

ש מ ר

מפקדת פרקליט צבאי ראשי
ע' הפצ"ר לדין בינלאומי
טל: 2925, 2912, 03-5692097
פקס: 03-5692817
חק 33 (1317)

תשנ"ה
1994
טבת
דצמבר 13

הנדון: ריכוז הפרות פלסטיניות

1. להלן יובא ריכוז של הפרות וחריגות פלסטיניות, המבוסס על מסמכים שהועברו אלינו על ידי תפ"ש, מבת"ש ואמ"ן וכן על נתונים שהפקנו ממסמכים שהועברו לידיעתנו באופן שוטף.
לצד כל הפרה או חריגה יובא ניתוח משפטי קצר המציין את הוראות הסכם עזה - יריחו (להלן - ההסכם) אשר ביחס להן נעשתה הפרה או החריגה.
2. יש להדגיש כי אין רשימה זו מתימרת לכלול את כל ההפרות של הרש"פ ואנשיה. לא נכללו הפרות שנראו איזוטריות במיוחד; כן לא כללנו הפרות שהתבטאו במקרים ספציפיים אשר, על פי רוב, התרחשו בחודשים מאי - יוני, עם העברת הסמכויות ובטרם הספיק הצד השני להתארגן אף באופן ראשוני (בעיקר מדובר בהתנהגות חריגה מצד שוטרים פלסטינים).
מעבר לכך לא קיבלנו נתונים על הפרות בתחום הכלכלי ממשרד האוצר ופירוט ההפרות הקשורות לתחום זה הכלולות במסמכנו מבוסס על נתוני מתפ"ש. כן לא קיבלנו ריכוז של הפרות בנושאי חוץ ממשרד החוץ ופירוט ההפרות בתחום זה מבוסס בעיקר על מסמכי אמ"ן וכן על דיווחים שוטפים והתכתבויות בנושא שנתקלנו בהם במסגרת עבודתנו. אנו מניחים כי בתחומים אלה קיימות הפרות וחריגות נוספות אשר אינן בידיעתנו.

הפרות בתחום הבטחוני

3. פירוט ההפרות מתבסס, בעיקרו, על ריכוז הפרות שהוכן על ידי ע' מבת"ש ועל חומר שצורף למכתבו (מצ"ב המכתב ומצורפיו), כולל הוספות על בסיס דו"חות אמ"ן. כן שולבו נושאים אשר התעוררו במסגרת הועדה המשפטית.
4. בקשות להעברת חשודים שלא נענו על ידי הרש"פ - לרש"פ הועברו שתי בקשות להעברת החשודים הבאים: רוצחי אורי מגידיש ז"ל (הבקשה הראשונה מ-29.9.94) ורוצחי גיל רווח ושלמה קפח ז"ל ברמלה (הבקשה הראשונה מ-28.8.94). הבקשות טרם נענו. בנוסף הוגשה בקשה לא פורמאלית, בעל-פה, להעברת החשודים בתקיפת ישראלי בכפר ימה.
ניתוח משפטי - סעיף 7.II לנספח III קובע כי ישראל רשאית לדרוש כי הרש"פ תעצור ותעביר לידיה אדם החשוד בביצוע עבירה הנופלת בסמכות השיפוט הישראלית, אם מדובר בעבירה אשר העונש בגינה הוא 7 שנים ויותר, ובתנאי כי צו המעצר המלווה את הבקשה הוצא על סמך בקשה מטעם היועמ"ש לממשלה. לפי פסקה (F) צד המקבל את הבקשה צריך לבצע את המעצר ולהעביר את החשוד לצד המבקש.
5. הטיפול במעשי טרור נגד ישראל וישראלים - השאלה האם הרש"פ עומדת בחובותיה לפעול למניעת מעשי טרור נגד מדינת ישראל הינה שאלה של הערכה ומחייבת עמדה מדינית מה מצפים מן הרשות לעשות בהקשר זה.
בכל הנוגע לחקירת מעשי טרור שוב מתעוררת שאלת הערכה עד כמה החקירות מתבצעות באופן רציני.
שאלה נפרדת נוגעת לדיווח על החקירות המתנהלות. הרש"פ לא העבירה דיווחים על החקירות. בקשה רשמית לקבל עדכון על מצב החקירות בנוגע לארבעה מקרים של ישראלים שנהרגו ונפצעו ברצועת עזה הועברה לרש"פ במסגרת דיוני הועדה המשפטית ב-27.11.94.
ניתוח משפטי - סעיף XVIII להסכם קובע כי שני הצדדים ינקטו באמצעים הנדרשים למנוע פעולות טרור, פשיעה ואיבה נגד הצד השני ובצעדים המשפטיים ההולמים נגד העבריינים. במיוחד מודגש כי הרש"פ תפעל למניעת פעולות איבה נגד ההתנחלויות.
סעיף 5.I לנספח III קובע, לגבי עבירות שנעברו בתחומי הרשות הפלסטינית נגד ישראל וישראלים, כי הרש"פ תחקור ותעמיד לדין חשודים במעשה וכי תדווח לישראל על תוצאות החקירה ועל כל הליך משפטי בעניין.

