגבלות שנקבעו מעת לעת. תושבי רצועת עזה שישאלו אישרה את יציאתם לחו"ל, יכלו לצאת דרך אחת משלוש נקודות: מעבר רפיח שבדרום הרצועה, גשר אלנבי שמזרח ליריחו ונמל התעופה בן גוריון.

תושבי השטחים נדרשו, אם כן, להצטייד מבעוד מועד בהיתרי יציאה לחו"ל.<sup>60</sup> הסמכות להנפיק היתרים אלה הופקדה בידי "קצין המטה לענייני

59. ר' הערת שוליים 4.

60. לפירוט והרחבה בנושא זה ר' בצלם, *הגבלות על יציאה לחו"ל*, נובמבר 1989; המוקד להגנת הפרט, *אישורי יציאה לחו"ל לתושבי מזרח ירושלים והגדה המערבית*, 1992; האגודה לזכויות האזרח בישראל, *הגבלות על הזכות לחופש תנועה בשטחים המוחזקים*, 1989.

61. כפי שצוין בפרקים הקודמים, הוציא צה"ל בשנת 1972 היתר יציאה כללי, שאיפשר לתושבי השטחים להיכנס לשטח ישראל כמעט ללא הגבלה.

62. בצלם, *הגבלות על יציאה לחו"ל*, נובמבר 1989, ע' 10-11; המוקד להגנת הפרט, *אישורי יציאה לחו"ל לתושבי מזרח ירושלים והגדה המערבית*, 1992, ע' 12.

## 2. הפגיעה בזכות היציאה לחו"ל מאז פרוץ האינתיפאדה

מבחינה משפטית-בירוקרטית לא חל שינוי כלשהו במשטר היציאה מרצועת עזה לחו"ל לאחר תחילת האינתיפאדה בספטמבר 2000. עם זאת, צמצמה ישראל מאז, הלכה למעשה, בצורה ניכרת את יכולתם של תושבי הרצועה לצאת לחו"ל.

כמה מן המכשולים המרכזיים העומדים בפני תושבי הרצועה המבקש לצאת לחו"ל נגזרים מהחלטתה של ישראל להפוך את המעבר היבשתי ברפיח לנקודת היציאה היחידה מהרצועה לחו"ל. כך, מאז תחילת האינתיפאדה הפסיקה ישראל, כמעט לחלוטין, להנפיק היתרי מעבר לגדה המערבית לצורך יציאה לחו"ל דרך גשר אלנבי, לא כל שכן היתרים לצורך יציאה דרך נמל התעופה בן גוריון. בנוסף, סגרה ישראל בינואר 2001 את נמל התעופה הפלסטיני הסמוך לרפיח, ומאוחר יותר החריבה אותו בהפצצות מן האוויר, כך שגם אם תסכים ישראל לפתיחתו, יידרשו לשם כך זמן רב והשקעות משמעותיות.

כתוצאה מכך, כל החלטתה של ישראל על השבת מעבר רפיח פירושה, למעשה, הטלת מצור כמעט מוחלט על רצועת עזה, במסגרתו אין יוצא ואין בא. בשנת 2004, למשל, הושבת מעבר רפיח במשך 66 ימים.<sup>66</sup>

ב-12.12.04 הרגו פלסטינים חמישה חיילים ישראלים ופצעו חמישה נוספים באמצעות פיצוצה של מנהרה, אותה חפרו מתחת לעמדת שמירה ישראלית במעבר רפיח. למחרת החליטה ישראל על סגירה מוחלטת של המעבר. סגירה זו נמשכה 52 ימים, התקופה הארוכה ביותר מאז תחילת האינתיפאדה. ישראל נימקה זאת בצורך לשקם את המתקנים שנפגעו מהפיצוץ.<sup>67</sup> עם זאת, לפי דיווח בעיתון "הארץ", נתן שר הביטחון, שאול מופז, במסגרת ביקור שערך ברצועת עזה למחרת ההתקפה, הנחיה "להשאיר את המעבר סגור לתקופה ממושכת". לפי הדיווח, נבעה הנחיה זו הן מחשש לקיומן של מנהרות ממולכדות

באותה שנה, כאמור, החלה ישראל ליישם את מדיניות הסגר התקפה עד היום, לפיה נדרשים תושבי השטחים להיתרים אישיים על מנת להיכנס לישראל, גם לצורך מעבר בין רצועת עזה לגדה המערבית. בעקבות זאת, הוגבלה באופן ניכר יכולתם של תושבי רצועת עזה לצאת לחו"ל דרך גשר אלנבי, ועל אחת כמה וכמה דרך נמל התעופה בן גוריון. לעומת הרעה זו, בשנת 1997, במסגרת הסכמי אוסלו, נפתח בדרום רצועת עזה שדה תעופה בינלאומי אותו הפעילה הרשות הפלסטינית, וממנו יצאו מדי שבוע מספר מצומצם של טיסות למדינות ערב. נוסעים שהגיעו לשדה תעופה זה, הוסעו באוטובוס למסוף הגבול ברפיח, שם עברו הליך בידוק על-ידי ישראל, וזה לזה שעברו אלה שיצאו למצרים ביבשה, ולאחר מכן הוחזרו לשדה התעופה.

סמכויותיה של ישראל בנוגע ליציאתם של תושבי השטחים לחו"ל דרך מעבר רפיח וגשר אלנבי, נקבעו בפרוטרוט במסגרת הסכם הביניים שנחתם ב-1995 עם הרשות הפלסטינית (אוסלו ב').<sup>63</sup> ההסכם כולל, בין השאר, רשימה סגורה של שלושה מקרים בהם רשאית ישראל למנוע את יציאתו של תושב פלסטיני לחו"ל.<sup>64</sup> הראשון נוגע למניעת יציאתו של אדם אגב מעצרו, בעילות המוגדרות בהסכם. המקרה השני הוא כאשר הנוסע אינו מצויד במסמכים הנדרשים. בהקשר זה נקבע כי די בדרכון או במסמך מקביל המונפק על-ידי הרשות הפלסטינית כדי לאפשר את יציאתו של תושב פלסטיני מהשטחים.<sup>65</sup> המקרה השלישי נוגע רק למניעת יציאתו של אדם בעקבות צו שהוצא נגדו על-ידי הרשות הפלסטינית והועבר לרשויות הישראליות.

למרות שההסכם אינו מתנה את זכותו של תושב שטחים לצאת לחו"ל בקבלת היתר מישראל, לא מראש ולא עם הגעתו למעבר, המשיכה ישראל לנהוג במהלך כל תקופת אוסלו כאילו דבר לא השתנה. תושבים רבים שהגיעו לאחד ממעברי הגבול מצוידים במסמכים הרלוונטיים הוחזרו כלעומת שבאו לאחר שנודע שישאל מגדירה אותם "מנועי יציאה לחו"ל".

63. הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (אוסלו ב'), וושינגטון, 28.9.95, נספח I, פרוטוקול בנוגע לפריסה מחדש ולהסדרים הביטחוניים, סעיף 8.

64. שם, תת-נספח 5, פרק ט', סעיף 4 (א).

65. הסכם הביניים, נספח III, תת-נספח 1, סעיף 28 (7).

66. UNSCO (United Nations Special Coordinator Office), Closure in the Gaza Strip, December 2004.

67. בניץ 11714/04, אבו יוסף ואח' 2 מפקד כוחות צה"ל ברצועת עזה, הודעה מטעם המשב.

נוספות והן מרצונה של ישראל להעניש את הרשות הפלסטינית.<sup>68</sup>

במהלך תקופת ההמתנה. מאחר שישראל לא אישרה את העברת הגופות לרצועה, הן נקברו באל-עריש שבמצרים.<sup>72</sup>

ההחלטה לרכז במעבר רפיח את כל תנועת הנוסעים פוגעת ביכולתם של התושבים לצאת לחו"ל גם בשני אופנים נוספים. ראשית, לנוכח ההגבלות על מספר האנשים שיכולים להיבדק ולעבור בו-זמנית בשני צידי המעבר, התאריך מאוד זמן ההמתנה (כאשר המעבר פתוח) והוא יכול להגיע לעיתים למספר ימים. על כך יש להוסיף את העובדה שהמעבר מופעל בדרך כלל רק במשך כשבע שעות ביום, לעומת 24 שעות ביממה לפני האינתיפאדה. שנית, שלילת האפשרות לצאת לחו"ל דרך גשר אלנבי, שהיתה קיימת לפני פרוץ האינתיפאדה, הגדילה בצורה ניכרת את משך הנסיעות ואת עלותן, בעיקר לאלה הנוסעים לירדן.

בנוסף להגבלות כלליות אלה, פוגעת ישראל באופן חמור ביכולתם של קבוצות ואנשים מסוימים לצאת לחו"ל. באפריל 2004 הודיעה ישראל על איסור יציאה לחו"ל המוטל על תושבי רצועת עזה בשכבת הגיל 16-35, גברים ונשים כאחד. כעבור חודש הוסר איסור גורף זה לגבי נשים. איסורים דומים הוטלו מאז תחילת האינתיפאדה מספר פעמים לתקופות שונות, והוסרו לאחר מכן. ב-17.2.05, בעקבות פסגת שארם א-שייח', החליט שר הביטחון על ביטול גזירה זו גם לגבי גברים.<sup>73</sup>

במהלך תקופה זו איפשרה ישראל את יציאתם של מספר מצומצם של חולים שנוקקו לטיפול רפואי דחוף בחו"ל, וכן את יציאתם של כמה אלפי עולי רגל למכה בזמן חג הקורבן המוסלמי, דרך מחסום ארו, ומשם דרך ישראל לצידו המצרי של מעבר רפיח.<sup>69</sup> זאת, רק לאחר בקשות ולחצים רבים מצידם של גורמים ישראליים ובינלאומיים, וכן לאחר עשרות עתירות שהוגשו לבג"ץ באמצעות ארגונים ישראליים ופלסטיניים לזכויות האדם.<sup>70</sup>

מלבד הפגיעה הנרחבת שנגרמת לתושבים שאינם יכולים לצאת לחו"ל, מונעת סגירת המעבר גם את חזרתם של תושבים רבים ששהו בחו"ל לביתם, על כל המשתמע מכך, וכן לשהייה ממושכת של חלקם בצד המצרי של המעבר בתנאים קשים. שתי הסיבות העיקריות להישארותם של חלק מהנוסעים בשטח המעבר כמה ימים, הן האיסור אותו מטילות הרשויות המצריות לצאת מאזור מצומצם זה ללא אשרה מיוחדת, וחוסר יכולתם של אותם נוסעים לממן את השהייה באחד היישובים הסמוכים. במהלך הסגירה הממושכת האחרונה של מעבר רפיח, "נתקעו" במצרים למעלה מ-7,000 פלסטינים בדרכם הביתה, כאשר מאות מתוכם נאלצו לשהות זמן ממושך בשטח המעבר.<sup>71</sup> שבעה פלסטינים שיצאו לחו"ל לקבלת טיפול רפואי ונקלעו למצב זה מתו

### הליך חציית הגבול

נוסעים המעוניינים לחצות את מעבר רפיח חייבים להגיע לעמדת הרשות הפלסטינית הסמוכה למעבר, שם בודקים אנשי הרשות את מסמכיהם. מי שמורשה להמשיך נוסע במונית פלסטינית עד למחסום הצבא הממוקם כמה מאות מטרים מאולם הנוסעים של המעבר, שם נלקחות מזוודות הנוסעים לבדיקה ונערך עליהם חיפוש גופני באמצעות גלאי מתכות. בסיום שלב זה מוסעים הנוסעים באוטובוס עד למרחק של כחמישים מטרים מאולם הנוסעים, ומשם צועדים לאולם עצמו. אחרי בדיקה גופנית נוספת נכנסים הנוסעים לאולם, שם מוחזרות להם מזוודותיהם. לאחר המתנה מסוימת נערכת בדיקת הדרכונים ומונפק להם היתר היציאה. מי שזוכה להיתר עולה על אוטובוס נוסף שמסיע אותו מרחק של כ-500 מטרים, עד לצידו המצרי של המעבר. השאר מוחזרים באוטובוס לרצועה.

68. עמוס הראל וארנון רגולר, "ישראל תסגור את מעבר רפיח לזמן רב", הארץ, 15.12.04.

69. בעיצומו של המשבר שנוצר עקב סגירתו הממושכת של מעבר רפיח הציגה ישראל לאפשר את יציאתם של פלסטינים במקרים הומניטאריים ואת יציאתם של עולי רגל למכה דרך מעבר ניצנה שבנגב למצרים. הרשות הפלסטינית דחתה הצעה זו מתוך חשש שהדבר יספק לישראל בסיס לסגירתו הקבועה של מעבר רפיח. ר"י OCHA, Situation Report Rafah Terminal, 19 January 2005.

70. ר"י למשל, בג"ץ 11714/04, 11715/04, 11762/04, 483/05, 488/05, 533/05 ו-538/05 ועוד.

71. OCHA, Situation Report Rafah Terminal, 19 January 2005.

72. World Health Organization, Medical Treatment Abroad for Gaza Residents, 31 January 2005.

73. עמוס הראל וארנון רגולר, "הקלות לפלסטינאים: 16 מגורשים לרצועה ישו בו ביתם בגדה", הארץ, 18.2.05.

לחוו"ל מטעמים ביטחוניים". כך עולה ממידע המגיע באופן שוטף למוקד להגנת הפרט. למרות זאת, ישראל מעולם לא טרחה ליישם מנגנון כלשהו באמצעותו היא מיידעת את התושבים על ההגבלה החמורה שהוטלה עליהם. כתוצאה מכך, אדם המתכוון לנסוע לחוו"ל לומד בדרך כלל לראשונה על האיסור המוטל עליו רק עם הגעתו לדלפק בדיקת הדרכונים באולם הנוסעים של מעבר רפיח. היעדר מנגנון יידוע פוגע בצורה קשה בכלל האוכלוסייה, אך בפרט באותם תושבים שנסיעתם רלוונטית למועד ספציפי בלבד, כגון חולים שקיבלו תור לניתוח, סטודנטים שצריכים להתייצב בתחילת שנת הלימודים, תושבים הנוסעים לרגל אירוע משפחתי וכדומה. בנוסף, אי הידיעה גורם לעיתים קרובות להוצאות כספיות משמעותיות הכרוכות בביטול כרטיסי טיסה שהוזמנו להמשך הנסיעה ממצרים ליעד אחר.

כמו בתחומים אחרים בהם תלויים תושבי השטחים בקבלת היתרים מישראל, גם הליך הגדרתו של אדם כ"מנוע יציאה לחוו"ל" מאופיין בחוסר שקיפות ושרירותיות קיצוניים. ההודעה על איסור היציאה לחוו"ל נמסרת לתושב, כאמור, בעת התייצבותו במעבר רפיח, לעולם בעל-פה וללא נימוקים, מעבר לאמירה הסתמית אודות קיומה של "מניעה ביטחונית". עם זאת, בחלק ניכר מהמקרים אותה "מניעה ביטחונית" פשוט נמוגה לאחר התערבותם של עורכי דין או ארגוני זכויות האדם. כך למשל, מתוך מאה מקרים של איסור יציאה מעזה לחוו"ל בהם טיפל המוקד להגנת הפרט בין השנים 2000-2004 ושהטיפול בהם הסתיים, ב-66 מקרים הסכימה ישראל לאפשר את יציאתם של התושבים. אולם, כאשר המדינה עומדת בסירובה למנוע את יציאתו של אדם לחוו"ל, הרי שאפשרות הערעור היא למעשה מוגבלת ביותר. זאת, משום שהמדינה מסתירה לרוב כל מידע אודות סיבת המניעה, ולכן אין האדם שנפגע יכול להפריך את החשדות שכביכול קיימים נגדו.

אינדיקציה חלקית להקשחת מדיניותה של ישראל בנוגע ליציאת תושבי הרצועה לחוו"ל ניתן לקבל מתוך השוואת מספר הנוסעים במעבר רפיח בתקופה שלפני תחילת האינתיפאדה ובזו שלאחריה. לפי נתוני רשות שדות התעופה בישראל, האחראית על הפעלת המעבר,

מאז הטלת האיסור ועד פברואר 2005 נדרשו בני שכבת הגיל המנועה, שנוקקו לצאת לחוו"ל בדחיפות, להגיש בקשה מיוחדת במשרדי המת"ק הפלסטיניים. אלה העבירו מדי יום רשימת שמות למשרדי המת"ק הישראליים במחסום ארוז. כעבור כמה ימים הודיע הצד הישראלי למקבילו הפלסטיני מי יורשה לצאת ומי לא, וזה פרסם את שמותיהם של מי שאושרה יציאתו באמצעות תחנת רדיו, והזמין אותם להגיע למעבר רפיח. עם הגעתם למעבר, נדרשו הנוסעים להירשם אצל אנשי המת"ק בצידו הפלסטיני, ואלה העבירו את הרשימות לגורמי הביטחון בצידו הישראלי. למי שקיבל את אישורם של אותם גורמים ישראליים הרשו אנשי הרשות הפלסטינית להמשיך לצדו הישראלי של המעבר.

לשם הפעלתה של שיטה זו, העבירו משרדי המת"ק הישראליים בארוז את רשימת הפלסטינים שיציאתם לחוו"ל אושרה, במקביל, גם לגורמי הביטחון הישראליים במעבר רפיח. אולם, למרות זאת, פלסטינים רבים שהגיעו למעבר לאחר ששמעו ברדיו כי יציאתם אושרה, התבשרו כי מבחינת הגורמים הישראליים במעבר רפיח הם "מנועי יציאה". העמותה הישראלית "רופאים לזכויות אדם", המסייעת בתיאום יציאתם של חולים לטיפולים בחוו"ל, נתקלה כמעט מדי יום במקרים כאלו. לפי העמותה, שיטת האישור הכפול הופעלה כאשר "יד ימין אינה יודעת מה עושה יד שמאל"<sup>74</sup>.

שיטה זו יצרה גם כר נרחב לשחיתות בקרב הגורמים ברשות הפלסטינית שעסקו בתיווך בין התושבים לרשויות הישראליות. המרכז הפלסטיני לזכויות האדם ביקר בחריפות את התנהלות הרשות הפלסטינית בהקשר זה וצייך כי

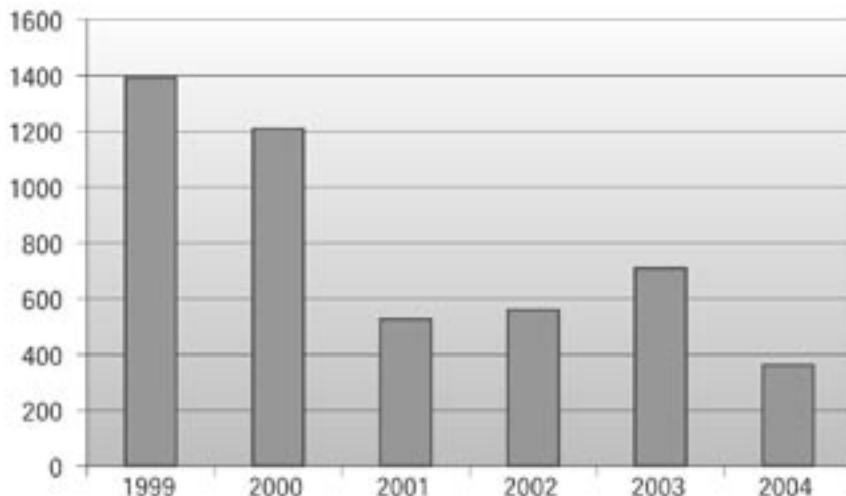
תגובת הרשות הלאומית הפלסטינית... מאופיינת בפרוטקציוניזם, כאשר חלק מן הנוסעים בשכבת הגיל הזו מורשים, באופן בלתי הוגן, לעבור לפני אחרים. התווה ובוהו במקום נובע מהימצאותם של כמה משירותי הביטחון הפלסטיניים במסוף, השולטים על יכולת המעבר של בני שכבת הגיל הזו, בהתאם לאינטרסים שלהם.<sup>75</sup>

בנוסף להגבלה גורפת זו על סמך גילו של הנוסע, רבבות מתושבי הרצועה מוגדרים כ"מנועי יציאה

74. רופאים לזכויות אדם, תכנית ההתנתקות והשכלותיה על הזכות לבריאות ברצועת עזה, ינואר 2005, ע' 95.

75. Palestinian Center for Human Rights, *The Israeli Decision to Prevent Palestinians from Travelling through Rafah International Crossing Point*, .75 November 2004.

## מספר הנוסעים במעבר רפיח במוצע ליום השני הכיוונים



מקור: רשות שדות התעופה<sup>76</sup>

בשנת 1999 עברו דרך מעבר רפיח לשני הכיוונים 508,265 אנשים, קרי כ-1,400 ביום.<sup>77</sup> לעומת זאת, הממוצע בשנים 2001-2004 עמד על כ-197,000 אנשים בשנה, שהם כ-540 ביום.<sup>78</sup> מהשוואה זו עולה כי חלה ירידה של כ-60% במספר האנשים שעשו שימוש במעבר רפיח. ניתן לשער כי נתון זה אינו משקף את מלוא היקף הפגיעה שנגרם עקב שינוי מדיניותה של ישראל. זאת, מאחר שכמות המבקשים לצאת דרך המעבר מאז תחילת האינתיפאדה גדלה באופן משמעותי בשל מגוון גורמים, בהם ביטול האפשרות לצאת דרך גשר אלנבי וחוסר הנגישות לשירותים שבעבר ניתן היה לקבלם בגדה המערבית. אולם, היות שישראל אינה מנהלת מעקב אחר מספר התושבים שיצאתם לחו"ל נאסרה, מדובר אך ורק בהשערה.

אחת ההשלכות העיקריות של מדיניות ישראל היא הפגיעה ביכולתם של תושבי הרצועה לקבל טיפול רפואי נאות. מערכת הבריאות הפלסטינית ברצועת עזה שרויה במצב עגום, כמעט בכל פרמטר אפשרי.

האחריות למצב זה מוטלת הן על הרשות הפלסטינית, המופקדת מאז 1994 על ניהולה הישיר של הרצועה, והן על ישראל, שהזניחה את פיתוחה מאז תחילת הכיבוש ב-1967 וממשיכה לשאת באחריות הכוללת עליה.<sup>79</sup> אחד הביטויים המובהקים לחומרת המצב הוא התלות הגדולה של מערכת זו בשירותים רפואיים חיצוניים שלא ניתן לקבלם ברצועה, כגון צינתור וניתוחי לב, טיפול בכוויות, קרדיולוגיית ילדים, נירוכירורגיה, כירורגיית פה ולסת, רדיותרפיה, השתלות, ניתוחי עיניים, בדיקות MRI וסקירות עצם ובדיקות מוח עצם.<sup>80</sup> את השירותים הללו קונה הרשות הפלסטינית עבור תושבי הרצועה בכסף מלא מישראל, ממצרים ומירדן. בשנת 2003, למשל, הוציאה מערכת הבריאות של רצועת עזה כ-7,800 הפניות לקבלת שירותים רפואיים חיצוניים, מהן כ-67% לבתי חולים במצרים ובירדן, ואילו השאר לישראל ולגדה המערבית.<sup>81</sup>

חולים המופנים למצרים ולירדן תלויים בחציית מעבר רפיח למימושה של ההפניה. זמן ההמתנה

הוא ארוך מאוד, וזמן ההמתנה יכול להגיע לכמה ימים. מצב זה גורם לרבים מהחולים להפסיק את טיפולם ולחזור לרצועת עזה.

76. ר' אתר רשות שדות התעופה בישראל: <http://www.iaa.gov.il/Rashat/he-IL/Borders/Rafiah/AbouttheTerminal/Statistics>

77. הבחירה בשנת 1999 כבסיס להשוואה נובעת מהיעדר נתונים חודשיים שיאפשרו את הפרדתם של נתוני שנת 2000 המתייחסים לתקופה שלפני תחילת האינתיפאדה.

78. ר' אתר רשות שדות התעופה בישראל: <http://www.iaa.gov.il/Rashat/he-IL/Borders/Rafiah/AbouttheTerminal/Statistics>

79. להרחבה בנושא ר' רופאים לזכויות אדם, *תכנית ההתנתקות והשלכותיה על הזכות לבריאות ברצועת עזה*, ינואר 2005; תמרה ברנע ורפיק חוסייני (עורכים), *הוויכוח לא עוצר במחסום - היפרדות מערכת הבריאות הפלסטינית מישראל* (עם עובד, תל אביב, 2002).

80. רופאים לזכויות אדם, *תכנית ההתנתקות והשלכותיה על הזכות לבריאות ברצועת עזה*, ינואר 2005, ע' 50.

81. שם.

הממושך, בתוספת אי הוודאות ומריטת העצבים לגבי עצם האפשרות לצאת, מגבירים את סבלם של החולים ושל בני משפחתם, שבשל המחלה נמצאים בדרך כלל ממילא במצוקה. יתרה מזאת, ההמתנה הארוכה אף גורמת במקרים מסוימים להרעה במצב הבריאותי של החולים שזקוקים לטיפול דחוף. חולים רבים שיציאתם למצרים נדחתה עקב "מניעה ביטחונית" נאלצו להיעזר בשירותיהם של עורכי דין כדי לפנות לרשויות הישראליות. במקרים רבים גם פניות ממין זה לא הועילו, וחולים שהמתנינו לטיפול רפואי דחוף בחו"ל נאלצו לעתור לבג"ץ כדי לגרום למדינה להודות כי בעצם אין לה התנגדות ליציאתם.

