

כלי חדש במערכה המדינית: סנקציות אישיות נגד גורמים ישראלים

פנינה שרביט ברוך ויוליה ארפורט | 1 באפריל, 2024 | גיליון 1843

היחסים בין הממשל האמריקאי לממשלת ישראל נקלעו למשבר שבא לידי ביטוי במישורים שונים, וביניהם הימנעות ארצות הברית במועצת הביטחון מהחלטה להפסקת אש והתבטאויות ביקורתיות מצד בכירי הממשל. ישראל נתונה גם תחת לחצים מדיניים מצד בעלות ברית אחרות, כולל מדינות אירופה, הכוללים הטלת מגבלות על אספקת אמל"ח לישראל או שקילת הגבלות כאלו. בנוסף, ישראל נחשפה לראשונה בתקופה האחרונה לסנקציות אישיות נגד אזרחים ישראלים בגין התנהלותם האלימה ביהודה ושומרון. השימוש כלפי ישראלים בצעד זה, שהופעל עד כה בעיקר נגד אזרחי מדינות סוררות דוגמת רוסיה, סין ואיראן, הוא תקדים מדאיג. זאת, הן במסר העולה ממנו לגבי מעמדה הבינלאומי הרעוע של ישראל, והן בשל החשש שמדובר בסנונית ראשונה להטלת סנקציות נרחבות יותר על המדינה וגורמים שונים בקרבה.

כבר בראשית דצמבר 2023 [הכריז](#) שר החוץ האמריקאי, אנתוני בלינקן, על הטלת סנקציות נגד ישראלים שהיו מעורבים במעשי אלימות בגדה המערבית. למרות הצעד החרוג, הסנקציות היו מוגבלות בהיקפן והתמצו באיסורי כניסה לארצות הברית ליחידים (לעיתים יחד עם בני משפחותיהם הקרובים). [ההערכה](#) היא שמדובר בעשרות ישראלים ובני משפחותיהם.

ב-1 בפברואר נרשמה עליית מדרגה. נשיא ארצות הברית, ג'ו ביידן, חתם על [צו מנהלי](#) (executive order) המאפשר להטיל סנקציות על מעורבים במעשי אלימות ביהודה ושומרון. בצו מצוין ש"המצב בגדה המערבית - במיוחד רמות גבוהות של אלימות של מתנחלים קיצוניים, עקירה כפויה של אנשים וכפרים, והרס רכוש - הגיע לרמות בלתי נסבלות". מצב זה, קובע הצו, מהווה איום רציני על המצב בגדה המערבית ועזה, בישראל, ובאזור המזרח התיכון כולו, ופוגע באינטרסים של ארצות הברית וביעדי מדיניות החוץ שלה, הכוללים את פתרון שתי המדינות. הצו מאפשר הטלת סנקציות, הכוללות הקפאת נכסים ואיסור כניסה לארה"ב כלפי מי שאינם אזרחי ארצות הברית, על מי שנחשד, בין היתר, בביצוע פעולות המאיימת על השלום, הביטחון או היציבות של הגדה המערבית; תכנון, הזמנה, הכוונה או השתתפות במעשה אלימות או איום באלימות נגד אזרחים, הרס רכוש ותפיסה או נישול רכוש בידי גורמים פרטיים; וכן על היעדר אכיפה נגד פעולות כאלו; כמו גם ביצוע או ניסיון לבצע מעשי טרור המשפיעים על הגדה המערבית.

הצו מאפשר להטיל סנקציות לא רק על אזרחים בודדים אלא גם על ארגונים וגופים מדינתיים. הצו יכול לחול גם על שרים ובכירים במשרדי ממשלה וצה"ל המעורבים בפעילות המנויה בו. בהקשר זה, על פי [פרסומים](#), בדוח פנימי של משרד החוץ נאמר שהממשל האמריקאי ממתין לתשובות ממשל ישראל על טענות נגד כוחות צה"ל, ושוקל סנקציות גם נגד חיילים, ביניהם מפקדים בצה"ל, בגין העדר אכיפה כלפי מתנחלים הפוגעים בפלסטינים ביו"ש.

מיד לאחר הוצאת הצו, מחלקת המדינה [הכריזה](#) על סנקציות נגד ארבעה מתיישבים שנטען שנהגו באלימות בייחודה ושומרון כלפי פלסטינים. ב-14 במארס [נוספו](#) עוד שלושה אזרחים ישראלים ושני מאחזים לרשימת הסנקציות. המעשים המיוחסים להם כוללים השתתפות בהפרות סדר, הצתות רכבים ומבנים, איומים ותקיפות של חקלאים פלסטיניים והרס רכושם. לגבי המאחזים נטען שמדובר בבסיסים שמהם המתנחלים מבצעים אלימות ומונעים מחקלאים פלסטיניים גישה לאדמותיהם.

