

סכנת הסנקציות האמריקאיות על "נצח יהודה"

21.04.2024 | ד"ר רפאל ביטון | written by

עיקרי הדברים

- על פי פרסומים, ארה"ב שוקלת הטלת סנקציות תקדימיות על גדוד "נצח יהודה"
- הרקע הוא ככל הנראה מספר אירועים של פגיעה בזכויות אדם לכאורה, ביחס לפלסטינים. בעיקר, בולט האירוע בו נפטר עמאר אסעד בן ה-80, לאחר שעוכב על ידי חיילי הגדוד. אסעד הוא אזרח אמריקאי.
- הבסיס לסנקציות הוא ככל הנראה התיקון ע"ש הסנטור Leahy. התיקון מאפשר סנקציות בשלילת ציוד ואימונים מיחידות מסוימות (ולעתים מאינדיבידואלים מתוכן) שלגביהן יש מידע אמין על הפרות בוטות של זכויות אדם.
- ההשלכות של חשש או הטלה של סנקציות אמריקאיות על יחידה לוחמת ישראלית, מרחיקות לכת. הן מצמצמות את חופש הפעולה המדיני הישראלי. והן מעוררות חשש שמערכת האכיפה הישראלית תפעל באופן מגננתי למניעת סנקציות בעתיד תוך התיישרות עם מדיניות האכיפה הרצויה האמריקאית.
- על מקבלי ההחלטות לפעול תוך הבנה כי מדובר באירוע פוליטי ולא באירוע משפטי.
- בהתאם, מי שצריכים לנהל את התקשורת עם האמריקאים למניעת הסנקציות, הם גורמים מדיניים וצבאיים ולא משפטיים.
- הכלים בדיון הזה צריכים להיות כלים פוליטיים של מדיניות. יש לעשות שימוש בכל מנוף לחץ ישראלי, החל משאלת יישום המדיניות הרצויה לאמריקאים בעזה ועד ללחץ על הרשות הפלשתינית, בכדי למנוע את התקדים המסוכן.
- שני הכלים החשובים במניעה פומביות ואחדות. עם ביקורת פומבית שתשקף קונצנזוס של הציבור בישראל ושל נבחריו, ייקשה על הממשל לממש את התוכנית. אם האחדות ועוצמת המסר הזה ישקפו גם עמדה יהודית אמריקאית חזקה, יגדל הסיכוי שהמחיר לממשל האמריקאי יעלה על תועלותיו.

רקע

בימים האחרונים, התפרסם כי ארה"ב שוקלת הטלת סנקציות על הגדוד ה"חרדי" "נצח יהודה". נראה, כי הרקע להטלת הסנקציות הוא מספר אירועים שבהם נטען כי חיילי הגדוד הפרו זכויות אדם בהתנהלותם מול פלסטינים בשטחי יהודה ושומרון.

האירוע המרכזי, לכאורה, שהאיץ את התהליך האמריקאי, הוא אירוע מותו של עמאר אסעד

בינואר 2022. אסעד, בן כ-80, עוכב על ידי כוח מן הגדוד שפעל נגד טרור במרחב בנימין. על פי מסקנות התחקיר, הוא עוכב מכיוון שלא נשא תיעוד מזהה וסרב להזדהות. כעבור זמן, שוחררו פלסטינים שעוכבו עמו והוא שוחרר מן הכבילה על ידיו. הכוח שלא ראה סימני מצוקה על אסעד וסבר שהוא נרדם, הותיר אותו במקום ועזב. בדיעבד, הסתבר כי בשלב מסוים באותו לילה, מת אסעד מדום לב[1]. בעקבות התחקיר, החליט הרמטכ"ל כוכבי על נזיפה למפקד הגדוד ועל הדחת מפקד פלוגה ומפקד מחלקה ביחידה. המשטרה הצבאית פתחה בחקירה פלילית. בסופה, הוחלט להגיש כתבי אישום בכפוף לשימוע. בסופם של דברים, נראה שלא הועמדו המעורבים לדין (מעבר לצעדים הפיקודיים) בין היתר בגלל חוסר שיתוף פעולה של משפחתו של אסעד.

אין זה האירוע היחיד שחיילי הגדוד המדובר היו מעורבים בו לכאורה. עם זאת, חשוב לזכור כמה נתונים חשובים. ראשית, ברמת חיכוך גבוהה בשטחי איו"ש, אירועים של חריגה אפשרית מפקודות ואף עבירות לכאורה, מתרחשים בכל הגדודים שמבצעים פעילות אינטנסיבית במלחמה בטרור בתוך שטחים אזרחיים ועוינים. שנית, ככל שרמת האלימות בשטח גבוהה, כך מתגברים אירועי השימוש בכוח מצד חיילים וכך יתגברו הטענות על חריגות אפשריות. שלישית, בניגוד לגדודים לוחמים טיפוסיים, גדוד "נצח יהודה" מוצב דרך קבע בשטחי איו"ש. בהשוואת היקף החריגה בגדוד ביחס לגדודים אחרים, יש "לנרמל" את היקף השהייה החריג שלו בשטח ביחס לגדודים אחרים. יש לקחת בחשבון שגם לנוכחות בלתי נפסקת באזורי אלימות וחיכוך יש השפעה אפשרית על התרופפות אפשרית של המשמעת המבצעית. ונקודה אחרונה [2] נדמה שהגדוד הפך למטרה מיוחדת עבור ארגונים הפועלים לאיסוף מידע ולפעולות נגד לוחמי צה"ל בשטחים. בהקשר הזה, ספק אם הגדוד בולט לרעה כפי שיש חשש שהוא מובלט במכוון לרעה. עולה גם חשש שההרכב הייחודי של אנשיו, על הוויזואליות ה"יהודית-דתית" המובהקת שלו, נתפסת כמושכת הצגה שלילית שלו.

הבסיס לסנקציות האמריקאיות המדוברות, הוא ככל הנראה בתיקון הקרוי על שם יוזמו, הסנטור Leahy. למעשה, מדובר בשני תיקוני חקיקה. האחד, מכניס תנאים למתן סיוע חוץ. והשני, מכניס תנאים למתן סיוע צבאי. שני התיקונים, בעיקרון, מורים על חובה למנוע סיוע מיחידות צבאיות של מדינות זרות שיש לגביהן מידע מהמן על הפרות חמורות של זכויות אדם[2]. בחלק הצבאי, התיקון לחוק אוסר סיוע בציד אמריקאי וכן אוסר על שיתוף היחידות באימונים משותפים עם צבא ארה"ב. אינדיבידואלים מן היחידות שעליהן מוטלות הסנקציות האלו, נפסלים ברמה האישית מלעבור הכשרות והדרכות בצבא האמריקאי. עד כה, החוק הופעל בעיקרו ביחס ליחידות שבצבאות של מדינות לא-דמוקרטיות, דוגמת תורכיה[3].

הבעיה

חומרת האירוע שבו ארה"ב מטילה סנקציות על יחידה לוחמת ישראלית, ברורה מאליה. עם זאת, חשוב לחדד כמה נקודות שמדגישות עוד יותר את החומרה ואת הקושי באירוע:

1. בעיה ראשונה נוגעת לאופי הליך אימוץ הסנקציות. החוק המדובר והפרקטיקה

האמריקאית בנושא, מציבים את מחלקת המדינה במרכז ההפעלה של החוק. אין זה סוד כי מבין כלל זרועות הממשל החשובות, מחלקת המדינה האמריקאית מציבה את האתגרים המשמעותיים יותר לישראל. על פי פרסומים, בכיר בחטיבת זכויות האדם של מחלקת המדינה האמריקאית, התפטר במחאה על המדיניות המקלה ביחס לישראל והצטרף לארגון אנטי-ישראלי הפועל לסנקציות על ישראל[4].

2. הליך האיסוף וההכרעה בעת הפעלת הסנקציות על פי חוק Leahy, אינו שקוף. ולכן, לעתים, הבעיה מתגלה בשלבים מאוחרים. לעתים, מאוחרים מדי[5].

