

## I. סיכום

יותר מ-415 אזרחים, ישראלים ואזרחי מדינות אחרות, נהרגו בהתקפות שבוצעו על ידי פלשתינים חמושים החל מה-30 בספטמבר 2000 ועד 31 באוגוסט 2002, ויותר מאלפיים נפצעו. רוב ההרוגים והפצועים הם תוצאה של פיגועי התאבדות, כפי שהם מכונים, שבוצעו על ידי פלשתינים. ברוב המקרים התאמצו מפעילי המטענים, שאיבדו את חייהם שלהם בפיגוע, לפוצץ את מטעני הנפץ במקומות הומי קהל אזרחי, כולל במסעדות ובאתרי בידור – מטרות "רכות" שבהן יכלו המתאבדים לצפות שיצליחו לגרום למספר הגדול ביותר של נפגעים. כמו כן, ברוב המקרים כללו מטעני הנפץ כמויות גדולות של מסמרים וחלקי מתכת, שנועדו להגדיל את האפקט הקטלני. בנוסף למנין ההרוגים והפצועים, פיגועי ההתאבדות זרעו חרדה עמוקה בקרב האוכלוסיה האזרחית – כפי שנועדו לעשות מלכתחילה.

חמאס וג'יהד איסלמי, שני ארגונים איסלמיים פלשתיניים, ביצעו כבר באמצע שנות ה-90 פיגועי התאבדות נגד מטרות ישראליות, כחלק מביטוי ההתנגדות שלהם להסכמי אוסלו, ולעתים – כחלק מהתייבבותם כאופוזיציה לרשות הפלשתינית (ר"פ). בתקופה ההיא הפעילה הר"פ לחץ על ארגוני ההתנגדות, עצרה כ-1,200 מנהיגים ופעילים של הארגונים, והפיגועים חדלו. אחדים מהעצורים הוחזקו בכלא למשך תקופות זמן ארוכות ללא כתבי אישום וללא משפט. הר"פ שיחררה את יתרת העצורים זמן קצר לאחר תחילת ההתקוממות הנוכחית – המכונה בפי כל אינתיפאדת אל-אקצא – בספטמבר 2000. בתוך חודשים אחדים, בעקבות ההסלמה המהירה בגילויי האלימות משני הצדדים, חזר ארגון החמאס לבצע פיגועי התאבדות נגד אזרחים ישראלים, כשב-1 בינואר 2001 פוצץ עצמו מפגע מתאבד בתחנת אוטובוס הומת אדם בנתניה, וגרם לפציעתם של לפחות עשרים אזרחים. זמן קצר לאחר מכן חזר גם ארגון הג'יהד האיסלמי לבצע פיגועי התאבדות נגד אזרחים.

לאורך כל שנת 2001 היה שטף של פיגועים מסוג זה, ששיאיו היו בחודשים מרץ ונובמבר ובתחילת דצמבר. ישראל הטילה את האחריות לפיגועים על הנשיא יאסר ערפאת ועל הר"פ, מכיוון שלא פעלו לרסן את הקבוצות האיסלמיות. בחודש יוני 2001, ופעם נוספת בדצמבר 2001, בעקבות לחץ בינלאומי גובר והולך, הביאה הר"פ להפסקת פיגועי ההתאבדות (אם כי לא להפסקת כל הפיגועים) נגד אזרחים. הפסקות אלה נמשכו למשך כששה שבועות, החל מראשית חודש יוני, ולמשך כארבעה שבועות, החל מאמצע חודש דצמבר. ב-14 בינואר 2002 הרגו חיילים ישראלים את אחד המנהיגים המקומיים בגדה המערבית של גדודי חללי אל-אקצא (גדודי אל-אקצא), התארגנות שהוקמה בתחילת העימות הנוכחית ומשתייכת לארגון הפתח של ערפאת. שבועיים לאחר מכן הוציאו גדודי אל-אקצא אל הפועל את פיגוע ההתאבדות הראשון שלהם – שהיה הפיגוע הראשון שבוצע על ידי מתאבדת. בפיצוץ נהרג אזרח אחד ונפצעו מאה. קבוצה רביעית, החזית העממית לשחרור פלשתינ ביצעה אף היא פיגועי התאבדות במהלך שנת 2002.

כל אחת מארבע הקבוצות האלה ביצעה שוב ושוב פיגועים נגד אזרחים. ההיקף והאופי השיטתי של הפיגועים האלה במהלך השנים 2001 ו-2002 עונים על ההגדרה של פשע נגד האנושות. כאשר פיגועי ההתאבדות האלה מתבצעים בהקשר של מעשי אלימות שהופכים לעימות מזוין, הם נחשבים גם לפשעי מלחמה. ארגון "משמר זכויות האדם" מגנה ללא סייג את מעשי הזוועה האלה.

שלוש מבין ארבע הקבוצות נחשבות ליריבות של ערפאת ושל הר"פ: חמאס, ג'יהד איסלמי והחזית העממית לשחרור פלשתינ. הקבוצה הרביעית, גדודי חללי אל-אקצא, מכריזה על תמיכתה בערפאת וברשות הפלשתינית. מטבע הדברים, הפיגועים שבוצעו על ידי גדודי אל-אקצא עוררו את מרבית התהיות, והציתו דיון סוער בשאלה האם הפיגועים בוצעו באישורו או אף בפיקודו של ערפאת. דו"ח זה בוחן את השאלה הזו, בין היתר.

הרשות הפלשתינית אינה מדינה ולפיכך אינה מהווה צד לאמנות הבינלאומיות העיקריות במסגרת המשפט ההומניטרי, אולם בהזדמנויות שונות היא אותתה על נכונותה לציית לסטנדרטים שקובעות אמנות אלה. בהתבסס על הגישה המקובלת באופן רחב של נשיאה באחריות שילוחית, קובע המשפט ההומניטרי הבינלאומי שמי שמחזיקים בעמדות של סמכות אינם יכולים למלט את עצמם מנשיאה באחריות לפשעי מלחמה, או להפרות חמורות של החוק שבוצעו על ידי האנשים הנתונים לשליטתם, אם אותם מנהיגים הורו לכפופים להם לבצע פשעים אלה, נמנעו מלפעול באופן סביר למניעתם, או נמנעו מלהעניש את מבצעי הפשעים. גישה זו רלבנטית במיוחד לגבי שרשרת הפיקוד הצבאי, אולם היא חלה גם על מנהיגים פוליטיים ואחרים במידה שיש להם "אחריות ושלטה אפקטיביות" על מבצעי הפשעים האמורים.<sup>1</sup> על פי גישה זו, נראה שמנהיגי החמאס והג'יהד האיסלמי, באופן מיוחד, נושאים באחריות פלילית: רבים מהם הביעו בגלוי דברי שבח, עודדו ותמיכה בפיגועי התאבדות נגד אזרחים ישראלים, ונראה שבכוחם להביא לחידוש הפיגועים או להפסקתם – כרצונם. גם בקרב ארגון החזית העממית לשחרור פלשתינ, שנטל על עצמו אחריות לפיצוץ מכוניות תופת ולמספר פיגועי התאבדות שכוונו נגד אזרחים, נראה שקיימת מידה דומה של לכידות פנימית וסמכות ריכוזית, שהופכת את ראשי הארגון לנושאים באחריות פלילית.

ארגון Human Rights Watch עשה מאמץ מיוחד להשיג מידע שיאפשר לו להעריך את התפקיד שמילאה הר"פ ואת מידת אחריותה לנעשה, בתוקף היותה הגוף המופקד על שמירת הביטחון באזורים מסוימים של הגדה המערבית ורצועת עזה. מסקנתנו, על סמך המידע הפתוח לציבור, היא שישנם צעדים חשובים שערפאת והר"פ יכלו לנקוט, והיו צריכים לנקוט, על מנת למנוע פיגועי התאבדות שמכוונים נגד אזרחים, או להרתיע את מבצעייהם. הימנעותם מנקיטת צעדים אלה פירושה שהם נושאים במידה רבה של אחריות למה שאירע. חברים אחדים בגדודי אל-אקצא היו אפילו בין מקבלי

Rome Statute of the International Court, Article 28(b), U.N. Doc. No. A/CONF. 183/9 (July 17, 1998), 37 LL.M. 999 1

התשלומים שאושרו על ידי ערפאת באופן אישי, בשעה שהוא ידע, או היה אמור לדעת שאנשים אלה מעורבים לכאורה בתכנון או בהוצאה לפועל של פיגועים נגד אזרחים.

כישלונם הגדול ביותר של הנשיא ערפאת והר"פ – שבעטיו מוטלת עליהם אחריות כבדה – הוא הימנעותם מלהפעיל באופן החלטי את מערכת המשפט הפלילי כדי לעצור את פיגועי ההתאבדות, במיוחד במהלך שנת 2001, כאשר היה בכוחה של הר"פ לעשות זאת. הנשיא ערפאת והר"פ נמנעו גם מלנקוט אמצעים תקיפים על מנת להבטיח שהקייטוב הקיצוני בזירה הפוליטית לא יהווה הצדקה לביצוע פיגועים אלה. פעולות מסוימות שנקטה ישראל, כגון הריסת תחנות משטרה ומתקנים ביטחוניים של הר"פ, כירסמו בהדרגה ביכולת הפעולה של הרשות. אך גם בתקופה שבה יכולתם לפעול הייתה עדיין בלתי-מוגבלת כמעט, לא נקטו ערפאת והר"פ שום פעולה מעשית כדי להביא לדין את אנשי החמאס, הג'יהד האיסלמי, החזית העממית לשחרור פלשתיין וגדודי חללי אל-אקצא שהסיתו, תכננו או סייעו לביצוע פיגועים והתקפות נגד אזרחים ישראלים. תחת זאת, ערפאת והר"פ התמידו במדיניות שלפיה החשודים, אם וכאשר נעצרו, כלל לא הובאו לחקירה ולא הועמדו לדין, ובדרך כלל שוחררו בתוך זמן קצר ממעצר. ואכן, הר"פ נראתה כמי שמתייחסת לחובתה להעמיד רוצחים לדין כאל סוגיה שפתוחה למשא ומתן ומותנית בקיום ההתחייבויות שקיבלה על עצמה ישראל בהסכמי אוסלו, ולא כאל חובה ללא-תנאי, כפי שאכן הייתה.

הר"פ ניסתה להסביר את שחרור החשודים ממעצר בצינה את הסכנה הנשקפת לעצורים כתוצאה מהפצצת מתקני הכליאה על ידי ישראל. אולם הרשות לא מסרה כל הסבר לכך שהחשודים מעולם לא נחקרו, הואשמו או נשפטו – צעדים שיכלו להיקטט מבלי להעמיד כמעט בסכנה את שלומם של החשודים. יתרה מזו, בעוד שערפאת חזר וגינה בפומבי את פיגועי ההתאבדות ופיגועים אחרים נגד אזרחים ישראלים, הוא לא עשה כמעט דבר על מנת להתעמת עם התיאור החיובי של המפגעים כ"שהידיים" בקרב הקהילה הפלשתינית, או כדי לשנות את ההתייחסות הזו. למעשה, מספר בעלי תפקידים ברשות הפלשתינית השמיעו דברי שבח להתקפות על אזרחים. יש לציין שוב שלמרות הכירסום של ישראל במנגנון המינהלי והביטחוני של הרשות הפלשתינית, יכלה הרשות לנקוט צעדים להסרת הלגיטימיות מעל התקפות על אזרחים. לבסוף, ערפאת והר"פ נמנעו מלהפעיל את האמצעים המינהליים שעמדו לרשותם כדי להבטיח שלא יהיו תמריצים כספיים לביצוע פיגועים נגד אזרחים. במספר מועט של מקרים, אישר הנשיא ערפאת העברת תשלומי כסף קטנים לאנשים שכפי שהיה ידוע לו, או היה צריך להיות ידוע לו, ביצעו פיגועים נגד אזרחים. ברוב המקרים, הנשיא ערפאת והר"פ לא נקטו בפעולות נאותות כמתחייב ממעמדם כרשות השולטת בשטח על מנת למנוע העברת תשלומים מיוחדים למפגעים אלה ולבני משפחותיהם, בין אם על ידי הר"פ או על ידי אחרים. חוסר המעש הזה עודד את היווצרותה של אווירה שאיפשרה לקבוצות הפלשתיניות החמושות להאמין שביכולתן לבצע פיגועים נגד אזרחים ולזכות בחסינות.

בבדיקת המידע שהיה פתוח לציבור בסוף חודש ספטמבר 2002 לא מצא ארגון Human Rights Watch ראייה לכך שערפאת והר"פ תכננו, הורו על ביצוע או הוציאו לפועל פיגועי התאבדות או התקפות אחרות נגד אזרחים ישראלים. למרות הקשרים שבין ארגון הפתח של ערפאת לבין ארגון גדודי חללי אל-אקצא, לא מצאנו ראייה לכך שבעת תכנון או ביצוע של פיגועי התאבדות או התקפות אחרות נגד אזרחים, קיבל ארגון גדודי אל-אקצא הוראות מערפאת או מבכירים אחרים בפתח, או שביקש את אישורם לפעולותיו. לעומת זאת, נראה שההחלטות על פעולות של ארגון גדודי אל-אקצא מתקבלות במידה רבה על ידי ההנהגה המקומית, וכי הוא מקיים קשרים רופפים בלבד עם ערפאת ועם ההנהגה הבכירה של הפתח. קשרים אלה אינם עומדים בקריטריונים שיאפשרו לייחס לערפאת ולבעלי תפקידים בר"פ אחריות שילוּחית – כלומר, להטיל עליהם אחריות פלילית – בגין הפיגועים נגד אזרחים שבוצעו על ידי ארגון גדודי אל-אקצא. באופן דומה, אין בהימנעותם של הר"פ מלהפעיל את סמכויותיה המינהליות ואת מערכת המשפט שלה על מנת לרסן את השחקנים העצמאיים בזירה כדי לבסס האשמה באחריות שילוּחית על פי הסטנדרטים הנוכחיים של החוק הבינלאומי. עם זאת, אין בהיעדר האחריות השילוּחית כדי להפחית במאומה בהאחריות הפוליטית המשמעותית של ערפאת והר"פ להרג המכוון החוזר ונשנה של אזרחים.

ארגונים פלשתיניים חמושים ניסו להצדיק את פיגועי ההתאבדות נגד אזרחים בהצביעם על פעולות של הצבא הישראלי במהלך ההתנגשויות הנוכחיות שבהן נהרגו אזרחים פלשתיניים רבים, וכן על המשך הכיבוש הישראלי של שטחי הגדה המערבית ושל חלק ניכר מרצועת עזה. אלו הם דברים חסרי הצדקה לחלוטין. המשפט ההומניטרי הבינלאומי אינו משאיר כל מקום לספק בקביעתו שפיגועים המכוונים נגד אזרחים מהווים פשעי מלחמה כאשר הם מבוצעים במצבים של עימות מזוין, וכאשר הם מבוצעים בצורה שיטתית – יש בכך משום חציית סף והם הופכים להיות מוגדרים פשעים נגד האנושות, בין אם בוצעו בעת שלום ובין בתקופת מלחמה. כמו שמציין המונח עצמו, פשעים אלו נמנים על הפשעים הנוראיים ביותר שניתן לבצע, פשעים שמצויים בתחום השיפוט האוניברסלי ושעל הקהילה הבינלאומית בכללותה מוטלת החובה למנוע אותם ולהעניש בגינם.

המשפט ההומניטרי הבינלאומי שעוסק במצב של עימות מזוין אוסר אפילו על התקפות נגד אזרחים שמבוצעות, כנטען, כפעולות תגמול על התקפות נגד האוכלוסייה האזרחית של הצד המתקיף. עקרון זה נקבע הן באמנת זינבה הרביעית והן בפרוטוקול הנלווה I. אך אפילו במנותק מאמנות אלה, במהלך שני העשורים האחרונים התפתחה במשפט הבינלאומי המנהגי נטייה חזקה לאסור על פעולות תגמול נגד אזרחים. האיסור הזה על פעולות תגמול אינו מותנה בציות הדדי לאיסור מצד כוחות הצד שכנגד. גם לנוכח הפרות מצד ישראל של זכויות האדם הבינלאומיות ושל המשפט ההומניטרי הבינלאומי, חלה על הארגונים הפלשתיניים החמושים החובה להימנע מפעולות תגמול נגד אזרחים.

טענה נוספת שהעלו ארגונים פלשתיניים הייתה שהם נתונים ב"מלחמת שחרור" נגד הכיבוש המתמשך על ידי ישראל, ולפיכך הם באופן כלשהו פטורים מהחובה לכבד את המשפט ההומניטרי הבינלאומי. גם טענה זו היא חסרת בסיס. הפרוטוקול הנלווה I לאמנות זינבה, שעל פי הוראותיו עוסק במלחמות של הגדרה-עצמית לאומית, קובע ש"אוכלוסייה אזרחית כהגדרתה, כמו גם אזרחים יחידים, לא ישמשו יעד להתקפה", וכן ש"מעשי אלימות או אימונים במעשי אלימות, שמטרתם העיקרית היא לזרוע חרדה בקרב אוכלוסייה אזרחית – אסורים". כלומר, האמנה הראשונה

שמעניקה הכרה לשחרור לאומי גם שבה ומאשררת את האיסור על התקפות המכוונות נגד אזרחים. בנוסף על כך, עקרונות היסוד של אמנות ז'נבה ושל הפרוטוקולים הנלווים מהווים חלק מהמשפט הבינלאומי המנהגי. פירוש הדבר שהושגה לגביהם הדרגה הגבוהה ביותר של קונצנזוס בינלאומי, ללא תלות באשרור האמנות. על עקרונות אלה נמנים העיקרון שמחייב כוחות תוקפים לעשות הבחנה בין אזרחים לבין יעדים צבאיים, העיקרון של הקניית חסינות אזרחית מפני התקפה מכוונת, והאיסור על הפיכת אזרחים יעד להתקפות. כל הצדדים לסכסוך מחויבים לכבד עקרונות אלה ללא-תנאי.

לבסוף, ארגונים פלשתיניים העלו את הטענה שמעצם נוכחותם בשטח כבוש, המתנחלים הישראלים בגדה המערבית אינם בגדר אזרחים, וכן שבגלל העובדה שרבים מהאזרחים הישראלים הבוגרים משרתים במילואים, יש לראות גם בהם יעדים צבאיים לגיטימיים. גם טענות אלה מנוגדות למשפט ההומניטרי הבינלאומי. על אף העובדה שהמדיניות הנקוטה בידי ישראל להמשיך לקיים ואף להרחיב את ההתנחלויות האזרחיות בגדה המערבית וברצועת עזה נחשבת בלתי-חוקית על פי המשפט ההומניטרי הבינלאומי, הרי שאדם המתגורר בהתנחלות בלתי חוקית שומר על מעמדו האזרחי, אלא אם כן הוא או היא נוטלים חלק בפעולות האיבה. למעט בנסיבות של השתתפות ישירה בעימות המזוין, תושבים אלה זכאים למלוא ההגנה כאזרחים. באופן דומה, המשפט ההומניטרי הבינלאומי אינו מותיר כל ספק בקביעתו שאנשים המשרתים במילואים בצבא או בכוחות הביטחון אינם נחשבים לוחמים בעת שאינם בשירות פעיל, ולפיכך זכאים להגנה כאזרחים.

הטיעונים שהועלו בניסיון להצדיק או לתרץ את פיגועי ההתאבדות וההתקפות הפלשתיניות האחרות נגד אזרחים - הם מחוסרי בסיס. מי שמשמיעים אותם אינם מבינים את מחויבותם על פי המשפט ההומניטרי הבינלאומי, או שהם מתעלמים ממנה במכוון. אין ולא יכול להיות כל ספק שהתקפות אלה מהוות פשעים חמורים. ברוב המקרים, אם לא בכלם, אלו הם פשעים נגד האנושות. המשפט הבינלאומי מגדיר את מבצעי הזוועות הללו - פושעים. הגדרה זו חלה גם על מי שמסית, מתכנן ומסייע להם.

בדו"ח זה בוחן ארגון Human Rights Watch את פיגועי ההתאבדות ואת ההתקפות האחרות נגד אזרחים מבחינה מהותית ומבחינת התוצאה - המחיר האנושי, סוקר את ההוראות הרלבנטיות במשפט ההומניטרי הבינלאומי ואת החובות שהן מטילות, ומביא תיאור של האופי, המבנה והיעדים של הארגונים הפלשתיניים החמושים שהוציאו לפועל את הפיגועים האלה. כפי שצויין לעיל, אנו בוחנים גם את התפקיד שממלאת הרשות הפלשתינית, ובכלל זה הנשיא ערפאת.

הדו"ח כולל המלצות ספציפיות בדבר הצעדים החד משמעיים שיש לנקוט, ללא דיחוי, על מנת לשים קץ להתקפות נגד אזרחים. אנו קוראים לרשות הפלשתינית ולארגונים הפלשתיניים החמושים לשים קץ לכל פיגועי ההתאבדות נגד אזרחים ולציית לעקרונות של זכויות האדם הבינלאומיות והמשפט ההומניטרי הבינלאומי. אנו דוחקים גם בישראל להבטיח שכל האמצעים שהיא נוקטת כדי למנוע או לתת-מענה לפיגועי התאבדות והתקפות אחרות נגד אזרחים, יעלו בקנה אחד עם המשפט ההומניטרי הבינלאומי וזכויות האדם. אנו קוראים לגופים הבינלאומיים התומכים בכל אחד מהצדדים לאמץ את ההמלצות האלה ולנסות לכפות אותן על הצדדים, על מנת לשים קץ להתקפות שגדעו באכזריות חיים של אזרחים, ולחסינות שניתנת למבצעייהן ומאפשרת את המשך.

## II. המלצות

### לארגונים שנושאים באחריות לביצוע פיגועי התאבדות והתקפות אחרות נגד אזרחים

ארגון Human Rights Watch מגנה באופן מוחלט את פיגועי ההתאבדות בתור פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות. אנו קוראים לאחראים לחדול מהם מייד ולהסתייג ללא תנאי מהשימוש בהם. בפרט, ארגון Human Rights Watch פונה בקריאה למנהיגי החמאס, הגיהד האיסלמי, גודדי חללי אל-אקצא והחזית העממית לשחרור פלשתיין:

- לחדול מייד מפיגועים אלה, ולהכריז בפומבי שלא יבצעו פיגועים כאלה בעתיד, תהיינה אשר תהיינה הנסיבות.
- לקבל על עצמם בפומבי מחויבות לכבד את עקרונות היסוד של המשפט ההומניטרי הבינלאומי, ולהורות לכל חברי ארגוניהם לעשות כמוהם. במיוחד אמורים הדברים בעקרונות המתייחסים להגנה על אזרחים בעיצומו של סכסוך מזוין, ולחובה לעצור ולהביא לחזקת הרשויות, לצורך העמדה לדין, כל מי שיימנע מלעשות זאת.
- לחדול מלגייס צעירים שטרם מלאו להם שמונה עשרה שנים או להפעיל אותם בפעולות צבאיות כלשהן, לרבות פעולות תומכות-לחימה, ולהביא את המדיניות הזו לידיעת כל מי שתומך בארגון.

### לנשיא ערפאת ולרשות הפלשתינית

ארגון Human Rights Watch מכיר בעובדה שבמהלך שנת 2002 נפגעה מאוד יכולתה של הרשות הפלשתינית לשמור על חוק וסדר ולקיים הליכים משפטיים. עם זאת, חלק גדול מההמלצות הבאות ניתן ליישום מייד, ואילו את ההמלצות האחרות יש ליישם בד בבד עם שיקום יכולת הפעולה של הרשות. ארגון Human Rights Watch קורא לנשיא יאסר ערפאת ולבכירים אחרים ברשות הפלשתינית:

- לצאת בהבהרה שפיגועי התאבדות והתקפות אחרות נגד אזרחים מהווים פשעים חמורים; שמי שמסית, מתכנן, מסייע, מנסה לבצע או מוציא לפועל התקפות כאלה יועמד לדין פלילי; וכן שהר"פ תנקוט את כל האמצעים האפשריים כדי להבטיח שאנשים אלה יובאו לדין.
- להורות לגופי אכיפת החוק של הר"פ לנקוט את כל האמצעים האפשריים, בהתאם לנורמות הבינלאומיות המקובלות של זכויות האדם, על מנת לזהות ולהעמיד לדין כל מי שמסית, מתכנן, מסייע או מנסה להוציא לפועל פיגועי התאבדות או התקפות אחרות נגד אזרחים.
- להודיע לכל האנשים הנמנים על כוחות הביטחון של הרשות הפלשתינית שהם צפויים לעונשים חמורים בחומרה אם יספקו סיוע כלשהו, לרבות מודיעיני ולוגיסטי או כל תמיכה אחרת, למי שאחראים לתכנון, לסיוע או להוצאה לפועל של פיגועי התאבדות או של התקפות אחרות נגד אזרחים. כל מי שישרבו לציית לפקודות אלה יושעו מייד, ייעצרו ויועמדו לדין בבית משפט אזרחי, בהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים בעניין משפט הוגן, ובמידה ויורשעו, יישפטו לתקופות מאסר שמשקפות את חומרת פשעיהם.
- לקרוא לכל הפלשתינאים המתגוררים בגדה המערבית וברצועת עזה לסייע לר"פ לשים קץ לפיגועי ההתאבדות ולהתקפות אחרות נגד אזרחים. פנייה זו צריכה לכלול הצהרה האומרת שאף על פי שיכולות אכיפת החוק של הר"פ עצמה נפגעו, הר"פ נותרה מחויבת לאחריות המוטלת עליה לשים קץ לזוועות אלה. הר"פ נדרשת גם להעמיד לרשות הציבור "מספרי טלפון חמים", אליהם ניתן יהיה להתקשר ולמסור מידע על התקפות מתוכננות או על מבצעהן.
- לעשות שימוש במערכות המידע לציבור ובכל אמצעי התקשורת הקיימים על מנת להביא את המסרים האלה לידיעת הפלשתינאים בגדה המערבית וברצועת עזה, וכן לידיעת הערבים הפלשתינאים אזרחי ישראל, ולצאת בקריאה להפסקה מיידית, קבועה ובלתי-מותנית של כל פיגועי ההתאבדות והתקפות אחרות נגד אזרחים. להבהיר שהר"פ אינה מחשיבה כ"שהידים" אנשים שנהרגו תוך כדי ביצוע התקפות שמיועדות, במכוון וללא הבחנה, לזרוע מוות או לגרום סבל נורא בקרב אזרחים.
- לנהל חקירה יסודית ובלתי-תלויה במטרה לזהות את האנשים, לרבות חברי הארגונים חמאס, גיהד איסלמי, החזית העממית לשחרור פלשתיין וגודדי חללי אל-אקצא, שאחראים להסתה, לתכנון, לסיוע או להוצאה לפועל של פיגועי התאבדות או התקפות אחרות נגד אזרחים; לאסור אנשים אלה; להבטיח את העמדתם לדין בבית משפט אזרחי, בהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים בעניין משפט הוגן, ואם יורשעו, לשפוטם לתקופות מאסר

שמשקפות את חומרת פשעיהם. במידה שפשעים אלה בוצעו על ידי הארגונים האמורים או בחסותם, על הר"פ לפעול באופן מיידי להקפאת נכסי הארגון, על מנת להבטיח שניתן יהיה להשתמש בנכסים אלה לצורך תשלום פיצויים בתביעות עתידיות שעשויות להיות מוגשות על ידי הקורבנות, או מטעמם.

- לפעול בכל האמצעים האפשריים על מנת למנוע גיוס של צעירים מתחת לגיל שמונה עשרה ושימוש בהם בעימותים מזוינים, ובכלל זה על ידי אימוץ כלים משפטיים שיאסרו ויוציאו מחוץ לחוק גיוס ושימוש כאמור.
- להצהיר בפני משרד החוץ של שוויצריה שהר"פ מקבלת על עצמה להחיל את הוראות הפרוטוקול הנלווה I משנת 1977 לאמנות זינבה משנת 1949, בהתאם לאמור בסעיף (3) 96 לפרוטוקול.

### לממשלת ישראל

- להבטיח שכל האמצעים שינקטו כדי למנוע או לתת מענה לפיגועי התאבדות או להתקפות אחרות נגד אזרחים יעלו בקנה אחד עם המשפט ההומניטרי הבינלאומי וזכויות האדם.
- לחדול מהתקפות המכוונות נגד עמדות משטרה ומתקנים אחרים שמהווים חלק מהתשתית של מערכת המשפט הפלשתינאית, כאשר התקפות כאמור נעשות אך ורק כתגומול על התקפות פלשתיניות על יעדים ישראלים ואין בהן משום תרומה אפקטיבית למאמץ הצבאי.
- להבטיח שכל ההגבלות על חופש התנועה יוטלו אך ורק במקרים ובמקומות שבהם הדבר נחוץ לשם מניעה של מעשי אלימות ספציפיים. לספק רשיונות מעבר בני-תוקף לשימוש בתקופות של סגר לשופטים ולאנשי רשויות אכיפת החוק, שתפקידם חיוני לפעולתה של מערכת המשפט הפלשתינאית. להורות לאנשי כוחות הביטחון הישראליים לכבד את רשיונות המעבר האלה במחסומי הבדיקה ולאפשר את מעברם של האנשים הנושאים אותם.
- להודיע בפומבי שאתרים המשמשים את הר"פ למעצר של חשודים ולהחזקת אסירים שהורשעו לא ישמשו יעד להתקפה צבאית, ולהבטיח שמדיניות זו אכן תבוצע.
- לאשרר ללא דיחוי את הפרוטוקול הנלווה I משנת 1977 לאמנות זינבה משנת 1949.

### לקהילה הבינלאומית

- על כל הממשלות להימנע, הן באופן פומבי והן באמצעות הערוצים הדיפלומטיים, מכל פעולה שיש בה משום עידוד, תמיכה או הבעת הסכמה לפיגועי התאבדות או להתקפות אחרות נגד אזרחים, ולנצל כל אמצעי השפעה שיש ברשותן כדי להשפיע על הארגונים המבצעים את ההתקפות האלה לחדול מהן באופן מיידי וללא-תנאי. בפרט, על הממשלות באזור לעשות שימוש באמצעי התקשורת העומדים לרשותן כדי להבהיר שהן מתנגדות לפיגועים כאלה נגד אזרחים, ושהן רואות במי שמתכננים או מוציאים אותם לפועל פושעים שיש להעמידם לדין, ולא "שהידים".
- על כל הממשלות שמספקות או מאשרות מימון או סיוע אחר כלשהו לארגונים שנטלו אחריות לפיגועי התאבדות או להתקפות אחרות נגד אזרחים, לחדול באופן מיידי מכל תמיכה כאמור כל עוד לא נמסרה על ידי ארגונים אלה, לרבות חמאס, ג'יהד איסלמי, גדודי חללי אל-אקצא והחזית העממית לשחרור פלשתיין, הצהרה פומבית שניתן לוודא את מהימנותה, האומרת שהם אינם תומכים עוד בפשעים כאמור ושהם נוקטים אמצעים אפקטיביים כדי להבטיח שחברי הארגונים ישימו קץ למעורבותם בפעילויות כאלה וכי מי שיוציאו לפועל את ההתקפות יועמדו לדין.
- לספק תמיכה טכנית וחומרית על מנת לחזק את יכולת החקירה של גופי אכיפת החוק של הרשות הפלשתינית, ובכלל זה, אם הדבר נחוץ ואפשרי, באמצעות הצבת חוקרי משטרה מוסמכים כמלווים לצדם של הקצינים הפלשתינאים, על מנת לסייע להם בלכידתם ובהעמדתם לדין של האחראים לביצוע פיגועי התאבדות או התקפות אחרות נגד אזרחים.