

דו"ח פאלמר - ישראל - טורקיה - והמשט

בין גישור לבוררות בזירה הבינלאומית. האירועים בעקבות משט המרמרה בעין ועדת האו"ם.

עו"ד יואב הריס



את למה חודשים, בין אם בגין מה שמסתמן כסופו הקרב אולי, של המשטר הסורי והסדר האזורי החדש הצפוי, ובין אם לנוכח הגברת הרטוריקה הטורקית העוינת כלפי ישראל, שבה ועולה שאלת ההתנצלות ואירועי משט ה"מרמרה", כפי שהיא עולה מהדו"ח הידוע כ"דו"ח פאלמר".

"דו"ח פאלמר" הנו תוצר של ועדת בדיקה מטעם האו"ם בראשות סר פאלמר, שהוקמה ב-2 באוגוסט 2010 לבחינת אירועי "משט המרמרה" (31 במאי 2010). טורקיה וישראל הגישו לוועדה את תוצרי התחקיר מטעמן, ונציגי המדינות - מר יוסף צ'חנובר ומר Sanberk Suliman Ozdem - על ועדת הבדיקה. הדו"ח, שפורסם בספטמבר 2011 סוקר את האירועים והעובדות, מכריע בנקודות שבמחלוקת, כפי שנתגלו בפני חברי הוועדה, ומציע המלצות על מנת להימנע מאירועים דומים בעתיד ולשיקום היחסים הדיפלומטיים.

באשר למצור הימי על רצועת עזה, ובניגוד לעמדה הטורקית, הדו"ח מצדיק את המדיניות הישראלית וקובע כי מטרת המצור היא צבאית וביטחונית: מניעת כניסת כלי נשק ותחמושת לרצועה ומניעת אנשי חמאס מלהשיט סירות עמוסות בחומרי נפץ. המצור עצמו הוכרז שנה לאחר השתלטות חמאס על רצועת עזה ב-2007, ובכך יש ללמד כי מטרתו אינה להעניש את האוכלוסייה האזרחית. המדובר בצורך בטחוני של מדינה שמצאה עצמה מטרה להתקפות בלתי פוסקות (countless attacks), שמאז 2001 גרמו לעשרות הרוגים ומאות פצועים ושמטרתן לפגוע ולגרום נזק לאוכלוסייה האזרחית הישראלית. מצור ימי אמנם אינו נפוץ, אך הוא מהווה אמצעי הגנה עצמית מוכר על ידי הדין הבינלאומי - אמנת San Remo מ-1994, באשר לקונפליקטים חמושים בים. משהוכרז מצור ימי, אין זכות להפר אותו, ולמכריז עליו יש זכות לנקוט בכוח כנגד המאיים לפרוץ אותו.

תזכורת

המשט עצמו כלל 6 ספינות ועליהן 10,000 טון אספקה וכ-700 נוסעים. 546 מהם נכחו באונייה Mavi Marmara. הדו"ח קובע כי מטרת המשט המוצהרת הייתה לעורר מודעות ציבורית ולהפר את המצור הימי עליו הכריזה מדינת ישראל, וכי מארגניו הודיעו מראש כי לא יצייתו לכל הוראה או אזהרה מטעם מדינות האזור הנוגעות לתנועת האוניות. דו"ח פאלמר מקשה ושואל: אם המטרה המוצהרת אכן הייתה הומניטארית, מדוע היה צורך במאות אנשים על גבי האוניות? כמו כן, כמות האספקה שהייתה על גבי ה-Mavi Marmara הייתה סמלית, ולא מן הנמנע שנועדה לצרכי ההפלגה עצמה. נקודה נוספת של הדו"ח, היא העובדה שאין בעזה שירותי נמל שהיו מסוגלים לפרוק את האספקה המיועדת, אולם מארגני

המשט דחו את ההצעות לפרוק את מטעני האספקה בנמלים אחרים ולהעבירם משם לעזה. כל אלה מעידים כי מטרת המשט הייתה כאמור הפרת המצור הימי ויצירת מודעות ציבורית (כלומר, לאו דווקא האספקה עצמה לתושבי עזה).

בנסיבות אלה, משנקבע כי לישראל עמדה הזכות להטיל מצור ימי, הדו"ח קובע כי הייתה לה הזכות לאכוף אותו. לאחר שנכשלו המאמצים הדיפלומטיים והמשט פנה לעזה, שלח חיל הים שתי התראות בהן נתבקשו האוניות לשוט לנמל אשדוד ולפרוק שם את המטען. טרם ההשתלטות התריע חיל הים בשתי התראות נוספות. באשר למחלוקת בנוגע למיקום ההשתלטות במרחב הימי, הרי שהדו"ח קובע כי היא למעשה



אינה רלוונטית. אכיפת מצור ימי יכולה להתבצע בכל מקום במים הבינלאומיים (HIGH SEAS) ובמידת הצורך, ניתן להפעיל כוח לצורך האכיפה.

ההשתלטות על האוניות בוצעה מבלי שנקטו אמצעי אזהרה נוספים לעצירת האוניות שהדו"ח מפרט. הטענה הישראלית הייתה כי בהתחשב בממדי ה-Mavi Marmara, לפעולות אלו לא הייתה כל השפעה ואפקט, ולכן לא היה טעם לנקוט בהן. מחברי הדו"ח לא השתכנעו מהטיעון.

חוקיות ההשתלטות

הצדדים אינם חלוקים באשר לאופן ההשתלטות על ה-Mavi Marmara, אולם ישנה מחלוקת באשר לאופן בו החל ירי באש חיה וטיב והיקף ההתנגדות של הנוכחים על האונייה. לטענת הטורקים, הירי החל מהאוניות ומהמסוקים ובטרם פקדו החיילים את האונייה. הטענה הישראלית היא כי ההשתלטות על האונייה לוותה בירי "פיינטבול" בלבד, ואילו האש החיה נורתה רק לאחר שהחיילים הותקפו. הדו"ח אינו

דו"ח הביקורת על אירועי משט המרמרה לעזה, שהתרחשו במאי 2010, פורסם על ידי מבקר המדינה ב-13.6.12. הדו"ח מותח ביקורת חריפה על התנהלות הדרג המדיני, וקובע כי תהליך קבלת החלטות היה לקוי. הדו"ח מתפרש על פני 153 עמודים ועוסק בתפקוד הדרג המדיני באירוע, אך גם ביישום חוק המטה לביטחון לאומי ותפקוד מערך ההסברה הלאומי. הדו"ח עצמו קשה, אך מניסיון של דוחות מבקר קודמים, ספק אם יועיל בפעילות עיתידית דומה.

עולה מהדו"ח כי המצור הימי היה מוצדק, וכי כוונת המשט המוצהרת הייתה להפר אותו. לכן ישראל יכלה להפעיל כוח לעצירת המשט, אולם הכוח שהופעל לא היה מידתי, וההשתלטות על האוניות בוצעה ללא נקיטת אמצעים מקדימים. הדו"ח מציין כי שתי המדינות, ישראל וטורקיה, מעריכות את חשיבות היחסים ביניהן ושואפות לנרמל אותם. לכן, נאמר כי חשוב שהצהרה מתאימה תצא מטעם מדינת ישראל בדבר הצער אודות המקרה בהקשר תוצאותיו: The Panel considers that an appropriate statement of regret be made by Israel in respect of the incident in light of "its consequences".

הנה כי כן, "Regret" ולא "Apologize", ולא בגין פעולות הצבא הישראלי באשר הן, אלא בהקשר תוצאות "התקרית" - "in respect of the incident and in light of" - "its consequences". בהמשך ובאותה פסקה, קובע הדו"ח כי חשוב גם ש"מחווה קונקרטי" (concrete gesture), תיעשה על מנת לרפא את הפגיעה (hurt) ושתהא מופנית למשפחות ההרוגים והפצועים, ולכן הדו"ח ממליץ כי ישראל תבצע תשלום לטובתם, לרבות בשיתוף עם ממשלת טורקיה, כגון הקמת קרן משותפת.

לקראת סיום קובע הדו"ח כי בהצעתו אין הוא פוסק ביחס לחבות משפטית או אחריות. חברי הוועדה מציינים כי הם בדעה שההצעה היא בבחינת מעשה פרקטי אך בעל חשיבות סמלית לכך שהפרשה הסתיימה. (important symbol that the matter is at an end). בהקשר זה, ההמלצה הבאה של הדו"ח היא כי ישראל וטורקיה יחדשו יחסים דיפלומטיים מלאים ויתקנו את יחסיהן לטובת יציבות המזרח התיכון.

הסיפא

חשוב לשים לב לכך ש"ועדת פלמר" מונתה בכתב מינוי מטעם מזכיר האו"ם, שהינחה אותה לבצע שלוש פעולות עיקריות: האחת - לקבל את ממצאי תחקירי שתי המדינות וכן הבהרות נדרשות; השנייה - לבחון ולזהות (to examine and identify) את העובדות, הנסיבות והרקע להתרחשות התקרית; והשלישית - לשקול ולהמליץ דרכים להימנע מתקרית כזו בעתיד. כלומר, דו"ח פאלמר מהווה שילוב בין פסק דין או פסק בוררות, באשר הוא הכריע בנושאים שבמחלוקת על סמך ראיות ונתונים אותם סיפקו הצדדים, לבין "פסק גישור" ובו המלצות שגובשו באמצעות חברי הוועדה, לאור הממצאים וההקשר הכולל כפי שנקבעו והוכרעו כאמור, ובמטרה להימנע מהישנות המקרים והסדרת יחסי הצדדים בהמשך. בפועל, הדרג המדיני, משיקוליו שלו, החליט שלא לקבל את "המלצת המגשר" - וליתר דיוק, שלא ליתן את ההתנצלות המיוחסת. ככל שידוע ההסבר לכך הוא כי ממילא "ההתנצלות" לא תשנה דבר ואך תתפרש אצל הטורקים כמעשה של חולשה. ייתכן והדבר מוצדק וייתכן שלא, אולם התפקיד הפרשני-משפטי הוא להעלות את התוכן המדויק של לשון ההתנצלות המיוחסת, ולאפשר דיון ציבורי בעניין בהקשר של יתר קביעות הדו"ח ומטרותיו.

יכול לקבוע אם העלייה על האונייה לוותה בירי בנשק חם, אם כי אין מחלוקת שלאחר שהאירועים יצאו משליטה, בוצע ירי בנשק חם מספינות חיל הים לעבר האונייה. עוד אין מחלוקת כי ההתנגדות מטעם חלק מנוסעי ה-Mavi Marmara, הייתה אלימה.

ההשתלטות על ה-Marmara נמשכה 45 דקות לאחריה נספרו 308 קליעי אש חיה ו-264 קליעי פיינטבול, 9 נוסעים הרוגים ורבים אחרים נפצעו קשה. חלק מההרוגים, על פי הדו"ח, נורו מאחור, שניים נהרגו מידי במצח ובצוואר, ואחד נהרג כתוצאה מידי מטווח קרוב. הדו"ח קובע כי אין בנמצא הסבר מספק כיצד נהרגו אותם נוסעים. אין בנמצא, על פי הדו"ח, עדויות לכך שההרוגים היו חמושים. על פי צילום



וידאו, טוען הדו"ח, כי אחד ההרוגים אחז בידו בזרנוק בלבד ונהרג כתוצאה מידי בודד לראש או לצוואר. עוד קובע הדו"ח כי הטיפול הישראלי בפצועים לאחר ההשתלטות לא היה נאות, וכלל גם איום והטרדה. כך, בכל אופן, מסיק הדו"ח. אולם הדו"ח אינו מסתפק בתחקיר אירועי המשט אלא צופה פני עתיד, בהקשר הכולל ובהקשר הספציפי של המשך היחסים בין ישראל וטורקיה.

פינוי לאן?

הדו"ח קורא לכל המדינות המעורבות לעשות כל מאמץ להימנע מהישנות המקרה. על ישראל לבצע מעקב אחר מדיניות המצור הימי לבחינת נחיצותו העתידית ולהמשיך במאמציה לאפשר תנועה יבשתית של אספקה הומניטארית לעזה. הדו"ח מברך על כך שלאחר אירועי המשט פעלה ישראל להקלת המצור היבשתי על עזה; מנגד, כל המשלחות ההומניטריות לעזה נדרשות לפעול בצורה מתואמת מול ישראל והרשות הפלשתינית.