3. הליך איסוף המידע מתבסס על מקורות שונים. ביניהם, ארגונים לא-מדינתיים. בהקשר של "נצח יהודה", נטען כי באחד הגופים המרכזיים שמובילים את המהלך מול מחלקת המדינה האמריקאית, משרתים בכירים שיש להם קשרים לאחים המוסלמים ושהביעו אהדה מוצהרת לחמאס[6].

4. אפשר ולהתמקדות ב"נצח יהודה" תורמת התמקדות יתר בגדוד בתקשורת הישראלית. נראה, כי בזה בתקשורת הישראלית התפתחה נטייה לעסוק עיסוק יתר בצעירים חרדים כשאינם מתגייסים לצה"ל ובה בשעה, גם כשהם כבר מתגייסים לשירות קרבי משמעותי.

5. לחקיקת Leahy ישנו חריג במקרה של סנקציות בהקשר הביטחוני. שר ההגנה יכול להודיע על ביטולן אם מתקיימות "נסיבות מיוחדות". בהקשר הזה, אם ירצה מזכיר ההגנה אוסטין, הרי שאפילו נתונים בסיסיים משר הביטחון על האכיפה העצמאית בצה"ל ועל משמעויות הסנקציות בזמן מלחמה, יכולים להספיק כ"נסיבות מיוחדות".

6. אחת האפשרויות לביטול הסנקציות היא מסקנה של מזכירי ההגנה והמדינה כי המעורבים באירועים החריגים טופלו כנדרש כך שהממשלה מיישמת פעולות אפקטיביות להביאם לדין. יש בזה פתח למצב חמור. ראשית, הלחץ המדיני הכבד הזה יכול להביא לעיוות ההחלטה הפרסונלית ביחד להעמדה לדין של בודדים. כלומר, החשש הוא שעניינם הפלילי או המשמעתי של בודדים יעוות כקורבן על מזבח הלחץ המדיני. אבל, החשש הזה רלבנטי גם לאירועי עתיד. עתה, מתוך חשיבה מניעתית, גורמי האכיפה עלולים לנקוט אמצעים פליליים כנגד חשודים באירועים חריגים גם במקומות בהם לא ראוי לעשות זאת.

7. גם ביטול הסנקציות לא יהווה ביטול של הבעיה. אפילו בביטול הסנקציות אחרי "שיכנוע" של גורמים במחלקת המדינה או ההגנה, יש משום תקדים רע. הוא יהפוך בכוח הסנקציות הפוטנציאליות את גורמי הממשל האמריקאים לערכאת-על בנושא העמדה לדין של חיילים וקצינים. למרבה האבסורד, בעוד גורמי אכיפת החוק הרלבנטיים (מצ"ח, פצ"ר והיועמ"ש) עצמאיים לגמרי בשיקולי חקירה והעמדה לדין מפני התערבות של נבחרים ציבורי ישראליים, תקדים הסנקציות עלול להכפיף אותם לנבחרים הציבוריים האמריקאיים.

8. אירוע הסנקציות האפשריות מארה"ב כמו גם התקדמות ההליכים בעניין דרא"פ בבית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ) והחשש מהתפתחויות שליליות, שהולך ומתגבר בבית הדין הבינלאומי הפלילי (ICC), מנפצים קונספציה נוספת. על פי הקונספציה הזו, גורמי אכיפת החוק ומערכת המשפט הישראלית משמשים כ"שכפ"ץ" של חיילי צה"ל מפני פעולות אכיפה בינלאומיות. טענתי בעבר, שמדובר בטענה חסרת בסיס. הבסיס לניסיונות לפעול נגד ישראלים הוא פוליטי ולא משפטי. ולכן, אף טיעון משפטי ישראלי או פעולה משפטית של מערכת המשפט, לא יהיה בה כדי להועיל. כמובן, שמעולם לא נטען ברצינות שיש להפחית מעצמאות מערכת האכיפה הצבאית והכללית ביחס למקרי חקירה והעמדה לדין מסוימים. אלא, שהמחשבה שאסור לשנות דבר במערכת המשפט פן ייפגעו לחיילי צה"ל, מוכחת, כאמור, כחסרת בסיס. הנה מובהר לנו שוב ושוב, גם ללא כל שינוי וגם כשמערכת המשפט היא בשיא כוחה ועוצמתה ויותר מבכל מדינה אחרת, חיילי צה"ל וישראלים אינם מוגנים מפני פעולות אכיפה בינלאומיות.

המלצות למדיניות

הדרג המדיני בישראל נדרש להבין כי לא מדובר באירוע משפטי. אלא, מדובר באירוע פוליטי לחלוטין. בהינתן החשש מהכפפת פעולות האכיפה הישראליות למחלקת המדינה האמריקאית בעתיד, יש לטפל בחומרה באירוע הזה, למניעת התקדים. ויש לטפל בעניין כבנושא מדיני ולא כבנושא משפטי. ובהתאם, אין לאפשר לגורמי המשפט להיות אלו שינהלו את התקשורת מול הגורמים האמריקאים. יש להותיר את הטיפול בידיים של קובעי מדיניות צבאיים ומדיניים.

צה"ל צריך לפעול במלוא כוחו מול מקביליו האמריקאיים, כדי להבהיר את הפוטנציאל השלילי של אירוע סנקציות על שיתוף הפעולה הישראלי. ישראל נדרשת לשחק עם כל הקלפים המדיניים שבידה למניעת האירוע. בכלל זה, להבהיר כי שיתוף הפעולה בעזה ובהקשרים אחרים, כמו היחס לרשות הפלסטינית, ייפגע.

אחד ממנופי הלחץ הוא פומביות. על פניו, המהלך של הממשל נועד אולי לשרת מטרות פוליטיות פנים-דמוקרטיות. בתקופה בה התמיכה המסורתית של יהודים במפלגה הדמוקרטית מתערערת, לפומביות הוויכוח יש לכן ערך משמעותי אם הוא ייתפס כפעולה שפוגעת בישראל בזמן מלחמה. הממשל מתקשה מסורתית לעמוד מול עמדה ישראלית שזוכה לקונצנזוס בישראל בקרב הציבור ובקרב נבחרי הציבור. סוגיית הסנקציות, היא סוגיה נדירה שכזו. ולכן, העמדת עמדה פומבית נחרצת של כל נבחרי הציבור, תקשה על הממשל לבצע את המהלך.

[1] לילך שובל, תחקיר מות הפלשתיני בן ה-80: נזיפה למג"ד נצח יהודה, מ"פ ומ"מ יודחו, ישראל היום (31/1/2022) (<https://www.israelhayom.co.il/news/defense/article/7598438>).

[2] לתיקון שעניינו שלילת סיוע צבאי, ראו: U.S. Code § 2378d - Limitation on assistance to security forces

[3] ראו לדוגמא: Dana Priest, New Human Rights Law Triggers Policy Debate, The Washington Post (30/12/1998) (<https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1998/12/31/new-human-rights-law-triggers-policy-debate/9ce36a0b-6e0a-4475-a556-8d6edc263543>). אמנם, נראה שהתקיימו דיונים גם ביחס לידידה דמוקרטית, כמו אוסטרליה. אלא, שאלו לא הבשילו ככל הנראה לסנקציות והסתיימו בדיונים בין המדינות (ראו: US reviewed defence training ties with Australia after Brereton inquiry into alleged war crimes, The Guardian (<https://www.theguardian.com/australia-news/2023/jun/09/us-reviewed-defence-training-ties-with-australia-after-brereton-inquiry-into-alleged-war-crimes>).

[4] ראו: הערה 6 להלן.

[5] על הליך הבחינה ויישום החוק, ראו: An Overview of the Leahy Vetting Process, U.S. Department of State (09/07/2013) (<http://www.humanrights.gov/2013/07/09/an-overview-of-the-leahy-vetting-process/>).

[6] אריאל כהנא, על רקע האפשרות לסנקציות על "נצח יהודה": זה הארגון שפועל להפלת חיילי צה"ל, ישראל היום (20/4/2024) (<https://www.israelhayom.co.il/news/geopolitics/article/15633483>).