

ערעור הסטטוס-קוו ביהודה ושומרון: השלכות מהלכי הממשלה מנקודת המבט של פיקוד מרכז

תמיר הימן ועדן כדורי* | 11 ביוני, 2023

פיקוד מרכז אמון על ניהוג מערכה, המורכבת ממציאות ייחודית של שליטה צבאית בשטח ובאוכלוסייה - אוכלוסייה ישראלית, לצד אוכלוסייה פלסטינית בעלת שאיפות לאומיות. הפיקוד הצליח לשמר שליטה ביהודה ושומרון כ-56 שנים, תוך ניסיון לשמר יציבות לאורך זמן, באמצעות שלושה מאפשרים עיקריים: היותו ריבון בעל תפיסת אחריות מערכתית על הזירה; תפיסת הפעלה של כוח, הדוגלת באיזון בין התקפה להגנה; גופים שאפשרו לו לממש את ריבונותו באחריות ואפקטיביות. מהלכים הנוקטת ממשלת ישראל הנוכחית הם בעלי פוטנציאל גדול לפגוע במנגנונים המאפשרים של פיקוד מרכז, באופן המציב סימן שאלה על עצם יכולתו לשמר את היציבות הביטחונית ביהודה ושומרון.

במאמר זה מתואר המצב הקיים בזירה והשינוי המתהווה בה ואין משורטט פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני. על כן לא ידונו במסגרתו ההיבטים המדיניים של הסכסוך. עם זאת, אין ספק - מימין ומשמאל למפה הפוליטית - כי השליטה הצבאית של ישראל ביהודה ושומרון בלי חזון אסטרטגי מוסכם הינה בעייתית ביותר. בין שסיפוח השטח נראה כפתרון לסכסוך ובין שמועדפת חלוקתו בין הירדן לים לשתי מדינות, המצב הנוכחי הוא זמני וככל שלא יוסדר הוא הולך ומסתבך. משכך, הוא מציב אתגרים כבדי משקל בפני פיקוד מרכז.

המאמר יוצא מנקודת הנחה שהמדיניות הישראלית דוגלת בביסוס רגיעה ביטחונית ממושכת ככל הניתן והשגת זמן עד אשר יבשילו התנאים להסדר מדיני, תוך הבטחה לקהילה הבינלאומית ששטחי יהודה ושומרון הם שטחים במחלוקת. על כן, עד להסכמות אשר לעתידם, ישראל אוחדת בהם בתפיסה לוחמתית, קרי זמנית.¹

פיקוד המרכז (פקמ"ז) הוא הפיקוד האחראי לכל היחידות והחטיבות הממוקמות באזור יהודה ושומרון (איו"ש). פקמ"ז מהווה הריבון בפועל ומנהל את המערכה בשלמותה – בהיותו הגורם המכווין את הגופים הנוספים הפועלים בגזרה: מתאם הפעולות בשטחים (מתפ"ש), המנהל האזרחי (מנהא"ז) ומג"ב איו"ש. מכיוון שישראל לא הכריזה מאז 1967 על ריבונות בשטחי יהודה ושומרון, מבחינת המשפט הבינלאומי מקובלת אחיזתה של ישראל בשטחים שכבשה במלחמת ששת הימים כ"תפיסה לוחמתית". במסגרת זו, השטח נמצא תחת כיבוש צבאי בניהולו של פקמ"ז. המנהא"ז הוקם בשנת 1981 בעקבות הסכם השלום עם מצרים, על מנת להוציא מידי צה"ל את הטיפול בנושאים האזרחיים בשטחים שנכבשו.

הסכמי אוסלו, או בשמם הרשמי "הסכם העקרונות", הם סדרת הסכמים שנחתמו בין ישראל לאש"ף בין השנים 1993 – 1995 במטרה לסיים את הסכסוך בין ישראל לפלסטינים בפשרה

¹ ראו: "הזירה הפלסטינית: הקלפים נטרפים", הערכה אסטרטגית לישראל 2023.

<https://www.inss.org.il/he/publication/palestinian-arena-2023>

מדינית וטריטוריאלית. על בסיס "הצהרת העקרונות בדבר הסדרי ביניים של ממשל עצמי", ההסכם הראשון מבין הסכמי אוסלו, הוקמה הרשות הפלסטינית והועברו לידיה סמכויות בתחומים אזרחיים בשטחי יו"ש וברצועת עזה, וכן סמכויות ביטחוניות. כך, הרשות הפכה תשתית ארגונית לניהול הישות הפלסטינית (מעין "מדינה בדרך"), שלה משרדי ממשלה וסמכויות אופרטיביות. ההסכמים חילקו את שטחי הרשות ל-16 נפות, מהן 11 ביו"ש. בתוך כך חולקו שטחי יו"ש ורצועת עזה לשלוש קטגוריות: שטח A, המהווה 18% מאיו"ש, בשליטה אזרחית וביטחונית של הרשות הפלסטינית; שטח B, המהווה 22% מאיו"ש, כשטחים בשליטה אזרחית של הרשות הפלסטינית ושליטה ביטחונית של ישראל; ושטח C המהווה 60% מאיו"ש, בשליטה אזרחית וביטחונית של ישראל, והוא הכולל את ההתיישבות היהודית באזור.

במקור, הסכמי אוסלו קבעו הקמת שש סוכנויות ביטחון לרשות הפלסטינית, אך במהרה התפתחו בין 10-15 מנגנוני ביטחון נפרדים.² אלו, חייבו הקמת מנגנון תיאום ביטחוני בין צה"ל לסוכנויות הביטחון, אשר החל לפעול רשמית בשנת 1996. במהלך השנים, התיאום הניב הישגים רבים וקיומו מהווה אינטרס חשוב לשני הצדדים ובעזרתו משמרים את השקט הביטחוני באיו"ש. רוב התיאום מתבצע על ידי המנהא"ז, והוא כולל בעיקרו תיאום בדרגי השטח בין גורמי מודיעין, תיאום בין סוכנויות השב"כ המקבילות, ובין גורמי השיטור האזרחי. זאת, תוך שיתוף פעולה עם מפקד פקמ"ז, המסנכרן את התיאומים הללו במטה.

המנהא"ז קיבל לאחר הסכמי אוסלו את האחריות על אישור תוכניות בנייה בהתנחלויות וביישובים הפלסטיניים בשטחי C, כך שהוא אמון, בין היתר, על איתור בנייה בלתי חוקית ואכיפה נגד מאחזים בלתי חוקיים, כמו גם על הנפקת היתרי עבודה לפלסטינים וכן קשר עם הרשות הפלסטינית בנושאים הקשורים לתיאום ביטחוני ולבניית תשתיות. על המנהא"ז מפקד קצין צה"ל בדרגת תת-אלוף הכפוף לאלוף פיקוד מרכז ומונחה מקצועית על ידי מתפ"ש. בפועל, ראש המנהא"ז (רמ"א) כפוף למתפ"ש, אך מתפקד כקצין מטה של מפקד הפיקוד האמון על תיאום וניהול המאמץ האזרחי של הפיקוד. כלומר, על כל היבטי השליטה של מפקד הפיקוד באוכלוסייה אזרחית. בנוסף, פועלים ביהודה ושומרון השב"כ ומג"ב.

מדיניות ממשלת ישראל ה-37, כפי שהיא משתקפת בהסכמים הקואליציוניים שנחתמו וביישומם עד כה, מביאה לידי ביטוי מספר מהלכים שישפיעו באופן דרמטי על התנהלותו של פקמ"ז, במרכזם: העברת הסמכויות על המנהא"ז לשר במשרד הביטחון (השר בצלאל סמוטריץ'), הכפפת מג"ב למשרד לביטחון לאומי, הרחבת מפעל ההתיישבות היהודית באמצעות "הסדרת ההתיישבות הצעירה", קרי הכרה חוקית במאחזים הלא חוקיים. וכל אלו, על רקע הצעת "הרפורמה המשפטית", שלו תעבור כלשונה תעניק לממשלת ישראל כוח לממש מדיניות זו על ידי חקיקה ותקנות, שלא ניתן יהיה לערער עליהן או לפסול אותן. מדובר בצעדים העשויים לשנות מהותית את המציאות באיו"ש כפי שעוצבה במהלך השנים האחרונות.

בתום 56 שנות שליטה צבאית ישראלית ביהודה ושומרון, ולנוכח המהלכים שהממשלה ה-37 מבצעת ומתכוונת לעשות, נדרש לבחון את משמעותם כפי שתבוא לידי ביטוי בשטח. במאמר זה מנותחים האלמנטים השונים שאפשרו לפיקוד מרכז לשמר את היציבות היחסית לאורך השנים, שמצידה הקלה על ישראל לפתח את מפעל ההתנחלויות המשגשג, וכן להתמודד עם שתי התקוממויות פלסטיניות אלימות (האנתיפאדה הראשונה והשנייה). בנוסף יעסוק המאמר בנסיבות ההיסטוריות והתהליכים שעיצבו את המערכת הקיימת בפקמ"ז ובעמודי התווך

² כיום פעילים חמישה מנגנוני ביטחון פלסטיניים: מודיעין כללי, ביטחון מסכל, ביטחון לאומי, משטרה ומודיעין צבאי.

והמאפשרים של כינון המערכת. סוגיות נוספות הן השפעת מהלכיה של הממשלה הנוכחית על עתיד המערכת ועל יכולתו של פקמ"ז לממש את תפקידו.

"בנעלי הריבון": ניהוג מערכה ללא יעד מדיני

ובר וברסטקר הגדירו ריבונות כ"זכותה המוכרת של ישות פוליטית לאכוף סמכות על כל ענייניה".³ פיקוד מרכז, במובנים רבים, הוא הריבון ביהודה ושומרון. בשונה משאר הפיקודים של צה"ל, לפיקוד מרכז סמכות ואחריות כוללת ביו"ש, יש לו יכולות הפעלת כוח וגם היבטים של בניין כוח ועיצוב מדיניות. זאת, ככל שמדובר ביהודה ושומרון, כמובן לצד הרשות הפלסטינית השלטת על הפלסטינים בשטחי A ו-B. לפיקוד יש סמכויות חקיקה, משפט, זרוע מבצעית, המהוות מעין מיקרו-קוסמוס של שלוש רשויות המדינה ומאפשרות את ריבונותו וביצוע מהלכים אסטרטגיים נרחבים שאינם מתרחשים בפיקודים אחרים. כך, בשונה משאר הפיקודים, המהווים בעיקרם גורם אופרטיבי, פקמ"ז הוא הריבון בשטחו – הוא האמון על גיבוש היעדים הטקטיים, ועל האסטרטגיה בשטח למימוש יעדיו.

ביוני 1967, עם סיומה של מלחמת ששת הימים, מדינת ישראל נדרשה להתמודד עם מציאות חדשה שבמסגרתה נמצאה חולשת על ארבע זירות שונות, ביניהן יהודה ושומרון שבה היו אז כ-700,000 פלסטינים. מראשית שליטה צבאית זו, הדגש היה על ניהול השטח ולא על גיבוש הסדר מדיני ארוך טווח. משה דיין, שר הביטחון בתקופה שלאחר מלחמת ששת הימים, שאף לקיים שלטון כיבוש "בלתי נראה" ככל האפשר – לאפשר חיים נורמליים במידת האפשר של האוכלוסייה הפלסטינית, תוך נקיטת מדיניות ענישה שקולה ומתוחכמת. מדיניות זו הונהגה על ידי שרי הביטחון לאורך השנים, בניסיון לקיים "ממשל נאור" ולממש, עד כמה שניתן במסגרת השליטה הביטחונית, את פילוסופית אי-ההתערבות בשגרת חיי התושבים המקומיים שהנהיג דיין.⁴

פקמ"ז תפס את תפקידו כגורם האחראי ל"כיבוי אש" ולריסון גורמים מתסיסים, תוך הימנעות מהיווצרות צמתי חיכוך שיעוררו התנגדות כלפי ישראל בקהילה הבינלאומית. כך, הפיקוד פיתח הסתכלות מערכתית על הזירה הנגזרת ממדיניות הדרג המדיני, שכללה מספר היבטים עיקריים: איזונים מול פעולות הפלסטינים וצמצום גובה הלהבות במקרי ונקודות חיכוך במטרה למנוע ליבוי טרור, איזונים בין התרחבות מפעל ההתיישבות היהודית לבין שטחים בבעלות פלסטינית, וכן בידול הרשות הפלסטינית מרצועת עזה בעידן שאחרי הסכמי אוסלו.

העמדה הרשמית של ממשלת ישראל, שלכאורה לא השתנתה מאז 1967 ועד היום, גורסת כי ישראל מחזיקה בשטח שנכבש כשחלקו קלף מיקוח להשגת הסכם מדיני לפתרון הסכסוך הערבי-ישראלי. על רקע עמדה זו, שמשמעותה היא שאיפה לשימור אפשרויות פעולה עתידיות, ההתייחסות לזירה הפלסטינית לאורך השנים נדחקה לשוליים על פי העדפת הדרג המדיני, וללא הצלחה (או ניסיון של ממש) לגבש פתרונות לסכסוך. הדרג המדיני-ביטחוני עסק בגיבוש מענים לזירות שנתפסו כאיום קיומי על מדינת ישראל – סוריה, חיזבאללה, ומאוחר יותר איראן. כך, הנושא הפלסטיני נותר בטיפול המפקדים בשטח בהובלתו של פקמ"ז, ללא יעד מדיני ארוך

³ Biersteker, T. & Weber, C. (Eds.). (1996). State Sovereignty as Social Construct (Cambridge Studies in International Relations). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511598685

⁴ גזית, שלמה (2017). חמישים שנות ממשל צבאי בשטחים. המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב. https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2017/01/SixDayWar50YearsBook_8-87-95.pdf

טווח. במסגרת אסטרטגית ה"ממשל הנאור", המסר שהועבר למפקדי הפיקוד לאורך השנים התמקד במניעת הסלמה וב- "שימו שמיכה על האש ודאגו שתישאר נמוכה".

היעדר מדיניות ברורה של הדרג המדיני לאורך השנים, דרש מהפיקוד להבין ולפרש את כוונותיו באמצעות מסרים ואמירות של מקבלי החלטות, ולא על ידי הוראות ברורות, על רקע מסרים סותרים פעמים רבות. בראשן, הסתירה בין הרחבת מפעל ההתנחלויות לבין שימור מרחב האפשרויות לפתרונות מדיניים. בתוך מרחב זה, הפיקוד שאף להמשך ה"סטטוס-קוו" ביהודה ושומרון לאורך השנים, שמהותו שימור היציבות הביטחונית באזור וניסיון "לקנות זמן" עד התגבשות התנאים שיובילו לפתרון מדיני ארוך טווח, באמצעות שימור מרחב האפשרויות של הדרג המדיני כלפי הזירה הפלסטינית.

"איפוק הוא כוח": תפיסתה של הפעלת הכוח בפיקוד מרכז

פיקוד מרכז רשם לזכותו הצלחה לא מבוטלת לשלוט ביהודה ושומרון במשך כ-56 שנים, כמחצית מהזמן הזה בשילוב הרשות הפלסטינית ובתאום עימה, קרי הצליח במידה רבה לייצב את הזירה ולרסן התקוממויות פלסטיניות וטרור.

הפיגועים הקשים שאירעו בראשית שנות ה-2000 (האנתיפאדה השנייה), בתקופתו של ראש ממשלת ישראל, אריאל שרון, שהיה דווקא ידוע בגישתו התקיפה כלפי הזירה הפלסטינית, הובילו להתעצבות מגמת הריסון העצמי של ישראל. אחרי הפיגוע רב הנפגעים בדולפינריום (2001), אריאל שרון אומר – "גם איפוק הוא מרכיב של כוח"⁵, משפט שנחקק בתודעה הלאומית וסימן את תחילת השינוי. אט אט התגבשה בישראל הבנה כי כוח אינו כלי יחיד במלחמה בטרור. ביסוד תפיסה זו המחשבה כי רק החזק מסוגל לשאת חבטות ולהגיב כאשר הוא מוצא לנכון. כלומר, תגובה מיידית ונמהרת היא ביטוי ללחץ ותחושת כורח להגיב, גם אם אינה נכונה. לפיכך, הפעלת כוח ואי-הפעלתו הינם מהלכים משלימים ביצירתה של תודעת העוצמה של ישראל במלחמה נגד הטרור. תובנה זו משתקפת גם בהצהרה השגורה: "ישראל תגיב במקום ובזמן שייראו נכונים לכך".

על גישה זו השפיעה התפתחותה של תפיסת האומנות המערכתית - פילוסופיה הוליסטית לרעיון המלחמה המתבססת על רכיבים של תורת המערכות לחשיבה אסטרטגית צבאית. בראשית שנות ה-2000 היה פקמ"ז החלוץ התפיסתי של תפיסה זו. רא"ל (מיל.) בוגי יעלון, אלוף (מיל.) יצחק איתן ורא"ל (מיל.) ושאל מופז ניהלו תהליכי למידה מעמיקים שבמסגרתם גובשה התפיסה המערכתית, שבליבה איזון בין כלים ושיטות והתאמתם לרכיביה השונים של המערכת המבצעית בפיקוד. תפיסת המערכה השתקפה בדבריהם של מפקדי פיקוד מרכז, לגבי צורך בניהול איזונים בין הפעלת כוח נוקשה לבין ריסון עצמי והכלה – בין גזרים למקלות. מחד גיסא נדרש לפעול נגד הטרור ביד נוקשה, בדגש על דרגי השטח של פקמ"ז, ומנגד יש לייצר גורמים מרסנים כלכליים וחברתיים, שיפחיתו את המוטיבציה לטרור.

השילוב בין רכיבים רכים לקשים על מנת לייצר איזון זוכה לביקורת בקרב מובילי דעת קהל, פוליטיקאים ומצביאים, הנוטים לגישה שמרנית ניצית. לדידם, רק הכוח והעוצמה הצבאית רלוונטיים במלחמה נגד התקוממות עממית. ברם, ישנם מקרים רבים לאורך ההיסטוריה

⁵ "שרון: איפוק הוא כוח", וואלה! (2001), <https://news.walla.co.il/item/68731>

שהראו כי הניסיון להכריע מערכה שכזו, בפרט כשברקע שאיפות לאומיות, באמצעות שימוש בכוח צבאי בלבד – נדון לכישלון.

דוגמה לכך בהשלכותיו של מבצע "חומת מגן" בשנת 2002, שהתנהל בעקבות גל פיגועים שהבולט ורב הנפגעים ביניהם היה זה שאירע בערב ליל הסדר במלון פארק בנתניה. בניגוד לתודעה הרווחת כיום בציבור בישראל, על אף המבצע רחב ההיקף, שבמסגרתו ובעקבותיו השתלט צה"ל על מרבית הערים הפלסטיניות ביהודה ושומרון, לא מומשה מטרתו – הכרעת הטרור בשטח. אומנם, למבצע היו הצלחות רבות בפגיעה בתשתיות טרור ובהפחתת מספרם של פיגועים בתקופה שלאחריו וכן הוא יצר חופש תמרון לכוחות צה"ל בכל רחבי יהודה ושומרון. אך נדרשו שלוש שנים נוספות מסיום המבצע עד להכרעתה של האנתיפאדה השנייה, וזאת הושגה בשל הגישה המערכתית הרחבה. קרי, מנקודת המבט של פקמ"ז, במהלך השנים האלו התפתחה תפיסת ארבע הרגלים; התווספו רכיבים הגנתיים - גדר ההפרדה שהוקמה לאורך הקו הירוק (בעיקרה) במטרה למנוע חדירת מחבלים פלסטינים לשטחי ישראל; רכיבים אזרחיים - פיתוח הכלכלה הפלסטינית; וכן רכיבי תיאום ביטחוני - החזרת המשטרה הפלסטינית לפעולה וחידוש התיאום הביטחוני.

רכיבים אלו היו קריטיים להכרעת האנתיפאדה השנייה והוכיחו כי אין די במערכה הצבאית לבדה כדי להכריע את הטרור. יתר על כן, גם לאחר הכרעת האנתיפאדה השנייה, הטרור והסכסוך הישראלי-פלסטיני לא תמו. רכיב נוסף בדעיכת הטרור בשנים שלאחר מכן, מינויו של מחמוד עבאס לתפקיד יו"ר הראש הרשות הפלסטינית בשנת 2004, לאחר מות יאסר ערפאת, והעדפתו מאבק עממי על פני טרור. זאת, בנוסף למהלכים מדיניים שבוצעו באותן שנים, בראשם פרסום תוכנית "מפת הדרכים" לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני ביוני 2002, יוזמת ז'נבה שפורסמה בשנת 2003 ו-ועידת אנאפוליס בשנת 2007, אשר התייחסו לממד הלאומי של העימות וכך העניקו תקווה לקבוצות גדולות בחברה הפלסטינית. שהרי הסכסוך הישראלי-פלסטיני המורכב נסוב סביב סוגיות לאומיות ובפרט שאיפות לאומיות פלסטיניות, המהוות קרקע ערכית ומורלית לעליית הטרור. על כן, עימות צבאי לבדו אינו מספק להפסקת האלימות והטרור.

ראוי להתייחס להשלכות ארוכות הטווח של מבצע "חומת מגן", ששיקף תפנית בתפיסה הישראלית בנוגע לאופן בו נדרש "לשלוט" על שטחי יו"ש. טרום המבצע, "עימות מוגבל" היה התפיסה המובילה לניהול המערכה בשטחים, מתוך הכרה במגבלות על הפעלת הכח הנובעות מהסכמים מדיניים. קרי, חופש הפעולה של פקמ"ז בשטחים היה מוגבל. אך הפיגוע במלון פארק בנתניה ומבצע "חומת מגן" בעקבותיו טשטשו את הגבולות והמגבלות מבחינה מבצעית. השתרשה התפיסה כי חופש הפעולה המבצעי בשטחים הינו הכרחי לריסון הטרור, והוא שאפשר את הכרעת האנתיפאדה השנייה בשנת 2005. ומאז, על אף חידוש תיאום הביטחוני עם הפלסטינים, ולמרות תקופה קצרה שבמהלכה כוחות הביטחון הפלסטינים פעלו יותר ביעילות, התפיסה לא השתנתה. יש הרואים בתפיסה זו, הדוגלת בשימור חופש פעולה מבצעי של צה"ל, כזו שתרמה לקיבעון המדיני ולמבוי הסתום בתהליך המדיני, משום שיצרה לממשלה אפשרות להימנע מהכרעות מדיניות קשות.

על מנת לשמר יציבות ביטחונית ביו"ש ולמנוע הסלמה המונעת על בסיס אידאולוגיה לאומית עמוקה, יש ליישם רכיבים נוספים של עוצמה מלבד כוח צבאי ולנקוט בעוצמה רכה. תפיסה זו הנחתה את פיקוד מרכז לפעול על פי שני עקרונות מרכזיים - הפרדת אוכלוסייה אזרחית מגורמי הטרור, והפעלת הכוח הנדרש בהתאם לתכלית מוגדרת ולסיטואציה, בשאיפה

להפחית את השימוש בכוח למינימום הנדרש. וכל זאת, מתוך הבנה כי הפעלת כוח מעבר לנדרש מייצרת הסלמה ביטחונית. בנוסף, הפעלת כוח לא מידתית מנוגדת לעקרונות תורת הלחימה (מיצוי כוח וחיסכון בכוח), כמו גם לעקרונות משפטיים וערכיים בינלאומיים.

כך מתבצעת התאמתה של הפעלת הכוח למציאות הטקטית והמבצעית בשטח. כלומר, נדרשת התאמת הכוח ודרכי הפעולה באופן המשקף אסטרטגיה מורכבת – שימוש בכלים מבצעיים של תיאום ביטחוני לצד כלים כלכליים ואזרחיים, המבטא עוצמה חכמה.⁶ השימוש הנרחב בכלים כלכליים היה נדבך עיקרי באסטרטגיית ההרגעה של הפיקוד. אומנם, בהסתכלות מאקרו, עבודתם של פועלים פלסטינים בישראל מייצרת תלות של הרשות הפלסטינית בכלכלה הישראלית, באופן העשוי להקשות על גיבוש ויישום פתרונות מדיניים הדוגלים בהפרדות, אך מדיניות זו שיפרה את כלכלה הפלסטינית והיא יוצרת מרחב אינטרסים משותף עם הפלסטינים על אף המחלוקות העמוקות שאינן קרובות לגישור. מתוך מרחב אינטרסים משותפים זה רוסן הטרור במידת מה והתעצמו המנופים הישראליים על הזירה הפלסטינית. מנופים אלו, אפשרו לאורך השנים מניעת היתרי כניסה של פלסטינים לישראל כענישה על הסלמה ביטחונית, והגדלת מספרם כגמול לשקט באיו"ש. כך נוצר מנגנון המתגמל את שני הצדדים ברגיעה ביטחונית ושימור היציבות.

ברמת השטח ומנקודת המבט של פקמ"ז, נוצרה מערכת איזונים שכללה ריסון עצמי בצד הסרת מגבלות, באופן מותאם למקרה. שכלול הגישה והשיטה אפשר ביצוע פעולות באופן דיפרנציאלי מבחינה גיאוגרפית ומול ארגונים פלסטינים באופן מותאם לאסטרטגיה באותה עת, דוגמת פגיעה בארגון חמאס באורח ובמידה חריפים יותר מאשר בארגוני טרור אחרים הפועלים באיו"ש. מערכת האיזונים נועדה לאפשר לחימה ממוקדת בטרור, ובה בעת להימנע ככל הניתן מפגיעה באוכלוסייה הפלסטינית שאינה מעורבת.

המנגנון המאפשר: מודיעין, תיאום ביטחוני ואזרחי ומומחיות ייעודית

מפקד פיקוד המרכז, שהוא הריבון בשטחי יהודה ושומרון, אמון על הביטחון ואכיפת החוק והסדר במרחב. לפיכך, כלל הגופים הפועלים בשטחי הפיקוד - השב"כ, המנהא"ז והמשטרה, מתואמים על ידי הפיקוד, גם אם אינם כפופים לו ישירות. תיאום זה כולל כפופות לסמכות המפקד הצבאי לאשר את הפעולות השונות המתבצעות בשטחו. כלל הגופים והמנגנונים הפועלים כיום ביו"ש הינם "המנגנון המאפשר" של התפיסה המערכתית הרב-תחומית של הפיקוד, הכוללת: חברה אזרחית וכלכלה, תיאום ביטחוני ופעולה מבצעית. המנגנון המאפשר מורכב ממודיעין איכותי, כוח מבצעי המבצע את הפעולות, מנהל אזרחי מסונכרן עם הכוח המבצעי, ומומחיות מקצועית ייעודית של משטרת ישראל ומג"ב.

מודיעין

בפקמ"ז פועלים שני גופי מודיעין מרכזיים - שב"כ ואמ"ן. הפעולה האופרטיבית לאור המודיעין המתקבל מהגופים השונים נקבעת על ידי המפקד הצבאי בפיקוד, ותמונת המודיעין חיונית לעיצוב כלל הפעולות המתרחשות במרחב, החל מפעולות התקפיות, דרך התמודדות בהגנה מול התרעות וכלה בתיאום והגבלה של פעילות גופים אזרחיים. באחריות פקמ"ז לוודא כי כלל

⁶ על אודות שילוב בין כלים של עוצמה קשה ועוצמה רכה – ראו: "מאבקה של הדמוקרטיה בטרור: מבט מישראל" מאת אלוף (מיל.) עמי אילון, ד"ר עידית שפרן-גיטלמן וצבי לניר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017. <https://www.idi.org.il/books/20074>

הגופים הפועלים בשטחי הפיקוד מכירים את המודיעין הרלוונטי, ואינם משבשים את פעולת סוכנויות המודיעין. כל פעולה שאינה מתואמת עם הפיקוד מסוכנת ואסורה, ומכאן ברור שהוצאת רכיבים משרשרת הפיקוד המבצעית הזו מסוכנת. כך למשל, פעולה לא מתואמת של יחידת הפיקוח של המנהא"ז עלולה לסכן את אנשי היחידה או לשבש פעולות מודיעין ומבצעים ממודרים וחשאיים. כל פעולה של משטרת ישראל, גם אכיפה של הסדרי תנועה, שלכאורה אינה קשורה ללחימה בטרור, מחייבת מודיעין ומשפיעה על איסוף המודיעין. רק חיבור בין מג"ב והמנהא"ז למערכת האינטימית של הפיקוד והשליטה הצבאי תאפשר פעילות מבצעית תקינה ויעילה, בהתבסס על איסוף מודיעין מסונכרן ומותאם מטרות.

תיאום אזרחי

המנהא"ז בשטחים הכבושים אמון על מתן שירותי הממשלה האזרחיים השונים לאוכלוסייה הפלסטינית. בחודשים שלאחר מלחמת קדש ברצועת עזה ובחצי-האי סיני ולאחר מלחמת ששת הימים ועד נובמבר 1981, הייתה האוכלוסייה הפלסטינית כפופה לממשל הצבאי הישראלי בשטחים. בנובמבר 1981 הופרדו הנושאים האזרחיים מהממשל הצבאי והוקם המנהא"ז אשר הוכפף ישירות לשר הביטחון, במטרה להפריד בין משימות צה"ל הרגילות – הגנה מפני איומים חיצוניים – לבין משימת המנהא"ז, שהיא לדאוג לאוכלוסייה האזרחית, תוך שימור אחדות הפיקוד הקריטי למימוש המשימה.

לכל פעולת פיקוח אזרחי בשטח C, קרי אכיפת דיני התכנון והבנייה וכן נושאי איכות הסביבה והיבטי תשתיות נוספים נודעת משמעות ביטחונית ומודיעינית. שכן, לא ניתן לקיים סיור פיקוח ללא ליווי ואבטחה, ולא ניתן לבצע פעולה של סילוק "פלישה טרייה" (הרס בניה בלתי חוקית) ללא תיאום מבצעי מודיעיני מקדים. על כן, נדרש תיאום הדוק בין כלל הגורמים המעורבים, המתבצע על ידי פקמ"ז. בכל בנייה על קרקע פרטית של פלסטינים, צה"ל מחויב על פי חוק לפנות את המאחז. על מנת להתארגן לביצוע הפינוי, שההוראה לביצועו ניתנת על ידי מפקד פקמ"ז, הצבא ומג"ב מספקים את המעטפת, המשטרה מבצעת מעצרים, והמנהא"ז הוא האחראי על הפינוי עצמו על ההיבט הפרקטי שלו – הבאת הציד הרלוונטי ופיקוח.

בתוך כך, לאורך השנים המנהא"ז ספג ביקורת רבה מימין ומשמאל המפה הפוליטית בגין חוסר שוויון בין המגזר היהודי למגזר הפלסטיני בפינוי או באישור מבנים ומאחזים בלתי חוקיים. ביקורות אלו מדגישות את החשיבות שבמימוש החוק והאכיפה באופן שוויוני בשטחי יהודה ושומרון, עד כמה שניתן במסגרת הקיימת, על מנת לשמור על היציבות הביטחונית ועל האמון של החברה במקצועיות המנהא"ז.

תיאום ביטחוני

בשנת 2000, לאחר פרוץ האנתיפאדה השנייה, בוטלה יחידת התיאום הביטחוני הצבאי (DCO-RSC) והועברה לאחריות המתפ"ש. יחידה זו שהייתה אמונה על הפעלת הסיורים המשותפים עם המשטרה הפלסטינית, חדלה לפעול מרגע ששוטרים פלסטינים הצטרפו ללחימה נגד צה"ל. עם חידוש התיאום הביטחוני בשלהי שנת 2002, הוחלט כי הוא יהיה תחת הסמכות של המנהא"ז. מצב חדש זה ייצר כפל תפקידים לראש המנהא"ז ולנציגיו בשטח. הם אמונים על המדיניות האזרחית הבירוקרטית במרחב, אך גם מהווים גורם הקשר למנגנוני הביטחון הפלסטינים. שינוי זה הוביל להתגבשות תיאום מיטבי מול הפלסטינים. המנהא"ז, כגורם אחד המרכז את כלל התקשורת והסמכויות, הפך ברבות הימים חיוני כחלק מהתיאום

הביטחוני. מעמדו חוזק, ובפרט חוזקו הלגיטימציה שלו בעיני הפלסטינים, ויכולתו לממש מדיניות הפכה לנדבך בעל השפעה ביטחונית. כך, המנהא"ז הוא הגורם המבצע את השיח עם הרשות הפלסטינית לגבי הקלות בתחומים האזרחיים תמורת שקט ביטחוני.

כיום, בכל פעולה של צה"ל נדרש תיאום ביטחוני. כל כניסה צבאית לשטח A מדווחת לכווחת הפלסטינים על מנת למנוע תקריות ירי דו-צדדי, וכל פעולה של אכיפת חוק וסדר של המשטרה הפלסטינית מחויבת תיאום צבאי; למשל תנועה של שוטרים פלסטינים בשטח C ופעולותיהם בשטחי B. לאורך השנים התיאום הביטחוני הפך לרכיב בפעולה המבצעית, כשהוא מזין את המודיעין וגם מושפע ממנו.

כוח צבאי בעל מומחיות מקצועית ייעודית

צה"ל אמון על מגוון רחב של יכולות מבצעיות, רק חלקן רלוונטי ללחימה בטרור. ניסיון להכשיר את כל יחידות הצבא ללחימה בטרור דינו להיכשל. עדות לכך הייתה הרמה הבינונית שהפגין צה"ל במלחמת לבנון השנייה, שנוהלה מיד לאחר הכרעת האנתיפאדה השנייה, כיוון שהמקצועיות הרבה של יחידות צה"ל שהופגנה באיו"ש לא התרגמה ללחימה מקצועית בזירה הצפונית. אחד הלקחים שנלמדו הוא צורך בהתמקצעות ייעודית של היחידות הצבאיות. הוקמו יחידות וביניהן חטיבת כפיר (חטיבה 900) בשנת 2003, אך רק תחת פיקודו של הרמטכ"ל רא"ל גדי איזנקוט, הוחלט למקדה בפעילות ביהודה ושומרון, תוך ביטול כלל הכשירויות והאמצעים שהוקצו לה לשם לחימה בגזרות אחרות. כן הוקמו יחידות טקטיות מצטיינות ללחימה בשטח, ביניהן ימ"ס איו"ש ודובדבן, המהוות יחידות מיוחדות לגזרה זו.

גם מג"ב איו"ש הוא בין היחידות שהתמחותן מוגבלת ליהודה ושומרון. השילוב של יחידות ייעודיות בגזרה נתונה עם מפקדה מרחבית קבועה, יוצר תמהיל מקצועיות קריטי למימוש המשימה. כיום משרתות באיו"ש תחת פיקוד צה"ל 18 פלוגות מג"ב, הכוללות אלפי לוחמים, ביניהם חיילי צה"ל בסדיר ובקבע. יכולות מג"ב כוללות יכולות שיטור ויכולות של חיל רגלים, בדגש על מומחיות והבנה גזרתית. לוחמי מג"ב איו"ש מוקצים על ידי צה"ל ומאומנים על ידו, בשונה מלוחמי מג"ב שבעורף מדינת ישראל, ומהווים חלק בלתי נפרד מהכוח הצבאי של פקמ"ז ככוח טריטוריאלי. כך, פיקוד מרכז כיום נשען על לוחמים אלו ותלוי בהם בעבור מימוש משימתו.

מהלכי הממשלה ה-37 והשלכותיהם

העברת סמכויות על המנהא"ז

סעיף 21 להסכם הקואליציוני עם סיעת הצינונות הדתית קובע כי "השר במשרד הביטחון... יקבל אחריות מלאה על שטחי הפעולה של מתפ"ש והמינהל האזרחי". על רקע התנגדות צה"ל לפיצול המנהא"ז ממתפ"ש, ועימותים בין שר הביטחון יואב גלנט לבין השר במשרדו בצלאל סמוטריץ', נחתם בין השרים בחודש פברואר 2023 מסמך הבנות.⁷ מסמך זה מצמצם במעט את הסמכויות שניתנו לשר במשרד הביטחון, בפרט נקבעה כפיפות מסוימת של השר במשרד הביטחון לשר הביטחון, לצד קביעת מנגנונים לקבלת החלטות בשיתוף ראש הממשלה. עם

⁷ מסמך הבנות וחלוקת אחריות וסמכויות בין שר הביטחון והשר הנוסף במשרד הביטחון, 23 בפברואר, 2023.

זאת, נותרו עדיין מספר סוגיות המעלות סימן שאלה בנוגע לאפשרות לממש את הסעיפים ביעילות וגם אשר להשפעתם האפשרית על תפקודו של פיקוד מרכז:

ראשית, נקבע כי השר במשרד הביטחון הוא בעל האחריות המיניסטריאלית על כלל ההיבטים האזרחיים הקשורים ביהודה ושומרון. שנית, הוגדר כי השר הנוסף (סמוטריץ') ימנה אזרח בתור "סגן ראש המנהל"ז, אשר יהיה כפוף פיקודית לראש המנהל"ז (רמ"א) ומקצועית לראש מנהלת ההתיישבות. על אף היותו של הסגן בכפיפות לרמ"א, שמורה לו האחריות על הגורמים האזרחיים במנהל"ז העוסקים בתחומים המסורים לאחריות השר הנוסף. אך אנשי צבא העוסקים בתחומים אזרחיים יהיו כפופים פיקודית לרמ"א ומונחים מקצועית בתחומים אלו לסגן האזרחי. בנוסף, הסגן האזרחי יהיה אמון על "יחידת הפיקוח", האחראית על אכיפת דיני התכנון והבנייה וכן על איכות הסביבה בשטחי C. שלישית, הוגדר כי מדיניות האכיפה באזור תקבע בפורום הכולל את ראש הממשלה, שר הביטחון והשר במשרדו, כאשר לפיקוד מרכז תישמר הסמכות לממש אכיפה באופן מידי – לרבות הפעלת יחידת הפיקוח.

הכפפה של "יחידת הפיקוח" לשר במשרד הביטחון, שלו מדיניות מוצהרת להעדפת מפעל ההתנחלויות, צפויה להביא לאכיפה בררנית, שמצידה תגרום תסכול העשוי לעודד אלימות. גם כיום נתפסת יחידת האכיפה בעיני האוכלוסייה הפלסטינית כפועלת נגדה וכמעודדת את ההתיישבות היהודית. התסכול רב ובכל פעולת אכיפה גלום חיכוך, אך הקצנה של חוסר השוויון בפני החוק לאורך זמן עלולה להעצים את הגישה השלילית כלפי המנהל"ז. בנוסף, אכיפה בררנית תנוצל על ידי הרשות הפלסטינית לניגוח ממשלת ישראל ולהעצמת תפיסת ישראל בזירה הבינלאומית כמדינת אפרטהייד. וזאת על רקע בקשה שאושרה בעצרת הכללית של האו"ם בדצמבר 2022 לחוות דעת מיעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג אשר לאי-חוקיות הכיבוש וחשש שידון בקיום משטר אפרטהייד.

במובן הפרקטי, העברת הסמכויות מייצרת סיבוך וסרבול של שרשרת הפיקוד, כאשר אין זה ברור מי השר הפוקד על הצבא בנושאים הקשורים בהיבטים האזרחיים מול הפלסטינים ביו"ש - שר הביטחון דרך הרמטכ"ל, או השר במשרד הביטחון. על מנת "לפתור" את המבוכה, הוחלט לחתום על מסמך הבנות, אשר יצר סיבוך נוסף – הוחלט למנות גורם אזרחי, סגן רמ"א, אשר כפיפותו המקצועית והפיקודית אינה זהה; קרי מבחינה פיקודית כפוף לרמ"א ומבחינה מקצועית לשר במשרד הביטחון, ובפועל סמכותו המקצועית בתחומים האזרחיים גדולה משל מפקדו הצבאי והוא מנחה מקצועי של חיילים במנהל"ז, אך אינו מפקדם. כך, ההפרדה של המנהל"ז באופן שהמרכיבים האזרחיים יתואמו על ידי השר במשרד הביטחון והמרכיבים הצבאיים יישארו בפקמ"ז מייצרת כפילות פיקוד על מרכיב אחד, באופן המנוגד לכללי תורת הפיקוד והשליטה. הוחלט לפרק את המערכת האחודה שהתנהלה – גם מבחינת סמכויות הפיקוד וגם במבנה הפרוצדורלי הפרקטי.

מעבר למורכבות הזו, מעמדו של המנהל"ז כתוצאה מהשינויים יוחלש, כיוון שיפסיק להיות הגורם שבאמתחתו "המקל וגם הגזר" ויהיה אמון רק על הנושאים "הרכים". על אף שהוא נשאר חלק מכוחות צה"ל, על פי רוב הוא נתפס על ידי הפלסטינים כגורם המוביל את העוצמה הרכה בפיקוד המרכז, וזה מקור מעמדו והשפעתו. תיוגו כגורם המשרת את המתנחלים בלבד יצמצם את השפעתו על המערכת הפלסטינית ויוביל לירידת מעמדו, מה שיחלישו ככלי למימוש מדיניות. לבסוף, בהיעדר שליטה של הפיקוד על המנהל"ז, ייפגע גם התיאום בין הפיקוד לבין הרשות הפלסטינית וכוחות הביטחון הפלסטינים, לסגן במנהל"ז תהיה סמכות אשר תשבש את הפעילות התקינה ביו"ש. כפי שתואר לעיל, המנהל"ז משמש זרוע של הפקמ"ז לקידום

מדיניות של ביטחון ויציבות, העברת הסמכויות אליו תפגע ביכולת של המפקד הצבאי לנהל את המרחב שבאחריותו.

הכפפת מג"ב לשר לביטחון לאומי

בסעיף 90 להסכם הקואליציוני בין הליכוד לבין עוצמה יהודית נקבע כי תוך 90 יום מהקמת הממשלה, תקבל הממשלה החלטה "לנתק את מג"ב מהמשטרה, ולהפכו לשירות עצמאי במעמד דומה לשב"ס ולהכפיפו לשר ולבצע תיקוני חקיקה בהתאם." בהקשר של פקמ"ז, מדובר בשבירת שרשרת הפיקוד הנוגעת למג"ב איו"ש. אם יוחלט לממש את ההחלטה להעביר את מג"ב ממשטרת ישראל, ובתוך כך את מג"ב איו"ש, לכפיפות של השר לבטל"ם, משמעה ניתוק האחריות והסמכות של פיקוד מרכז על פלוגות מג"ב באופן שיפגע באחידות הפיקוד. כך, השר יהיה אמון על משימות מג"ב איו"ש, ובפרט יהיה בעל הסמכות להעביר את הפלוגות מיו"ש ולהציב באזורים אחרים בישראל כראות עיניו. זאת, תוך ניתוק הממד הטריטוריאלי, שהוא נדבך קריטי בתפקודן התקין ובכשירותן המבצעית, וללא התחשבות בהשלכות על תפקודו של פיקוד מרכז ללא הכוח המבצעי של מג"ב איו"ש. בלי פלוגות מג"ב איו"ש, צה"ל ופקמ"ז בתוכו, יאלצו לפנות לאלטרנטיבות, כגון גיוס כוחות מילואים או הגדלת תקני החיילים של הפיקוד והכשרתם כך שיוכלו לתת מענה למשימות הנמצאות כיום בידי כוחות מג"ב, קרי מיומנויות הקשורות בעבודה מול אוכלוסייה אזרחית.

שינוי המנגנון הקיים משמעו גם עיצוב מחדש של מנגנוני גיוס כוח האדם והכשרתו. אם מג"ב איו"ש לא יהיה כפוף עוד לצה"ל, הלוחמים לא יגויסו או יוכשרו על ידו ויהיה הכרח לפתח ולהפעיל מנגנוני איתור והכשרה אחרים. ניתן להעריך כי כתוצאה מצמצום מאגר הגיוס, תרד בטווח הארוך איכות כוח האדם בפלוגות מג"ב.

מפעל ההתיישבות

סעיפים 118-127 להסכם הקואליציוני בין הליכוד לציונות הדתית קובעים כי הממשלה תפעל להחלת הריבונות ביו"ש, ומפרטים דרכים שונות לביסוס מפעל ההתיישבות, הרחבתו והעצמתו. בתוך כך, סעיף 119 להסכם הקואליציוני קובע כי "תקבל הממשלה בתוך 60 יום מיום כינונה החלטה בדבר הסדרת ההתיישבות הצעירה", כלומר הסדרת מאחזים בלתי-חוקיים שהוקמו ללא אישור המדינה, חלקם על אדמות פרטיות של פלסטינים. על כן, בפברואר 2023 הוחלט בישיבת ממשלה על הסדרתם של תשעה יישובים ביו"ש.

הסדרת המאחזים הלא חוקיים על אדמות פלסטיניות באופן חד-צדדי תעצים את החיכוך בין האוכלוסייה הפלסטינית לאוכלוסייה היהודית באזור וצפויה להגביר את תסכול האוכלוסייה הפלסטינית עקב השינוי במעמד השטחים, באופן העשוי להוביל להסלמה ביטחונית. הסדרת ההתיישבות והשינוי במדיניות הממשלתית אף צפויים לעודד המשך הקמת מאחזים בלתי-חוקיים שגם הם יגבירו את החיכוך. מדובר בשינוי מעמדם של שטחים באזור C שיעברו לשליטה ישראלית, בעוד הפלסטינים רואים בשטחים אלה מרחב שגם לגביו יחול הסדר עתידי. כך, הסדרת ההתיישבות ביו"ש, ללא הסדר הנוגע לנושא הפלסטיני או מהלכים שיסדירו את החיכוך העמוק בין האוכלוסיות, תשית אתגר משמעותי על פקמ"ז.

קיימת אי בהירות בנוגע ליעד ארוך הטווח של מדינת ישראל ביחס לזירה הפלסטינית, בעוד מפעל ההתיישבות והרחבתו מונע כל אפשרות ליצירת הסדר עתידי וקובע עובדות בשטח. כך,

פקמ"ז נותר אמון על ניהוג המערכה ללא יעד מדיני ברור, על רקע העצמת החיכוך בין האוכלוסיות כמו גם העצמת גורמים מאיצי הסלמה.

כבר כיום ובוודאי בהסתכלות ארוכת טווח, הרחבת מפעל ההתיישבות בכלל והסדרת המאחזים הבלתי חוקיים בפרט, מעוררות ביקורת בינלאומית חריפה ורחבה בשל ראייתן כפעולות חד-צדדיות הנעדרות לגיטימציה בהיותן מנוגדות לחוק הבינלאומי, וגורמות מתח מול הממשל האמריקאי. כך, המשך הרחבת ההתיישבות יוביל להתעצמות הביקורת על ישראל ולדה-לגיטימציה של המשך השליטה הצבאית ביו"ש.

"הרפורמה המשפטית"

"הרפורמה המשפטית" שעל שולחן הממשלה ואשר נמצאת בהשהיה נכון לעת כתיבת מאמר זה, מיועדת לעצב מחדש את היחסים בין שלוש רשויות המדינה, תוך העצמת כוחה של הרשות המבצעת והפחתת כוחה של הרשות השופטת. קידום הרפורמה עתיד להחליש עוד את הלגיטימציה הישראלית לפעול ביהודה ושומרון. כיום, זו נשענת על מערכת המשפט הישראלית, על עצמאותה ויוקרתה בעולם. תרחיש שלפיו מערכת המשפט בישראל מאבדת את עצמאותה והיחלשות תדמיתה בעולם כמערכת משפט עצמאית, עתידים לפורר את הלגיטימציה הבינלאומית לישראל להמשיך ולשמר את הסטטוס-קוו המדיני-טריטוריאלי באיו"ש.

מערכת המשפט והחוק הישראלית מספקת מחד גיסא תמיכה משפטית לגיבוי הפעולות של צה"ל באיו"ש, ומנגד מהווה רכיב ריסון כוח משמעותי בשימור היציבות באזור תוך הימנעות מהתערבות בנושאי מדיניות. דוגמה לריסון כוחו של צה"ל: בג"צ עדאלה נ' שר הביטחון. בג"צ הורה בשנת 2005 על ביטול תיקון מס' 7 לחוק הנזיקין האזרחיים (אחריות המדינה), השולל את הזכות לפיצויים בגין נזקים שנגרמו על ידי כוחות הביטחון. לפי בית המשפט העליון, הוראה זו פגעה באופן בלתי-מידתי בזכויות האדם של הפלסטינים משום שנשללה בה "אחריות בנזיקין לכל נזק שנגרם באזור עימות על ידי כוחות הביטחון, גם בגין מעשים שנעשו שלא על ידי פעולה מלחמתית של כוחות הביטחון".⁸ דוגמה נוספת לריסון הכוח ביו"ש היא דרישת בג"צ לפינוי חלק מההתנחלויות שנבנו על אדמות פלסטינים, ואף ביטול חוק ההסדרה משנת 2020 עקב פגיעה לא מידתית בזכות לשוויון ולקניין של הפלסטינים ביו"ש, בניגוד לאמנת ז'נבה. עצם היכולת של פלסטינים להשמיע קולם בבית המשפט, מעצב גישה זהירה של ראשי המערכת הביטחונית לגבי פגיעה לא נחוצה ולא מידתית בזכויותיהם של הפלסטינים. גם אפשרות הפנייה לבית המשפט מהווה עבור הפלסטינים ערוץ חלופי לביטוי תסכולם וטענותיהם, שניתן לראותו כגורם המרסן אלימות.

לסיים

לאורך למעלה מ-40 שנה יצר פיקוד מרכז את האיזון הביטחוני המתבקש, בשטח בו חיות זו לצד זו שתי אוכלוסיות עוינות זו לזו. כך גם העניק פקמ"ז לדרג המדיני אורך נשימה וזמן, ששחררו אותו לעיסוקים אחרים. פקמ"ז פועל במקצועיות ומתמודד ביעילות מפעם לפעם עם מרי אזרחי והתקוממות עממית, ובשוטף עם טרור מאורגן ביהודה ושומרון. במשך השנים, תוך

⁸ בג"ץ 8276/05 עדאלה-המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי ואח' נ' שר הביטחון ואח', ניתן ב-12 בדצמבר 2006

אבולוציה תפיסתית, נוצרה מערכת מאוזנת ויעילה להתמודדות עם האתגרים הייחודיים שבגזרה זו. זאת על רקע הסכסוך הישראלי-פלסטיני המורכב, שכיום אין לו פתרון נראה לעין ובשלות לפתרון ארוך טווח.

במאמר זה נדונו מספר סוגיות המקשות על שימור הסטטוס-קוו באיו"ש לאור החלשתו של פיקוד מרכז, בראשן העברת סמכויות על המנהא"ז והכפפת מג"ב לשר לביטחון לאומי. פקמ"ז שונה מהפיקודים האחרים של צה"ל בהיותו עצמאי ובעל כלל היכולות והסמכויות לפעול בתא שטח נתון ורווי אוכלוסין, על מנת לשמור על החוק והסדר ולהביא ביטחון לתושבים ולעוברים במרחבו. התאימות בין הסמכויות, הבנת האחריות הכוללת והאמצעים למימוש האחריות, מייצרים ייחודיות שפירוקה עלול להביא לירידה באיכות המענה לאתגרי השליטה בשטח והטרור הפלסטיני. כרסום איכות זה מצער באופן כללי, ואף מסוכן לנוכח המצב הייחודי שמולו ניצבת ישראל בזירה זו. זאת בשעה שהמערכת הפלסטינית ניצבת בפני שינוי יסודי על רקע חילופי דורות ומאבקי כוח בשורות הנהגתה, והשינוי מואץ על ידי מדיניות ממשלת ישראל הנוכחית.

בנוסף, הגדלת מפעל ההתיישבות היהודית ביהודה ושומרון, המונה כיום מעל חצי מיליון תושבים, על חוסר הלגיטימיות הבינלאומית לה ועל פוטנציאל ההסלמה הביטחונית כתוצאה מהחיסוך הגובר והאיבה בין האוכלוסיות, מקשה על גיבוש פתרונות מדיניים ברי-קיימא שישמרו את אופייה הדמוקרטי והיהודי של מדינת ישראל. כל אלו, על רקע הרפורמה המשפטית, שעשויה לפורר את הלגיטימציה הבינלאומית של ישראל להמשיך ולשמר את הסטטוס-קוו המדיני-טריטוריאלי באיו"ש, ולבסוף להביא לסיומו, ללא חלופה נראית לעין פרט להסלמה ביטחונית חריפה.

צבר הצעדים בפועל והמהלכים המסתמנים בעת הזו עקב מימוש הסכמות שמקורן בשיקולים פוליטיים-קואליציוניים, עלול להשית אסון ביטחוני על מדינת ישראל ובה בעת לייצר עבודה אתגרים מדיניים כבדי משקל.

* במהלך כתיבת מאמר זה נערכו ראיונות עם מפקדי פיקוד מרכז במהלך השנים. אנו מודים לאלוף (מיל.) ניצן אלון, אלוף (מיל.) נדב פדן ואלוף (מיל.) איציק איתן, על ההיענות והסיוע.

תודות לחוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי, תא"ל (מיל.) אודי דקל, ד"ר ענת קורץ, אל"מ (מיל.) פנינה שרביט-ברוך, פרופ' קובי מיכאל ויוחנן צורף, עבור הערותיהם המועילות.