



תאריך: 10.10.2010

לכבוד:
כבוד השופט (בדימוס) יעקב טירקל
ראש הוועדה הציבורית לבדיקת אירועי המשט

א.נ.,

הנדון: התייחסות עמותת "גִּישָׁה" לעדות המתפ"ש בפני הוועדה

ולשאלת חוקיות הסגר הימי

בהמשך לפנייתי אליך מיום 26.8.2010, ולקראת עדותה הצפויה של נציגה מטעם עמותת גִּישָׁה בפני הוועדה הנכבדה שבראשותך ביום 13.10.2010, מבקשת עמותת גִּישָׁה להגיש לוועדה התייחסות נוספת מטעמה. חלקה הראשון של ההתייחסות יעסוק בסוגיות עובדתיות מרכזיות שעלו מעדות המתפ"ש בפני הוועדה ביום 31.8.2010, ואילו חלקה השני יעסוק בחוקיות הסגר הימי.

שני חלקי המסמך נתמכים בנספחים, שבשל אורכם לא יצורפו למסמך הנשלח אליכם באמצעות הפקס. יחד עם זאת, כל הנספחים זמינים באתר עמותת גִּישָׁה באינטרנט (www.gisha.org) ויצורפו לנוחותכם בעותקים קשיחים ביום מתן העדות.

א. התייחסות לעדות המתפ"ש

אספקת חשמל וחומרי גלם להפקת חשמל

1. לקראת סוף עדותו בדלתיים פתוחות התייחס המתפ"ש לחשמל ברצועת עזה וטען כי:

חשמל. כמרכיב נוסף לבחינת המדיניות של ישראל, למרות שהופיע בהחלטת הקבינט, לא שונה, לא השתנתה יכולת אספקת החשמל לרצועת עזה. היא כוללת היום 201 מגה וואט, רובה, 124 מגה וואט, באמצעות 10 קווים מישראל, 2 קווים ממצרים, ואותה תחנת כוח שצינתי בעזה." (עמ' 80 לפרוטוקול. ההדגשה הוספה – הח"מ)

ובהמשך:

"סוגיית החשמל לא נפגעה כהוא זה" (עמ' 81)

2. מהצהרות אלו ניתן להבין שישראל לא נקטה צעדים לצמצום אספקת החשמל לרצועת עזה וכי בפועל אספקת החשמל ברצועת עזה לא נפגעה. לא כך פני הדברים.

3. ראשית, בעקבות החלטת הקבינט מספטמבר 2007 צמצמה ישראל החל מה-7 בפברואר 2008 לתקופה מסוימת את אספקת החשמל מתחומה לרצועת עזה בכחצי מגה-וואט (ראו מכתב

מאת המתפיש לעמותת גישה בעניין "יישום תוכנית צמצום אספקת החשמל לרצועת עזה" מיום 27.2.2008, מצ"ב ומסומן א/1). שנית, ולכך השלכות משמעותיות עוד יותר, ישראל צמצמה באופן ניכר את כמות הסולר התעשייתי שאת העברתה היא מאפשרת לרצועת עזה ואשר משמש באופן בלעדי להפעלת תחנת הכח בעזה.

4. ב-28 באוקטובר 2007 החלה ישראל ביישום החלטת הקבינט ביחס לאספקת הדלקים וקיצצה את כמות הסולר התעשייתי שהתירה להעביר לרצועה לכדי 1,750,000 ליטרים בשבוע (ראו תגובת המשיבים מיום 2.11.2007 בבג"ץ 9132/07 אלבסיוני נ' ראש המשלה (להלן: פרשת אלבסיוני), ס' 20-22, מצ"ב ומסומנת א/2). בשל הקיצוץ, נאלצו מפעילי תחנת הכוח להשתמש במאגרי הסולר התעשייתי שברשותם על מנת לעמוד ברמת הייצור הקודמת. עתודות הסולר אזלו תוך זמן קצר ובינואר 2008 הושבת ייצור החשמל בתחנת הכוח.

5. כתוצאה מכך במסגרת פרשת אלבסיוני התחייבה המדינה כי תאפשר "אספקת דלקים על פי המינימום ההומניטרי" אשר נקבע על 2.2 מיליון ליטר בשבוע, וזאת בהסתמך על הביקוש שנרשם ערב הטלת הסגר (ראו הודעת המשיבים בפרשת אלבסיוני מיום 10.1.2008, מצ"ב ומסומנת א/3). אלא שבמקביל, בעקבות תיקון חלקי של אחד השנאים שהופצו על ידי חיל האוויר הישראלי ביוני 2006, גברה יכולת הייצור של תחנת הכח מ-60 מגה וואט ל-80 מגה וואט, והביקוש לסולר תעשייתי עלה בהתאם מ-2.2 ל-3.5 מיליון ליטר. יצויין, כי כיוון שסך ביקוש החשמל בעזה מוערך בכ-280-240 מגה וואט, הפער בין "המינימום ההומניטרי" שהוגדר על ידי המדינה לבין הצורך האמיתי בחשמל לצריכה אזרחית הינו משמעותי והשפעתו על חיי התושבים מורגשת ביותר.

6. אף על פי כן ובהסתמך על התחייבות המדינה, דחה בית המשפט את העתירה תוך שהדגיש שלישאל עומדות חובות כלפי רצועת עזה מכח דיני העימות המזוין, מכח השליטה על המעברים ומכח התלות שנוצרה לאורך למעלה מארבעה עשורים של כיבוש.

7. "המינימום ההומניטרי" לו התחייבה ישראל הגביל בצורה משמעותית את כושר הייצור של תחנת הכח ומנע צבירת מלאים מספקים. התוצאה היתה שעם כל קיצוץ נוסף ברמת הסולר שנכנסה לרצועה, כפי שקרה לא אחת לאורך שנות הסגר, נאלצה התחנה להפחית את ייצור החשמל ואף להפסיקו. כך קרה, למשל, באפריל 2008, אז סגרה ישראל את מסוף נחל עוז למשך שבוע בעקבות פיגוע בו נהרגו שני אזרחים ישראלים. כתוצאה מסגירת המעבר צומצמה כמות הסולר התעשייתי שהועברה לעזה וייצור החשמל הופחת עד להשבתת התחנה למשך שלושה ימים במאי 2008 (ראו תצהירו של רפיק מליחה, מנהל פרויקט בתחנת הכח של עזה מ-6.1.2008 בפרשת אלבסיוני. מצ"ב ומסומן א/4).

8. כך קרה גם בסוף 2008. בשל החרפת העימות בין ישראל לחמאס באותה תקופה, נותר מסוף נחל עוז סגור במהלך רוב נובמבר ודצמבר 2008. ישראל התירה בתקופה זו כניסה של 28% מהכמות השבועית של סולר תעשייתי עליה התחייבה בפני בג"ץ ו-18% בלבד מהכמות הנדרשת להפעלתה של תחנת הכח במלוא יכולתה דאז, היינו בתפוקה של 80 מגה וואט.

9. במקביל, עלתה מאד הדרישה לחשמל בעזה, בשל הצורך בחימום בימי החורף הקרים ובעקבות המחסור במקורות אנרגיה אחרים כמו גז בישראל, סולר ובנוזין, שגם אותם מנעה ישראל באותה תקופה. בעקבות זאת, התרוקנו גם מאגרי החירום של תחנת הכח, וימים ספורים לאחר

תחילת המתקפה הצבאית בדצמבר 2008, הושבתה התחנה למשך עשרה ימים (ראו דוח עמותת גישה "מתחת לקו האדום – הרס התשתיות ברצועת עזה" (אוגוסט 2009), עמ' 10-14. מצ"ב ומסומן א/5).

10. יודגש, כי האיסור על העברת סולר תעשייתי מעבר ל"מינימום" מנע מתחנת הכוח לאגור רזרבות שאמורות היו לשמש אותה בתקופות בהן נסגרו המעברים. בשל כך, כל סגירה של המעברים גרמה להפחתת ייצור החשמל או להשבתת התחנה כולה. כתוצאה מכך, סבלה רצועת עזה – ועודנה סובלת – מהפסקות חשמל ארוכות הפוגעות בתפקודם של בתי חולים ושל תשתיות אזרחיות אחרות (כגון תשתיות המים והביוב, בתי ספר ובתי עסק) במידה המסכנת את בריאות הציבור (ראה "מתחת לקו האדום" הנזכר לעיל, עמ' 18-30).

11. למען הסדר הטוב יובהר, כי הבעיות במימון הדלקים בחודשים האחרונים, אליה התייחס המתפ"ש, נובעת בעיקרה מבעיות בגבייה מהמשתמשים, ואינה קשורה במאום למחסור בסולר תעשייתי לאורך תקופת הסגר ועד לראשית שנת 2010 (ראו דוח גישה "מחסור בחשמל בעזה – מי כיבה את האורות?" (מאי 2010). מצ"ב ומסומן א/6).

12. עובדות אלו עומדות בסתירה להצהרותיו של המתפ"ש על כך שהסגר לא פגע כלל ברמת החשמל בעזה ואינן מתיישבות עם טענתו שישראל דואגת לשמור על רמת מלאים מספקת ברצועת עזה, על מנת שצרכיה החיוניים של האוכלוסייה לא ייפגעו בעתות חירום (למשל, בעמ' 30 ובעמ' 82 לפרוטוקול).

13. לאור זאת, ממליצה עמותת גישה לוועדה הנכבדה לבקש מהמתפ"ש הבהרות בעניין ולהציג בפני הוועדה את העובדות לאשורן. לישראל אחריות לדאוג לרמת חשמל מספקת ברצועת עזה. כך על פי בית המשפט העליון, כך גם על פי המשפט הבינלאומי. הפגיעה בחשמל בעזה נובעת באופן ישיר ממדיניות הסגר ומשליכה על בחינת סבירותה וחוקיותה.

מי קובע מה וכמה נכנס לרצועת עזה ?

14. מחלקים שונים בעדותו של המתפ"ש היה עלול להיווצר הרושם כאילו לאורך שנות הסגר גורמי התיאום הפלסטיניים הם שוויסותו את כניסת הסחורות לרצועת עזה; כאילו הם עצמם קבעו אילו סחורות יש להכניס לעזה ובאילו היקפים, בהתאם לצורך שעלה מהזמנות הסוחרים ברצועת עזה. כדברי המתפ"ש בעדותו:

"כפי שאני ניסיתי להבהיר שמדינת ישראל באמצעותנו לא אחראים למה וכמה נכנס מתוך המדיניות לרצועת עזה. זה מנוהל ובאחריות ישירה של הפלשתינאים. שאלתם אותי מי זה אותו גורם. אותו גורם שנמצא ברצועת עזה, יש לו משרד עם בערך 10 נציגים בתחומים שונים של משרדי הממשלה. אליהם פונים הסוחרים המקומיים בדרישות."
(עמ' 36 לפרוטוקול העדות)

ובהמשך:

"אנחנו לא האדונים, לא מתיימרים להיות כאלה, אלא רק לאפשר את אותו קיום של אותו הליך." (עמ' 69 לפרוטוקול)

בתגובה לדבריו של המתפ"ש שאל פרופ' דויטש :

"כלומר, אתם בעצם מגיבים לבקשות. התפישה, אני מבין, היא שכל הנושא הזה של הבקרה הוא לא בקרה מכוח שליטה כי אנחנו לא שולטים בעזה אלא מכוח הזכות של המדינה, הזכות הריבונית לפקח על המעבר בין הגבולות. לכן עקרונית אם אין בקשה לגבי מוצר מסוים אין יוזמה להעברה." (עמ' 37 לפרוטוקול העדות)

15. עמותת גישה חוששת שמא הצטיירה תמונת מצב לפיה האוכלוסייה האזרחית ברצועת עזה מקבלת סחורות לפי צורכה ועל פי רצונותיה ונציגיה הם בעלי השליטה והאחריות בעניין. **ולא היא.** כפי שכתבנו בהתייחסותנו הקודמת מיום 26.8.2010 ממשלת ישראל הטילה סגר כללי על רצועת עזה בספטמבר 2007, לאחר השתלטות חמאס על הרצועה; סגר שאחת ממטרותיו המוצהרות היתה ועודנה פגיעה במשק האזרחי ברצועת עזה.

16. במסגרת מדיניות הסגר הגבילה ישראל עד מאד את סוגי הסחורות שניתן היה להעביר לרצועת עזה ואפשרה להכניס **אך ורק** מוצרי מזון בסיסיים, תרופות וציוד רפואי חיוני וכן מוצרי ניקיון והיגיינה ספורים (ראו פסקאות 24-28 להתייחסותנו הקודמת מיום 26.8.2010). רשימת הסחורות "המותרות" מעולם לא פורסמה ולא נומקה, אף שנתבקשה מפורשות במסגרת הליכים לפי חוק חופש המידע (עת"מ 2744/09 **גישה נ' משרד הביטחון**). במאמר מוסגר יצוין, כי בתגובה לבקשותיה של עמותת גישה לגילוי רשימת הסחורות המותרות לכניסה לרצועת עזה, הכחיש תחילה המתפ"ש כי רשימה כזו קיימת. רק בעקבות ההליכים בבית המשפט הודה המתפ"ש כי ישנה רשימה כזו, אולם טען כי חשיפתה תסכן את בטחון המדינה. לפני ימים ספורים, ביום 7.10.2010, בדיון שהתקיים בעתירה האמורה, הודיעו נציגי המדינה כי בכוונתם להעביר את הרשימה לידי עמותת גישה תוך שבועיים ימים.

17. בכל מקרה, כפי שצינו בהתייחסותנו הקודמת לוועדה מיום 26.8.2010, אף שהמתפ"ש סרב עד כה לחשוף את רשימותיו, הצליחה עמותת גישה להרכיב רשימה משוערת של פריטים מותרים בהתבסס על מידע שנאסף מסוחרים ומגורמי התיאום הפלסטינים. על פי גורמים אלו, ישראל הגבילה את הזמנותיהם של סוחרים פרטיים לכ-70 סוגים של סחורות בלבד! זאת לעומת אלפי סוגי סחורות שנכנסו לעזה קודם להטלת הסגר. בנוסף להגבלה על סוגי הסחורות, הוגבלה גם כמות הסחורות שניתן היה להעביר לרצועת עזה באופן דרמטי, לכדי רבע מהכמות שנכנסה לעזה לפני יוני 2007 (ראו נתונים ב: www.gazagateway.org).

18. במסגרת הגבלות חמורות אלו נותרה בידי גורמי התיאום הפלסטינים יכולת תמרון מצומצמת ביותר שהסתכמה **באפשרות לבקש** מהצד הישראלי שביום מסוים תיכנס יותר שעועית וביום אחר יותר אורז. הא ותו לא.

19. הזמנות הסוחרים בעזה, ובהתאם גם בקשות גורמי התיאום הפלסטיני, הותאמו עם הזמן למגבלות הישראליות. סוחר מקומי שידע שמוזה זמן רב ישראל לא מאפשרת כניסתם של בייסקוויטים או מוצרי כתיבה פשוט הפסיק להזמין מוצרים אלו. גורמי התיאום שידעו

שישראל מונעת באופן שיטתי כניסתם של צעצועים, למשל, פשוט לא העבירו בקשות להכנסתם. על פי גורמי התיאום הפלסטינים מדי פעם העבירו בקשות למוצרים שידעו שישראל מנעה כניסתם לאורך זמן, כדי לבדוק אם השתנתה המדיניות לגביהם. אם קיבלו סירוב, שבו ונמנעו מלבקשם.

20. למעשה, דברים אלו עולים אף מעדותו של המתפ"ש, אלא שאינם מובהרים ומודגשים די הצורך. כך, למשל, ציין המתפ"ש כאשר תיאר את תהליך התיאום, כי הגורמים הפלסטינים **"מודעים למדיניות, הם יודעים מה אפשר להכניס ומה לא, והם מתעדפים עפ"י הצרכים הפנימיים האזרחיים הכלכליים מתוך מה שאפשר להכניס"** (עמ' 27 לפרוטוקול העדות). בדומה, ביחס לכמויות ציין האלוף דנגוט, כי גורמי התיאום הפלסטינים **"גם הם יודעים את ספיקת הכמות בד"כ שעוברת בכרם שלום, כך שיוצרים את ההזמנות בהתאם לכך"** (עמ' 29 לפרוטוקול).

21. אם כך, ברור כי מדיניות ישראל היא המכרעת ביחס לכלכלתה של רצועת עזה, ובכלל זאת גם ביחס לתפריט של תושבי עזה. סמכות ריכוז ותעדוף הבקשות שבידי גורמי התיאום הפלסטינים ויכולת הוויסות הטכנוקרטית של אותו "סל מוצרים בסיסי" אינן מורידות כהוא זה משליטתה של ישראל על כלכלת כניסתן של סחורות לעזה, או מאחריותה, בהתאם, להשלכותיה של מדיניותה.

22. חשוב להדגיש, כי לא רק סוגי הסחורות אלא גם המכסות נקבעות על פי מדיניות ההגבלות של ישראל שאינה נובעת ממגבלות פיזיות הקשורות לקיבולת המעברים או מצרכים בטחוניים הקשורים להפעלת המעברים. גם אחרי שישראל סגרה את מעבר "קרני" והסיטה את נתיב הסחורות ל"כרם שלום", היה באפשרותה להעביר כמות גדולה יותר משאפשרה בפועל לאורך תקופת פעילותו כמעבר כמעט יחיד לסחורות. בכל שלב יכלה ישראל לבצע הרחבות במעבר על-מנת לאפשר ספיקה גבוהה יותר, בדיוק כפי שעשתה לאחרונה אחרי אירועי המשט.

