

לכבוד:

שר החוץ

מר בנימין נתניהו

הנדון: הועידה הרביעית של מדינות החברות באמנת סחר הנשק הבינלאומית

אמנסטי אינטרנשיונל ישראל כותבת לך לקראת כינוס הועידה הרביעית של מדינות החברות באמנה הבינלאומית לפיקוח על הסחר בנשק (4ATT CSP) אשר תתקיים בטוקיו, יפן, ב- 20-24 באוגוסט. אמנסטי אינטרנשיונל מברכת על כך שכיום 96 מדינות חברות לאמנה ו 34 אשר אישרו אותה - זוהי עדות לדאגה הבינלאומית המתמשכת בעניין ההשלכות ההרסניות של סחר חסר אחריות בנשק על חיי אדם רבים בעולם. יחד עם זאת, יש עדיין דרך ארוכה על מנת להבטיח שהמדינות החברות לאמנה אכן יפעלו לאורה ויישמו אותה, בפרט את סעיף 6 (איסורים) וסעיף 7 (הערכות ייצוא וייבוא).

קבוצות העבודה של הועידה המתמקדות בסעיפים 5 (יישום כללי) ו 6 ו 7 הדגישו כי למדינות החברות ישנן דרגות שונות של ניסיון בפיתוח המבנים המוסדיים והמינהליים הנחוצים לשם הטמעת ויישום המחויבויות של אמנת הפיקוח על הסחר בנשק. המדינות החברות חייבות לקיים פרוצדורות אפקטיביות ולהקצות משאבים מינהליים מספקים להטמעת סעיפים 6 ו 7 לאמנה, כולל על ידי הקמת מערכת פיקוח לאומית איתנה, פיתוח פרוצדורות הערכת סיכון קפדניות ומחמירות (של ייצוא ביטחוני למדינות היעד) תוך שיתוף פעולה וסיוע בינלאומי.

אמנסטי אינטרנשיונל גורסת כי הדרך היחידה לקיומה של מערכת פיקוח לאומית אפקטיבית ושקופה (סעיף 5 לאמנה) היא שהמדינות החברות לאמנה ידווחו באופן מקיף ופומבי על הייצוא והייבוא הביטחוני השנתיים שלהן. אולם נכון להיום לא כל המדינות החברות לאמנה מגישות למזכירות האמנה דיווחים שנתיים אלו. ממשלת ישראל, חשוב להדגיש, מעולם לא דיווחה למזכירות האמנה.

דרישות האמנה לסחר בנשק אחראי ומפוקח, בהתאם לסעיפים 5, 6, 7, הינן הכרחיות כיוון שחלק מהמדינות החברות לאמנה ממשיכות לסחור בנשק או אמצעי ביטחון אחרים למקומות בהם ידוע שאמצעים אלו ישמשו לפשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות ופשעים אחרים וכן למקומות בהם קיים סיכון גבוה שהייצוא הביטחוני ישמש להפרות חמורות של זכויות אדם בינלאומיות והחוק ההומינטרי. סחר זה הינו הפרה ברורה של האמנה בכלל, ושל סעיפים אלו בפרט, המגדירים ומפרטים את איסורי הסחר ואת האופן בו יש להבטיח על קיומם.

אחת מאותן מדינות המוזכרות לעיל הינה ישראל. ממשלת ישראל חתמה על אמנת הפיקוח על הסחר בנשק ב 18 בדצמבר 2014. אמנם ישראל לא אישרה עד היום את אמנה, אך בהתאם לסעיף 18 לאמנת וינה בדבר דיני אמנות (1969), גם מדינה אשר רק חתמה על אמנה, אף אם לא אישרה אותה, מחויבת להימנע מלעשות מעשים אשר יפגו ברוח האמנה ומטרותיה. זאת ועוד, במועד החתימה על האמנה פרסם משרד החוץ באתר האינטרנט שלו את ההצהרה הבאה:

“Israel supports the principles and goals of the treaty, and was an active partner in shaping it throughout the years of negotiation through an interministerial committee which included the Israel Foreign Ministry, the defense forces and the National Security Council. Israel's signature of the treaty is consistent with its national interests and its responsible policy in monitoring arms exports, combatting illegal arms sales, and preventing these weapons from reaching terrorist groups. It is important to point out

that Israel's regulation of its own arms trade meets the standards set forth in the treaty"¹.

בניגוד למילים מביטחות אלו ובניגוד למחויבותה החוקית הבינלאומית לא להפר את האמנה שהיא חברה לה, ישראל מפרה אמנה זו כבר שנים. באופן פרטני בהקשר של נושא הועידה הקרבה, ישראל פועלת בניגוד מובהק לסעיפים 5, 6, 7 בכל הנוגע לפיקוח קפדן ומחמיר על הייצוא הביטחוני ויעדיו, לשקיפות ולדיווח באשר לייצוא הביטחוני שלה.

חוק הפיקוח הישראלי לא כולל הוראה המגבילה יצוא ביטחוני כשקיימת סבירות שהייצוא הביטחוני ישמש להפרה של החוק הבין-לאומי וההומניטרי או להפרות זכויות אדם חמורות, הן ע"י הגורם הרוכש והן על ידי צד שלישי שהייצוא הביטחוני עלול לעבור אליו. גם בתחום הדיווח והשקיפות ישראל חורגת משמעותית מהנורמה בעולם- בעוד שישראל מפרסמת רק את סכום הייצוא הביטחוני הכולל שלה ואת שמות היבשות ומספר המדינות (130) אליהן היא מייצאת, ארה"ב ומדינות האיחוד מפרסמות באתר אינטרנט הנגיש לכל, דיווח שנתי מפורט של הייצוא הביטחוני שלהן הכולל- את מדינת היעד, אילו סוגי ייצוא הועברו אליה, כמה ובאיזה עלות.

היעדר הפיקוח וחוסר השקיפות איפשר למדינת ישראל במשך עשרות שנים לספק ציוד וידע ביטחוני למדינות מפקקות ולמשטרים דיקטטוריים ו/או לא יציבים שהיו מוקצים ע"י הקהילה הבין-לאומית ו/או אשר הקהילה הבין-לאומית חזרה וטענה כי הם מפרים באופן שיטתי את זכויות האדם של אזרחיהם ו/או את המשפט הבין-לאומי ו/או מעורבים בפשעי מלחמה ובפשעים נגד האנושות. בעניין זה, יפים הדברים במאמרו של תא"ל מיל' עוזי עילם ששימש כמנכ"ל הוועדה לאנרגיה אטומית וראש המנהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) במשרד הביטחון, ומשמש כיום כחוקר בכיר בצוות "המכון למחקרי ביטחון לאומי" באוני' תל אביב:

Israel directed its export efforts to a range of countries, including states that were "ostracized" by the international community (Chile and South Africa); South American states suspected of drug dealing; African states connected to genocide...Israel managed to establish connections with African states via supplies of arms needed by those states, for example, in exports to Uganda, Congo, Kenya, and Ethiopia. (Defense Export Control in 2007: State of Affairs, Strategic Assessment, March 2007, Vol.9, No.4, Eilam Uzi).

עילם ציין במאמרו גם את הייצוא הביטחוני של מדינת ישראל למשטר האפרטהייד בדרום אפריקה ולמשטרו של פיננשה בצ'ילה:

Target countries that were considered "taboo" by the international community - Chile during the Pinochet regime and South Africa during the apartheid era - featured on Israel's list of export destinations (not without some raise eyebrows at the Israeli Foreign Ministry).

ממרשם של האו"ם עולה כי במהלך השנים היה יצוא של ציוד ביטחוני ישראלי אל מדינות שבאותה העת בוצעו בהן הפרות חמורות של זכויות אדם. לדוגמא, לפי מרשם האו"ם, היה יצוא ישראלי לצ'אד ב-2008 בזמן מלחמת האזרחים העקובה מדם שהתנהלה שם. גם לרואנדה היה יצוא ישראלי ב-2008, בזמן שלפי משרד החוץ האמריקאי התקיימו שם הפרות חמורות של זכויות אדם על ידי כוחות הביטחון. רואנדה עצמה היתה מעורבת במלחמה רבת השנים בקונגו ובחימוש המורדים שם (כולל תמיכה במליציות שעושות שימוש בחיילים-ילדים). מהמרשם עולה עוד כי היה יצוא ביטחוני

¹ <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2014/Pages/Israel-signs-the-Arms-Trade-Treaty-18-Dec-2014.aspx>

ישראלי לקניה בשנת 2011, בזמן שלפי משרד החוץ האמריקאי כוחות הביטחון שם היו מעורבים בעיניניים, אונס, והריגה ללא משפט".²

אמנסטי אינטרנשיונל היא תנועה בינ"ל הנאבקת למען הגנה על זכויות אדם בכל העולם, בין היתר על ידי מחקר מעמיק ואמין של הפרות זכויות אדם חמורות במדינות שונות. אמנסטי אינטרנשיונל מפרסת דו"חות חשובים אלו המשמשים גם את האו"ם וגם ממשלות שונות בעולם בקביעת מדיניותם בכלל, ובהקשר של סחר בנשק בפרט. להלן כמה דוגמאות מתוך דו"חות של אמנסטי על מדינות שישראל מייצאת אליהן היום ובעבר:

מיאנמר- השלטון הצבאי מיישם מדיניות אפרטהייד כלפי בני הרוהינגה אשר מהווים מיעוט אתני ודתי במדינה, מדיניות זו כוללת שלילת אזרחות ופגיעות אלימות קשות והובילה בסופו של דבר לביצוע פשעים נגד האנושות ופשעי מלחמה על ידי צבא מיאנמר, לטיהור אתני של מעל 7,500 אזרחים ואזרחיות ולעקירה של מעל 700,000 בני רוהינגה ממיאנמר לבנגלדש השכנה.

דרום סודן- דרום סודן זכתה לעצמאות בשנת 2011, אולם השקט במדינה נשמר רק לזמן קצר. מאז 2013 מתנהל סכסוך אלים בין הממשלה לאופוזיציה על רקע אתני, כאשר מפעם לפעם עולות הלהבות, כפי שקרה שוב רק לאחרונה. בשל התמשכות האלימות החליטו בשנת 2015 ארה"ב והאיחוד האירופי להטיל אמברגו נשק על דרום סודן. בעקבות הזוועות שביצעו כוחות הביטחון הדרום סודנים מאז 2013, החליטה מועצת הביטחון של האו"ם ב- 13.7.18 להטיל אמברגו נשק על דרום סודן, כדי לנסות להביא לקץ הלחימה שגבתה עד כה עשרות אלפי קרבנות והפכה מעל 2.5 מליון בני אדם לפליטים. ישראל סיפקה לדרום סודן ציוד לצורך מעקב אחר מתנגדי המשטר, וזה משמש לחטיפה, עינויים ורצח של אזרחים על רקע פוליטי ואתני.

רואנדה- מאז שנשיא רואנדה תפס את השלטון לפני 23 שנה, כבר שני עשורים שממשלתו רודפת אחר מתנגדי השלטון, פעילי זכויות אדם, עיתונאים ועוד. הרדיפה כוללת מעצרים, עינויים, רציחות והיעלמויות. אמנסטי מדווחת כי גם השנה רדיפה זו של אזרחים ממשיכה ביתר שאת, גם ברואנדה נמצא נשק ישראלי.

סרי לנקה- מדינת ישראל מילאה תפקיד מרכזי בפשעי המלחמה ובפשעים נגד האנושות שביצעו כוחות הביטחון באזרחי המדינה, על ידי אספקת מל"טים שהכווינו מטוסים וספינות קרב תוצרת ישראל, אשר הפציצו במכוון אזרחים ואתרים אזרחיים והומנטיריים וגבו מחיר אנושי כבד מאוד. אזרבייג'ן- אף שבעבר היחסים בין המדינות היו דיסקרטיים מאוד, בשנים האחרונות שתיהן "יוצאות מהארון". בין היתר: תמונות של מל"טים ישראלים פורסמו, כולל מל"טים התקפיים, ובמצעד שהתקיים במוסקבה במאי 2015, החיילים האזרים צעדו בכיכר האדומה נושאים רובי תבור תוצרת ישראל; על פי הפרסומים בתקשורת הזרה והישראלית, מדינת ישראל בשנים האחרונות הינה מיצואניות הנשק המובילות לאזרבייג'ן ומתעלמת בריש גלי מאמברגו הנשק.

רק החודש נחשף כי ממשלה עוינת ניסתה להתקין תכנת ריגול על טלפון של עובד של אמנסטי אינטרנשיונל, מדובר בתכנת "פגסוס"- כלי מעקב וריגול מתוחכם שפותח על ידי החברה הישראלית NSO Group. לדברי ג'ושוע פרנקו, ראש תחום טכנולוגיה וזכויות אדם באמנסטי אינטרנשיונל, "קבוצת NSO ידועה כגוף שמוכר תוכנות ריגול לממשלות. מוצרי הפריצה ('האקינג') העוצמתיים של מדינות שיוצרו על ידי NSO מאפשרים צורת מעקב ופיקוח יוצאות דופן בפולשנותה. המתקפה המצמררת הזו על אמנסטי אינטרנשיונל מדגישה את הסיכון החמור שמעיב על פעילים ברחבי העולם כולו בשל סוג של טכנולוגיית מעקב שכזו". בשנה שעברה קבוצת המחקר מטורונטו Citizen Lab חשפה מעורבות NSO בפרשת רוגלה דומה במקסיקו. פעילים, עיתונאים ומנהיגי מפלגות אופוזיציה סומנו כמטרות באמצעות הודעות מזויפות שהכילו את הרוגלה "פגסוס", בניסיון להשתיק את

²<https://www.google.co.il/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjs0Zrny9TXAhXNCOWKHZVFCw80FggkMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.knesset.gov.il%2Fprivatelaw%2Fdata%2F20%2F3100.rtf&usg=AOvVaw0ILOBFXL0LR3VJnu-h8sBC>

האופוזיציה לממשלה. "פגסוס" גם שימשה לסמן כמטרה את מגן זכויות האדם עטור הפרסים מאיחוד האמירויות אחמד מנסור, שנכלא בארצו בחודש מארס 2017.

בחודש שעבר, יולי 2018, פרסמה אמנסטי אינטרנשיונל כי יש ראיות מוצקות לכך ששרטון ההוצאה להורג של שתי נשים וילדות קטנות ע"י כוחות הביטחון הקמרונים בצפון המדינה, בטענה כי הן פעילות טרור, הינו אמיתי וכי הנשק ששימש לרצח הוא רובה קלצ'ניקוב ורובה גליל ישראלי³. דיווח זה עולה בקנה אחד עם תיעוד מתמשך של אמנסטי אינטרנשיונל של הפרות חמורות של החוק הבינלאומי ופשעי מלחמה המבוצעים על ידי כוחות הביטחון בקמרון.

בהתחשב בכתוב לעיל, ברור כי על אף תשובותיה של ממשלת ישראל כי זו שוקלת שיקולי זכויות אדם והפרות של החוק הבינלאומי בטרם מתן רישיונות ייצוא, אין היא עושה זאת. על כן, אמנסטי אינטרנשיונל ישראל קוראת לך:

- להקים פרוצדורות אפקטיביות ולהקצות משאבים מינהליים לשם הטמעת סעיפים 7 ו 6 לאמנה. באופן ספציפי יש לתקן את חוק הפיקוח על הייצוא הביטחוני בישראל כך שיכלול סעיף האוסר על ייצוא למקומות בהן יש סיכוי שהייצוא ישמש להפרה של החוק ההומניטרי והבינלאומי, להפרה חמורה של זכויות אדם, לפשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות וג'נוסייד. בנוסף יש להקצות משאבים להגדלת כוח האדם באפ"י במשרד הביטחון אשר אחראי על הנפקת הרישיונות לייצוא ולהבטחת פעולת אפ"י בהתאם לחוק ולמדיניות זו.
- להפסיק לאלתר כל ייצוא ביטחוני אשר עשוי לתרום לפשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות, ולהפרות חמורות נוספות של זכויות אדם בינלאומיות והחוק ההומניטארי.
- להגיש למזכירות אמנת הפיקוח על הסחר בנשק את הדיווח לשנת 2017.
- לפרסם בפומבי את כל דוחות הייצוא והייבוא הביטחוני, הראשוניים והשנתיים, של מדינת ישראל שטרם נחשפו עד היום.

בברכה,

אמנסטי אינטרנשיונל ישראל.

העתק:

שר הביטחון, מר אביגדור ליברמן

ראשת אגף הפיקוח על הייצוא הביטחוני (אפ"י), גב' רחלי חן.

³<https://www.amnestyusa.org/press-releases/cameroon-credible-evidence-that-army-personnel-responsible-for-shocking-extrajudicial-executions-caught-on-video/>

“Article 5 General Implementation

- 1. Each State Party shall implement this Treaty in a consistent, objective and non-discriminatory manner, bearing in mind the principles referred to in this Treaty.**
- 2. Each State Party shall establish and maintain a national control system, including a national control list, in order to implement the provisions of this Treaty.**

“Article 6 - prohibitions

- 3. A State Party shall not authorize any transfer of conventional arms covered under Article 2 (1) or of items covered under Article 3 or Article 4, if it has knowledge at the time of authorization that the arms or items would be used in the commission of genocide, crimes against humanity, grave breaches of the Geneva conventions of 1949, attacks directed against civilian objects or civilians protected as such, or other war crimes as defined by international agreements to which it is a party”⁴.**

Article 7 Export and Export Assessment

- 1. If the export is not prohibited under Article 6, each exporting State Party, prior to authorization of the export of conventional arms covered under Article 2 (1) or of items covered under Article 3 or Article 4, under its jurisdiction and pursuant to its national control system, shall, in an objective and non-discriminatory manner, taking into account relevant factors, including information provided by the importing State in accordance with Article 8 (1), assess the potential that the conventional arms or items: (a) would contribute to or undermine peace and security; (b) could be used to: (i) commit or facilitate a serious violation of international humanitarian law; (ii) commit or facilitate a serious violation of international human rights law; (iii) commit or facilitate an act constituting an offence under international conventions or protocols relating to terrorism to which the exporting State is a Party; or (iv) commit or facilitate an act constituting an offence under international conventions or protocols relating to transnational organized crime to which the exporting State is a Party.**
- 2. The exporting State Party shall also consider whether there are measures that could be undertaken to mitigate risks identified in (a) or (b) in paragraph 1, such as confidence-building measures or jointly developed and agreed programmes by the exporting and importing States.**

⁴ <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/English7.pdf>

3. If, after conducting this assessment and considering available mitigating measures, the exporting State Party determines that there is an overriding risk of any of the negative consequences in paragraph 1, the exporting State Party shall not authorize the export.