

נייר עמדה – דיון מהיר בועדת החוץ והביטחון התמודדות כוחות הביטחון עם אלימות מתנחלים

יום שני | 16.11.20 | 10:00

תופעת העמידה מנגד של חיילים מול אירועי אלימות ופגיעה ברכוש פלסטיני בידי אזרחים ישראלים כפי שהיינו עדים לה בעונת המסיק האחרונה ובכלל, הינה תופעה מוכרת ומתועדת כבר עשרות שנים. למרות התיעוד הרב והמגוון – בעדויות ישירות, צילומים וסרטונים ודו"חות ממשלתיים רשמיים ושל ארגוני זכויות אדם – הצבא מעדיף לשמר דפוס המונע התמודדות ממשית עם התופעה. הצבא, בכל דרגיו, מעדיף שלא לעסוק במשימות שיטור וחיכוך עם אוכלוסייה אזרחית ישראלית, מתוך תפיסה שכגוף צבאי משימתו העיקרית היא אימון חייליו והכשרתם למשימות לחימה. לפיכך הצבא מנסה להטיל את האחריות למשימות השיטור על משטרת ישראל. מדיניות זו של הצבא מתעלמת הן מהוראות המשפט הבינלאומי המטילות על הכוח הכובש, קרי הצבא, את משימת אחיפת החוק ושמירת הסדר הציבורי, והן מכישלונה המתמשך והמצטבר של משטרת ישראל באכיפת החוק והסדר הציבורי בשטחי הגדה המערבית. מדיניות זו אף מתעלמת מהמצב, שבו המשטרה אינה נוכחת בשטח ומי שנמצאים בעת האירועים או מיד לאחריהם הם החיילים.

רקע משפטי

- על פי המשפט ההומניטרי הבינלאומי חובת ההגנה על אזרחי השטח הכבוש, הפלסטינים תושבי הגדה המערבית, היא חובה בסיסית ועיקרית המוטלת על המעצמה הכובשת וצבאה – הריבון הזמני בשטח הכבוש.
- הכלל היסודי בדיני הכיבוש המעגן את חובת ההגנה על אזרחים הוא תקנה 43 באמנת האג משנת 1907, המתווה את עקרונות הבסיס לגבולות הכוח של המעצמה הכובשת ואת עקרונות היחסים בין שלטון לאזרח בשטח הכבוש. תקנה זו מחייבת את המפקד הצבאי של המעצמה הכובשת, הוא הריבון הזמני בשטח הכבוש, לנקוט את "כל האמצעים שביכולתו כדי להחזיר על כנם ולהבטיח את הסדר והחיים הציבוריים, עד כמה שהדבר אפשרי, מתוך כיבוד החוקים הנהוגים במדינה, חוץ אם נבצר ממנו הדבר לחלוטין"¹.
- בית המשפט העליון מיקד את פרשנותו לתקנה בהיבט אכיפת החוק כבר בשנת 1981, וקבע כי "אין ספק שתפקידו העיקרי של הריבון בשטח מוחזק הוא לשמור על החוק והסדר. זאת עליו לעשות גם בהעדר כל תלונה מצד תושבי המקום"².
- בשנת 2004 הוא אף הרחיב ואמר כי מפקד האזור מופקד גם על הגנת זכויותיהם של התושבים, ובמיוחד על זכויות האדם החוקתיות הנתונות להם. הדאגה לזכויות אדם עומדת במרכז השיקולים ההומניטריים שחובה על המפקד לשקול³.
- בית המשפט העליון סבר כי גם תקנה 43 קובעת מכלול של הסדרים נורמטיביים המבטיחים את המשך קיומם של הסדר והחיים הציבוריים הסדירים, וביניהם ממשל תקין על כל שלוחותיו, שתפקידו לדאוג לאוכלוסייה המקומית המוגנת (הפלסטינית) בכל שטחי החיים, כולל ביטחון והקניין הפרטי⁴.
- חובת ההגנה על אזרחי השטח הכבוש מעוגנת גם באמנת ז'נבה הרביעית המרחיבה באופן משמעותי את הכללים המגינים על אזרחי השטח הכבוש – המכונים "אנשים מוגנים" ומנסה לקבוע נקודת איזון ראויה יותר בין הצרכים הצבאיים של הכוח הכובש לבין האינטרסים ההומניטריים של האוכלוסייה המקומית בעקבות הניסיון הטראומתי של מלחמת העולם השנייה.

תופעת העמידה מנגד של חיילים והתמודדות הממסד והצבא עמה

- **הצו בדבר הוראות ביטחון החל בגדה המערבית** מגדיר את סמכויות השיטור שניתנו לחיילים, ביניהן סמכויות עיכוב, מעצר וחיפוש בכלי החשוד אם לחייל יש "יסוד סביר לחשוד שנעברה עבירה או כי עתידה להיעבר, עבירה העלולה לסכן את שלומו או בטחונו של

¹ ארנה בן נפתלי ויובל שני, המשפט הבינלאומי בין מלחמה ושולום (הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב, 2006), עמ' 179-180 (להלן בן נפתלי ושני, המשפט הבינלאומי). ראו גם מסלול הנישול – המקרה של המאחז עדי עד (יש דין, פברואר 2013), עמ' 13-14 (להלן מסלול הנישול).

² פסק דין בג"ץ 175/81 מוסטפה ענאבי אל נאתשה ואח' נ' שר הביטחון ואח' מ-19.5.1981 (פ"ד לה (3) 361, 363).

³ סעיף 8 בפסק דין בג"ץ 10356/02 ו-10497/02, יואב הס ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית ואח' מ-4.3.2004.

⁴ ראו פרשנותו של בית המשפט העליון לסעיף 43 באמנת האג בפסק דין בג"ץ 393/82, ג'מיעית אסכאן אלמעלמון נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, סעיפים 17-25, מ-28.12.83. הנוסח המלא של פסק הדין מופיע באתר המוקד להגנת הפרט. ראו גם סעיפים 7-12 בפסק דין בג"ץ 1661/05, המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' כנסת ישראל ואח' מ-9.6.2005.



אדם, או את שלום הציבור או את בטחון האזור"⁵. הצבאי מגדיר גם את העבירות שהחיילים אמורים למנוע, ביניהן תקיפה, פגיעה בחייל, היזק לרכוש בzdון, פעילות נגד הסדר הציבורי, איומים ועלבונות.⁶

באוגוסט 1998 פרסם היועץ המשפטי לממשלה את נוהל אכיפת החוק והסדר לגבי ישראלים המפירים חוק באזור יהודה ושומרון ובאזור חבל עזה. לפי הנוהל בכל האירועים שבהם כוחות הצבא יגיעו ראשונים לזירה – ואלה חוב האירועים – האחריות לטיפול באכיפת החוק והסדר תהיה של הצבא, עד לבוא המשטרה. נוהל זה מחייב את הצבא להפעיל כוחות כוננות עד בוא המשטרה.⁷ הנוהל קובע עוד כי על כוחות הצבא לבדוד את האזור ולאבטחו, לפנות את מפירי הסדר, לחקור, לתעד, לאסוף ראיות ולהנציח את הזירה "על כל מרכיביה", וכמו כן לבצע מעצרים וללוות עצורים. בכל אירוע שהמשטרה אינה נוכחת בו, הנוהל מטיל על הצבא לאבטח את זירת האירוע ולשמור עליה "במטרה למנוע השמדה, טשטוש והעלמה של ראיות בזירה".

- **נהלי הצבא** העוסקים באחריותם של חיילים לאכוף את החוק על אזרחים ישראלים כוללים את נוהל אוגדת יהודה ושומרון העוסק בהתנהגות הנדרשת מכוח צבאי המגיע לזירה של אירוע פעילות חבלנית עוינת או אירוע פלילי, ונוהל "אכיפת חוק וסדר כלפי ישראלים" של פיקוד מרכז שעודכן ב-2014. שניהם מגדירים סמכויות וחובות להתמודדות עם אירועים פליליים.
- ב-2009 גיבש היועץ המשפטי של הגדה המערבית (יועמ"ש איו"ש) דף מידע למפקד⁸ שכלל התייחסות לתופעת העמידה מנגד. והוא דף המידע כולל התייחסות ראשונית של דרג צבאי בכיר לתופעת העמידה מנגד ומשמעותה הערכית בעיני הצבא: "...חייל אינו רשאי לעמוד מנגד במקרים אלה וחובה עליו להתערב, למנוע את העבירה ולהבטיח טיפול בעבריו. עמידה מנגד לנוכח עבירה כלשהי היא התנהגות בלתי ראויה המנוגדת לפקודות הצבא וערכיו." כן הוקם בפרקליטות הצבאית צוות שלא ברור אם אי פעם פעל ומה תחום סמכויותיו ואחריותו.
- בבדיקה שערך מבקר המדינה בנושא אכיפת החוק בגדה המערבית בשנים 2011-2012, 18 שנה לאחר שהממשלה אימצה את המלצות ועדת שמגר ו-14 שנה לאחר פרסום נוהל אכיפת החוק של היועץ המשפטי לממשלה, הוא הסיק ש"רוח המפקד" בצבא עדיין מכוונת להתחמק מתרגום המלצות ועדת שמגר ונוהל היועץ המשפטי לפקודות קבע ונהלים מחייבים.
- הצבא נמנע מלהגדיר את העמידה מנגד באירוע אלים כעבירה בחוק השיפוט הצבאי, הגוררת עימה סנקציה משמעתית או פלילית, ולו בשל חובתם של החיילים כעובדי ציבור לאכוף את החוק, ובכלל זה להגן על קורבנות אירוע ועל רכושם מפני המשך ביצוע העבירה והחובה לעכב או לעצור חשודים בביצוע העבירה. גם הקוד האתי של הצבא ("רוח צה"ל") אינו מתייחס לסוגיה של חייל או קצין העומד מנגד באירוע אלים.
- עמדת הצבא היא ש"לחיילים הפועלים באזור יהודה ושומרון יש סמכויות נרחבות לביצוע תפקידם לרבות בתחום אכיפת החוק ... משכך, חיילי צה"ל מונחים להפעיל סמכותם ככלל, ובפרט באירועים בהם נדרשת מהם תגובה מיידית ... לאכיפת הדין באזור יהודה ושומרון, בכל אירוע שיש ביכולתם להשפיע עליו ושהם נתקלים בו, לרבות במקרים של אלימות מצד קבוצות קיצוניות, פעילות חבלנית עוינת, אירועי 'תג מחיר' ופשיעה לאומנית אחרת"⁹. עמדת הפרקליטות הצבאית היא ש"פקודות הצבא ונהליו קובעים חובה לכוחות צה"ל לנקוט את כל הפעולות הדרושות לשם מניעת עבירה או הפסקת ביצועה, יהא אשר יהא סוגה."

למרות הנהלים, הפקודות ועמדת הצבא הרשמית, בפועל תופעת העמידה מנגד, איננה שולית או נדירה. הנתונים מלמדים כי הצבא אינו פועל בנחישות על מנת להטמיע את ההוראות, ההנחיות, הנהלים והפקודות בקרב חייליו, ואף אינו פועל על מנת למצות את הדין עם חיילים שהפרו את חובתם שלא לעמוד מנגד.

מאז 1994 תיעדו ארגונים אלה בהרחבה עשרות מקרים של עמידה מנגד. בין ספטמבר 2000 לדצמבר 2011 הגיש "בצלם" 57 תלונות לפרקליטות הצבאית על מקרים שבהם עלה חשד שכוחות הביטחון לא פעלו למנוע אלימות כלפי פלסטינים ונזק לרכושם. הפרקליטות

⁵ סעיפים 21-28 בצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה ושומרון) (מס' 1651) – התש"ע-2009 מ-1.11.2009, חתום בידי אל"מ שרון אפק, היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון. צו זה מאגד את כל הצווים הביטחוניים התקפים בגדה המערבית.

⁶ שם, סעיפים 210, 211, 236, 247, 249 ו-250.

⁷ נוהל אכיפת החוק והסדר לגבי ישראלים המפירים חוק באיו"ש ובאזח"ע (מבוא וחלק כללי) מ-17.8.1998. נדב שרגא וגדעון אלון, בפגישה עם מועצת יש"ע סרב רובינשטיין לבטל נהלים לאכיפת החוק בשטחים", הארץ, 5.5.1998.

⁸ דף מידע למפקד – זכות הגישה לקרקעות באזור יהודה ושומרון

⁹ ראו תצהיר של סא"ל כפיר כהן, קצין אג"ם באוגדת יהודה ושומרון מ-19.1.2015, נכלל בהודעה ותגובה מטעם הנתבעת לבית המשפט השלום בירושלים, מדינת ישראל, בתביעתו של פדל מחמוד עמור, ת.ט 61685-06-13.



הצבאית מסרה ל"בצלם" כי רק בארבעה מקרים נפתחה חקירה, כאשר רק במקרה אחד נפתחה חקירה פלילית ורבים מהמקרים עודם בטיפול הפרקליטות – חמש שנים לאחר שהמקרה אירע, זמן רב לאחר שהחיליים השתחררו ויצאו מתחולת חוק השיפוט הצבאי¹⁰. בין 2005 ל-2015 הגיש יש דין 30 תלונות ("הודעות") לפרקליטות הצבאית על אירועי עמידה מנגד שמעורבים בהם חיילים, ובאף אחד מהם לא הועמד אף חייל לדין משמעתי או פלילי¹¹.

עשרות עדויות שאסף ארגון שוברים שתיקה ושנותחו בידי יש דין עבור דוח מקיף שעסק בתופעת העמידה מנגד, מלמדות כי חיילים וקצינים אינם מכירים את הנהלים ואינם מודעים לחובה לאכוף את החוק על אזרחים ישראלים, או לסמכויות הנתונות בידם בכדי לעשות זאת¹².

מהדברים עולה שהצבא אינו מתייחס ברצינות הראויה לתפקידם של חייליו במערך אכיפת החוק על אזרחים ישראלים הפוגעים בפלסטינים וברכושם, ואף מקל ראש בתופעה. נדגיש שוב, שברוב המקרים חיילי הצבא הם הראשונים להגיע לזירת אירוע ולכן הם הגורם שיכול היה למנוע התרחשות עבירות מבעוד מועד באמצעות שימוש בשלל הסמכויות הנתונות לו לצורך שמירה על הסדר, ולסייע בחקירתן של עבירות שכבר התרחשו באמצעות עיכוב חשודים ושמירה על זירת האירוע עד לבוא המשטרה.

עדויות מהתקופה האחרונה:

- ב-26.09.20 באזור הלולים של קוסרה, ליד המאחז הבלתי-חוקי "אש קודש", כמה עשרות מתנחלים רעולי פנים גרמו לנזק רב לבעלי חיים, לציוד חקלאי ולמבנים באמצעות ידוי אבנים, הצתה וחבלה פיזית. חיילים שנכחו במקום בעת האירוע לא מנעו מהמתנחלים לפגוע ברכושם של הפלסטינים. בעקבות ידויי אבנים הדדיים נסוגו המתנחלים לכיוון החיילים ואלה לא מנעו מהמתנחלים לפגוע בגופם של הפלסטינים ולא עיכבו או עצרו אותם, אלא ירו רימוני גז והלם לעבר הפלסטינים.
- ב-27.09.20 בחלקה חקלאית ממזרח לעסירה אל-קיבליה, ליד יצהר ומאחזיה, רבש"צ להתנחלות יצהר איים על חקלאים ותקף אחד מהם. בעקבות התקיפה נפל החקלאי לארץ והתעלף. התקיפה התרחשה בזמן שהחיילים עומדים ליד, בעוד שהרבש"צ בעט בחקלאי. החקלאי שאל את אחד החיילים אם ראה מה שעשה לו הרבש"צ, והחייל השיב בחיוב – אך לא עשה דבר. החקלאי פונה לטיפול בבי"ח. החיילים לא מנעו מהרבש"צ לאיים על החקלאים ולפגוע בהם, ולא עיכבו או עצרו אותם.
- ב-07.10.20 מערבית לחווארה, גם היא ליד יצהר ומאחזיה, כ-20 מתנחלים רעולי פנים ידו אבנים אל עבר מוסקים. חיילים הגיעו למקום. המתנחלים התקרבו אל המוסקים עוד יותר והחלו גם להכות אותם במקלות. בשלב זה החיילים ירו רימוני גז לעבר המוסקים. חייל דחף את אחד המוסקים, וכשזה נפל החלו מתנחלים להכות אותו באבנים. המוסק פונה לטיפול בבי"ח. החיילים לא מנעו מהמתנחלים לפגוע בגופם וברכושם של הפלסטינים, לא עיכבו ולא עצרו את המתנחלים, ולכאורה אף פגעו בפלסטיני אחד לפחות בעצמם.

עמידה מנגד של חיילים באירועים אלימים שבהם אזרחים ישראלים פוגעים בפלסטינים או ברכושם היא תופעה של מדיניות הכלת העבריינות ועצימת העין שנוקטות כל רשויות אכיפת החוק הישראליות כלפי מפעל ההתנחלויות כולו עוד מראשיתו, וכלפי עבירות שונות ומגוונות שמבצעים אזרחים ישראלים בשטחי הגדה המערבית ויש לשים סוף לתופעה¹³.

*נייר עמדה זה מתבסס על דו"ח של ארגון "יש דין" "עומדים מנגד", המצורף למסמך זה בהערות שוליים 12.

¹⁰ גילי כהן, "15 מקרים של חיילים שלא הגיבו לתקיפת פלסטינים נבדקים", הארץ, 22.5.2012

¹¹ מכתבו של הפרקליט לעניינים מבצעיים, סא"ל אדורם ריגלר, לעו"ד אמילי שפר עומר-מן מהצוות המשפטי של יש דין, 16.02.2014. ראו פירוט בה"ש 82.

¹² ראו דו"ח יש דין: "עומדים מנגד" - תפקודם של חיילים בעת עבירות של אזרחים ישראלים הפוגעים בפלסטינים בשטחי הגדה המערבית" (מאי 2015).

¹³ שם, עמ' 18

