

הפקעת המנהל האזרחי משר הביטחון לשר ההתיישבות – מ"סיפוח זוחל" ל"סיפוח מואץ"

אודי דקל | 8 בדצמבר, 2022 | גיליון 1668

הפקעת המנהל האזרחי ומתאם פעולות הממשלה בשטחים משר הביטחון והכפפתם לשר מטעם הציונות הדתית נועדה בראיית הממשלה הבאה לתקן את העוול שנעשה למתיישבים ולהכשיר את התנאים להחלת החוק הישראלי בהתיישבות ביהודה ושומרון. ישראל נמנעה מלהכריז על ריבונות שטחי יהודה ושומרון מאז 1967, וטענה לארעיות שליטתה בכל השטח, שנוהל בהתאם לדיני הכיבוש במשפט הבינלאומי. העברת המנהל האזרחי מכפיפות למפקד הצבאי – קרי מפקד פיקוד מרכז – ושר הביטחון לכפיפות לשר ההתיישבות, וכן האצלת סמכויות רלוונטיות למשרדי ממשלה נוספים, משמעותן אינה עוד "סיפוח זוחל" אלא "סיפוח מואץ" של השטחים.

לקראת הרכבת הממשלה החדשה גובש הסכם בין ראש הממשלה המיועד בנימין נתניהו לסיעת הציונות הדתית, שלפיו ימונה שר במשרד הביטחון (שאינו שר הביטחון), אשר יהיה מופקד על כל נושא ההתיישבות ביהודה ושומרון (יו"ש) ויקבל אחריות מלאה על תחומי הפעולה של מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש) ועל המנהל האזרחי (מנא"ז). תחת השר יוקם מנהל ההתיישבות כמטה פעולה. יוזכר כי במהלך קמפיין הבחירות של הציונות הדתית קרא מנהיגה בצלאל סמוטריץ' לביטול סמכויותיו של המנהל האזרחי: "יש לפרק את המנהל האזרחי ולקדם ריבונות", הכריז. דרישה זו של סמוטריץ' מצטרפת להצעות החוק שהוא הגיש בעבר בעניין ביטול המנהל האזרחי. בראיית הציונות הדתית, ההסדר החדש נועד "לתקן את העוול שנעשה למתיישבים". דוברי הליכוד מצידם הבהירו כי "אחרי שנים של אפליית המתישבים לרעה, הממשלה בראשות נתניהו תתקן עוול היסטורי ותוביל רפורמת אזרחות שווה למתיישבי יהודה ושומרון, מבלי לשנות את המעמד המדיני או המשפטי של השטח". זו הסיבה לכך שנקבע כי סמכויות השר החדש יהיו תחת המטריה של משרד הביטחון. המינויים והחלטות השר הממונה בעניין המתפ"ש והמנא"ז ייעשו בתיאום מלא ובהסכמתו של ראש הממשלה נתניהו. בהסכם בין נתניהו לסיעת הציונות הדתית קיימת אי-בהירות אשר למקומו ולמעמדו של שר הביטחון בתהליך קבלת ההחלטות.

המנהל האזרחי הוקם ב-1981 והוא זרוע ביצועית הכפופה לאלוף פיקוד מרכז, שהוא הריבון בשטח. הוא מונחה מקצועית על ידי מתאם פעולות הממשלה בשטחים כחלק ממשרד הביטחון, ואמון על יישום המדיניות מול האזרחים ביהודה ושומרון, פלסטינים ויהודים כאחד. בעקבות הסכמי אוסלו הועברו חלק מתחומי אחריות המנא"ז לרשות הפלסטינית, כולל כלל

הסמכויות האזרחיות באזורי A ו-B וכן סמכויות אזרחיות פרסונליות ביחס לפלסטינים בשטחי C (בריאות, חינוך ורווחה). המנא"ז מופקד על ניהול חיי האזרחים בשטחי C, כ-400,000 ישראלים וכ-280,000 פלסטינים. באחריותו כלל הסמכויות הקשורות לתשתיות באזורי C – כולל הסדרתם של נושאי המקרקעין, התכנון והבנייה, וכן האכיפה בתחומים אלה; אספקת חשמל ואנרגיה; תחבורה; הגנת הסביבה, ועוד. בנוסף, המנא"ז אחראי על התאום הביטחוני והאזרחי מול הרשות הפלסטינית ועל היתרי עבודה ואישורי כניסתם של פלסטינים לישראל. המנא"ז פועל בהתאם לדין הבינלאומי והתפיסה הצבאית של השטח – כהוכחה לזמניות שבאחזקת השטחים ביהודה ושומרון (איו"ש), כפי שטוענת ישראל כתימוכין לכך שהיא עומדת בדרישות הדין הבינלאומי. עם זאת, ישראל נתונה לביקורת בינלאומית נגד חוקיות ההתנחלויות והמסר שבהרחבתן ובהשקעה בהן הוא שאחזקת השטח אינה זמנית, אלא נועדה להיות קבועה.

ברמה המעשית, ברוב תחומי החיים המתיישבים פועלים תחת מסגרת משפטית המקבילה את המצב לזה החל בישראל ומול משרדי הממשלה בישראל. החרוג העיקרי לכך, שלגביו הממשק הוא מול המנא"ז, הוא השליטה בתחומי המקרקעין, התכנון, הבנייה והתשתיות, שאינן בכפיפות למשרדי הממשלה, אלא למועצת התכנון העליונה (מת"ע) של המנהל האזרחי. המשמעות היא שתהליכי תכנון, בנייה ופיתוח התשתיות מתנהלים באופן שונה מאשר בתוך תחומי ישראל, ולטענת המתיישבים הם נתונים לסרבול בירוקרטי המחייב גם את אישור שר הביטחון. ההסכם הקואליציוני מפקיע את הסמכויות משר הביטחון ומעבירן לשר לענייני התיישבות, הנושא ברוב סמכויות המנהל הנוגעות לטיפול בבקשות התושבים היהודים. ההסכם קובע כי מנהלות תיאום וקישור מול הרשות הפלסטינית ומנגנוניה (מת"ק), הפרוסות ברחבי יהודה ושומרון, יישארו כפופות למפקד פיקוד המרכז ולשר הביטחון.

מהלכים של החלת החוק הישראלי על ההתנחלויות, יחד עם העברת סמכויות ממשרד הביטחון ופיקוד מרכז למשרדי ממשלה, יחזקו את הטענות שכבר נשמעות נגד מדינת ישראל בזירה הבינלאומית אשר לאי-חוקיות ההתנחלויות, לסיפוח בלתי חוקי של השטח ולהנהגת משטר אפרטהייד. אלו יגברו ויחזקו משום שישראל תבסס שתי מערכות חוקיות שונות, שמנהלות את חיי התושבים היהודים והפלסטינים בשטחים שנמצאים במחלוקת, ללא תהליך מדיני שתכליתו להגיע להסכמה על עתידם. טענות אלו צפויות לקבל עיגון בחוות הדעת המייעצת שצפוי כי תתבקש בקרוב מבית הדין הבינלאומי לצדק, וזו צפויה לשמש כתחמושת נוספת במערכה הבינלאומית נגד ישראל. המהלכים צפויים גם להצטרף לרשימת הטיעונים של המנסים לשכנע את תובע בית הדין הפלילי הבינלאומי לקדם את החקירה בעניינה של ישראל, העוסקת, בין היתר, ב-"פשע ההתנחלויות", כפי שהוא מוגדר בבית הדין.

משמעויות והשלכות

ישראל לא הכריזה על ריבונותה בשטחי איו"ש מאז 1967. מבחינת הדין הבינלאומי - השטח נמצא תחת דיני הכיבוש (התפיסה הלוחמתית) וכל הסמכויות שמקבל ראש המנהל האזרחי ניתנות על ידי מפקד פיקוד מרכז, שהוא בפועל הריבון בשטח. הכפפת המנהל האזרחי לשר ההתיישבות והכפפת התחומים בהם הוא עוסק למשרדי ממשלה אחרים, משמעותם כבר אינם "סיפוח זוחל" אלא "סיפוח מואץ".

מול ביקורת בינלאומית גוברת ונרחבת מצד הקהילה הבינלאומית תתקשה ישראל לספק הסברים ולטעון כי עתידם של שטחי יהודה ושומרון טרם הוכרע - הטיעון המרכזי ששירת את ישראל במהלך 55 שנות אחזקת השטח. זו גם טענתה של ישראל במשך כל השנים, כי מפעל ההתנחלויות באיו"ש אינו מהווה הפרה של הדין הבינלאומי משום שהוא לא קבוע אלא זמני.

השינוי שמבשר הסכם הקואליציוני אינו סמנטי, אלא משקף עיצוב מצב חדש של השוואת מנגנוני השלטון בשטחי איו"ש לאלו שבתחומי ישראל, ובתוך כך חיזוק השליטה הישראלית בכל שטחי C, אלו צעדים מקדימים לקראת סיפוח מלא של השטח. זאת ועוד, בעקבות הכפפתה של יחידת הפיקוח של המנהל האזרחי לשר מהציונות הדתית צפוי שינוי מהותי בפעולתה. היחידה אחראית על אכיפת דיני התכנון והבנייה ביהודה ושומרון, וכן פועלת נגד בנייה בלתי חוקית גם של ישראלים וגם של פלסטינים. אלא שהצעד נועד להגביר במידה ובאופן מהותיים את האכיפה כלפי בנייה בלתי חוקית של פלסטינים, ובמקביל להכשיר מאחזים ישראלים בלתי-חוקיים. כדי להקל את הסדרת המאחזים ניסתה ממשלת ישראל בעבר לאשר את חוק ההסדרה, שנפסל בבג"ץ בטענה שהחוק פוגע בזכות הקניין של הפלסטינים (יש לשער כי חוק דומה יעבור לאחר חקיקת פסקת ההתגברות). ככל שתוגבל פעילות פלסטינים בשטח ותגבר הריסת בנייה פלסטינית לא חוקית, לצד הרחבת מפעל ההתיישבות, צפויה לקום התנגדות פלסטינית אלימה שתוביל להסלמה ביטחונית, שעשויה לצאת מכלל שליטה ולהוביל לנפגעים רבים משני הצדדים. הסלמה כזו עלולה ליצור מתח ביחסים בין ישראל לבנות בריתה וכן במערכת היחסים החדשה עם מדינות הסכמי אברהם, בפרט עם יהיו נפגעים רבים בצד הפלסטיני.

בד בבד, במצב החדש רב פוטנציאל סיבוך עקב ריבוי שרים וגורמים המעורבים בניהול שטחי יהודה ושומרון. זאת, דווקא בתקופה של חוסר יציבות ופוטנציאל נפיצות גובר בשל אחזקת השטח בכוח צבאי, חיכוך בין אוכלוסיות יהודית ופלסטינית, היחלשות הרשות הפלסטינית ומנגנוני הביטחון שלה, הפיצולים במערכת הפלסטינית עצמה ותהליכי התפוררותה לקראת ירידת הנשיא מחמוד עבאס מכס הנשיאות.

מטעמים פוליטיים, נטולי התייחסות להשלכות ביטחוניות-מדיניות, תיווצר מציאות של אובדן תאום, עד כדי כאוס מערכתי בשיקול הדעת וביכולת להפעיל את גופי הביטחון והממשלה באופן מסונכרן, תוך בחינה מושכלת של השלכות ההחלטות שונות ויישומן. לכן, חיונית החלטת ממשלה לגבי הסדרתם של יחסי הכוחות בין הגורמים (הרבים) המעורבים וגיבוש תהליכים

ברורים לקבלת החלטות, שיביאו בחשבון את כל השיקולים הנדרשים – ביטחוניים, מדיניים, אזרחיים, התיישבותיים ותשתיתיים – וישקללו אותם.

שינוי הכפיפות יערער את מערכת האיזונים הקיימת בין כלל הגורמים הפועלים בשטח, ובראשם מפקד פיקוד המרכז. צפוי חיכוך גובר בין המערכת הפוליטית לבין הצבא ומערכת הביטחון. נקודות החיכוך העיקריות כיום בין נציגי המתנחלים ומערכת הביטחון הן סביב בניה לא חוקית בהתנחלויות, תפיסה לא מורשת של קרקע להקמת מאחזים ונקודות בשטח, פגיעה בפלסטינים וברכוש פרטי ודרישה לעצירת זליגה ונגישות פלסטינית לשטחי C. עמדה מקצועית של מפקדי הצבא וראשי מערכת הביטחון, המתנגדת מתוך שיקולים רחבים ומורכבים להחלטות שיקבל השר להתיישבות, תקבל זרקור פוליטי ותגרום לניגוח פוליטי. על רקע זה קיים סיכון לתהליכי דה-לגיטימציה של מפקדי הצבא וראשי השב"כ ולפירוק נוסף של המבנה המשטרי והחלשת מערך הפקידות המקצועי ושומרי הסף, עד אשר יתייצבו לשירות מפעל ההתנחלויות וימנעו מהטלת ריסונים והגבלות.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט