



تقرير عن أنشطة الدراسة الأولية
2017

فلسطين

التاريخ الإجرائي

51 - الحالة في فلسطين قيد الدراسة الأولية منذ 16 كانون الثاني/يناير 2015⁽¹¹⁾.

52 - وتلقى المكتب ما مجموعه 98 بلاغا عملا بالمادة 15 فيما يتعلق بالحالة في فلسطين منذ 13 حزيران/يونيه 2014.

المسائل الأولية المتصلة بالاختصاص

53 - في 1 كانون الثاني/يناير 2015، أودعت حكومة دولة فلسطين إعلانا بموجب المادة 12(3) من نظام روما الأساسي تقبل فيه اختصاص المحكمة بشأن الجرائم المدعى بارتكابها "في الأرض الفلسطينية المحتلة، بما في ذلك القدس الشرقية، منذ 13 حزيران/يونيه 2014". وفي 2 كانون الثاني/يناير 2015، انضمت حكومة دولة فلسطين إلى نظام روما الأساسي بإيداع صك انضمامها لدى الأمين العام للأمم المتحدة. ودخل النظام الأساسي حيز النفاذ تجاه دولة فلسطين في 1 نيسان/أبريل 2015.

معلومات سياقية أساسية

الضفة الغربية والقدس الشرقية

54 - في حزيران/يونيه 1967، اندلع نزاع مسلح دولي (حرب الأيام الستة) بين إسرائيل والدول المجاورة، ونتيجة لذلك استولت إسرائيل على عدد من الأراضي بما فيها الضفة الغربية والقدس الشرقية. وبعد انتهاء حرب الأيام الستة مباشرة، أقامت إسرائيل إدارة عسكرية في الضفة الغربية، وسنت قوانين وأصدرت أوامر تؤدي عمليا إلى توسيع نطاق تطبيق قوانين إسرائيل واختصاصها القضائي وإدارتها على القدس الشرقية. وفي تشرين الثاني/نوفمبر 1981، أنشأت إسرائيل إدارة مدنية منفصلة

(11) المدعية العامة للمحكمة الجنائية الدولية، فاتو بنسودا، تفتح دراسة أولية للحالة في فلسطين، 16 كانون الثاني/يناير 2015.

”لإدارة جميع المسائل المدنية الإقليمية“ في الضفة الغربية. وفي 30 تموز/يوليه 1980، أقرّ الكنيست ”قانوناً أساسياً“ جعل بموجبه من مدينة القدس العاصمة ”الكاملة والموحدة“ لإسرائيل.

55 - وعملاً باتفاقات أوسلو لأعوام 1993-1995، اعترفت منظمة التحرير الفلسطينية ودولة إسرائيل كل منهما بالأخرى رسمياً ، ووافقنا على التسليم التدريجي لبعض المناطق المأهولة بالسكان الفلسطينيين في الضفة الغربية إلى السلطة الوطنية الفلسطينية (أو ”السلطة الفلسطينية“). وبموجب الاتفاق المؤقت لعام 1995، قُسمت الضفة الغربية إلى ثلاث مناطق إدارية: (المنطقة أ-ف) وتكون فيها السيطرة المدنية والأمنية الكاملة للسلطة الفلسطينية؛ والمنطقة باء- وتكون فيها السيطرة المدنية للفلسطينيين، بينما تكون السيطرة الأمنية إسرائيلية-فلسطينية مشتركة؛ والمنطقة جيم- وتكون فيها السيطرة المدنية والأمنية الكاملة لإسرائيل).

56 - وتوقفت محادثات السلام بين الطرفين في عام 1995 وتلاها على مر السنين عدد من جولات المفاوضات بما فيها قمة كامب ديفيد لعام 2000 وخريطة الطريق للسلام في 2002/2003، إضافة إلى محادثات السلام المتقطعة والمبادرات ذات الصلة بما منذ عام 2007. وحتى الآن، لم يتم التوصل إلى اتفاق سلام نهائي، ولا يزال عدد من المسائل دون حل، بما في ذلك ترسيم الحدود والأمن وحقوق المياه والسيطرة على مدينة القدس والمستوطنات الإسرائيلية في الضفة الغربية واللاجئون وحرية تنقل الفلسطينيين .

غزة

57 - في 7 تموز/يوليه 2014، شنت إسرائيل ”عملية الجرف الصامد“، التي استمرت 51 يوماً. واستناداً إلى السلطات الإسرائيلية، فإن الهدف من العملية هو شل القدرات العسكرية لحركة حماس وغيرها من الجماعات العاملة في غزة، وتحييد شبكة أنفاقها عبر الحدود ووقف هجماتها بالصواريخ وقذائف الهاون على إسرائيل. وتشكلت العملية من ثلاث مراحل: فبعد المرحلة الأولى التي ركزت على الغارات الجوية، شنت إسرائيل عملية برية في 17 تموز/يوليه 2014؛ بينما اتسمت المرحلة الثالثة التي بدأت في 5 آب/أغسطس وما بعده بتعاقب وقف إطلاق النار والغارات الجوية. وشاركت عدة جماعات فلسطينية مسلحة في الأعمال العدائية، وأبرزها الجناح المسلح لحركتي حماس والجهاد الإسلامي الفلسطيني إضافة إلى ألوية الناصر صلاح الدين. وانتهت الأعمال العدائية في 26 آب/أغسطس 2014 عندما اتفق الطرفان على وقف غير مشروط لإطلاق النار.

الجرائم المدّعى بارتكابها

58 - لا يُجَلَّ الموجز التالي للجرائم المُدَّعى بارتكابها بما يقرره المكتب مستقبلاً فيما يتعلق بممارسة المحكمة لاختصاصها الإقليمي أو الشخصي. ولا ينبغي النظر إليه على أنه يشير صراحة أو ضمناً إلى أي تكييف قانوني خاص أو بتّ محدد في الوقائع فيما يتصل بالسلوك المزعوم ارتكابه. وعلاوة على ذلك، لا يُجَلَّ الموجز الوارد أدناه باحتمال تحديد المكتب في سياق تحليله المستمر لأي جرائم أخرى يدعى بارتكابها.

الضفة الغربية والقدس الشرقية

59 - أنشطة المستوطنات: يُدعى بأن السلطات الإسرائيلية قد شاركت في عملية توطين المدنيين في أراضي الضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية، وإبعاد الفلسطينيين قسراً عن ديارهم في الضفة الغربية والقدس الشرقية. وتفيد التقارير بأن الأنشطة المتصلة بالاستيطان شملت مصادرة الأراضي والاستيلاء عليها؛ والتخطيط للتوسع في المستوطنات والإذن به، وفي حالة واحدة على الأقل، الإذن بمستوطنة جديدة؛ وبناء الوحدات السكنية والبنى التحتية ذات الصلة بها في المستوطنات؛ وتسوية الوضع القانوني للمباني التي شيدت دون الحصول على الإذن اللازم من السلطات الإسرائيلية (وهي ما يُسمى بـ "البؤر الاستيطانية")؛ وتخصيص الإعانات العامة والحوافز والتمويل على وجه التحديد للمستوطنين والسلطات المحلية للمستوطنات لتشجيع الهجرة إلى المستوطنات وتعزيز تنميتها الاقتصادية.

60 - وعلى وجه الخصوص، يُدعى بأن السلطات الإسرائيلية أقرت في السنوات الأخيرة خططاً واتخذت عدداً من الإجراءات الإدارية لبناء آلاف الوحدات السكنية في الضفة الغربية، بما في ذلك القدس الشرقية. واستناداً إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (أو "مفوضية حقوق الإنسان")، وُضعت خططاً استيطانية لبناء 2 264 وحدة سكنية في المنطقة (جيم) في عام 2016، في حين وصلت الخطط لبناء 710 وحدة سكنية إلى مرحلة الموافقة النهائية في العام ذاته. وفيما يتعلق بالقدس الشرقية، وضعت السلطات الإسرائيلية - في الفترة ما بين عام 2014 ونهاية عام 2016 - خططاً لإنشاء ما لا يقل عن 6 157 وحدة سكنية. وبالإضافة إلى ذلك، استناداً إلى البيانات الرسمية الإسرائيلية، بدأت أعمال بناء 2 884 مسكناً جديداً في المستوطنات في عام 2016، بينما ظلَّ 4 196 مسكناً جديداً في انتظار البناء الفعلي في نهاية عام 2016. ولا تشمل هذه الأرقام البناء في القدس الشرقية، التي تعتبرها إسرائيل جزءاً لا يتجزأ من عاصمتها.

61 - وفي آذار/مارس 2017، ولأول مرة منذ عقود، أفادت التقارير بأن المجلس الأمني الإسرائيلي قد أقرّ بناء مستوطنة جديدة كلياً لضمان إعادة توطين سكان بؤرة أمونا الاستيطانية، الذين تمّ إجلاؤهم في شباط/فبراير 2017 بموجب قرار أصدرته محكمة العدل العليا الإسرائيلية في كانون الأول/ديسمبر 2014.

62 - ويُدعى أيضاً بأن السلطات الإسرائيلية قد شاركت في هدم الممتلكات الفلسطينية وطرده السكان الفلسطينيين من منازلهم في الضفة الغربية والقدس الشرقية. ففي الفترة ما بين 1 آب/أغسطس 2016 و30 أيلول/سبتمبر 2017، استناداً للأرقام التي نشرها مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، صادرت السلطات الإسرائيلية و/أو هدمت 734 مبنى مملوكاً للفلسطينيين، بما فيها 180 مبنى سكنياً مأهولاً بالسكان، منها 48 مبنى سكنياً يقع في القدس الشرقية. وأفادت التقارير بأن عمليات الهدم والطرده هذه أدت إلى تشريد ما مجموعه 1 029 فرداً، من بينهم 493 امرأة و529 طفلاً. وعلاوة على ذلك، أفادت التقارير بأن السلطات الإسرائيلية واصلت، في خلال الفترة المشمولة بالتقرير، خططها الرامية إلى إعادة توطين مجتمعات البدو وغيرها من مجتمعات الرعاة الموجودة في منطقة ما يُسمى بـ "شرق 1" وما حولها، بطرق منها الاستيلاء على الممتلكات السكنية والبنيات التحتية المتصلة بها وهدمها.

63 - الجرائم المزعومة الأخرى: إلى جانب الادعاءات المتصلة مباشرة بأنشطة الاستيطان، تلقى المكتب أيضاً معلومات بشأن ما يُدعى به من إقامة نظام مؤسسي للتمييز المنهجي يُزعم أنه يحرم الفلسطينيين من عدد من حقوق الإنسان الأساسية الواجبة لهم.

النزاع في غزة

64 - أدى النزاع الذي دار في غزة في الفترة من 7 تموز/يوليه حتى 26 آب/أغسطس 2014 إلى سقوط عدد كبير من القتلى والجرحى في صفوف المدنيين، وإلحاق أضرار بالغة بمبانٍ مدنية وبنى تحتية أو تدميرها، وتشريد جماعي. واستناداً لمصادر متعددة، أفادت التقارير بمقتل ما يزيد على 2 000 فلسطيني، من بينهم أكثر من 1 000 مدني، واستناداً للتقارير قتل ما يزيد على 70 إسرائيليًا، من بينهم 6 مدنيين، بينما أفادت التقارير بإصابة أكثر من 11 000 فلسطيني وما يصل إلى 1 600 إسرائيلي بجروح، نتيجةً للأعمال العدائية. غير أن الأرقام المبلغ عنها من مختلف المصادر تتفاوت بشأن إجمالي عدد القتلى والجرحى، ونسبة القتلى والجرحى من المدنيين مقارنة بالمقاتلين، ونسبة من قُتلوا أو جرحوا عرضياً في صفوف المدنيين بسبب استهداف الأهداف العسكرية.

65 - وأفادت التقارير بأن النزاع كان له أيضا تأثير كبير على الأطفال. ويستفاد من التقارير بأن ما يزيد على 500 طفل فلسطيني وطفل إسرائيلي واحد قد قُتلوا، بينما أُصيب ما يزيد على 3 000 طفل فلسطيني ونحو 270 طفلا إسرائيليا في أثناء النزاع. وإضافة إلى ذلك، تمَّ الإبلاغ عن عدة حالات تجنيد للأطفال من قبل جماعات مسلحة فلسطينية.

66 - ويُدعى بأن جميع الأطراف ارتكبت جرائم في خلال النزاع الذي دام 51 يوما. وقد زُعم أن جيش الدفاع الإسرائيلي وجه هجمات ضد المدنيين والأعيان المدنية، من قبيل الهجمات التي شُنت أو أثرت على: المناطق والمباني السكنية؛ والمرافق الطبية؛ وسيارات الإسعاف؛ والعاملين الطبيين؛ ومدارس وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى ("الأونروا") التي استخدمت كملاجئ معيَّنة للطوارئ؛ ومختلف الأعيان والبنيات التحتية المدنية الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك، زُعم أن أفراد الجماعات المسلحة الفلسطينية ارتكبوا جرائم تتعلق بجملة أمور منها شُ هجمات بالصواريخ والهاون على إسرائيل، والاستخدام المزعوم للأشخاص المحميين دروعا بشرية، وما ادعي به من إساءة معاملة الأشخاص المتهمين بالتعاون مع إسرائيل وإعدامهم.

الاختصاص الموضوعي

67 - وتُثير الدراسة الأولية للحالة في فلسطين تحديات محددة تتعلق بالخلوص إلى قرارات وقائية وقانونية. وفي هذا الصدد الأخير، يتعين على المكتب أن ينظر بوجه خاص في التحديات التي قد تواجه اختصاص المحكمة و/أو نطاق أي اختصاص من هذا القبيل.

68 - وقد نشأ أيضا عدد من المسائل القانونية الجديدة و/أو المعقدة فيما يتعلق بتحليل المكتب للجرائم التي يُدعى بارتكابها في الضفة الغربية والقدس الشرقية في أثناء النزاع في غزة في عام 2014. وقد سعى المكتب، لدى إجراء تحليله، إلى معالجة المسائل القانونية الرئيسية من خلال إجراء دراسة متعمقة وشاملة للقانون الواجب التطبيق والشرح المتصل به. ويرد أدناه موجز لبعض هذه المسائل.

69 - ففيما يتعلق بالنظام القانوني المحدد الواجب التطبيق على الحالة في الضفة الغربية، ترى إسرائيل أنه لا ينبغي اعتبار المنطقة أرضا محتلة، بل ينبغي اعتبارها "أرضا متنازعا عليها"، موضوع مطالبات متنافسة، سيسوى وضعها القانوني في نهاية المطاف في سياق مفاوضات عملية السلام. ولهذا السبب، اتخذت إسرائيل موقفا ترفض بموجبه تطبيق اتفاقيات جنيف على المنطقة بحكم القانون، لكنها تقبل تطبيق الأحكام الإنسانية بحكم الواقع. ومن ناحية أخرى، خلصت الهيئات الحكومية الدولية والهيئات

القضائية الدولية دوريا إلى قرارات تفيد بأن الضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية، أرض تحتلها إسرائيل منذ عام 1967. ومن هذه الهيئات محكمة العدل الدولية التي أصدرت فتوى في عام 2004 بشأن الجدار الإسرائيلي، ومجلس الأمن والجمعية العامة التابعان للأمم المتحدة في شتى القرارات التي اعتمدت على مدى السنوات الخمسين الماضية. وفي 23 كانون الأول/ديسمبر 2016، اتخذ مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة القرار 2334 الذي أعاد فيه تأكيد وضع الضفة الغربية كأرض محتلة، وأدان صراحة "بناء المستوطنات وتوسيعها، ونقل المستوطنين الإسرائيليين ومصادرة الأراضي وهدم المنازل وتشريد المدنيين الفلسطينيين، في انتهاك للقانون الدولي الإنساني والقرارات ذات الصلة".

