

## **כלא עזה: חופש התנועה מרצועת עזה ואליה ערב תכנית ההתנתקות**

### **תקציר**

מזה כארבע וחצי שנים מטילה ישראל הגבלות קשות על חופש התנועה מרצועת עזה ואליה. הגבלות אלה הידקו את טבעת החנק שנכפתה על הרצועה עוד קודם לכן, עד כדי הפיכת השטח למעין כלא ענק. במסגרת מדיניותה של ישראל, הפכו רבות מזכויות האדם - בהן הזכות לחופש תנועה, לחיי משפחה, לבריאות, לחינוך ולעבודה - ל"מחוות הומניטאריות".

בעקבות פסגת שארם א-שייח' שהתקיימה בפברואר 2005, נקטה ישראל צעדים שונים המשפרים באופן משמעותי את מצב זכויות האדם בשטחים. עם זאת, מצב חופש התנועה של הפלסטינים מרצועת עזה ואליה, לרבות תנועת הייבוא והייצוא של סחורות, כמעט שלא השתפר.

דו"ח זה מתעד את ההפרה המתמשכת של זכויות האדם ושל המשפט הבינלאומי הכרוכה בהגבלות שישאל מטילה על תנועתם של אנשים וסחורות בין רצועת עזה לגדה המערבית, לישראל ולעולם. בנוסף, הדו"ח מתריע מפני מגמת ההתנערות של ישראל מאחריותה כלפי תושבי הרצועה בעידן שלאחר ההתנתקות.

### **רצועת עזה והגדה המערבית: האמנם יחידה טריטוריאלית אחת?**

סגירת "המעבר הבטוח" בין רצועת עזה לגדה המערבית באוקטובר 2000, סימנה את ראשיתו של משטר הפרדה חדש בין שני האזורים, חסר תקדים בחומרתו בתולדות הכיבוש הישראלי. בהסכמי אוסלו התחייבה ישראל להתייחס לרצועה ולגדה כאל "יחידה טריטוריאלית אחת". בסגירתה את הרצועה היא מפרה באופן בוטה את התחייבותה זו.

האופן בו בוחרת ישראל להעניק או שלא להעניק היתרי מעבר בין עזה לגדה מאופיין בחוסר שקיפות ושרירותיות קיצוניים, ופוגע באופן קשה בכל תחומי החיים בהם קיימים יחסי גומלין ותלות הדדית בין תושבי שני האזורים. בין השאר פוגעת ישראל ביכולת לקיים חיי משפחה סבירים, וביכולתם של תושבי הרצועה לרכוש השכלה אקדמית ולקבל טיפול רפואי. בניגוד לעמדתה הרשמית של ישראל, לפיה כל בקשה למעבר בין אזור אחד למשנהו נבחנת "לגופה", מרבית הבקשות להיתר נדחות על הסף, על סמך קריטריונים גורפים של גיל ומצב משפחתי, מבלי שיהיה בידי מערכת הביטחון חשד קונקרטי לגבי מגיש הבקשה. מספרם הכולל של היתרי התנועה שישאל הנפיקה בין עזה לגדה, ירד ב-98% מאז התקופה שלפני פרוץ האינתיפאדה. ברוב המקרים מסכימות הרשויות להיתר את מעברם של אנשים שבקשתם סורבה קודם לכן, בעקבות התערבותם של עורכי דין וארגוני זכויות האדם. זוהי אינדיקציה ברורה לבסיס השרירותי של רוב הסירובים.

אחד הנדבכים החמורים של מדיניות ההפרדה הוא פרקטיקת הגירוש לרצועת עזה של פלסטינים שהעתיקו את מקום מגוריהם לגדה המערבית, בטענה כי אלה שהו באופן בלתי חוקי בשטח הגדה המערבית. פרקטיקה זו מיושמת ללא סמכות ובניגוד להסכמי אוסלו. פלסטינים מורחקים מבתים,

ממשפחתם וממקום עבודתם שבגדה המערבית, וזאת ללא התרעה ומבלי שניתנת להם הזכות להציג את טיעוניהם.

### **מעבר רפיח ומניעת היציאה לחו"ל**

מאז ספטמבר 2000 צמצמה ישראל בצורה דרסטית את יכולתם של תושבי הרצועה לצאת לחו"ל. הפיכתה את המעבר היבשתי ברפיח לנקודת היציאה היחידה לחו"ל הביאה לכך שכל החלטה על סגירתו, פירושה הטלת מצור כמעט מוחלט על הרצועה. בשנת 2004, למשל, הושבת מעבר רפיח במשך 66 ימים.

בנוסף, מונעת ישראל מקבוצות ויחידים לצאת לחו"ל. באפריל 2004 אסרה ישראל על כל תושבי הרצועה בגילאים 16-35 לצאת לחו"ל. גם אחרי ביטול הגזירה, בעקבות פסגת שארם א-שייח', עדיין מוגדרים רבבות מתושבי הרצועה כ"מנועי יציאה לחו"ל מטעמים ביטחוניים". ההודעה על איסור היציאה לחו"ל נמסרת לתושב בעל פה וללא נימוקים, וגם כאן נעלמת "המניעה הביטחונית" כלא היתה, ברוב המקרים, לאחר התערבותם של עורכי דין או ארגוני זכויות האדם.

בנוסף, פוגעת מניעת היציאה לחו"ל ביכולתם של תושבי רצועת עזה לקבל טיפול רפואי נאות. מצבה של מערכת הבריאות הפלסטינית ברצועה עגום, והיא תלויה בשירותים רפואיים חיצוניים שלא ניתן לקבלם ברצועה. זמן ההמתנה הממושך, בתוספת אי-הוודאות ומריטת העצבים לגבי עצם האפשרות לצאת, מגבירים את סבלם של החולים ושל בני משפחתם. חולים רבים שהמתינו לטיפול רפואי דחוף בחו"ל נאלצו לעתור לבג"ץ כדי לגרום למדינה להודות כי אין לה, למעשה, כל התנגדות ליציאתם לחו"ל.

### **משפחות קרועות: משטר התנועה בין עזה לישראל**

היקף התנועה של אנשים בין רצועת עזה לשטח ישראל, ולהיפך, היה מאז ראשית הכיבוש משמעותי ביותר. אחת הסיבות לכך היא קיומם של קשרי משפחה ענפים בין אזרחיה ותושביה הערבים של ישראל לבין תושבי הרצועה.

מספטמבר 2000 הופסקה כניסת תושבי הרצועה לישראל לביקורי משפחה כמעט לחלוטין, וחלה ירידה של כ-98% בהיקף היתרי הכניסה שניתנו לישראלים לצורך כניסה לשטחי הרש"פ בעזה.

הנוהל המנחה את הרשויות הישראליות בנושא הנפקת היתרי כניסה לרצועת עזה לצורך ביקורים משפחתיים מבטא יחס מזלזל ובלתי סביר, ומהווה הפרה בוטה של הזכות לחיי משפחה.

בנוסף, מקשה ישראל מאז תחילת האינתיפאדה על יכולתן של משפחות בהן אחד מבני הזוג הוא ישראלי והאחר תושב הרצועה (להלן: משפחות חצויות) לחיות תחת קורת גג אחת, וכן על יכולתם של ילדים לחיות בקביעות עם שני הוריהם.

אחד הקשיים שמציבה ישראל לעיתים קרובות בפני משפחות אלה הוא הקפאת יישומו של הנוהל המתיר כניסה לרצועה לישראלים (ברובם המכריע של המקרים מדובר בנשים בעלות אזרחות או תושבות ישראלית), בדרך כלל לאחר פיגועים או במהלך מבצעים צבאיים רחבים. הקפאות אלה מיושמות באופן גורף ומבלי להודיע בפומבי על עצם ההחלטה או על זמן הימשכה. כתוצאה מכך, נשים ששהו בישראל במסגרת ביקור "נתקעו" תקופות שונות הרחק מביתן, בני זוגן וילדיהן. בינואר 2002 החליטה ישראל לקצר את תוקף היתרי הכניסה לעזה למשפחות חצויות, משלושה חודשים לחודש אחד בלבד. בעקבות זאת, נשים המבקשות לשמור על החוק ולחדש את ההיתר במועד, נאלצות להגיע למחסום ארז לפחות 12 פעמים בשנה, בתנאי דרך קשים ביותר. על רקע קשיים אלה, נמנעות נשים רבות השהות ברצועה במסגרת הנוהל מלהגיע למחסום ארז במועד פקיעת ההיתר לשם חידושו. בתגובה, כאשר אותן הנשים מנסות מאוחר יותר לקבל היתר חדש, מסרב המת"ק להיענות לבקשתן בטענה שהן "שהו בשטח הרשות הפלסטינית באופן בלתי חוקי".

### **המצור הכלכלי על רצועת עזה**

שליטתה של ישראל על כלכלת עזה היא כמעט מוחלטת ומתבטאת בשני תחומים עיקריים: שליטה על תנועת עובדים פלסטינים המועסקים בישראל ושליטה על מעבר סחורות מרצועת עזה ואליה.

לשם קבלת היתר עבודה בישראל חייבים הפלסטינים לעמוד בתנאים שונים מסיבות ביטחוניות, אולם הנפקת היתרי העבודה כפופה למכסות מספריות שנקבעות על-ידי הדרג המדיני, משיקולים שאינם ביטחוניים. כתוצאה מהמכסות ומהסגרים ירד מאז תחילת האינתיפאדה בצורה חדה מספר העובדים מרצועת עזה שהועסקו בישראל. בעוד ערב האינתיפאדה (הרבעון השלישי לשנת 2000) נכנסו לעבודה בישראל כ-26,500 תושבי עזה בממוצע מדי יום, הממוצע היומי לרבעון המקביל לשנת 2004 עמד על כאלף עובדים, קרי ירידה של כ-96%.

עם פרוץ האינתיפאדה הטילה ישראל איסור על העברת סחורות דרך מחסום ארז, תוך הפניית כל תנועת הסחורות היוצאות מהרצועה ואת רובן המכריע של הסחורות הנכנסות למעבר קרני. משמעות ההחלטה היתה שיתוק כמעט מוחלט של סחר החוץ ברצועת עזה בכל הזדמנות בה מחליטה ישראל על השבת מעבר קרני. כמו כן, הנהלים והשיטות לבידוק והעברת סחורות אל רצועת עזה וממנה מצמצמים את יכולתם של יצרנים פלסטינים לעמוד בלוח זמנים הגיוני, גם כאשר מעבר קרני אינו מושבת. חלק משיטות ונהלים אלה הם בלתי סבירים בעליל ופוגעים שלא לצורך בתנועת המסחר. סחורות נפרקות ונבדקות בדיקה ביטחונית הגורמת נזקים לסחורה, ורוב הסחורות המיועדות לעזה או שמקורן שם נבדקות יותר מפעם אחת עד שהן מגיעות ליעדן הסופי. גם אם הבדיקה הביטחונית היא הכרחית, הרי שיש אמצעים טכנולוגיים היכולים לאפשר את הבדיקה ללא העיכובים והנזקים. כתוצאה ממגוון המכשולים שמציבה ישראל על העברת סחורות, יצרנים פלסטינים מתקשים להתחרות עם יצרנים אחרים על לקוחות קיימים ופוטנציאליים, דבר שגרם לירידה דרסטית בהיקף הפעילות הכלכלית.

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. כך, בעוד שערב פרוץ האינתיפאדה בספטמבר 2000 עמד שיעור האבטלה על 26.9% (71,000 אנשים), בסוף שנת 2004 הגיע שיעור זה ל-39.4% (כ-115,000 אנשים). הלמ"ס הפלסטינית הגדירה כעניות משפחות המורכבות משני מבוגרים וארבעה ילדים שהוצאותיהן נמוכות מ-1,850 שקלים (נטו) לחודש. לפי מדד זה עמד בסוף שנת 2004 שיעור העניים על 77.3% מאוכלוסיית הרצועה, שהם 1,033,500 בני אדם. זאת, לעומת כ-42% לפני תחילת האינתיפאדה. לפי מחקר של הלמ"ס הפלסטינית והבנק העולמי, כ-23% מתושבי הרצועה, שהם מעל 323,000 נפשות, סובלים מ"עוני עמוק", ואינם מגיעים לקו ההישרדות (205 שקל לנפש לחודש), גם לאחר קבלת סיוע.

### **תכנית ההתנתקות: האמנם סוף האחריות הישראלית?**

גם לאחר יישום תכנית ההתנתקות צפויה ישראל להותיר בידיה את השליטה על תחומי מפתח ברצועת עזה, המשפיעים ישירות על יכולתם של התושבים לממש את זכויות האדם שלהם, בין השאר, בכל הנושאים שנסקרו בדו"ח. למרות זאת, במסגרת ההחלטה על ההתנתקות, הצהירה הממשלה כי "השלמת התכנית תשולל את תוקפן של הטענות כנגד ישראל בדבר אחריותה לפלסטינים ברצועת עזה", וכן כי אחרי יישום התכנית "לא יהיה יסוד לטענה שרצועת עזה הינה שטח כבוש". אולם, אמירות אלה משוללות יסוד לפי המשפט הבינלאומי.

מצב של כיבוש נוצר, לפי המשפט ההומניטארי הבינלאומי, כאשר בעקבות סכסוך מזוין מדינה אחת רוכשת "שליטה אפקטיבית" בשטח שמעבר לגבולותיה הריבוניים. קיומה של שליטה כזו אינה מחייבת נוכחות צבאית קבועה בכל חלקי אותו אזור.

גם לאחר היערכותו מחדש של הצבא ופינוי ההתנחלויות תשלוט ישראל בצורה מוחלטת על גבולותיה היבשתיים של הרצועה, על המרחב האווירי שלה ועל החופים והמרחב הימי. שליטה זו משליכה באופן ישיר על יכולתה של אוכלוסיית הרצועה לנהל את חייה במגוון היבטים מרכזיים. בנוסף, הצהירה הממשלה על נכונותה לקיים פעילות צבאית בשטח הרצועה, לא רק כתגובה להתקפה, אלא גם במסגרת "צעדי מניעה". לכן, כל עוד מרכיבי השליטה הללו ישארו בידיה של ישראל, הרי שטענתה אודות "סיום הכיבוש" תהיה מוטלת בספק רב.

אחריותה של ישראל כלפי תושבי רצועת עזה לאחר יישום תכנית ההתנתקות, נובעת גם מהתחייבויותיה לפי משפט זכויות האדם הבינלאומי. בניגוד לעמדתה המסורתית של ישראל, משפט זה חל עליה לא רק בתוך שטחה הריבוני אלא בכל מקום בו היא מפעילה את סמכותה בפועל. משום כך, ישראל תמשיך לשאת באחריות משפטית למעשים ולמחדלים מטעמה הפוגעים בזכויות האדם של תושבי הרצועה גם אחרי ביצוע תכנית ההתנתקות. זאת, ללא קשר לשאלה האם מידת השליטה של ישראל על הרצועה מגיעה לכדי "שליטה אפקטיבית" וכיבוש.