פ.י., למשל, תושב עזה בן 34, סובל מדלקת כרונית בבלוטת הערמונית ובכליות. רופאיו המליצו לו לעבור ניתוח לריסוק אבנים בכליות וכן טיפול הקרנות באמצעות לייזר, והפנו אותו לשם כך לבית החולים "נאצר" שבקהיר. בית החולים קבע לו תור לניתוח בתאריך 15.11.04. שלוש פעמים ניסה פ.י., בסוף ספטמבר ובתחילת אוקטובר, להגיע לצד הישראלי של מעבר רפיח, אך בכל פעם חסמו אותו כוחות הביטחון הפלסטיניים. בפעם הרביעית, ב-3.10.04, הצליח פ.י. להגיע לצד הישראלי אולם הוחזר משם בטענה כי עומדת נגדו "מניעה ביטחונית". בעקבות זאת פנה פ.י. למוקד להגנת הפרט בבקשת סיוע. אנשי המוקד פנו מספר פעמים בעניינו ללשכת היועץ המשפטי של הצבא ברצועת עזה שם נמסר להם כי "הבקשה בטיפול". לנוכח דחיפות המקרה עתר המוקד לבג"ץ בבקשה כי יורה למדינה לאפשר את יציאתו של פ.י. דרך מעבר רפיח. כעבור שישה ימים הודיעה פרקליטות המדינה כי "לעת הזו אין מניעה כי העותר יצא למצרים לצורך טיפול רפואי".<sup>82</sup> לאחר קבלת התשובה הגיע פ.י. למעבר, אך בצד הישראלי נמסר לו כי הוא מסורב יציאה. רק לאחר התערבות נוספת של המוקד ושל פרקליטות המדינה הצליח פ.י. לצאת למצרים.

מזלו של מוחמד נסאר, בן 21, תושב בית להיה, לא היה כשל פ.י., ובעדותו לבצלם סיפר על ניסיונותיו הכושלים לעבור ניתוח שלא ניתן לבצעו ברצועה:

אני סובל מטחורים. הסימנים של המחלה הגיעו עד לעמוד השדרה... ניסיתי לעבור ניתוח בבית החולים שיפא בעזה. בבית החולים הודיעו לי

שלפני שמנתחים צריך לעשות צילום סי.טי. אבל במקרה שלי אי-אפשר לעשות את זה בגלל אלרגיה בדם שאני סובל ממנה. גם בבית החולים אל-עוודה בג'באליה סירבו מאותה הסיבה... ד"ר ראד טביל, ראש מחלקת כירורגיה בבית החולים "כמאל עדואן", המליץ לי לעבור ניתוח בישראל או במצרים וכתב דו"ח על מצבי כדי להגישו ללשכת הבריאות הפלסטינית. האחראי בלשכת הבריאות, אחמד אבו עזה, הודיע לי אחרי כמה ימים שאני מנוע כניסה לישראל. בגלל זה החלטתי לנסוע למצרים. בנובמבר 2004 הגשתי בקשת תיאום במשרד לעניינים אזרחיים בעיר עזה כדי לנסוע דרך מעבר רפיח, כי אני צעיר מתחת לגיל 35. ב-2.12.04, אחרי שקיבלתי תשובה חיובית, הגעתי למת"ק הפלסטיני במעבר רפיח, והאחראי רשם אותי כדי שיוכל לקבל הסכמה מהצד הישראלי. למחרת אותו אדם הודיע לי שאני מסורב ביטחונית. הסתכלתי על הרשימה וראיתי שסימני איקס אדום ליד השם שלי. באותו יום פניתי למשרד לעניינים אזרחיים בעזה והודעתי להם שדחו את הבקשה שלי. אמרו לי שם שאולי זאת היתה טעות, אז חזרתי ב-11.12.04 למעבר רפיח ונרשמתי מחדש, אבל הצד הישראלי שוב דחה אותי.<sup>83</sup>

קבוצה נוספת הנפגעת קשות ממדיניותה של ישראל היא אוכלוסיית הסטודנטים הלומדים, או המבקשים ללמוד, באוניברסיטאות בחו"ל. גם כאן, מטבע הדברים, היעד השכיח ביותר הוא מצרים. הביקוש הגבוה ללימודים בחו"ל הוא תוצאה של השילוב בין ההיצע המוגבל של לימודים אקדמיים ברצועת עזה וחסירת האפשרות ללמוד באוניברסיטאות בגדה המערבית. היקף המנועים מתוך אוכלוסיית הסטודנטים גבוה ביותר, שכן רוב האנשים בה משתייכים לשכבת הגיל המנועה. לפי נתוני המרכז הפלסטיני לזכויות האדם, נכון לחודש אוקטובר 2004 היו כ-1,500 סטודנטים "תקועים" ברצועה בהמתנה לחזרה לאוניברסיטאות בהן למדו או שאליהן נרשמו ללימודים.<sup>84</sup> במקרים מסוימים, מתנה ישראל את הסכמתה לאפשר את יציאתם של סטודנטים לחו"ל בהסכמתם בכתב כי לא יחזרו לרצועה במשך שנה-שנתיים.

82. בג"ץ 10156/04, יאסין ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל ברצועת עזה.

83. העדות נבנתה על-ידי זכי כחיל ב-12.04.04.

84. הודעה לעיתונות מטעם הארגון מ-23.10.04.

ה.ר., למשל, התקבלה ללימודי הנדסה ביו-רפואית באוניברסיטה למדעים וטכנולוגיה שבקהיר בשנת 2002. בתום שנת הלימודים הראשונה חזרה ה.ר. לרצועה לביקור משפחתי. משניסתה בחודש פברואר 2003 לחזור למצרים להמשך לימודיה גילתה כי היא "מנועת יציאה". המוקד להגנת הפרט פנה בשמה ליועץ המשפטי של הצבא ברצועה בבקשה לאפשר את יציאתה, ונענה בתשובה לקוגנית לפיה "בחינה שנערכה לאחרונה העלתה כי מטעמים ביטחוניים לא ניתן, לעת הזו לאפשר את יציאתה למצרים".<sup>85</sup> פנייה נוספת לפרקליטות המדינה נענתה בתשובה זהה. לנוכח סירובה של המדינה, עתר המוקד להגנת הפרט לבג"ץ בבקשה שיורה למדינה להתיר את יציאתה של ה.ר. להמשך לימודיה.<sup>86</sup> רק בעקבות הגשת העתירה הסכימה המדינה לאפשר את יציאתה, ובלבד שתתחייב שלא לחזור לביתה במשך שנה לפחות.

### 3. הפרת המשפט הבינלאומי

המשפט ההומניטארי הבינלאומי אינו מתייחס במפורש לזכותם של תושבי שטח כבוש לצאת ממנו לחו"ל או לסמכותה של המדינה הכובשת להגביל זכות זו. לכן, יש לגזור את החובות המוטלות על ישראל מתוקף משפט זה, מהוראות כלליות החלות בנוגע לכל מערכות החיים בשטחים כבושים, בראשן תקנה 43 לאמנת האג משנת 1907. תקנה זו מחייבת את ישראל להבטיח את "הסדר והחיים הציבוריים" בשטחים הנתונים לשליטתה. בית המשפט העליון בישראל התייחס בעבר בהרחבה להשלכות המעשיות הנגזרות מהתקנה. כך למשל, הבהיר השופט אהרון ברק כי

הרישא של תקנה 43 לתקנות האג מעניק לממשל הצבאי סמכות ומטיל עליו חובה להחזיר את הסדר והחיים הציבוריים... אין התקנה מגבילה עצמה להיבט מיוחד של הסדר והחיים הציבוריים. היא משתרעת על הסדר והחיים הציבוריים בכל היבטיהם. על כן חלה סמכות זו - בצד ענייני ביטחון וצבא - גם על נסיבות 'אזרחיות' רב-גוניות, כגון נסיבות כלכליות, חברתיות, חינוכיות, סוציאליות, תברואתיות, בריאותיות, תעבורתיות, וכיוצא באלה עניינים, שחיי אדם בחברה מודרנית קשורים עמהם.<sup>88</sup>

מובן מאליו כי היכולת לצאת לחו"ל היא מרכזי מרכזי בחיים הציבוריים בכל חברה בת-זמננו באשר היא, קל וחומר בנוגע לרצועת עזה, שכן תושביה תלויים ביציאה לחו"ל למגוון צרכים חיוניים, כגון קבלת טיפול רפואי ורכישת השכלה גבוהה. לאורה של חובה זו, מוטל על ישראל לאזן בין צרכיה הביטחוניים לבין זכויותיהם של הפלסטינים

אחרי שגמרתי לימודי צרפתיים בפברואר 2004 נרשמתי לתואר שני בהנדסה באוניברסיטת פריז. בגלל שנוצר פער של שבעה חודשים עד תחילת הלימודים החלטתי לחזור לרצועה ולהיות עם המשפחה שלי. ב-9.8.04 התכוונתי לחזור לצרפת. הגעתי לצד הפלסטיני של מעבר הפיח בסביבות שש בבוקר וחיכיתי בערך עשר שעות, כי הצטופפו שם הרבה נוסעים, אחרי 21 יום שהמעבר היה סגור ברציפות. אנשי הרשות נתנו עדיפות לבני 35 ומעלה, למשפחות ולחולים. בגלל זה אני לא קיבלתי תור ונאלצתי לוותר. ההנהלה של המעברים ברשות הפלסטינית הפיצה כרוז שמודיע שהצד הישראלי אוסר על מי שמתחת לגיל 35 לעבור. לפי הכרוז, האיסור הוא מוחלט ואין שום אפשרות לתיאום עם הצד הישראלי... למרות זאת, במשך שבועיים ניסיתי לעבור, כמעט כל יום, אבל לא הצלחתי. עשיתי את זה כי ראיתי שכמה צעירים כן הצליחו לעבור לצד הישראלי. הם טענו שיש להם תיאום עם הצד הישראלי.

אחרי שגמרתי לימודי צרפתיים בפברואר 2004 נרשמתי לתואר שני בהנדסה באוניברסיטת פריז. בגלל שנוצר פער של שבעה חודשים עד תחילת הלימודים החלטתי לחזור לרצועה ולהיות עם המשפחה שלי. ב-9.8.04 התכוונתי לחזור לצרפת. הגעתי לצד הפלסטיני של מעבר הפיח בסביבות שש בבוקר וחיכיתי בערך עשר שעות, כי הצטופפו שם הרבה נוסעים, אחרי 21 יום שהמעבר היה סגור ברציפות. אנשי הרשות נתנו עדיפות לבני 35 ומעלה, למשפחות ולחולים. בגלל זה אני לא קיבלתי תור ונאלצתי לוותר. ההנהלה של המעברים ברשות הפלסטינית הפיצה כרוז שמודיע שהצד הישראלי אוסר על מי שמתחת לגיל 35 לעבור. לפי הכרוז, האיסור הוא מוחלט ואין שום אפשרות לתיאום עם הצד הישראלי... למרות זאת, במשך שבועיים ניסיתי לעבור, כמעט כל יום, אבל לא הצלחתי. עשיתי את זה כי ראיתי שכמה צעירים כן הצליחו לעבור לצד הישראלי. הם טענו שיש להם תיאום עם הצד הישראלי.

85. מכתב ממנויר אל-קרינאווי, ממשרד היועץ המשפטי לאזור חבל עזה, למוקד להגנת הפרט מ-12.6.03.

86. בג"ץ 9092/03, רנתסי ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל ברצועת עזה.

87. העדות נבנתה על-ידי מאזן אל-מגידלאווי ב-26.9.04.

88. בג"ץ 393/82, נ' ג'מיעת אסכאן אלמעלמון נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש ואח', פ"ד לז, ע' 798.



בכלל, וזכותם לצאת לחו"ל בפרט. בניסוחו של שופט בית המשפט העליון שלמה לוי, "חובתו של הממשל הצבאי, המוגדרת בתקנה 43 לתקנות האג, היא לשמור על הסדר ועל החיים הציבוריים של האוכלוסייה המקומית, אך זאת תוך איזון ראוי בין טובת האוכלוסייה בשטחים לבין צורכי הצבא".<sup>89</sup> בפסק דין אחר, הרחיבה השופטת איילה פרוקציה אודות משמעותה של חובה זו:

אמנת האג מסמיכה את מפקד האזור לפעול בשני תחומים מרכזיים: האחד - הבטחת האינטרס הביטחוני הגליטימי של המחזיק בשטח, והשני - הבטחת צרכיה של האוכלוסייה המקומית... בתחום האחרון מופקד מפקד האזור לא רק על שמירת הסדר והביטחון של התושבים אלא גם על הגנת זכויותיהם, ובמיוחד על זכויות האדם החוקתיות הנתונות להם. הדאגה לזכויות אדם עומדת במרכז השיקולים ההומניטריים שחובה על המפקד לשקול.<sup>90</sup>

בשונה מהמשפט ההומניטארי, האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות קובעת בצורה מפורשת וחד-משמעית כי "כל אדם הוא בן חורין לעזוב כל ארץ שהיא, לרבות ארצו הוא".<sup>91</sup> כמו כן קובעת האמנה כי "לא תישלל באורח שרירותי מאיש הזכות להיכנס לארצו הוא".<sup>92</sup> כפי שצוין בפרק הקודם, האמנה אמנם מתירה להטיל הגבלות על הזכויות הנמנות בה מטעמים של "ביטחון לאומי",<sup>93</sup> וכן "בשעת חירום כללית המאיימת על חיי האומה".<sup>94</sup> עם זאת, הן לפי האמנה והן לפי המשפט המינהלי הישראלי, אסור שהפגיעה בזכות זו תהיה שרירותית או בלתי מידתית. כפי שקבע זאת בג"ץ לאחרונה, המדינה היא זו שחייבת להצדיק בנימוקים פרטניים וכבדי משקל את הצורך בהגבלתה של זכות היציאה לחו"ל, ולא האזרח המבקש לממש את זכותו:

חירות התנועה של האזרח מן הארץ אל מחוצה לה, היא זכות טבעית, מוכרה, כדבר המובן

מאליו, בכל מדינה בעלת משטר דמוקרטי - וארצנו היא אחת מהן - ואין האזרח נזקק לשום הכשרה מיוחדת, כדי לזכות ב"הענקה" זו. כל משמעותו של היתר היא - אם ניתן להאמר כך - לא "חיובית" אלא "שלילית"; הוא מכריז ואומר: מצדנו, השלטונות המוסמכים, אין התנגדות לכך כי אתה, פלוני אזרח, תצא את הארץ אם רצונך בכך, כלומר: לא מצאנו נימוק לאסור עליך את הדבר. מכיוון שכך, הרי שצריך להיות יסוד וטעם מדוע ייאסר לאזרח, ולא מדוע יותר לו לצאת את הארץ, שכן אי אפשר לנמק חוסר נימוק.<sup>95</sup>

אולם, בדומה לתחומים האחרים הנסקרים בדו"ח זה, מדיניותה של ישראל ביחס לזכותם של תושבי הרצועה לצאת לחו"ל, וכן זכותם לחזור לרצועה באופן חופשי (ר' לעיל) - התנייתה של היציאה לחו"ל בהתחייבות שלא לחזור במשך תקופה, נגועה בשרירותיות ובחוסר מידתיות, ואינה משקפת ולו ניסיון מינימאלי לאזן בין צורכי הביטחון לצרכיה של האוכלוסייה הפלסטינית. אופיה השרירותי והלא מידתי של מדיניות זו הוא פועל יוצא, בין השאר, של חוסר השקיפות המוחלט באשר לשיקולים שמאחורי האיסורים הפרטניים על יציאתם של פלסטינים לחו"ל. כך, בהיעדר מידע אודות החשדות המיוחסים לו כביכול, נפגעת בצורה אנושה זכותו של תושב שיציאתו לחו"ל נאסרה להציג את טיעונו ולערער על הסירוב.

הפרתה של זכות היציאה לחו"ל גוררת אחריה פגיעה בזכויות נוספות, בהן הזכות לבריאות והזכות לחינוך, המעוגנות באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. כפי שצוין בפרק הקודם, הזכות לחינוך אקדמי היא חלק בלתי נפרד מהזכות לחינוך.<sup>96</sup> סעיף 12 (1) לאמנה זו קובע כי "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל ליהנות מרמת הבריאות הגופנית והנפשית הגבוהה ביותר שאפשר להשיגה". גם אם נכונה טענתה של ישראל לפיה מאז העברת הסמכויות לרשות הפלסטינית

89. בג"ץ 2977/91 חג' נ' שר הביטחון, פ"ד מו (5), ע' 474.

90. בג"ץ 10356/02 חס' נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פסקה 8.

91. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, סעיף 12 (2).

92. שם, סעיף 12 (4).

93. שם, סעיף 12 (3).

94. שם, סעיף 4 (1).

95. דברים אלו מובאים בפסק דינו של השופט טירקל בבג"ץ 4706/02, שיח' ראיד סלאח ואח' נ' שר הפנים, כציטוט מתוך בג"ץ 111/53, קאופמן נ' שר הפנים.

96. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, סעיף 13 (2) (א).

לקבל במקומות אחרים טיפולים רפואיים שאינם ניתנים שם.

לבסוף, כפי שפורט בחלקו הראשון של פרק זה, האיסור שישראל מטילה על יציאתם של פלסטינים לחו"ל מפר באופן בוטה את הסעיפים הרלוונטיים בהסכמי אוסלו, אשר גם לשיטתה ממשיכים לחול לאחר פרוץ האינתיפאדה.<sup>97</sup>

שוב אין היא אחראית לקידום של החינוך והבריאות ברצועת עזה, הרי שהאמנה אוסרת עליה לפגוע בתחומים אלה באופן פעיל, כפי שהיא עושה בהגבילה את היציאה לחו"ל. במילים אחרות, אם אין ישראל מעוניינת להכיר באחריותה למצב העגום של מערכת הבריאות ברצועת עזה ולפעול באופן פעיל לשיפור, עליה להבטיח כי תושבי הרצועה יוכלו

---

97. להרחבה בסוגיית תחולתם של הסכמי אוסלו ר' פרק א' בדו"ח זה.

## משפחות קרועות: משטר התנועה בין עזה לישראל

לכניסה להתנחלויות שהוקמו באזור.<sup>101</sup> מאז נדרשים אזרחים ותושבים ישראלים להצטייד בהיתר אישי על מנת להיכנס ולשהות באותם אזורים ברצועת עזה שנמסרו לשליטת הרשות הפלסטינית. פלסטינים תושבי מזרח ירושלים נחשבים, מבחינת ההגבלות החלות עליהם לצורך כניסה לרצועה, לישראלים לכל דבר ועניין. זאת, למרות שמבחינת המשפט הבינלאומי אין מעמדה של מזרח ירושלים שונה מזה של שאר חלקי הגדה המערבית.

הנפקת היתרים לישראלים הנשואים לתושבי הרצועה נעשתה על-פי מה שכונה "נוהל משפחות חצויות". לפי נוהל זה, היה בן הזוג הישראלי זכאי להיתר כניסה לרצועה למשך שלושה חודשים, אשר בסיומו הוא נדרש להגיע למשרדי המת"ק הישראליים במחסום ארו לשם חידושו. ברובם המכריע של המקרים מדובר בנשים שנשואות לגברים תושבי הרצועה.

כמה חודשים לאחר שהכריזה על הרצועה "שטח צבאי סגור" שינתה ישראל את מדיניותה גם בנוגע לכניסתם של פלסטינים תושבי עזה לשטחה. ביוני 1968 קיבלה הממשלה החלטה לפיה תותר כניסתם של פועלים פלסטינים לעבודה בישראל, בכפוף להנפקתם של היתרים מיוחדים, ובהתאם למכסה אותה יקבע משרד העבודה בהתייעצות עם ההסתדרות.<sup>102</sup> כעבור כחמש שנים הוציא הצבא "היתר יציאה כללי" שאיפשר לכל תושבי הרצועה להיכנס לשטח ישראל, ובכלל זה למזרח ירושלים, ללא צורך בהיתר מיוחד. זאת, למעט בין השעות 1:00 ל-5:00 בבוקר.<sup>103</sup>

מדיניות זו השתנתה בצורה משמעותית, כאמור, בשנת 1991. בשנה זו ביטלה ישראל את היתר היציאה הכללי מ-1972,<sup>104</sup> וכל תושב שטחים שרצה להיכנס לישראל נדרש להצטייד בהיתר כניסה אישי.

היקף תנועת האנשים בין רצועת עזה לשטח ישראל ולהיפך, היה מאז ראשית הכיבוש משמעותי ביותר. יש לכך ארבעה גורמים עיקריים: מדיניות ההתנחלות של אזרחים ישראלים ברצועה, השתלבותו של חלק משמעותי מכוח העבודה הפלסטיני בשוק העבודה הישראלי, תלותם של תושבי הרצועה בשירותים הניתנים בישראל, בעיקר שירותים רפואיים, והתפתחותם של קשרי משפחה ענפים בין אזרחיה ותושביה הערבים של ישראל לבין תושבי הרצועה. בפרק זה נתמקד בגורם האחרון בלבד.<sup>98</sup>

## 1. רקע היסטורי

הרצועה הוכרזה מיד עם תום מלחמת 1967 "שטח צבאי סגור".<sup>99</sup> עם זאת, כבר בחודש אוגוסט 1967 הוציא הצבא "היתר כניסה כללי" לפיו רשאים אזרחים ותושבים ישראלים להיכנס לתחומיה ללא צורך באישור מיוחד.<sup>100</sup> למרות שהמניע העיקרי מאחורי הוצאת ההיתר היה, ככל הנראה, הסרת מכשולים בפני תכניות ההתנחלות ברצועת עזה ובסיני, עודד צעד זה את הידוקם של היחסים בין חלק מאזרחיה הערבים של ישראל לתושבי הרצועה. במהלך השנים נישאו רבים מאזרחיה הערבים של ישראל לתושבי עזה, ובכך קשרו משפחות שלמות משני האזורים את גורלן אלה באלה. קשרים אלה הניעו עשרות אלפי ישראלים להיכנס מדי שנה לרצועה לצורך ביקורים משפחתיים.

במאי 1994, במקביל להעברת הסמכויות בחלקים נרחבים של רצועת עזה וביריחו לרשות הפלסטינית, בהתאם להסכם קהיר (אוסלו א'), שינתה ישראל את מדיניותה בנוגע לכניסת ישראלים לשטח הרצועה. באותו חודש הוציא הצבא הוראה המבטלת את היתר הכניסה הכללי לרצועה מ-1967, למעט בנוגע

98. נושא ההעסקה של עובדים מרצועת עזה בישראל ידון בהרחבה בפרק ד' של דו"ח זה, העוסק בהשלכות מדיניותה של ישראל על כלכלת הרצועה; סוגיית ההתנחלויות תידון בקצרה בפרק ה' של דו"ח זה בהקשר של תכנית ההתנתקות; לדיון בתלותה של מערכת הבריאות של רצועת עזה בשירותים רפואיים הניתנים בישראל ר' רופאים לזכויות אדם, *בבוקר שאחרי - אחריות ישראל לשיקום התשתית הרפואית ברצועת עזה*, נייר עמדה, פברואר 2005.

99. ר' הערת שוליים 4.

100. היתר כניסה כללי ליישובים באזור (רצועת עזה וצפון סיני), תשכ"ז-1967.

101. הוראה בדבר התליית היתרים (הוראת שעה) (אזור חבל עזה), התשנ"ד-1994.

102. שלמה גזית, *המקל והגור, מדיניות ישראל ביהודה ושומרון, 1967-1968*, (תל אביב: זמורה ביתן, 1985), ע' 4-350.

103. היתר זה נגע רק לעצם הכניסה ולא השליך על החובה להצטייד בהיתר עבודה.

104. ר' הערת שוליים 6.

אחד הסממנים לשירותיות המאפיינת את מדיניות ההיתרים הוא נכונותן של הרשויות להפוך החלטות על-פיהן בעקבות התערבותם של גורמים חיצוניים. לשם המחשה, מתוך 122 בקשות של ישראלים לביקור ברצועת עזה בהן טיפל המוקד להגנת הפרט בין השנים 2004-2000, רק ב-11% מהמקרים, שהם 14 בקשות, עמדו הרשויות בסירובן המקורי, ואילו ב-71% מהמקרים, שהם 87 בקשות, נעתרו הרשויות לבקשת המוקד, בעקבות קשר ישיר עם מת"ק ארז, בעקבות פנייה לפרקליטות המדינה במסגרת קדם-בג"ץ, או לאחר הגשת עתירה לבג"ץ.<sup>107</sup>

כך למשל במקרה הבא: א.ש., בת 51, נולדה ברצועת עזה ובשנת 1977 עברה לנצרת בעקבות נישואיה לתושב העיר וקיבלה אזרחות ישראלית. אחותה, ס.ש., בת 45, עברה בשנת 1981 למזרח ירושלים, בנסיבות דומות. בינואר 2004 פנו השניים למוקד להגנת הפרט בכדי שיסייע להן לבקר במהלך חג הקורבן את אביהן שחי ברצועה. האב, חולה בן שמונים, התאלמן כחודשיים לפני כן. מפתח הסמיכות לחג, שחל בתחילת פברואר, פנה המוקד ל"משרד ישראלים" במת"ק ארז בבקשה דחופה להנפיק לשניים היתרי כניסה לרצועת עזה, כמו גם לכמה מבני משפחותיהן. פנייה זו לא נענתה. בבירור טלפוני שערכו אנשי המוקד ב"משרד ישראלים" נאמר להם כי אין אפשרות להיענות לבקשה שכן הוטל סגר מוחלט על הרצועה כתגובה לפיגוע שבוצע בירושלים ב-1.04.29. בעקבות זאת עתר המוקד לבג"ץ. למחרת הגשת העתירה הודיעה הפרקליטות כי אין לה התנגדות לכניסתן לרצועת עזה של שתי הנשים, עם ילדיה של אחת מהן, לצורך ביקורו של אביהן במהלך חג הקורבן.

באוגוסט 2004 עתר המוקד להגנת הפרט לבג"ץ במקרה דומה, ודרש מבית המשפט להורות לצבא לאפשר את כניסתו של תושב מזרח ירושלים לרצועת עזה לצורך ביקורה של אמו החולה. בתשובה לעתירה, הציגה פרקליטות המדינה, לראשונה באופן פומבי, את מדיניותה של ישראל בסוגיית ביקורי המשפחה של ישראלים ברצועת עזה: "נוכח העימות המזוין בין מדינת ישראל לגורמי טרור ברשות הפלסטינית, והמצב הביטחוני הקשה השורר בעזה, היתרי כניסה

מצב זה התמסד במאסר 1993, אז הטילה ישראל על הגדה המערבית ועל רצועת עזה "סגר כללי" שנמשך ברציפות עד היום. בנוסף מכריזה ישראל מעת לעת על "סגר מוחלט", במהלכו בטלים כל היתרי הכניסה לישראל. מדיניות זו השפיעה בצורה דרמטית, בין השאר, גם על היקף הביקורים המשפחתיים של תושבי עזה בישראל ובמזרח ירושלים, ולהיפך.

## 2. ביקורי משפחה מאז תחילת האינתיפאדה

מתן היתרי כניסה לישראל לתושבי הרצועה, למטרת ביקורים משפחתיים, הופסק מאז תחילת האינתיפאדה בצורה כמעט מוחלטת. לעומת זאת, המשיכה ישראל לתת לישראלים היתרי כניסה לשטחי הרשות הפלסטינית ברצועת עזה, אם כי בהיקף מצומצם ביותר ביחס לתקופה שקדמה לאינתיפאדה. כך, הנפיקה ישראל בשנת 1999 לאזרחיה ולתושביה הערבים 119,060 היתרי כניסה לשטחי הרשות הפלסטינית ברצועת עזה, בעיקר לצורך ביקורי משפחה. לעומת זאת, בשנים 2001-2003 הונפקו רק 2,391 היתרים בממוצע מדי שנה, שהם ירידה של כ-98.98%<sup>105</sup> עם זאת, בשנת 2003 נרשמה עלייה משמעותית במספר ההיתרים שהונפקו בחשוואה לשנה שקדמה לה, מ-1,408 ל-3,369.<sup>106</sup>

היחידה הממונה על הנפקת היתרי הכניסה לרצועת עזה לאזרחים ותושבים ישראלים היא "משרד ישראלים" במתקני המת"ק הישראליים, במחסום ארז. התשובה לבקשת היתר כניסה לרצועה נמסרת לפונה בשיחת טלפון, המתנהלת בדרך כלל ביוזמתו. היקף בקשות הביקור שהתקבלו במת"ק ארז ונדחו אינו ידוע, שכן לא מתנהל על כך רישום. עם זאת, מנסיונו של המוקד להגנת הפרט עולה שרוב הבקשות המוגשות באופן שוטף מאז תחילת האינתיפאדה נדחות ללא הנמקה. עד לאחרונה נמנעה ישראל מלהגדיר בפומבי מה הקריטריונים שעל-פיהם היא נענית לבקשות להיתרים אלה או דוחה אותן. חוסר השקיפות איפשר את תפקודה של מערכת שקיבלה החלטות שרירותיות באופן שיטתי וממוסד.

105. בשנת 2000 הונפקו 71,572 היתרים, אולם לא ניתן לדעת את התפלגותם בין תשעת החודשים שלפני פרוץ האינתיפאדה לשלושה הנותרים. בנוסף להיתרים שהעניקה לאזרחיה הערבים, הנפיקה ישראל בשנת 1999 לאזרחיה היהודים 5,495 היתרי כניסה לרצועת עזה, בעיקר למטרות תיירות ומסחר. בשנים 2001-2003, לעומת זאת, הנפיקה ישראל שבעה היתרים בממוצע לשנה.

106. כל הנתונים אודות היתרי כניסה המופיעים בפרק זה הועברו על-ידי דובר צה"ל לבלצלם במכתב מ-04.12.13.

107. המקרים הנותרים נמצאים עדיין בטיפול.

שמי שמתאלמן ומתאבל במקרה זה הוא האח ולא האישה המנוחה.

בתשובה לפנייה זו הסכימה המדינה כי ביקורים שאושרו במסגרת "צורך הומניטארי" לא יבואו על חשבונם של הביקורים במהלך החג, אלא בנוסף להם, ושתושב מוסלמי יוכל לערוך ביקור בשני החגים ולא יוגבל לאחד מהם בלבד. כמו כן, נעתרה המדינה לבקשת המוקד וקבעה כי "ישראלי שהותרה כניסתו לאזח"ע [...] יהיה רשאי לצרף לביקור את בן זוגו ואת ילדיו עד גיל 18, בהיעדר מניעה ביטחונית".<sup>111</sup> שאר ההגבלות נותרו על כנן.

### 3. מכשולים בפני איחוד משפחות

בניגוד לסוגייה שנדונה בחלקו השני של הפרק, המתייחסת לפגיעה ביכולתם של בני משפחה להתראות מפעם לפעם, בחלק זה הנושא הוא הפגיעה ביכולתן של משפחות לחיות תחת קורת גג אחת וביכולתם של ילדים לחיות בקביעות עם שני הוריהם. מדובר במשפחות שבהן אחד מבני הזוג הוא ישראלי והאחר תושב הרצועה (להלן: משפחות חצויות).

במשך השנים הקשתה ישראל באופן מכוון על הליכי איחוד משפחות בשטחה ועודדה את המשפחות החצויות לקבוע את ביתן ברצועת עזה. כך למשל, ברוב המקרים לא נתנה ישראל היתרי כניסה לתושבי הרצועה הנשואים לאזרחים או לתושבים ישראלים, למרות שבקשתם לאיחוד משפחות היתה תלויה ועומדת. במאי 2002 נחסמה האפשרות לאיחוד משפחות בישראל גם באופן רשמי. זאת, בעקבות החלטתה של הממשלה להפסיק את קבלתן של בקשות חדשות לאיחוד משפחות, כאשר בן הזוג המבקש לקבל מעמד בישראל הוא פלסטיני תושב השטחים, ולהקפיא את הטיפול בבקשות שהוגשו עד אז. ביולי 2003 חוקקה הכנסת חוק חדש המבטל כליל את הליכי איחוד המשפחות באותם מקרים.<sup>112</sup> לעומת זאת, ישראלים שנישאו לזרים שאינם תושבי השטחים, יכולים להמשיך ולהגיש עבורם בקשות לאיחוד משפחות.<sup>113</sup> תוקף החוק נקבע למשך שנה אחת, והוא הוארך לאחרונה עד לחודש מאי 2005.<sup>114</sup>

שטחי הרשות הפלסטינית בעזה ניתנים לאזרחים ישראלים **במשורה ובמקרים חריגים** בלבד בהם נמצאת הצדקה מיוחדת לכך".<sup>108</sup> עוד הוסיפה הפרקליטות כי במסגרת מדיניות זו היא מתירה את

כניסתם לאזח"ע [אזור חבל עזה, י.ל.] של קרובי משפחתם מדרגה ראשונה המבקשים לבקר באזח"ע בשל קיומו של צורך הומניטארי חריג (חתונה, אירוסין, מחלה קשה, הלוויה וכיו"ב) [...] בנוסף, מתיר המשיב, בהעדר מניעה ביטחונית פרטנית, את כניסתם לאזח"ע, של ישראלים המבקשים לבקר את קרובי משפחתם מדרגה ראשונה עימם לא נפגשו בשנה האחרונה ובלבד שהבקשה היא לביקור במהלך אחד החגים - עיד אל אדחה, עיד אל פיטר (למוסלמים) או חג המולד (לנוצרים).<sup>109</sup>

למרות שבעצם גיבושו של "נוהל" זה ובפרסומו יש משום התקדמות ביחס לחוסר השקיפות המוחלט עד אז, הרי שתוכנו של הנוהל חושף יחס מזלזל ובלתי סביר כלפי זכותם של רבבות ישראלים ותושבי עזה לחיי משפחה. בפנייה לפרקליטות המדינה הצביע המוקד להגנת הפרט על כמה מן ההיבטים הבלתי סבירים הללו, ודרש כי אלה ייבחנו מחדש.<sup>110</sup> ראשית, טען המוקד, לא יעלה על הדעת, כי יותר לאדם לבקר את קרוביו מדרגה ראשונה (הורים ואחים), החיים במרחק של כמה עשרות קילומטרים ממנו, פעם בשנה בלבד. שנית, מהנוהל משתמע שבני זוגם של מבקרים אינם רשאים להצטרף אליהם. בהתאם לכך, ייאלץ ישראלי יליד עזה המבקש להיכנס לרצועה כדי לבלות עם הוריו ואחיו במהלך החג, להיפרד מאישתו וילדיו לתקופת הביקור. שלישית, הביטוי "קירבה ראשונה" אינו מוגדר בנהל, אולם ניסיונו של המוקד להגנת הפרט מול מת"ק ארז מעלה כי הקשר בין סבים לנכדים אינו נכלל בהגדרה זו. רביעית, ההתייחסות למושג "צורך הומניטארי חריג" לגבי קרוב משפחה מדרגה ראשונה היא מצמצמת ובלתי סבירה. לפי התייחסות זו, מותה של אשת אחיו של אדם, למשל, לא יזכה את אותו אדם בהיתר כניסה בגין "צורך הומניטארי חריג", שכן תנאי הקירבה מדרגה ראשונה אינו מתקיים לכאורה. זאת, על אף

108. בג"ץ 10043/03, אבאגיאן ואחי' נ' מפקד כוחות צה"ל ברצועת עזה, תגובה משלימה (מסי' 2) מטעם המשיב, סעיף 18 (ההדגשה במקור).

109. שם, סעיף 22.

110. מכתב מעו"ד יוסי וולפסון מהמוקד להגנת הפרט למחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה מ-04.08.30.

111. מכתב ממחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה למוקד להגנת הפרט מ-25.11.04.

112. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003.

113. להרחבה ר' המוקד להגנת הפרט ובצלם, משפחות אסורות - איחוד משפחות ורישום ילדים במזרח ירושלים, ינואר 2004.

114. כמה מארגוני זכויות האדם עתרו לבג"ץ נגד החוק, ועתירות אלה תלויות ועומדות. ר' בג"ץ 7052/03, עדאלה ואחי' נ' שר הפנים ואחי'; בג"ץ 10650/03, אבו גווילה ואחי' נ' שר הפנים ואחי'.

## הפגיעה בעבודתם של ארגוני זכויות האדם

האיסור הכמעט מוחלט שמטילה ישראל על כניסתם של תושבי עזה לשטחה ועל כניסתם של ישראלים לשטחי הרצועה, פוגע גם ביכולתם של ארגוני זכויות האדם הישראלים לפקח על מצב זכויות האדם באזור זה ולתעדו.

ארגון בצלם, למשל, מעסיק כתחקירן שטח את מאזן אל-מג'דלאווי, פלסטיני תושב מחנה הפליטים ג'באליה. מאז תחילת העסקתו בבצלם מסכלת ישראל כל ניסיון לקיים מפגש בינו לבין רכזי הארגון, לצורכי הכשרה מקצועית. בצלם פנה מספר פעמים לצבא בבקשה שיתיר את הגעתו של אל-מג'דלאווי למשרדי הארגון בירושלים, או לחלופין, שיתיר את כניסתם של שניים מרכזי הארגון הישראלים לרצועת עזה, אולם כל הבקשות נדחו. לנוכח סירוב זה החליט בצלם בתחילת 2003 לקיים השתלמות בטורקיה. אולם, עם הגעתו למעבר רפיח התברר לאל-מג'דלאווי כי יציאתו לחו"ל אסורה עקב "מניעה ביטחונית", וזאת על אף שכמה שבועות קודם לכן הוא חצה את מעבר רפיח ללא תקלות בדרכו לאנגליה ובחזרה לרצועת עזה.

בעקבות זאת, עתר בצלם לבג"ץ, באמצעות המוקד להגנת הפרט, בבקשה שיוורה להתיר את כניסתו של אל-מג'דלאווי לישראל.<sup>115</sup> במסגרת העתירה הצהיר הארגון על נכונותו להסכים למקום חלופי לקיומה של ההשתלמות: בשטח הרשות הפלסטינית, בחו"ל, במקום כלשהו בגדה המערבית, או במקום כלשהו ברצועת עזה הנמצא בשליטה ישראלית מלאה.

בתשובתה, הודיעה המדינה כי על בסיס "מידע ביטחוני" שבידיה, אין באפשרותה לקבל אף אחת מהצעות הפשרה של בצלם. בעקבות זאת, ובהסתמך על חומר חסוי שהוגש לעיון בית המשפט, הודיעו השופטים לבצלם כי אין בכוונתם להתערב במקרה. יש לציין כי מאזן אל-מג'דלאווי אינו פעיל פוליטי, ומעולם לא נעצר או נחקר לא על-ידי ישראל ולא על-ידי הרשות הפלסטינית.

האינתיפאדה מקשה לישראל בדרכים שונות ובאופן תדיר על יכולתן של אותן נשים לקבל היתרים ולשהות באופן חוקי עם משפחותיהן.

במסגרת קשיים אלו מחליטה ישראל מעת לעת על הקפאתו של יישום הנוהל, בדרך כלל לאחר פיגועים או במהלך מבצעים צבאיים רחבים. הקפאות אלה מיושמות באופן גורף ומבלי להודיע בפומבי על עצם ההחלטה או על משך תוקפה. בשל היעדר הכרזה פומבית לא קיים רישום מדויק של מועדי ההקפאה. עם זאת, נשים שהסתמכו על הנוהל דיווחו למוקד להגנת הפרט על קיומן של הקפאות כאלה בתאריכים הבאים: בסוף ינואר 2001 (חמישה ימים), בתחילת יולי 2001 (14 ימים), באפריל-מאי 2002 (שלושים ימים), בתחילת יולי 2003 (11 ימים), בתחילת אפריל 2004 (תשעה ימים), במאי 2004 (32 ימים), בסוף יוני 2004 (12 ימים) ובנובמבר 2004 (שלושים ימים).

כתוצאה מכך, נשים שביקרו בישראל "נתקעו" הרחק מביתן, מבני זוגן ומילדיהן. אחרות ששהו ברצועה עשו את כל הדרך מביתן למחסום ארז במטרה לחדש את ההיתר כדי לגלות שהמאמץ והסיכון שנטלו על

לנוכח חסימתה של האפשרות לבצע איחוד משפחות בישראל, הברירה היחידה העומדת מאז בפני משפחות חצויות היא להקים את ביתן ברצועת עזה. כאמור, ישראלים הנשואים לתושבי הרצועה נדרשים מאז 1994 להצטייד בהיתר אישי הניתן במסגרת "נוהל משפחות חצויות" על מנת להיכנס לשטח הרשות הפלסטינית ולחיות עם בני זוגם. ברובם המכריע של המקרים מדובר בנשים בעלות אזרחות או תושבות ישראלית הנשואות לגברים תושבי הרצועה. 909 נשים קיבלו בשנת 2003 היתרים לפי נוהל זה, בהן 414 ממזרח ירושלים.<sup>116</sup> בעת כניסתן לרצועה מפקידות הנשים את תעודות הזהות שלהן ב"משרד ישראלים" במת"ק ארז, ובמקומן הן מקבלות את היתרי הכניסה לשטח הרשות הפלסטינית. בעת יציאתן לישראל (בדרך כלל לצורך ביקורים משפחתיים) מחויבות הנשים להחזיר את ההיתר, גם אם הוא עדיין בתוקף, ולהגיש בקשה חדשה לקראת החזרה לביתן שברצועה.

לעומת השינוי המוצהר שחל במדיניות הביקורים של ישראלים ברצועה, נותר להלכה "נוהל משפחות חצויות" על כנו עד היום. עם זאת, מאז פרוץ

115. בג"ץ 10811/03, בצלם ואח'י נ' מפקד כוחות צה"ל ברצועת עזה.

116. מכתב מדובר צה"ל לבצלם מ-04.12.13.

עצמן (חילופי ירי, מחסומים, השפלות) היה לשווא. היועץ המשפטי של הצבא ברצועת עזה הצדיק את מדיניות הקפאת הנוהל באומרו כי הטעם לה "טמון בחשש לחייהם של המבקרים"<sup>117</sup>.

ילדים למשפחות חצויות שאינם רשומים בתעודת הזהות של ההורה הישראלי, רשאים להצטרף אליו לביקור בישראל רק עד גיל חמש. משום כך, אמהות רבות לילדים מעל גיל זה, נמנעות מלבקר את משפחותיהן בישראל במשך תקופות ממושכות, מחשש ש"ייתקעו" בישראל ויפרדו מילדיהן. כך במקרה של סנאא נתשה:

נולדתי במזרח ירושלים. ב-1983 התחתנתי עם נביל, תושב העיר עזה, ונולדו לנו ארבעה ילדים. הגדול הוא כיום בן עשרים והקטנה בת 11... הבעיה הכי גדולה מבחינתי היא שהצד הישראלי מסרב באופן מוחלט להוסיף את הילדים שלי לתעודת הזהות או לאישור שלי. אני לא יכולה לנסוע לירושלים כי הישראלים רוצים שאני אסע לבד וששאיר את הילדים בעזה. אני מפחדת שאם אסע יהיה פתאום סגר ואני אתעכב רחוק מהילדים שלי. הבת שלי, סמאח, בת 15, חולה בסוכרת ובתלסמיה [מחלת דם]. מצד שני, אני מתגעגעת מאוד למשפחה שלי ורוצה לבקר אותם. לא נסעתי לירושלים מאז 1999. יותר מחמש שנים... אף אחד מהילדים שלי לא מכיר את המשפחה שלי. ההורים שלי מתו, אבל יש לי 12 אחים ואחיות שחיים במזרח ירושלים. כל עניין חידוש האישורים הזה גורם לי להרגיש תלושה, אין לי תחושה של קביעות, לא בעזה ולא בירושלים.<sup>118</sup>

בעת קביעתו של "נוהל משפחות חצויות" ב-1994 הוחלט כי תוקף ההיתר יעמוד על שלושה חודשים. עם זאת, בינואר 2002 שונתה החלטה זו, ומאז ניתנים ההיתרים לחודש אחד בלבד. בעקבות זאת, נשים המבקשות לשמור על החוק ולחדש את ההיתר במועד, נאלצות לעשות את כל הדרך מביתן למחסום ארז 12 פעמים בשנה, ולעיתים אף יותר, משום שאנשי המת"ק אינם מודיעים באופן פומבי על קיומה של הקפאה. ההגעה למחסום ארז לשם חידוש ההיתרים הפכה, מאז תחילת האינתיפאדה, למסע ארוך, מסוכן ורצוף אי-ודאות. לאחר פיגועים

רבי-נפגעים נוהג הצבא להציב מחסומים פנימיים ברצועת עזה ולבתר את שטחה לשלושה אזורים. בעוד שהניתוק המוחלט בין האזורים מוסר בדרך כלל כעבור כמה ימים, המחסומים עצמם וההגבלות המוטלות על המעבר דרכם נותרים לאורך זמן. אירועים של חילופי ירי בין כוחות הצבא לחמושים פלסטיניים בכבישי הרצועה הפכו מאז תחילת האינתיפאדה לדבר שבשגרה. על רקע קשיים אלה, נמנעות נשים רבות השהות ברצועה במסגרת "נוהל משפחות חצויות" מלהגיע למחסום ארז במועד פקיעתו של ההיתר לשם חידושו.

למרות אילוצים אלה, המונעים את חידושם של ההיתרים במועד, לעיתים קרובות, כאשר אותן נשים מנסות מאוחר יותר לקבל היתר חדש (בדרך כלל בעת חזרתן מביקור משפחתי בישראל) מסרבים אנשי המת"ק להיענות לבקשתן בטענה שהן "שהו בשטח הרשות הפלסטינית בניגוד לתנאי ההיתר, ובכך הפרו צו של אלוף פיקוד הדרום". לא פעם נדרשת התערבות חיצונית, ואף עתירה לבג"ץ, כדי לאפשר את חזרתן של נשים שנקלעו למצב זה לביתן שברצועה.

כך למשל במקרה של מ.ע., תושבת מזרח ירושלים, שבשנת 1993 נישאה לתושב רצועת עזה ועברה לחיות עמו ברפיח שבדרום הרצועה. במהלך השנים הביא הזוג לעולם ארבעה ילדים. את היתרי הכניסה לרצועה קיבלה מ.ע. מאז 1994 באופן סדיר במסגרת "נוהל משפחות חצויות". ב-7.3.04 פג תוקפו של ההיתר האחרון שהיה בידיה והיא יצאה לכיוון מחסום ארז במטרה לחדשו. תחילה עוכבה מ.ע. במחסום כפר דרום ולאחר המתנה של כמה שעות התירו החיילים את מעברה. עם הגעתה למחסום שבצומת נצרים התברר לה שהמעבר סגור לחלוטין והיא נאלצה לחזור לביתה כלעומת שבה. למחרת יצאה שוב לדרך והפעם הצליחה להגיע בשלום למחסום ארז, אך שם נאמר לה שהוטל סגר מוחלט על הרצועה ולכן אין מחדשים היתרים ושעליה לחזור בעוד שבועיים. כעבור 15 ימים חזרה מ.ע. למחסום ארז, אולם אז נאסר עליה להיכנס למתחם משרדי המת"ק הישראליים, בטענה כי היה עליה לתאם מראש את כניסתה באמצעות משרדי המת"ק הפלסטיניים. אולם, ניסיונותיהם של אנשי המת"ק הפלסטיניים להסדיר את כניסתה למשרדי המת"ק הישראליים נכשלו. בתחילת חודש מאי החליטה

117. מכתב מלשכת היועץ המשפטי של מת"ק ארז למוקד להגנת הפרט מ-9.11.04.

118. העדות נבנתה על-ידי מאון אל-מג'יד לאווי ב-28.12.04.

ישראל על הקפאה נוספת של הנוהל "לאור הנסיבות הביטחוניות"<sup>119</sup> ועל כן שוב נמנעה ממנה האפשרות לחדש את ההיתר.

בתחילת אוגוסט החליטה מ.ע. להיכנס עם ארבעת ילדיה לישראל על מנת לבקר את משפחתה במזרח ירושלים. בעת יציאתה ממחסום ארו היא נלקחה לתחנת המשטרה ונחקרה על נסיבות אי-חידושו של ההיתר. בתום הביקור בירושלים פנתה מ.ע. ל"משרד ישראלים" במת"ק ארו בבקשה לקבל היתר כניסה לרצועה, לפי הנוהל. מאחר שבקשתה לא נענתה היא פנתה למוקד להגנת הפרט. ב"משרד ישראלים" נאמר לאנשי המוקד שהבקשה מסורבת משום שמ.ע. "הפרה צו אלוף" בכך שלא חידשה את היתר השהייה ברצועה במועדו. בעקבות סירוב זה פנה המוקד ליועץ המשפטי של כוחות הצבא ברצועה בשני מכתבים דחופים בבקשה לאפשר את חזרתה של האישה לביתה, אולם פניות אלה לא נענו. לאור התעלמות זו החליט המוקד לעתור לבג"ץ, ורק בעקבות זאת הסכימו אנשי המת"ק לאפשר את חזרתם של מ.ע. וילדיה לביתם שברפיח.<sup>120</sup> במהלך מסכת טרטורים זו כפתה ישראל על המשפחה פרידה כואבת שנמשכה למעלה מחודשיים.

המוקד להגנת הפרט פנה לא פעם ליועץ המשפטי של הצבא ברצועה, בדרישה לחדול מיישום הפרקטיקה הפסולה לפיה מענישים בני אדם בחומרה (ניתוק ממקום מגוריהם וממשפחתם) בשל אי-חידושו של ההיתרים, ללא הליך שיפוטי וללא מתן זכות שימוע. בעקבות זאת הסכים כביכול המת"ק להגמיש את מדיניותו:

אם וכאשר לא ניתן לחדש את ההיתר בשל היעדר יכולת אובייקטיבית להגיע למעבר לאור המצב הביטחוני באותה עת (למשל, בשל מחסומים שהוצבו ומנעו מעבר מחלק אחד של הרצועה לחלק אחר וכיו"ב), הרי שככלל אין הדבר ייחשב כהפרה של תנאי ההיתר. אולם, יודגש כי אין לראות בכך היתר להישאר ברצועה, ועל המבקש להגיש שוב בקשה למשרד ישראלים בפרוצדורה המצוינת לעיל מיידית עם הסרת המניעה האמורה. יצוין עוד כי כל מקרה ייבחן לגופו

וייבדק אם אכן לא היה ניתן להגיע למעבר לצורך חידוש ההיתר. בכל מקרה בו הוחלט שלא לאשר את בקשת ההארכה, על המבקש הישראלי לצאת את הרצועה - אם פקע ההיתר שבידו - באופן מיידי, או עד למועד פקיעת ההיתר שבידו.

אי יציאה מהרצועה במקרה שפקע ההיתר ולא אושר חידושו, ייחשב כהפרה של תנאי ההיתר. כנגד מי שהפר את תנאי ההיתר כאמור יינקטו צעדים מינהליים באופן מדורג ובהתאם לנסיבות. כל צעד כאמור יינקט לאחר שמיעת טענותיו של המבקש בפני מפקד המעבר.<sup>121</sup>

במאי 2004 החלה ישראל להציב תנאי חדש להנפקתם של היתרים במסגרת "נוהל משפחות חצויות": התחייבות מצד הישראלי הנכנס לרצועה או השוהה בה בקביעות, שלא לחזור לישראל במשך שלושה חודשים לפחות. בקשתן של כמה נשים לקבל העתק מן המסמך עליו נדרשו לחתום, נדחתה. עם זאת, אחת מהן הקריאה בזמן החתימה את נוסח המסמך לעורכת דינה. בין השאר נכתב בו:

ידוע לי ואני מסכים / מסכימה לכך שהתחייבותי זו מהווה תנאי לכך שיותר לי להיכנס לאזור לשם מגורים עם בן / בת זוגי ובני משפחתי [...] ידוע לי כי יציאתי את האזור וכניסתי לישראל לפני תום שלושה חודשים מיום כניסתי לאזור עלולה להביא לכך שלא תותר כניסתי לאזור בשנית למטרה האמורה.<sup>122</sup>

איבראיהם עאשור, למשל, הוא אזרח ישראלי הנשוי לתושבת עזה. לזוג חמישה ילדים החיים עם אימם ברצועה. עאשור הוא רופא מרדים במקצועו, ומזה כמה שנים הוא מועסק בתפקיד זה בבית החולים סורוקה בבאר שבע. לפני שבע שנים הוא הגיש במשרד הפנים בקשה לאיחוד משפחות עבור אישתו, אולם הטיפול בבקשה הוקפא ב-2002 בעקבות החלטת הממשלה. בעבר היו בני הזוג מחלקים את זמנם בין עזה לבין ישראל, אולם מזה כמה שנים מסורבת ישראל להעניק לאישתו של עאשור היתרי ביקור בשטחה. מאז, הוא נוהג לבקר את בני משפחתו בעזה מדי שבועיים-שלושה, שוהה עימם מספר ימים ושב

119. מכתב מסגן אלוף דודי בנימין, היועץ המשפטי לאזור חבל עזה, למוקד להגנת הפרט, מתאריך 04.04.11.

120. בג"ץ 9204/04, עאשור ואח' נ' מפקד כוחות הצבא ברצועת עזה. לעתירה בנסיבות דומות ר' בג"ץ 8947/04, שאב ואח' נ' מפקד כוחות הצבא ברצועת עזה.

121. מכתב מלשכת היועץ המשפטי של הצבא ברצועת עזה למוקד להגנת הפרט מ-04.11.09.

122. הנוסח המלא של המכתב מופיע בעתירה לבג"ץ נגד מדיניות זו: בג"ץ 5076/04, חוסייני ואח' נ' אלוף פיקוד הדרום.



לבאר שבע, הכל בהתאם ליכולתו לרכוש מספר ימי חופש בעבודתו בבית החולים. ב-2.5.04 פנה עאשור ל"משרד ישראלים" במת"ק ארז על מנת להסדיר את כניסתו לרצועה, אולם אז התברר על קיומה של ההתניה החדשה. הברירה שעמדה בפניו היתה להיעדר מעבודתו משך שלושה חודשים, להפסיד משכורות ולהסתכן בפיטורין, או להיפרד מאישתו וילדיו עד שתוסר הגזירה החדשה.<sup>123</sup>

המוקד להגנת הפרט וארגון עדאלה עתרו לבג"ץ בנוגע להתניית כניסתם לעזה של ארבעה ישראלים הנשואים לתושבי הרצועה, בהם איברהים עאשור, בהתחייבות זו, בטענה כי זהו תנאי שפוגע באופן בלתי חוקי בזכותו של אדם לחזור לארצו. בתשובתה, טענה פרקליטות המדינה כי ישראל אינה אוסרת על בני הזוג הישראלים לחזור לישראל אלא כי הם מתחייבים מרצונם החופשי שלא לעשות זאת במשך תקופה מסוימת.<sup>124</sup> אולם, מעיון בנוסח ההתחייבות עולה בבירור כי מדובר בכפייה מוסווית. ישראל אינה "אוסרת" על החותם להיכנס למדינתו-שלו במשך שלושה חודשים, אלא רק "מבירה" לו כי אם יעשה זאת, לא יורשה לחזור בעתיד לביתו שברצועה. כתוצאה מהעתירה הסכימה המדינה להסיר את ההתניה במקרים המסוימים שהובאו בפני בית המשפט, אולם שמרה לעצמה את הזכות להשתמש בה במקרים אחרים. בפועל זנחה ישראל התניה זו בכל המקרים מאז הוגשה העתירה.

המקרה הבא, על אף ייחודיותו, מדגים את חומת האטימות בה נתקלות לעיתים קרובות המשפחות החצויות בהתמודדותן עם הרשויות הישראליות. א.ק. היא ילידת רצועת עזה. ב-1969, בעקבות נישואיה לתושב מזרח ירושלים, קיבלה מעמד של תושבת קבע בישראל. כעבור 16 שנה, ולאחר שילדה שמונה ילדים, התגרשה א.ק. מבעלה. בשנת 1987 נישאה א.ק. בשנית לתושב הרצועה. הזוג הוליד ילד אחד שנרשם כתושב הרצועה, ובשנת 1994 מת בעלה השני.

במהלך השנים חילקה א.ק. את זמנה בין משפחתה בעזה לבניה שנותרו בירושלים. באוקטובר 2002,

בתום אחד מביקוריה בירושלים, בישרו לה אנשי מת"ק ארז כי בקשתה להיכנס לרצועה נדחתה. א.ק. פנתה לעזרה למוקד להגנת הפרט וזה פנה ל"משרד ישראלים" לברר את סיבת הדחייה. בתשובה לפנייה נמסר כי "נוהל משפחות חצויות" חל אך ורק על שני בני זוג חיים, ואילו במקרה שאחד מבני הזוג מת, לא חלה על המת"ק כל חובה להמשיך את ההסדר לטובת הילדים המשותפים.<sup>125</sup> כעבור חודש הסכימו אנשי המת"ק להנפיק לא.ק. היתר כניסה לעזה למשך שבוע, כדי שתוכל לבקר את בנה הקטין, כיום בן 14. האישה, שחששה כי אם תחזור לירושלים בתום תוקף היתר לא יותר לה לשוב אל בנה מאוחר יותר, החליטה להישאר ברצועה ללא היתר. בעקבות כך, פנה המוקד למת"ק בבקשה להסדיר את שהייתה של א.ק. ברצועה. בין השאר, הסביר המוקד כי בנה נמצא באחריותה ובטיפולו, ועל כן אין זה ראוי ואין זה חוקי לנטוש אותו. בתשובתו סרב היועץ המשפטי של הצבא ברצועת עזה להסכים מראש להנפקת היתר לפי הנוהל, ודרש את התייצבותה של א.ק. במת"ק ארז. בין השאר הצדיק היועץ המשפטי את עמדתו בטענה הקלושה והמקוממת לפיה "למיטב הבנתנו, כפי המקובל והנהוג בחברה המוסלמית ובהתאם לדינים השארעיים, מצוי בנה של מרשתך בחזקה ובמשמורת של משפחת אביו".<sup>126</sup> יש לציין כי לא.ק. כתב אפוסטרופות על בנה מטעם בית הדין השרעי ברצועת עזה. לאחרונה הודיע מת"ק ארז לא.ק. כי מעמדה כתושבת ישראל פקע בעקבות החלטתה להעביר את מרכז חייה לרצועת עזה, ולכן אין לה כיום זכות מוקנית להיכנס לישראל.<sup>127</sup>

#### 4. הפרת המשפט הבינלאומי

מבחינה משפטית, מצדיקה ישראל את מדיניותה בשתי טענות מרכזיות. על-פי הראשונה, אין המשפט ההומניטארי הבינלאומי מעניק לתושבי שטחים כבושים זכות קנויה להיכנס לשטח הריבוני של המעצמה הכובשת. על-פי השנייה, אין הכניסה לשטח צבאי סגור (כאמור, שטח הרצועה מוגדר ככזה) כלולה בזכות לחופש תנועה המוקנית לאזרחי

123. על מקרה זה ר' גם עמירה הס, "שלושה חודשים, זמני", הארץ, 5.5.04.

124. בג"ץ 5076/04, חוסייני ואח' נ אלוף מיקוד הדרום, הודעה מטעם המשיב, סעיף 1.

125. הדברים נמסרו על-ידי מיכל שהרבני, משי"קית פניות הציבור ב"משרד ישראלים", בשיחת טלפון עם המוקד להגנת הפרט.

126. מכתב ממניור אל-קרינאוי, בשם היועץ המשפטי, למוקד להגנת הפרט מ-2.03.2002.

127. לפירוט ורקע אודות מדיניות זו ר' בצלם והמוקד להגנת הפרט, *הטרנספר השקט - שילת מעמד התושבות מפלסטינים תושבי מזרח ירושלים*, אפריל 1997.

ישראל מתוקף המשפט החוקתי הישראלי ומתוקף משפט זכויות האדם הבינלאומי.

את זכותם של אזרחיה היהודים להיכנס לרצועת עזה למטרה זו.

שתי טענות אלה מספקות תמונה חלקית ביותר של מערך הכללים החלים על ישראל. גם אם הן נכונות כשלעצמן, הן אינן פוטרות את ישראל מהחובה לכבד כללים רלוונטיים אחרים במשפט הבינלאומי. בראש כללים אלה עומדת החובה לכבד את זכויות האדם של כל האנשים הכפופים לשיפוט. לכן, לא ניתן לקבוע את היקף סמכותה של ישראל להגביל את כניסתם של תושבי רצועת עזה לשטחה או של אזרחיה לשטח הרצועה, אלא תוך התחשבות בזכויות האדם המוקנות לנוגעים בדבר.

חמורה עוד יותר היא פגיעתה של ישראל בזכותם של אלפי בני אדם, בישראל וברצועה, להינשא באורח חופשי למי שאיננו תושב המקום, ולחיות עמו תחת קורת גג אחת. זכותו של אדם לכך שבן זוגו יקבל מעמד חוקי בארץ מולדתו לצורך חיים משותפים מעוגנת במשפט הבינלאומי, והיא הוכרה גם על-ידי בית המשפט העליון. בפסק דין שניתן בעתירה נגד גירושו של בן זוג של אזרחית ישראלית ששהה בארץ ללא היתר, קבע השופט מישאל חשין כי

כאמור בפרק א' של דו"ח זה, המשפט הבינלאומי קובע כי לכל אדם הזכות לקיים חיי משפחה, אוסר על המדינות להתערב באופן שרירותי בחיי המשפחה ומטיל עליהן חובה לנקוט צעדים פעילים במטרה לקדם זכות זו. מדיניות הביקורים שמיישמת ישראל, המשלבת איסור מוחלט על כניסת פלסטינים לישראל והגבלות קשות על כניסת ישראלים לעזה, מתעלמת באופן בוטה מחובות אלה. במסגרת מדיניות זו, הפכה האפשרות לקיים חיי משפחה ברמה מינימאלית, מזכות המוקנית לכל אדם באשר הוא אדם, לפריבילגיה אותה מעניקה ישראל במשורה "במקרים הומניטאריים".

מדינת ישראל מכירה בזכותו של האזרח לבחור לו בן-זוג כרצונו ולהקים עמו משפחה בישראל. ישראל מחויבת להגנת התא המשפחתי [...] ישראל - הכירה ומכירה היא - בחובתה לספק הגנה לתא המשפחתי גם על דרך מתן היתרים לאיחוד משפחות. כך סיפחה עצמה ישראל לנאורות שבמדינות, אותן מדינות המכירות - בכפוף לסייגים של ביטחון המדינה, שלום הציבור ורווחת הציבור - בזכותם של בני משפחה לחיות בצוותא-חדא בטרטוריה שיבחרו בה.<sup>129</sup>

ברוב המקרים מצדיקה ישראל את האיסור על כניסתם של אזרחיה ושל תושביה לרצועה לצורך ביקור יקיריהם, בקיומו של "חשש ממשי לשלום של הנכנסים".<sup>128</sup> אולם טענה זו מופרכת מבחינה עובדתית והיא נגועה באפליה על רקע מוצא לאומי. אותם מבקרים הם בני הלאום הערבי-פלסטיני, בחלקם ילידי הרצועה בעצמם. למיטב ידיעתם של בצלם והמוקד להגנת פרט, לא ניתן להצביע ולו על מקרה אחד שבו ערבי אזרחי ישראל שביקר את משפחתו ברצועה נפגע על-ידי מי מתושבי הרצועה. בנוסף, אם הסכנה לחייהם, לטענת ישראל, נובעת מהמצב הביטחוני הקשה ברצועה, הרי שזו אינה גדולה יותר מהסכנה הנשקפת לחייהם של ישראלים המגיעים להתנחלויות שברצועת עזה לצורך ביקור קרוביהם, ויש מי שיטען כי במקרה האחרון גדולה הסכנה אף יותר. עם זאת, מעולם לא הגבילה ישראל

בניגוד לכך, מיישמת ישראל מדיניות המקשה בכל דרך אפשרית על משפחות חצויות לחיות תחת קורת גג אחת. פן אחד של מדיניות זו הוא האיסור שהוטל במאי 2002 על איחוד משפחות כאלה בשטח ישראל, אשר עוגן מאוחר יותר בחקיקה. מהתבטאויותיהם של גורמים רשמיים בישראל, בהם שרים וחברי כנסת, עולה בבירור כי מאחורי האיסור עומד שיקול דמוגרפי-גזעני, ולא שיקול ביטחוני, כפי שטענה פרקליטות המדינה בפני בג"ץ. שיקול זה הוא מניעת גידולה של האוכלוסייה הערבית בישראל ושמירה על אופיה היהודי של המדינה.<sup>130</sup> קיומו של שיקול כזה הופך את האיסור לפסול ולבלתי חוקי מיסודו.

הפן האחר של מדיניות זו נוגע לקשיים ולתנאים הבלתי חוקיים שמציבה ישראל בפני תושביה ואזרחיה המבקשים לחיות עם בני זוגם בשטח הרצועה. כך לדוגמה, מנעה ישראל במקרים רבים את חזרתן לבתיהן של ישראליות החיות ברצועת עזה, שהיו בביקור בישראל, בטענה שהפרו צו אלוף האוסר על שהייה ברצועה ללא היתר. פגיעה בזכות

128. ר' לדוגמה, בג"ץ 10043/03, אבאגיאן נ' מפקד כוחות צה"ל ברצועת עזה, תגובה מטעם פרקליטות המדינה, סעיף 11.

129. בג"ץ 3648/97, סטמקה ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נג (2) ע' 781.

130. להרחבה ר' המוקד להגנת הפרט ובצלם, משפחות אסורות - איחוד משפחות ורישום ילדים במזרח ירושלים, ינואר 2004.

אחרים התנתה ישראל את הענקתו של היתר הכניסה ב"הסכמת" הנכנסים שלא לצאת מהרצועה משך שלושה חודשים לפחות. בנוסף לפגיעה בזכות לחיי משפחה (ההפרדה מבני המשפחה שגרים בישראל) מתעלם תנאי זה מהזכות, המעוגנת באמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, לפיה "לא תישלל באורח שרירותי מאיש הזכות להיכנס לארצו הוא".<sup>131</sup>

לחיי משפחה ובזכות לחופש תנועה באמצעים מינהליים, ללא הליך שיפוטי, יכולה להיות מוצדקת רק במידה שהיא מכוונת למניעת סכנה עתידית, ולעולם לא לצורכי ענישה. לכן, אם סבורה ישראל כי אותן נשים הפרו צו אלוף, אזי בסמכותה להעמידן לדין על עבירה זו. ההחלטה למנוע את חזרתן לביתן ולמשפחתן בשל עבירה שהן עברו לכאורה, ללא הליך משפטי ותוך שלילת זכות הטיעון, מהווה ענישה שרירותית ומפרה את זכויותיהן בבוטות. במקרים

---

131. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, סעיף 12 (4).

# פרק ד' המצור הכלכלי על רצועת עזה

## 1. רקע היסטורי

בין השותפים לאותו איחוד. לפי דגם זה, הוטל על ישראל לגבות מסי יבוא על כל הסחורות הנכנסות לישראל ולשטחים, ולהעביר לרשות הפלסטינית את כספי המיסים שגבתה בגין סחורות שהיו מיועדות לשטחים.<sup>134</sup> בנוסף, הוטל על ישראל להעביר לרשות הפלסטינית גם את כספי מס ערך מוסף בגין סחורות או שירותים שנמכרו בישראל ונועדו לצריכה בשטחים.<sup>135</sup> כמו כן, הועברו במסגרת ההסכם לרשות הפלסטינית כמה סמכויות בתחום המדיניות הכלכלית, בהן הסמכות להטיל מיסים על האוכלוסייה הפלסטינית, לנהל מדיניות תעשייתית, להקים רשות מוניטארית שתטפל בתיווך הפיננסי ולהעסיק עובדים במגזר הציבורי.

עם זאת, בראייה כוללת הנציח ההסכם את התלות של המשק הפלסטיני במשק הישראלי ושימר את יכולת השליטה של ישראל על הכלכלה הפלסטינית. יכולת זו בלטה במיוחד על רקע המשך המאבק האלים נגד הכיבוש הישראלי וניסיונותיה של ישראל לדכא אותו, בין השאר, באמצעות הטלתן של הגבלות גורפות על חופש התנועה:

- למרות תלותו של המשק הפלסטיני בכניסתם של עובדים לישראל, לא סייג הפרוטוקול את סמכותה של זו לווסת את כניסתם כראות עיניה ואף להפסיקה לחלוטין.
- קביעת ההסכם, לפיה ימשיך סחר החוץ של הרשות הפלסטינית להתנהל דרך נמלי הים של ישראל או דרך המעברים היבשתיים בשטחים, הנמצאים בשליטתה הבלעדית של ישראל, הקנתה לזו האחרונה את היכולת לעצור את תנועת המסחר של המשק הפלסטיני באורח חד-צדדי.
- השליטה הבלעדית אותה העניק פרוטוקול פריס לישראל על גביית המיסים עבור הרשות הפלסטינית בגין סחורות מיובאות, מאפשרת

המדיניות הכלכלית שניהלה ישראל בשטחים, מאז ראשית הכיבוש ועד תחילת "תהליך אוסלו" ב-1993, יצרה אינטגרציה חלקית בין כלכלת השטחים לזו של ישראל, תוך הנצחת הנחשלות ותת-הפיתוח של הכלכלה הפלסטינית והגברת תלותה בכלכלה הישראלית. המרכיבים העיקריים של אותה מדיניות היו:

- חוסר עידוד, עיכוב וסיכול של השקעות בשטחים, באמצעות מערכת בירוקרטית של המינהל האזרחי והחקיקה הצבאית.
- יצירת "שוק שבוי" לסחורות ישראליות, על-ידי חסימת הייבוא של מוצרים מסוימים ממדינות אחרות שהתחרו במוצרים ישראליים.
- עידוד כניסה המונית של פלסטינים לשוק העבודה הישראלי, במיוחד בענפי הבנייה, החקלאות והשירותים.
- חוסר השקעה בפיתוח תשתיות פיסיות בשטחים, והזרמתו של חלק משמעותי מכספי המיסים שנגבו מהפלסטינים לתקציב הישראלי, במקום השקעתו בשטחים.
- פגיעה במגזר החקלאי, המהווה חלק מרכזי בכלכלה הפלסטינית, כתוצאה של מדיניות נישול קרקעות והגבלתן של מכסות המים, וכן באמצעות ההגבלות שהוטלו על ייצוא תוצרת חקלאית מהשטחים לישראל.<sup>132</sup>
- במסגרת התהליך המדיני חתמו ישראל והרשות הפלסטינית ב-1994 על "פרוטוקול פריס" שנועד להסדיר את היחסים הכלכליים בין שני הצדדים.<sup>133</sup> דגם היחסים שנקבע בפרוטוקול מכונה "איחוד מכסי", ואיפיונו העיקרי הוא היעדר גבולות כלכליים

132. לפירוט והרחבה אודות מדיניותה הכלכלית של ישראל בשטחים מאז תחילת הכיבוש ר', A. Arnon, I. Luski A. Spivak and J. Weinblatt, *The, Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation* (New York: Brill, 1997); Jerusalem Media and Communication Centre, *Israeli Obstacles to Economic Development in the Occupied Territories* (Jerusalem, 1992); G. Abed, *The Palestinian Economy - Studies in Development under Prolonged Occupation*, (London: Routledge, 1988); S. Roy, *The Gaza Strip: The Political Economy of De-Development* (Washington: Institute of Palestine Studies, 1995).

133. פרוטוקול פריס נחתם כמה שבועות לאחר חתימת הסכם קהיר, (אוסלו א') ונחשב לחלק אינטגרלי שלו.

134. הסכם דבר רצועת עזה ואזור יריחו, קהיר 1.5.94, נספח IV, הפרוטוקול דובר יחסים כלכליים, סעיף 2.

135. שם, סעיף 6.

לישראל להפסיק או להשהות את העברת הכספים כאמצעי לחץ או ענישה.

• הפרוטוקול מאפשר לישראל לקבוע באופן חד-צדדי את שיעורו של המס על סחורות מיובאות תוך מתן עדיפות לאינטרסים הכלכליים של המשק הישראלי.

• לפי ההסכם, ייבוא של סחורות מסוימות אל השטחים כפוף, בחלק מהמקרים, להגבלות כמותיות, ובמקרים אחרים לקבלת היתר מידי ישראל (למשל, נפט וגז, ציוד בתחום הטלקומוניקציה, תוצרת חקלאית, כלי רכב ועוד).

שליטתה של ישראל על המשק הפלסטיני, הנובעת משליטתה על גבולות השטחים, מתעצמת לנוכח תלותו הגדולה של משק זה בסחר החוץ בכלל, ובסחר עם ישראל בפרט. המדד המקובל להערכת התלות של משק בסחר חוץ הוא אחוז הייבוא והייצוא מתוך כלל הפעילות הכלכלית במשק, הנמדדת באמצעות התמ"ג (תוצר מקומי גולמי). בשנת 1998 היווה משקלו של סחר החוץ של השטחים (כמדד משולב לגדה המערבית ולרצועת עזה) 80.4% מהתמ"ג. המדד המקביל באותה שנה במצרים היה 22.4%, בסוריה 60% ובישראל 52.4%. כ-75% מכלל הייבוא וכ-96% מכלל הייצוא התנהלו עם ישראל או דרך אחד מנמליה.<sup>136</sup> יש לציין, כי התלות הגבוהה בסחר חוץ אופיינית למשקים קטנים אשר, מטבע הדברים, אינם מסוגלים לייצר בעצמם את מרבית הסחורות והשירותים הנחוצים לקיומם, ועל כן נסמכים על ייבואם מחו"ל. היקף הייבוא מכתוב את היקף הייצוא המקביל הנחוץ ליצירת האמצעים למימונו.

מרכיב שליטה נוסף של ישראל על הכלכלה הפלסטינית נגזר מיכולתה לווסת את תנועת העובדים הפלסטיניים המועסקים בשטחה. מספרם של עובדים אלה הלך וגדל בהתמדה מאז ראשית הכיבוש ועד לתחילתה של מדיניות הסגר ב-1993.<sup>137</sup> בסוף תקופה זו הגיע מספרם של תושבי השטחים המועסקים בישראל לכשליש מכוח העבודה הפלסטיני (73,000 מהגדה המערבית ו-43,000 מרצועת עזה), יחס חסר תקדים בכל קנה מידה.<sup>138</sup> הסיבה העיקרית לשילובם של פלסטינים בשוק העבודה הישראלי היתה, מאז

ומעולם, הכדאיות הגדולה שהיתה טמונה בה לשני הצדדים, לפחות ברמת הפרט. עבור המעסיק הישראלי, היוו עובדי השטחים כוח עבודה זמין, זול ומיומן, ביחס לעובדים הישראליים היקרים יותר והממאנים להיכנס לענפי תעסוקה מסוימים, כגון בנייה וחקלאות. מבחינת העובד הפלסטיני היה שוק העבודה בישראל מושך במיוחד לנוכח הפער המשמעותי בין השכר ששולם בו והשכר ששולם בעבודות מקבילות בשטחים.

עם זאת, מבחינת המשק הפלסטיני מוטלת כדאיות התופעה בספק. התלות העצומה של משק זה בהזרמת הכספים מעבודה בישראל הפכה אותו לפגיע במיוחד להחלטותיה של זו על הפסקת הכניסה של עובדים לשטחה. כך, כתוצאה של הירידה הדרמטית במספר העובדים שהורשו לעבוד בישראל בשנים 1994-1997 (בשילוב עם ההגבלות שהוטלו על תנועת סחורות) נכנס המשק הפלסטיני למיתון עמוק, ממנו לא התאושש עד היום, גם לא בעקבות ההקלה על חופש התנועה בשנים 2000-1998 (עד פרוץ האינתיפאדה).

## 2. סגירת שוק העבודה הישראלי

כניסתם של פלסטינים לעבודה בישראל כרוכה, מאז תחילת שנות התשעים ועד היום, בקבלת היתר מהרשויות הישראליות. יש לציין, כי בעוד שחלק ניכר מתושבי הגדה המערבית נכנסו בעבר לעבודה בישראל (ובמידה פחותה נכנסים גם כיום) ללא היתר, מאז אמצע שנות התשעים כל תושב הרצועה המועסק בישראל, ללא יוצא מן הכלל, מחזיק בהיתר תקף.<sup>139</sup> זאת, בשל הגדר המקיפה את רצועת עזה ומונעת כניסה לא מבוקרת של פלסטינים לשטח ישראל. על מנת לזכות בהיתר הנכסף חייב העובד הפלסטיני לעמוד בשלושה תנאים מרכזיים:

1. עליו להצטייד בכרטיס מגנטי המונפק על-ידי מת"ק ארו באישורו של השב"כ. לאחר הגשת הבקשה להיתר נבדקים שמותיהם של מחזיקי הכרטיסים המגנטיים מול רשימות השב"כ, ונפסלים אלה אשר קיימת נגדם "מניעה ביטחונית" שנוספה מאז הונפק הכרטיס.

136. UNSCO, *Report on the Palestinian Economy*, Spring 2000, pp. 35-36.

137. לרקע אודות התגבשותה של מדיניות הסגר ר' פרק ב' בדו"ח זה.

138. הלשכה הישראלית המרכזית לסטטיסטיקה, *השנתון הסטטיסטי ליהודה, שומרון וחבל עזה* (מגוון שנים).

139. מספרם של העובדים ללא היתר מהגדה המערבית ירד באופן משמעותי מאז החלה הקמתו של מכשול ההפרדה בגדה.

2. המועמד לעבודה בישראל חייב לעמוד בקריטריונים מסוימים של גיל ומצב משפחתי אותם קובעת ישראל מעת לעת: עליו להיות נשוי ואב לילדים ומעל גיל מסוים (בדרך כלל 40-30).

3. רשאים לקבל היתר רק אותם תושבים בגינם הוגשה בקשה שמית על-ידי מעסיק ישראלי.

תוקפו של כל היתר הוא, בדרך כלל, שלושה חודשים. האחריות להנפקת ההיתרים ברצועת עזה נתונה בידי משרדי המת"ק הישראליים במחסום ארז. למשרדים אלה זורמות, מצד אחד, בקשותיהם של פלסטינים שעומדים בקריטריונים, המועברות על-ידי משרדי המת"ק הפלסטיניים, ומצד שני, בקשותיהם של מעסיקים ישראלים.

עמידה בשלושת התנאים שצוינו הינה תנאי הכרחי אך לא מספיק כדי להבטיח כניסה לישראל לצורכי עבודה. ראשית, הנפקת היתרי העבודה כפופה למכסות מספריות שנקבעות מעת לעת על-ידי הדרג המדיני, משרד הביטחון או הקבינט המדיני-ביטחוני, בהתאם לשיקולים רחבים, החורגים מענייני הביטחון במובן הצר. לכן, ייתכן כי תושב העומד בשלושת התנאים לא יזכה בסופו של דבר להיתר, שכן המכסה שנקבעה כבר התמלאה. שנית, מעת לעת מחליטה ישראל על הטלת סגר מוחלט על רצועת עזה, בדרך

כלל במהלך מועדי ישראל או "כתגובה" (כדבריהם של נציגי מערכת הביטחון באמצעי התקשורת) לפיגועים שביצעו פלסטינים בישראל או בשטחים. כאשר מוטל סגר נחסם מחסום ארז וכל ההיתרים שהונפקו מבוטלים. במהלך 2004, למשל, הוטל סגר מוחלט ב-149 ימים, למעלה ממחצית מכלל ימי העבודה באותה שנה.

כתוצאה ממגבלות אלה, ירד מאז תחילת האינתיפאדה בצורה חדה מספר העובדים מרצועת עזה שהועסקו בישראל. בעוד שערב האינתיפאדה (הרבעון השלישי לשנת 2000) נכנסו לעבודה בישראל כ-26,500 מתושבי עזה מדי יום, עמד הממוצע היומי לרבעון המקביל לשנת 2004 על כאלף עובדים, שהם ירידה של כ-96%. ישראל מצדיקה את ההגבלות המוטלות על כניסת עובדים פלסטינים לשטחה בקיומן של התרעות לפיגועים. אולם, בחינת קפדנית של טיב המגבלות המוטלות ושל אופן יישומן מעלה חשד לקיומם של שיקולים זרים. מדיווחים בתקשורת עולה כי קביעתן של מכסות העובדים נעשית, בדרך כלל, על סמך שיקולים החורגים מענייני ביטחון גרידא. כך למשל, מחליטה ישראל מעת לעת להגדיל את המכסות כתוצאה מלחצים של מדינות וארגונים בינלאומיים או כמענה לדרישות של מעסיקים ישראלים; מנגד, כאמור, מחליטה ישראל

### כרטיס מגנטי תמורת מידע

#### מתוך עדותו של מוחמד אבו חשיש, תושב אל-בדוויה (צפון רצועת עזה), נשוי ואב לארבעה

רציתי לחדש את הכרטיס המגנטי שלי כי בלעדיו אי-אפשר להיכנס לעבוד בישראל. יצאתי מהבית בסביבות שלוש לפנות בוקר לעמדת המשטרה הפלסטינית בגיבאליה ומשם העבירו אותי, יחד עם עוד אנשים, לאזור ארז... בסביבות שתיים אחר הצהריים, חמש שעות בערך אחרי שנכנסתי לצד הישראלי, קראו את השם שלי ברמקול והורו לי להתלוות לאחד החיילים. החייל הכניס אותי לאחד החדרים ועזב. ישב שם קצין של השב"כ... אחרי בערך עשר דקות שעמדתי מולו הוא הורה לי לשבת ושאל אותי "אבו חשיש, למה אתה מסורב". ענית לו, שזה אני שאמור לשאול אותו את השאלה הזאת. הוא התרגז ואמר שרק הוא שואל שאלות. אז הוא שאל אותי איפה אני גר. ענית לו שאני גר בכפר אל-בדוויה. אחר כך הוא סובב אלי את המסך של המחשב והראה לי תצלום אוויר של האזור שאני גר בו. הוא ביקש ממני להצביע על הבית שלי, וככה עשיתי. הוא שאל אותי מה אני אעשה אם אראה מחבלים יורים על ההתנחלות ניסנית. ענית לו שאני אודיע לביטחון הלאומי הפלסטיני בכפר שלי, והוא אמר שהביטחון הלאומי לא עושה כלום. אז הוא ניסה לקבל את מספרי הטלפון שלי, אבל ענית לו שאין לי טלפון. הוא אמר לי שאני משקר ואחרי זה צעק "מיהם המחבלים בכפר אל-בדוויה שיורים פגזי מרגמה?" אמרתי לו שאני לא יודע, ושהפגזים מזיקים לי ולתושבים יותר מאשר לישראלים. אז הוא הורה לי לעמוד ליד הדלת של החדר למשך 15 דקות בערך ואחרי זה הוא קרא לשני חיילים שהחזירו אותי לאולם ההמתנה... חיכיתי שם עד ארבע וחצי בערך וחזרתי בלי הכרטיס המגנטי.<sup>140</sup>

140. העדות נגבתה ב-8.2.05 על-ידי מאזן מגידלאוו.

## ימי סגירה של מחסום ארז ומספר פלסטינים מרצועת עזה שעבדו בישראל

2004				2003	2002	2001	2000		שנה רבעון
רביעי	שלישי	שני	ראשון				רביעי	שלישי	
64.5	23	45	17	96.5	55	159	47	0	ימי סגירה של מחסום ארז
24	1,052	73	6,320	6,221	3,685	619	892	26,565	עובדים ליום בכל תקופה

מקור: 3, p. UNSCO, Closure in the Gaza Strip, December 2004.

וגרם לצמצום משמעותי בפעילות הייצור הכללית ולגידול ניכר במספר המובטלים והעניים. לשם המחשה, לפי נתוני הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, ערכו הכולל של הייצוא מרצועת עזה (לרבות "ייצוא" אל הגדה המערבית) ירד מכ-59 מיליון דולר בשנת 2000 ל-26.9 מיליון בשנת 2002, כלומר צניחה של כ-55%.<sup>142</sup>

הגורם המיידית להצטמקות הייצוא הוא הירידה התלולה שחלה בכושר התחרות של הסחורות המיוצרות ברצועה בשוקים השונים. יצרנים פלסטינים מתקשים להתחרות עם יצרנים אחרים על לקוחות קיימים ופוטנציאליים, בעיקר בכל הנוגע לאמינות האספקה. הסיבה העיקרית לכך נעוצה במדיניותה של ישראל בתחום תנועת הסחורות מרצועת עזה ואליה, הכוללת את מחדליה לא פחות מאשר את מעשיה. מדיניות זו שוללת, כמעט לחלוטין, את אחד מתנאי היסוד לקיומו של סחר חופי: היכולת לחזות לוחות זמנים. מדיניות זו מונעת מיצרנים ומסוחרים פלסטינים לתכנן את מרכיב הזמן בתהליכי הייצור והשיווק של מוצריהם, לא כל שכן להתחייב ללוח זמנים סביר. הפגיעה ביכולת זו נגרמת נוכח שני מאפיינים עיקריים במדיניותה של ישראל, המשפיעים ברציפות ובאופן מצטבר מאז תחילתה של האינתיפאדה. ראשית, ריכוז כל תנועת הסחורות במחסום אחד בלבד (מחסום קרני) תוך הימנעות מהכשרתם של מחסומים חלופיים שיספקו מענה בעיתות סגר. שנית, יישום שיטות ונהלים בלתי סבירים בעליל, ולעיתים אף מפלים, לקביעת תורים להגעה למחסום קרני, לבידוק הסחורות והמטענים ולהעברתם מצד לצד.

לעיתים קרובות על הקטנתן של המכסות "כתגובה" להתקפות של פלסטינים על אזרחים או על חיילים ישראלים, או במילים אחרות, כנקמה שבאה לספק את דרישתם של חלקים מדעת הקהל בישראל.

לא בכדי מוטלת אחריות זו על הדרג המדיני ולא הדרג הצבאי. הרי מנקודת ראות ביטחונית, יהיה זה קשה להצביע על הבדל בין מידת הסיכון הביטחוני הטמונה בעובדים שנכללו במכסה, לבין זו הטמונה בעובדים אחרים, שכמו עמיתיהם עומדים בכל הקריטריונים, אך לא זכו להיכלל במכסה.

העיתוי שנבחר בדרך כלל להטלתו של הסגר המוחלט או לצמצומן של המכסות - לרוב לאחר פיגועים - בשילוב עם איפיון של ההחלטות הללו על-ידי מערכת הביטחון "כתגובה" לפיגועים, מעלה חשד לשימוש באמצעי זה כענישה קולקטיבית, ולא דווקא כאמצעי מניעתי. אמנם, מאז פרוץ האינתיפאדה היה מחסום ארז יעד לכמה פיגועים רבי-נפגעים, לרבות פיגועי התאבדות. אולם, לרוב מצדיקה ישראל את מדיניות המכסות והסגר בקיומו של חשש לביצוע פיגועים בתוך ישראל. צידוק זה מצטייר כמופרך, שכן למיטב ידיעתם של המוקד להגנת הפרט ובצלם, למעט מקרה אחד בתחילת האינתיפאדה,<sup>141</sup> פלסטינים מרצועת עזה שנכנסו לעבוד בישראל בהיתר לא היו מעורבים בביצוע פיגועים מאז שפרצה.

### 3. שיתוק סחר החופי

ייצור המכוון לייצוא הוא, כאמור, אחד מאבני היסוד של כל משק בן ימינו בכלל, ושל משק קטן ותלוי לקיומו בייבוא, בפרט. היקף הייצוא מרצועת עזה הצטמק מאז תחילת האינתיפאדה באופן דרמטי,

141. ב-2001.14.2 פגע נהג האוטובוס, חיליל אבו עלבה, עם כלי רכבו בתחנת אוטובוס בצומת אזור, ודרס למוות שבעה חיילים ואזרחים. אבו עלבה, תושב הרצועה, החזיק ברשיון כניסה לישראל והועסק על-ידי חברת "אגד".

142. PCBS (Palestinian Central Bureau of Statistics), Palestinian Territory Imports and Exports by Entry Passage in 1998-2002, available at <http://www.pcbs.org>. שקלול נתונים אלה תוך התייחסות לגידול האוכלוסייה באותה תקופה (כ-5.4% בשנה) מעלה כי שיעור הירידה בייצוא לנפש הגיע לכ-60%.

## מתוך עדותו של ח.ס., יבואן ויצואן, תושב בית לאהיא

אחת הבעיות העיקריות היא העיכוב בהוצאה של סחורה דרך קרני... הירקות, שהם עיקר הייצוא, צריכים להגיע לשווקים בישראל בתוך זמן קצר כי אחרת הם מתקלקלים. לעיתים קרובות אני נאלץ למכור את הסחורה ברצועה כי היא כבר לא מתאימה לשיווק בישראל... על ארגז ירקות של 12 קילו אני מקבל בישראל ארבעים שקל בממוצע, ובעזה אני מקבל על זה רק 18 שקל... זה עושה לי המון בעיות עם הסוחרים הישראלים שמאשימים אותי שאני לא עומד בהתחייבויות, והאמינות שלי נפגעת. כשאני מצליח להעביר את הסחורה אחרי המתנה ארוכה, האיכות שלה בדרך כלל נמוכה יותר, והסוחרים הישראלים לא מוכנים לשלם את המחיר שסוכם ולא מעניין אותם מה הבעיות במחסום קרני.<sup>143</sup>

### התלות המוחלטת במחסום קרני

סביב גבולותיה של רצועת עזה יש חמישה מחסומים יבשתיים עם תשתיות וציוד ברמות שונות. מחסומים אלה, דרכם ניתן להעביר סחורות מעזה ואליה, הם מחסום ארז בצפון הרצועה, מחסום קרני מדרום-מזרח לעיר עזה, מחסום נחל עוז כשני ק"מ מצפון למחסום קרני, מחסום סופה מדרום למחנה הפליטים ח'אן יונס ומעבר רפיח כשני ק"מ מדרום לעיר רפיח. ארבעת הראשונים ממוקמים על הקו הירוק ואילו האחרון על הגבול בין רצועת עזה למצרים.

מחסום נחל עוז ומחסום סופה פועלים בכיוון אחד בלבד (מישראל לרצועה) ומשמשים כמחסומים ייעודיים: להעברת דלקים במקרה הראשון ולהעברת חצץ וחול לבנייה במקרה השני. מאחר שרצועת עזה אינה מייצאת למצרים, משמש מעבר רפיח כמעט באופן בלעדי לייבוא סחורות וציוד הומניטארי ממצרים ומכמה מדינות ערב, בהיקף קטן יחסית. עיקר תנועת הסחורות הנכנסות לרצועה, וכמעט כל תנועת הסחורות היוצאות מהרצועה, התנהלו עד פרוץ האינתיפאדה בספטמבר 2000 דרך מחסום ארז ומחסום קרני. על אף שרצועת עזה חזית רחבה לים התיכון, לא הוקם שם נמל ים שיאפשר את קיומו של סחר חוץ שלא דרך נמלי ישראל.

כפועל יוצא של שליטתה על יכולת התנועה מרצועת עזה ואליה, מחויבת ישראל לאפשר את תפקודה של הכלכלה ואת יכולתם של התושבים להתפרנס. חשיבותו של סחר החוץ לכלכלת הרצועה מחד, וקיומם של איומים ביטחוניים שונים ומשמעותיים על מעברי הסחורות מאידך, צריכים היו להוביל את ישראל ליצור חלופות שיאפשרו את המשכו של קיום המסחר, גם אם

במתכונת מצומצמת, בעת הצורך להשבית את אחד המחסומים. אולם, לא רק ישראל נמנעה מנקיטה בצעדים כאלה, אלא שעם פרוץ האינתיפאדה היא נקטה בצעד משמעותי בכיוון ההפוך: איסור על העברת סחורות דרך מחסום ארז, תוך הפנייתן של כל תנועת הסחורות היוצאות מהרצועה, ושל הרוב המכריע של הסחורות הנכנסות, למחסום קרני. היקף התנועה במחסומים סופה ונחל עוז נותר מצומצם כשהיה. משמעות ההחלטה היא שיתוק כמעט מוחלט של סחר החוץ ברצועת עזה בכל הזדמנות בה מחליטה ישראל על השבתתו של מחסום קרני.

פרקליטות המדינה תיארה בתשובתה לתביעת פיצויים שהגישו סוחרים ישראלים, את הרקע לסגירתו התכופה של המחסום:

במהלך שלוש השנים האחרונות היווה מסוף קרני יעד לפיגועים, הברחות אמל"ח ומפגעים והנחת מטענים בתחומו ובסביבתו. כך הפיגוע שאירע ביום 15.4.03 בו נהרגו עובד המסוף ואזרח נוסף ונפצעו שלושה עובדים אחרים... בתאריך 17.3.04 נתגלתה בנמל אשדוד מכולה בעלת דופן כפולה ששימשה להעברת מחבלים דרך מעבר קרני לשם ביצוע פיגוע התאבדות כפול בנמל אשדוד ב-14.3.04. בעקבות גילוי המכולה והידיעות המודיעיניות על הכוונה לבצע פיגוע נוסף ולאור פעילות הצבא בגזרה, החליט שר הביטחון על סגירת המסוף בין התאריכים 11.5.04 ל-3.6.04... אז נפתח המסוף לפעילות חלקית, תוך הצבת מגבלות שונות כמו סוג הסחורה המועברת, כמות הסחורה וכיוב' והכל תחת ההתערות הקיימות לפיגוע נוסף.<sup>144</sup>

143. העדות נבנתה על-ידי מאזן אל-מג'דלאווי, ב-12.1.05.

144. ת.א. 04/1135/04, פרי מטולה ואח' נ' רשות שדות התעופה ואח', כתב הגנה, סעיפים 18-13.



## הנמל הימי של עזה

ההצעה לבנות נמל כזה נדונה כמעט בכל ההסכמים שנחתמו בין ישראל לפלסטינים במסגרת התהליך המדיני, תוך "הכרה בחשיבות הרבה של נמל עזה לפיתוח הכלכלה הפלסטינית ולהרחבת הסחר הפלסטיני".<sup>145</sup> בהסכם הצהרת העקרונות מספטמבר 1993 הסכימו הצדדים לראשונה על הקמת ועדה משותפת ש"תגדיר את הקווים המנחים" לקראת יישום הרעיון.<sup>146</sup> לאחר סחבת שנמשכה שש שנים, הסכימה ישראל, במזכר שארם א-שייח' שנחתם בספטמבר 1999, להתיר לרשות הפלסטינית "להתחיל בעבודות הבנייה של נמל היס". לפי המזכר "שני הצדדים מסכימים שהנמל הימי של עזה לא יופעל בשום אופן לפני שיושג פרוטוקול משותף על הנמל".<sup>147</sup> עם זאת, פרוטוקול כזה מעולם לא נחתם.<sup>148</sup> בקיץ של שנת 2000 החלו עבודות תשתית ראשונות להקמת נמל ים בחופה של העיר עזה, במימון המדינות התורמות לרשות הפלסטינית. אולם, באוקטובר אותה שנה הפציצו מסוקי חיל האוויר של ישראל את אתר הבנייה כתגובה למעשה הלינץ' שביצעו פלסטינים בשני חיילים ברמאללה.<sup>149</sup> בעקבות זאת, השוה המדינות התורמות את מימון הפרוייקט והעבודות לא חודשו עד היום.

## שיטות ונהלים בלתי סבירים

מכלול הנהלים והשיטות לבידוק ולהעברה של סחורות אל רצועת עזה וממנה מהווים גורם נוסף המצמצם את יכולתם של יצרנים פלסטינים לעמוד בלוח זמנים הגיוני, גם כאשר מחסום קרני אינו מושבת. חלק מהשיטות והנהלים הללו הם, כפי שנראה להלן, בלתי סבירים בעליל ופוגעים שלא לצורך בתנועת המסחר.

השיטה העיקרית להעברת סחורות מהצד הישראלי לצדו הפלסטיני של מחסום קרני, ולהיפך, מכונה "גב אל גב". שיטה זו נגזרת מהאיסור המוחלט המוטל על כניסת משאיות ישראליות לשטח הרצועה ועל כניסת משאיות פלסטיניות לשטח ישראל. לפיה, מגיעות משאיות ישראליות לצדו הישראלי של המחסום, שם פורקים אותן ומכניסים את הסחורות שבהן לאולמות מיוחדים ("תאי בדיקה") לצורכי בידוק. עם תום הבדיקות מועמסות הסחורות על משאיות פלסטיניות המובילות אותן ליעדן. תהליך זה מבוצע גם בכיוון ההפוך. כאשר הסחורה נמצאת בתוך מכולה (בדרך כלל סחורות מיובאות מחו"ל) יש צורך לפרוק את הסחורות מתוך המכולה אל תאי

משכן של ההשבתות הכלליות או החלקיות של המחסום מאז תחילת האינתיפאדה משנתה מפעם לפעם, וברבעונים אחדים הוא הגיע עד ל-40% מימי הפעילות. הנוק הכלכלי שנגרם מהאיחורים בשיווק הסחורות, אינו מסתכם בפגיעה באמינות היצואן הפלסטיני ובסיכון לאבד לקוחות, אלא כרוך גם בהפסדים ישירים ומיידיים. אלה נגרמים בגין עלויות אחסון הסחורות עד לפתיחת המחסומים, קלקול או ירידת ערכם של מוצרים מסוימים במהלך ההמתנה, תשלום קנסות על ימי איחור בהתאם לחוזים שנחתמו עם הלקוחות וכדומה.

אילו היתה ישראל יוצרת חלופה סבירה למחסום קרני לצורך העברתן של סחורות בזמנים בהם הוא מושבת, ניתן היה לצמצם ולו באופן חלקי את הנוקים הכבדים שנגרמים לכלכלת הרצועה. חלופה כזו יכולה היתה להיווצר, למשל, על-ידי התרת הפעלתו של מחסום ארז לתנועת סחורות, על-ידי הכשרת מחסום סופה לפעילות בהיקף משמעותי, על-ידי הקמתו של מחסום יבשתי חדש, על-ידי התרת הקמתו של נמל ים, אפילו במתכונת זמנית ומצומצמת, וכדומה.<sup>150</sup>

145. מזכר וואי, אוקטובר 1998, סעיף 3 (4).

146. הצהרת העקרונות בדבר השלטון העצמי בתקופת הביניים, ספטמבר 1993, נספח III, סעיף 5.

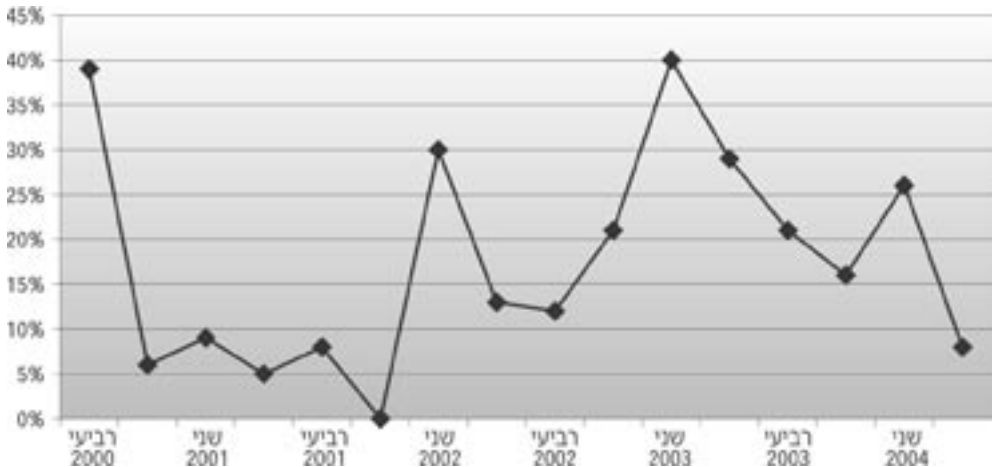
147. מזכר שארם א-שייח', סעיף 6 ו-6א (א) 6-1.

148. ב-20.9.00 חתמו ישראל והרשות הפלסטינית על פרוטוקול בו סוכמו כמה סוגיות שנתרו במחלוקת במזכר שארם א-שייח', אולם גם בו סוכם כי הפעלת הנמל תהיה כפופה לפרוטוקול נוסף נפרד שייחתם בעתיד. ר' אלוף בן, "הסכם בין ישראל לרשות לבניית נמל בעזה", הארץ 22.9.00.

149. עמוס הראל, "חברה אמריקאית תובעת פיצוי מישראל על רכוש שפגע בהפצצת חיל האוויר בעזה", הארץ, 19.1.01.

150. סוכנות האו"ם למסחר ופיתוח, למשל, המליצה להקים בחוף עזה נמל קטן שיאפשר את תנועתו של סירות שיובילו סחורה מעזה לנמל פורט סעיד שבמצרים, ומשם לשאר המדינות. נמל זה יכול, לפי הארגון, לשמש חלופה זולה, מהירה וכדאית להקמתו של נמל ים גדול. ר' UNCTAD, (United Nations Conference on Trade and Development), *Transit Trade and Maritime Transport Facilitation for the Rehabilitation and Development of the Palestinian Economy*, March 2004.

## אחוז ימי ההשבתה של מחסום קרני לפי רבעון\*



\* ימי ההשבתה מתייחסים הן להשבתה מוחלטת של המחסום (אי-פתיחתו במשך כל היום) והן להשבתתו החלקית (הפעלתו במשך מספר מצומצם של שעות). מקור: UNSCO, Closure in the Gaza Strip October 2004, p. 3.

כיום לא ניתן להצדיק את הדרישה לפירוק המכולות לצורך בדיקת תכולתן. שלב זה יכול היה להיחסך על-ידי שימוש במכונות שיקוף למכולות, המאפשרות בדיקה יסודית וקפדנית של מכולות מלאות, ללא צורך בפריקתן. מכונות כאלה נמצאות בשימוש במקומות רבים ברחבי העולם, לרבות בנמל אשדוד.<sup>151</sup> אמנם, באוקטובר 2004 רכשה ישראל מכונת שיקוף אחת למחסום קרני, אולם היא משמשת אך ורק לשיקופן של מכולות ריקות.<sup>152</sup>

לא זו בלבד שישראל נמנעה עד כה מהשקעה בטכנולוגיות הקיימות לצורך קיצורו של זמן העברת המכולות במחסום קרני, אלא שרוב הסחורות המיועדות לרצועת עזה או שמקורן ברצועה נבדקות יותר מפעם אחת עד שהן מגיעות ליעדן הסופי. כך למשל, סחורה מאירופה המיועדת לרצועת עזה תיבדק פעם ראשונה בנמל אשדוד ופעם שנייה במחסום קרני; סחורה שמיוצרת בשכם ומיועדת לרצועה, למשל, תעבור לא פעם שלוש בדיקות: במחסום היציאה משכם, במחסום הכניסה לישראל ובמחסום קרני. ריבוי בדיקות זה הינו הכרחי, לטענת מערכת הביטחון של ישראל, לנוכח האפשרות כי אמצעי לחימה יוחדרו למכולות לאחר ביצוע הבדיקה הראשונה או השנייה. אולם גם לבעיה זו

הבדיקה ולהחזיר אליה לאחר הבידוק. שתי שיטות הבידוק העיקריות הן העברת הסחורות דרך מכונות שיקוף סטנדרטיות (דוגמת אלה הנמצאות בשימוש באולמות הנוסעים בכל שדה תעופה) ובדיקתן באמצעות כלבים המרחחים אותן. לאחר שהמכולה מגיעה ליעדה היא מועברת חזרה למחסום קרני כשהיא ריקה, שם היא נבדקת, ולאחר מכן מוחזרת לבעליה מצדו השני של המחסום.

הליך זה מאט בצורה קיצונית את קצב תנועת הסחורות במחסום ויוצר עיכובים ארוכים וחוסר ודאות לגבי מועד אספקת הסחורות. יתרה מזו, בתהליך הפירוק וההעמסה מחדש של המכולות, נגרמים לא פעם נזקים משמעותיים לסחורה וערכה יורד באופן ניכר. לטענת ישראל, יישומה של שיטת "גב אל גב", על כל הכרוך בה, מתחייב מניסיונותיהם החוזרים ונשנים של פלסטינים להסתיר אמצעי לחימה ומפגעים פוטנציאליים בתוך מטענים מסחריים לצורך הברחתם לתוך הרצועה, או ממנה ליעדים אחרים.

אולם, גם אם נקבל את הטענה לפיה אין מנוס אלא לאסור באופן מוחלט על תנועתן של משאיות מצד לצד, הרי שלנוכח הטכנולוגיות הקיימות והזמינות

151. USAID and World Bank, *Israeli Disengagement and Palestinian Economic Prospects, Technical Paper I*, December 2004, p. 5-6.

152. עמוס הראל, "משקף מטענים חדש בעמבר קרני", *הארץ*, 12.10.04.

## מתוך עדותו של נ.ז., חקלאי, תושב בית חנון

אני חקלאי מאז שהייתי ילד. יש לי חממה שהשטח שלה הוא בערך דונם, ועכשיו היא זרועה בעגבניות. החממה נמצאת ליד הבית שלי וכל בני המשפחה עובדים בה. אם זה מתאפשר, אני מייצא את העגבניות לישראל, כי בישראל אני מקבל מחיר יותר גבוה מבעזה. הייצוא מרצועת עזה לישראל קשה מאוד. אני צריך למכור את התוצרת לאגודה שיתופית בבית חנון. האגודה הזאת היא הגוף שמקשר בין החקלאים לבין חברת "אגרסקו" הישראלית שמשווקת את התוצרת. אגרסקו החתימה אותנו על חוזה בלעדיות איתה, שקובע גם כל מיני דרישות לגבי הכמות של התוצרת ולגבי האיכות שלה.

כל התוצרת עוברת לישראל דרך מחסום קרני, ואנחנו נתקלים שם בהרבה קשיים. המחיר שאני מקבל מאגרסקו יורד בגלל שצריך לחכות הרבה עד שהתוצרת עוברת. הצבע של העגבניות, למשל, משתנה אחרי כמה ימים והן כבר לא עומדות בדרישות המקוריות של אגרסקו ואז אני מקבל בערך חצי מחיר. ההפסדים שלי עוד יותר גדולים כשסוגרים את המחסום לתקופה ארוכה, כי אז אין לי בכלל אפשרות לשווק את התוצרת בישראל ואני חייב למכור אותה בעזה לפני שהיא מתקלקלת לגמרי. מי שמייצא לישראל צריך גם להשקיע באריזות מיוחדות וחד-פעמיות, ככה שאני לא מפסיד רק על הפער של המחירים בין ישראל לעזה, אלא גם על ההשקעה באריזות. אם מלכתחילה הייתי מייעד את הירקות לשיווק בעזה לא הייתי משקיע באריזות.

גם ההגבלות על היבוא לעזה עושות הרבה בעיות. יש חומרים ומוצרים שלא מייצרים בעזה וצריך לייבא אותם מישראל, כמו סוגים מסוימים של דשן ושל חומרי הדברה, מכלים מפלסטיק שבביל לאסוף את התוצרת, שתילים וגו' מיוחד שמחטאים איתו את האדמה בזמן השתילה. העיכובים באספקה של החומרים האלה פוגעים באופן קשה במיוחד כי שתילה של ירקות בחממה זה משהו שחייבים לעשות במועד קבוע שאי-אפשר לחרוג ממנו.<sup>153</sup>

ראשית, המחסום מופעל במהלך השבוע רק במשך כשליש משעות היממה, בדרך כלל בשעות האור, ובימי שישי ושבת עוד פחות.<sup>155</sup> עם זאת, מדי פעם מדווח על הארכתן של שעות הפעילות, לעיתים עד חצות, במטרה להקל על ייצוא סחורה חקלאית, דבר המצביע בבירור על קיומה של אפשרות זו.

שנית, גם בשעות הפעילות של המחסום הוא לא מופעל במלוא יכולתו. היקף ההפעלה בא לידי ביטוי במספר המשאיות הפורקות מטענים ברגע נתון, דבר המשפיע ישירות על משך ההמתנה. אחת הסיבות השכיחות לצמצום בהיקף ההפעלה היא היעדרותם של בודקים ומאבטחים, הגורמת לצמצומה של יכולת הקליטה של מטענים. מבקר המדינה ערך בדיקות נוכחות אקראיות במחסום במספר חודשים בשנים 2001 ו-2002, ובכל הימים שנבדקו נעדרו עובדים רבים. כך למשל, לפי דו"ח המבקר, "בדצמבר 2002

קיימים פתרונות טכנולוגיים ידועים וזמינים, כגון שיטות לאיטום הרמטי של מכולות שנבדקו, לרבות כלים המאפשרים גילוי מהיר של פריצות באמצעי האיטום.<sup>154</sup> שימוש בטכנולוגיות כאלה היה מונע במרבית המקרים את כפל הבדיקות והיה מקצר במידה רבה את מרווח הזמן שבין שילוח הסחורה לקבלתה על-ידי הלקוח.

בשל היקף התנועה העצום המופנה מאז תחילת האינתיפאדה למחסום קרני וכן בשל השיטות המופעלות להעברתן של הסחורות מצד לצד, התארכו מאוד זמני ההמתנה מרגע שהסחורה הגיעה למחסום קרני ועד לחצייתו. התארכות זמן זו גורמת להגדלתן של העלויות בגין אחסנה והובלה ושוחקת עוד יותר את תחרותיות הייצוא מהרצועה. אולם, למרות העומס הקבוע שמוטל על מחסום קרני והפגיעה הקשה שנגזרת ממנו על הכלכלה הפלסטינית, אין המחסום מופעל במלוא יכולתו.

153. העדות נגבתה על ידי מאזן אל-מג'דלאווי ב-11.04.2012.

154. USAID and World Bank, Ibid.

155. בימי ראשון עד חמישי בין השעות 00:00 ל-07:45, בימי שישי ושבת בין השעות 08:00 ל-14:00 (מכתב מרשות שדות התעופה לבלצ'ם מ-11.04.16).

## מתוך עדותו של פ.א., יבואן מזון, תושב עזה

אני עובד בייבוא של דברי מזון באמצעות חברה למסחר שנוסדה בשנת 1950... אני מייבא קטניות, תבלינים, שמן, קמח וגם אוכל לציפורים. אני מחלק את דברי המזון לבתי המסחר ברצועת עזה ובגדה המערבית. כמו כל יבואן אחר גם אני סובל מהמציאות במחסומים. הפוליטיקאים ברשות לא יודעים כמה אנחנו סובלים... זה לוקח בערך ארבעים יום להעביר סחורה מנמל אשדוד למחסום קרני. להעביר מכולה אחת מאשדוד לקרני עולה בין אלפיים ל-2,500 דולר. הסכום הזה עובר למובילים הישראלים. כשנכנסת סחורה למחסום קרני פורקים את המכולות מהמשאיות הישראליות אל הפלסטיניות בשיטת "גב אל גב". לפעמים משתמשים בשיטה אחרת: פורקים את המכולה למשטחים. ככה אני חוסך בימי שכירות של המכולות. אבל הדרך הזאת היא גם יותר מסוכנת כי אין איפה לאחסן את המשטחים עד שנכנסים למחסום והסחורה יכולה להתקלקל בגלל הגשם וגם יכולים לגנוב אותה. כשדחוף לי לקבל מוצרים מסוימים שחייבים למכור מהר, אני משלם לסוחרים ישראלים שמשווקים סחורה טרייה שמקבלת עדיפות, כדי שיכניסו את הסחורה שלי יחד עם הסחורה שלהם, כאילו היא סחורה טרייה, כדי לקצר את התור. הרבה סחורות שהיו בהמתנה התקלקלו בגלל הסגירה של מחסום קרני והעיכובים בהעברה של המטענים. למשל, בדצמבר 2003 התקלקלו 107 טון אורז ספרדי שייבאתי בשווי של שישים אלף דולר, 18 טון פיסטוקים מסין ששווים שלושים אלף דולר, ו-26 טון פלפל שחור שעלו לי חמישים אלף דולר. היום אני צופה עוד הפסדים אם הסגירה של מחסום קרני תימשך.<sup>156</sup>

שיקולים זרים, בין השאר העדפה פסולה של יצרנים ישראלים על פני יצרנים פלסטינים מהגדה המערבית. לפי עדויות אלה, יזומן נהג המוביל סחורה שמקורה במפעל ישראלי למחסום קרני תוך פרק זמן של שבוע-שבועיים, בעוד שנהג המוביל סחורה שמגיעה מהגדה המערבית יצטרך להמתין שלושה שבועות עד ארבעים יום.

המגבלות שמטילה ישראל על תנועת הסחורות מרצועת עזה ואליה, וכן הירידה הכללית בפעילות סחר החוץ, משתקפות באופן מובהק בירידה במספר המשאיות המובילות סחורות אל רצועת עזה וממנה. כך למשל, לפי נתוני UNSCO (משרד השליח המיוחד של האו"ם למזרח התיכון), היה מספרן הכולל של המשאיות שהוציאו סחורות מרצועת עזה ב-2004 קטן בכ-70% בהשוואה לנתון המקביל לשנת 1998.<sup>159</sup>

חסרו במסוף קרני 38 תקנים של עובדי ביטחון ו-29 תקנים של עובדי מנהלה, ובסה"כ 67 תקנים.<sup>157</sup>

בנוגע לסחורות הנכנסות לרצועת עזה, מיישמת ישראל מאז אמצע 2004 נוהל חדש המקשה עוד יותר על קיומו של המסחר ומגדיל את הוצאות הסוחרים. לפי נוהל זה, חייב נהג המוביל סחורה לרצועה להגיע עם משאית עמוסה למחסום ארז, שם נבדק כי הסחורה המוצהרת אכן נמצאת במשאית, ונרשמים פרטי המשאית והמטען ברשימת המתנה למחסום קרני. כעבור פרק זמן מסוים מקבל הנהג הודעה טלפונית מהמחסום כי תורו מתקרב וכי עליו להגיע למחרת למחסום קרני.<sup>158</sup>

משך ההמתנה אינו ידוע מראש. מעדויות שגבה בצלם מסוחרים ונהגים עולה כי התורים להגעה למחסום קרני נקבעים לפי קריטריונים וסדרי עדיפויות בלתי שקופים בעליל, דבר המעלה חשד לקיומם של

156. העדות נגבתה על ידי זכי כחיל ב-24.1.05.

157. דו"ח מבקר המדינה, דו"ח שנתי 54 ב' לשנת 2003 ולשנת הכספים 2002, ע' 778.

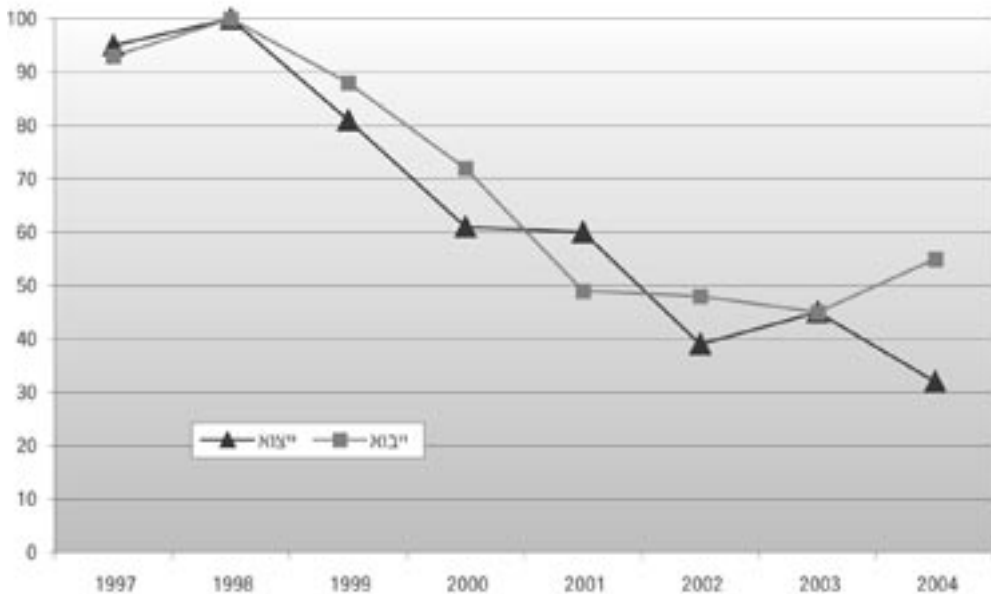
158. ב-1.2.05 פנה בצלם לרשות שדות התעופה בבקשה להיפגש עם מנהל מחסום קרני על מנת לקבל ממנו מידע על השיטות המיושמות להעברת סחורות, לרבות לגבי הדרישה להגיע למחסום ארז עם המטען לצורך רישום. למרות הסכמתה העקרונית של הרשות, טרם נקבע תאריך לפגישה.

159. UNSCO, *Closure in the Gaza Strip*, January 2005, p. 4.

### מתוך עדותו של א.ח., נהג משאית, תושב ירושלים

אני מוביל סחורות בין עזה והגדה המערבית כבר שמונה שנים. אני עושה הרבה הובלות מאבו דיס [ממזרח לירושלים] עד למחסום קרני. באופן כללי, מאז תחילת האינתיפאדה העבודה יותר ויותר מסובכת, אבל הבעיה הקשה באמת הופיעה בתחילת שנת 2004 אחרי היישום של הנוהל החדש. לפי הנוהל הזה אני מעמיס את הסחורה במפעל באבו דיס ונוסע למחסום ארז. שם אני צריך להגיע למשרד הרישום ולהציג את הרשיונות ואת תעודת המשלוח, ואז הפקיד בודק את הסחורה במשאית וסופר את המשטחים שמועמסים עליה. אחר כך הוא משחרר אותי ואני חוזר עם המשאית העמוסה לאבו דיס. אחרי 15-22 יום ההנהלה של המחסום מודיעה לי שהגיע תורי. למחרת אני חוזר למפעל, מעמיס מחדש את הסחורה ונוסע למחסום ארז, שם אני מקבל פתק הפניה לנסוע לקרני. בקרני אני מוסר את ההפניה לאחראים ומחכה לתור שלי. לפעמים אני מצליח להכניס את הסחורה באותו יום, אבל זה יכול גם לקחת עד שלושה ימים.<sup>160</sup>

מדד לתנועת משאיות (1998=100)\*



\* מדד זה כולל את המשאיות שהעמיסו סחורה בכל חמשת המחסומים ברצועת עזה.

מקור: 3 : UNSCO, Closure in the Gaza Strip, October 2004, p.

160. העדות נגבתה על-ידי כריס גיבראן ב-5.2.05.

#### 4. אבטלה ועוני

האינתיפאדה עמד יחס זה על 5.9, הוא הגיע לקראת סוף שנת 2004 ל-8.6 נפשות לכל מועסק.

ההרעה במצב התעסוקה גרמה לזינוק דרמטי בכמות העניים. היקפה המדויק של תופעת העוני משתנה באופן משמעותי בהתאם ל"קו העוני" (רמת ההכנסה שמתחת לה מוגדר אדם כעני) המשמש את הגורם המודד אותה. אחת ההבחנות העיקריות בין דרכים שונות לקביעת קו העוני מבדילה בין שיטה יחסית לשיטה אבסולוטית. לפי השיטה הראשונה, נקבע קו העוני ביחס למדד הכנסה כלשהו במדינה מסוימת. בישראל, למשל, נקבע קו העוני על מחצית ההכנסה החציונית במשק. בשנת 2003 נקבע קו העוני בישראל עבור משפחה בת ארבע נפשות על 4,443 שקלים (נטו) בחודש, קרי 1,111 שקלים לחודש לנפש.<sup>161</sup> לפי השיטה השנייה, נקבע הקו על סמך העלות של סל מוצרים ושירותים בסיסיים (מזון, דירה, ביגוד, בריאות, חינוך וכדומה). השיטה האבסולוטית היא הרווחת למדידת העוני בשטחים.

הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, למשל, המודדת את תופעת העוני בשטחים באופן שיטתי מאז מארס 2001, משתמשת בשיטה האבסולוטית.<sup>162</sup> על סמך שיטה זו, הגדירה הלשכה כמשפחות עניות את אותן משפחות שהוצאותיהן ברבעון השלישי של שנת 2004 היו נמוכות מ-1,850 שקלים (נטו) לחודש, למשפחה בת שני מבוגרים וארבעה ילדים, קרי הוצאה של פחות מ-308 שקלים לחודש לנפש. לפי מדד זה הגיע שיעור העוני ברצועת עזה בינואר-פברואר 2002 ל-84.6%. בסקר האחרון המתייחס לחודשים אוקטובר-דצמבר 2004 עמד שיעור העניים על 77.3% מהאוכלוסייה, שהם 1,033,500 בני אדם. לשם השוואה, הנתון המקביל לגדה המערבית באותה תקופה עמד על 52.2% מהאוכלוסייה, שהם כ-1,200,000 נפשות. לפי נתוני הבנק העולמי (המבוססים גם הם על השיטה האבסולוטית), עמד שיעור העניים ברצועת עזה ערב האינתיפאדה על 42% ובגדה המערבית על 18% מכלל האוכלוסייה.

לאחרונה בדקו הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה והבנק העולמי, במחקר משותף, את תופעת "העוני העמוק".<sup>163</sup> תופעה זו מתייחסת לאותם עניים החיים מהכנסה הנמוכה מ"קו

ההשפעה המצטברת והמשולבת של ההגבלות על תנועת סחורות מכאן ועל כניסת עובדים לישראל מכאן, תרמה באופן ישיר לעלייה החדה שחלה מאז תחילת האינתיפאדה בשיעורי האבטלה והעוני ברצועת עזה. יש להבהיר, עם זאת, כי עלייה זו הושפעה גם מגורמים אחרים הקשורים באירועי האינתיפאדה שלא נדונו בדו"ח זה, בהם הפגיעה הקשה במגזר החקלאי כתוצאה של הרס מטעים וגידולים חקלאיים במסגרת מדיניות ה"חישוף", וכן הירידה החדה ברמת ההשקעה הפרטית (להבדיל מההשקעה של הרשות הפלסטינית ושל מדינות זרות) עקב חוסר היציבות באזור.

כוח העבודה ביחידה טריטוריאלית כלשהי מורכב מבני 15 ומעלה והוא מתחלק לשתי קבוצות: מועסקים בעבודה שכירה ובלתי מועסקים המחפשים עבודה באופן פעיל. לפי הנחיותיו של ארגון העבודה הבינלאומי, רק אנשים המשתייכים לקבוצה השנייה מוגדרים כמובטלים. לפיכך, שיעור האבטלה הנגזר מהגדרה זו (להלן: שיעור האבטלה התקני), אינו משקף את כל אותם אנשים שמעוניינים לעבוד, אך לנוכח המצב הכלכלי התיאשו מהסיכויים למצוא עבודה והפסיקו לחפש.

המשק של רצועת עזה התאפיין בעשורים האחרונים ברמות אבטלה גבוהות יחסית, בסטנדרטים בינלאומיים בכלל, ובהשוואה לגדה המערבית בפרט. ערב פרוץ האינתיפאדה בספטמבר 2000 עמד שיעור האבטלה התקני על 15.5% מכוח העבודה (35,000 אנשים). מאז, עלה שיעור זה והגיע ברבעון האחרון של 2004 ל-35.2% מכוח העבודה (כ-95,000 אנשים), לאחר שברבעון השלישי של 2002 הגיע לשיא של כל הזמנים - 46.5% מכוח העבודה (136,000 אנשים). אם נכלול בכוח העבודה גם את מי שהתיאשו מלמצוא עבודה נמצא, כי בעוד שברבעון השלישי של שנת 2000 עמד שיעור האבטלה על 26.9% (71,000 אנשים), בסוף שנת 2004 הוא הגיע ל-39.4% (כ-115,000 אנשים). עלייה בשיעורי האבטלה מתבטאת, בין השאר, בעלייה בשיעורי התלות, קרי בגידול מספר הנפשות התלויות בכל מקבל שכר. בעוד שעד פרוץ

161. המוסד לביטוח לאומי, מדדי העוני ואי השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק ב-2003, ירושלים, נובמבר 2004.

162. ר' מהדורות שונות של CBS, Impact of the Israeli Measures on the Economic Conditions of Palestinians Households.

163. PCBS & The World Bank, Deep Palestinian Poverty in the Midst of Economic Crisis, October 2004.

## מתוך עדותו של כ.ק., בן 54, נשוי ואב לתשעה ילדים, תושב מחנה הפליטים אל-בורג'

עד מארס 2004 עבדתי בחקלאות בתוך ישראל, לא רצוף אלא רק כשהיה לי אישור עבודה וכשמחסום ארז היה פתוח. הרווחתי בערך 1,800 שקל בחודש בממוצע וזה הספיק רק לצרכים הבסיסיים... מאז אני לא עובד, כי מצד אחד מחסום ארז נסגר לתקופות ארוכות, ומצד שני אין לי בישראל מעביד שיבקש בשבילי אישור. חיפשתי עבודה בתוך רצועת עזה אבל לא מצאתי. למבוגרים כמוני כמעט אין סיכוי למצוא עבודה... כבר ארבע שנים שאני לא משלם את חשבון החשמל, והצטבר לי חוב של 12,000 שקל. עד עכשיו חברת החשמל הפלסטינית לא ניתקה אותנו, אבל בזמן האחרון התחילו לתבוע את החוב. אונרוו"א [סוכנות הסעד לפליטים של האו"ם] נותנת לי פעם בחודשיים שק קמח, שני בקבוקי שמן, חמישה קילו סוכר וחמישה קילו אורז. הבנים שלי גם עוזרים מדי פעם לבעלי האדמות החקלאיות שמסביב ומקבלים בתמורה כמה ארגזי ירקות... פירות נחשבים מותרות. פעם-פעמיים בשנה אני קונה פירות והילדים שלי אוכלים אותם במקום הארוחה הרגילה. אני מעדיף קודם כל קמח, ירקות ומצרכים בסיסיים אחרים... בשר אני מביא פעם בחודש. דגים אנחנו לא אוכלים בכלל, כי זה יקר... אני מסתובב בשוק של המחנה כדי לשנות אווירה ולהוריד מהלחץ, אבל בכל זאת אני מרגיש חנוק בגלל המצב הכלכלי שלי ויש לי קשיים בנשימה.<sup>164</sup>

בית המשפט העליון בישראל משתרעת חובה זו "על נסיבות אזרחיות רב-גוניות, כגון נסיבות כלכליות, חברתיות, חינוכיות, סוציאליות, תברואתיות, בריאותיות, תעבורתיות, וכיצא באלה עניינים, שחיי אדם בחברה מודרנית קשורים עמהם".<sup>165</sup>

סחר החוץ הוא, ללא כל ספק, היבט חיוני בחיים הציבוריים של כל חברה בת זמננו, קל וחומר באלה שברצועת עזה, אשר תושביה תלויים בו במידה עצומה לפרנסתם. אחריותה של ישראל, הנגזרת מתקנה 43, נוגעת במידה רבה גם לעניין כניסתם של תושבים לעבודה בשטח. זאת, לא רק בגלל תלותם הגדולה של העובדים ומשפחותיהם בכניסה לישראל, אלא גם בשל אחריותה של זו ליצירתה של התלות. התלות בשוק העבודה הישראלי אינה תוצר של "כוחות השוק" בלבד אלא גם, ואולי בעיקר, תוצאה של מדיניותה המכוונת של ישראל שחתרה במשך שנים רבות לשילובה של הכלכלה הפלסטינית בזו הישראלית.<sup>166</sup> גם בגי"ח הכיר בעבר באחריותה של ישראל לעובדים הפלסטינים המועסקים בשטח וקבע כי

הדאגה לרווחת האוכלוסייה והאחריות לצורכי הביטחון מחייבות את המשיב [מפקד כוחות צה"ל, י.ל.] להביא בחשבון את התלות הכלכלית של האזור במשק הישראלי בכלל ובמקורות

ההישרדות", המוגדר על סמך העלות של כמות קלוריות מינימאלית ליום בנוסף לעלותן של כמה הוצאות בסיסיות אחרות, כגון ביגוד ודיר. קו זה נקבע, נכון לדצמבר 2003, על סך של 205 שקלים לנפש לחודש, המורכבים מ-128 שקלים הוצאות על מזון ו-77 שקלים להוצאות אחרות, והוא כולל גם את המצרכים שהתקבלו כסיוע מסוכנויות הסעד הפלסטיניות והבינלאומיות. ממצאי המחקר מצביעים על כך שכ-23% מתושבי הרצועה, שהם למעלה מ-323,000 נפשות, סובלים מעוני עמוק, ואינם מגיעים לקו ההישרדות גם לאחר קבלת סיוע.

### 5. הפרת המשפט הבינלאומי

המשפט ההומניטארי הבינלאומי העוסק במצבי כיבוש אינו מכיר באופן מפורש בזכותם של אזרחי השטח הכבוש להיכנס לשטח המדינה הכובשת לצורכי פרנסה, או להעביר אליה או דרכה סחורות במסגרת פעילות מסחר. עם זאת, אין פירושו של דבר שישראל חופשית לנהוג בתחומים אלה ככל העולה על רוחה, תוך התעלמות מהשלכות מעשיה על האוכלוסייה הנתונה תחת שליטתה. כפי שצוין לעיל, בפרק ב', מתוקף תקנה 43 לאמנת האג משנת 1907, אחראית ישראל על הבטחתם של "הסדר והחיים הציבוריים" בשטחים שבשליטתה. כפי שקבע זאת

164. העדות נגבתה על-ידי מאזן אל-מג'יד לאווי ב-05.08.2003.

165. בגי"ח 393/82, ג'מעת אסכאן אלמעלמון נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש ואח', פ"ד לו, ע' 798.

166. ר' חלק א' של פרק זה והערות השוליים הנלוות לו.

הפרנסה מעבודה בישראל בפרט. במערכת הנתונים המצביעה על תלות רבתי של כלכלת השטחים, מובן כי כל ניתוק של הכלכלות, כל עוד ישראל שולטת בשטחים - עלול להיות בעל תוצאות הרסניות מיידיות על כלכלת השטחים ועל רווחת האוכלוסייה.<sup>167</sup>

ישראל מחויבת לאפשר לתושבי הרצועה לעבוד ולהתפרנס גם מתוקף משפט זכויות האדם הבינלאומי. סעיף 6 (1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות קובע כי "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות לעבודה, ובכללה בזכותו של כל אדם להשתכר למחיתו בעבודה שיבחר בה או יקבלנה באורח חופשי, והן ינקטו צעדים מתאימים כדי להבטיח זכות זו". חובתה של ישראל לכבד את זכותם של תושבי הרצועה לעבודה, נגזרת גם מסעיף 11 (1) לאותה אמנה, לפיו "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות מזון, מלבושים ודיוור נאותים, ולשיפור מתמיד בתנאי קיומו".<sup>168</sup> כפי שעולה מחלקו השלישי של פרק זה, בתנאים של רצועת עזה, משמעות הפגיעה בזכות לעבוד היא, כמעט בהכרח, חיי עוני מחפירים.

אין ספק כי האחריות המוטלת על ישראל לפי המשפט הבינלאומי, על ענפיו השונים, אינה מבטלת את זכותה להטיל הגבלות המתחייבות מצרכיה הביטחוניים ומחובתה להגן על אזרחיה, גם אם אלה מכבידות על תפקודה של הכלכלה הפלסטינית. עם זאת, הן לפי המשפט הבינלאומי והן לפי המשפט

המינהלי הישראלי, פגיעה בזכויות האדם היא לגיטימית רק אם היא עומדת במבחן המידתיות.<sup>169</sup>

רוב ההיבטים של מדיניות ישראל ביחס לכניסתם של עובדים לשטחה ולתנועתן של סחורות אל רצועת עזה וממנה לוקים בחוסר מידתיות קיצוני. אחד הביטויים לחוסר המידתיות הזה הוא התעלמותה של ישראל מחלופות פחות פוגעניות. כך, למשל, החלטתה לרכז את כל תנועת הסחורות במחסום קרני, גורמת כל פעם מחדש לשיתוק מוחלט של סחר החוץ כאשר יש צורך להשבית את פעילות המחסום. זאת, בשעה שניתן היה לאפשר את התנועה במחסומים אחרים. יתרה מזאת, כפי שעולה מניתוח המדיניות שהובא לעיל, חלק ניכר מן ההגבלות על תנועתם של עובדים וסחורות נובע משיקולים זרים, ולא ניתן כלל להצדקה על סמך שיקולי ביטחון. בשל מגוון טעמים אלה, מהווה מדיניותה של ישראל הפרה מתמשכת של חובותיה לפי תקנה 43 באמנת האג ושל סעיפים 6 ו-11 באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

בנוסף, מדיניות הסגירה של מחסומי העובדים והסחורות "כתגובה" (כדבריהם של נציגי מערכת הביטחון באמצעי התקשורת) להתקפות של פלסטינים על אזרחים או על חיילים ישראלים, מבלי שהדבר ינומק בצורכי מניעה ביטחוניים ספציפיים, מעלה חשד כבד להיותה של מדיניות זו צורה של ענישה קולקטיבית. סעיף 33 באמנת גינבה הרביעית אוסר על המדינה הכובשת בצורה מוחלטת להטיל ענישה מסוג זה.

167. בג"ץ 69/81, אבו עיטה ואח'י נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, פ"ד לו (2), ע' 320.

168. לדיון בתחולת האמנה על השטחים ר' פרק ה' בדו"ח זה.

169. לפירוט מרכיביו של מבחן המידתיות ר' חלק 4 בפרק א' של דו"ח זה.



## 1. התכנית

ראשית, אין התכנית כוללת שינויים כלשהם בהסדרי הכניסה של תושבי הרצועה למדינת ישראל, לרבות לצורך מעבר לגדה המערבית, או בהסדרי הכניסה של ישראלים לרצועת עזה. בנוגע לכניסת עובדים קובעת התכנית כי זו תימשך "בהתאם לקריטריונים הקיימים", תוך ציון שאיפתה של ישראל בטווח הארוך "להקטין, עד להפסקה מוחלטת את מספר העובדים הפלסטינים הנכנסים למדינת ישראל".<sup>173</sup>

שנית, לפי התכנית תמשיך ישראל לשלוט על "ציר פילדלפי" המשתרע לאורך הגבול בין רצועת עזה למצרים, כאשר "בהמשך, תשקול הממשלה לפנות אזור זה".<sup>174</sup> לכן, לפי התכנית, לא יחולו שינויים בהסדרים הקיימים כיום במעברם של אנשים מרצועת עזה למצרים.<sup>175</sup> לאחרונה, התפרסם באמצעי התקשורת כי מתקיים משא ומתן בין ישראל למצרים בנוגע להעברת השליטה על הציר למצרים, זמן מה לאחר ביצוע ההתנתקות. עם זאת, לא ברור כיצד ישפיע מהלך כזה, במידה שהוא אכן יתבצע, על תנועתם של נוסעים במעבר רפיח.<sup>176</sup>

שלישית, ישראל תמשיך על-פי התכנית לשלוט באופן מוחלט ובלעדי על המרחב האווירי ועל המרחב הימי של רצועת עזה.<sup>177</sup> עם זאת, בעתיד, "מדינת ישראל תהיה מוכנה לבחון אפשרות הקמת נמל ימי ושדה תעופה", וזאת אם וכאשר יוחלט על פינויו של "ציר פילדלפי".<sup>178</sup> בכל מקרה קובעת התכנית כי "ככלל, ההסדרים הכלכליים הפועלים כיום בין מדינת ישראל לפלסטינים יישארו בתוקף".<sup>179</sup>

לבסוף, הממשלה מצהירה כי גם לאחר ביצוע ההתנתקות ימשיך הצבא לפעול בשטח הרצועה.

ב-6.04.06 אישרה ממשלת ישראל ברוב קולות את "תכנית ההתנתקות המתוקנת".<sup>170</sup> מרכזה של התכנית הוא הסגתם של כוחות הצבא מרצועת עזה ופינוין של כל ההתנחלויות היהודיות שהוקמו שם, וכן פינוים של ארבע התנחלויות (גנים, כדים, חומש ושא-נור) ושל כמה מוצבים צבאיים מצפון הגדה המערבית. ב-16.05.06 אישרה הכנסת בקריאה שלישית את החוק המסדיר את יישום כל ההיבטים של התכנית, לרבות פיצוי המתנחלים שיפונו.<sup>171</sup> ב-20.05.06 נתנה הממשלה את אישורה הסופי לפינוי ההתנחלויות וראש הממשלה ושר הביטחון חתמו על צווי הפינוי.

תכנית ההתנתקות מוגדרת בהחלטת הממשלה כחלק ממחויבותה של ישראל לתהליך השלום בכלל ולמפת הדרכים, שנוסחה על-ידי נשיא ארצות הברית ואושרה על-ידי מועצת הביטחון של האו"ם, בפרט. עם זאת, לנוכח קביעתה של ישראל כי "אין שותף פלסטיני מולו ניתן להתקדם בתהליך שלום דו-צדדי", החליטה הממשלה לבצע את המהלך באופן חד-צדדי, ללא עיגונו בהסכם עם הרשות הפלסטינית ומבלי להעביר לידיה סמכויות.<sup>172</sup>

למרות היקפה הנרחב של ההיערכות מחדש של ישראל ברצועת עזה, גם לאחר יישום ההתנתקות צפויה ישראל להותיר בידיה את השליטה על תחומי מפתח המשליכים ישירות על יכולתם של התושבים לממש את זכויותיהם, בין השאר, בתחומים שנסקרו בדו"ח זה:

170. החלטת ממשלה מס' 1996, 6.04.06, "תכנית ההתנתקות מתוקנת - המשך דיון" [להלן: תכנית ההתנתקות], ר' אתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה: [www.pmo.gov.il/pmo/hitnatkut](http://www.pmo.gov.il/pmo/hitnatkut).

171. חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005.

172. תכנית ההתנתקות, נספח א', סעיף 1.

173. שם, סעיף 10 (ה).

174. שם, סעיף 6. סעיף זה מצייין, בין השאר, כי הנוכחות לאורך הציר היא "צורך ביטחוני חיוני" וכן כי "במקומות מסוימים, ייתכן שתידרש הרחבה פיזית של השטח שבו תתבצע הפעילות הצבאית".

175. שם, סעיף 11 (א). סעיף זה מצייין גם כי "מדינת ישראל מעוניינת להעביר את המעבר לנקודת "משולש הגבולות", דרומה ממיקומו הנוכחי".

176. עמוס הראל, "מתגבשת הבנה ישראלית-מצרית: צה"ל יפנה את ציר פילדלפי לאחר ההתנתקות", 7/אדץ, 11.3.05.

177. תכנית ההתנתקות, סעיף 3 (א) (1).

178. שם, סעיף 6.

179. שם, סעיף 10.

בלשון התכנית, "מדינת ישראל שומרת לעצמה את הזכות הבסיסית להגנה עצמית, כולל נקיטת צעדי מניעה כמו גם תגובה תוך שימוש בכוח כנגד איומים שיווצרו מרצועת עזה".<sup>180</sup>

על אף היקף השליטה הנרחב שיוותר בידיה של ישראל לאחר ההתנתקות, הצהירה הממשלה בהחלטתה כי "השלמת התכנית תשלו את תוקפן של הטענות כנגד ישראל בדבר אחריותה לפלסטינים ברצועת עזה".<sup>181</sup> בהחלטה מדגישה הממשלה כי, כפועל יוצא מיישומה של התכנית "לא יהיה יסוד לטענה שרצועת עזה הינה שטח כבוש".<sup>182</sup> להלן, נבחן טענה זו לאור המשפט הבינלאומי.

## 2. ההתנתקות ותחולת המשפט ההומניטארי הבינלאומי

מצב של כיבוש נוצר, לפי המשפט ההומניטארי הבינלאומי, כאשר בעקבות סכסוך בינלאומי מזוין רוכשת מדינה אחת "שליטה אפקטיבית" בשטח שמעבר לגבולותיה הריבוניים.<sup>183</sup> לפי הגדרתה של אמנת האג משנת 1907, "שטח נחשב לכבוש כאשר הוא נתון בפועל תחת מרותו של צבא עוין. הכיבוש משתרע רק על אותו שטח שבו אותה מרות כבר נקבעה וניתנת להפעלה".<sup>184</sup> מרגע שבו שטח מסוים הפך לשטח כבוש חלים עליו "דיני התפיסה הלוחמתית" כפי שנקבעו בתקנות הנלוות לאמנת האג, ומאוחר יותר באמנת ג'ינבה הרביעית. ואמנם, ישראל הפעילה ברצועת עזה את הסמכויות המוקנות לכוח כובש על פי הוראות המשפט ההומניטארי הבינלאומי, ובית המשפט העליון בחן את העתירות שהוגשו אליו, בין השאר, בהתאם להוראות אלה.

במהלך השנים סירבה ישראל להכיר בתחולתה להלכה של אמנת ג'ינבה הרביעית על השטחים, בטענה כי תחולתה מותנית בקיומה של ריבונות זרה בשטח שנכבש, ואילו מצרים מעולם לא סיפחה את הרצועה לשטחה וסיפוחה של הגדה המערבית לירדן

לא הוכר על-ידי הקהילה הבינלאומית. למרות זאת, הסכימה ישראל לקיים בפועל מרצונה את "ההוראות ההומניטאריות" של האמנה בכל השטחים.<sup>185</sup> עמדת ישראל בנוגע לתחולת אמנת ג'ינבה בשטחים נדחתה מכל וכל על-ידי ארגונים ומשפטנים בארץ ובעולם, לרבות בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג, במסגרת חוות דעת מיעצת בנוגע לחוקיותו של מכשול ההפרדה.<sup>186</sup>

מאז נחתמו הסכמי אוסלו, טוענת ישראל כי גם מחויבותה לקיים בפועל חלק מהוראות אמנת ג'ינבה הרביעית בטלה, לפחות באותם אזורים בשטחים שהועברו לשליטת הרשות הפלסטינית, שטחי A בגדה המערבית ומקביליהם ("השטחים הלבנים") ברצועת עזה. גם טענה זו נדחתה על-ידי גופים בינלאומיים רבים, בהם הצלב האדום הבינלאומי המוסמך לפרש את האמנה והמופקד על המעקב אחר יישומה. לפי אחת הטענות המרכזיות שהעלתה ישראל לשלילת מעמדם כשטח כבוש של השטחים שהועברו לניהולה של הרשות הפלסטינית, אין ישראל אחראית עוד, לאחר העברת הסמכויות, על ניהולם של ענייני האוכלוסייה. משום כך הפסיקה ישראל את פעילותו של המינהל האזרחי שהוקם בעבר לשם כך. בניסוחה של פרקליטות המדינה, בעקבות הסכמי אוסלו

ישראל הפסיקה להפעיל סמכויות של ממשל צבאי ביחס לאזורי האחריות הביטחונית הפלסטינית בתוך השטחים... משמעותה המשפטית-פרקטית של המציאות האמורה היתה הפסקת תחולתם של עקרונות המשפט הבינלאומי הנוגעים לתפיסה לוחמתית, באותם אזורים בהם הממשל הישראלי חדל לפעול.<sup>187</sup>

שאלת הקשר שקיים, לכאורה, בין מילוי פונקציות אזרחיות (על-ידי המינהל האזרחי) לקיום מצב של כיבוש רלוונטית לעניין מעמדה המשפטי של רצועת עזה לאחר ההתנתקות. בניגוד לעמדתה של ישראל, היווצרותה והמשך קיומה של תפיסה לוחמתית,

180. שם, סעיף 3 (א) (3).

181. שם, סעיף 1 (ו).

182. שם, סעיף 2 (א).

G. Schwarzenberger, *Law as Applied by International Courts and Tribunals: Vol. II, The Law of Armed Conflict*, (London, Stevens, 1968), p. 324. 183

184. האמנה בדבר הדינים והמנהגים של המלחמה ביבשה ותקנותיה הנלוות, 1907, תקנה מס' 42.

185. עמדה זו גובשה, בין השאר, על-ידי היועץ המשפטי לממשלה דאז, מאיר שמגר. ישראל נמנעה לאורך השנים מלהגדיר מהן אותן "הוראות הומניטאריות" שבכונתה לקיים. ר' M. Shamgar, "International Law and the Administered Territories, 1 *Israel Yearbook on Human Rights*, 1971, para. 100. 186

International Court of Justice, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, 9.7.04, para. 100. 186

187. בני"ץ 769/02, הוועד הציבורי נגד עיניים ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', הודעה משלימה מטעם פרקליטות המדינה מיום 2.03.02, סעיפים 8-46.

קרי כיבוש, אינה תלויה, לפי המשפט הבינלאומי, בהחלטתה של המדינה השלטת האם להקים ולהפעיל מנגנון לניהול חיי האוכלוסייה, אלא אך ורק במידת השליטה הצבאית שלה בשטח. בית המשפט העליון התייחס בעבר לשאלה זו, בהקשר לפעולותיה של ישראל בדרום לבנון, וקבע כי

אחד המבחנים [לקיומו של כיבוש, י.ל.] הוא בכך, אם הכוח הצבאי הוא בעל היכולת להיכנס בנעליהן של רשויות השלטון הקודם, ולא דווקא אם עשה כך למעשה... תחולתו של הפרק השלישי לתקנות האג ותחולתן של ההוראות המקבילות באמנה הרביעית אינן מותנות בכך שהוקמה מערכת ארגונית מיוחדת, הלובשת צורת ממשל צבאי. החובות והסמכויות של הכוח הצבאי, הנובעות מתפיסתו היעילה של שטח פלוני, קמות ונוצרות בשל עצם השליטה הצבאית בשטח, היינו גם אם הכוח הצבאי מבצע שליטתו אך ורק באמצעות היחידות הלוחמות הרגילות שלו, בלי לקיים ולייחד מסגרת צבאית מיוחדת לצרכי הממשל.<sup>188</sup>

יתרה מזו, כדי שאזור מסוים ייחשב לשטח כבוש אין אפילו צורך בנוכחות צבאית קבועה בכל חלקיו. לפי מיטב המומחים במשפט ההומניטארי הבינלאומי, שליטה אפקטיבית יכולה להתקיים גם כאשר הצבא שולט על נקודות מפתח באזור מסוים באופן המקרין את סמכותו על השטח כולו ומונע מממשל מרכזי חלופי להתגבש ולאכוף את סמכותו. כפי שהגדיר זאת פון גלאן, אחד מגדולי הפרשנים של דיני המלחמה,

למותר לציין כי אין חיוב שהכוחות הפולשים יהיו נוכחים בכל מקום בשטח העוין כדי ליצור מצב של כיבוש בפועל... יש אפשרות תיאורטית לקיים את השליטה הנדרשת באמצעות חיל האוויר של הכובש בלבד.<sup>189</sup>

סוגייה זו נבחנה, בין השאר, על-ידי בית הדין הצבאי שהוקם בנירנברג, לאחר מלחמת העולם השנייה, לשפיטת פשעי מלחמה אותם ביצעה גרמניה הנאצית. באחד מפסקי הדין נדונה השאלה האם יוגוסלביה, יוון ונורבגיה נחשבו לשטח כבוש בעת שהנאשמים ביצעו את המעשים שיוחסו להם (הפחדה ורצח

המוני של אזרחים) או שמא בוצעו מעשים אלה בזמן פלישה, טרם השלמת הכיבוש. מסקנת בית הדין היתה כי

בשעה שנכון הדבר שלפּרטיזנים היתה שליטה בחלקים מן המדינות האלה בתקופות שונות, מקובל כי הגרמנים יכלו לשוב ולהשתלט על כל חלק במדינה בכל רגע שרצו. שליטת כוחות ההתנגדות היתה זמנית בלבד, ולא כזו ששללה מן הכוח המזוין הגרמני את מעמדו ככובש.<sup>190</sup>

האם היקף השליטה שתישאר בידי ישראל אחרי ביצוע ההתנתקות ברצועת עזה גיגע לכדי "שליטה אפקטיבית", כפי שהמונח מוגדר בפרשנות ובפסיקה של המשפט הבינלאומי? זכור, גם לאחר היערכותו מחדש של הצבא ופיוני ההתנחלויות תשלטת ישראל בצורה מוחלטת על גבולותיה היבשתיים של הרצועה, על המרחב האווירי שלה ועל החופים והמרחב הימי. שליטה זו משליכה באופן ישיר וחד-משמעי על יכולתה של אוכלוסיית הרצועה לנהל את חייה במגוון היבטים מרכזיים, בהם היכולת לצאת מהרצועה ולהיכנס אליה, היכולת לקיים סחר חוץ, ואפילו היכולת לקבל אספקה של מצרכי יסוד כגון מזון ותרופות. בנוסף, הצהירה הממשלה על נכונותה לקיים פעילות צבאית בשטח הרצועה, לא רק כתגובה להתקפה, אלא גם במסגרת "צעדי מניעה". לכן, כל עוד יישארו כל מרכיבי השליטה הללו בידי ישראל הרי שטענתה אודות "סיום הכיבוש" תהיה מוטלת בספק רב.

נראה כי מנסחי אמנת ג'נבה צפו מראש, וביקשו למנוע, מצב מעין זה שיווצר לאחר יישומה של תכנית ההתנתקות, בו מדינה מנסה להתנער מחובותיה באמתלה של שינויים כאלה ואחרים באופן השליטה על השטח. לשם כך נקבע בסעיף 47 כי "מוגנים הנמצאים בשטח כבוש, לא ישללו מהם בשום פנים ואופן את ההנאות מהאמנה הזאת, בגלל כל שינוי שהונהג, עקב הכיבוש, במוסדותיו או בממשלתו של השטח הכבוש, ולא בגלל כל הסכם שנעשה בין רשויות השטחים הכבושים ובין המעצמה הכובשת". בפרשנות הרשמית לסעיף זה מסביר הצלב האדום הבינלאומי כי חקיקתו נבעה מכך ש"במהלך מלחמת

188. בג"ץ 102/82, צמל ואח' נ' שר הביטחון ואח', פ"ד לז (3), ע' 365.

189. G. Von Glahn, *The Occupation of Enemy Territory: A Commentary on the Law and Practice of Belligerent Occupation* (Minneapolis, The University of Minnesota Press, 1957), p. 28-9. See also, L. Oppenheim, *International Law*, 7th edition (London, Longmans, 1952), p. 435; *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, (D. Fleck ed., (Oxford, Oxford University Press, 1995), p. 243-4.

190. *USA vs. Wilhelm List et al.*, Law Reports of Trials of War Criminals, Vol. VIII (London: United Nations War Crimes Commission, 1949), p. 56-190.

אפקטיבית" על הרצועה ודיני הכיבוש יפסיקו לחול עליה.

מדינת ישראל היא צד לשש האמנות הבינלאומיות העיקריות בדבר זכויות האדם: האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית, משנת 1965; האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, משנת 1966; האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, משנת 1966; האמנה בדבר ביעור כל צורות האפליה נגד נשים, משנת 1979; האמנה נגד עינויים ויחס אכזרי, בלתי אנושי או משפיל אחר, משנת 1984; והאמנה בדבר זכויות הילד, משנת 1989. הראשונה אושרה על-ידי ישראל בשנת 1979, ואילו חמש האחרות אושרו בשנת 1991.

ישראל שללה עד היום בעקביות את תחולתן של אמנות אלה בשטחים, וצפויה, על אחת כמה וכמה, להתמיד בקו זה גם לאחר יישומה של תכנית ההתנתקות. בדיווחיה לוועדות האו"ם המופקדות על יישום האמנות, אשר להבדיל מגופים אחרים מורכבות ממומחים בינלאומיים ולא מנציגי מדינות, הצדיקה ישראל עמדה זו בטענה כי אמנות זכויות האדם נועדו לחול אך ורק בתוך שטחיהן הריבוניים של מדינות ולא מעבר להם. בנוסף, טענה ישראל כי עם העברת הסמכויות לרשות הפלסטינית באזורים מסוימים, עברה מאליה גם האחריות להגן על זכויות האדם באותם האזורים.<sup>196</sup> כל הוועדות הללו דחו עד כה עמדה זו באופן עקבי.<sup>197</sup>

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, למשל, קובעת בסעיף השני כי מדינות החתומות עליה מתחייבות ליישם אותה ביחס לכל האנשים הנמצאים "בתחומיה והכפופים לשיפוטה". אמנם, מבחינה טכנית ניתן לפרש סעיף זה כיצור שני תנאים מצטברים, דהיינו היא תחול ביחס למעשים כלפי אנשים הנשלטים על-ידי המדינה כאשר אלה

העולם השנייה נמנעה מאוכלוסיות שלמות הפעלת החוקים העוסקים בכיבוש, ולפיכך נמנעו מהן ההגנות שמספקים החוקים האלה, והן נותרו נתונות לחסדיו של הכוח הכובש".<sup>191</sup>

יתרה מזאת, גם בתרחיש לפיו מחליטה ישראל לוותר על מרכיבי השליטה שנמנו לעיל וכתוצאה מכך מסתיים מצב הכיבוש ברצועת עזה, עדיין יחולו עליה לפי המשפט ההומניטארי הבינלאומי חובות מסוימות כלפי האזרחים הפלסטינים בשטח זה. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שבמקרה הזה אין פירושו של סיום הכיבוש סיום הסכסוך המזוין, בייחוד לאור העובדה שמדובר בתולדה של מהלך חד-צדדי. בהיותה צד לסכסוך, יחולו על ישראל במצב זה חובות כלפי האוכלוסייה האזרחית באותם תחומים שיהיו נתונים לשליטתה, גם אם ככלל לא תהיה בידיה שליטה אפקטיבית על השטח. חובות אלה כוללות, בין השאר, את החובה להעניק הגנה מיוחדת לפצועים, חולים, ילדים מתחת לגיל 15 ונשים הרות,<sup>192</sup> את החובה לאפשר מעבר חופשי של משלוחי תרופות, מצרכי מזון חיוניים ותשמישי דת הנחוצים לצרכי תפילה,<sup>193</sup> את החובה לאפשר לצוותים רפואיים הגשת סיוע וטיפול לחולים, פצועים, תשושים ונשים הרות<sup>194</sup> ואת החובה להימנע מהטלת עונשים קולקטיביים.<sup>195</sup>

### 3. ההתנתקות ותחולת משפט זכויות האדם הבינלאומי

אחריותה של ישראל לשמירה על זכויות האדם של תושבי רצועת עזה לאחר יישום תכנית ההתנתקות, נובעת גם מהתחייבותיה לפי משפט זכויות האדם הבינלאומי. אחריות זו תהיה שרירה וקיימת לגבי אותם היבטים שיוותרו בשליטתה, גם במצב היפותטי שבו ישראל לא תשלוט עוד "שליטה

International Committee of the Red Cross, *Commentary - IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Population in Time of War*. 191 (edited by J. Pictet), p. 273.

192. אמנת גיבה בדבר הגנה על אזרחים בזמן מלחמה, 12 באוגוסט 1949, סעיפים 14, 15, 16.

193. שם, סעיף 23.

194. שם, סעיף 20.

195. שם, סעיף 33.

196. בנוסף טענה ישראל כי מאחר שבשטחים חל המשפט ההומניטארי הבינלאומי העוסק במלחמה ובכיבוש, אין אפשרות להחיל מערכת אחרת שעניינה העיקרי הוא הגנת זכויות האדם בעיתות שלום. ר' לדוגמה: State of Israel, *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - Second Periodic Report*, 3 Aug. 2001, para. 5-8, UN Doc. E/1990/6/Add.32 (2001); State of Israel, *International Covenant on Civil and Political Rights - Second Periodic Report*, 20 Nov. 2001, para. 8, UN Doc. CCCR/C/ISR/2001/2 (2001).

197. לסקירה נרחבת של טיעוני ישראל בנדון וכן לביקורת מפורטת עליהם ר' O. Ben-Naftali and Y. Shani, "Living in Denial: the Application of Human Rights in the Occupied Territories", 37 *Israel Law Review* 1, 2004.

נמצאים בשטח המדינה. עם זאת, הוועדה לזכויות האדם של האו"ם, המופקדת על פירוש האמנה, הבהירה חד-משמעית כי מדובר בשני תנאים נפרדים, הפותחים כל אחד בנפרד פתח לתחולת האמנה. כפי שקבעה הוועדה לאחרונה

משמעות הדבר היא כי מדינה שהיא צד לאמנה חייבת לכבד ולהבטיח את הזכויות הנמנות בה לכל אחד שנתון למרותה או לשליטתה האפקטיבית, אפילו אם הוא לא נמצא בתוך השטח של אותה המדינה.<sup>198</sup>

גישה זו באה לידי ביטוי בהחלטותיה של הוועדה בנוגע לתלונות שהובאו בפניה על-ידי יחידים וזכויותיהם נפגעו.<sup>199</sup> כך למשל, במקרה של פעיל פוליטי מאורגוואי שנחטף על-ידי סוכנים מטעם השירותים החשאיים של ארצו בעת ששהה בארגנטינה, קבעה הוועדה כי העובדה שהמעשה בגינו הוגשה התלונה התרחש מחוץ לשטח אורגוואי, אינה משחררת אותה מאחריותה ליישם את האמנה ביחס לאותו מעשה. כמו כן הבהירה הוועדה כי

ההתייחסות בסעיף [התחולה בפרוטוקול האופציונלי, י.ל.] אינה למקום בו התקיימה ההפרה, אלא ליחסים בין הפרט למדינה בנוגע להפרת כל אחת מן הזכויות המפורטות באמנה, בכל מקום שבו התבצעה ההפרה. סעיף 2 (1) לאמנה מטיל חובה על מדינה שהיא צד לה לכבד ולהבטיח זכויות "לכל היחידים בתחומה והכפופים לשיפוט", אולם לא ייגזר ממנו כי מדינה לא תיתן דין וחשבון על הפרת זכויות המעוגנות באמנה אשר סוכניה מבצעים בשטחה של מדינה אחרת, בין אם בהסכמתה של ממשלת המדינה הזו ובין אם בניגוד לרצונה.<sup>200</sup>

שלוש מבין האמנות האחרות שהוזכרו לעיל מכילות גם הן סעיף אשר בניסוח זה או אחר קובע את תחולתן על מצבים בהם המדינה כופה את מרותה על בני אדם, ללא הגבלה המבוססת על מעמד השטח בו מתחולל המצב: האמנה בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית,<sup>201</sup> האמנה נגד עינויים,<sup>202</sup> והאמנה בדבר זכויות הילד.<sup>203</sup> שתי האמנות הנותרות - האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות והאמנה בדבר ביעור האפליה נגד נשים - אינן כוללות סעיף מפורש המגדיר את תחולתן. עם זאת, ועדות האו"ם המוסמכות לפרשן, אימצו למעשה את הפרשנות של הוועדה לזכויות האדם שהוצגה לעיל, לפיה הן תחולנה ביחס לכל דבר שעושה מדינה החתומה עליהן, ללא קשר למקום העשייה.<sup>204</sup> מוסדות שיפוטיים בינלאומיים אחרים, כגון בית הדין האירופי לזכויות האדם והוועדה הבין-אמריקאית לזכויות האדם, יישמו בכמה הזדמנויות גישה זו המטילה על המדינות אחריות גם על מעשים שבוצעו מעבר לגבולותיהן.<sup>205</sup>

גישה זו נגזרת ישירות לא רק מלשון האמנות עצמן אלא גם מעיקרון האוניברסאליות העומד מאחורי תנועת זכויות האדם, כפי שזו התגבשה מאז מלחמת העולם השנייה. לפי עיקרון זה, זכאותם של בני האדם לזכויות מסוימות אינה תלויה בהשתייכותם לקולקטיב כלשהו או בהכרה בהן על-ידי המדינה, אלא אך ורק באנושיותם. תפיסה זו קיבלה ביטוי בהכרזה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם הקובעת כי "כל בני האדם נולדו בני חורין ושווים בערכם ובזכויותיהם".<sup>206</sup> על רקע זה, אין כלל מקום לפירוש המצמצם והמוגבל לסוגיית התחולה של אמנות זכויות האדם, אותן מציעה ישראל, לפיו מדינות משוחררות ממתן דין וחשבון ביחס למעשים שנעשו מעבר לגבולותיהן.

Human Rights Committee, *General Comment No. 31, Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*: 26/05/1982, UN Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add/13.

199. מתוקף הפרוטוקול האופציונלי הראשון של האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות זכאים אנשים החיים במדינות שחתומות עליו להגיש תלונות על הפרת זכויותיהם לפי האמנה, בכפוף לתנאים מסוימים (למשל מיצוי ההליכים הפנים מדינתיים). ישראל לא תומכת על פרוטוקול זה.

Human Rights Committee, *Communication No 52/1979: Lopez Burgos vs. Uruguay*, para. 12.2 and 12.3, UN Doc. CCPR/C/13/D/52/1979.200

201. סעיף 3.

202. סעיף 2 (1).

203. סעיף 2 (1).

204. בנוגע לוועדה האמונה על פירוש האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ר' למשל, Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, *General Comment 1 (Reporting by State Parties)*, UN Doc. E/1989/22 (1989).

205. ר' למשל Loizidou v. Turkey, 310 European Court of Human Rights (1995); Inter-American Commission on Human Rights, Report No. 109/99, Coard. v. the United States, 29 Sept. 1999.

206. ההכרזה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם, סעיף א.

ההומניטארי הבינלאומי להיווצרות מצב של כיבוש. כך למשל, תיחשב מניעה שרירותית של יציאת אדם לחו"ל לצורך קבלת טיפול רפואי, גם אחרי ביצוע ההתנתקות, להפרת הזכות לבריאות לפי האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

לנוכח כל אלה, תמשיך ישראל לשאת באחריות משפטית למעשים ולמחדלים מטעמה הפוגעים בזכויות האדם של תושבי הרצועה גם אחרי ביצועה של תכנית ההתנתקות. זאת, ללא קשר לשאלה האם מידת השליטה של ישראל על הרצועה מגיעה לכדי "שליטה אפקטיבית" כנדרש על-ידי המשפט

### ההתנתקות והמתנחלים

מפעל ההתנחלויות בשטחים מהווה הפרה של אמנת ג'נבה הרביעית האוסרת (בסעיף 49) על העברתם של אזרחים מהמדינה הכובשת לשטחים כבושים. כחלק ממעשה ההתנחלות ברצועת עזה הוקצו להתנחלויות קרקע ומים על-חשבון תושבי הרצועה הפלסטינים תוך יצירת משטר של אפליה וקיפוח בלתי חוקיים. פינוי ההתנחלויות הוא צעד מתחייב לתיקון הפרות אלו של זכויות האדם ושל המשפט הבינלאומי.

פינוי המתנחלים מרצועת עזה הוא, אם כן, צעד חוקי והכרחי. עם זאת, מפעל ההתנחלויות אינו תוצר של יוזמה פרטית של אזרחים שבאופן עצמאי החליטו להעתיק לשם את מקום מגוריהם. זהו מפעל שקם כתוצאה מהתערבות ממשלתית מסיבית בכל היבט אפשרי, החל מהשתלטות על הקרקעות עליהן הוקמו ההתנחלויות וכלה בהשקעות כבדות שנועדו לעודד אזרחים ישראלים לעבור אליהן ולהישאר בהן. כמו כן, במהלך השנים הציגה מדינת ישראל על זרועותיה השונות בפני הציבור הישראלי מצג שווה לפיו ההתנחלויות הן חוקיות. בשל כל אלה, זכאים המתנחלים שיפוננו לפי צוי שאפשר להם להעביר את חייהם לשטח מדינת ישראל. על אף הביקורת שנמתחה על אופן קביעת גובה הפיצויים, נראה כי בקווים כלליים נערכה ישראל כראוי למתן מענה לחובת הפיצוי, הן מבחינה מינהלית והן מבחינה חוקית.

לעומת זאת, על רקע ההתנגדות העזה לתכנית ההתנתקות בקרב חלקים מהציבור הישראלי בכלל, ובקרב המתנחלים בפרט, נשמעות אמירות הקוראות לפגיעה בזכות לחופש הביטוי בניסיון להגביל את היקף ההתנגדות. זכות זו היא מאושרת הדמוקרטיה ומעוגנת הן במשפט הבינלאומי והן במשפט הישראלי. מאחר שמטבע הדברים אין צורך להגן על התבטאויות שבקונצנזוס, טמונה חשיבותה של הזכות דווקא בהגנה שהיא מספקת לביטויים חריפים ומקוממים (מבחינת השלטון או הרוב) ובאפשרות שהיא מעניקה לכל אדם למחות נגד מעשים הנתפסים בעיניו כפסולים. משרד המשפטים הודיע לאחרונה על כוונתו ליזום שינויים בחקיקה שימצמצו את חופש הביטוי, בהם שינוי המרחיב את תחולת סעיף ההסתה בחוק העונשין.<sup>207</sup> יש לשלול ניסיונות אלו לניצול ההתנתקות להגבלת היקפה של הזכות לחופש ביטוי בישראל.

כמו כן, נשמעים קולות המצדדים בכך שבמסגרת התמודדותה עם המחאה נגד ההתנתקות תפגע המדינה באופן שרירותי בחירותם של המתנגדים. לאחרונה הצהיר היועץ המשפטי לממשלה על נכונותו לאשר בקשות של מערכת הביטחון למעצר מינהלי של אנשי ימין.<sup>208</sup> גם אין מדובר באמצעי פסול בצורה מוחלטת ובכל הנסיבות, הרי שטמונה בחובו סכנה ממשית להפרת זכותו של כל אדם להליך משפטי הוגן. משום כך, מגביל המשפט הבינלאומי בצורה חמורה את סמכותן של מדינות להשתמש בו.<sup>209</sup>

207. "משרד המשפטים יקים יחידה לטיפול בהמרדה ואלימות", הארץ, 28.2.05. כיום ניתן להרשיע אדם בהסתה אם מוכחת קיומה של "אפשרות ממשית" שדבריו יגרמו למעשי אלימות (הגדרה זו היא פרי הרחבה שנעשתה לפני כשלוש שנים). פרקליטות המדינה מציעה לשנות הגדרה זו ל"אפשרות סבירה".

208. יהונתן ליש, "היועץ המשפטי לממשלה יאפשר מעצרים מינהליים של יהודים", הארץ, 4.2.05.

209. Human Rights Committee, General Comment 8, Article 9 (sixteenth session, 1982) HRI/GEN/Rev.1 at 8 (1994) ר' 209.

שהטילה ישראל גרמו למיתון כלכלי עמוק, לפגיעה ביכולת לעבוד ולירידה דרמטית בתנאי החיים. כארבעים אחוזים מתושבי הרצועה הפכו במהלך ארבע השנים האחרונות לעניים, ואילו אחוז ניכר מבין אלה שנחשבו לעניים גם קודם, הפכו עניים עוד יותר. חולים רבים שנזקקו לטיפולים רפואיים שלא ניתן לקבל ברצועה, נאלצו להמתין זמן ממושך עד לקבלת האישור המיוחל לצאתם למצרים וליעדים אחרים, בתנאים של אי-ודאות קשה, ולעיתים במחיר הרעה במצב בריאותם. אלפי צעירים שהתקבלו לאוניברסיטאות בחו"ל ובגדה המערבית "נתקעו" ברצועה ואיבדו סמסטרים שלמים של לימודים. חלקם נאלצו לוותר על חלום ההשכלה האקדמית. ניתוק הרצועה מהגדה ומישראל כפה על רבים פרידה כואבת מיקיריהם, ובמקרים מסוימים להפרדתם של ילדים מאחד ההורים.

ההחרפה במדיניות החנק של ישראל לאחר ספטמבר 2000 נעשתה על רקע ההסלמה בסכסוך שגבתה את חייהם של אלפים מהצד הישראלי והפלסטיני יחד. מדינת ישראל טוענת כי מדיניותה באה כתגובה לגל הפיגועים ששטף את ישראל ואת השטחים מאז פרוץ האינתיפאדה, במסגרתם נהרגו למעלה מ-600 אזרחים ישראלים, בהם יותר ממאה קטינים, ואלפים אחרים נפצעו קשה. התקפות המכוונות נגד אזרחים חותרות תחת כל כללי המוסר והמשפט, ומוגדרות במשפט ההומניטארי הבינלאומי "פשע מלחמה" שלא ניתן להצדיקו, יהיו הנסיבות אשר יהיו.

ישראל זכאית לנקוט אמצעים שונים כדי להגן על אזרחיה והיא אף מחויבת לעשות כן. עם זאת, אין בהכרח בזכותה של ישראל להגנה על אזרחיה משום היתר, משפטי או מוסרי, לרמוס את זכויות האדם של אוכלוסייה שלמה, בצורה שרירותית וללא הבחנה. ובדיוק שתי תכונות אלה, שרירותיות והיעדר הבחנה, הן סימני ההיכר הבולטים ביותר של מדיניות הניתוק שכופה ישראל על רצועת עזה. כמעט כל ההגבלות מוטלות על קבוצות אוכלוסייה שלמות, על סמך קריטריונים גורפים, מבלי לבחון בצורה פרטנית מהי הסכנה שמשקפת כביכול מכל אדם ואדם, מהו היקף הפגיעה בו כתוצאה של איסור על תנועתו והאם ישנן חלופות פחות פוגעניות. בהיעדר הצדקה פרטנית לפגיעה בתושבים, בחרות

מזה כארבע וחצי שנים מטילה ישראל הגבלות קשות על חופש התנועה מרצועת עזה ואלה. הגבלות אלה הידקו את טבעת החנק שנכפתה על הרצועה עוד קודם לכן, עד כדי הפיכתו של השטח למעין כלא ענק. לא תהיה זו הגזמה לומר כי לתושב ישראל או הגדה המערבית קל יותר לבקר בן משפחה מדרגה ראשונה המוחזק במאסר מאשר לבקר קרוב משפחה באותה דרגה שחי ברצועת עזה. ככלל, נראה שתושב השטחים אינו נתפס בעיני ישראל כיחיד שנושא זכויות מעצם היותו אדם, אלא כחלק מקולקטיב שדינו חד-הוא: הקולקטיב הלאומי, תושבי אזור מסוים, בני שכבת גיל מסוימת וכיוצא באלה. במסגרת מדיניותה של ישראל, הפכו רבות מזכויות האדם - בהן הזכות לחופש תנועה, לחיי משפחה, לבריאות, לחינוך ולעבודה - ל"מחוות הומניטאריות" אותן מחלקת ישראל במשורה.

טבעת החנק כיסתה את כל ערוצי התנועה. רצועת עזה והגדה המערבית, המוגדרות בהסכמי אוסלו כ"יחידה טריטוריאלית אחת", נותקו זו מזו כמעט לחלוטין. תנועתם של פלסטינים בין שני האזורים צומצמה בצורה דרסטית והיתרי מעבר מונפקים רק במקרים חריגים. מי שהיה בעבר תושב הרצועה ונתפס על-ידי הצבא בגדה, מוגדר "שוהה בלתי חוקי" בארצו שלו, ומגורש לעזה. כניסתם של תושבי הרצועה לישראל לצורך ביקורי משפחה או לשם איחוד בין בני זוג נאסרה לחלוטין באמצעות חקיקה של הכנסת. מאז פרוץ האינתיפאדה מקשה ישראל בדרכים שונות על אזרחיה ותושביה הערבים המבקשים לבקר את ילדיהם, את בני זוגם או את קרובי משפחתם החיים ברצועת עזה, תוך צמצום הביקורים עד למינימום. זכות היציאה לחו"ל הפכה במהלך התקופה קשה למימוש לכלל האוכלוסייה, ומחלקה נשללה זכות זו לחלוטין לפרקי זמן ארוכים. תנועת הייצוא והייבוא של סחורות הוגבלה בצורה קשה, ולעיתים קרובות הופסקה באופן מוחלט. בנוסף, רק למיעוט קטן מתושבי הרצועה הותר לעבוד בישראל, ואילו מרבית התושבים שהועסקו בה עד תחילת האינתיפאדה איבדו את מקור פרנסתם.

אין אדם ברצועת עזה שלא שילם מחיר כבד על ניתוקה של עזה מן העולם החיצון, בין במישרין ובין בעקיפין. משמעותו של מחיר זה הוא אובדן חירות, כאב ומצוקה. ההגבלות על תנועת סחורות ועובדים

והכמעט מובנת מאליה, לזכויות האדם של תושבי רצועת עזה. אולם, כל ההפרות של זכויות האדם שנסקרו בדו"ח זה, צפויות להימשך ואף להחמיר לאחר יישומה של התכנית, כל עוד לא תכיר ישראל באחריותה לזכויות האדם של תושבי רצועת עזה.

בצלם והמוקד להגנת הפרט קוראים לממשלת ישראל לחדול ממדיניות החנק שהיא מיישמת ברצועת עזה ולכבד את זכותם של תושבי הרצועה לחופש תנועה ולכלל הזכויות הנלוות לה.

ברוב המקרים הרשויות הישראליות להפוך על פיו את סירובן להתיר את תנועתו של אדם, בעקבות התערבותם של עורכי דין או ארגוני זכויות האדם. זאת במטרה להימנע מהתמודדות משפטית יקרה, ולעיתים מביכה, במסגרת עתירות לבג"ץ. מאפיינים אלה הם ההופכים את מרבית המרכיבים במדיניותה של ישראל לבלתי חוקיים, הן לפי המשפט הבינלאומי והן לפי המשפט הישראלי.

עם אישורה של תכנית ההתנתקות הצהירה ממשלת ישראל על כוונתה להתנער מאחריותה הטבעית,











**המוקד להגנת הפרט**  
**HAMOKED** Center for the Defence of the Individual  
המוקד - מרכז الدفاع عن الفرد

מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר - עמותת רשומה  
Founded by Dr. Lotte Salzberger - Registered Association  
أسسه د. لوتة زلتسبرجر - مكتب التثاري - جمعية مسجلة

רחוב אבו עוביידה 4, ירושלים 97200  
טל. 02-6283555, פקס. 02-6276317  
4 Abu Obeidah St. Jerusalem 97200  
Tel: 972-2-6283555, Fax: 972-2-6276317

شارع ابو عبيدة 4 - القدس - 972  
هاتف: 02-6283555 / 02-6276317 - فاكس: 02-6276317

e-mail: [mail@hamoked.org.il](mailto:mail@hamoked.org.il)  
[www.hamoked.org.il](http://www.hamoked.org.il)

---

# בצלם

**בצלם** מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים (ער.)  
"בטיסלם" מרכז המידע האמריקאי לחقوق האדם בשטחים  
BTSELEM - The Israeli Information Center for  
Human Rights in the Occupied Territories

רחוב התעשייה 8 (קומה רביעית) ירושלים 93420  
טלפון: 02-6735599, פקס: 02-6749111

شارع حطاسيا 8 - الطابق الرابع - القدس - 93420  
تلفون: 02-6735599 - فاكس: 02-6749111

8 Hata'asiya St. (4th Floor) Talpiot, Jerusalem 93420  
Te1. 02-6735599, Fax. 02-6749111  
E-mail: [mail@btselem.org](mailto:mail@btselem.org) <http://www.btselem.org>