

חו"ד משפטית ביטחונית חוקיות העיר ההומניטרית על פי המשפט הבינלאומי

תנועת הביטחוניסטים

יולי 2025
תמוז ה'תשפ"ה

הרעיון המקודם בימים אלה של הקמת **עיר הומניטרית** במרחבים שבדרום רצועת עזה הוא חוקי, ומקובל במשפט ובפרקטיקה הבינלאומית. פינוי האוכלוסיה מאזורי לחימה נועד לשרת את הצורך המבצעי המובהק להכריע את ארגון הטרור חמאס ולהביא לשחרור 50 החטופים המוחזקים על ידי המחבלים ברצועת עזה. על ידי כינוס האוכלוסיה הרחק מאזורי לחימה ומתן מענה הומניטרי מתאים, ישראל משיגה מטרות רבות, וביניהן: לקדם את מטרות המלחמה – כולל עסקת חטופים – על ידי שלילת שלטון חמאס ושימוש באוכלוסיה אזרחית ושלילת התעשרות קופת חמאס מהשתלטות על הסיוע ההומניטרי; לצמצם את הפגיעה ואבידות אזרחיות בלחימה לייצר מגע ישיר עם האוכלוסיה שיאפשר לישראל גם לייזום הפריה מודיעינית ותכנון היום שאחרי ברצועה.

חוות דעת משפטית זו נועדה לתת מענה לביקורת שפורסמה, כולל מכתב משפטנים הקורא לעצור את התוכנית, למרות שיש לציין שאין וודאות לגבי פרטי התוכנית והאם אכן קם אתגר כלשהו במישור המשפטי והפרקטי למימושה. על כן נתייחס לרעיון בכללותו ונסביר כיצד תוכנית כזו יכולה דווקא לעמוד בצורה ראויה ואף מטיבה ביחס לדרישות המשפט הבינלאומי ובפרקטיקה הבינלאומית, ומה יכולות להיות המגבלות שלה במובן זה. מכתב זה מנוסח בלשון כללית שכן מלבד דיווחים כלליים בתקשורת לא נחשפה לציבור תוכנית.

יישוב הומניטארי

עצם הקמת יישובי עקורים באזורי מלחמה בעולם הוא חוקי, נפוץ, ראוי ומקובל.

1. יישובים הומניטאריים מוקמים תדיר בכל העולם במצבי מלחמה או אסונות טבע. למעשה, לנציבות האו"ם לפליטים (UNHCR) יש מדריך מפורט המתייחס למצבים שכאלה, הכולל המלצות מפורטות בנוגע לגודל המחנה המומלץ, גודל כל חדר או אוהל, ושירותים מומלצים כגון בריאות, חינוך, מזון, מים, סניטציה, הנהלה, בטיחות, לוגיסטיקה וכדו' לזמן שהייה¹.
2. יישובים אלו, כונו בעבר "מחנות פליטים" אך בשנים האחרונות מעדיף ה-UNHCR לכנות אותם Refugee Settlement או Humanitarian Hub / Safe Zone כפי שכונו באוקראינה למשל.
3. יישוב פליטים/עקורים שכזה הוקם על ידי ה-UNHCR כאמור ברחבי העולם למשל באוקראינה, סוריה, סודן, קניה ואחרים.

הנמקות ה-UNHCR: האו"ם מנמק את תועלות היישוב ההומניטארי ואת הסיבות שבגינן המודל הזה מועדף בנסיבות מסוימות על פני חלוקה הומניטארית שאיננה במסגרתו. הקמת יישוב מסודר מאפשרת ל-UNHCR ולארגונים הומניטריים:

- לזהות את האוכלוסייה, לרשום אותה ולהעניק לה מעמד משפטי.
- מונע ניצול, גיוס בכפייה, אלימות מינית ובמקרים רבים מספק ביטחון פיזי בסיסי.
- במסגרת יישוב כזה גם ניתן לספק בצורה מסודרת: מים ותברואה, מחסה בטוח, מזון, שירותי בריאות וכדומה.
- הכינוס של האוכלוסייה במקום אחד מאפשר חלוקה הוגנת ויעילה יותר של המשאבים.

¹ UNHCR. (n.d.). *Emergency Handbook*. <https://emergency.unhcr.org>

האוכלוסייה בעזה סובלת מכל אחת ואחת מהבעיות המצויינות לעיל, אותן מבקש בדרך כלל המודל של יישוב עקורים לפתור. אין ספק שהפיתרון איננו אידאלי, למעשה הוא רחוק מזה. אך בהשוואה לאלטרנטיבות, הגיעו ארגוני הסיוע בעולם למסקנה כי ישנם יתרונות עצומים במודל הזה על פני ניסיון לסייע לאוכלוסיה מפורזת, הנמצאת בתוך אזור לחימה פעיל ונתונה לשליטתם של גורמים עויינים אשר מנצלים אותם לצרכיהם השונים.

