

מבט על, גיליון 1140, 21 בפברואר 2019

החלטת ראש הממשלה על סיום המנדט של הנוכחות הבינלאומית הזמנית בחברון (TIPH)

פנינה שרביט ברוך וליאור צור

ראש הממשלה החליט לא לחדש את המנדט של צוות המשקיפים הבינלאומי הזמני בחברון (TIPH) שתם בסוף חודש ינואר. המנדט של הגוף הוארך מדי ששה חודשים בהסכמת הצדדים, ובהיעדר ההסכמה של ישראל פג המנדט. ההחלטה ספגה ביקורת מגורמים בינלאומיים כביטוי נוסף להתנערותה של ישראל מתהליך השלום וממתן דין וחשבון על אופן התנהלותה, אך לא נראה כי תוביל למשמעויות בינלאומיות משמעותיות. TIPH הוא המחשה נוספת למגבלות הגופים הבינלאומיים למלא תפקיד מועיל בסכסוך מעבר להצפת תמונה ביקורתית של המצב.

ראש הממשלה בנימין נתניהו הודיע ב-28 בינואר 2019 על אודות החלטתו לא לחדש את המנדט של צוות המשקיפים הבינלאומי הזמני בחברון (TIPH - Temporary International Presence in Hebron). בהודעתו טען כי מדובר בכוח "הפועל נגדנו". בעקבות החלטה זו הסתיים המנדט של גוף זה בסוף חודש ינואר.

ה-TIPH החל לפעול בחברון לאחר הטבח שביצע ברוך גולדשטיין במערת המכפלה בפברואר 1994, ובעקבות החלטת מועצת הביטחון 904 מ-31 במארס, שקראה לנקוט אמצעים להבטחת ביטחונם של האזרחים הפלסטינים, כולל על ידי נוכחות זמנית בינלאומית. לאחר משא ומתן, נציגי ישראל ואש"ף חתמו על הסכם, שעל בסיסו הוקמה הנוכחות הבינלאומית הזמנית בחברון (TIPH) בגלגולה הראשון. הסכמתה של ישראל ניתנה, בין היתר, בשל רצונה שלא לתת לטבח לשבש ולעצור את המשא ומתן עם הפלסטינים שהתקיים באותה עת במסגרת תהליך אוסלו. הגוף פעל מחודש מאי עד אוגוסט 1994 ואז יצא מחברון, מאחר שהצדדים לא הסכימו על הארכת המנדט שלו.

ב-28 בספטמבר 1995 נחתם הסכם הביניים (הסכם אוסלו ב') שקבע (בסעיף VII לנספח I להסכם) שתהיה נוכחות בינלאומית זמנית בחברון, עם ההיערכות מחדש של צה"ל מהעיר. מימוש ההיערכות מחדש בחברון התעכב, ובינתיים, בעקבות הסכם ממאי 1996, הוצב בעיר צוות TIPH שני, שהורכב כולו מנציגים נורבגיים ואשר המנדט שלו הוארך מדי חודש. ב-17 בינואר 1997 סוכם הפרוטוקול בדבר ההערכות מחדש בחברון, אשר חזר על הקביעה מהסכם הביניים כי תהיה נוכחות בינלאומית זמנית בחברון (TIPH) לפי נהלים שיוכחו בין הצדדים. לאחר ארבעה ימים נחתם ההסכם בדבר הנוכחות הזמנית הבינלאומית בעיר, שבמסגרתו הוקם TIPH בתצורתו הנוכחית, הכוללת משקיפים מחמש מדינות תורמות: טורקיה, שוודיה, נורבגיה, שווייץ ואיטליה, אשר אף מממנות את הגוף. על ההסכם חתומים ישראל, אש"ף וחמש המדינות התורמות.

על פי ההסכם, מטרת TIPH היא לפקח ולדווח על המאמצים לשמירת מארג חיים נורמלי בחברון, לייצר תחושת ביטחון לפלסטינים בעיר וכן לקדם פרויקטים לרווחתם. על הגוף לתאם פעולותיו עם הרשויות הישראליות והפלסטיניות. מובהר בהסכם כי הגוף לא ימלא כל תפקיד צבאי או משטירתי ולא יתערב במחלוקות, בתקריות או בפעולות של כוחות הביטחון הישראלים ושל

המשטרה הפלסטינית. המשימה המרכזית של TIPH היא תיעוד וכתובת דוחות על המצב בחברון, הן בהיבטים כלליים והן ביחס לתקריות ספציפיות. לפי האתר של TIPH הוכנו שני דוחות מדי שבוע. הדוחות אינם פומביים אלא מועברים לרשויות הישראליות והפלסטיניות ולחמש המדינות התורמות בלבד. מכוח ההסכם נדרשת הסכמת שני הצדדים להארכת המנדט של הגוף. בפועל, מדי חצי שנה הוארך המנדט בהסכמתם. המשמעות היא, שבהעדר הסכמת ישראל לחידוש המנדט, TIPH מנוע מלהמשיך בפעילותו ולפיכך, בעקבות החלטת ראש הממשלה, הוא חדל לפעול בסוף חודש ינואר לאחר 22 שנים. יש לציין כי אי מתן הסכמה כזו אינה מהווה הפרה של ההסכם, אלא מימוש סמכות שנתונה בהסכם לשני הצדדים.

לא ברור מה הניע את החלטת ראש הממשלה לא לחדש את המנדט. יש להניח, כי ברקע להחלטה עמד, בין היתר, הפרסום בעיתון "הארץ" מדצמבר 2018 בדבר דו"ח שכתב הארגון בסוף 2017, המסכם עשרים שנות פעילות של הגוף. על פי הכתבה, הדו"ח מבקר בחריפות את פעולות ישראל בחברון ומונה הפרות של הדין הבינלאומי מצידה, כולל פגיעה בזכויות האדם של הפלסטינים, ובעיקר של חופש הפולחן וחופש התנועה, וכן של אמנת ג'נבה. כן נתקפת חוקיות ההתנחלויות ומדיניות ישראל ביחס אליהן.

במקביל, נשמעה ביקורת קשה מצד אנשי הישוב היהודי בחברון, לפיה TIPH עוין כלפיהם וכן כי הוא מפריע לחיילי צה"ל לבצע משימתם לשמור עליהם. במקרה אחד תועד היועץ המשפטי של TIPH מכה ילד יהודי בן 10 ובמקרה אחר תועד נציג של הגוף מנקב צמיגים של רכב בבעלות יהודי בחברון. בעקבות התקריות גורשו נציגים אלה ונציגי הממשלות התנצלו. לפי דיווחים בתקשורת, הופעל על ראש הממשלה לחץ מצד המתישבים להפסיק את פעילות הגוף. יש להניח, כי תקופת הבחירות, האמורות להתקיים בישראל באפריל, השפיעה אף היא על ההחלטה. יצוין כי גם בעבר נדונה האפשרות לסיים את מנדט הגוף, כך למשל ב-2010 בתקופתו של אביגדור ליברמן כשר החוץ.

בעקבות הודעתו של ראש הממשלה, שרי החוץ של חמש המדינות התורמות פרסמו הודעה לפיה ההחלטה לא לחדש את המנדט של TIPH מהווה סטייה מההסכם הביניים מ-1995. השרים הביעו דאגה כי ההחלטה מערערת את אחד המנגנונים היחידים שהוקמו לצורך יישוב סכסוכים בין ישראלים לפלסטינים והדגישו את חובתה של ישראל להגן על תושבי חברון ולהטיל אחריות בגין הפרות. השרים ציינו, שבמשך שנים מנדט הגוף חודש ברציפות וכי הגוף מילא את משימותיו כראוי ושללו את הטענה כי פעל נגד ישראל. הודעות המביעות דאגה מאי חידוש המנדט הושמעו גם על ידי האיחוד האירופי וממשלת גרמניה. גם מזכ"ל האו"ם הביע צער על ההחלטה. סאאב עריקאת קרא לאו"ם למנוע מישראל ליישם את ההחלטה. בהתאם, אף נעשה מהלך לקבלת הצהרה מטעם מועצת הביטחון של האו"ם בנושא, אולם זה נחסם על ידי ארצות הברית.

מוקדם להעריך את ההשלכות של ההחלטה לא להאריך את המנדט של TIPH. מצד אחד, מדובר בגוף שהיה, ללא ספק, מאוד ביקורתי כלפי ישראל תוך הזדהות עם הצד הפלסטיני, שעל רווחתו וזכויותיו הופקד לשמור מהקמתו, ולא נראה כי סייע ל-"נרמול" המצב בחברון. מצד שני, לא ברור מה הנזק שיצר הגוף, מעבר לחיכוכים עם המתיישבים היהודים בחברון ועם כוחות הביטחון של ישראל, בפרט מאחר שדוחותיו לא פורסמו בגלוי. יתכן כי חלק מן החשש הוא כי הדוחות הביקורתיים יגיעו גם לידי תובעת בית הדין הפלילי הבינלאומי וישפיעו על החלטתה לפתוח

בחקירה בעניין התנהלות כוחות הביטחון וממשלת ישראל בחברון. מול שיקולים אלה, יש לבחון מה המחיר שתשלם ישראל בזירה הבינלאומית כתוצאה מההחלטה. יתכן שהחלטה זו תתפרש כביטוי נוסף להתנערות של ישראל מתהליך השלום וכן כמעידה על כך יש לה מה להסתיר בהתנהלותה בשטח, והיא אף עשויה לפגוע בתדמיתה של ישראל כמדינה המכבדת מסגרות רב-צדדיות ופועלת במסגרת הקהילה הבינלאומית. עם זאת, נוכח מעמדו חסר ההשפעה של גוף זה, ספק אם ביטולו יגרור צעדים משמעותיים נגד ישראל בזירה הבינלאומית.

במובן רחב יותר, TIPH הוא המחשה נוספת למגבלות של גופים בינלאומיים למלא תפקיד מועיל ביישום הסכמים, שתלוי ברצון הטוב של הצדדים לסכסוך, ולהשפיע על המציאות בשטח או על התקדמות ביישוב הסכסוך. לקח נוסף שניתן להסיק הוא, שגם כאשר מדובר בגוף שאינו שייך לאו"ם, אלא מורכב על ידי מדינות ספציפיות שיש לישראל יחסים דיפלומטיים איתן, השפעת ישראל על דיווחי הגוף ועל אופן התנהלותו מוגבלת ביותר. אין גם ספק כי במציאות הקיימת, גוף שהמנדט שלו מכוון למתן תחושת ביטחון לתושבים הפלסטינים יהיה מלכתחילה ביקורתי כלפי ישראל.

בה בעת, יש לזכור כי גם אם לישראל היו טענות טובות נגד התנהלותו של TIPH, הרי שהמציאות בחברון היא אכן מורכבת וראוי להתייחס בכובד ראש לטענות בדבר הפגיעה בזכויות התושבים הפלסטינים שם. כל מי שרוצה למצוא מוצא מן הסכסוך הישראלי-פלסטיני, בין בדרך של הפרדה, וקל וחומר מי שתומך בהמשך חיבור ושליטה בכלל שטחי יהודה ושומרון כפתרון של קבע, צריך לעמול על יצירת מציאות חיים מכבדת, שלוקחת בחשבון את צרכי התושבים הפלסטינים. חברון היא מיקרו-קוסמוס של מציאות מחוברת ללא הפרדה, וככזו היא דגם מעורר דאגה.