70 - وفيما يتعلق بتحليل المكتب للنزاع الذي دار في غزة في عام 2014، فإن التوصيف القانوني المناسب للنزاع يطرح عدة صعوبات في ضوء الطبيعة الفريدة للنزاع. فلئن كان معظم الآراء تتفق على وجود نزاع مسلح، فإن تصنيف النزاع بأن له طابعا دوليا أو طابعا غير دولي، أو بأن له طابعا دوليا وطابعا غير دولي بالتوازي، يظل موضوع نقاش كبير ووجهات نظر متباينة. وفي هذا الصدد، لا ينبع الخلاف في المقام الأول من الوقائع بل إنه يصدر عن منظورات قانونية مختلفة. ولتصنيف النزاع الذي دار في غزة في عام 2014 أثر على تحليل المكتب لجرائم معينة ادعي بارتكابها في خلال النزاع في عام 2014. ولئن كان عدد من الجرائم ذات الصلة المحتملة بالحالة متشابه تشابها جوهريا في سياق النزاعات المسلحة الدولية والنزاعات المسلحة غير الدولية، فإن بعض أحكام جرائم الحرب بموجب النظام الأساسي لا يسري فيما يبدو إلا على النزاعات المسلحة الدولية.

71 - ويشير تحليل الجرائم المدعى بارتكابها في خلال النزاع الذي دار في غزة عام 2014 مسائل أخرى تخص تفسير وتطبيق الأحكام المتصلة بشتى الأفعال الجرمية المتعلقة بسير الأعمال العدائية والواردة في المادة 8 من النظام الأساسي. ولا يزال يتعين على المحكمة تناول العديد من هذه المسائل، وفي بعض الحالات، تنطوي هذه المسائل على مفاهيم القانون الإنساني الدولي التي قد لا تتوافق بشأنها آراء الدول والخبراء والأكاديميين.

أنشطة مكتب المدعي العام

72 - في خلال الفترة المشمولة بالتقرير، واصل المكتب النظر في المذكرات ذات الصلة والمعلومات الأخرى المتاحة بشأن المسائل المتصلة بممارسة المحكمة لاختصاصها الإقليمي والشخصي في فلسطين.

73 - وفي العام الماضي، أحرز المكتب أيضا تقدما في تحليله للجرائم التي يدعى بأن الطرفين ارتكباها في النزاع الذي دار في غزة في عام 2014، كما أحرز تقدما في تحليله لبعض الجرائم المدعى بارتكابها في الضفة الغربية والقدس الشرقية منذ 13 حزيران/يونيه 2014. وعلاوة على ذلك، تابع المكتب عن كتب التطورات والأحداث ذات الصلة في المنطقة.

74 - ولكي يجري المكتب تحليله القانوني والوقائي، قام باستعراض وتقييم مجموعة كبيرة من المعلومات الواردة من شتى أنواع المصادر، بما في ذلك المعلومات المتاحة للعموم إلى جانب المعلومات والمواد التي قدمها إلى المكتب ذوو الصلة من الأفراد والمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية، والمنظمات الدولية، والدول. وسيرا على الممارسة المعيارية، أخضع المكتب مصادر هذه المعلومات لتقييم دقيق، بما في ذلك من حيث موثوقية مصادر المعلومات الواردة ومصداقيتها. وفي هذا الصدد، واصل المكتب اتخاذ خطوات للتحقق من عدد من المسائل الوقائية ذات الصلة والتأكد من براهينها، بما في ذلك، على سبيل المثال، عن طريق طلب معلومات إضافية من الجهات الفاعلة ذات الصلة.

75 - وفيما يتعلق بالنزاع في غزة في عام 2014، ركز المكتب على بعض الحوادث المبلغ عنها، من بين آلاف الحالات التي وثقها المكتب سابقا وجمعها في قواعد بيانات شاملة. وفي هذا الصدد، سعى المكتب إلى اختيار حوادث تبدو شديدة الخطورة فيما يتعلق بالأذى الذي ادعي بأنه لحق بالمدينين والأعيان المدنية و/أو التي تمثل الأنماط الرئيسية للسلوك المدعى بحدوثه، من قبيل طريقة العمل المنتهجة أو أنواع الأهداف أو الأعيان التي ادعي بتضررها من الهجمات، والمناطق الجغرافية التي يبدو أنها تأثرت بشكل خاص في أثناء النزاع. وإضافة إلى ذلك، أولى المكتب الأولوية للحوادث التي تتوفر بشأنها مجموعة من المصادر والمعلومات الكافية والمتاحة لإجراء تحليل موضوعي وشامل. وعلى وجه التحديد، سعى المكتب إلى جمع معلومات إضافية عن بعض الوقائع الرئيسية ذات الصلة بتقييم الأركان المطلوبة في الجرائم المحتمل انطباقها بموجب النظام الأساسي والتحقيق من تلك المعلومات، ومنها مثلا المعلومات المتعلقة بظروف الهجوم المدعى بشنه، ووجود أي هدف عسكري وطبيعته، والأسلحة المستخدمة، وأي تدابير تحوطية متخذة، وقصد من ادعي بارتكابهم تلك الأعمال وعلمهم بها، ومستوى أي ضرر ناتج عن ذلك وطبيعته.

76 - وفيما يتعلق بالحالة في الضفة الغربية والقدس الشرقية، ركز المكتب تحليله على الأنشطة المتصلة بالاستيطان، ولا سيما فيما يتعلق بما ادعي به من حركة الأشخاص من الأراضي المعنية وإليها. وفي خلال الفترة المشمولة بالتقرير، واصل المكتب جمع المعلومات ذات الصلة وتابع عن كتب التطورات الوقائية والتشريعية والقضائية في الميدان، بما في ذلك العمليات المتصلة بالاستيلاء على الأراضي، والموافقة على خطط الاستيطان، وبدء الإنشاءات الجديدة، وإجراءات تخصيص الميزانية، إلى جانب إصدار وإنفاذ إشعارات الإخلاء والهدم وغيرها من التدابير الأخرى التي تمكن من تهجير السكان الفلسطينيين.

77 - وواصل المكتب أيضا التشاور مع سلطات الدولة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية بشأن المسائل ذات الصلة بالدراسة الأولية. وشمل ذلك، على سبيل المثال، عقد سلسلة من الاجتماعات مع مختلف أصحاب المصلحة ذوي الصلة في مقر المحكمة، من قبيل عقد اجتماع مع كبار مسؤولي وممثلي حكومة دولة فلسطين في حزيران/يونيه 2017. وفي خلال الفترة المشمولة بالتقرير، واصلت حكومة دولة فلسطين أيضا تقديم تقارير شهرية إلى المكتب تتضمن معلومات عما ادعي به من جرائم يجري ارتكابها، وكذلك عن التطورات الأخرى ذات الصلة بالدراسة الأولية.

الاستنتاج والخطوات المقبلة

78 - أحرز المكتب تقدما كبيرا في تقييمه للمسائل الوقائية والقانونية ذات الصلة واللازمة لتقرير ما إذا كان هناك أساس معقول للشروع في إجراء تحقيق. وبصفة خاصة، استعرض المكتب آلاف الصفحات من المواد، وصاغ مستندات تحليلية متعددة. وسيستمر هذا التقييم، في تقيد صارم بالنظام الأساسي، بُغية التوصل إلى استنتاجات بشأن مسائل الاختصاص القضائي في إطار زمني معقول. وسيقيم المكتب أيضا، وفقا لسياسته المتعلقة بالدراسات الأولية، المعلومات المتعلقة بالإجراءات الوطنية التي يُحتمل أن تكون ذات صلة، إذا لزم الأمر وحسب الاقتضاء. ويمكن أيضا أن تُدرج في تحليل المكتب أي جرائم يُدعى بوقوعها مستقبلا في سياق نفس الحالة.