

2 בינואר 2018

לכבוד  
ח"כ יואב קיש  
יו"ר ועדת הכנסת  
שלום רב,

לכבוד  
חברי ועדת הכנסת

**הנדון: דיון בנושא "יחסי הגומלין בין הכנסת ובין אזרחי ישראל תושבי יהודה ושומרון"**

1. אנו מתכבדים לפנות אליכם לקראת דיון הצפוי להתקיים בוועדת הכנסת בתאריך 3.1.2018 תחת הכותרת שבנדון, הצפוי לעסוק בסוגיית החלת חקיקה ישראלית של הכנסת על אזרחי מדינת ישראל המתגוררים בשטחים.
2. אנו מבקשים להפנות תשומת לבכם לכך, שלמערכת הדינים שישראל בוחרת להחיל בשטחים ולאופן שבו מוחלים שם דיני מדינת ישראל השלכות אדירות על זכויות אדם של מיליוני גברים ונשים. לפיכך, סוגיית זכויות האדם ראוי שתהא בליבת הדיון בוועדה בהקשר זה ובכלל בדיונים הנוגעים לשטחים ולחוק החל בהם.
3. כפי שוודאי ידוע לכם, עמדתה הרשמית של מדינת ישראל היא, שתושבי ההתנחלויות מתגוררים מחוץ לשטחה הריבוני של מדינת ישראל ובאזור שתחת משטר צבאי. אמנם ישנם חברי כנסת ואחרים הקוראים תיגר על עמדה זו ומבקשים להחיל ריבונות ישראלית באופן זה או אחר בשטחים. אולם לעת הזו עמדתה של ישראל מזה חמישים שנה לא השתנתה, ועל כן היא העמדה הרלוונטית שבמסגרתה המחוקק הישראלי צריך לפעול בבואו לבחון את משטר הדינים בשטחים.
4. עמדה חלופית שטרם אומצה, ואשר מבקשת לייחס לכנסת באופן מיידי סמכויות ריבוניות בשטח שרשמית אינו בריבונותה, איננה יכולה לשמש בסיס לחקיקה.

**הדין החל בשטחים**

5. עמדתה הרשמית של ישראל מאז יוני 1967 היא כי שליטת המפקד הצבאי הישראלי בשטחים מתקיימת במסגרת של "תפיסה לוחמתית" וכפופה לדין הבינלאומי הנוהג בשטח כבוש. הלגיטימיות של שליטה צבאית זו נשענת על מספר אדנים, ששניים מהם מרכזיים לדיון בוועדה:

א. **זמניות השליטה.** הדין הבינלאומי מגדיר משטר צבאי מסוג "תפיסה לוחמתית" כמשטר זמני במהותו. מחד הוא מאפשר שליטה צבאית אפקטיבית בשטח שנכבש במלחמה, ומאידך הוא מספק הגנה לאוכלוסייה אזרחית המוצאת עצמה לפרק זמן מוגבל תחת שליטת צבא זר.

המאפיין של הזמניות עומד בבסיס הלגיטימיות של המשטר הצבאי בשטח הכבוש. נקיטה בצעדים אשר מטרתם וכוונתם להביא להחזקה קבועה בשטחים או בחלקם הופכת את השליטה הצבאית ללא זמנית, ומכאן לפסולה וללא חוקית.

ב. **המשפט ההומניטרי הבינלאומי כבסיס החוקי.** החקיקה הצבאית בשטח כבוש נשענת על עקרונות ונורמות של המשפט ההומניטרי הבינלאומי, אשר קבועים בתקנות האג ובאמנת ז'נבה הרביעית. אלו קבועים הגנה מיוחדת על האוכלוסיה המקומית הנתונה תחת כיבוש, ובהן: איסור על העברה בכפייה, איסור על שינוי משטר הדינים החל בשטח, איסור על הפקעה והחרמה של אדמות ורכוש, ועוד. מטרתם להגן על אוכלוסיה אזרחית מפני צבא זר, ועל כן תושביה נקראים "תושבים מוגנים" והמפקד הצבאי מופקד בנאמנות על ניהול חייהם.

ככל שחברי הכנסת מבקשים להפוך להיות הריבון בשטחים, הרי שבמקום הנורמות שצינו לעיל יש להחיל בשטחים את הנורמות של המשטר הדמוקרטי החל במדינת ישראל, דהיינו, החלת מערכת חוקים אחת שבמסגרתה כולם שווים בפני החוק הנחקק על ידי כנסת ישראל.

### **התיקון המוצע**

6. מטרת התיקון שיובא בפני הוועדה, בהתאם לדברי ההסבר, הינה "השוואת זכויות של קרוב לחצי מיליון אזרחי ישראל, תושבי יהודה, שומרון ובקעת הירדן. התיקון נדרש לאור פערי חקיקה גדולים שנוצרו עם השנים בין חקיקת הכנסת לתחיקה הצבאית ועל מנת למנוע התרחבותם של פערים אלה".

7. המינוח "השוואת זכויות" שבהצעה מתהדר בנוצות של ערכי הדמוקרטיה, הזכויות והשוויון. אולם מדובר במצג מטעה, שהרי לפני חברי הכנסת לא מונחת הברירה בין חיזוק הדמוקרטיה והשוויון לבין החלשתם. במקום זאת, נדרשים חברי הכנסת לבחור בין שתי הברירות שלהלן: מימוש אמיתי ומהותי של דמוקרטיה בתוך ישראל הריבונית, תוך מימוש אמיתי ומהותי של המשפט ההומניטרי בשטח הכבוש שתחת שליטה צבאית זמנית; או קעקוע של המשטר הדמוקרטי החל בישראל, וכן ערעור על הלגיטימיות של המשטר הצבאי בשטחים.

8. **אמנם, קיים פער בין החוק החל על אזרחי ישראל המתגוררים בתוך מדינת ישראל לאלו המתגוררים בשטחים, והוא שכשלעצמו מעורר קשיים. אולם פערי החקיקה האזרחיים באמת נוצרו ובמכוון בין החוק החל על מתנחלים לזה החל על פלסטינים - שתי אוכלוסיות החיות באותו שטח ותחת שליטת אותו מפקד צבאי אך נתונות תחת שתי מערכות חוק.**

9. תקצר היריעה מלתאר את האפליה הבוטה והממוסדת מהם סובלים פלסטינים תחת המשטר הצבאי הישראלי, המעניק העדפה ברורה וגורפת לזכויות המתנחלים, בין אם בדין הפלילי, בחופש הביטוי וההפגנה, בדיני התכנון והבניה, במימוש הזכות לקורת גג ולמשפחה ועוד. (להשוואה מלאה בין הדינים ולאופן שבו ישראל החילה את הדין הישראלי על המתנחלים וההתנחלויות באמצעות חקיקה צבאית ובאמצעות חקיקה של הכנסת ראו "שלטון אחד: שתי מערכות חוק", דוח האגודה לזכויות האזרח, 2014).

10. אפליה שיטתית זו נוצרה משך עשרות שנים בעיקר באמצעות החקיקה הצבאית, שמיסדה את

האפליה בין האוכלוסיות. היא הפכה את חובת הנאמנות של המפקד הצבאי כלפי האוכלוסייה המוגנת לסיסמה ריקה מתוכן. כעת מבקשים חברי הכנסת להעמיק אפליה זו. על פי ההצעה שמובאת לוועדה, יוכלו חברי הכנסת לקבוע האם החלת חקיקה חדשה על אזרחי ישראל המתגוררים בשטחים תתבצע בחקיקה ישירה של הכנסת או באמצעות התחיקה הצבאית.

11. ראשית, מבקשים חברי הכנסת להכפיף את המפקד הצבאי לדין הישראלי ולמחוקק הישראלי, במקום לעקרונות המשפט ההומניטרי הבינלאומי שממנו שואב המפקד הצבאי את הסמכות והלגיטימציה לשלוט בשטח. אם עקרונות אלו מושלכים הצידה, אם שליטת המפקד איננה זמנית כלל ועיקר ואם הוא לא משמש כנאמן האוכלוסייה המוגנת – הרי שאין שום לגיטימיות לשליטה הצבאית, והיא בלתי חוקית ופסולה.

12. שנית, אם הכנסת רואה עצמה ריבון בשטחים, הרי שמדובר בסיפוח שמחייב החלת משטר דמוקרטי על כלל תושבי האזור. אלא שהמהלך להחלת הדין הישראלי על המתנחלים באמצעות הכנסת, כמו גם מהלכים ודיונים אחרים המתקיימים בכנסת בשנים האחרונות, אינם מהווים סיפוח במובנו הרגיל והמהותי. מדובר בייצור כלאיים שבו ישראלים בהתנחלויות יסופחו לדמוקרטיה הישראלית ושכניהם הפלסטינים ימשיכו לחיות תחת כיבוש צבאי.

13. דמיינו: רחוב אחד בחברון, שדייריו היהודים מסופחים לישראל וחיים במשטר דמוקרטי, ודייריו הערבים סובלים תחת כיבוש צבאי. מיהו השליט של הרחוב בחברון – כנסת ישראל או המפקד הצבאי? מהו המשטר המתקיים ברחוב זה – דמוקרטי או צבאי? מהן הנורמות המתקיימות בו – השוואת דינים או אפליה ממוסדת על בסיס לאום?

14. ההצעה המובאת בפני ועדת הכנסת חושפת עד כמה גדול הפער בין העמדה הרשמית של ישראל, שעליה מושתתת הלגיטימיות ממנה נהנה המשטר הצבאי בשטחים, לבין המציאות שישאל מייצרת ומבקשת לקדם בשטחים. מציאות זו איננה זמנית כלל ועיקר, ואיננה מושתתת על עקרונות המשפט ההומניטרי הבינלאומי.

## לסיכום

15. אנו קוראים לחברי הכנסת שלא לתת יד להעמקת משטר מפלה ודכאני, הפוגע באופן שיטתי בזכויות אדם. במקום זאת, על הכנסת לכבד את גבולות ריבונותה ולהבטיח דמוקרטיה מלאה בגבולות המדינה, ובמקביל, לדרוש שהצבא יפעל תחת הנורמות הקבועות במשפט ההומניטרי הבינלאומי החל על שטח כבוש. כל עוד השליטה הצבאית בשטחים נמשכת, רק כך ניתן למנוע את הפגיעה השיטתית והקשה בזכויות האדם ובכבוד האדם.

בכבוד רב,  
רונית סלע  
מנהלת יחידת שטחים

העתקים:

יו"ר הכנסת, חברי הכנסת, יועמ"ש הכנסת, יועמ"ש ועדת הכנסת