6. אי קיום החובה למנוע מעשי הסתה נגד ישראל - ישנם מקרים רבים של מעשי הסתה פרועים נגד ישראל אשר הרש"פ אינה מתערבת למניעתם.
ניתוח משפטי - סעיף XII להסכם קובע כי ישראל והרש"פ יימנעו מהסתה ותעמולה עוינת אחת נגד השניה וינקטו בצעדים משפטיים למניעת הסתה כזו על ידי ארגונים, קבוצות או יחידים שבחחומי סמכותם.
7. העברת רשימת השוטרים - הרש"פ טרם העבירה את רשימת השוטרים שגויסו מקרב תושבי אזח"ע ויריחו.
ניתוח משפטי - סעיף 4.III(B) לנספח I קובע כי רשימת הפלסטינים שגויסו למש"פ, בין מן החוץ ובין מן הפנים, תסוכם בין שני הצדדים.
8. מעצר אזרחים ישראלים - דווח על מספר מקרים בהם נעצרו ישראלים על ידי המש"פ. רשימה של 13 מקרים כאלה הוגשה לרש"פ במסגרת דיוני הועדה המשפטית ב-27.11.94.
ניתוח משפטי - סעיף 4.VIII(B) לנספח I קובע כי ישראלים לא יעצרו על ידי המש"פ בשום מצב. המש"פ יכולה רק לעכב ישראלי החשוד שעבר עבירה עד להגעת גורם ישראלי או פטרול משותף. הוראה דומה קבועה בסעיף 2.II(C) לנספח III.
9. עיכוב כלי רכב ישראלים בשטחי הרש"פ - לא נמסר לנו פרוט של ארועים קונקרטיים (בדיווח אמ"ן יש דוגמאות מספר, כולל מקרים בהם הרכב נשא דגל ישראל ונדרש להסירו).
ניתוח משפטי - סעיף 4.VIII(A) לנספח I קובע כי כלי רכב ישראלים הנעים בחחומי הרש"פ ייעצרו ע"י המש"פ לצרכי בדיקת רשיונות ומסמכי זיהוי. אסור למש"פ לעכב רכב ישראלי מסיבות אחרות. סעיף 2.II(D) לנספח III קובע כי לרש"פ מותר לנקוט בצעדים הנוגעים לכלי רכב ישראלים אם היו מעורבים בביצוע עבירה או שיש בהם סיכון מידי לבטיחות או לבריאות הציבור. במקרה כזה על הרשויות הפלסטיניות להודיע מיד לישראל על הארוע.
10. עיכוב כוחות בטחון ישראלים במחסומים - מדובר בתופעה אשר, לפי נתוני המבט"ש, שכיחותה הולכת ופוחתת.
ניתוח משפטי - סעיף VII(6) לנספח I קובע כי המש"פ לא תעצור אנשים במדים השייכים לכוחות הצבאיים הישראליים וכן כלי רכב של הכוחות הצבאיים הישראליים. סעיף II(4) להסכם כולל בהגדרת "כוחות צבאיים ישראלים" אף את משטרת ישראל וכוחות בטחון ישראלים אחרים.

11. תנועת שוטרים פלסטיניים באזורים כחולים - קיימים מקרים של תנועת שוטרים פלסטיניים בתחומי ההתישבות ללא תאום מוקדם עם ישראל. לפי נתוני מבח"ש יש מגמת ירידה בשכיחות ההפרה. (לפי דו"ח אמ"ן היה אף נסיון של שוטרים פלסטיניים ליצור קשר עם משת"פים בכפר דהניה).
- ניתוח משפטי - סעיף V להסכם קובע כי הסמכות הטריטוריאלית של הרשות הפלסטינית אינה משתרעת על תחומי הישובים הישראליים והאתרים הצבאיים. סעיף 1.III(A) לנספח I קובע כי המשטרה הפלסטינית אחראית לסדר הציבורי ולבטחון הפנים בשטחים שבסמכות הרש"פ בלבד וכי תפעל בהתאם. מהוראות אחרות בהסכם עולה באופן ברור כי אסור לשוטרים פלסטיניים בתפקיד להכנס לתחומי הישובים הישראליים והאתרים הצבאיים.
12. פעילות עצמאית של המש"פ בצירי הרוחב - המש"פ ביצעה פעילות עצמאית בצירי הרוחב, שלא במסגרת פטרול משותף. שוב, מדובר בהפרה אשר היתה שכיחה בעיקר בתקופה הראשונה שלאחר העברת הסמכויות, אך היא עדין מתרחשת.
- ניתוח משפטי - סעיף IV.7 קובע כי בצירי הרוחב האחריות הבטחונית היא של ישראל אשר תוכל לקיים שם פעילות עצמאית ולצידה יפעלו פטרולים משותפים בראשות הרכב הישראלי. בהתאם, אסורה פעילות פלסטינית עצמאית בצירים אלה.
13. תנועת מש"פ במדים מנומרים - אנשי המש"פ נעים כשהם לבושים במדים מנומרים הנתפרים באיו"ש.
- ניתוח משפטי - בסעיף 5.III(B)(5) נקבע כי למש"פ יהיו מדים מיוחדים (DISTINCTIVE UNIFORMS). לפי מה שנמסר לנו, במסגרת דיוני ה-JSC סוכם כי השוטרים הפלסטיניים ילבשו רק מדים בצבעים מסוימים ונקבע כי בכל מקרה לא תותר תנועתם במדים מנומרים.
14. תנועת אנשי מש"פ ללא היתרים - אותרו מקרים בהם אנשי מש"פ נעו מיריחו לאזח"ע (דרך ישראל ואיו"ש) ללא היתרים.
- ניתוח משפטי - סעיף 1.III(B) לנספח I קובע כי תנועת השוטרים הפלסטיניים בין עזה ויריחו תתנהל לפי הקבוע בסעיף IX לנספח, העוסק במעבר הבטוח. בסעיף 2.IX נקבע כי נדרש היתר למעבר בטוח או אישור כניסה לישראל כתנאי למעבר. כיום טרם מתקיים הנוהל של המעבר הבטוח ולפיכך חלים הכללים הרגילים לפיהם כניסה לישראל (ולו לשם מעבר מאזור לאזור) מחייבת אישור כניסה לישראל.

בכל הנוגע לתנועה באיו"ש, מותר לתושבי יריחו לנוע באופן חופשי באיו"ש (בכפוף לדיני איו"ש, כגון הדרישה לשאת ת.ז.), אולם אסור למטרה הפלסטינית לפעול שם ולפיכך אסור לשוטרים פלסטינים במדים לנוע שם.

15. נהיגת מש"פ בכלי רכב גנובים - מספר פעמים אותרו אנשי מש"פ כשהם נוהגים בכלי רכב גנובים.

ניתוח משפטי - פעולת המש"פ האמורה עומדת בניגוד לרוחו של ההסכם ולרעיון שבבסיס הקמת המשטרה הפלסטינית. בעיקר ניתן להצביע על הסעיפים האמורים: סעיף XII(2) להסכם הקובע כי ישראל והרש"פ ישתפו פעולה בלוחמה בפשע, כולל בעבירות רכוש ביחס לכלי רכב; סעיף 2.III לנספח I הקובע, בין תפקידי המש"פ, מניעת פשעים; וסעיף 1.II לנספח III הקובע כי המש"פ ומשטרת ישראל ישתפו פעולה ויסייעו זו לזו בעניינים פליליים.

16. שימוש בנשק של המש"פ במהלך התקפת מחבלים בי-ם - במהלך התקפת המחבלים

בירושלים ב-9.10.94 נעשה שימוש בקלצ'ניקוב של המש"פ, שהוכנס עבור המש"פ דרך גשר אלנבי. הנושא הועלה מול הפלסטינים לראשונה ב-11.10.94. ניתוח משפטי - סעיף IX להסכם קובע כי ההוראות הנוגעות למבנה המשטרה, לרבות חימושה, יוסדרו באופן מפורט. בנספח I, בסעיף 5.III אכן נקבע באופן מפורט סוג ומספר כלי הנשק אשר מאושרים לשימוש המש"פ. ברור כי נשק אשר הותרה כניסתו לאזור בהתאם לסעיף זה מיועד רק לשימוש על ידי המש"פ וכל שימוש אחר מהווה הפרה של ההסכם. עם זאת, יש לציין, כי הנטל עלינו להוכיח כי הנשק המשטרתי נמסר ביודעין למחבלים, אם מדובר ברשלנות בלבד יקשה עלינו לבוא בטענות כנגדם (ור' ענין גניבת הנשק מצה"ל שהוזכר בסעיף 6 לעיל). במקרה זה כל שניתן הוא לבקש כי יחקרו מה ארע.

הוראות רלבנטיות נוספות הן הוראות סעיף IX(3) להסכם וסעיף 8.VIII לנספח I הקובעות כי אסור לאנשים פרטיים לשאת רובים וכי כל צד מחוייב לאכוף איסור זה.

17. זימון עדים למתן עדות בבתי משפט - לרש"פ נמסר ב-28.9.94 מכתב בו היא מתבקשת להמציא כתבי זימון לעדים המתגוררים בעזה אשר עדותם נחוצה בהליכים בפני בית המשפט הצבאי בארז ובית הדין הצבאי בפיקוד דרום. הבקשות לא נענו.

ניתוח משפטי - סעיף 9.II לנספח III קובע כי כשמוצא צו זימון לעדות על ידי בית משפט ישראלי לאדם הנמצא בשטחי הרש"פ היא יומצא על ידי הרש"פ אשר תהיה אחראית לאכיפת צו הזימון ע"י המש"פ.

18. **אסירים המשוחררים באזור יריחו ועזה ויוצאים לאיו"ש** - נתפשו מספר אסירים אשר שוחררו, בתנאי שישארו באזור יריחו וכן אסירים אשר הועברו לכלא עזה, כאשר הם נעים ברחבי איו"ש ללא היתר. מבין אלה שהועברו לאזח"ע חלקם זכו לחנינת היו"ר הפלסטיני. אחד מן האסירים אף טען כי גויס למודיעין הפלסטיני ואף צויד בנשק על ידם.
- גיתוח משפטי** - סעיף XX(1) להסכם קובע כי אסירים שיועברו לידי הרש"פ, במסגרת הצעדים בוני האמון, יהיו חייבים להשאר בתחומי רצועת עזה ואזור יריחו עד תום תקופת עונשם. עולה כי מתן גושפנקא מטעם הרשות (או אף עצימת עיניים מבחינתה) למעבר האסירים המשוחררים לתחומי איו"ש עומדת בניגוד להסכם.
- גיוס אסיר לשעבר למודיעין הפלסטיני עומד בניגוד להוראת סעיף 4.III(B) לנספח I לפיו רשימת הפלסטינים המגויסים למש"פ תסוכם בין הצדדים ולפיה מי שהורשע בעבירה חמורה או בפעילות טרור יוצא מן המש"פ.
19. **אי קיום החובה למנוע הסתננויות לישראל ולמצרים** - קיימת תופעה של מסתננים החוצים את הגבול בין מצרים לעזה וכן של מסתננים מעזה לישראל. **גיתוח משפטי** - בכל הנוגע להסתננויות לישראל דרך הקו הירוק נקבע בסעיף 2.IV(C) לנספח I כי המש"פ תפעל למניעת הסתננויות. באשר להסתננויות מול מצרים חלה החובה הכללית של הרש"פ למנוע עבירות פליליות.
20. **חריגות בתחום הימי** - יש מקרים בהם סירות פלסטיניות חורגות אל התחומים המוגבלים לשיט (אזורים K ו-M), מבלי שמשטרת החופין הפלסטינית עושה דבר כדי למנוע זאת. בנוסף, היו מקרים בהם המשטרה הפלסטינית עצמה חרגה אל מחוץ לטווח המותר לה באזור L.
- גיתוח משפטי** - סעיף 1.XI קובע את תחומי השיט ומגדיר כי בתחומים K ו-M לא יותר שיט כלשהו, למעט של חיל הים (פסקה (A)(1)(C)) וכי באזור L תהיינה הגבלות שונות על תנועת כלי שיט (פסקה (B)(2)(1)).
- סעיף 2.XI קובע כי משטרת החופין הפלסטינית תפעל עד למרחק 6 מיל מן החוף, ובמקרים מיוחדים עד מרחק של 12 מיל.
21. **נשק בידי אזרחים** - נושא זה לא הועלה במסמך המבת"ש. מדיווחים שונים אנו למדים כי הרש"פ אינה פועלת לנטילת נשק מידי אזרחים פלסטיניים, אף כאשר הם מסתובבים עם הנשק בגלוי.
- לאחרונה נודע לנו כי הרש"פ הנפיקה רשיונות לנשיאת נשק לתושביה, אשר, ככל הנראה, לא תואמו עם ישראל מראש.

ניתוח משפטי - סעיף 8.VIII לנספח I קובע כי כל צד יאכוף על האזרחים הנתונים לסמכותו את האיסור על החזקת ונשיאת נשק ללא רשיון. פסקה (B) באותו סעיף מאפשרת לרש"פ להוציא רשיונות לאקדחים לאזרחים שבתחומיה, אך זאת בהתאם להסדרים שיסוכמו ב-JSC.

22. התעמרות במשת"פים - נושא זה לא הועלה במסמך מבת"ש. מדיווחים שונים עולה כי הרש"פ עוצרת חשודים בשיתוף פעולה, חוקרת אותם והיו אף מקרים של התעללות בהם.

ניתוח משפטי - סעיף XX(4) להסכם קובע כי הצד הפלסטיני יפעל למציאת פתרון לבעיית הפלסטינים אשר עמדו בקשר עם ישראל וכי עד למציאת הפתרון, הצד הפלסטיני מתחייב לא להעמיד לדין פלסטינאים אלה ולא לפגוע בהם (HARM THEM) בדרך כלשהי. מעצרי שווא וחקירות משפילות ומכאיבות הינן בניגוד להתחייבות שלא לפגוע במשת"פים.

23. מן הדיווח של אמ"ן עולים כמה סוגים נוספים של הפרות בתחום הבטחוני כמפורט בקצרה להלן:

א. מקרים בהם שוטרים פלסטינים כיוונו נשק לעבר ישראלים, דרכו אותו ולעיתים אף ירו לכיוונם. ניתוח משפטי - אין למשטרה הפלסטינית סמכות לעצור ישראלים, כפי שהוסבר לעיל, ולפיכך אין לה גם סמכות לנקוט בצעדים המיועדים ללכוד חשודים. בנוסף, סעיף 9.VIII(C) קובע כי השימוש בנשק מותר רק במצב של סכנה לחיים או לרכוש ואף אז רק כאמצעי אחרון לאחר שכל הנסיונות לפתור את הבעיה בדרכים אחרות כשלו.

ב. מקרים בהם כלי רכב של שוטרים פלסטינים פרצו מחסומים של צה"ל באזור יריחו. ניתוח משפטי - לפי ההסכם אין, כאמור, לרשות הפלסטינית סמכויות לפעול מחוץ לתחומי עזה ויריחו ולכן אסור לשוטרים פלסטינים, להכנס לאיו"ש, במדים ו/או בכלי רכב של המש"פ. בתחומי איו"ש לצה"ל ישנן הסמכויות הבטחוניות, כולל הסמכות להציב מחסומים ולעצור כלי רכב ועל המש"פ לציית להוראות החיילים ככל אדם אחר באזור.

ג. מקרה בו רכב של המש"פ נסע מיריחו לכיוון עוג'ה ללא ליווי. ניתוח משפטי - סעיף 1.V לנספח I מבהיר כי ציר מס' 90 החוצה את עוג'ה הוא באחריות ישראלית. הדברים נכונים אף ביחס לציר היוצא

מאזור יריחו עד לעוג'ה. לפיכך מדובר בציר שאין למש"פ סמכות כלשהי לנוע בו.

הפרות בתחום הכללי

24. פירוט ההפרות שיובא להלן מבוסס על מסמך המתפ"ש, ועל דו"חות אמ"ן וכן על מסמכים אשר הגיעו למשרדנו בנושאים שונים.

25. פעילות של גורמים מטעם הרש"פ בתחומי איו"ש (בנושאים שטרם הועברו לסמכות הרש"פ) - יש דוגמאות רבות להפרות מסוג זה, הן בתחום האזרחי והן בתחום הבטחוני.

הפעילות בולטת בתחום השלטון המקומי, שם הממונה מטעם הרש"פ, צאיב עריקאת, מפעיל סמכויות באופן ישיר באיו"ש, למשל ע"י שינוי סטטוס של מועצות מקומיות, מתן הנחיות פעולה לראשי רשויות מקומיות, קריאה לתושבי איו"ש לגשת למשרדי הרש"פ לצרכים שונים וכד'.

תחום נוסף בו ישנה פעילות רצופה ובולטת היא הפעילות של אנשי המודיעין המסכל הפלסטיני, ובראשם ג'יבריל רג'וב, אשר מסתובבים באיו"ש ומחלקים הוראות באופן ישיר לאנשים שם.

בנוסף, קיימים גם מקרים בתחומים אחרים בהם הופעלו סמכויות באיו"ש, למשל במתן רשיונות לעסקים לפעול שם. כן ידועים כמה מקרים בהם הוקמו משרדים של הרש"פ בתחומי איו"ש, כגון סניפים של המרכז לסטטסטיקה, משרד הסברה ברמאללה וכו'.

מעבר לאמור לעיל, קיימת אף פעילות פחות אקטיבית המתבטאת יותר בהפגנת נוכחות של אנשי רש"פ באיו"ש, למשל במסגרת סיורים, פגישות עבודה, הרצאות ונוכחות בטקסים.

ניתוח משפטי - סעיף V להסכם תוחם את סמכות הרש"פ לתחומי עזה ויריחו ואין לה ולאנשיה סמכות לפעול מחוץ לתחומים אלה.

בהסכם על ההעברה המכינה של סמכויות באיו"ש (להלן - הסכם איו"ש) נקבעו באופן מפורט הסמכויות המועברות לרש"פ בכל תחום ותחום ונקבע כי הממשל הצבאי והמנא"ז ימשיכו להפעיל את סמכויותיהם בתחומים שלא הועברו (סעיף 5.VI).

26. פעילות של הרש"פ בתחומי ירושלים או בקשר לירושלים - נושא זה מחייב בדיקה מול משה"ח לנוכח חוסר הבהירות של הסיכומים השונים בעניין.

ניתוח משפטי - כאמור, אסור לרש"פ להפעיל סמכויות מחוץ לאזורים שהועברו לאחריותה. לענין ירושלים נקבע במפורש בהצהרת העקרונות ובהסכם איו"ש, כי אין לרשויות הפלסטיניות סמכות בעניינה (ור' האמור לעיל).

27. התעלמות מחקיקה מתקופת הממשל הישראלי - בעיתון "אל קודס" פורסמה הודעה לפיה יש להתעלם מן החקיקה שנחקקה מאז 5 ביוני 1967. ההודעה נוסחה באופן שאפשר להבינו כמתייחס אף לאיו"ש. בפועל מאז היו מספר התבטאויות מהן עולה כי אנשי הרש"פ אכן מתעלמים מתחיקת הבטחון. ניתוח משפטי - סעיף VII(9) להסכם קובע כי החקיקה שהינה בתוקף בעזה ויריחו במועד חתימת ההסכם תשאר בתוקף אלא אם תשונה או תתוקן בהתאם להוראות ההסכם, קרי לאחר שאושרה בוועדת החקיקה.

28. חקיקה ללא העברה לאישור - מדיווחים שונים עולה כי הרש"פ מוציאה חקיקה בתחומים שונים אשר אינה מועברת לאישור תת הוועדה לענייני חקיקה. הפלסטינים טענו כי מדובר בטיוטות של חקיקה וכי טרם פורסמו דברי חקיקה סופיים אך מדיווח י.ע.ע. איו"ש עולה כי לאחרונה פורסם הגליון הראשון של העיתון הרשמי הפלסטיני ובו חוקים והחלטות ארגוניות של יו"ר הרש"פ. מעבר לכך, ידוע לנו כי בתחומים מסוימים, הפלסטינים פועלים על פי דין השונה מן הדין שהיה קיים ערב העברת הסמכויות ומכאן שאחת מן השתיים - או שהוצאה חקיקה מתקנת מבלי להעבירה לוועדת החקיקה או שיש התעלמות מן החקיקה הקיימת בניגוד להסכם, כאמור בסעיף 27 לעיל. כך, למשל, הוקם בית משפט מחוזי ביריחו ונקבע כי בתי המשפט ביריחו יהיו כפופים לבית המשפט העליון בעזה, דבר שמחייב שינוי בחקיקה. ניתוח משפטי - סעיף VII להסכם קובע כי הרש"פ תעביר חקיקה שלה, ראשית ומשנית, לתת ועדה משותפת לענייני חקיקה כתנאי לכניסתה לתוקף.

29. החלפת חברי הרש"פ ללא חילופי מכתבים - ידוע על מספר חילופים של חברי הרש"פ שלא נמסרה לגביהם הודעה לישראל. כך, למשל, מינויו של חסן טהבוב כאחראי על משרד הדתות והפסקת מינויו של פייסל חוסייני (בהתאם לעדותו).

ניתוח משפטי - סעיף IV(3) להסכם קובע כי שינויים בהרכב הרש"פ יעשו בחילופי מכתבים בין אש"פ לממשלת ישראל.

30. הוצאת מסמכים ע"י הרש"פ תחת הכותרת "הרשות הלאומית הפלסטינית" - הרש"פ משתמשת בכינוי "PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY" בהזדמנויות שונות, במכתבים רשמיים, בטפסים וכד'. מדיווחי אמ"ן עולה כי נעשה שימוש בכינוי זה אף בהסכמים בינלאומיים שאש"ף חתם עליהם (עם אונסק"ו)

ויתרה מכך כי בנוסח הערבי (הלא רשמי) לאותו הסכם נכתב "מדינת פלסטין".

ניתוח משפטי - בהצהרת העקרונות, בנספח II נקבע כי תוקם בעזה ויריחו "רשות הפלסטינית". הרשות הוקמה בסעיף III להסכם בשם זה. אין כל בסיס לכינוי "הרשות הלאומית הפלסטינית" ויש בשימוש בו משום הפרה של ההסכם. השימוש בכינוי "מדינת פלסטין" עומד בניגוד להצהרת העקרונות (ר' סעיף I לה) ולהסכמים שבאו בעקבותיה מהם עולה בבירור כי אין מוקמת בגדרם מדינה אלא שלטון עצמי לתקופת ביניים וכי אין להשתמש בשם "פלסטין" אלא "הממשל העצמי הפלסטיני" או "הרשות הפלסטינית".

31. נסיון להקים משמר עירוני בשכם - הרש"פ ניסתה להקים משמר עירוני בשכם אשר סיים קורס הכשרה ביריחו מטעם המש"פ, ללא אישור המנא"ז וללא תאום עימו.

ניתוח משפטי - כפי שהובהר לעיל אין לרש"פ סמכויות כלשהן בתחום הבטחון באיו"ש. מעבר לכך אף הסמכויות בתחום המוניציפלי לא הועברו לרש"פ כך שאין אפילו בסיס לכאורה להקמת משמר שכזה על ידיה. הקמת המשמר בשכם מהווה אף כשלעצמה עבירה על הוראות הדין באיו"ש.

הפרות בתחום האזרחי

32. פירוט ההפרות שיובא להלן מבוסס, בעיקרו, על ריכוז שהוכן על ידי ע"מ מתפ"ש (מצ"ב המכתב).

33. נטילת אחריות על ענייני הואקף בירושלים ובאיו"ש - הממונה על הדתות ברש"פ הודיע כי משרדו אחראי על המקומות הקדושים בירושלים, בהמשך לתפקידו כיו"ר המועצה המוסלמית העליונה. בנוסף, נטל על עצמו הממונה (המכנה עצמו "שר הוקף וענייני הדת") סמכויות בנוגע למערכת הואקף באיו"ש (עם הודעת ההנתקות של ירדן ממערכת זו) וכן בנוגע לואקף בירושלים (במקביל לירדן).

ניתוח משפטי - סעיף V להסכם תחם את סמכות הרש"פ לתחומי עזה ויריחו ואין לה ולאנשיה סמכות לפעול מחוץ לתחומים אלה.

לענין ירושלים נקבע במפורש בהצהרת העקרונות, בהערה המוסכמת לסעיף VI, כי אין לרשות הפלסטינית סמכות בעניינה. הוראה ברוח זו קבועה גם בסעיף III(2) להסכם איו"ש.

תחום הדתות טרם הועבר לידי הרש"פ ביחס לאיו"ש ולכן אין לנציגיה, ככאלה, סמכויות שם. קיים, עם זאת, קושי כאשר הפעולה נעשית על ידי גוף בעל "כובע כפול" - של הרש"פ ושל המועצה המוסלמית העליונה.

34. הזמנת דרכונים בפורמט השונה מן המוסכם - הרש"פ הזמינה מבית דפוס גרמני הדפסת דרכונים השונים בפורמט שלהם מן הקבוע בהסכם, כולל דרכונים מיוחדים לאח"מים ודרכוני שירות.

ניתוח משפטי - סעיף 27.B.II (F) לנספח II מתיר הנפקתו של דרכון פלסטיני, אשר נוסחו נקבע באופן מפורט בתוספת C לנספח. סטייה מן הנוסח האמור וכן הכנת דרכונים מיוחדים חורגת מן ההסכם. יצויין כי הנפקת דרכוני שירות ניתן לראות בה אף הפעלת סמכויות בתחום יחסי החוץ, בניגוד להוראת סעיף 2.VI (A) להסכם הקובעת כי לא יהיו לרש"פ סמכויות בתחום זה.

35. זיופי מסמכים לצורך יציאה לישראל - קיימת תופעה נרחבת של זיופי מסמכים לצורך יציאה לישראל (כגון זימוני בתי דין לעבודה, ועדות רפואיות, זימונים לבתי חולים וכו') וכן זיופי רשיונות נהיגה לרכב, רשיונות ביטוח וכו'. הרשות הפלסטינית אינה מתמודדת עם תופעת הזיופים. מעבר לכך יש מקרים בהם עובדי הרשות עצמם היו מעורבים בזיוף (למשל מקרה בו שונו שמות של סטודנטים שהופיעו ברשימות שאושרו על ידי המת"ק לכניסה לישראל).

ניתוח משפטי - אין בהסכם הוראה מיוחדת בנושא הזיופים, אולם מובן כי מדובר בעבירה פלילית וקיימות הוראות מהם עולה כי הרש"פ מחויבת לסייע לישראל במלחמה בפשע (למשל סעיף XII(2) להסכם), כפי שפורט לעיל. כאשר הזיוף הוא של הרשות בפעולותיה מולנו יש בזיופים משום חוסר תום לב בביצוע ההסכם והם עומדים בסתירה לרוח ההסכם ולמגמתו של בניית יחסי אמון בין הצדדים (ר', למשל, המבוא להסכם והפתיח לסעיפים XII ו-XI).

36. אי פיקוח ואכיפה בנושאי בניה בלתי חוקית - בתחומי הרש"פ נבנים מבנים בניגוד להסדרי התכנון והבניה שנקבעו בהסכם. ניתוח משפטי - סעיף VI לנספח I קובע הגבלות שונות על תכנון ובניה בקרבת הקו הירוק וצירי הרוחב. העדר אכיפה מטעם הרשות ובעקבות כך סטייה מקביעות הסעיף מהווה הפרה של ההסכם.

37. הקמת נמל זמני בעזה ללא תאום - הרש"פ החלה בעבודות לבניית מזח בעזה שימש כנמל זמני, מבלי לתאם את הדבר מראש ומבלי שהועברו תכניות מתאימות לדיון בוועדה לתכנון ובניה המשותפת.

ניתוח משפטי - סעיף 4.XI לנספח I קובע כי הקמת נמל בעזה תסוכם במו"מ בין הצדדים, ומכאן כי אסור לרש"פ להקימה באופן עצמאי. בנוסף, הרש"פ לא העבירה לישראל העתק מתכנית תכנון ביחס לנמל, בניגוד להוראות סעיף 32.B.II לנספח II, העוסק בתכנון ובניה.

38. הפצת בולים בניגוד להסכם - הרש"פ הפיצה בעזה בולים שעליהם סמלים לאומיים, המילה "פלסטיין" והמטבע "מיל".

ניתוח משפטי - סעיף 26.B.II (B) לנספח II קובע הוראות לגבי צורת הבול הפלסטיני. לפי הוראות הסעיף, על הבול לא ייכתב "פלסטיין" אלא "הרשות הפלסטינית", לא יופיעו סמלים לאומיים ויופיע מטבע שהוא הילך חוקי באזור. ה-"מיל" אינו הילך חוקי, לפי הוראות סעיף 10.IV לנספח IV.

39. אי העברת ספרי רישום מקרקעין למת"ק - הרש"פ לא העבירה למת"ק את ספרי הטאבו (מרשם המקרקעין) המקוריים הנוגעים לקרקעות שבתחומי הישובים הישראליים והמתקנים הצבאיים. יצוין כי בקשה להחזרת הספרים נדחתה על ידי הרש"פ, בטענה, בין היתר, כי אין לה חובה להחזירם מכח ההסכם.

ניתוח משפטי - סעיף 22.B.II לנספח II קובע כי הרש"פ תקבל את הסמכויות הנוגעות לרישום מקרקעין, למעט לגבי הישובים הישראליים ואזור המתקנים הצבאיים. סעיף 2.A.II קובע כי יועברו לרש"פ כל המרשמים הנחוצים לצורך תיפקודה. חלקי המרשם הנוגעים לקרקעות שנשארו באחריות ישראל לא היו אמורים לעבור לרש"פ, אך משעברו, מסיבות טכניות, יש בסירוב הרש"פ להחזירם משום חוסר תום לב באופן קיום ההסכם, אם כי אין כאן הפרה של הוראה מפורשת שלו.

40. אי תשלום חובות מים לחברת מקורות - טרם שולם חשבון המים למקורות. ניתוח משפטי - בסעיף 31.B.II (E) לנספח II נקבע כי הרש"פ תשלם למקורות את עלות המים המסופקים מישראל ואת עלויות אספקת המים לרש"פ. אי התשלום מהווה הפרה של סעיף זה.

41. הוצאת תוצרת חקלאית פגומה מעזה לישראל - הרש"פ לא קיימה פיקוח וטרינרי על תוצרת חקלאית היוצאת מעזה לישראל וכך יצאו משלוחי ביצים סרוחות, ירקות שהושקו במי ביוב וכו'.

ניתוח משפטי - סעיף 2.VIII לנספח VI קובע כי רשויות הפיקוח הוטרינרי והפיטוסאניטרי של שני הצדדים אחראים לפיקוח על מחלות בעלי חיים וצמחים בתחומיהם. בסעיף 3.VIII נקבע כי רשויות אלו ידאגו להחיל תקנים אחידים בין ישראל והאזורים ויפעלו למניעת הפצת מחלות צמחים ובעלי חיים. בתחום הוטרינרי קבועות הוראות נוספות המגבילות אפשרות להעביר

לישראל משלוחים של בעלי חיים ותוצרתם (כולל ביצים) ללא אישור שעומדים ברמה הוטרינרית הנדרשת.

42. זיוף תוצרת ישראלית בעזה - נתגלו סבונים ודאודרנטים מתוצרת "נקה 7" מזויפים שיוצרו בעזה.

ניתוח משפטי - סעיף IX.4 לנספח IV העוסק בתעשייה קובע כי הצדדים ישתפו פעולה במניעת מעשי הונאה (DECEPTIVE PRACTICES). סעיף XI.3 קובע כי הצדדים יעשו כמיטב יכולתם למנוע נזק לתעשייה של הצד השני.

43. טרם הוקמה קרן פלסטינית לטיפול בנפגעי תאונות דרכים - ניתוח משפטי - סעיף XI.2(A) לנספח IV קובע כי הרש"פ תקים קרן סטטוטורית לפיצוי נפגעי תאונות דרכים שאין להם פיצוי ממבטח בגין נזקי גוף.

44. ניפוק רשיונות נהיגה בינלאומיים - הרש"פ הפיקה בעצמה רשיונות נהיגה בינלאומיים בניגוד לסיכום שאלה יונפקו באמצעות ממס"י בלבד. בנוסף, הופיעה ברשיון הכותרת "פלסטיין". ניתוח משפטי - עמדת משרד התחבורה הינה שהנפקת רשיונות נהיגה בינלאומיים הינה מעשה הנופל בתחום של יחסי חוץ ולכן אסור לרש"פ לעשותו מכח הוראת סעיף IV.2(A) להסכם הקובע כי לרש"פ לא תהיינה סמכויות כלשהן בתחום יחסי החוץ. לענין השימוש בכותרת "פלסטיין" - ר' דיון בסעיף 41.

45. הפצת לוחיות רכב חדשות - הרש"פ הפיצה לוחיות רכב חדשות באזה"ע ללא עדכון משרד התחבורה. ניתוח משפטי - בסיכום דיוני ועדת המשנה לתחבורה סוכמה צורת לוחיות הזיהוי לרכב באזורי הרש"פ ונקבע כי אם הרש"פ תבקש סוג נוסף של לוחיות זיהוי יתואם הנושא במסגרת הועדה.

הפרות בתחום יחסי החוץ

46. פרוט ההפרות בתחום זה מבוסס על דו"ח שהוכן על יד אמ"ן.

47. מינוי זוהדי אל קידרה בתור נציג הרש"פ במצרים, בנוסף לתפקודו כנציג אש"פ במקום.

ניתוח משפטי - סעיף 2.VI(A) להסכם קובע כי לרש"פ לא יהיו סמכויות כלשהן בתחום יחסי החוץ. החריגים המפורטים בהסכם מתייחסים רק לאש"פ, להבדיל מהרש"פ.

48. מרוקו פתחה "משרדי קישור" בעזה. נציגה הגיש לערפאת "כתב אמנה". ניתוח משפטי - סעיף 2.VI(C) להסכם קובע כי ניתן יהיה להקים נציגויות של מדינות זרות בתחומי הרש"פ לצורך יישום הסכמים אשר אש"פ חתם עליהם בשם הרש"פ עם אותה מדינה, בהתאם להוראות פסקה (B) באותו סעיף. אם במקרה זה אין הסכם כזה אשר המשרד מיועד להבטיח יישומו יש בהקמתו משום הפרה.

49. נציג אש"פ במוסקבה חתם על פרוטוקול לשת"פ בטחוני עם רוסיה מטעם הרש"פ. עפ"י הפרוטוקול יכשיר משה"ח הרוסי צוותים פלסטיניים בתחום הבטחון.

ניתוח משפטי - סעיף 2.VI(B) להסכם קובע קטגוריות של מקרים יבהם מותר לאש"פ להתקשר בהסכמים בינלאומיים עבור הרש"פ. הסכמים לשת"פ בטחוני אינם מנויים ברשימה זו.

50. "פלסטיין" הצטרפה למועצה העולמית של שדות התעופה. מדובר כנראה בצרוף הרש"פ למועצה זו.

ניתוח משפטי - כאמור, אין לרש"פ סמכות כלשהי בתחום יחסי החוץ. לגבי אש"פ, אין הצטרפות זו מנויה בין הנושאים שמותר לו לעסוק בהם עבור הרשות בתחום יחסי החוץ.

מעבר לכך, מסעיף XII לנספח I העוסק בתחום האווירי עולה בבירור שאין כוונה לאפשר לרש"פ להצטרף ל-ICAO (הארגון הבינלאומי לתעופה אזרחית), אלא שכל ענין המחייב פעילות מול ארגון זה יעשה באמצעות ישראל או באמצעות מדינה אחרת החברה בו. (ר' פסקאות 5 ו-10 לסעיף). ניתן להקיש לענייננו כי אין לרש"פ אף סמכות להצטרף לארגונים בינלאומיים אחרים הקשורים לתעופה.

סיכום

51. פירוט ההפרות שהובא במסמך זה אינו מתיימר מחד לכלול את כל ההפרות שבוצעו על ידי הרש"פ, בין במודע ובין מחוסר ידיעה, ומאידך אין הוא כולל רק את ההפרות המהותיות והעקרוניות המצדיקות העלאת הנושא בדרגים הגבוהים ביותר.

מטרת המסמך הינה להציג באופן מרוכז את כל ההפרות העיקריות שנעשו מאז נכנס ההסכם לתוקף, למעט הפרות אשר נפסקו או תוקנו עד למועד הכנת מסמך זה. מסמך זה יכול להוות בסיס למסמכים שונים בנושא ההפרות, בחתכים שונים, אם ברמה כללית יותר ואם ברמה מפורטת יותר, לפי הצורך והעניין.

52. יצויין כי אם מבקשים להתבסס על מסמך זה בהצגה מול הפלסטינים או ממליצים כי הצד הישראלי יגובה במסמכים מפורטים הכוללים נתונים ודוגמאות של ההפרה, כדי לתת מענה לטענה אפשרית של הפלסטינים כי מדובר בטענות בעלמא ועל מנת למנוע מהם "להחזיר את הכדור למגרשנו".

53. באשר להמשך הטיפול בהפרות בעתיד, נראה כי יש צורך לגבש מנגנון אשר ירכז את כל ההפרות באופן שוטף ולקבוע גורם אשר יקבע כיצד לטפל בהפרות.

דוד יהב, אל"מ
ע' הפצ"ר לדין בינלאומי

לוט (למכ' א'): מכתבי תפ"ש ומבת"ש ודו"חות אמ"ן

פשב
סיכום

לוח תפוצה

ר' אג"ת
ס' הרמטכ"ל
מתאם הפעולות באיו"ש ובאזח"ע
פצ"ר
אג"ת - רח"ט תא"ס
אמ"ן - רח"ט מחקר
ר' מבח"ש
תפ"ש - ס' המזאם
איו"ש - רמ"א
משה"ח - היועמ"ש
משרד האוצר - היועמ"ש
אזח"ע - ר' מת"ק
אמ"ן - רו"ר מרכז
שב"כ - היועמ"ש
מ"י - היועמ"ש
איו"ש - היועמ"ש
אזח"ע - היועמ"ש
משרד המשפטים - מר מייק בלס

סיכום