מתי ראוי להקים יישוב הומניטארי?

ה- UNHCR מתייחס ליישוב העקורים כמצב של "אין ברירה", בעיקרון, המודל המועדף הוא **לאפשר לפליטים לחיות בתוך קהילות מארחות** ולהשתלב בהן – ככל שהמציאות מאפשרת זאת. המשמעות של "המציאות מאפשרת" מבחינת ה- UNHCR היא, בין היתר:

- שילוב עירוני או כפרי – באמצעות תמיכה בשכר דירה, גישה לבתי ספר ולמערכת הבריאות.
- מודלים של הגנה קהילתית – מבוססים על השתלבות בתוך הקהילה המקומית וחיוזוק מנגנוני הגנה מקומיים.

אך כל אלה **תלויים במידה רבה ברצון הממשלה (השלטון בפועל) וביציבות ביטחונית**.

ניכר כי **התנאים הללו אינם מתקיימים ברצועת עזה תחת שלטון חמאס**. עד כה ובמשך כל תקופת הלחימה ברצועת עזה היה ניסיון לקיים סיוע הומניטארי ללא הקמת יישוב עקורים פורמאלי. המציאות הוכיחה כי היא אינה מספקת כלל.

- ריבוי פגיעה בתושבים – כולל בכוונת מכוון של חמאס כחלק ציני מאסטרטגיית הלחימה שלו בישראל. חמאס פועל רבות גם בתוך האזורים האזרחיים, כולל המחנות הארעיים, מונע פינוי אוכלוסיה, נטמע בתוך האוכלוסייה ואף **מכוון את נשקו כלפי אוכלוסיה אזרחית** על מנת להאשים את ישראל בפשעי מלחמה.
- גזילת הסיוע ההומניטרי מהתושבים – אחוז ניכר מהסיוע שנותר על ידי הקהילה הבינלאומית לא הגיע כלל לתושבים אלא נלקח על ידי חמאס לשימוש או למכירה חוזרת במחירים מופקעים.
- מחסור במבני מגורים ברצועת עזה כולה – לטענת האו"ם², 92% ממבני המגורים בעזה נהרסו או ניזוקו כך שלא ניתן לשלב אזרחים בתוך הקהילות הקיימות ובתנאים ראויים.
- פינויים חוזרים של תושבים מאזור לאזור – חמאס משתמש ברצועה כולה, לא ניתן היה עד כה להכריז על אזור כ"נקי" מחמאס ולאפשר לתושבים המבקשים להימלט מהמלחמה להתיישב באזור כלשהוא ולהישאר שם עד תום הקרבות. פעמים רבות נאלץ צה"ל לפנות אוכלוסיה שנעקרה והתיישבה במקום מסויים, שוב למקום אחר על מנת להשלים את הלחימה.
- חמאס **אינו מעוניין** לאפשר לתוכנית חלוקת הסיוע ההומניטארי באופן ישיר לידי האוכלוסייה האזרחית להצליח, או לאפשר לאוכלוסייה לשהות במקום בטוח שאינו בשליטתו.

² United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – occupied Palestinian territory. (2025, July 9). *Reported impact snapshot / Gaza Strip (9 July 2025)*. <https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-9-july-2025>

- חזרה למקומות מהם נעקרו התושבים אינה אפשרית ואינה בטוחה – ההרס במקומות הללו הוא משמעותי, כאמור מרבית המבנים נהרסו או ניזוקו. כלומר, אין לרב התושבים ברגע זה לאן לחזור. בנוסף, האזורים הללו מלאים בחימושים או במילכודים של חמאס ועל כן החזרה אליהם אינה בטוחה כלל. לטענת האו"ם³, כבר מלפני שנה, רק העבודה לפינוי החימושים שלא התפוצצו, עלולה לקחת כ- 14 שנים.

- על פי האו"ם, רוב שטח רצועת עזה אינו ראוי למגורים, ובשטחים רבים ישנם נפלים של תחמושת שלא התפוצצה, מה שמציב סיכון משמעותי לאוכלוסיה אזרחית בכל השטח הבנוי ברצועה. המודלים האחרים נכשלו ויש צידוק בהקמת יישוב הומניטארי.

חוקיות פינוי האוכלוסיה

פינוי אוכלוסייה מאזור מגורים יכול להתבצע אך ורק למען בטחונה של אותה אוכלוסייה או נוכח צורך מבצעי-צבאי דוחק באזור מסוים. חוקיותו של פינוי מותנית, בין היתר, בכך שבאזור אליו מפונה האוכלוסייה יובטחו תנאי מחייה ראויים, וכי הפינוי לא ישמש אמצעי לחץ או מטרה פוליטית אחרת. יתר על כן, פינוי חייב להיות זמני ולהסתיים מיד לאחר שפג הצורך. המציאות של מלחמה היא מציאות קשה ומורכבת, וזו ברצועת עזה היא ללא ספק כזו. מחד, ישנה ביקורת רבה נגד ישראל על כך שישנה, כך על פי הטענה, פגיעה בלתי מידתית באזרחים שאינם מעורבים בלחימה. כמו גם רבים מבקרים את ישראל על כך שהסיוע ההומניטארי אשר נשלח בכמויות גדולות מאוד לרצועת עזה אינו מגיע אל התושבים. מאידך, כל ניסיון של ישראל לשנות את המציאות בשטח כך שיילקח הכוח מהגורם האחראי לשתי הבעיות הללו – חמאס – נתקל גם הוא בביקורת קשה.

תכלית – פינוי אוכלוסיה לצורך ביטחונה או צורך מבצעי דוחק:

על מנת להשיג את הצורך המבצעי הדוחק, בין היתר, של חיסול מחבלים, השמדת אמל"ח, ופגיעה בתשתיות טרור, ישראל מבקשת להקים אזור בטוח, שם ניתן יהיה לרשום את האוכלוסיה הנדרשת לסיוע ולמנוע כניסתו והשתלטותו של חמאס הן על האוכלוסיה והן על אמצעי הסיוע. ישראל מבקשת להרחיק את האוכלוסיה ממוקדי הלחימה, על מנת למזער, ככל הניתן, את הפגיעה בבלתי מעורבים, ולמנוע מחמאס להשתמש ככלי ציני בתושבים כאסטרטגיית לחימה.

ישראל מנסה "לנקות" את אזורי הלחימה משליטתו של חמאס, אך מטרה זו קשה עד בלתי אפשרית להשגה כל עוד ישנה אוכלוסיה אזרחית בקרב לוחמי חמאס והוא משתמש בהם כאמור כמגנים אנושיים. רצועת עזה כולה היא אזור לחימה כאשר ישנם אזורים בהם הלחימה עצימה יותר בשלבים שונים. שוב, לא פורסמה תוכנית רשמית ועל כן לא ניתן להתייחס באופן קונקרטי.

יש להדגיש כי פינוי, גם אם בהיקפים גדולים, הוא חוקי עבור המטרות המצוינות לעיל, ובכפוף לתנאים שלהלן: תנאים ראויים: עמידה בהמלצות שהעמיד ה-UNHCR בהקשר של יישובי העקורים תבטיח כי מתקיימים תנאים ראויים על פי סטנדרטיים בינלאומיים. אין ספק שלהיות עקור ולשהות ביישוב עקורים אינו מצב מחייה

³ United Nations. (2024, April 27). *Gaza's unexploded ordnance could take 14 years to clear*. UN News. <https://news.un.org/en/story/2024/04/1149051>

אידאלי, אך השאלה אינה האם ניתן להשוות את תנאי המחיה לאידיליאה, אלא האם מתקיימים תנאים בסיסיים מסויימים, וכן, האם הקמת יישוב העקורים תשפר את תנאי המחיה בהשוואה לאלטרנטיבה. במקרה של עזה, הצטבר עד כה לצערינו ניסיון רב. ברור בשלב זה כמפורט לעיל שהמודלים הקודמים מלאים בכשלים, בעיקרן אינם שומרים על ביטחונה של האוכלוסיה ואינם מצליחים לספק סיוע הומניטארי כראוי. כאמור, אין מידע גלוי בשלב זה בנוגע לתוכניות המפורטות של יישובי העקורים, אך אין מניעה לאפשר תנאים ראויים ביישובים שכאלה, להיפך, ישנו פוטנציאל לשיפור דרמנטי בתנאי המחיה של התושבים בעזה. זמניות: ישנם יישובי פליטים ועקורים של ה-UNHCR שפועלים שנים. עם זאת תמיד קיימת השאיפה למצוא פתרונות קבע לתושבים ולסיים במוקדם ולא במאוחר את הצורך בתחזוק האופרציה. אין סיבה להניח שלא כך יהיה גם במקרה העזתי. הלחימה בשלב זה עדיין בעיצומה, ולכן כל עוד ישנה לחימה בשטח בוודאי שראוי להמשיך ולהחזיק ביישוב העקורים ולאפשר לתושבים להיות מהתועלות שהוא מציע. לאחר סיום הלחימה יש להתחיל בתהליך מורכב שגם הוא עשוי לקחת זמן, אך אין טעם לדון לעומק באפשרויות משום שעוד לא ברור מתי ובעיקר באיזה מצב תסתיים הלחימה, ושוב, לא ברור בכלל אם קיימת לישראל תוכנית אחרת מלבד לאפשר את יישוב העקורים לתכלית ראויה ולזמן הקצר ביותר האפשרי. בשורה התחתונה – אם התכלית לפינוי אוכלוסיה לאזורים הומניטריים מיועדים היא צבאית ולשם ביטחונה של האוכלוסיה, הרי שהפינוי חוקי לחלוטין על-בסיס המשפט הבינלאומי ואף ראוי.