23. לאור כל זאת, עמותת גישה ממליצה לוועדה לדרוש מגורמי הביצוע, האחראים על יישום מדיניות הסגר הישראלית, להבהיר כיצד ועל פי אילו קריטריונים קבעו לאורך שנות הסגר אילו סחורות ניתן או אסור להכניס לרצועת עזה. נמליץ כי הוועדה תבקש לעיין בכל ההנחיות והנהלים הרלבנטיים לעניין.

כיצד בוחנת ישראל את השפעת מדיניותה על האוכלוסייה האזרחית בעזה?

24. מהאמור לעיל עולה, כי ההזמנות שמועברות לצד הישראלי מאת גורמי התיאום הפלסטינים אינן משקפות את הצורך האמיתי של האוכלוסייה האזרחית ברצועה, כי אם את הצורך הנרכש והמותאם למדיניות הסגר ההדוקה. למעשה, לא ניתן ללמוד מכמות ההזמנות דבר לגבי הרלוונטיות של "המודל" שעל בסיסו פועלים גורמי המתפ"ש, שהרי "המודל" הוא שמכתיב את ההזמנות. על כן, הטיעון לפיו כמות ההזמנות מאששת את נכונותו והתאמתו של "המודל" לאוכלוסייה שברצועת עזה (ראו דברי המתפ"ש בעמ' 73 לפרוטוקול) הינו טאוטולוגי לחלוטין ועליו להידחות.

25. אם כך, השאלה כיצד ועל פי אילו מדדים בוחנת ישראל את השלכות מדיניותה על תושבי רצועת עזה נותרת בעינה. חברי הוועדה הנכבדים שאלו כמה פעמים בצורות שונות כיצד נקבע

הרף "המינימלי" או "הבסיסי" לקיומה של האוכלוסייה, כיצד מתבצע הניטור ועל פי אילו מדדים נבחנים צרכי האוכלוסייה האזרחית ברצועת עזה (ראו שאלותיו של פרופ' מיגל דויטש בעמ' 56 ובעמ' 66 לפרוטוקול; דבריו של השגריר ראובן מרחב בעמ' 68; והערותיו של המשקיף Mr. Votkin בעמ' 40-41, 42-43, 46). אולם המתפ"ש לא סיפק תשובות ברורות.

26. פרופ' דויטש ציין בצדק, כי פירוט כמות משאיות או כמות טונות של ציוד שנכנסו לרצועת עזה בתקופה מסוימת אינם מספרים לנו דבר כשלעצמם. כדי להבין את הנתונים יש להשוותם לצורך, ולשם כך יש למדוד את הצורך. לאורך עדותו אמר המתפ"ש כמה וכמה פעמים כי יציג את הכלים שמשמשים אותו ואת אנשיו לקביעת ההגבלות, אבל בפועל לא עשה כן.

27. המתפ"ש השתמש במושגים שונים כגון צרכי קיום "בסיסיים", "מינימליים" ו"סבירים" באופן חלופי, מבלי שנתן דעתו לשוני המעשי הגדול שעשוי להיות ביניהם. כך, על פי ארגון הבריאות העולמי "סל מינימלי", "סל בסיסי" ו"סל הולם" מוגדרים באופנים שונים ורלוונטיים לסיטואציות שונות. "סל מינימלי", למשל, אמור לשמש להרכבת משלוחי סיוע לאזורי אסון ולמשך התקופה הראשונית בלבד והוא מסמן את הרף אליו יש להרים את האוכלוסייה האזרחית ולא את הרף אליו ניתן להוריד אותה במתכוון. המתפ"ש לא ציין בעדותו באופן קונקרטי כיצד ישראל מפרשת את המושג "סל בסיסי", כיצד היא קובעת את הרף ולפי אילו מדדים היא פועלת.

28. מבלי להסביר מהם הקריטריונים להערכת "משבר הומניטרי" פסק המתפ"ש שאין כזה ברצועת עזה. לשאלותיו של Mr. Votkin ביחס לפער בין "רעב" לבין מה שארגוני הסיוע הבינלאומיים הפועלים בעזה מגדירים כ"חוסר בטחון תזונתי" לא השיב. כפי שצינו במכתבנו הקודם וכפי שמעידים ארגוני הסיוע, אין ולא היה בעזה מחסור במוצרי מזון בסיסיים, אולם זאת כיוון שמרבית האוכלוסייה נתמכת בסיוע הומניטרי של אונר"א וארגונים אחרים. הבעיה ברצועת עזה היא אחרת וניתן להגדירה כבעיית נגישות, שעודנה קיימת גם עכשיו לאחר ההקלות בסגר. בעיית הנגישות נובעת מהעדר כח קנייה, אליו התייחס גם המתפ"ש בעדותו, והיא מתרגמת ל"חוסר ביטחון תזונתי". אלא שהעדד כח קנייה אינו גזירה משמים; הוא נובע ישירות מהצלחתה של מדיניות הסגר להביא לקריסת הכלכלה ברצועת עזה.

29. אחוזי האבטלה הגבוהים (למעלה מ-40%), שיתוק התעשייה המקומית (כ-90% מהמפעלים המקומיים הושבתו כליל או שעבדו בתפוקה מזערית), עצירת הייצוא (למעט כמות מועטה של פרחים ותותים שמיוצאת מדי שנה), ההגבלות על תנועת אנשים (בממוצע, כ-1% מתושבי רצועת עזה מורשים לנוע דרך מעבר "ארז" בשל סיבות הומניטאריות חריגות – ראו עמ' 61 לפרוטוקול עדות המתפ"ש בפני הוועדה) – כל אלו הם תוצרים ישירים של מדיניות הסגר של ישראל, והתוצאה הבלתי נמנעת שלהם היא עוני ודלות.

30. השאלות שיש לשאול בנוגע להשפעותיו של סגר על האוכלוסייה האזרחית צריכות, מן הסתם, לקחת בחשבון גם את משך הזמן ואת שינויי הנסיבות. עדותו של המתפ"ש לא הראתה האם וכיצד גורמים אלו מקבלים ביטוי בתחשיבים ובהערכות של הגורמים המנהלים את הסגר.

31. יחד עם זאת, על פי בקשת הוועדה, התחייב המתפ"ש להעביר לידיה מסמך עבודה שהכין משרד הבריאות לבקשת המתפ"ש בשנת 2006 ואשר קובע את "מודל" על בסיסו פועלים

גורמי המתפ"ש אל מול רצועה עזה. כמו כן, על פי בקשתו של פרופ' דויטש, אמור המתפ"ש להעביר לוועדה את נוסח המשימה כפי שהוגדרה למשרד הבריאות, היינו את מסגרת המחקר שנתבקש על-ידי המתפ"ש.

32. בהקשר זה חשוב לציין, כי במסגרת עתירתה לפי חוק חופש המידע (עת"מ 2744/09), המוזכרת לעיל, ביקשה עמותת גישה מהמתפ"ש, בנוסף לרשימות המוצרים המותרים, גם מסמכים שונים הנוגעים למדיניות הסגר על עזה, בכללם מסמך שזכה לכינוי "מסמך הקווים האדומים", אשר לכאורה מציג מודל תזונתי וקלורי לצורך קיומה של האוכלוסייה האזרחית ברצועת עזה. המתפ"ש הודה לאחר הגשת העתירה כי מסמך שכזה נמצא ברשותו, אולם סירב למסור אותו בטענה כי הוא אינו אלא טיוטת עבודה שאין מחובתו למוסרה. בדיון בעתירה שהתקיים ביום חמישי 7.10.2010, עמדה המדינה על סירובה למסור את המסמך האמור, אף שהסכימה להעביר לרשות עמותת גישה מסמכים אחרים הנוגעים למדיניות הסגר קודם לאירועי המשט.

33. למרות זאת, מעדותו של המתפ"ש עולה שהוא ואנשיו אכן עושים שימוש ב"מודל" כלשהו לצורך יישום מדיניות הסגר, "מודל" שנשמע דומה להפליא לאותו מסמך "קווים אדומים". בין אם מדובר באותו המסמך ובין אם לאו, עמותת גישה סבורה כי מסמך זה ראוי שיהיה גלוי לכל.

34. אי לכך, מבקשת עמותת גישה כי הוועדה תחשוף את מירב המידע והנתונים העולים מהגשותיו של המתפ"ש, ובכללם "המודל" שמשמש לניהול הסגר, לעיני הציבור.

35. כמו כן ממליצה גישה לוועדה לבקש מהמתפ"ש מידע נוסף שיבהיר כיצד הוא או מי מטעמו מקיימים ניטור יעיל ואמין אחר צרכי האוכלוסייה האזרחית בעזה וכיצד הם מוודאים כי מדיניות הסגר עונה לצרכים אלו.

36. לבסוף, עמותת גישה מעודדת את הוועדה לשקול הזמנתם של עדים מומחים מארגוני סיוע בינלאומיים, אליהם התייחס המתפ"ש בעדותו כ"זרוע ביצוע אמינה וחשובה" (עמ' 13 לפרוטוקול). זאת על מנת לעמוד על הפער אליו התייחס המשקיף Votkin בין המושגים בהם משתמשים גורמי הבטחון לבין אלו בהם משתמשים הארגונים הפועלים בשטח בבואם לתאר את המצב ברצועת עזה.

ב. התאמתו של הסגר לכללי המשפט הבינלאומי

37. מאז כיבוש עזה ב-1967 מפעילה ישראל שליטה מלאה ובלעדית על המרחב האווירי ועל המים הטריטוריאליים של עזה. אין מעבר של אנשים או של טובין אל תוך עזה דרך הים או האוויר. הסכם הביניים בין ישראל לרשות הפלסטינית מ-1995 שימר שליטה זאת, אף על פי שהוא, והסכמים שבאו אחריו, צפו הקמת נמל ימי ונמל אוויר.¹

¹ ראו ס' 14 להסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, ישראל – הרשות הפלסטינית, 28 בספטמבר 1995, I.L/M/ 551 36 (1997) (להלן: **הסכם הביניים או הסכם אוסלו**).

38. בשנת 2000, לאחר שנים של משא ומתן, אפשרה ישראל את התחלת בנייתו של נמל ים בעזה, אולם בשנת 2001, לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה, הפציצה ישראל והשמידה את האתר בו החלה הבנייה.
39. לאחר ההתנתקות, קבע הסכם המעברים מנובמבר 2005 שניתן להתחיל שוב בבניית נמל ימי בעזה. במסגרת ההסכם, הסכימה ישראל לספק התחייבויות לתורמים כי לא תתערב בבנייתו או בהפעלתו של הנמל, וזאת כצעד ראשון שיאפשר את תחילת הבנייה (אשר נדרש נוכח אירועי העבר כאמור). ישראל לא סיפקה ערבויות כאלה לתורמים ובניית הנמל מעולם לא החלה.²
40. לאורך כל התקופות, לפני האינתיפאדה השנייה ולאחריה, לפני ההתנתקות ולאחריה – שליטתה של ישראל במרחב הימי של עזה היתה תמיד פיסית ומלאה. כלי שיט של חיל הים הישראלי מסיירים באופן קבוע בחופי עזה, מרחיקים כלי שיט שמנסים לעגון בחופי עזה ומחרימים סחורות מוברחות. כך לפני הסגר, כך במהלכו וכך גם לאחר ההכרזה על "המצור הימי". בהקשר זה חשוב לציין, כי ספינות סיוע נעצרו והורחקו על ידי חיל הים גם לפני ההכרזה על ה"מצור".³
41. כחלק משליטתה על המים הטריטוריאליים של רצועת עזה מגבילה ישראל את תעשיית הדייג של עזה, לעיתים עד כדי שיתוקה המוחלט. ההגבלות משתנות לעיתים (מ-6 מיילים ימיים ל-3 ולמייל אחד וחוזר חלילה) וישראל דואגת לפרסם הודעות על כך ברצועת עזה. ראו בהקשר זה מכתב מטעם שר הבטחון לעמותת גישה מיום 7.5.2009 המשיב לשאלות הח"מ על ההגבלות על פעילות הדייג במרחב הימי של עזה – מצ"ב ומסומן ו'.
42. נתיב מסחרי ימי לעזה לא התפתח מעולם, כפי שציין הפצ"ר בעדותו בפני הוועדה הנכבדה, אבל לא מכיוון שלא היה בו צורך, אלא משום שישראל מנעה באופן אקטיבי ומוצהר את התפתחותו ואף השמידה את הנמל שהחלו לבנות. זאת חרף התחייבות שישראל לקחה על עצמה בהסכם המעברים לאפשר זאת ולמרות שחובתה על פי סעיף 43 לתקנות האג, 1907 לדאוג ל"חיים תקינים" עבור תושבי רצועת עזה כוללת לכאורה פיתוח, או לכל הפחות קיום, של ערוצים מסחריים ימיים.
43. כל עוד אפשרה ישראל כניסת סחורות חופשית ומספקת דרך היבשה, בכפוף לבדיקה בטחונית פרטנית, היתה יכולה לטעון שהיא מאזנת בין הצורך הבטחוני בחסימת נתיבים ימיים ואוויריים לבין חובותיה כלפי האוכלוסייה האזרחית, אותן היא מקיימת באמצעות המעברים היבשתיים. משחסמה גם את הנתיב היבשתי, האיזון – ככל שהיה – הופר. על כן, שליטתה של ישראל על המרחבים הימיים והאוויריים של רצועת עזה, ובפרט ההגבלות שהיא מטילה על התנועה במימיה הטריטוריאליים של עזה, חייבות להיבחן על רקע מדיניות הסגר של ישראל וכחלק בלתי נפרד ממנה.

² United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "The Agreement on Movement and Access – One Year On" (November, 2006), available at http://www.ochaopt.org/documents/AMA_One_Year_On_Nov06_final.pdf

³ בדצמבר 2008 מנע חיל הים מכמה ספינות סיוע להגיע לחופי עזה. כך, למשל, מנע הגעתה של ספינה לובית (<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3631228,00.html>) וספינה שהפליגה מקפריסין עם ציוד סיוע (<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3646981,00.html>).

44. החלטת הקבינט הבטחוני-מדיני מספטמבר 2007 הטילה סגר מלא על רצועת עזה, שמשמעותו סגירת המעברים היבשתיים למעבר סחורות, פרט ל"סחורות חיוניות", והמשך חסימתם המוחלטת של המרחבים הימיים והאוויריים. כך עולה מלשון ההחלטה ומתכליתה.
45. ההכרזה על המצור הימי בינואר 2009 לא שינתה את המצב בפועל. ייתכן שהכרזה זו, ככל שהיא תקפה כשלעצמה תחת המשפט הבינלאומי,⁴ מאפשרת לישראל לפעול במרחק רב יותר מחופי עזה ולחסום שם ספינות מסוגים שונים. ברם, אין בכך כדי לשנות את רמת השליטה של ישראל במימיה הטרטוריאליים של עזה או את השלכותיה של שליטה זו, בצירוף שאר היבטי הסגר, על כלכלתה של רצועת עזה.
46. על כן, העקרון שחל קודם לינואר 2009 חל גם אחרי ההכרזה: הסגר הימי הוא חלק מהסגר הכללי על רצועת עזה ולא ניתן לבחון במנותק ממנו. את הסגר יש לבחון לאור מטרותיו, אופן יישומו ותוצאותיו בפועל.
47. כפי שצינו בפנייתנו הקודמת מיום 26.8.2010, מטרותיו של הסגר (היבשתי, הימי והאווירי) אינן בטחוניות בלבד. החלטת הקבינט מספטמבר 2007 הטילה הגבלות חמורות על תנועת אזרחים וסחורות אזרחיות, שלא בתגובה לאיום בטחוני מוגדר אלא כאמצעי להפעלת לחץ על מנהיגות חמאס. מזכ"ל האו"ם באן קי-מון הזהיר בעקבות זאת כי "צעד כזה יעמוד בניגוד לחובותיה של ישראל כלפי האוכלוסייה האזרחית על-פי המשפט ההומניטארי הבינלאומי והמשפט הבינלאומי לזכויות האדם".⁵
48. ישראל יישמה את החלטתה באמצעות החמרת ההגבלות על תנועת אנשים וסחורות, כולל הגבלה מכוונת באספקת דלק וחשמל. בעקבות ה"תהאדיה" והפרות שלה על-ידי חמאס בקיץ 2008, יצרה ישראל קישור ישיר ומוצהר בין מטרות פוליטיות הנוגעות למשטר חמאס מצד אחד לבין חסימת מעברן של סחורות הומניטאריות בסיסיות עבור האוכלוסייה האזרחית מן הצד השני. ישראל הגיבה דרך קבע על הפרות של הסכם הפסקת האש בסגירה של המעברים לרצועה, כשהיא חוסמת אפילו את זרם הסחורות הדקיק שהתירה קודם לכן. בתקופות מסוימות אף קשרה את מדיניות הסגר ישירות למשא ומתן בדבר שחרור החייל השבוי גלעד שליט.⁶
49. על כן, לא ניתן להגדיר את הסגר הישראלי על רצועת עזה כ"מצור" (Siege), שכן הוא נעדר מטרה צבאית מוגדרת שעם השגתה יסתיים המצור. בדומה, לא ניתן להתייחס אליו כ"הסגר" (Blockade), שכן מטרתו היא הגבלת כניסתן של סחורות אזרחיות ולא רק של ציוד צבאי. כמו כן, לא ניתן לחשוב על הסגר כ"סנקציות כלכליות", כפי שטענה המדינה בפרשת אלבסיוני,

⁴ בנוגע לשאלת חוקיות ההכרזה על המצור הימי כשלעצמה והשאלות שזו מעוררת ביחס לסיווג העימות בין ישראל לחמאס כעימות בינלאומי או מקומי ראו, בין היתר: Kevin Jon Heller, "Why Is Israel's Blockade of Gaza Legal?" (posted on Opinio Juris, June 2, 2010), available at <http://opiniojuris.org/2010/06/02/why-is-legal/>.

⁵ "Palestinian Economic Prospects: Aid, Access, and Reforms", World Bank, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, Sept. 22, 2008; "The Gaza Strip: A Humanitarian Implosion," [http://www.caremiddleeast.org/Linked%20pdf%20documents/Oxfam et al, March 2008, available at Gaza%205308.pdf](http://www.caremiddleeast.org/Linked%20pdf%20documents/Oxfam%20et%20al,%20March%202008,%20available%20at%20Gaza%205308.pdf); "Aid Groups, UN protest Israeli Sanctions Move on Gaza", IRIN News, UN OCHA, September 20, 2007.

⁶ נייר עמדה של גישה, "הסגר על עזה מוגדר: ענישה קולקטיבית" (דצמבר 2008). זמין באתר גישה: <http://www.gisha.org/UserFiles/File/publications/GazaClosureDefinedHeb.pdf>. מצ"ב ומסומן ב/1.

כיוון שפעולותיה של ישראל ברצועה אינן עונות על ההגדרה המשפטית של משטר סנקציות ואף לא על הדרישות הרלוונטיות לסנקציה חד-צדדית מכמה סיבות: ראשית, אין לסגר יעדים ברורים ומוגדרים; שנית, הוא מונע מסחר של לא רק עם ישראל אלא עם העולם כולו; ושלישית, עזה אינה מדינה ריבונית.⁷

50. מטרתו המוצהרת של הסגר, כמו גם הנסיבות בהן הוטל והאופן בו נוהל, מצביעים על כך שהוא נועד להפעיל לחץ על האוכלוסייה האזרחית בעזה על-מנת שזו תשפיע על התנהגותו של חמאס. השימוש באזרחים כאמצעי לחץ מפר באופן בוטה את עקרון ההבחנה בין לוחמים לאזרחים ואת האיסור המוחלט על פגיעה מכוונת באזרחים, שהינם ממושכלות היסוד במשפט הבינלאומי ההומניטרי. בנוסף, האלמנט העונשי האינהרנטי לסגר מהווה הפרה חמורה של האיסור הבסיסי על ענישה קולקטיבית במשפט הבינלאומי.

51. כך קבע לאחרונה ארגון הצלב האדום הבינלאומי בהתייחסו לאירועי המשט:

"The whole of Gaza's civilian population is being punished for acts for which they bear no responsibility. The closure therefore constitutes a collective punishment imposed in clear violation of Israel's obligations under international humanitarian law."⁸

52. חשוב להדגיש, כי הסגר על רצועת עזה מתקיים בהקשר של שליטה מתמשכת. ישראל ממשיכה לשלוט, גם כיום, במעברי הגבול היבשתיים, המשמשים למעבר סחורות, במרחב האווירי ובמים הטריטוריאליים. זאת, בנוסף לשליטתה של ישראל במרשם האוכלוסין הפלסטיני (הקובע, בין היתר, מי נחשב ל"תושב" הרצועה) ולשליטתה באזור "החיץ" שבשטח עזה, לאורך הגבול בין ישראל לבין הרצועה.

53. שליטתה של ישראל מולידה לה אחריות. מידת האחריות נקבעת בהתאם למידת השליטה. עקרון יסוד זה יכול שיישען על עדנים שונים: יהא זה מתוקף חובותיה המתמשכות של ישראל ככח כובש על פי המשפט הבינלאומי ההומניטרי;⁹ מתוקף שליטתה הישירה של ישראל על המעברים והחובות שזאת מקימה על פי דיני זכויות האדם;¹⁰ או מכח התלות שיצרה לעזה לאורך השנים והחובות הנגזרות ממנה במסגרת דיני "פוסט-כיבוש" (שאף הם נגזרים

⁷ שם, עמ' 5-9.

⁸ International Committee of the Red Cross, "Gaza Closure: Not Another Year!", News Release,

<http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/palestine-update-14061014/6/2010>, available at

⁹ ראו דוח גישה "כובשים מנותקים – מעמדה המשפטי של רצועת עזה" (ינואר 2007), זמין באתר גישה:

<http://www.gisha.org/UserFiles/File/publications/Hebrew%20Position%20Paper%20for%20website.pdf>

^f *מעצ"ב ומסומן ב/2*. כמו כן ראו: Yoram Dinstein, THE INTERNATIONAL LAW OF BELLIGERENT OCCUPATION, 276-280 (2009); Ian Scobbie, *An Intimate Disengagement: Israel's Withdrawal from Gaza, the law of Occupation and of Self-Determination*, in 11 YEARBOOK OF ISLAMIC AND MIDDLE SHANE DARCY & JOHN REYNOLDS, *Otherwise*; EASTERN LAW 3 (Eugene Coltran & Martin Lau eds., 2006) *Occupied: The Status of the Gaza Strip from the Perspective of International Humanitarian Law*, JOURNAL OF CONFLICT & SECURITY LAW 211 (2010).

¹⁰ פרשת אלבסיוני, פסקה 12; Yuval Shany, *The Law Applicable to Non-Occupied Gaza: A Comment on Bassiouni v. Prime Minister of Israel* (Int'l Law Forum of the Hebrew Univ. of Jerusalem Law Faculty,

<http://ssrn.com/abstract=1350307> Research Paper No. 13-09, 2009), available at

מהמשפט הבינלאומי ההומניטרי ומדיני זכויות האדם).¹¹ כך או כך, לאורך שנות הסגר מפרה ישראל את חובותיה לאפשר קיומם של חיים תקינים עבור תושבי רצועת עזה ולקיים את זכויותיהם לחיים, לבריאות, לתנועה, לגישה למים נקיים ולתנאי מחייה נאותים.¹²

54. גם לאחר ההקלות בתנועת סחורות לתוך רצועת עזה, שיישומן החל ביוני 2010 בעקבות אירועי המשט, ממשיכה ישראל למנוע כניסתם של חומרי בניין, הנדרשים לשיקומם של מוסדות אזרחיים חיוניים, כגון בתי ספר, בתי חולים ותשתיות החשמל, המים והביוב. כמו כן, מוסיפה ישראל למנוע ייצוא מעזה, למעט הייצוא המוגבל ביותר של תותים ופרחים המתאפשר אחת לשנה כ"מחווה הומניטרית". אלו, בנוסף להגבלת תנועתם של אנשים מעזה ולתוכה, מונעים את שיקומה של כלכלת עזה. גם כיום, מוסיפים רוב רובם של תושבי רצועת עזה להיתמך בסיוע בינלאומי לקיום צרכיהם הבסיסיים, האבטלה גואה ומחירי הסחורות גבוהים. על אף ההקלות, בעיית הנגישות לא נפתרה והתלות בישראל נותרה כמעט כפי שהיתה.¹³

55. המטרות שהנחו את מדיניות הסגר של ישראל ב-2007 הן שמנחות את מדיניותה גם כיום, וביניהן בולט הניסיון להחליש את חמאס באמצעות פגיעה בכלכלה האזרחית וברוחותם של תושבי רצועת עזה. כך עולה מפורשות גם מעדותו של המתפ"ש בפני הוועדה, לפיה אחד מיעדיו המוצהרים של המתפ"ש לשנת 2010-2011 הוא "השתלבות במערכת להחלשת חמאס" (ראו עמ' 4 למצגת המתפ"ש בפני הוועדה). כלומר, הגוף האמון על תיאום כלכלי-אזרחי אל מול רצועת עזה רואה עצמו אחראי להחלשת חמאס באמצעות הכלים העומדים לרשותו והם ההגבלות על תנועת סחורות ואנשים.

56. נשוב ונדגיש: הסגר הימי אינו מתקיים בחלל ריק; הוא מוטל ונאכף על-ידי ישראל על רקע עשורים של כיבוש, כחלק מהשליטה המתמשכת בגבולותיה ובכלכלתה של רצועת עזה ובמסגרת סגר כללי על תנועת סחורות ואנשים. מטרתו של הסגר אינה בטחונות גרידא, כי אם גם פוליטית-מדינית, והוא פועל באופן מוצהר כמנגנון לפגיעה באוכלוסייה על-מנת שזו תפעיל לחץ על חמאס להפסיק את לחימתו ולשחרר את החייל השבוי גלעד שליט. מנגנון זה מעניש מליון וחצי בני אדם על מעשים שלא ביצעו ועל נסיבות פוליטיות שמעבר לשליטתם, ובכך מהווה ענישה קולקטיבית, האסורה בתכלית האיסור על פי כללי המשפט הבינלאומי לו מחויבת ישראל.

57. לסיכום נבהיר, כי איננו חולקים על סמכותה של מדינת ישראל לעצור תנועה של ספינות לרצועת עזה, כל עוד מטרתה היא למנוע כניסתם של אמצעי לחימה לרצועה ו**בתנאי שהיא מאפשרת מעבר הולם של סחורות אזרחיות בשני הכיוונים**, בין אם דרך הים ובין אם בדרך אחרת. אכן, הדין ההומניטארי מאפשר לישראל לקבוע את הנתיבים דרכם יועברו סחורות אל רצועת עזה וממנה, כל עוד נתיבים אלו נותנים מענה הולם לזכותה של האוכלוסייה האזרחית לקיום חיים תקינים (ראו סעיף 43 לתקנות האג וכן סעיף 12 לפרשת **אלבסיוני**). אלא, שלפחות

¹¹ ראו יובל שני, שם; Eyal Benvenisti, *The Law on the Unilateral Termination of Occupation* (Tel Aviv Univ. Law Faculty Papers No. 93, 2008), available at <http://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1099&context=taulwps>; Johan D. van der Vyver, *Legal Ramifications of the War in Gaza*, 21 FLA. J. INT'L L. 403 (2009).

¹² ראו "הסגר על עזה מוגדר: ענישה קולקטיבית", לעיל הערה 5, עמ' 10-11.

¹³ ראו דף מידע של גישה, "להתיר את הסגר על עזה: מה השתנה מאז החלטת הקבינט, מה נותר בעינינו, ומה ההשלכות?" (יולי 2010). זמין באתר גישה: <http://www.gisha.org/UserFiles/File/Gaza.pdf>. מצ"ב מסומן ב/3.

משנת 2007 והלאה, הסגר על רצועת עזה, והסגר הימי בכללו, הוטלו על מנת להפעיל לחץ על האוכלוסייה האזרחית ברצועת עזה, במסגרת "לוחמה כלכלית" שמטרתה לשתק את הכלכלה ולשבש קיומם של חיים תקינים. כיוון שישראל הפרה את חובתה כלפי האוכלוסייה האזרחית ומשום שישראל מנעה (ומוסיפה למנוע) מעבר של סחורות בעלות אופי אזרחי מובהק ממניעים של ענישה קולקטיבית – הסגר אינו חוקי. הסגר הימי מהווה חלק מהסגר הכללי, ולפיכך – גם הוא אינו חוקי. ההכרזה על "מצור ימי" לכל היותר הכשירה מצב עובדתי קיים והיא אינה אלא נדבך נוסף במדיניות הסגר הכללית.

58. אנו תקווה כי הוועדה שבראשותך תגבש תמונה עובדתית מלאה ואמינה שעל בסיסה תוכל להבין את מדיניות הסגר ולנתח את חוקיותה.

59. ועוד - כיוון שהסגר עודנו נמשך כמתואר לעיל, סבורה עמותת גישה כי מועיל יהיה אם תפרסם הוועדה המלצות צופות פני עתיד, על בסיס מסקנותיה המשפטיות.

60. אני עומדת לרשותך בכל שאלה.

בברכה,

עו"ד תמר פלדמן

מנהלת המחלקה המשפטית