



צעדים שנקטו מדינות כנגד ישראלים החשודים במעורבות בפשיעה לאומנית כלפי פלסטינים באיו"ש

כתיבה: רוני הרשקוביץ ויעל לוי אריאל | אישור: אורלי אלמגור לוטן וליאור בן דוד

תאריך: כ"ו בתמוז תשפ"ד, 1 באוגוסט 2024

סקירה משווה

תוכן עניינים

1	תמצית	1
4	מבוא	1
6	ארצות הברית	2
7	הכרזת מזכיר המדינה האמריקני על מדיניות הגבלת אשרות כניסה (ויזה)	7
8	הצו הנשיאותי	8
13	הרחבת הסנקציות - אפריל 2024	13
14	הרחבת הסנקציות - יוני 2024	14
14	הרחבה נוספת - יולי 2024	14
16	האיחוד האירופי	3
20	בריטניה	4
24	צרפת	5
26	קנדה	6
29	ניו זילנד	7

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת עופר כסיף והוא סוקר הגבלות אותן החליטו האיחוד האירופי וכמה מדינות להטיל על אזרחים ישראלים על רקע מעורבות במעשי אלימות כלפי פלסטינים באזור יהודה ושומרון. מלבד **האיחוד האירופי**, במסמך נסקרות המדינות האלה: **ארה"ב, בריטניה, צרפת, קנדה וניו-זילנד**. ככלל, מדובר בהגבלות משני סוגים: **הגבלות כניסה ותנועה והגבלות כלכליות**.

נדגיש, כי המינוח בו נעשה שימוש בסקירה זו נשען על המקורות הזרים ומובא בשפת המקור או בתרגום הקרוב ביותר לשפת המקור. השימוש במינוח זה או אחר אינו בשום צורה הבעת עמדה באשר לדיוק המונח או באשר לתפיסה הפוליטית האפשרית שהוא עשוי לייצג בעיני קוראים שונים. לדוגמה, הצווים וההחלטות מכוחם מוטלות הסנקציות משתמשים במונח "הגדה המערבית" (the West Bank) לתיאור אזור "יהודה ושומרון" ולכן כשבסקירה להלן יתוארו ההגבלות הדבר ייעשה באמצעות המונח המקורי בו השתמשו המדינות. כך גם לגבי המונח "מתנחלים קיצוניים" ('extremist Israeli settlers') בווריאציות שונות, המשמש בחלק מהמדינות שייסקרו להלן לתיאור הישראלים שלגביהם נטען כי ביצעו את המעשים שבגינם הוטלו הסנקציות והמגבלות.

מפרסומים בתקשורת החל מחודש נובמבר 2023 עלה כי מדינות שונות והאיחוד האירופי מתכוונים לנקוט צעדים כאמור. לצורך כתיבת המסמך, חיפשנו מידע רשמי של המדינות בנושא וכן פנינו אל עמיתינו בפרלמנטים של המדינות באירופה שלגביהן היו אינדיקציות כאלה בתקשורת, כדי לקבל התייחסות רשמית. **המדינות שנכללו במסמך הן רק אלו שמצאנו מידע רשמי לגבי הצעדים שבהן הן נקטו**. בתוך כך, ביקשנו גם לבדוק מי הגורם האמון על ההחלטה בדבר הטלת מגבלה מסוימת על אנשים או גופים מסוימים ומה מקורות המידע עליהם מבוססות ההחלטות (קרי, המידע בדבר מעורבות בפעולות אלימות כלפי פלסטינים ביהודה ושומרון). אמנם בחלק מהמקרים הגורמים שנבדקו מציינים את האירועים אשר הביאו להטלת ההגבלות, אולם ברוב המקרים לא מצאנו מענה לשאלה בדבר מקורות המידע עליהם הסתמכו; יוצא מכלל זה משרד הפנים הבריטי, שציין באופן כללי כי בנוסף למקורות הגלויים הוא מסתמך על מקורות מודיעין של גופי האכיפה הבריטים; כמו כן, באחת מההודעות על הטלת הסנקציות ציינה דוברות מחלקת המדינה האמריקאית כי יש צילום המתעד את אחד מהאירועים שבגינם הוטלו סנקציות על אחד האנשים המעורבים בתקרית. ככלל נציין, כי מהשוואה בין המדינות עולה שרשימות האנשים והגופים עליהם הוטלו הסנקציות (ככל שפורסמו) דומות אך אינן זהות, וכן קיימים הבדלים באשר לגורם המחליט על מדיניות ההגבלות, סוג ההגבלות המוטלות ותחולתן (למשל, בארה"ב נקבע כי סנקציות כלכליות יחולו גם על התקשרויות שנחתמו לפני שהוחלט ופורסם על הטלת הסנקציות, ואילו בקנדה נקבע כי סנקציות כלכליות לא יחולו על תשלומים המתחייבים מכוח חוזים בהם התקשרו האנשים הכפופים לסנקציות טרם כניסת הצו לתוקף).

המדינה הראשונה אשר הכריזה על צעדים כאמור היא ארצות הברית, בדצמבר 2023, ונראה כי יתר הגורמים הסתמכו במידה רבה על ההחלטה האמריקנית. כפי שנראה, במדינות מסוימות וכן באיחוד האירופי פורסמה החלטה ראשונית על הטלת סנקציות ולאחר מכן פורסמו החלטות נוספות, בהן הוסיפו המדינות והאיחוד האירופי שמות אנשים וארגונים לרשימות הסנקציות. מסמך זה מתייחס להחלטות שפורסמו עד ה-15 ביולי 2024.

ארצות הברית: כאמור, ארצות הברית הייתה המדינה הראשונה להכריז על מדיניות הגבלות על גורמים אלימים בגדה המערבית, לרבות "מתנחלים קיצוניים": ב-5 בדצמבר 2023 מזכיר המדינה האמריקאי הכריז על "מדיניות הגבלת אשרות כניסה (ויזות)" (visa restriction policy) המכוונת לגורמים אלימים (ישראלים ופלסטינים כאחד) המפרים את היציבות, השלום והביטחון בגדה המערבית. בהודעה זו לא צוינו מספר האנשים שעליהם הוטלו הגבלות הכניסה או שמותיהם. בהודעה זו ובהודעות שפורסמו בהמשך בעניין, נזכרת הדרישה מממשלת ישראל לפעול להגנת הפלסטינים. ב-1 בפברואר 2024 פורסם **צו נשיאותי המאפשר הטלת הגבלות כניסה והגבלות כלכליות משמעותיות על אנשים וארגונים** "המסכנים את השלום, הביטחון והיציבות בגדה המערבית", המבוסס על חקיקה פדרלית המגנה מפני פגיעה בביטחון הלאומי. הצו מסמיך את מזכיר ההגנה ומזכיר האוצר האמריקאים להטיל צווים פרטניים; בהתאם, החל מאותו מועד פורסמו החלטות מכוח הצו הנשיאותי המכוונות לאנשים וארגונים ספציפיים (בתאריכים 1 בפברואר, 14 במרץ, 19 באפריל, 14 ביוני ו-11 ביולי 2024). בין הגורמים שהיו יעד להטלת הסנקציות נמצאים ארגון להב"ה, "צו 9", ומספר חוות ומאחזים. יצוין, כי תחולתן של ההגבלות הכלכליות רחבה וחלה גם מחוץ לארצות הברית; היא כוללת מגבלות על שימוש במימון, טכנולוגיות ורכוש אמריקאים. העדר פעולה מצד ממשלת ישראל למיצוי הדין עם האחראים לאלימות נגד פלסטינים נזכרת כזרז להכרזת הסנקציות על ידי הרשויות האמריקאיות. ככלל, לא מצאנו ציון של מקורות המידע לאירועים הספציפיים שהובילו להחלת ההגבלות.

האיחוד האירופי: ב-11 בדצמבר 2023 הציע הנציג העליון של האיחוד האירופי למועצת שרי החוץ של האיחוד לגבש צעדים מגבילים כנגד "מתנחלים קיצוניים בגדה המערבית, בהתאם לדוגמה האמריקאית". ב-18 בינואר 2024 קרא הפרלמנט האירופי להפעיל צעדים מגבילים כנגדם, וב-18 במרץ הסכימה מועצת שרי החוץ על הטלת ההגבלות. **ב-19 באפריל 2024, במקביל לפרסום החלטה נוספת על הטלת סנקציות מטעם ארה"ב, הטיל האיחוד הגבלות כניסה ותנועה וכן סנקציות כלכליות על ארבעה אנשים ושתי ישויות (ארגון להב"ה ו"נוער הגבעות").** עיקר הטיעונים של האיחוד להטלת ההגבלות נסובו סביב הפרות חמורות של זכויות אדם. ההגבלות כוללות **הקפאת נכסים, איסור הספקת מימון ישיר או עקיף ואיסור כניסה לאיחוד.** הבסיס המשפטי להחלטת מועצת האיחוד בדבר הטלת סנקציות אלו הוא משטר סנקציות גלובלי המעוגן בהחלטת מועצת האיחוד משנת 2020, הנשענת על אמנת האיחוד; זו מפנה בין השאר לאמנת האו"ם ולחוק הבינלאומי. נציין כי החלטות האיחוד בדבר סנקציות מחויבות לפרט את זהות האנשים והגורמים עליהם מוטלות ההגבלות, כמו גם את הסיבות להטלתן. כמו כן, ייתכנו חריגים להגבלות אלו (למשל, ניתן לשחרר חלק מהכספים המוקפאים אם הם דרושים לצרכים בסיסיים של האדם הנתון לסנקציות, לרבות מזון, טיפולים רפואיים, ייצוג משפטי וכיו"ב). **ב-15 ביולי נוספו חמישה אנשים ושלושה ארגונים לרשימת הגורמים המוגבלים.** יודגש, **כי משהתקבלה החלטת מועצת האיחוד היא מחייבת את כלל מדינות האיחוד (למעט במקרים מסוימים כפי שיפורט בהמשך).**

בריטניה: משטר הסנקציות בבריטניה נסמך בעיקר על חוק הסנקציות ואיסור הלבנת הון מ-2018 (ועל חוקים נוספים שיוזכרו בהמשך). ב-19 בדצמבר 2023 הכריז שר החוץ הבריטי על איסור כניסה של "מתנחלים אלימים". איסור זה מבוסס על סעיף בחוק ההגירה לפיו **ניתן לאסור כניסה של אנשים אשר נוכחותם "נוגדת את טובת הציבור", גם כאשר מעשיהם בוצעו מחוץ לבריטניה;** מנעד הפעולות והעילות המאפשרות מניעת כניסה הוא רחב, והוא כולל בתוכו "קיצוניות" כאחת מהן. **מקורות המידע באשר לפעולות שלכאורה אינן מועילות לטובת הציבור כוללים**

מודיעין של גופי אכיפה וכן מידע גלוי הניתן לאימות. ב-12 בפברואר 2024 הכריז משרד החוץ הבריטי על הטלת הגבלות על ארבעה "מתנחלים קיצוניים", הכוללות **איסור כניסה לבריטניה והקפאת נכסים.** בהכרזה על הסנקציות הנזכרות צוין כי מטרתן להשיב את היציבות לגדה המערבית, כתנאי לשלום וביטחון, וכי "ישקלו צעדים נוספים בנושא, כולל סנקציות נוספות". גם לסנקציות בבריטניה קיימים חריגים אשר ניתן לבקש מהגוף הממונה על יישום הסנקציות להחילם בנסיבות מסוימות. **ב-2 במאי הודיעה בריטניה על הטלת סנקציות נוספות כנגד ארגון להב"ה ו"נוער הגבעות", וכן כנגד עוד 4 אנשים.**

צרפת: איסור על כניסת אזרח זר לצרפת מתאפשר בהוצאת צו אדמיניסטרטיבי, ככל שאותו אדם מהווה איום משמעותי על הסדר הציבורי, ביטחון הפנים או יחסי החוץ של צרפת. צו זה מוצא בכתב על ידי משרד הפנים הצרפתי ומחייב פירוט בדבר סיבות הוצאתו (מלבד במקרים חריגים המתחייבים משמירה על ביטחון המדינה); אין זכות טיעון בעת הוצאתו. ערעור על הצו ניתן להגיש בפני שר הפנים או שופט מינהלי. **ב-19 בדצמבר 2023 הכריזה שרת החוץ של צרפת כי צרפת תנקוט אמצעים כנגד "מתנחלים ישראלים קיצוניים... על בסיס מידע מתועד".** ב-13 בפברואר 2024 הטילה צרפת **צו איסור כניסה על 28 "מתנחלים האשמים"** (במקור: coupable) בהפעלת אלימות כנגד פלסטינים. שמותיהם לא פורסמו. האסיפה הלאומית הצרפתית ציינה בתשובתה למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי **אנשים אלו עשויים להיות בסטטוסים שלהלן: מי שהורשעו בבתי משפט ישראלים, אנשים שידוע כי ביצעו פעולות אלימות אך לא הורשעו, או אנשים שנאמו נאומי שנאה.**

קנדה: ב-18 במרץ 2024 קיימה ועדת החוץ של הפרלמנט הקנדי דיון בנושא ישראל ועזה, ובמהלכו ציין עוזר סגן שרת החוץ כי סנקציות על "מתנחלים אלימים" נמצאות בבחינה אקטיבית, וכי קנדה מזהה אותם ככאלה על פי מקורות גלויים, כמתחייב על פי משטר הסנקציות שלה. עוד הוא ציין, כי בין אותם "מתנחלים אלימים" נכללים גם "מתנחלים קיצוניים" שנמצאו אשמים על ידי הרשויות הישראליות. **ב-16 במאי הודיעה שרת החוץ על הטלת הסנקציות כנגד 4 מתנחלים,** בגינתן של פעולות אלימות המערערות את היציבות ו"מפרות את השלום והביטחון הבינלאומיים". **הסנקציות מוטלות מכוח החוק לאמצעים כלכליים מיוחדים ומכוח חוק ההגירה וההגנה על פליטים, והן כוללות איסור כניסה ורכיב כלכלי. ההגבלה הכלכלית מרחיבה,** וכוללת הגבלת שותפים, נכסים בבעלות חלקית וקרובי משפחה; לצד זאת, יש בה סייגים הכוללים אי פגיעה במחויבויות פיננסיות של הגורמים עליהם מוטלות הסנקציות, ובזכותם לפנסיות. בהודעה, השרה קושרת את הטלת הסנקציות למדיניותה הכוללת של קנדה באזור. **ב-26 ביוני הוסיפה ממשלת קנדה לרשימה 7 אנשים ו-5 ארגונים, וביניהם תנועת "אמנה".**

ניו-זילנד: ב-29 בפברואר 2024 הכריזה ממשלת ניו זילנד כי תטיל איסורי נסיעה על מספר "מתנחלים קיצוניים", בשל מעורבותם בהתקפות אלימות כנגד פלסטינים בגדה המערבית. לא נמסרו פרטים מזהים על האנשים שהוגבלו, מספרם, או התשתית הראייתית שעליה נסמכה ההחלטה.

1. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשתו של חה"כ עופר כסיף. המסמך מביא תמונה עדכנית לאמצע חודש יולי 2024 באשר לצעדים אשר ננקטו על ידי האיחוד האירופי ומדינות שונות כלפי ישראלים שנקבע לגביהם על ידי האיחוד ועל-ידי אותן מדינות שהיו מעורבים בפשיעה לאומנית כלפי פלסטינים בשטחי יהודה ושומרון; בפרט, נסקרות הגבלות כלכליות והגבלות כניסה אשר הושתו או שיש כוונה להשית על גורמים אלו – אנשים או גופים.

ממידע שפורסם באמצעי תקשורת שונים במהלך החודשים נובמבר-דצמבר 2023 וממידע שנמצא במספר **אתרי אינטרנט של גורמים רשמיים** עלה, כי **צעדים מעין אלו ננקטים או עשויים להינקט על ידי האיחוד האירופי ולפחות עוד 11 מדינות**. בהתאם, מרכז המחקר והמידע של הכנסת הפנה לאיחוד האירופי ולמספר מדינות בקשת מידע ובה שורת שאלות בנושא. בין היתר שאלנו: האם המדינה או הארגון נוקטים צעדים משפטיים כדי למנוע כניסה של ישראלים אשר נקבע לגביהם על ידי אותן מדינות שהיו מעורבים בפשיעה לאומנית בשטחי יהודה ושומרון; מהו הביסוס המשפטי לצעדים אלו; מהם מקורות המידע עליהם מתבססות המדינות בקביעה הפרטנית לגבי מי שנחשד בפשיעה לאומנית כאמור, ועל מה מבוססים הקריטריונים לקביעה כי ביצעו פשיעה שכזו. מאחר ובזמן הגשת הבקשה **נושא המגבלות הכלכליות** עלה רק במקור אחד, לא שאלנו בבקשת המידע שנשלחה למדינות לגבי נושא זה; אולם **נוכח הצעדים שנקטו ופורסמו על ידי מדינות** לאחר שליחת בקשות המידע, **בחנו גם אותו במסגרת המסמך**.

בפרק הזמן שחלף מאז שלחנו את השאלות לפרלמנטים הרלבנטיים, פרסמו האיחוד האירופי, ניו זילנד וקנדה סנקציות רשמיות מטעמם; כל אלו ייסקרו להלן. הסקירה מתבססת הן על מידע שהועבר מהפרלמנטים הרלבנטיים והן על חוקים, צווים והחלטות אחרות של הממשלות או הגופים במדינות שייסקרו.

נדגיש, כי המינוח בו נעשה שימוש בסקירה זו נשען על המקורות הזרים ומובא בשפת המקור או בתרגום הקרוב ביותר לשפת המקור. השימוש במינוח זה או אחר אינו בשום צורה הבעת עמדה באשר לדיוק המונח או באשר לתפיסה הפוליטית האפשרית שהוא עשוי לייצג בעיני קוראים שונים. לדוגמה, הצווים וההחלטות מכוחם מוטלים הסנקציות משתמשים במונח "הגדה המערבית" (the West Bank) לתיאור אזור "יהודה ושומרון" ולכן כשבסקירה להלן יתוארו ההגבלות הדבר ייעשה באמצעות המונח המקורי בו השתמשו המדינות. כך גם לגבי המונח "מתנחלים קיצוניים" ('extremist Israeli settlers') בווריאציות שונות, המשמש בחלק מהמדינות שייסקרו להלן לתיאור הישראלים שלגביהם נטען כי ביצעו את המעשים שבגינם הוטלו הסנקציות והמגבלות.

נוסף על המדינות הנסקרות במסמך, קיבלנו תשובות גם ממחלקות המחקר של הפרלמנטים של גרמניה ואירלנד: ב-9 בפברואר נמסר בתשובת הבית התחתון של הפרלמנט הגרמני, כי אין

כל חקיקה או כוונות חקיקה כנגד פרטים או קבוצות כגון "מתנחלים יהודים קיצוניים", לא בהקשר של מניעת כניסה ולא בהקשר רחב יותר של הטלת סנקציות.¹ בתשובת **הפרלמנט האירי** מה-12 בפברואר צוין כי לא ננקטו צעדים כנגד ישראלים קיצוניים, וכי לא צפויים צעדי חקיקה שכאלו. עם זאת נמסר, כי אירלנד תומכת במהלך של הטלת סנקציות מעין אלו כנגד "מתנחלים קיצוניים" או אלימים באמצעות האיחוד האירופי.²

יודגש כי במסמך סקרנו רק מדינות שהיה לנו מידע רשמי בעניינן, ולא נסקרו מדינות לגביהן מצאנו רק פרסומים בתקשורת. לדוגמה, ב-4 במרץ 2024 פורסם בתקשורת כי שר החוץ הספרדי הצהיר על הטלת סנקציות על 12 "מתנחלים ישראלים אלימים בגדה המערבית".³ היות שלא קיבלנו תשובה רשמית בנושא מהפרלמנט הספרדי ולא נמצאו מסמכים של גורמים רשמיים בספרד בנוגע לסנקציות אלו – ספרד לא נסקרת במסגרת המסמך.

נציין כי האיחוד האירופי וחלק מן המדינות מתייחסים להטלת סנקציות על "מתנחלים ישראלים קיצוניים" בקונטקסט של המדיניות הכוללת שלהן במזה"ת; הטלת הסנקציות נכרכת בחלק מהמקרים במדיניות כלפי ההתנחלויות. כמו כן, **בחלק מהמקרים החלטות על סנקציות כנגד ישראלים הן חלק ממכלול סנקציות רחב יותר המוטל על גורמי טרור, מדינות וארגונים, כחלק ממשטר סנקציות המהווה כלי מדיניות**.⁴ יצוין, כי המסמך מתייחס לבסיס החוקי הקיים להטלת סנקציות על 'זרים' (foreign person), אולם אם יש בקרב הישראלים שעליהם הוטלו הסנקציות בעלי אזרחות זרה (למשל, ישראלים שהם גם אזרחי ארצות הברית), המצב עשוי להיות שונה בעבורם.

עוד נציין, כי משהחל תהליך הטלת הסנקציות המתואר על ידי המדינות שנימנו לעיל ועל ידי האיחוד האירופי, **הן מורחבות באופן שוטף לאנשים וארגונים נוספים. הרחבות אלו מעודכנות במסמך זה עד 15 ביולי 2024.**

כפי שנראה להלן, ישנם הבדלים בין המדינות באשר למקור הסמכות להטלת הסנקציות, ולגופים או בעלי התפקידים המורשים להטילן. יצוין עוד כי בחלק מהמקרים, לא ניתן לדעת בוודאות – בהתבסס על הודעותיהן הרשמיות של המדינות או על הצווים שהוצאו לעניין הטלת הסנקציות – מהי התשתית הראייתית עליה מבוססת ההחלטה; הדבר אינו מפורט בעקביות בצווים, וגם לא בהתייחסויות שקיבלנו מהפרלמנטים של המדינות אליהן פנינו. ישנם מקרים בהם ניתנים פרטים

¹ Mathias Kersten, Deutscher Bundestag - Referat WD 3, e-Mail, February 9, 2024.

² Charlotte Cousins, ECPRD Correspondent, House of the Oireachats. E-Mail, February 12, 2024.

³ Bezya Binnur Donmez, Spain initiates process of sanctioning '1st group' of 12 Israeli settlers in West Bank, *Anadolu Agency*, March 4 2024.

⁴ European Parliament, [EU Sanctions: A key foreign and security policy instrument](#), April 2024. Accessed: April 14, 2024; Office of Foreign Assets Control, the Department of the Treasury, [Sanctions List](#). Updated: February 23, 2024. Accessed: April 15, 2024.

במדינות שונות
מהוות הסנקציות נגד
מתנחלים חלק
ממשטר סנקציות
כולל; הטלתן
מוסברת כחלק
מהמדיניות הכוללת
ביחס לסכסוך
הישראלי-פלסטיני

מקורות הסמכות
להטלת ההגבלות
משתינים ממדינה
למדינה.
לא בכל המקרים עלה
בידינו להבין מהי
התשתית הראייתית
להטלת הגבלה על
גורם מסוים, או מהם
מקורות המידע
עליהם הסתמכו
הרשויות

אודות תקריות שהובילו להטלת סנקציות (למשל שמות מקומות או תאריכים) אך לא מצוין מהו המקור לנתונים אלו.

2. ארצות הברית

הסמכות להטיל סנקציות מעוגנת בחקיקה, לרבות חוקים שמעניקים לנשיא ארה"ב סמכויות חירום, וכן חקיקה המאפשרת הטלת סנקציות הקשורות למטרות ספציפיות של מדיניות החוץ או הביטחון של ארצות הברית.⁵ הסנקציות עשויות לכלול **הגבלות כלכליות ופיננסיות** (לרבות חסימה או הקפאה של נכסים, איסור על עסקאות בין אזרחי ארה"ב לבין האנשים או המדינות עליהם מוטלות הסנקציות, הגבלת השקעות בנכסיהם של אנשים או ממשלות, וכיו"ב); **הגבלות על כניסה לארה"ב** (לרבות סירוב בקשות לאשרות כניסה לאזרחים זרים המבקשים להיכנס לארה"ב או ביטול אשרות קיימות); והגבלות נוספות אשר פחות רלבנטיות לסקירה זו.⁶ מזכיר המדינה מוסמך בחוק למנוע כניסת זרים ממגוון סיבות, בין השאר כאשר יש לו בסיס סביר להאמין כי לכניסתם או לפעילותם הצפויה בארצות הברית עלולות להיות השלכות שליליות חמורות על מדיניות החוץ של ארצות הברית.⁷

כפי שנראה להלן, ארצות הברית הכריזה לראשונה על מדיניות סנקציות על ישראלים בדצמבר 2023, ומאז ישנה הרחבה של הצעדים שנקטה המדינה כנגד אזרחים ישראלים.⁸ מה שהחל בשלהי שנת 2023 כמדיניות הגבלת אשרות כניסה (visa restriction policy) לארה"ב, התרחב בפברואר 2024 לסנקציות כלכליות (לרבות הקפאת נכסים) ואיסור כניסה של אזרחים ישראלים הנחשדים בביצוע מעשים המפורטים בצו הנשיאותי ובהחלטות שהוצאו מכוחו.⁹ לאחר מכן

⁵ Congressional Research Service "[Sanctions Primer: How the United States Uses Restrictive Mechanisms to Advance Foreign Policy or National Security Objectives](#)" (published: 6 November 2023).

⁶ באופן כללי יותר אפשר לציין כי ארה"ב מפעילה סנקציות נוספות, כגון הגבלות על ייצוא וייבוא סחורות, הגבלות על סיוע בין לאומי ומגבלות על יחסים דיפלומטיים – וזאת במסגרת משטר הסנקציות שהיא מנהיגה. ראו:

Congressional Research Service "[Sanctions Primer: How the United States Uses Restrictive Mechanisms to Advance Foreign Policy or National Security Objectives](#)" (published: 6 November 2023).

⁷ US Citizenship and Immigration Services, Chapter 3 – Admissibility and Waiver Requirements, [INA 212\(a\)\(3\)\(c\)](#). Accessed: July 23, 2024.

⁸ זאת על רקע מגמה כללית של עלייה ניכרת בשימוש של ארצות הברית בסנקציות ככלי להשגת יעדי מדיניות החוץ שלה בשני העשורים האחרונים, כפי שעולה ממסמך של מרכז המחקר של הקונגרס לפיו נכון לשנת 2021 הטילה ארה"ב סנקציות על למעלה מ-9,000 אנשים (עלייה של 900% מאז תחילת שנות האלפיים):

Congressional Research Service "[Sanctions Primer: How the United States Uses Restrictive Mechanisms to Advance Foreign Policy or National Security Objectives](#)" (published: 6 November 2023), p.1.

⁹ מסמך של מרכז המחקר של הקונגרס מחדש יולי 2024 מפרט את הרקע להטלת הסנקציות על מתנחלים ישראלים, לרבות ההתפתחויות הביטחוניות והגאופוליטיות בישראל מאז טבח ה-7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל":

Congressional Research Service, [Israel: Major Issues and U.S. Relations](#) (updated: 9 July 2024).

לא מצאנו התייחסות מפורשת להבדלים – אם ישנם – בין הגבלות על קבלת אשרות כניסה (visa restrictions) לבין איסור כניסה (travel ban). אפשר לשער שהמונח הראשון עשוי להתייחס לסירוב בקשות חדשות לקבלת אשרות כניסה, ואילו המונח השני עשוי לחול על

פרסמה מחלקת המדינה הודעה ובה שמות של ארבעה אזרחים ישראלים עליהם יחולו הסנקציות. בחודש מרץ נוספו לרשימה שלושה אזרחים ישראלים נוספים וכן שני מאחזים לא חוקיים (outposts) שבבעלותם.¹⁰ בחודש אפריל פורסמה החלטה נוספת של ארה"ב בדבר הטלת סנקציות על חמישה ישראלים נוספים וכן על מספר ארגונים כגון ארגון להב"ה והעומד בראשו, בניצי גופשטיין. במקביל להודעה זו, פורסם באמצעי התקשורת כי בכוננת ארה"ב להטיל סנקציות גם על גדוד 'נצח יהודה', אולם בסופו של דבר נראה כי החלטה זו לא יצאה אל הפועל עד למועד כתיבת המסמך.¹¹ בחודשים יוני ויולי פורסמו החלטות נוספות בנדון.

להלן נסקור את הצעדים והסנקציות לפי סדרם הכרונולוגי.

הכרזת מזכיר המדינה האמריקני על מדיניות הגבלת אשרות כניסה (ויזה)

ב-5 בדצמבר 2023
הכריז מזכיר המדינה
האמריקאי על
מדיניות סנקציות
כנגד מי שמערערים
על השלום, הביטחון
והיציבות בגדה
המערבית

ב-5 בדצמבר 2023 הכריז מזכיר המדינה האמריקאי, אנתוני בלינקן, על יישום בפועל של "מדיניות של הגבלות ויזה לשם קידום השלום, הביטחון והיציבות בגדה המערבית".¹² בהודעה רשמית לעיתונות, אשר פורסמה באתר האינטרנט של מחלקת המדינה, מסר בלינקן כי טרם פרסום ההחלטה בדבר מדיניות הגבלות הוויזה, הבהירה ארצות הברית לממשלת ישראל כי עליה לעשות יותר בכדי להטיל אחריות על "מתנחלים קיצוניים" אשר ביצעו מתקפות אלימות כנגד פלסטינים בגדה המערבית, וכי בביקורו בישראל הבהיר בלינקן כי ארצות הברית מתכוונת לטפל בנושא באמצעים העומדים לרשותה. עוד נמסר בהצהרה הרשמית כי מדיניות הגבלות הכניסה לארה"ב מתייחסת לאנשים (individuals) אשר... "יש סיבה להאמין כי היו מעורבים בערעור השלום, הביטחון או היציבות בגדה המערבית, בין השאר על ידי ביצוע פעולות אלימות, או פעולות אחרות אשר מגבילות ללא הצדקה את נגישותם של אזרחים לשירותים וצרכים חיוניים". ההודעה אינה נוקבת בשמותיהם או במספרם של האנשים עליהם יוטלו הגבלות הכניסה.¹³ בהודעה מצוין עוד כי קרובי משפחה מדרגה ראשונה (immediate family members) של האנשים האמורים עשויים גם הם להיות נתונים למגבלות.

אנשים שכבר יש להם אשרת כניסה והיא תבוטל או תישלל מכוח הסנקציות. נראה כי התוצאה בשני המקרים תהיה דומה מבחינת הגבלה או איסור מוחלט של כניסה לארצות הברית.

¹⁰ לגבי אחד מהאנשים עליהם הוטלו הסנקציות, פורסם בעיתונות כי מספר שבועות לפני ההודעה האמריקנית הוטל נגדו צו הרחקה מהחווה בבעלותו על ידי שר הביטחון (ראו: איתמר אייכנר, אלישע בן קימון "אלימים ומערערים את היציבות באזור": ארה"ב בסבב סנקציות שלישי נגד מתנחלים", YNET (14 במרץ 2024).

¹¹ לו היו מוטלות סנקציות כאלה על הגדוד, היה הדבר נעשה מכוח חוק ליהיי - Leahy Law - שחוקק בשנת 1997 ואוסר על הממשל האמריקאי לממן או לסייע ליחידות של כוחות בטחון או צבא של מדינות זרות כאשר יש מידע אמין כי היחידה שבנדון מבצעת או ביצעה הפרות נרחבות של זכויות אדם, וכאשר המדינה, שמטעמה פועלת היחידה, אינה נוקטת בעצמה צעדים יעילים להעמדה לדין של המעורבים בהפרות הללו. ראו:

Larissa van den Herik, "Israel – Hamas 2024 Symposium – Targeted Sanctions against West Bank Settlers", Lieber Institute – West Point (US Military Academy) (published: 1 May 2024). Also see: US Department of State, "About the Leahy Law" (published: 20 January 2021).

¹² כאמור, המונח הגדה המערבית מופיע במסמכים האמריקאים בכל הנוגע לשטחי יהודה ושומרון. התרגום, כאמור, נאמן למקור.

¹³ עם זאת, יש המעריכים כי עשרות ישראלים צפויים להיות מושפעים מהגבלות הוויזה. ראו:

מזכיר המדינה ציין כי מדובר בחלק מהניסיון של ארה"ב ליצור אחריותיות לכל הפעולות האלימות נגד אזרחים בגדה המערבית, ללא תלות בזהות הקורבן או התוקפן.¹⁴ הודעתו של בלינקן מדגישה כי ארה"ב הבהירה לישראל כי באחריותה לנקוט אמצעים נוספים על מנת להגן על פלסטינים ממתקפות של קיצוניים (וכי במקביל מתקיים דיאלוג דומה גם עם הרשות הפלסטינית לגבי חובותיה). נציין שצעד זה בא לאחר שכבר ב-18 בנובמבר הכריז הנשיא ביידן במאמר דעה ב"ווישינגטון פוסט" כי ארה"ב מוכנה להפעיל צעדים מעין אלו.¹⁵

הצו הנשיאותי

ב-1 בפברואר 2024 פורסם צו נשיאותי (Executive Order) בנושא, המבוסס על מספר חוקים פדרליים¹⁶. הצו מהווה את הבסיס המשפטי להטלת הסנקציות על אנשים שמסכנים את השלום, הביטחון והיציבות בגדה המערבית. לאחר הוצאת הצו פורסמו מספר החלטות המפרטות את האנשים והארגונים עליהם הוטלו הסנקציות מכוחו, והן ממשיכות להתפרסם מעת לעת. אלא אם צוין אחרת - חלק זה של הסקירה מבוסס על צו זה.¹⁷

פרק 50 לקוד הפדרלי עוסק במלחמה והגנה לאומית (war and national defense) ותת-פרק 35 בו נקרא "סמכויות כלכליות בינלאומיות לשעת חירום". החוק מקנה לנשיא ארה"ב סמכות להכריז על מצב חירום לאומי, ולנקוט במספר פעולות מכוח הכרזה כזו, לרבות הטלת סנקציות כלכליות במקרה של איום יוצא דופן אשר מקורו **מחוץ לארה"ב** ועשוי לאיים על הביטחון הלאומי, מדיניות החוץ או הכלכלה של ארה"ב:

§.1701 Unusual and extraordinary threat; declaration of national emergency; exercise of Presidential authorities

(a) Any authority granted to the President by section 1702 of this title may be exercised to deal with any unusual and extraordinary threat, which has its source in whole or substantial part outside the United States, to the national security, foreign policy, or

Pnina Sharvit Baruch, Yulia Erport "[A New Tool in the Political System: Personal Sanctions against Israelis](#)", INSS Insight No. 1843, April 4, 2024.

¹⁴ Anthony J. Blinken, Secretary of State, [Announcement of Visa Restriction Policy to Promote Peace, Security and Stability in the West Bank](#), press statement, December 5 2023. Accessed: February 15, 2024.

¹⁵ Opinion| Joe Biden: [The US won't back down from the challenge of Putin and Hamas](#). Published: November 18, 2023; Accessed: February 15, 2024.

¹⁶ הצו הנשיאותי (הקרוי גם בקיצור E.O.) מונה את החוקים הבאים עליהם מבוססת סמכותו של הנשיא:

[International Emergency Economic Powers Act \(50 U.S.C. 1701 et seq.\)](#) (IEEPA); the National Emergencies Act (50 U.S.C. 1601 et seq.) (NEA); section 212(f) and section 215(a) of the Immigration and Nationality Act of 1952 (8 U.S.C. 1182(f) and 8 U.S.C. 1185(a)); and section 301 of title 3, United States Code.

¹⁷ President Joseph R. Biden Jr., The White House, [Executive Order on Imposing Certain Sanctions on Persons Undermining Peace, Security, and Stability in the West Bank](#). February 1, 2024.

economy of the United States, if the President declares a national emergency with respect to such threat.

*(b) The authorities granted to the President by section 1702 of this title may only be exercised to deal with an unusual and extraordinary threat with respect to which a national emergency has been declared for purposes of this chapter and may not be exercised for any other purpose. Any exercise of such authorities to deal with any new threat shall be based on a new declaration of national emergency which must be with respect to such threat.*¹⁸

בהתאם לזאת, הצו הנשיאותי קובע כי "המצב בגדה המערבית, וספציפית הרמות הגבוהות של אלימות "מתנחלים קיצוניים", גירוש של אנשים וכפרים, והרס רכוש... " מהווה איום רציני לשלום, לביטחון וליציבות של הגדה המערבית, עזה, ישראל והמזרח התיכון. עוד קובע הצו, כי פעולות אלו חותרות תחת מדיניות החוץ של ארה"ב, לרבות הסיכוי להגיע לפתרון שתי המדינות, ופוגעות בביטחון ישראל, ויש להן פוטנציאל לערער את יציבות האזור כולו. בהיותן של פעולות אלו "איום יוצא דופן לביטחון הלאומי ולמדיניות החוץ של ארה"ב" מוכרז מצב חירום לטיפול באיום:

"the situation in the West Bank — in particular high levels of extremist settler violence, forced displacement of people and villages, and property destruction — has reached intolerable levels and constitutes a serious threat to the peace, security, and stability of the West Bank and Gaza, Israel, and the broader Middle East region. These actions undermine the foreign policy objectives of the United States, including the viability of a two-state solution and ensuring Israelis and Palestinians can attain equal measures of security, prosperity, and freedom. They also undermine the security of Israel and have the potential to lead to broader regional destabilization across the Middle East, threatening United States personnel and interests. For these reasons, these actions constitute an unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States. I hereby declare a national emergency to deal with that threat". .

הצו הנשיאותי מפורט ורחב, וכולל הגבלות כלכליות והגבלות כניסה לארצות הברית

הצו הנשיאותי מפורט ורחב, וכולל מספר חלקים, סעיפים ותת סעיפים. ניתן לחלקו לשני סוגי הגבלות עליהן ניתן להכריז בהסתמך עליו: **הגבלות כלכליות על זרים**, אשר מזכיר המדינה או מזכיר האוצר, תוך התייעצות הדדית, מחליטים כי הם עומדים בקריטריונים שנקבעו בצו; **והגבלות כניסה על אנשים זרים** הנקבעות על ידי מזכיר המדינה או המזכיר לביטחון המולדת תוך התייעצות הדדית. **מקורות המידע להכללת אנשים תחת קריטריונים אלה אינם מוזכרים**

¹⁸ [50 USC Ch. 35: International Emergency Economic Powers](#) (From Title 50—War and National Defense).

יצוין כי בחוק זה מופיעה גם התייחסות מפורשת לארגוני טרור פלסטיניים – כגון חמאס, ג'יהאד איסלאמי וכו' – כנתונים לסנקציות כלכליות: "Hamans and Other Palestinian Terrorist Groups International Financing Prevention".

בצו או בהודעת מזכיר המדינה שנזכרו לעיל, מלבד במקרה אחד. להלן יפורטו שני סוגי ההגבלות המפורטים בצו :

ההגבלות הכלכליות
כוללות הקפאה
גורפת של נכסים
שבארצות הברית או
בבעלות אמריקאית,
איסור העברות
כספים, סחורות
ושירותים ועוד

חלק ראשון: הקפאת נכסים של אנשים שנכללים בקריטריונים שלהלן, ושל זכויותיהם בנכסים הנמצאים בארה"ב או מוחזקים על ידי אמריקאים או שבשליטת אזרחים או תושבים (חוקיים) אמריקאים או ישויות אמריקאיות (לרבות סניפים של אותן ישויות הנמצאים מחוץ לארה"ב (foreign branches)). ההקפאה כוללת איסור העברה, תשלום, ייצוא, או משיכת כספים. כמו כן, היא כוללת איסור תרומות והעברת כספים, סחורות ושירותים על ידי, אל, או לטובת מי שנכסיו הוקפאו בהתאם לצו זה, או ממנו.

הצו מונה קריטריונים לפיהם יכול מזכיר המדינה בהתייעצות עם מזכיר האוצר, או מזכיר האוצר בהתייעצות עם מזכיר המדינה, להטיל הגבלות על אזרחים זרים :

הקריטריונים להטלת
המגבלות כוללים מגוון
פעולות אלימות
ומעורבות בפעולות
אלימות בגדה
המערבית, כולל קשר
עקיף למעורבות זו

- מי שאחראי, או שיתף פעולה, או שהיה קשור באופן ישיר או עקיף, או שניסה להשתתף בכל אחד מהבאים: **א. בפעולות - כולל הכוונה, ביסוס בחוק או תקנה, יישום, כפיה, או הימנעות מלאכוף מדיניות (של מניעה) - שמאיימות על השלום, הביטחון והיציבות בגדה המערבית. ב. בתכנון, בהעברת פקודות, בהנחיה או בהשתתפות בכל אחת מהפעולות שלהלן הנוגעות לגדה המערבית:**

❖ בפעולת אלימות או איום באלימות שמכוונת כנגד אזרחים.

❖ במאמצים להטיל מורא מפני אלימות, שמטרתו או תוצאתו שינוי מקום המגורים כדי להימנע מאלימות זו.

❖ הרס רכוש.

❖ תפיסת רכוש או נישול מרכוש על ידי גורמים פרטיים.

- מי שמשמש כעת או שהיה מנהיג או בתפקיד רשמי ב: **א. ארגון - כולל ארגון ממשלתי - שהוא או מי מחבריו היה מעורב בפעולות שצוינו לעיל; ב. ארגון אשר רכושו או זכויותיו הוקפאו על פי צו זה כתוצאה מפעולות שבתקופת כהונתו.**

- מי שסייע בפועל, מימן או סיפק סיוע פיננסי, חומרי או טכנולוגי לאנשים שנכסיהם חסומים, או שסיפק מוצרים או שירותים לאותם אנשים, או לשם תמיכה בהם.

- מי שנשלט או נמצא תחת חסות אדם אשר נכסיו הוקפאו, או שפעל או פעל לכאורה בשמו - באופן ישיר או עקיף.

בנוסף, הצו מונה קריטריונים לפיהם יכול מזכיר המדינה בהתייעצות עם מזכיר האוצר להטיל הגבלות על אזרחים זרים :

- **מי שביצע או ניסה לבצע פעולות טרור** הפוגעות בגדה המערבית, או שהייתה סכנה משמעותית שיבצע פעולות שכאלו, או שאימן לביצוע פעולות כאלו. "פעולות טרור" בהקשר לצו זה מוגדרות כפעילות שמערבת פעולות אלימות או מסוכנות לחיי אדם, לרכוש או לתשתיות, ואשר מכוונות להפחיד או להפעיל לחץ על אוכלוסייה אזרחית, או להשפיע על מדיניות הממשלה בצורה של הפחדה או כפיה, או להשפיע על פעולת הממשלה על ידי השמדה המונית, רצח, חטיפה או לקיחת בני ערובה.
- **מי שמנהיג או מכהן בתפקיד רשמי של ארגון שנמצא תחת מגבלות משום שביצע פעולות אלו.**

סייגים ודגשים להוראה בדבר הקפאת הנכסים והנחיות יישום: האיסורים הקבועים לעיל יחולו למעט אם נקבע אחרת בחוקים, תקנות, צווים או רישיונות שיינתנו בהתאם לצו נשיאותי זה, ולמרות האמור בחוזים, רישיונות או היתרים שניתנו לפני שצו נשיאותי זה נכנס לתוקף. עוד נקבע כי לא יהיה צורך בהודעה מוקדמת נוספת באשר לפעולות הקפאת הנכסים הבאות בהתאם לצו זה. מזכיר האוצר, בהתייעצות עם מזכיר המדינה, רשאי לקדם חוקים ותקנות ליישום הצו, כמו גם להאציל סמכויות לטובת יישומו. **אין בצו זה לאסור העברות כספים לטובת פעילות רשמית של הממשל הפדרלי או של מחלקות וסוכנויות סטטוטוריות, או של ארגון האומות המאוחדות** (על סוכנויות ותכניותיו, קרנותיו והארגונים הקשורים אליו) על ידי עובדיו, מקבלי המענקים שלו והספקים שלו.

חלק שני: כל הנכללים בקריטריונים שפורטו בחלק הראשון לעיל מוגבלים בכניסה לארה"ב, למעט אם מזכיר המדינה או המזכיר לביטחון המולדת קבעו כי כניסתם אינה נוגדת את האינטרסים של ארה"ב, או שהם אישרו את כניסתם בעקבות המלצת התובע הכללי להכניסם בשל חשיבותם ליעדי אכיפת החוק האמריקאי.

יצוין, כי הסמכות להגביל או לאסור על כניסה של זרים (foreign persons) לארה"ב נתונה לנשיא, לתובע הכללי ולגורמים נוספים מכוח חוק ההגירה (The Immigration and Nationality Act) וזאת בהתבסס על מגוון שיקולים ובהתאם לאינטרסים של בטחון לאומי או של מדיניות החוץ של ארה"ב, ובנוסף לסמכותו של מזכיר המדינה שנזכרה לעיל.¹⁹

ב-1 בפברואר 2024 פרסמה מחלקת המדינה החלטה בה הודיעה כי מכוח הצו הנשיאותי האמור הוטלו סנקציות כלכליות כנגד ארבעה אנשים, בהתאם לקריטריונים שנזכרו לעיל, תוך פירוט הסיבות להטלת ההגבלות על כל אחד מהם בנפרד. בין הסיבות, כפי שפורטו, ניתן למצוא את אלו: ייזום והובלת התקיפות בחווארה, שהובילו להרס רכוש ולמותו של אזרח פלסטיני; תקיפת חקלאים פלסטינים ופעילי שלום ישראלים שגרמה לפציעתם; והובלת פעולות של הפחדה

ככלל, על כל מי שהוגבל כלכלית גם נאסרה הכניסה לארצות הברית

ההודעה הראשונה של מחלקת המדינה כללה הטלת הגבלות על ארבעה אנשים, תוך פירוט הסיבות להטלת ההגבלות על כל אחד מהם

¹⁹ Congressional Research Service "Sanctions Primer: How the United States Uses Restrictive Mechanisms to Advance Foreign Policy or National Security Objectives" (published: 6 November 2023), p.5.

ואיננים כלפי פלסטינים ובדוויים במטרה לגרשם מבתים. באחד המקרים מצוין כי האינדיקציה לאלימות תועדה בווידיאו, אולם מלבד ציון זה לא נזכר מקור המידע על העבירות. בהחלטה מצוין כי ניתן לערער על החלטות אלו באמצעות שליחת בקשה למחלקה לפיקוח על נכסים זרים (OFAC) של משרד האוצר האמריקאי.²⁰

ההחלטה מפרטת את ההשלכות של הסנקציות שהוטלו מכוח הצו הנשיאותי: כל הרכוש שבידי האנשים שעליהם הוטלו הסנקציות או שיש להם חלק בו, אשר נמצא בארה"ב או בשליטה או החזקה של אזרחי ארה"ב, ייחסם (blocked) ויש לדווח עליו ל-OFAC. כמו כן, כל ישות²¹ בבעלות ישירה או עקיפה בשיעור של לפחות 50% של אחד מהאנשים שהוטלה עליהם המגבלה תהיה מוגבלת גם כן. כל התשלומים והעברות הכסף על ידי אזרחי ארה"ב, או מי שנמצא בה או עובר בה, אל אותם אנשים אשר הוטלה עליהם המגבלה – אסורים גם כן, אלא אם הותרו על ידי OFAC. ההגבלות כוללות תרומה והעברה של כספים, מוצרים ושירותים על ידי אותם גורמים מוגבלים, אליהם או מהם. בדוח של מרכז המחקר של הקונגרס האמריקאי נכתב בהקשר זה, כי בנקים בישראל חסמו חשבונות בנק של ישראלים שעליהם הוטלו סנקציות כלכליות, לכאורה בשל החשש כי אי-ציות לצו הנשיאותי עשוי להשפיע לרעה על המשק הישראלי ועל קשריו עם הכלכלה העולמית.²² כניסתם של האנשים שצוינו לארה"ב נאסרת אף היא.²³

ב-14 במרץ פרסמה מחלקת המדינה החלטה נוספת מכוח הצו הנשיאותי. בדומה להודעתה הראשונה מה-5 בדצמבר 2023, זו מפרטת כרקע לסנקציות את הצורך בשמירת היציבות והשמירה על השלום והביטחון בגדה המערבית ונכתב בה כי "אין הצדקה לאלימות של

ב-14 במרץ הטילה מחלקת המדינה האמריקאית הגבלות נוספות על 3 אנשים ושתי חוות בגדה המערבית, המהוות על פי ההודעה בסיס לפעולות אלימות

²⁰ US Department of State, Office of the Spokesperson, [Announcement of Further Measures to Promote Peace, Security and Stability in the West Bank, Fact Sheet](#), February 1, 2024.

הודעות משרד החוץ האמריקאי סווגו במקור במונחים Fact Sheet, Press Statement. במהותן הן היו הודעות על החלטות להכנסת אנשים וגופים לרשימת הגרומים המוגבלים בהתאם לצו הנשיאותי, ולפיכך תורגמו כולן "החלטות".

²¹ ההגדרה של ישות, לפי הצו הנשיאותי, כוללת שותפות, עמותה, נאמנות, מיזם משותף, תאגיד, קבוצה, תת-קבוצה או ארגון אחר: "a partnership, association, trust, joint venture, corporation, group, subgroup, or other organization".

²² ראו בדו"ח של מרכז המחקר של הקונגרס:

Congressional Research Service, [Israel: Major Issues and U.S. Relations](#) (updated: 9 July 2024), p.9.

²³ "As a result of today's action, and in accordance with the new E.O., all property and interests in property of the designated persons described above that are in the United States or in possession or control of U.S. persons are blocked and must be reported to the Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC). Additionally, all entities that are owned, either directly or indirectly, 50 percent or more by one or more blocked persons are also blocked. All transactions by U.S. persons or within (or transiting) the United States that involve any property or interests in property of designated or otherwise blocked persons are prohibited unless authorized by a general or specific license issued by OFAC or exempt. These prohibitions include the making of any contribution or provision of funds, goods, or services by, to, or for the benefit of any blocked person and the receipt of any contribution or provision of funds, goods, or services from any such person. Additionally, the entry of designated individuals into the United States is suspended pursuant to Presidential Proclamation 8693";

US Department of State, Office of the Spokesperson, [Announcement of Further Measures to Promote Peace, Security and Stability in the West Bank, Fact Sheet](#), February 1, 2024.

קיצוניים כנגד אזרחים ללא קשר ללאומיותם, מוצאם, האתניות שלהם, גזעם או דתם". ההחלטה מפרטת שמות של שלושה אנשים נוספים אשר מוכרזים כנתונים לסנקציות של הקפאת נכסים ואיסור כניסה, תוך ציון סוג העבירות לכאורה שמיוחסות לכל אחד מהם ושבעטיין מוטלות הסנקציות וכן פירוט הסעיף כפי שמופיע בצו הנשיאותי. בנוסף לפירוט השמות, בהחלטה מוזכרות שתי החוות של שניים משלושת האנשים. החוות נזכרות כבסיס להפעלת אלימות כנגד פלסטינים ולהגבלת חקלאים פלסטינים מלעבד את אדמתם. ההחלטה אינה מפרטת את המשמעות של אזכור החוות מבחינת הסנקציות המוטלות על בעליהן. גם בהחלטה זו מופיעים פרטים, מיקומים ואף תאריכים ספציפיים לגבי כל אדם שהוכרז על הגבלתו, כגון: הטרדה ואיומים על פלסטינים ופעילי זכויות אדם ישראלים, איומים על אנשי הכפר עין שיבלי וגירושם באוקטובר 2023, גירוש רועים פלסטינים, ותקיפת פלסטינים ליד הכפר ואדי א-סיק. גם בהחלטה זו לא מוזכרים מקורות המידע עליהם מתבססת הקביעה.²⁴

נציין כי משרד האוצר האמריקאי מפרט את המשמעות הכלכלית של הסנקציות המוטלות בפרסום ייעודי באתר האינטרנט שלו, באמצעות ציון "סימני אזהרה" (red flags, ראו להלן).²⁵

הרחבת הסנקציות - אפריל 2024

**ב-19 באפריל 2024
הוסיפה מחלקת
המדינה אדם נוסף
ושני ארגונים לרשימה
של מי שחלות עליהם
הגבלות**

ב-19 באפריל 2024 פרסמה מחלקת המדינה האמריקאית החלטה נוספת על סנקציות²⁶ ובה נזכר בנצי גופשטיין, מייסד ומנהיג ארגון להב"ה. לטענת האמריקאים, חברי הארגון עוסקים בפעילות אלימה המערערת את היציבות בגדה המערבית, לרבות פעולות של איומים או אלימות כנגד פלסטינים, באזורים הנחשבים רגישים או לא יציבים. כמו כן מפרטת ההודעה, כי משרד האוצר האמריקאי קבע לגבי שתי ישויות (קרן הר חברון וקרן שלום אסיריך) כי יוטלו עליהן סנקציות שכן הן גייסו כספים עבור שני קיצוניים שארה"ב קבעה לגביהם בפברואר 2024 כי היו מעורבים בפעולות אלימות. ההחלטה שבה ומדגישה את דאגתה של ארה"ב מההחרפה באלימות בגדה המערבית וקוראת לישראל לנקוט את כל האמצעים המתאימים על מנת למנוע התקפות אלימות של "מתנחלים קיצוניים" ולמצות את הדין עם האחראים. נאמר עוד כי ארה"ב לא תהסס לנקוט צעדים נוספים.

בהודעה נאמר כי הבסיס המשפטי להחלטה הוא הצו הנשיאותי שפורסם בחודש פברואר:

"State is designating Gopstein pursuant to section 1 (a)(ii)(A) of Executive Order (E.O.) 14115 for being a leader or official of an entity that has engaged in, or whose members have engaged in, planning, ordering, otherwise directing, or

²⁴ US Department of State, Office of the Spokesperson, [Imposing Further Sanctions to Promote Peace Security and Stability in the West Bank, Fact Sheet](#), March 14, 2024.

²⁵ U.S. Treasury, Financial Crimes Enforcement Network, [FinCEN Alert on Israeli Extremist Settler Violence Against Palestinians in the West Bank](#), February 1st, 2024. Accessed: July 20th, 2024.

²⁶ US Department of State, Office of the Spokesperson, [Designations Related to Destabilizing Activities Affecting the West Bank](#) (19 April 2024).

participating in an act of violence or threat of violence targeting civilians, affecting the West Bank, relating to his tenure, as well as for being a leader or official of an entity that has engaged in, or whose members have engaged in, actions—including directing, enacting, implementing, enforcing, or failing to enforce policies—that threaten the peace, security, or stability of the West Bank, relating to his tenure. Treasury's designations were taken pursuant to E.O. 14115, which authorizes sanctions on persons undermining peace, security, and stability in the West Bank. "

הרחבת הסנקציות - יוני 2024

**ב-14 ביוני 2024
הכניסה מחלקת
המדינה את ארגון "צו
9" לרשימת הגורמים
המוגבלים**

ב-14 ביוני 2024 פרסמה מחלקת המדינה החלטה נוספת, המכניסה את ארגון "צו 9" לרשימת הגופים עליהם מוטלות הסנקציות לפי הצו הנשיאותי. ההחלטה מתבססת על הסעיף בצו הנשיאותי שלעיל, המתייחס למי שאחראי, או שיתף פעולה, או שהיה קשור באופן ישיר או עקיף, או ניסה להשתתף בפעולות שמאיימות על השלום, הביטחון והיציבות בגדה המערבית. הארגון תואר בהחלטה כקבוצה אלימה וקיצונית הפועלת מספר חודשים במטרה לחסום, לפגוע ולהטריד את שיירות הסיוע ההומניטרי מציל החיים שנשלח לאזרחים בעזה. נטען כי במסגרת פעילותו חסמו אנשיו את דרכן של משאיות הסיוע מירדן לעזה, גם בגדה המערבית, בין השאר באופן אלים, ופגעו במשאיות ובתכולתן, ובכך מנעו הגעת סיוע מציל חיים לעזה. באופן ספציפי, מצוין אירוע שהתרחש ב-13 במאי באזור חברון, במהלכו נבזזו והועלו באש שתי משאיות. ההודעה מטילה על ממשלת ישראל את האחריות לבטיחות וביטחון שיירות הסיוע מירדן העוברות בישראל ובגדה המערבית. מחלקת המדינה הצהירה שתמשיך לתבוע אחריותות מצד כל מי שפוגע בשיירות, ומצפה ודוחקת ברשויות בישראל לעשות כך.²⁷

הרחבה נוספת - יולי 2024

**ב-11 ביולי הכניסה
מחלקת המדינה 3
אנשים נוספים, את
ארגון להב"ה וארבעה
מאחזים לרשימה של
מי שחלות עליהם
ההגבלות**

בהודעה מה-11 ביולי המבוססת גם היא על הצו הנשיאותי מצוין דובר מחלקת המדינה את הרחבת תחולת הצו הנשיאותי לשלושה אנשים נוספים, וכן לארגון להב"ה עצמו ולארבעה מאחזים הנמצאים בבעלות או בשליטה של אנשים שכבר הוטלו עליהם סנקציות מטעם הממשל האמריקאי (US-designated individuals). לפי ההודעה, מאחזים אלה, אשר חומשו (weaponized במקור), מהווים בסיס להפעלת אלימות לעקירתם של פלסטינים; להפרעת עבודת המרעה; להגבלת הנגישות לבארות; ולשיגור פעולות אלימות כנגד פלסטינים. גם בהודעה זו מציינת מחלקת המדינה את דאגתה העמוקה מאלימות קיצונית וחוסר יציבות בגדה המערבית, שפוגעים בביטחון ישראל; היא קוראת לממשלת ישראל לנקוט צעדים מידיים נגד

²⁷ US Department of State, Office of the Spokesperson, [Sanctioning Israeli Group for Disrupting and Destroying Humanitarian Aid to Civilians](#), June 14 2024.

**משרד האוצר פרסם
אזהרות המיועדות
לאנשים ולמוסדות
פיננסיים אמריקאים
לבלי יסייעו לגורמים
שהגבלו**

אותם אנשים וישויות שאחראים לכך, וקובעת כי ככל שהדבר לא ייעשה - תמשיך ארצות הברית לנקוט אמצעים כנגד אנשים וארגונים אלו.²⁸ ההודעה מפנה למסמך של משרד האוצר האמריקאי (מכונה alert ובהמשך supplemental alert), המבהיר את המשמעות הכלכלית של ההגבלות ומפרסם מספר "סימני אזהרה" (red flags) המיועדים לאנשים ולמוסדות פיננסיים בארה"ב. בין השאר, ההודעה מזהירה כי גם אזרחים שאינם אמריקאים אשר יסייעו לגורמים שהגבלו עלולים להיות נתונים להגבלות בשל כך.²⁹

נזכיר, כי בשלב הזה, הסנקציות הכלכליות והגבלות הכניסה חלות על האנשים והארגונים הנזכרים בהחלטות שניתנו מכוח הצו הנשיאותי. אולם, יש להדגיש כי תחולתם **הפוטנציאלית** של הסנקציות עשויה להיות רחבה בהרבה. ראשית, כפי שקובע הצו הנשיאותי, אזרחי ארה"ב וחברות אמריקאיות בעולם כולו מחויבים להישמע לסנקציות (כפי שראינו, גם חברות אמריקאיות עם שלוחות זרות). שנית, הצו הנשיאותי מסמך את מזכירי החוץ והאוצר להטיל סנקציות על כל מי שמסכן את היציבות בגדה המערבית, וכל מי שפועל באלימות לפגיעה באנשים או ברכושם, או לשלילת רכושם. הצו חל גם על מנהיגים ונושאי תפקידים רשמיים, בהווה או בעבר, בישויות, לרבות ישויות ממשלתיות, שמעורבות או שחבריהן מעורבים בפעולות כאלה.³⁰ כלומר, ייתכן מצב שבו תחולת הצו תורחב לארגונים נוספים ואף לגורמים ממשלתיים. המסמך של משרד האוצר האמריקאי מיולי 2024 שהוזכר לעיל מבהיר, כי כל אמריקאי, לרבות כל אדם וחברה בארה"ב הנמצאים בכל מקום בעולם, מחויבים לציית לצו הנשיאותי (הדגשים שלנו):³¹

"OFAC reminds individuals and financial institutions that **all U.S. persons, which generally include any person in the United States, any entity organized under U.S. law, and any U.S. citizen or legal permanent resident anywhere in the world, are generally prohibited from making any contribution or provision of funds, goods, or services by, to, or for the benefit of**

²⁸ US Department of State, Office of the Spokesperson, [Sanctions on Individuals and Entities Contributing to Violence and Instability in the West Bank](#), Press Statement, July 11, 2024. Accessed: July 14, 2024.

²⁹ US Treasury, The Financial Crimes Enforcement Network, [Supplemental Alert: FinCEN Highlights Additional Red Flags Regarding Financing of Israeli Extremist Settler Violence Against Palestinians in the West Bank](#), July 11, 2024. Accessed: July 14, 2024.

יצוין כי מסמך זה הוא הרחבה של מסמך קודם שהוציא משרד האוצר האמריקאי בפברואר 2024, אשר התייחסו אליו בקצרה לעיל.

³⁰ President Joseph R. Biden Jr., The White House, [Executive Order on Imposing Certain Sanctions on Persons Undermining Peace, Security, and Stability in the West Bank](#). February 1, 2024; Section 1(a)(ii)(A): "any foreign person determined by the Secretary of State, in consultation with the Secretary of the Treasury, or the Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State: [...] to be or have been a leader or official of: [...] an entity, **including any government entity**, that has engaged in, or whose members have engaged in, any of the activities described in subsections (a) or (b) of this section related to the leader's or official's tenure [...]"

³¹ US Department of State, Office of the Spokesperson, [Sanctions on Individuals and Entities Contributing to Violence and Instability in the West Bank](#), Press Statement, July 11, 2024. Accessed: July 14, 2024.

any individual or entity designated under E.O. 14115 and any entities owned 50 percent or more by such designated individuals or entities".

עוד מוסיף המסמך ומבהיר כי **גם מי שאינם אזרחי ארה"ב עשויים להיות מחויבים לציית לצו הנשיאות ולסנקציות שמשרד האוצר מטיל מכוחו, וכי הפרת הסנקציות עשויה לגרור עונשים פליליים או אזרחיים:**

"Non-U.S. persons are also subject to certain OFAC prohibitions, such as prohibitions on causing or conspiring to cause U.S. persons to violate U.S. sanctions, as well as engaging in conduct that evades U.S. sanctions. Violations of U.S. sanctions may result in civil or criminal penalties, and persons who materially support any person blocked pursuant to E.O. 14115 may themselves be sanctioned".

3. האיחוד האירופי

באיחוד האירופי החלטות על סנקציות מתקבלות בקונצנזוס במועצת שרי החוץ של האיחוד. כאשר מוטלות הגבלות תנועה או הקפאת נכסים כלפי אנשים או גופים ספציפיים, הן מתפרסמות פומבית בצורה רשמית, וכן נשלחות ישירות לאנשים ולגופים הרלבנטיים

בתשובת הפרלמנט האירופי לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר כי **החלטות הנוגעות לסנקציות מתקבלות באיחוד בהחלטת קונצנזוס, בפורום של מועצת שרי האיחוד האירופי.** החלטת המועצה מבוססת על הצעת הנציג העליון של האיחוד האירופי לענייני חוץ ומדיניות ביטחון (להלן: הנציג העליון של האיחוד האירופי); כיום מכהן בתפקיד זה ג'וזף בורל). לאחר מכן נדון הנושא בקבוצות העבודה הרלבנטיות במועצה, ומועצת השרים מקבלת החלטה.³² כאשר מוטלות הגבלות תנועה או הקפאת נכסים כלפי אנשים או גופים ספציפיים, הן מתפרסמות פומבית באמצעים פורמליים של האיחוד, והאנשים והגופים מקבלים מכתב ישירות, ככל שהכתובת שלהם ידועה.³³

ב-11 בדצמבר 2023 הציע הנציג העליון של האיחוד האירופי למועצת שרי החוץ לגבש צעדים מגבילים כנגד "מתנחלים קיצוניים בגדה המערבית, בהתאם לדוגמה האמריקאית".³⁴ בכנס של מועצת שרי החוץ שנערך ב-22 בינואר 2024 דנו השרים, בין היתר, בעבודה הנמשכת על גיבוש סנקציות כנגד "קיצוניים ומתנחלים אלימים בגדה המערבית".³⁵ נציין כי נושא זה נרשם בסוף תיאור הפגישה, אשר נסובה על מכלול נושאים סביב המצב במזה"ת, ובהם התנעה מחדש של

³² Christine Detourbet, European Parliament, Directorate-General for Parliamentary Democracy Partnerships Directorate for Relations with National Parliaments, Institutional Cooperation Unit, ECPRD Co-Secretary and ECPRD correspondent, e-mail, January 25, 2024.

³³ European Council, Council of the European Union, [How the EU adopts and reviews sanctions](#), updated: May 6, 2024. Entry: July 23, 2024.

³⁴ European Council, Council of the European Union, [Foreign Affairs Council, 11 December 2023](#), updated: February 2, 2024. Entry: March 14, 2024.

³⁵ European Council, Council of the European Union, [Foreign Affairs Council, 22 January 2024](#), updated: January 23, 2024. Entry: March 14, 2024.

תהליך השלום. מספר ימים קודם לכן, ב-18 בינואר 2024, הביע הפרלמנט האירופי את דעתו בנושא, אשר אינה מחייבת, וקרא להפעיל צעדים מגבילים על "מתנחלים קיצוניים המפרים זכויות אדם ואת החוק הבינלאומי". ב-18 במרץ 2024, בפגישת שרי החוץ האירופיים, הושגה הסכמה על הטלת סנקציות על "מתנחלים קיצוניים".³⁶ ב-21 במרץ 2024 קראה המועצה האירופית (ראשי מדינות אירופה באיחוד) למועצת שרי החוץ להאיץ את עבודת ההכנה של אמצעים מגבילים ביחס "לאלימות מתנחלים קיצוניים".³⁷

ב-19 באפריל החליט האיחוד האירופי להטיל הגבלות על ארבעה מתנחלים ושני ארגונים

ב-19 באפריל 2024, במקביל להודעתה של ארה"ב על סבב סנקציות נוסף מכוח הצו הנשיאותי, הודיעה **מועצת האיחוד האירופי** על הטלת סנקציות על ארבעה מתנחלים ושתי ישויות בשל הפרה חמורה של זכויות אדם של פלסטינים, לרבות התאכזרות ומתן יחס לא אנושי וכן הפרת זכות הקניין והזכות לקיום חיים פרטיים וחיי משפחה של פלסטינים בגדה המערבית.³⁸ הישויות הנזכרות הן ארגון להב"ה, המתואר כארגון ימין קיצוני המקדם "עליונות יהודית" (Jewish supremacist group) וכן "נוער הגבעות", המתואר כארגון הידוע בשל אלימות חבריו כנגד פלסטינים וכפריהם בגדה המערבית. החלטת מועצת האיחוד מפרטת כאמור גם שמות של ארבעה אנשים שעליהם מוטלות הסנקציות ואת המעשים שביצעו.³⁹ בכך מצטרפים אלו לרשימה של למעלה מ-100 אנשים וכ-30 ישויות שעליהם הטיל האיחוד סנקציות (מסיבות שונות ובנסיבות אחרות). **ההודעה מבהירה כי משטר הסנקציות יכלול הקפאת נכסים וכן איסור על העברת כספים לאנשים המנויים. בנוסף מוטל איסור נסיעה לאיחוד האירופי (ההדגשות במקור):**

"Those listed under the sanctions regime are subject to an **asset freeze**, and the **provision of funds** or economic resources, directly or indirectly, to them or for their benefit, **is prohibited**. Additionally, a **travel ban** to the EU applies to the natural persons listed".⁴⁰

³⁶ The Diplomatic Service of the European Union, [Foreign Affairs Council Press remarks by High Representative Josep Borrel after the meeting](#), March 18, 2024.

³⁷ European Council, [EUCO 7/24](#), March 22, 2024. Accessed: 11 April 2024.

³⁸ "including torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment and for the violation of right to property and to private and family life of Palestinians in the West Bank." See: Council of the EU – Press Release "[Extremist settlers in the occupied West Bank and East Jerusalem: Council sanctions four individuals and two entities over serious human rights abuses against Palestinians](#)" (19 April 2024).

יצוין כי ישנה חפיפה מסוימת – אך לא מלאה – בין רשימת האנשים הנלווית להודעת האיחוד לבין זו שפורסמה בארה"ב ובבריטניה.

³⁹ [Council Decision \(CFSP\) 2024/1175 of 19 April 2024](#) amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses.

⁴⁰ Council of the EU – Press Release "[Extremist settlers in the occupied West Bank and East Jerusalem: Council sanctions four individuals and two entities over serious human rights abuses against Palestinians](#)" (19 April 2024).

הסנקציות שהטיל
האיחוד כוללות
הגבלות תנועה
והקפאת נכסים. הן
מוטלות מתוקף
החלטת מועצת
האיחוד על משטר
הסנקציות (משנת
2020), אשר נשענת
על אמנת האיחוד,
ומחייבות את כל
המדינות החברות

נציין, כי **להחלטות מועצת האיחוד יש מעמד משפטי מחייב**.⁴¹ הבסיס המשפטי להחלטת מועצת האיחוד בדבר הטלת הסנקציות על אותם אנשים הוא משטר סנקציות גלובלי שקבע האיחוד בשנת 2020 בהחלטת מועצה 2020/1999 (להלן: "ההחלטה על משטר הסנקציות").⁴² ההחלטה נשענה על אמנת האיחוד האירופי ומטרתה לקבוע מסגרת ליישום אמצעים מגבילים ממוקדים לטיפול בהפרות חמורות של זכויות אדם בעולם.⁴³ סעיף 2 להחלטה על משטר הסנקציות קובע כי **מדינות האיחוד ינקטו את האמצעים הדרושים כדי למנוע כניסה לשטחיהן או מעבר דרכן של אנשים שנמצא כי הם מעורבים בהפרות זכויות אדם המנויות בהחלטה (וכן כל מי שמסייע לאנשים אלו)**.⁴⁴ כלומר, **משהוחלט על הטלת הגבלות תנועה על אנשים מסוימים, מדינות האיחוד נדרשות לכבד החלטה זו ולמנוע מאותם אנשים להיכנס אליהן או לעבור דרכן**. עם זאת, סעיף זה אינו מחייב מדינת איחוד לאסור כניסה של אזרחים שלה אשר הטלו עליהם סנקציות במסגרת זו.⁴⁵ סעיף 3 מסמיך את מועצת האיחוד להחליט על **הקפאת נכסים** של האנשים המעורבים בהפרות זכויות האדם המנויות בהחלטה על משטר הסנקציות (עם זאת, המדינות רשאיות להחריג חלק מהכספים מהקפאת הנכסים, למשל אם הם דרושים לצרכים בסיסיים של האדם הנתון לסנקציות, לרבות מזון וטיפול רפואי,

⁴¹ ראו באתר הרשמי של ה-European Commission, בו נכתב לגבי משטר הסנקציות, בין השאר, כי החלטות בדבר הטלת, חידוש או הסרת סנקציות יתקבלו במועצת האיחוד האירופי וכי משלב שהן מתקבלות פה-אחד ומתפרסמות בעיתון הרשמי של האיחוד, הן מקבלות מעמד של חקיקה:

"Decisions on the adoption, renewal, or lifting of sanctions regimes are taken by the Council of the European Union, on the basis of proposals from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. The European Commission, together with the High Representative, make joint proposals of sanctions to the Council for adoption at unanimity. It then becomes applicable EU law when published in the Official Journal. In addition, as guardian of the treaties, the Commission plays a vital role in overseeing sanctions implementation by Member States".

European Commission, [Overview of sanctions and related resources- "what are sanctions?"](#) (accessed: 1 August 2024).

יצוין בנוסף, כי החלטות מועצת האיחוד, כמו גם תקנות ודירקטיבות של האיחוד, חייבות לפרט את הנימוקים שהביאו לאימוצן ואת מקור הסמכות שלהן. כמו כן, כאמור לעיל, הן מתפרסמות בעיתון הרשמי של האיחוד (Official Journal of the European Union). ראו: אריה רייך "[משפט האיחוד האירופי: עקרונות ומוסדות](#)", מתוך: רובי סייבל ויעל רונן, **משפט בינלאומי** (מהדורה שלישית) 2016, עמ' 159.

⁴² [Council Decision \(CFSP\) 2020/1999 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses](#).

⁴³ ראו סעיף 1 (Article 1). הסעיף מונה סוגים שונים של הפרות זכויות אדם עליהם יחול החוק; רצח-עם, פשעים נגד האנושות, עבדות, סחר בבני אדם, וכיו"ב.

⁴⁴ [Article 2, §1](#): " Member States shall take the measures necessary to prevent the entry into, or transit through, their territories of:

- (a) natural persons who are responsible for acts set out in Article 1(1);
- (b) natural persons who provide financial, technical, or material support for, or are otherwise involved in, acts set out in Article 1(1), including by planning, directing, ordering, assisting, preparing, facilitating, or encouraging such acts;
- (c) natural persons who are associated with the persons covered by points (a) and (b);"

⁴⁵ ראו [סעיף 2 ל-1 Article](#):

Paragraph 1 shall not oblige a Member State to refuse its own nationals entry into its territory.

עבור ייצוג משפטי וכן מסיבות נוספות).⁴⁶ להחלטה על משטר הסנקציות מצורף נספח שנועד להתעדכן כאשר נוספים אנשים או ישויות לרשימת הסנקציות. בין היתר, הנספח אמור להבהיר ולפרט את זהות האנשים והישויות שעליהם מוטלות הסנקציות וכן את הסיבות להטלתן.⁴⁷

בהתאם, החלטת מועצת האיחוד מיום 19 באפריל 2024 כוללת נספח מפורט ובו שמות האנשים והישויות שעליהם הוטלו הסנקציות, פרטים מזהים לגביהם (לרבות תאריכי לידה ומספרי תעודות זהות), וכן פרטי המעשים שבגינם הוטלו הסנקציות.⁴⁸ נטען, כי הודעות האיחוד בדבר הסנקציות מפורטות בהרבה מאשר אלו שהוטלו בארה"ב, למרות ששתיהן נסובות סביב עובדות דומות. ההסבר, כך נטען, עשוי להיות נעוץ בכך שהחלטות האיחוד נתונות לביקורת שיפוטית מחמירה יותר בידי בית המשפט האירופי לצדק (European Court of Justice).⁴⁹ עם זאת, כמו בהודעותיה של ארה"ב, גם בהודעת האיחוד **לא נזכרים המקורות שעליהם התבססה ההחלטה להטיל את הסנקציות.**

יש לציין עוד, כי הנספח שצוין לעיל ומצורף להחלטת מועצת האיחוד, ובו פירוט לגבי שמותיהם של האנשים והארגונים עליהם מוטלות הסנקציות והמעשים בגינם התקבלה ההחלטה, מצוין הן הפרות שביצעו המתנחלים והישויות בהתאם להגדרות של משטר הסנקציות מ-2020 (כלומר הפרות חמורות של זכויות אדם), והן את העובדה שמעשיהם מהווים הפרה פוטנציאלית של **סעיף 21 לאמנת האיחוד האירופי**. סעיף זה קובע כי פעולותיו וקשריו של האיחוד האירופי בזירה הבינלאומית יונחו על ידי העקרונות שמכוחם האיחוד נוסד, לרבות דמוקרטיה, שלטון החוק, עקרונות השוויון והסולידריות.⁵⁰ כאמור, נטען כי מעשי המתנחלים והישויות המפורטים

⁴⁶ ראו [סעיף 3 בתוך Article 3](#):

"By way of derogation from paragraphs 1 and 2, the competent authorities of the Member States may authorise the release of certain frozen funds or economic resources, or the making available of certain funds or economic resources, under such conditions as they deem appropriate [...]."

⁴⁷ See Article 6:

1. "The Annex shall include the grounds for listing the natural or legal persons, entities or bodies referred to in Articles 2 and 3.
2. The Annex shall contain, where available, the information necessary to identify the natural or legal persons, entities or bodies concerned. With regard to natural persons, such information may include: names and aliases; date and place of birth; nationality; passport and identity card numbers; gender; address, if known; and function or profession. With regard to legal persons, entities or bodies, such information may include: names; place and date of registration; registration number; and place of business."

⁴⁸ ראו את הנספח (והטבלה) להחלטת האיחוד:

[Council Decision \(CFSP\) 2024/1175 of 19 April 2024 amending Decision \(CFSP\) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses](#) (Official Journal of the European Union).

⁴⁹ Larissa van den Herik, "[Israel – Hamas 2024 Symposium – Targeted Sanctions against West Bank Settlers](#)", Lieber Institute – West Point (US Military Academy) (published: 1 May 2024).

⁵⁰ Article 21, [Consolidated Version of the Treaty on European Union](#): "The Union's action on the international scene shall be guided by the principles which have inspired its own creation, development and enlargement, and which it seeks to advance in the wider world: democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights

בנספח להחלטת המועצה מעוררים דאגה ניכרת גם ביחס למדיניות החוץ והביטחון של האיחוד, כפי שהיא מעוגנת בסעיף 21 האמור.

הרחבה מיולי 2024: ב-15 ביולי הרחיב האיחוד האירופי את רשימת האנשים שהוטלו עליהם הגבלות וכלל בה חמישה אנשים ושלושה ארגונים נוספים.⁵¹

4. בריטניה

משטר הסנקציות בבריטניה מעוגן בחקיקה, והסמכות להטלת סנקציות תלויה במהות העבירות שבגינן מוטלות הסנקציות. החוק המרכזי המסדיר את משטר הסנקציות הבריטי הוא חוק הסנקציות ואיסור הלבנת הון משנת 2018, המעניק לרשויות בבריטניה סמכויות נרחבות להטלת סנקציות ואכיפתן⁵² (אם כי חוקים אחרים עשויים להיות רלבנטיים גם כן ונתייחס אליהם במידת הצורך בהמשך).⁵³

ב-14 בדצמבר 2023 הכריז שר החוץ הבריטי על כך שבריטניה "אוסרת כניסת מתנחלים קיצוניים על מנת לוודא שבריטניה לא תהווה בית לאנשים המבצעים פעולות הפחדה מעין אלו".⁵⁴ ב-20 בדצמבר פורסם באתר הממשלה הבריטית כי בהתאם לכך הודיע שר החוץ הבריטי כי יפעיל את **סמכויות ההגירה הקיימות** כדי למנוע כניסתם של "האחראים על אלימות מתנחלים בגדה המערבית".⁵⁵ לאחר הצהרתו ה"ל של שר החוץ הועלה הנושא מספר פעמים

and fundamental freedoms, respect for human dignity, the principles of equality and solidarity, and respect for the principles of the United Nations Charter and international law. The Union shall seek to develop relations and build partnerships with third countries, and international, regional or global organisations which share the principles referred to in the first subparagraph. It shall promote multilateral solutions to common problems, in particular in the framework of the United Nations"

⁵¹ Council of the EU, [Extremist Israeli settlers in the Occupied West Bank and East Jerusalem, as well as Violent Activists. Blocking Humanitarian Aid to Gaza: Five Individuals and Three Entities Sanctioned under the EU Global Human Rights Sanctions Regime](#), Press Release, 15 July, 2024. Accessed: 16 July 2024.

⁵² [Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018](#).

במסמך רשמי של הממשלה נכתב, כי החוק מעניק מגוון רחב של אמצעים למנוע מהאנשים עליהם מוטלות הסנקציות את היתרונות של אינטראקציה עם כלכלת בריטניה. אמצעים אלה יכולים לעסוק במימון, מסחר, תחבורה או הגירה. בנוסף, אמצעים כגון איסור נסיעה והקפאת נכסים יכולים להיות ממוקדים לאנשים וגופים ספציפיים באמצעות תהליך ה"ייעוד" (designation):

"the Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018 (SAML) gives the UK autonomous powers to impose, implement, enforce and lift sanctions. The Act also allows us to uphold our international obligations in relation to UN sanctions.[...] SAML provides a wide range of measures to deny malign actors the benefits of interacting with the UK economy. These measures can relate to finance, trade, transport or immigration. Measures such as travel bans and asset freezes can be targeted at specific individuals and entities through the process of designation (whereby they are added to the UK Sanctions List and HM Treasury's Consolidated List)." See: HM Government, [Deter, Disrupt and Demonstrate – UK sanctions in a contested world](#) (22 February 2024), p.5.

⁵³ The Law Society of England and Wales, ["UK sanctions regime"](#) (21 May 2024).

⁵⁴ X (formerly Twitter), [David Cameron](#), December 14, 2023.

⁵⁵ United Kingdom Government, [Foreign Secretary returns to Middle East to push for a sustainable ceasefire](#), press release, December 20, 2023.

בבריטניה הסמכות להטלת הגבלות כניסה והגבלות כלכליות מעוגנת בחקיקה, כאשר החוק המרכזי הוא חוק הסנקציות ואיסור הלבנת הון

ב-14 בדצמבר 2023 הכריז שר החוץ הבריטי על מדיניות הטלת הגבלות על "מתנחלים קיצוניים"

ב-12 בפברואר 2024
הוכנסו לרשימת
הגורמים המוגבלים
ארבעה מתנחלים

חוק ההגירה הבריטי
מאפשר למנוע כניסה
של זרים בשל מגוון
עילות, בין היתר מי
שכניסתו למדינה
נוגדת את טובת
הציבור ואשר
פעולותיו המסוכנות
בוצעו מחוץ
לבריטניה

בשאלות בפרלמנט הבריטי.⁵⁶ ב-12 בפברואר הכריז משרד החוץ הבריטי על הטלת סנקציות על ארבעה "מתנחלים קיצוניים", **הכוללות איסור כניסה לבריטניה והקפאת נכסים.**⁵⁷ בסמוך לפרסום הסנקציות על "מתנחלים ישראלים קיצוניים", פרסמה ממשלת בריטניה **מסמך** המסביר ומפרט את מדיניות משטר הסנקציות שלה וכיצד הסנקציות משמשות ככלי בניהול מדיניות החוץ והביטחון של בריטניה.⁵⁸ להלן נתייחס לסנקציות שנקטו בהקשר למתנחלים ישראלים, תוך הבחנה בין מקור הסמכות להטלת מגבלות כניסה לבין מקור הסמכות להטלת סנקציות כלכליות.

מגבלות כניסה ותנועה

באשר למגבלות כניסה לבריטניה, קיימות סמכויות הנובעות מסעיף 9.3.1 בחלק 9 של **חוק ההגירה הבריטי המאפשר למנוע, בין השאר, את כניסתם של אנשים אשר נוכחותם נוגדת את טובת הציבור (במקור: Not conducive to the public good) בשל התנהגותם, אופיים, קשריהם או סיבות אחרות, גם אם לא קיימת עילה פלילית כנגדם.**⁵⁹ בתשובת משרד הפנים הבריטי לשאלת מרכז המחקר והמידע הוסבר, כי מדובר **באנשים המהווים סיכון לחברה הבריטית, גם כאשר פעולותיהם בוצעו מחוץ לבריטניה.**⁶⁰ החוק הבריטי מפרט סיבות שונות כעילה למניעת כניסה, בהיותן נוגדות את טובת הציבור, וביניהן קיצוניות (extremism במקור).⁶¹ בתשובה לשאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת פירט משרד הפנים הבריטי את המשתנים לפיהם נשקלת הפעלת הסמכות למניעת כניסה בשל התנהגות הנוגדת את טובת הציבור, ובהם: אופייה של ההתנהגות וחומרתה, חומרת הקשיים בהם עלולות להיתקל הרשויות הבריטיות בשל

⁵⁶ House of Commons, [‘Written question: Israel: Palestinians \(8406\)’](#); 16 January 2024; House of Commons, [‘Written question: West Bank: British Nationals Abroad \(8197\)’](#), 10 January 2024; House of Commons, [‘Written question: Israel: Palestinians \(8196\)’](#), 10 January 2024; House of Commons, [‘Written question: Israel: Sanctions \(7299\)’](#), 8 January 2024; House of Commons, [‘Written question: Israel: Palestinians \(7141\)’](#), 20 December 2023; House of Commons, [‘Written question: Israel: Visas \(6521\)’](#), 20 December 2023.

⁵⁷ Foreign, Commonwealth and Development Office, UK government, [Press release: UK sanctions extremist settlers in the West Bank](#) (12 February 2024).

⁵⁸ HM Government, [Deter, Disrupt and Demonstrate – UK sanctions in a contested world](#) (22 February 2024).

⁵⁹ United Kingdom Government, Home Office, [Immigration Rules Part 9, grounds for refusal](#), February 25, 2016. Updated: April 4, 2024.

החוק קובע כי במקרים מסוימים חלה על הרשויות **חובה לסרב** כניסה של אנשים מסוימים לבריטניה. בין השאר, כאשר ישנה עילה פלילית – **criminality grounds** – כנגד אותו אדם. הכוונה למקרים בהם, בין השאר, המבקש הורשע בביצוע עבירה פלילית בבריטניה או מחוץ לה, שבגינה קיבל עונש מאסר של 12 חודשים או יותר; מקרים בהם העברין הוא עבריין חוזר המתעלם מהחוק או מקרים בהם ביצע עבירה פלילית שגרמה לנזק ניכר. במקרים שחומרתם פחותה, עדיין נתונה לרשות הסמכות לפסול או לסרב כניסה, אך היא **לא מחויבת** לעשות כן. לענייננו, עם זאת, מובהר כי נתונה סמכות לסרב כניסה גם במקרים בהם אין עילה פלילית, אלא קמות עילות אחרות תחת הקטגוריה של "טובת הציבור" (Non-conductive grounds), כמפורט בסעיפים 9.3.1-9.3.2 לחוק ההגירה.

⁶⁰ V Ryan, Migrant Criminality Policy Team, Enforcement and Criminality Policy Unit, Asylum, Protection and Enforcement Directorate, Migration and Borders Group, Home Office, Letter, February 7, 2024.

⁶¹ United Kingdom Government, UK Visas and Immigration, [\(Guidance\) Suitability: non-conductive grounds for refusal or cancellation of entry clearance or permission \(accessible\)](#), January 19, 2024. Accessed: April 17, 2024.

היתר הכניסה לאדם שביצע את ההתנהגות המדוברת, תדירות ביצועה של ההתנהגות המדוברת, ונסיבות אחרות הקשורות לאותו אדם ספציפי. תשובת משרד הפנים כללה דוגמאות למקרים בהם נוכחותו של אדם בבריטניה נחשבת כמנוגדת לטובת הציבור, וביניהן מעורבות בטרור וחברות בארגונים לא חוקיים, קיצוניות והתנהגות לא מקובלת (כך במקור), מעורבות בפשעי מלחמה ובפשעים כנגד האנושות (גם אם לא הואשמו או הורשעו בכך), פגיעה ביחסי החוץ של בריטניה, או הסתברות גבוהה לערעור הסדר הציבורי.⁶²

הגדרתה של התנהגות ככזו הנוגדת את טובת הציבור הינה רחבה באופן מכוון, על מנת שניתן יהיה להפעיל את הסעיף בכל מקרה לגופו, על פי אופייה של התנהגות ספציפית והנסיבות הפרטניות: התנהגות תיחשב הולמת בנסיבות מסוימות, ובלתי הולמת באחרות. **על החלטות מניעת הכניסה להיות הגיוניות, מידתיות ומבוססות עובדתית. המקורות לביסוס קביעה כי אדם נהג באופן הנוגד את טובת הציבור מגוונים ומשתנים ממקרה למקרה; הם כוללים מקורות מודיעין של גופי האכיפה, ומידע רלבנטי גלוי הניתן לאימות, מאחר ועל רשות ההגירה להראות כי ההחלטה התקבלה על בסיס מידע מהימן מספיק. האשמות והכללות מעורפלות ולא מבוססות אינן מספיקות לשם מניעת הכניסה.⁶³ סמכות ההחלטה הפרטנית על מניעת הכניסה נתונה בידי קצין הגירה ראשי או מפקח הגירה (במקור: Chief Immigration Inspector IX Officer).⁶⁴**

סנקציות כלכליות

**הגבלות כלכליות
מוטלות מתוקף
תקנות הסנקציות
ביחס לזכויות אדם
גלובאליות משנת
2020**

סמכות השר להטלת סנקציות כלכליות נובעת מתקנות הסנקציות ביחס לזכויות אדם גלובאליות⁶⁵ (The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020) על חוק הסנקציות ומניעת הלבנת הון משנת 2018.⁶⁶ ההסדר החקיקתי הזה מספק מסגרת להטלת סנקציות כלכליות, לרבות הקפאת נכסים ומשאבים כלכליים, כלפי מי שהיו מעורבים בפעילות העולה כדי הפרה חמורה של הזכות לחיים, הזכות לא להיות נתון להתאכזרות, ליחס או ענישה לא אנושיים

⁶² V Ryan, Migrant Criminality Policy Team, Enforcement and Criminality Policy Unit, Asylum, Protection and Enforcement Directorate, Migration and Borders Group, Home Office, Letter, February 7, 2024.

⁶³ United Kingdom Government, UK Visas and Immigration, ([Guidance](#)) [Suitability: non-conductive grounds for refusal or cancellation of entry clearance or permission \(accessible\)](#), January 19, 2024. Accessed: April 17, 2024; V Ryan, Migrant Criminality Policy Team, Enforcement and Criminality Policy Unit, Asylum, Protection and Enforcement Directorate, Migration and Borders Group, Home Office, Letter, February 7, 2024.

⁶⁴ United Kingdom Government, Home Office, [Immigration Rules Part 1, 10.A, Leave to enter or stay in the UK](#), February 25, 2016. Updated: April 4, 2024.

⁶⁵ The National Archives, UK Government, [The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020](#).

⁶⁶ [Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018](#).

או משפילים, הזכות להיות חופשי מעבדות, זכויות נוספות, וזאת בין אם הפעילות מבוצעת על ידי מדינה או מטעמה ובין אם לאו.⁶⁷

פרטי הסנקציות שהוטלו

ב-12 בפברואר 2024 הטילה בריטניה סנקציות כנגד 4 "מתנחלים ישראלים" קיצוניים

בהסתמך על תקנות אלו, הסנקציות שהטילה בריטניה על ארבעה "מתנחלים ישראלים קיצוניים" ב-12 בפברואר 2024 הן בגין הפעולות הבאות: אחריות למעורבות, סיוע, הסתה ותמיכה בפעולות אשר פגעו פגיעה חמורה בזכותם של אנשים להיות מוגנים מפני יחס אכזרי, לא אנושי ומשפיל, או מפני ענישה.⁶⁸ שלושה מהאנשים שעליהם הוטלו הסנקציות זהים בפרטיהם לאנשים שעליהם הוטלו המגבלות על ידי ארה"ב ב-1 בפברואר, כנזכר לעיל. על פי משרד החוץ הבריטי, הללו "תקפו באלימות פלסטינים בגדה המערבית... [פעולה ש]מאיימת על היציבות בגדה המערבית". משרד החוץ הבריטי מפרט את המעשים בגינם מוטלות הסנקציות, תוך פירוט מעשיו של כל אחד מארבעת האנשים. בין השאר נזכרות באופן כללי פעולות של "הפרות בוטות של זכויות אדם" ו"רמות חסרות תקדים של אלימות על ידי מתנחלים קיצוניים בשנה האחרונה", אשר האינדיקציה להן נסמכת על המשרד לתיאום עניינים הומניטריים של האו"ם (להלן OCHA).⁶⁹ באופן פרטני מצוינות, בין השאר, הפעולות הללו: "הטרדות, אלימות ואיומים כדי לאלץ קהילות פלסטיניות לעקור ממקום מושבן", איומי רובה, הרס רכוש ותקיפת רועים פלסטינים. בשני מקומות בהכרזה זו נזכר כי ישראל נכשלה בהתחייבותה לאכיפת החוק כנגד פעולות אלו. הסנקציות מתוארות כחלק ממאמצים כוללים של בריטניה להשיב את היציבות לגדה המערבית, כתנאי לשלום וביטחון של ישראלים ופלסטינים גם יחד, וציון כי יישקלו צעדים נוספים בנושא, ובכללם סנקציות נוספות.⁷⁰ רשימת הישראלים נוספה לרשימה ארוכה של אנשים וארגונים עליהם מוטלות סנקציות בבריטניה מסיבות שונות, אשר מפורטת באתר משרד החוץ.⁷¹

⁶⁷Office of Financial Sanctions Implementation – HM Treasury "[Financial Sanctions Notice – Global Human Rights](#)" 03/05/2024.

⁶⁸ Foreign, Commonwealth and Development Office, UK government, [The UK Sanctions List, Guidance](#), July 6, 2020; Updated: March 27, 2024.

⁶⁹ המשרד לתיאום עניינים הומניטריים של האו"ם – United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs-OCHA, הוא אחד הגופים האוסף מידע ונתונים על אירועי אלימות בהם נפגעים פלסטינים ורכושם. על פי הצהרת גוף זה, הוא פועל בשטחים הפלסטיניים הכבושים (כך לפי הגדרתו) למען תיאום, לימוד סגוריה, הובלת מדיניות פיתוח, ניהול מידע ומימון מטרות הומניטריות. בין היתר, הארגון סופר נפגעים פלסטינים תחת קטגוריה שהוא מכנה "תקריות הקשורות למתנחלים". United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), [Data on Casualties](#). Accessed: May 7-9, 2024.

⁷⁰ Foreign, Commonwealth and Development Office, UK government, [UK Sanctions Extremist Settlers in the West Bank](#), February 12, 2024.

⁷¹ Foreign, Commonwealth and Development Office, UK government, [The UK Sanctions List, Guidance](#), July 6, 2020; Updated: March 27, 2024.

יצוין עוד כי בבריטניה, לעורך דין המייצג את מי שהוטלו עליו סנקציות יש אפשרות לבקש מהגוף האחראי על יישום הסנקציות (OFSI) פטור ספציפי לעסקאות מסוימות שהכפופים לסנקציות מבקשים לבצע.⁷²

ב-2 במאי הודיעה
בריטניה על הכנסת
ארבעה מתנחלים
נוספים ושני ארגונים
לרשימה של מי
שחלות עליהם
ההגבלות

ב-2 במאי הודיעה בריטניה על הטלת **סנקציות נוספות** נגד שתי ישויות (ארגון להב"ה ו"נוער הגבעות" – כפי שנעשה בהחלטת האיחוד האירופי) וכנגד ארבעה מתנחלים נוספים⁷³. כאמור לעיל, בהודעה הבריטית נזכרים כרקע לקבלת ההחלטה נתונים מצטברים של האו"ם המעידים על נתוני שיא של "אלימות מתנחלים" בגדה המערבית.⁷⁴

5. צרפת

החוק הצרפתי
מאפשר מניעת
כניסה מזרים
באמצעות צו
אדמיניסטרטיבי

החוק הצרפתי מאפשר למנוע **בצו אדמיניסטרטיבי** כניסה לצרפת מכל אזרח זר, שאינו תושב צרפת (ואינו נמצא בשטחה הטריטוריאלי), אם נוכחותו בצרפת מהווה או עשויה להוות איום משמעותי על הסדר הציבורי, על ביטחון הפנים או על יחסי החוץ של צרפת.⁷⁵ צו איסור כניסה (inadmissibility) מוצא באמצעות החלטה כתובה; הצו מחייב לפרט את הסיבות להוצאתו, מלבד במקרים בהם קיימות נסיבות הקשורות לביטחון המדינה.⁷⁶ את הצו מוציא משרד הפנים הצרפתי, מבלי לתת זכות טיעון לאזרח הזר שעליו מוטלת הסנקציה, אך משהוצא הצו ניתן לערער עליו בפני שר הפנים או בפני שופט לעניינים מנהליים. כמו כן יש באפשרותו של

⁷² מתוך אתר לשכת עורכי הדין באנגליה:

"OFSI has the power to grant licences exempting certain transactions from the financial restrictions. It considers requests on a case-by-case basis, to make sure there's no risk of funds being diverted to terrorism". See: The Law Society of England and Wales, ["UK sanctions regime"](#) (21 May 2024).

⁷³ Office of Financial Sanctions Implementation – HM Treasury ["Financial Sanctions Notice – Global Human Rights"](#) 03/05/2024.

⁷⁴ Foreign, Commonwealth and Development Office, UK government, ["press release: UK sanctions extremist groups and individuals for settler violence in the West Bank"](#) (3 May 2024); "The measures follow an unprecedented rise in settler violence in the West Bank over the last year, with the UN recording at least 800 incidents since October."

ההודעה הבריטית מפנה בקישור להודעת הארגון מטעם האו"ם – OCHA, הסוקרת "פעולות איבה" ברצועת עזה ובישראל ומתמקדת רובה ככולה בפגיעות בפלסטינים:

OCHA, [Hostilities in the Gaza Strip and Israel | Flash Update #157](#) (24 April 2024).

⁷⁵ Republique Francaise, Droit Nacional en vigueur, [Article L321-1 – Code d'entree et du sejours des etrangers et du droit d'asile](#). Updated: May 1, 2021. Accessed: April 16, 2024.

הסעיף תורגם לאנגלית בתשובה שקיבלנו מעמיתינו בפרלמנט הצרפתי:

"Any foreign national who does not habitually reside in France and is not present on French territory may be subject to an administrative ban on entry if his presence in France constitutes a serious threat to public order, internal security or France's international relations".

⁷⁶ Republique Francaise, National Law in Force, Article L321-2 – [Code d'entree et du sejours des etrangers et du droit d'asile](#), Updated: May 1, 2021. Accessed: April 16, 2024.

האזרח הזר לבקש את ביטול הצו לאחר שנה מיום תחולתו, וממילא שר הפנים יכול לבטלו בכל עת. שר הפנים בוחן את הצו באופן אוטומטי כל חמש שנים מיום הוצאתו.⁷⁷

ב-19 בדצמבר 2023
הכריזה שרת החוץ
הצרפתייה על
מדיניות הטלת
הגבלות כניסה על
"מתנחלים"
קיצוניים, וב-13
בפברואר 2024 הוטל
צו איסור כניסה על
28 מתנחלים אשר
שמותיהם לא פורסמו

ב-19 בדצמבר 2023 הצהירה שרת החוץ הצרפתייה כי צרפת החליטה לנקוט צעדים ברמה הלאומית כנגד "מתנחלים ישראלים קיצוניים מסוימים... אשר זוהו ככאלו על בסיס מידע מתועד".⁷⁸ בהמשך לכך, ב-13 בפברואר 2024 החליטה צרפת בהתאם לחוק הנזכר לעיל, להטיל **צו איסור כניסה** על 28 "מתנחלים קיצוניים האשמים [בהפעלת] אלימות כלפי אזרחים פלסטינים". ההחלטה מציינת כי היא באה על רקע העלייה באלימות כלפי פלסטינים בחודשים שקדמו להחלטה, ומדגישה את אחריותן של הרשויות הישראליות לפעול כנגד אנשים אלו. עוד מצוין כי צרפת תומכת בהפעלת הסנקציות ברמה האירופית על ידי האיחוד.⁷⁹ **הסיבות להחלטה על מניעת כניסת אנשים מסוימים אלו אינן מצוינות בהחלטה, כפי שמאפשר החוק בנסיבות הקשורות לביטחון המדינה.** במענה לשאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר מהאסיפה הלאומית הצרפתית כי כפי הנראה, האנשים שעליהם הוטל הצו עשויים להיות בסטטוסים שלהלן: **אנשים שכבר הורשעו על ידי בתי המשפט הישראלים, אנשים אשר ידוע כי ביצעו פעולות אלימות מבלי שהורשעו, או אנשים שנשאו נאומי שנאה.** שמותיהם של אנשים אלו לא פורסמו, אולם הם נמצאים בתיקים אשר אמורים לאפשר את מניעת כניסתם לצרפת.

לעניין סנקציות כלכליות, באפריל 2024 נמסר מרפרנט האסיפה הלאומית בתשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כי **עד אותו מועד לא ידוע על סנקציות כלכליות שהוטלו על מתנחלים ישראלים.**⁸⁰ נציין, כי בצרפת קיימת האפשרות להטיל סנקציות כלכליות על אנשים או ארגונים המעורבים בטרור. זאת מכוח חוק הקובע כי הטלת סנקציות מעין אלו תיעשה בכדי להגן על האינטרס הלאומי הצרפתי או בהתאמה להחלטות של מועצת הביטחון של האו"ם

⁷⁷ La site officiel de l'administration française, [Qu'est-ce qu'une interdiction administrative du territoire \(IAT\)?](#) Accessed: April 16, 2024.

⁷⁸ Alexandere Anglade, ECPRD Deputy Correspondent, Directorate of European, International and Defense Affairs, Division of international parliamentary assemblies and multilateral issues, The French National Assembly. A letter, January 31, 2024.

