

**סוף האחריות ברצועת עזה: דרכי פעולה**  
**End of Responsibility in Gaza: Policy Options**

**תוצר-מדיניות**

**תקציר מנהלים**

1. בתוכנית ההתנתקות הצהירה מדינת ישראל כי מטרתה לסיים את אחריותה כלפי "רצועת עזה".
2. מטרת מסמך זה היא להציג דרכי פעולה לסיים אחריותה של ישראל כלפי רצועת עזה.
3. לפיכך, מסמך זה יציג מכלול של נושאים הקשורים לסוגיית סוף האחריות בעזה:
  - א. מעמדה המשפטי הייחודי של רצועת עזה מבחינת ישראל – מי הריבון בעזה? מהו הבסיס למערכת היחסים עם ישראל? ומהי הזיקה בין עזה לגדה אחרי תוכנית ההתנתקות?
  - ב. חשיבות השגת היעד של "סוף אחריות" בעזה – קיימת מחלוקת באשר לחשיבות השגת היעד של "סוף האחריות". ישנן טענות כי תוכנית ההתנתקות יוצרת מציאות בשטח של סוף אחריות, ועל כן, לגיטימציה בין-לאומית רשמית להשגת יעד זה אינה רלוונטית, עם זאת, השגת יעד זה עשויה להיות חשובה מכמה בחינות;
  - ג. מה בין "סיום כיבוש" ל"סיום אחריות"? מתקיים "קרב המשגה" משפטי בין ישראל לבין הפלסטינים ביחס לטיב היחסים בין ישראל לבין עזה;
  - ד. טיעוני הפלסטינים לשימור האחריות והכיבוש הישראליים בעזה;
  - ה. טיעוני ישראל לסיים הכיבוש והאחריות כלפי עזה;
4. לבסוף, יוצגו כיווני חשיבה ופעולה לעיגון סיום אחריותה של ישראל כלפי עזה: פנייה למועצת הביטחון של האו"ם, תיאום עם ארה"ב או הקווארטט או השגת סיום אחריות דה פקטו.

**סוף האחריות ברצועת עזה: דרכי פעולה**  
**End of Responsibility in Gaza: Policy Options**

**תוצר-מדיניות**

**תוכן עניינים**

2 ..... תוכן עניינים

2 ..... תודות

2 ..... מבוא

3 ..... מעמדה המשפטי הייחודי של עזה מנקודת המבט הישראלית

3 ..... האם יעד "סוף האחריות" חשוב?

4 ..... מה בין "סיום כיבוש" ל"סיום אחריות"?

4 ..... טיעוני הפלסטינים: ישראל נותרת כובשת ואחראית

5 ..... טיעוני ישראל: הכיבוש הסתיים ועימו האחריות

7 ..... כיווני חשיבה ופעולה לעיגון סיום האחריות

**תודות**

מכון ראות מבקש להודות למומחים הבאים על תרומתם למסמך זה:

**פרופ' רות לפידות** – פרופ' לפידות היא פרופסור אמריטוס באוניברסיטה העברית בירושלים וחוקרת בכירה במכון ירושלים לחקר ישראל. פרופ' לפידות נחשבת למומחית בין-לאומית למשפט בין-לאומי.

**ד"ר יובל שני** – ד"ר שני הוא מרצה בכיר למשפט בין-לאומי בבית הספר למשפטים של המסלול האקדמי במכללה למנהל ובפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית.

**מבוא**

1. יעדה המוצהר של "**תוכנית ההתנתקות**" הוא סיום האחריות הישראלית כלפי "**רצועת עזה**" באופן **מעשי ורשמי**.<sup>1</sup> "כפועל יוצא מכך, לא יהיה יסוד לטענה שרצועת עזה הינה שטח כבוש".<sup>2</sup>
2. כבר בהגדרת מטרה זו ישנו ערבוב בין המושגים "**סוף אחריות**" ו"**סוף כיבוש**".
3. למרות סיום נוכחות הקבע הצבאית והאזרחית של ישראל בעזה, השגת היעד של סיום האחריות של ישראל על עזה מוטל בספק.
4. מטרת המסמך היא להציג דרכי פעולה לסיום אחריותה של ישראל כלפי עזה.
5. לפיכך, מסמך זה יעמוד על: מעמדה המשפטי הייחודי של רצועת עזה; חשיבות השגת היעד של סוף אחריות בעזה; טיעוני הפלסטינים לשימור האחריות הישראלית בעזה וטיעוני הנגד של ישראל.

<sup>1</sup> ישראל אינה טוענת לסיום אחריותה ביחס לצפון השומרון: "מהלך ההתנתקות ישלול את תוקפן של הטענות כנגד ישראל בדבר אחריותה לפלסטינים ברצועת עזה". ר' "**תוכנית ההתנתקות**", (6/6/04), סעיף 1.

<sup>2</sup> תוכנית ההתנתקות, (6/6/04) סעיף 2 א'.

## מעמדה המשפטי הייחודי של עזה מנקודת המבט הישראלית

6. מעמדה המשפטי הייחודי של רצועת עזה:

- א. מי הריבון?
- רצועת עזה מעולם לא סופחה רשמית על-ידי ישראל או על-ידי מצרים;<sup>3</sup>
  - אחרי ההתנתקות, לא ברור מי יתבע לנהל את עזה: "אש"ף" הרשות הפלסטינית, החמאס או ישות מדינית חדשה שתיווצר בעזה;
  - לא ברורה הרלוונטיות של "הסכם הביניים" (9/95) שהגדיר את הכוחות והסמכויות של הרש"פ;
  - מאחר שהרש"פ אינה מדינה, לא ברורים התכנים של הריבונות הפלסטינית בעזה.
- ב. מהו הבסיס למערכת היחסים עם ישראל? אין הסכם או פרוטוקול המסדיר את מערכת היחסים בין ישראל לעזה ביום שאחרי ההתנתקות. רצועת עזה היא לא "שטח B" או "שטח C" וגם לא "שטח A";
- ג. לא ברורה הזיקה בין עזה לגדה – ב"תהליך אוסלו" נקבע כי רצועת עזה ו"הגדה המערבית" הם יחידה טריטוריאלית אחת. ואולם, תוכנית ההתנתקות יוצרת בהכרח בידול בין עזה לגדה. לפיכך, עולה שאלת הרלוונטיות של ההסכמים שנחתמו במסגרת תהליך אוסלו למציאות המדינית כיום.<sup>4</sup>

## האם יעד "סוף האחריות" חשוב?

7. קיימת מחלוקת באשר לחשיבות של יעד "סוף האחריות". ישנן טענות כי תוכנית ההתנתקות יוצרת מציאות בשטח של סוף אחריות, ועל כן, לגיטימציה רשמית בין-לאומית להשגת יעד זה אינה רלוונטית.
8. ואולם, השגת היעד של סוף האחריות עשויה להיות חשובה מכמה בחינות:
- א. הקרב על סוף הכיבוש – הפלסטינים צפויים לנסות לסכל את הישגי ישראל מתוכנית ההתנתקות, שלא תואמה עימם, ולטעון שישראל עדיין כובשת ולפיכך אחראית על עזה. ההשלכות המשפטיות של אחריות של כובש (ר' המושגים "כיבוש" ו"אחריות") מבחינת המשפט הבין-לאומי מרחיקות לכת (ר' להלן);
- ב. חשיפה ללחצים בענייני זכויות אדם – גופים שונים טוענים שישראל אינה מקיימת את האמנות השונות בנושא זכויות אדם בשטחים, בראש ובראשונה את

<sup>3</sup> קיימת טענה ישראלית כי מאחר שלא היה ריבון ברצועת עזה (או ב"גדה המערבית") לפני 1967, היא אינה יכולה להיחשב ככובשת.

<sup>4</sup> הטיעונים כי הסכמי אוסלו אינם תקפים נשענים על:

- א. ההפרות הרבות של ההסכמים מצד ישראל והפלסטינים;
- ב. פקיעת "תקופת הביניים" (עד 5/99), שבמהלכה היו אמורים הצדדים להגיע ל"הסכם קבע";

- מנגד, הטיעונים כי הסכמי אוסלו עדיין תקפים נשענים על כך:
- א. ששני הצדדים לא הודיעו רשמית על התנערותם מהסכמים אלה;
- ב. ששני הצדדים מתייחסים להסכמים, מעת לעת, לעיגון תביעותיהם מהצד השני;
- ג. שקיימת התייחסות משתמעת ב"מפת הדרכים" להסכמים הקיימים.

