

## החלטת נתניהו לבטל את מנדט כוח המשקיפים הבינלאומי בחברון (TIPH)

ד"ר ליאור להרס\*

פברואר 2019

ב-28 בינואר 2019 החליט ראש הממשלה נתניהו על הפסקת המנדט של הנוכחות הבינלאומית הזמנית בחברון (TIPH) שהוקמה לראשונה ב-1994 לאחר הטבח שביצע ברוך גולדשטיין בחברון. בינואר 1997 נחתם הסכם בין ממשלת ישראל, בראשות נתניהו, ובין אש"ף על פרטי המנדט של TIPH שנשמר מאז ברציפות, לאחר שהצדדים הסכימו שוב ושוב על הארכתו לאורך השנים. לכוח המשקיפים בחברון אין סמכויות של שיטור וביטחון והם לא נושאים נשק. מטרתו היא פיקוח ודיווח על המתרחש בשטח והוא מעביר דיווחים חשאיים, שלא נחשפים לציבור, לשני הצדדים ולמדינות המשתתפות בכוח. החלטת נתניהו, שהושפעה במידה רבה מלחץ פוליטי פנימי על רקע מערכת הבחירות, הובילה לשורה של תגובות גינוי ודאגה בקהילה הבינלאומית, בין השאר מצד המדינות החברות בכוח, כמו נורבגיה ואיטליה, וגם מצד גרמניה, האיחוד האירופי ומזכ"ל האו"ם. התגובות הבינלאומיות הדגישו כי כוח המשקיפים היה מרכיב בתהליך אוסלו ומילא תפקיד חשוב באזור כה נפיץ ורגיש כמו חברון, והזהירו מהשלכות המהלך. שינויים והתאמות בנוכחות הבינלאומית בעיר צריכים להיעשות תוך הידברות עם הרשות הפלסטינית והמדינות החברות ב-TIPH, ולא כהחלטה ישראלית פוליטית וחד-צדדית.

הנוכחות הבינלאומית הזמנית בחברון (Temporary International Presence in Hebron) הוקמה במאי 1994 בעקבות הטבח שביצע ברוך גולדשטיין במערת המכפלה בפברואר של אותה השנה, ושב נרצחו 29 מתפללים פלסטינים. לאחר הטבח, קיבלה מועצת הביטחון של האו"ם את [החלטה 904](#) שקראה להקמת נוכחות בינלאומית זמנית, וזמן קצר לאחר מכן (31 במרץ 1994) הגיעו ישראל ואש"ף להסכמה על הקמת כוח משקיפים בינלאומי זמני בחברון. הוסכם על כוח משקיפים עם מנדט מוגבל, ללא מעורבות של האו"ם, בהובלת נורבגיה לצד דנמרק ואיטליה.

משימת הכוח נמשכה עד אוגוסט 1994, אז לא הצליחו הצדדים להסכים על הארכת המנדט שלו. בהסכם הביניים הישראלי-פלסטיני שנחתם בספטמבר 1995 (הסכם אוסלו ב'), הצדדים אשררו את הצורך בהקמה מחדש של נוכחות בינלאומית זמנית בעיר ואכן פעילות TIPH חודשה [במאי 1996](#) בהיקף מצומצם (משקיפים מנורבגיה בלבד) במטרה לקחת חלק בהכנות לקראת היערכות מחדש של צה"ל בעיר.

בינואר 1997, חתמה ממשלת ישראל בראשות בנימין נתניהו על הסכם חברון, שדן ביישום תהליך ההיערכות מחדש של צה"ל בחברון ובכניסה של המשטרה הפלסטינית לחלקים בעיר (אזור H1). בהסכם זה שב והופיע סעיף לגבי נוכחות TIPH בעיר. עקרון זה תורגם ל[הסכם TIPH](#) מפורט שנחתם על ידי נציגי ישראל ואש"ף (איתן בנצור וסאיב עריקאת) ב-21 בינואר 1997. הסכם זה היווה בסיס למנדט מחודש לכוח המשקיפים הבינלאומי, שפועל מאז ברציפות, במשך למעלה מ-20 שנה.

ההסכם קבע שהכוח יורכב מ-180 משקיפים מדנמרק, איטליה, נורבגיה, שבדיה, שוויץ ותורכיה.<sup>1</sup> ב-30 בינואר 1997 נחתם [מזכר הבנות](#) עליו חתמו נציגי מדינות אלו ונציגי ישראל ואש"ף. המטרה של TIPH הוגדרה כפיקוח ודיווח במטרה לשמור על חיי השגרה בעיר ולהעניק תחושת ביטחון לתושבים הפלסטינים. למשקיפים בכוח לא ניתנו סמכויות של שיטור או ביטחון, הם לא נושאים נשק ואין להם סמכות להתערב במקרה של עימותים או תקריות בעיר. על אף החלוקה של העיר לשטח בניהול ישראלי ולשטח בניהול פלסטיני, לחברי

\* ד"ר ליאור להרס הוא עמית מדיניות במכון מיתוים, ועמית פוסט-דוקטורט במכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס ומכון הרי. טרומן למען קידום השלום, באוניברסיטה העברית בירושלים.

<sup>1</sup> כיום חברים בצוות TIPH 64 משקיפים מחמש מדינות: איטליה, נורבגיה, שבדיה, שוויץ ותורכיה (על פי [אתר TIPH](#)).

TIPH יש אפשרות לנוע בחופשיות ברחבי העיר כולה והם עובדים בתיאום עם צה"ל ועם המשטרה הפלסטינית. כוח המשקיפים מדווח על הפרות של ההסכמים שנחתמו בין ישראל והפלסטינים והפרות של החוק הבינלאומי, ומעביר דיווחים על כך לישראל, לרשות הפלסטינית ולמדינות המשתתפות בכוח. הדו"חות הללו הם חשאיים ולא נחשפים לציבור הרחב. הארגון מעורב גם בקידום פרויקטים קהילתיים קטנים לטובת התושבים הפלסטינים, כמו סיוע כלכלי למוסדות תרבות או מחנות קיץ לילדים.

מאז 1997 ועד היום, הסכם TIPH התחדש שוב ושוב בהסכמת הצדדים. בהסכם נקבע כי ניתן לחדש את המנדט כל שלושה חודשים אך עם השנים התפתח נוהל של הארכה כל שישה חודשים. בתקופות של התקדמות בתהליך השלום, כמו בשנים 2000 ו-2007, נערכו טקסי חתימה פומביים לחידוש המנדט בהשתתפות בכירים ממשד החוץ הישראלי, אש"ף ונציגי המדינות המשתתפות. יחד עם זאת, שני הצדדים גילו לעתים חשדנות ועוינות כלפי צוות המשקיפים. בצד הישראלי נשמעה ביקורת, בעיקר מצד המתנחלים בחברון וגורמי ימין, על נוכחות המשקיפים בעיר ונטען שהם פועלים בצורה חד-צדדית נגד ישראל. בצד הפלסטיני נשמעה ביקורת על חוסר היעילות של כוח המשקיפים, שעומד חסר אונים אל מול המדיניות הישראלית כלפי הפלסטינים באזור H2 (שנמצא בשליטה ישראלית) בחברון. המשקיפים היו גם יעד להתקפות אלימות, גם מצד מתנחלים וגם מצד פלסטינים. האירוע הקשה ביותר התרחש במרץ 2002, במהלך האינתיפאדה השנייה, כאשר שני משקיפים (קתרין ברו משוויץ וטורגוט צ'נגיז טויטונץ' מתורכיה) נורו ונהרגו בפיגוע ירי במהלך נסיעה ברכב של TIPH בכביש סמוך לחברון.

לאחרונה התגברה הביקורת בישראל נגד כוח המשקיפים, בין השאר על רקע תקרית שבה עובד בכוח ניקב צמיג של מתנחל בעיר ותקרית אחרת שבה עובד סטר לילד יהודי במהלך השתתפות בסיוור של "שוברים שתיקה". בשני המקרים, העובדים הודחו מהכוח ועזבו את הארץ. נתניהו זימן את מפקד המשימה לפגישה בעקבות האירועים. בנוסף לכך, [דווח בעיתון הארץ](#) על דו"ח פנימי מורחב של TIPH שבו הועלו טענות קשות נגד פעילות ישראל בחברון. על רקע כל זאת, גבר הלחץ הפוליטי מצד [הנהגת המתנחלים בחברון](#), ארגוני ימין ופוליטיקאים מהימין (בהם גם [השר לביטחון פנים](#) גלעד ארדן [וסגנית שר החוץ](#) ציפי חוטבלי) נגד נוכחות המשקיפים בחברון. ב-28 בינואר 2019 הודיע ראש הממשלה נתניהו (המשמש גם כשר החוץ) על החלטתו לא להאריך את המנדט של TIPH בחברון [והצהיר](#) כי "לא נאפשר המשך נוכחות של כוח בינלאומי הפועל נגדנו".

ניתן לראות בהחלטה של נתניהו מהלך פוליטי פנים-ישראלי על רקע מערכת הבחירות, אך מדובר גם במהלך מדיני עם משמעויות דיפלומטיות ואולי גם ביטחוניות. כוח המשקיפים בחברון היה מרכיב בתהליך אוסלו והוא מבוסס על הסכמים שנחתמו על ידי שני הצדדים (הסכם אוסלו ב' ב-1995 והסכם חברון ב-1997), ועל מזכר הבנות שנחתם עם המדינות המשתתפות. ראוי שהחלטה על שינוי בהסדר שקיים בשטח כבר 20 שנה תיעשה באופן זהיר ומחושב לאחר קבלת חוות דעת מגורמי מדיניות-חוץ וביטחון בישראל, ובתהליך של דיאלוג עם הרשות הפלסטינית, עם נציגים פלסטינים בחברון ועם נציגי המדינות המשתתפות במשימה ובראשם נורבגיה. על פי [דיווחים בתקשורת](#), נראה שההחלטה נעשתה ללא מעורבות של משרד החוץ ומתאם פעולות הממשלה בשטחים. [לטענת](#) ח"כ איילת נחמיאס ורבין, חברת ועדת החוץ והביטחון, גם נתניהו וגם ראש השב"כ הצהירו לאחרונה בתשובה לשאלה שלה בנושא, שאסור לבטל את הסכם המשקיפים "מטעמים ביטחוניים". ח"כ עמר בר-לב [טען](#) בתגובה להחלטה כי נתניהו "דואג לקולות שיעברו אליו מהימין החדש" במקום "לדאוג לאינטרסים הביטחוניים שלנו והמשך שיתוף הפעולה עם הרשות הפלסטינית".

ההחלטה של נתניהו גררה שורה של גינויים ותגובות בזירה הבינלאומית. שרת החוץ הנורבגית אינה מארי אריקסן סוריידה [הגיבה](#) ראשונה והגדירה את ההחלטה "מדאיגה" והזהירה כי "החלטה חד-צדדית" זו יכולה להתפרש כהפסקת יישום של מרכיב חשוב בהסכמי אוסלו. גם שר החוץ האיטלקי אנזו מואברו מילנזי (שביקר בירושלים וברמאללה בשבוע האחרון), הביע צער על ההחלטה והודיע שידון על כך עם שאר המדינות המשתתפות במשימה. ב-1 בפברואר 2019 פורסמה [הצהרה משותפת](#) של שרי החוץ של נורבגיה, שבדיה, שוויץ, איטליה ותורכיה (החברות בכוח המשקיפים) שבה הביעו דאגה מכך שהחלטת ישראל פוגעת באחד המנגנונים המעטים של יישוב סכסוכים בין ישראלים ופלסטינים והזהירו כי היא עלולה להוביל להשלכות שליליות בשטח. הם הגדירו את ההחלטה כנסיגה מהסכם אוסלו ב' והזכירו כי על הסכם זה חתמו, מלבד ישראל ואש"ף, גם ארה"ב, האיחוד האירופי, רוסיה, מצרים וירדן. שרי החוץ הדגישו שהמצב בחברון נותר "מתוח ושברירי" מאז החלטת מועצת הביטחון 904 בשנת 1994, ושישראל מחויבת, בהתאם למשפט הבינלאומי, לספק הגנה לתושבים בחברון בפרט ובשטחים בכלל. כמו כן, הם דחו בתוקף את הטענות ש-

TIPH פעל נגד ישראל. האיחוד האירופי פרסם [תגובה](#) דומה, המחזקת את הודעת מדינות TIPH, וכך גם [בריטניה](#), [בלגיה](#) ו[גרמניה](#). בהודעה מטעם משרד החוץ הגרמני נכתב כי כוח TIPH שימש חלק ממסגרת בינלאומית, עליה הצדדים הסכימו בתחילתו של תהליך אוסלו, במטרה לרסן וליישב את הסכסוך. כעת, טען משרד החוץ הגרמני, המסגרת נשברה ללא מציאת תחליף הולם.

גם באו"ם התייחסו לנושא: מזכ"ל האו"ם [אנטוניו גוטרש](#), דובר האו"ם [סטפן דוג'אריק](#) ושליח האו"ם לתהליך השלום במזרח התיכון [ניקולאי מלדנוב](#) הגיבו להחלטה והדגישו את התפקיד החשוב של TIPH בהרגעת הרוחות ובהפגת מתחים באזור כה רגיש כמו חברון. גם דוברים פלסטינים בכירים ביקרו בחריפות את ההחלטה וקראו לקהילה הבינלאומית להתערב. נביל אבו רודינה, דובר הרשות הפלסטינית, [האשים](#) את ישראל בהפסקת יישום של הסכמים שנחתמו בחסות בינלאומית, והנציג הפלסטיני באו"ם, ריאד מנסור, פנה למזכ"ל האו"ם ולמועצת הביטחון בבקשה לדון בדחיפות בהחלטה של ישראל.

התגובות הבינלאומיות השונות רומזות לאפשרות שהחלטת ישראל מהווה הפרת הסכם. זאת, למרות שהסכם TIPH מה-21 בינואר 1997 קבע כי חידוש המנדט מותנה בהסכמת שני הצדדים, ובכך העניק לצדדים אפשרות להימנע מחידוש. נראה כי הטענות הבינלאומיות מתייחסות לעובדה שההסכם המפורט על מנדט TIPH התבסס על סעיף [בהסכם אוסלו ב'](#) מ-28 בספטמבר 1995, בו הצדדים הסכימו באופן עקרוני על הקמת נוכחות בינלאומית זמנית בחברון (סעיף 7, פסקה 10 בנספח 1).

נוכחות TIPH בחברון אומנם הוגדרה מתחילת הדרך כמהלך זמני, אך מדובר בחלק ממשטר הסכמי אוסלו שהוגדרו גם הם כהסכמי ביניים זמניים. בהיעדר הסדר קבע או פתרון אחר מהווים הסכמים אלו עד היום את הבסיס למשטר הקיים בשטחים. ישראל לא מעוניינת בקריסת הסכמים שתוביל להתמוטטות הרשות הפלסטינית ולאנרכיה. לכוח TIPH מנדט מוגבל מאוד וסמכות מעטה, אך יש לו משמעות סימבולית ומעשית, שהלכה והתפתחה עם השנים. כוח המשקיפים הבטיח נוכחות בינלאומית רצופה בחברון הסבוכה והנפיצה, שמהווה מוקד מתיחות ואלימות על רקע ההיסטוריה של העיר, קדושתה לשתי הדתות והחיכוך בה בין המתנחלים וחיילי צה"ל לבין התושבים הפלסטינים (בעיר חברון מתגוררים כ-200 אלף פלסטינים וכ-1,000 יהודים). לצעד ישראלי חד-צדדי של הוצאת הנוכחות הבינלאומית ממקום כה רגיש כמו חברון, אחרי תקופה של שני עשורים, עלולות להיות השלכות שליליות הן בזירה הדיפלומטית והמדינית והן במצב בשטח. לכן, דיון על שינויים והתאמות בנוכחות הבינלאומית בעיר צריך להיעשות בהידברות עם הרשות הפלסטינית, גם ברמה המדינית וגם ברמה של שיתוף הפעולה הצבאי בשטח, ובדיאלוג עם המדינות החברות בכוח, ולא כהחלטה פוליטית חד-צדדית שמושפעת משיקולים של מערכת בחירות.