⁷⁹ The French Ministry for Europe and Foreign Affairs, [Israel/Palestinian Territories – France adopts sanctions against violent Israeli Settlers](#), February 13, 2024.

⁸⁰ Alexandere Anglade, ECPRD Deputy Correspondent, Directorate of European, International and Defense Affairs, Division of international parliamentary assemblies and multilateral issues, The French National Assembly. A letter, April 11, 2024.

או של האיחוד האירופי (וראו פרק 3 לעיל).⁸¹ רשימת האנשים או הגופים שעליהם מוטלות מגבלות כלכליות בצרפת מצויה באתר משרד הכלכלה הצרפתי.⁸²

6. קנדה

ב-18 במרץ 2024 קיימה ועדת החוץ של הפרלמנט הקנדי דיון בנושא ישראל ועזה. במסגרת הדיון נשאל עוזר סגן שרת החוץ אלכסנדר להווק על סטטוס הסנקציות כנגד "מתנחלים קיצוניים" אותן מתכנן משרד החוץ להוציא אל הפועל. עוד נשאל העוזר איזה קריטריונים ושיטות חקירה מפעילה הממשלה לזיהוי אותם "מתנחלים קיצוניים", ולאיתור האלימות המופעלת על פלסטינים בגדה המערבית. בתשובתו ציין עוזר סגן השרה כי הסנקציות על "מתנחלים אלימים" הן בבחינה אקטיבית כעת, כי **משטר הסנקציות בקנדה דורש לבסס את זיהוי האנשים והישויות הנכללים בו על מקורות גלויים, וכי הדבר מבוצע במקרה זה. העוזר הוסיף, כי חלק "מהמתנחלים הקיצוניים" נמצאו אשמים בפעולות אלימות על ידי הממשלה הישראלית (כך במקור), דבר המהווה בסיס למידע, בנוסף למקורות גלויים אחרים.** עוד ציין העוזר, כי לאחר ביקורו שלו בגדה המערבית מספר ימים לפני הדיון, נראה כי ניתן יהיה לבסס את הראיות כנגד האנשים הקיצוניים ביותר בקלות יחסית.⁸³

ב-16 במאי 2024 הודיעה שרת החוץ של קנדה על הטלת סנקציות חדשות: **סנקציות כלכליות מכוח החוק לאמצעים כלכליים מיוחדים (Special Economic Measures Act) וכן איסורי כניסה לקנדה מכוח חוק ההגירה וההגנה על פליטים.**⁸⁴ בהודעתה מציינת השרה, כי זו הפעם הראשונה שקנדה מטילה סנקציות מעין אלו על "מתנחלים ישראלים קיצוניים".⁸⁵ השרה מוסיפה מידע לגבי הרקע שבגינן החליטה ממשלת קנדה להטיל את הסנקציות, לרבות מה שהיא מכנה: "אלימות קיצונית של מתנחלים", הפרה חמורה של "השלום והביטחון הבין לאומיים" באמצעות

ב-16 במאי 2024
הכריזה שרת החוץ
הקנדית על הטלת
הגבלות כלכליות
ומניעת כניסה כנגד
"מתנחלים קיצוניים"

⁸¹ ראו בחוק הצרפתי המסמיק את השר הממונה על הכלכלה להטיל סנקציות לרבות הקפאת נכסים:

Republique Francaise, Code monétaire et financier, [Section 1 : Gel des avoirs dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme \(Article L562-1\)](#);

ולעניין הקפאת נכסים מכוח סנקציות כלכליות בינלאומיות:

Republique Francaise, Code monétaire et financier, [Section 2 : Gel des avoirs dans le cadre des sanctions financières internationales \(Article L562-2\)](#).

כן ראו במסמך הקובע כללים ליישום הסנקציות הכלכליות:

Republique Francaise, [Guide De Bonne Conduite / Foire Aux Questions - relatifs à la mise en œuvre des sanctions économiques et Financières](#) (1 September 2014).

⁸² The French Ministry of the Economy, Finance and Industrial and Digital Sovereignty, Directorate General of the Treasury, [National Frost Registry](#). Accessed: April 16, 2024.

⁸³ Parliament of Canada, House of Commons, STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT, Number 098, First Session, 44th Parliament, Evidence, March 18, 2024. Accessed: May 2, 2024.

⁸⁴ [Special Economic Measures Act \(S.C. 1992, c. 17\)](#); [Immigration and Refugee Protection Act](#) (S.C. 2001, c. 27)

⁸⁵ נוסח ההודעה מופיע באתר ממשלת קנדה:

"[Canada imposes sanctions on perpetrators of extremist settler violence against civilians in West Bank](#)" (16 May 2024).

פעולות "אלימות ומערערות יציבות" כנגד הפלסטינים ורכושם בגדה המערבית. כמו כן קושרת ההודעה בין ההחלטה להטיל סנקציות לבין הפגיעה האפשרית של "מתקפות המתנחלים הישראלים הקיצוניים" בפתרון שתי המדינות והסיכונים לביטחון באזור:

"Attacks by extremist Israeli settlers—a long-standing source of tension and conflict in the region—have escalated alarmingly in recent months. This has undermined the human rights of Palestinians, prospects for a 2-state solution and posed significant risks to regional security."

לבסוף מציינת השרה כי בהחלטתה היא נשענת על מידע בפרסום של האו"ם לפיו מאז 7 באוקטובר 2023 אירעו לפחות 800 מתקפות של מתנחלים כנגד פלסטינים, בהן מתקפות מילוליות ופיזיות, פגיעה ברכוש וגירוש (displacement) של קהילות פלסטיניות. בהודעה נוספת, שפורסמה באתר ממשלת קנדה, נטען כי העבירות שבוצעו על ידי המתנחלים נעשו כנגד פלסטינים ורכושם **בגדה המערבית, עזה ומזרח ירושלים** – אותן מכנה ההודעה "השטחים הפלסטיניים הכבושים" (occupied Palestinian territories/oPt). מכאן שלא ברור היכן בדיוק בוצעו המעשים בגינם הוטלו הסנקציות.

מושאי הסנקציות

ההחלטה של ממשלת קנדה מופנית כנגד ארבעה אזרחים ישראלים אשר נטען שהיו מעורבים במישרין או בעקיפין בפעולות אלימות נגד פלסטינים ורכושם. הצעדים אוסרים על עסקאות עם האנשים המנויים בהחלטה וכן אוסרים על כניסתם לקנדה תחת חוק ההגירה וההגנה על פליטים (Immigration and Refugee Protection Act).⁸⁶ כלומר, יש לסנקציות הן רכיב כלכלי והן רכיב של איסור כניסה והגבלת תנועה. מלבד תיאור כללי זה, לא ניתנים פרטים נוספים לגבי העבירות שנטען שבוצעו על ידי הישראלים המנויים בהחלטה, למשל – תאריכי ביצוע העבירות, מיקום העבירה, פרטים (כלליים או מזהים) אודות קורבנות העבירה וכיו"ב.

מהות הסנקציות

בהודעה קצרה המספקת רקע להחלטה של ממשלת קנדה להטיל את הסנקציות האמורות, **שתחולתן מיידית**, נאמר:⁸⁷

"The Special Economic Measures Act imposes a prohibition on dealings related to the listed individuals and entities, effectively freezing any assets they may have in Canada. Persons in Canada and Canadians outside the country are prohibited from dealing in the property of the listed individuals, and the listed individuals

⁸⁶ [Immigration and Refugee Protection Act \(S.C. 2001, c. 27\)](#).

⁸⁷ "[Backgrounder: Canada imposes sanctions on perpetrators of extremist settler violence against civilians in West Bank](#)".

הסנקציות עליהן
הודיעה ממשלת
קנדה ב-16 במאי הן
כלפי 4 אזרחים
ישראליים, שנטען
שהיו מעורבים
במישרין או בעקיפין
בפעולות אלימות
כנגד פלסטינים
ורכושם. ההחלטה
אינה מפרטת את
העבירות שנטען
שבוצעו

are also rendered inadmissible to Canada under the Immigration and Refugee Protection Act. The specific prohibitions are set out in the regulations".

ההגבלות נוגעות לאנשים שביצעו פעולות כאמור לעיל, וכן לאנשים הקרובים אליהם משפחתית או עסקית

ההודעה מפנה לתקנות בהן מוסדרים האיסורים הספציפיים. נתייחס להלן לתקנות מכוח החוק לאמצעים כלכליים מיוחדים - Special Economic Measures (Extremist Settler Violence) Regulations.⁸⁸ בתקנות נקבע כי אדם ששמו מופיע בנספח הוא אדם שלגביו יש יסוד סביר להאמין כי הוא מעורב בפעילות שחותרת תחת השלום והביטחון של מדינת ישראל ושל השטחים הפלסטיניים הכבושים, במישרין או בעקיפין, על ידי כך שאפשר, תמך, מימן או תרם בדרך אחרת לאלימות של "מתנחלים ישראלים קיצוניים" נגד פלסטינים. התקנות חלות גם על מי שהוא שותף של האדם המנוי בצו, קרוב משפחתו או ישות שבבעלותו או שליטתו.⁸⁹ מן האמור עולה כי מכוח החוק והתקנות לאמצעים כלכליים מיוחדים, מוטלות, בין השאר, הסנקציות הבאות:

- איסור על עסקאות הקשורות ליחידים ולישויות הכפופים לסנקציות, ולמעשה מוקפא כל נכס שיש להם בקנדה;
- איסור על אנשים בקנדה ואף על קנדים מחוץ לקנדה לעשות עסקאות ברכושם של האנשים עליהם מוטלות הסנקציות;
- איסור לספק שירותים פיננסיים לאנשים שעליהם מוטלות הסנקציות;
- איסור על כניסתם של האנשים המנויים בהחלטה לקנדה על פי חוק ההגירה וההגנה על פליטים.⁹⁰

יובהר, כי הסנקציות מחייבות כל אדם בקנדה וכל אזרח קנדי השוהה מחוץ למדינה.⁹¹ עם זאת, התקנות מבהירות כי האיסורים המנויים לעיל לא יחולו על תשלומים המתחייבים מכוח חוזים

⁸⁸ [Special Economic Measures \(Extremist Settler Violence\) Regulations](#) (SOR/2024-91).

⁸⁹ §2 [Special Economic Measures \(Extremist Settler Violence\) Regulations](#).

⁹⁰ פרק 4 לחוק ההגירה וההגנה על פליטים עוסק באיסורי כניסה לקנדה (inadmissibility) ומונה (בסעיף 34) סיבות ביטחוניות למניעת כניסה של אזרחים זרים לקנדה, בין השאר מטעמי מעורבות בטרור, התנהלות שעשויה להוות סכנה לביטחון של קנדה, וחברות בארגון שמעורב בפעולות המנויות. כמו כן, לפי סעיף 35.1, אזרח זר יהיה מנוע כניסה לקנדה אם הוטלו עליו סנקציות מכוח חוק האמצעים הכלכליים המיוחדים ([Special Economic Measures Act](#)).

⁹¹ §3 [Special Economic Measures \(Extremist Settler Violence\) Regulations](#); "Prohibited dealings and activities:

It is prohibited for any person in Canada and any Canadian outside Canada to

- deal in any property, wherever situated, that is owned — or that is held or controlled, directly or indirectly — by a listed person;
- enter into or facilitate any transaction related to a dealing referred to in paragraph (a);
- provide any financial or related services in respect of a dealing referred to in paragraph (a);
- make available any goods, wherever situated, to a listed person or to a person acting on behalf of a listed person;

ב-26 ביוני הוסיפה קנדה שבעה אנשים וחמישה ארגונים לרשימה של מי שחלות עליהם ההגבלות, ובכללם ארגון "אמנה"

בהם התקשרו האנשים הכפופים לסנקציות טרם כניסת הצו לתוקף, החזרי הלוואות שאנשים אלו מחויבים להם, תשלומי פנסיות וקצבאות שהאנשים המנויים זכאים להם, תשלומים הנדרשים לשם קבלת ייצוג משפטי וכיו"ב.⁹²

ב-26 ביוני הוסיפה קנדה באמצעות תיקון התקנות שבעה אנשים וחמישה ארגונים לרשימת האנשים והגורמים המוגבלים. בצו זה נכללה גם תנועת "אמנה".⁹³ הצו יצא כנגד אנשים וגופים אשר "...מאפשרים, תומכים או מממנים פעולות אלימות של מתנחלים ישראלים קיצוניים כנגד אזרחים פלסטינים ורכושם".⁹⁴

7. ניו זילנד

ב-29 בפברואר 2024 הודיעה ניו זילנד כי תטיל הגבלות כניסה על מספר "מתנחלים ישראלים קיצוניים" שביצעו התקפות אלימות כלפי פלסטינים בגדה המערבית. לא צוינו הנסיבות או מספר המתנחלים שיוגבלו

ב-29 בפברואר 2024 הודיעה ניו זילנד כי תטיל איסורי נסיעה (travel bans) על מספר "מתנחלים ישראלים קיצוניים" שביצעו התקפות אלימות נגד פלסטינים בגדה המערבית. בהודעה שפרסמו ראש ממשלת ניו זילנד ושר החוץ שלה⁹⁵ נאמר כי ניו זילנד מודאגת מהעלייה הניכרת "באלימות הקיצונית של מתנחלים ישראלים" כנגד פלסטינים, פעולות שנטען כי מערערות את היציבות באזור שממילא נמצא במשבר. יצוין, כי ההודעה אינה נוקבת במספר הישראלים שיהיו נתונים למגבלות הכניסה או בשמותיהם, וכמו כן אין בה התייחסות לתשתית הראייתית שעליה נסמכת ההחלטה.

(e) transfer or provide any property other than goods to a listed person or to a person outside Canada who is not Canadian for the benefit of a listed person; or

(f) provide any financial or related services to or for the benefit of a listed person.

⁹² §4 [Special Economic Measures \(Extremist Settler Violence\) Regulations](#) (non-application).

⁹³ Government of Canada, [Regulations Amending the Special Economic Measures \(Extremist Settler Violence\) Regulations](#). June 26, 2024. Accessed: July 16, 2024.

⁹⁴ Government of Canada, [Canada Imposes Second Round of Sanctions on Perpetrators of Extremist Settler Violence Against Civilians in West Bank](#), June 27, 2024. Accessed: July 16, 2024.

⁹⁵ "[Travel bans on extremist Israeli settlers](#)" (published: 29 February 2024); "We are imposing travel bans on a number of people known to have committed violent acts. These individuals will not be able to travel to New Zealand. Individuals responsible for perpetrating acts of violence are undermining peace, security and stability in this region."