השימוש של ארצות הברית בסנקציות אישיות כנגד אלימות מתנחלים סלל את הדרך למדינות נוספות לנקוט צעדים דומים. כך, ב-12 בפברואר [הוטלו](#) סנקציות על ידי בריטניה, הכוללות מגבלות פיננסיות ומגבלות מסע, על "ארבעה מתנחלים ישראלים קיצונים" (שחלקם מופיעים גם ברשימות של ארצות הברית), שהפרו את "זכויות האדם של קהילות פלסטיניות בגדה המערבית". הגבלות מסע על "מתנחלים קיצוניים" הוטלו גם על ידי [צרפת](#) ב-13 בפברואר ועל ידי [ניו זילנד](#) ב-28 בפברואר. גם [ספרד](#) הודיעה על פתיחת הליך להטלת סנקציות על מתנחלים [וקנדה](#) הודיעה שהיא שוקלת הטלת סנקציות כאלו.

התפתחות חשובה אירעה ב-18 במארס, כאשר שר החוץ של האיחוד האירופי, ג'וזף בורל, [הודיע](#) שהושגה הסכמה של מדינות האיחוד להטיל סנקציות על מתנחלים ישראלים קיצוניים, שיכללו הגבלות כניסה והקפאת נכסים שנמצאים בתחומי האיחוד. זאת לאחר שהונגריה הסירה את התנגדותה לצעד זה. ההחלטה תיכנס לתוקף אחרי האימוץ הסופי על ידי נציגי מדינות האיחוד ופרסומה בכתב העת הרשמי של האיחוד האירופי.

ההשלכות של הטלת הסנקציות חורגות מגדר הפעילות בשטחן של המדינות המטילות אותן. הדבר נכון במיוחד לסנקציות המוטלות על ידי ארצות הברית. הסנקציות אוסרות על מימון מי שמוטלות עליו סנקציות, כך שהן משפיעות גם על בנקים וגורמים פיננסיים אחרים. בהתאם לכך, בנק לאומי ובנק הדואר הגבילו פעילות בחשבונות של המתנחלים שנכנסו לרשימת הסנקציות שהטילה ארצות הברית, למעט פעילות, שהותרה במפורש על ידי הממשל, הנדרשת לצרכים הומניטריים שוטפים. בנק ישראל [גיבה](#) החלטה זו, תוך הבהרה ש-"עקיפה של משטרי סנקציות כאמור, יש בה כדי לחשוף את התאגידים הבנקאיים לסיכונים משמעותיים וביניהם, סיכונים ציבוריים, סיכונים הלבנת הון ומימון טרור, סיכונים משפטיים וסיכונים מוניטין. שמירה על הניהול התקין והפעילות הסדירה של התאגידים הבנקאיים בישראל נחוצה לשם שמירה על הפעילות הסדירה של המשק בכללותו, לקיום מערכת יחסים תקינה עם הכלכלה העולמית, ולבסוף לשם תפקודה התקין של הכלכלה הישראלית".

משמעויות

סנקציות הן כלי במדיניות חוץ ומיועדות לשמש אמצעי להפעלת לחץ לשינוי מדיניות ולאכיפה נגד מדינות "סוררות" שאינן מקיימות את הנורמות המקובלות בקהילה הבינלאומית ואת הדין הבינלאומי. הן יכולות להיות כלליות – מופנות נגד המדינה כולה או סקטורים רבים בכלכלתה, או מצומצמות – נגד גורמים ספציפיים או סקטורים מסוימים בתוך המדינה. סנקציות מצומצמות כוללות סנקציות אישיות, המכוונות כלפי יחידים ומבקשות להשפיע עליהם תוך מניעת פגיעה במי שאינם מעורבים במעשים שהובילו להטלת הסנקציות. הן הפכו לפרקטיקה שכיחה בעשורים האחרונים, בשל יכולתן למקד את הלחץ על מי שאחראי או שמבצע את המדיניות הבלתי רצויה, או שיכול להשפיע עליה או לשנותה. דוגמה בולטת לשימוש בסנקציות מסוג זה ניתן לראות במקרה של רוסיה, שם הוטלו סנקציות נרחבות נגד אנשי האליטה הפוליטית והכלכלית של המדינה המקורבים לשלטון.