בסוגיה זו, ר' Ruth Lapidoth, "An Israeli View: Unity Does not Require Uniformity", <http://www.bitterlemons.org/issue/isr2.php> Bitterlemons.org, 22/8/05.

- "אמנת ז'נבה הרביעית". גופים אלה צפויים להמשיך ולטעון שישראל אחראית לעזה גם לאחר ההתנתקות;
- ג. **חשיפה לתביעות פיצויים** – במשב"ל, אחריות של מדינה, מתקשרת לזכות לפיצויים, במקרה של עוול הנובע מהפרה של חוקי המשב"ל;<sup>5</sup>
- ד. **אחריות כלכלית** – ישראל עלולה לשאת באחריות לרווחתם של תושבי רצועת עזה גם אחרי תוכנית ההתנתקות. רצועת עזה תלויה בכלכלה ובתחומים האזרחיים הישראליים. גם אחרי יציאת ישראל מעזה, צפויים גופים שונים להאשים את ישראל במקרה של קריסה כלכלית בעזה;
- ה. **מכשול לאיום המדינה האחת** – תוכנית ההתנתקות "שוברת" את האיום הדמוגרפי המייד בהפרידה את רצועת עזה מ"ישראל גופא". הכרה רשמית בסיום האחריות הישראלית על עזה תחדד הפרדה זו.

### מה בין "סיום כיבוש" ל"סיום אחריות"?

9. עד תוכנית ההתנתקות מעמדה של עזה הוסדר על-ידי המשב"ל וההסכמים החתומים בין ישראל והפלסטינים. לאחר תוכנית ההתנתקות מעמדה של עזה אינו מוגדר וישראל טוענת ל**סיום אחריותה** כלפי שטח זה.
10. לפי תקנות האג (1907),<sup>6</sup> "טריטוריה נחשבת כשטח כבוש כאשר היא נתונה למרות של צבא עוין. הכיבוש מוחל רק לטריטוריה בה מרות זאת קיימת".<sup>7</sup>
11. על פי המשב"ל ("אמנת ז'נבה הרביעית"), לכוח **כובש יש אחריות** לספק את הצרכים האזרחיים בשטח הכבוש, בתחומי הכלכלה, הבריאות, התשתיות והתעסוקה.
12. בהסכמי אוסלו, ישראל העבירה סמכויות מנהליות, אזרחיות וכלכליות לרשות הפלסטינית, מכאן שה**אחריות** הקשורה בסמכויות אלה הועברה לפלסטינים.
13. לכאורה, לפי תקנות האג, אחרי יישומה של תוכנית ההתנתקות, ישראל חדלה להיות כוח כובש ברצועת עזה למרות המשך שליטתה במעטפת החיצונית של עזה.
14. ואולם, מעמדה המשפטי הייחודי של עזה (ר' לעיל) יוצר חוסר בהירות משפטית ביחס לסוגיית "סיום האחריות" הישראלית בעזה והקשר שלה ל"סיום הכיבוש".
15. מציאות זו צפויה לגרור "**קרב המשגה**" בין ישראל לבין הפלסטינים ביחס לטיב היחסים בין ישראל לבין רצועת עזה. ואולם, מעבר ל"קרב המשפטי", המציאות בשטח היא שתעיד על מידת האחריות של ישראל כלפי רצועת עזה.

### טיעוני הפלסטינים: ישראל נותרת כובשת ואחראית

16. הפלסטינים מעלים מספר טיעונים ביחס לאחריותה של ישראל בעזה:

<sup>5</sup> Malcolm N. Shaw, **International Law**, (5<sup>th</sup> Edition), Cambridge, 2003, pp. 714-720; Lori F. Damrosch (Editor), **International Law: Cases and Materials**, (4<sup>th</sup> Edition) West Group Publishing, 2001, pp. 802-805.

<sup>6</sup> "אמנה בדבר הדינים והמנהגים של מלחמה ביבשה לרבות תקנות בקשר לדיני ומנהגי המלחמה ביבשה"

<sup>7</sup> "Territory is considered occupied when it is actually placed under the authority of the hostile army. The occupation extends only to the territory where such authority has been established and can be exercised. See Hague Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land (1907), article 42.

- א. **שליטה במעטפת החיצונית** – תוכנית ההתנתקות לא כוללת יציאה מהמעטפת החיצונית של רצועת עזה; נמלי הים, המרחב האווירי והמרחב האלקטרומגנטי;
- ב. **שליטה אפקטיבית בשטח** – לפי טענת הפלסטינים ישראל ממשיכה לשמר את שליטתה ברצועת עזה גם בלי נוכחות פיזית בתוכה;
- ישראל שולטת בכניסות וביציאות של אנשים וסחורות לעזה וממנה<sup>8</sup>, ושומרת לעצמה את הזכות להמשיך בפעילות צבאית הכוללת כניסות צבאיות מוגבלות לעזה. **כל אלה מונעים שליטה אפקטיבית פלסטינית**<sup>9</sup>;
- ג. **"עזה והגדה – יחידה טריטוריאלית אחת"** – עיקרון שעוגן ב"**הצהרת העקרונות**" (9/93) ולפיו רצועת עזה והגדה המערבית מהוות יחידה פוליטית, משפטית וטריטוריאלית אחת;
- ד. **תלות עזתית בישראל** – לאחרונה מקשרים את סיום האחריות עם הרעיון של **"ישות פלסטינית בת קיימא"**.<sup>10</sup> המשך התלות התשתיתית של עזה בישראל, בתחומים כלכליים או אזרחיים (כגון אספקת חשמל ומים), משמשת עילה לאי-סיום האחריות הישראלית בעזה;<sup>11</sup>
- ה. **"המעבר הבטוח" בין עזה לגדה** – ישראל נסוגה מעזה בלא שהפעילה את המעבר הבטוח בין עזה לגדה, אליו התחייבה במסגרת תהליך אוסלו. כך, לפי הפלסטינים, ישראל מונעת שליטה פלסטינית אפקטיבית בשטח (מרכז השלטון הפלסטיני יושב בגדה), שוברת את עיקרון האיחוד הטריטוריאלי בין עזה לגדה ומשמרת את התלות העזתית בישראל.<sup>12</sup>

### טיעוני ישראל: הכיבוש הסתיים ועימו האחריות

17. התמודדות ישראל עם טיעוני הפלסטינים:
- א. **שליטה במעטפת החיצונית** – הישגות ישראל במעטפת החיצונית תקשה עליה לטעון לסיום אחריות. **ואולם**, ישראל יכולה לטעון כי:
1. **ישראל לא מהווה "כתובת" בעזה** – עם יישום ההתנתקות, לישראל אין את **"יכולת נשיאה"** ו"האחריות" למתרחש בעזה;
  2. **ישראל אינה "כובשת"** – על סמך תקנות האג (1907), ישראל מפסיקה להיחשב כובשת עם יישום תוכנית ההתנתקות. לכל היותר, ישראל תחשב אחראית ביחס לאותם התחומים בהם היא משמרת מידה של שליטה, כגון המרחב האווירי.<sup>13</sup>

8 גם אחרי הנסיגה מציר פילדפי, ישראל עדיין שולטת במרחב האווירי והימי של עזה.  
9 Saeb Erekat, "A Palestinian View: Gaza Remains Occupied", **Bitterlemons.org**, 22/8/05, <http://www.bitterlemons.org/issue/pal2.php>.

10 **"מדינה פלסטינית בת-קיימא"** – המושג "מדינה פלסטינית בת-קיימא" החל לצבור תוקף מדיני בעל משמעויות משפטיות. לכאורה, עפ"י המשפט הבינלאומי, קיימים ארבעה תנאים להיווצרותה או כינונה של מדינה ריבונית: אוכלוסייה קבועה, טריטוריה מוגדרת, ממשל וניהול יחסי חוץ עם מדינות נוספות (דרישה לחברות באו"ם). עם זאת, עד כה, המשפט הבינלאומי לא רואה ב-Viability תנאי ל"**היווצרותה של מדינה ריבונית**". ר' Convention on Rights and Duties of States (12/33, Montevideo)

11 Erekat, **Ibid.**

12 **Ibid.**

13 Lapidoth, **Ibid.**

- ב. **שליטה אפקטיבית בשטח** – ההגבלה על הריבונות בעזה נובעת מצרכים ביטחוניים. שני טיעונים נגזרים ביחס להסרת האחריות הישראלית:
1. **המצב הביטחוני הוא באחריות פלסטינית**;
  2. **ההגבלות הריבוניות על עזה נובעות מהזכות הישראלית ל"הגנה עצמית"** המעוגנת במשפט הבין-לאומי.
- ג. **עזה והגדה – יחידה טריטוריאלית אחת** –
- **איחוד ולא אחדות**<sup>14</sup> – עיקרון האיחוד הטריטוריאלי בין עזה לגדה אין משמעו שמעמדן המשפטי חייב להיות שווה. גם ב"תהליך אוסלו" מעמד השטחים כולם לא היה שווה – "שטחי A", "שטחי B", "שטחי C" ו"מזרח ירושלים".
- ד. **תלות עזתית בישראל** –
- **איום בניתוק תשתיתי** – כיום, אספקת החשמל והמים או שימור "מעטפת המכס" על ידי ישראל משמשים עילה פלסטינית לשימור אחריותה של ישראל. כתוצאה מכך תוכל ישראל, בעתיד, להפסיק את אספקת המים והחשמל ולבטל את מעטפת המכס.
- ה. **המעבר הבטוח בין עזה לגדה** –
1. **ישראל לא מחויבת להפעיל את המעבר בטוח** – ב"פרוטוקול המעבר הבטוח" (05/10/99), נקבע במפורש כי "ישראל רשאית, מטעמי בטחון או בטיחות, לעצור באופן זמני הפעלת ציר מעבר בטוח או לשנות את סידורי המעבר".

---

ר' גם את דבריו של משפטן משרד החוץ דניאל טאוב: "To the extent that there are responsibilities we haven't yet transferred, we have to be accountable for these, just as the Palestinian side has to be accountable for the responsibilities it's received." See: **The Economist**, August 27<sup>th</sup>-September 2<sup>nd</sup>, 2005.

.Lapidoth, **Ibid**.

18. השוואה בין הטיעונים הישראלים והפלסטינים ביחס לסוגיות סוף האחריות וסוף הכיבוש:

הנושא	טיעוני הפלסטינים	טיעוני ישראל
<b>המעטפת החיצונית</b>	ישראל ממשיכה לשלוט במעטפת החיצונית, ולפיכך היא נשארת כובשת ואחראית.	1. ישראל אינה "כתובת" בעזה; 2. ישראל אינה "כובשת".
<b>שליטה אפקטיבית בשטח</b>	ישראל מונעת מהרש"פ שליטה אפקטיבית בשטח.	1. המצב הביטחוני – אחריות פלסטינית; 2. זכות להגנה עצמית.
<b>עיקרון עזה והגדה – יחידה טריטוריאלית אחת</b>	תוכנית ההתנתקות – שוברת עיקרון זה.	איחוד אין פירושו אחדות.
<b>התלות העזתית בישראל</b>	עזה אינה בת-קיימא.	איום בניתוק תשתיתי.
<b>המעבר הבטוח</b>	בלי מעבר בטוח – אין הסרת אחריות.	ישראל לא מחויבת למעבר בטוח.

### כיווני חשיבה ופעולה לעיגון סיום האחריות

19. ישראל יכולה לבחור בין פנייה לגופים בין-לאומיים – למועצת הביטחון, לארה"ב ולקווארטט – לצורך קבלת **הכרה רשמית** בסיום אחריותה כלפי עזה; אפשרות אחרת היא לפעול לניתוק דה-פקטו של עזה מישראל באופן חד-צדדי.
20. **פנייה למועצת הביטחון של האו"ם** – בדומה לנסיגתה בדרום לבנון, ישראל יכולה לבקש את "חותם הלגיטימציה" של האו"ם להסרת אחריותה כלפי עזה. מועהב"ט של האו"ם היא הסמכות העליונה בנושא זה.
21. חסרונותיו של נתיב זה:
- הסרת אחריות דרך האו"ם תחייב יציאה מלאה מן המעטפת;
  - גורמים באו"ם טוענים שהמשך הכיבוש בגדה מונע סוף אחריות ישראלית בעזה;
  - זהו מהלך של הכל-או-לא-כלום – הבורר (האו"ם) יכול לפסוק נגד העותר (ישראל). לאי סיום אחריות ישראלית בעזה, עלול להיות תוקף משפטי;
  - המשמעות של פנייה לאו"ם היא סיכול האופציה של "התנתקות חד-צדדית" בגדה. זאת מכיוון:
- (1) שבמידה והאו"ם מאשר סוף אחריות – ייווצר תקדים הקושר בין סיום האחריות של ישראל כלפי עזה לבין נסיגה לקווי ה-4 ביוני 1967 אשר יקשה על הסרת אחריות עתידית בגדה;

- (2) במידה והאו"ם לא מאשר סוף האחריות בעזה – הרי שאם בעזה לא תוכר סוף אחריות, על אחת כמה וכמה בגדה.<sup>15</sup>
22. **תיאום עם ארה"ב/ הקווארטט** – ניסיון לגייס את ארה"ב ואת הקווארטט או גורמים אחרים להכיר בסוף כיבוש כמהלך "עוקף או"ם".
23. יתרונתיו של נתיב כזה הם:
- א. עמדת ארה"ב הדגישה את הרציפות הטריטוריאלית ולא את עיקרון עזה והגדה – יחידה הטריטוריאלית האחת. לפיכך, בגמישות הזו יכול להיות מרחב תמרון לישראל של "סחר מכר" בין רציפות לאחריות;
- ב. הכשר של ארה"ב או הקווארטט לסוף אחריות ישראלית צפוי להציב רף אפשרי (נמוך יותר משל האו"ם) לנסיגה דומה בגדה;
- ג. זהו לא מהלך של הכל-או-לא-כלום משום שהוא יכול להתבצע באופן לא פורמלי.
24. חסרונותיו של נתיב זה:
- א. לא בטוח שלארה"ב או לקווארטט, יש את "**חותם הלגיטימציה**" להכרזה על סיום אחריות ישראלית בעזה; לכן, זהו מהלך מדיני שסיכויי הצלחתו אינם ברורים;
- ב. יחייב, במידה רבה של ודאות, התייחסות מצד ישראל להסדרי "**המעבר הבטוח**".
25. **סוף אחריות דה פקטו** – העיקרון של חלופה זו הוא פעולה שיטתית של ישראל לניתוק בינה לבין עזה באופן חד-צדדי, בהסכם עם הפלסטינים או עם הקהילה הבין-לאומית. נתיב זה נועד להביא לסיום אחריות דה פקטו ללא הכרה רשמית.
26. בהקשר זה ניתן לחשוב על יציאה הדרגתית של ישראל מן המעטפת של עזה והפסקה הדרגתית של אספקת השירותים של ישראל לעזה (כגון חשמל או מים); כינון מכסים בין ישראל לבין עזה; הגדרת עזה כ"חוץ לארץ" והמעברים לעזה כמעברי גבול בין-לאומיים על כל המשתמע מכך (ויזות ומיסוי) ועוד. (ר' "**פיצול סוף אחריות**").
27. יתרונתיו של נתיב זה הם:
- א. חלופה זו תאפשר ביצוע מהלך דומה גם בגדה;
- ב. זהו לא מהלך של הכל-או-לא-כלום משום שהוא יכול להתבצע באופן לא פורמלי ואין לו נקודת הכרעה;
- ג. במהלך לא רשמי, אין ישראל מחויבת לקריטריונים משפטיים ולכן מרחב התמרון הביטחוני שלה גדול יותר.
28. חסרונותיו של נתיב זה:
- א. אין סוף אחריות פורמלי – ישראל תמשיך להיתפס, באופן רשמי, כאחראית כלפי עזה.
- סוף.

<sup>15</sup> רצועת עזה היא שטח גיאוגרפי מוגדר שישראל נסוגה ממנו במלואו. להבדיל, שטחה המוניציפאלי של ירושלים, תוואי גדר ההפרדה וגושי היישובים בגדה המערבית, יוצרים מציאות מורכבת יותר.