מענה לביקורת

עלתה ביקורת בתקשורת ובמכתב המשפטנים הטוענת שמטרת הפינוי היא פוליטית, בכדי לשנות מציאות בשטח, לעודד הגירה וכדומה. **לא ברור מדוע החליטו המבקרים שאכן זוהי מטרתה.** ככל שהמטרה הבלעדית של התוכנית היא לגרום להעברה כפויה של האוכלוסיה מחוץ לרצועת עזה, אזי שומה על ממשלת ישראל לשקול מחדש את התוכנית ולהתמקד בפינויים שתכליתם כאמור הן הגנה על האוכלוסיה או יש להן תכלית צבאית ברורה.

עם זאת, על פניו נראה שהתוכנית אינה מיועדת למטרות אסורות, אלא כדי לתת מענה לצרכים מבצעיים והומניטאריים, וכי בכוחה של תוכנית כזו להביא לשיפור דרמטי במצבם של התושבים המעוניינים להימלט מאימת המלחמה, אימת שליטתו של חמאס וניצולו אותם ולקבל נגישות לסיוע הומניטארי מסודר עד תום הלחימה.

סיכום והמלצות

הקמת יישוב עקורים היא אפשרות חוקית ואף ראויה ומומלצת בנסיבות מסויימות, בפרט של לחימה עצימה וסכנה ממשית לאוכלוסיה אזרחית בלתי מעורבות באזורי לחימה. ניתן לעשות זאת אם תכלית הפינוי היא להבטיח את ביטחונם של התושבים או לצורך צבאי דוחק. בהקמת יישוב העקורים מומלץ לעקוב אחר ההנחיות של ה-UNHCR על מנת להבטיח עמידה בסטנדרטים ופרקטיקות בינלאומיות. ניתן לעשות זאת אם תכלית הפינוי היא להבטיח את ביטחונם של התושבים או לצורך צבאי דוחק. בהקמת יישוב העקורים מומלץ לעקוב אחר ההנחיות של ה-UNHCR על מנת להבטיח עמידה בסטנדרטים ופרקטיקות בינלאומיות.

במקרה שלפנינו נראה על פניו כי ישנו פוטנציאל בהקמת יישוב עקורים להטיב את המצב במספר היבטים :

- לאפשר סיום מהיר יותר של הלחימה בעזה.
- מניעת פגיעה בתושבים.
- הנגשת סיוע הומניטארי ותנאי מחייה טובים יותר.
- מניעת שינוע התושבים בפינויים חוזרים.
- החלשת כוחו של חמאס הן מבחינה צבאית והן מבחינת מינוף שליטתו על האוכלוסייה ומינוף תוצאה זו להחזרת החטופים.

בנוסף, ניתן להקים **מנהל הומניטארי** אשר תפקידו יהיה לנהל את העיר ההומניטארית, זאת בדומה למודלים הנהוגים של יישובי העקורים של ה-UNHCR. המנהל ההומניטארי הינו **נטול סמכויות פוליטיות, מוגדר כזמני ומשלב את האוכלוסיה המקומית וארגוני הסיוע בניהול, ללא התערבות ישראלית בניהול היום יומי**. האחריות הישראלית תהיה לאפשר את פעילות המנגנון באופן חלק ויעיל, כולל אבטחה היקפית ובמעברים ברצועה מחוץ לשטחי ערי העקורים. שיטה זו מונעת את הצורך במעורבות ישירה של חיילי צה"ל בחלוקת הסיוע ומתן מענה מנהלי לצרכי העיר. כמו גם תמנע חיכוך עם האוכלוסיה, סיכון מיותר של חיילנו והוצאות גבוהות למשלם המיסים הישראלי.

ניתן להעמיק בנושא המנהל ההומניטארי בתוכנית שנכתבה ופורסמה בדצמבר 2024 בשם תכנית האיים : מנהל הומניטרי כשלב ביניים ברצועת עזה⁴.

בברכה,
עו"ד יפעה סגל

סא"ל (במיל') עו"ד מורס הירש

בשם תנועת הביטחוניסטים

⁴ הביטחוניסטים. In (2024). תכנית האיים: מנהל הומניטרי כשלב ביניים ברצועת עזה - הביטחוניסטים <https://idsf.org.il/papers/islands-plan-gaza>