עד כה ישראל נתקלה בהשפעות של סנקציות אישיות בעיקר כאשר היה מדובר ברוסים בעלי אזרחות ישראלית ונכסים או פעילות בישראל. העובדה שסנקציות כאלו מוטלות כרגע על גורמים ישראלים היא התפתחות מדאיגה מאוד, שכן היא שמה את ישראל בחברה אחת עם מדינות כמו רוסיה, סין ואיראן. המהלך מצביע לכן על שינוי מדאיג בתפיסת ישראל כמדינה השייכת למועדון המדינות הליברליות שומרות החוק, בכך שנדרש להשתמש נגד אזרחיה באמצעי אכיפה חיצוני מאחר שאינה אוכפת את החוק בעצמה.

השימוש בסנקציות נגד מתנחלים קיצוניים נועד להביע את התנגדותן של מדינות המערב למדיניות הממשלה ביהודה ושומרון, ולאותת לה, כי אם היא לא תאכוף את החוק נגד גורמים אלה, הן לא יהססו לעשות כן. ללא ספק, הטלת הסנקציות דווקא בעת הזו נובעת גם מחוסר שביעות הרצון שלהן מהתנהלותה של ישראל ברצועת עזה, ובפרט מהתעלמותה מהדרישות של בעלות בריתה המערביות לצמצם את הפגיעה באוכלוסייה הפלסטינית ולהציג אופק מדיני. עם זאת, ניכר כי שני גורמים הנחו את המדינות שבחרו להטיל סנקציות אישיות כנגד המתנחלים: ראשית, הרצון להימנע מצעדים שעלולים לפגוע במאמצי הלחימה נגד חמאס בעזה, ושנית, ניסיון לאותת לציבור הישראלי כי אין רצון לפגוע בכלל אזרחי המדינה, וכי קיימת הבחנה בינם לבין הממשלה, הנתפסת כתומכת בגורמים קיצוניים ואף מובלת על ידם.

עם זאת, קיים חשש משמעותי כי מרגע שארצות הברית, ומדינות אחרות בעקבותיה, עשו שימוש בכלי של הסנקציות האישיות, הוא ימשיך לשמש אותן גם בעתיד נגד גורמים ישראלים. בשלב זה הוא מופעל נגד אנשים פרטיים, אולם יש פוטנציאל שסנקציות יופעלו גם נגד גורמים רשמיים, בגין אי-אכיפת החוק נגד מתנחלים אלימים ואפשר שאף בגין פגיעה ברכוש של פלסטינים במישורין.

כיצד על ישראל לפעול

[בתגובתה הרשמית](#) לצו שהוציא הממשל האמריקאי, ישראל הדגישה כי "רוב מוחלט של המתישבים ביהודה ושומרון הם אזרחים שומרי חוק. רבים מהם נלחמים בימים אלה בסדיר ובמילואים למען הגנת ישראל. ישראל פועלת נגד כל מפירי חוק בכל מקום, ולכן אין מקום לצעדים חריגים בנידון". מעבר לכך, תגובת שר האוצר, בצלאל סמוטריץ', [הייתה](#) איום בכך שישראל תמנע העברת כספים לרשות הפלסטינית דרך המערכת הבנקאית של ישראל.

ישראל צריכה להתייחס לתופעה החדשה והמסוכנת של סנקציות אישיות נגד גורמים ישראלים במלוא הרצינות. בכל הנוגע לגורמים קיצוניים הפועלים ביהודה ושומרון, מן הראוי שהמדינה תפעל נגדם באופן נחוש. מדובר בגורמים עברייניים, המבצעים מעשים ראויים לכל גנאי, תוך פגיעה בביטחון ובסדר הציבורי. יש למצות איתם את הדין כפי שממצים את הדין עם כל אזרח ישראלי הפועל באלימות. מעבר לכך, מעשיהם, והיעדר האכיפה נגדם, פוגעים במעמדה הבינלאומי של ישראל, הרעוע גם כן, בעת שבה נחוצה לה יותר מתמיד תמיכתן של בעלות בריתה. את המחיר של הכניעה לגורמים הקיצוניים ביותר בחברה הישראלית, משלם כלל הציבור בישראל.

מעבר לכך, יש לפעול באופן כולל יותר לבלימת ההתדרדרות הקשה במעמדה הבינלאומי של ישראל, תוך התנהלות, במעשים ובהצהרות, המבהירה שישראל היא מדינה ערכית ושומרת חוק. כשישראל מוצאת את עצמה במועדון המדינות שאליו משתייכות רוסיה, סין ואיראן, שעל אזרחיהן מוטלות סנקציות אישיות, זהו סימן ברור לכישלון של מדיניות החוץ של ישראל, שנובע מהעדפת אינטרסים פנימיים צרים על פני העדפת האינטרס של הביטחון הלאומי של המדינה.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט