

Paweł Pokrzywiński

Zjawisko izraelskich nieautoryzowanych osiedli na Zachodnim Brzegu Jordanu

Wstęp

Izraelska obecność na Zachodnim Brzegu Jordanu, zapoczątkowana w 1967 r. po wojnie sześciodniowej, przeszła kolejno etapy od pierwszych osiedli wojskowych brygady Nachal¹, przez inspirowane religijnym ferworem działania Gusz Emunim², aż po w pełni rozwinięte i zinstytucjonalizowane osiedla cywilne, mające swoje reprezentacje samorządowe i grupy lobbingowe w Knesecie. Izraelska obecność na Zachodnim Brzegu, wojskowa jak i cywilna, jest nieuznawana przez organizacje międzynarodowe (np. Organizację Narodów Zjednoczonych czy Unię Europejską) i organizacje pozarządowe monitorujące prawa człowieka (np. izraelskie B'Tselem i Pokój Teraz). Osiedla żydowskie uznaje się za pogwałcenie prawa międzynarodowego. Jednak ich przyszły status został włączony w rozmowy izraelsko-palestyńskie m.in. już podczas porozumień z Oslo w latach 90. XX w.

Opublikowany 8 III 2005 r. raport Talii Sason (tzw. *Raport Sason*) na temat osiedli na Zachodnim Brzegu i rządowego zaangażowania w ich powstawanie i rozwój ujawnił zupełnie inny problem. Są nim nieautoryzowane osiedla powstające na obszarze całej Judei i Samarii, które są nielegalne nawet w świetle prawa Państwa Izrael. W dokumencie zostały przedstawione związane z nimi problemy prawne oraz ujawniono zaangażowanie organów rządowych i pozarządowych w ich dofinansowywanie, powstawanie i utrzymywanie. W polskiej literaturze tematyka ta nie została dotychczas poruszona. Z kolei problem nieautoryzowanych osiedli jest podejmowany w literaturze anglojęzycznej, m.in. u Amiego Pedahzura, Elishy Efrata i Miriam Billig³.

¹ Brygada Nachal (hebr. חטיבת הנח"ל) jest oddziałem Armii Obrony Izraela, którego żołnierze kultywują tradycje opierające się na tworzeniu wojskowo-rolniczych kibuców.

² Gusz Emunim (hebr. גוש אמונים), czyli Blok Wiernych. Ruch społeczno-polityczny, który narodził się w Izraelu w 1974 r. Charakteryzował się mesjanizmem, działaniami na rzecz budowy osiedli na Zachodnim Brzegu oraz łączeniem judaizmu z żydowskim nacjonalizmem.

³ A. Pedahzur, *The Triumph of Israel's Radical Right*, New York 2012; E. Efrat, *The West Bank and Gaza Strip. A geography of occupation and disengagement*, New York 2006; M. Billig, *The*

W tym miejscu należy uściślić kwestie terminologiczne. Opisywany przez autora rodzaj osiedla w literaturze anglojęzycznej jest określany jako *outpost*, w języku hebrajskim jest to *maachaz* (מַחָז) – przyczółek. Wydaje się, iż zasadnym będzie używanie słowa „przyczółek” jako tłumaczenie. Analiza materiałów zebranych do napisania poniższego artykułu wykazała, że problemy, w świetle prawa izraelskiego, pojawiające się w związku z tymi osiedlami pozwalają na użycie określenia „nieautoryzowane osiedle”, które bardziej oddaje jego charakter i status. Oba określenia będą używane przemiennie.

Materiał źródłowy zebrany do tego artykułu opiera się przede wszystkim na *Raporcie Sason*, *Raporcie Lewiego*, a także raportach i opiniach wydawanych przez izraelskie organizacje pozarządowe B’Tselem i Pokój Teraz. Zajmują się one monitorowaniem osadnictwa żydowskiego na Zachodnim Brzegu i związanymi z nim skutkami prawnymi. W poniższej analizie i we wnioskach przydatne będzie przegłosowane przez Kneset w 2017 r. *Prawo regulujące osadnictwo w Judei i Samarii*. Kolejne źródło stanowią będą artykuły publikowane w prasie izraelskiej i portalach informacyjnych, które dotyczą nieautoryzowanych osiedli na Zachodnim Brzegu.

Główną metodą badawczą użytą w niniejszym artykule będzie analiza instytucjonalno-prawna, która pozwoli poznać zjawisko jakim są przyczółki w Judei i Samarii przez pryzmat aktów prawnych i raportów. Pozwoli ona osadzić nieautoryzowane osiedla w rzeczywistości prawnej Izraela⁴. Kolejną metodą będzie metoda historyczna z genetyczną metodą ustalania faktów. Dzięki niej czytelnik pozna nie tylko przyczyny powstawania tego typu osiedli, ale także ich ewentualne skutki w przyszłości⁵. Ostatnią metodą będzie metoda decyzyjna. Pozwoli ona na przedstawienie procesu decyzyjnego odpowiedzialnego za politykę rządu izraelskiego wobec przyczółków i ich mieszkańców oraz procesu decyzyjnego mającego swój początek wśród osadników i skierowanego w stronę organów politycznych⁶.

Wybrane metody badawcze oraz analiza zebranego materiału pozwoliły na postawienie następujących pytań badawczych. Czy rząd izraelski podjął działania w celu zahamowania i przeciwdziałania zjawisku nieautoryzowanych osiedli? W jaki sposób powstają takie osiedla? Do czego może prowadzić zwiększanie się ilości przyczółków na Zachodnim Brzegu? Na tej podstawie autor zaproponował następującą hipotezę badawczą, żaden izraelski rząd nie podjął skutecznych działań przeciwko nieautoryzowanym osiedlom, co stworzyło ciche przyzwolenie na ich powstawanie i doprowadziło do ich rozrostu na całym Zachodnim Brzegu.

Jewish settlements in Judea and Samaria (1967–2008): historical overview, „Israel Affairs” 2015, vol. 21, no. 3.

⁴ A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004, s. 126.

⁵ J. Sielezin, *Badania źródłoznawcze w politologii. Wybrane zagadnienia metodologiczne*, Wrocław 2010, s. 21-22.

⁶ *Ibidem*, s. 27-28.

Dodatkowo, przyczółki korzystają z pomocy różnych instytucji rządowych, samorządowych i żydowskich organizacji międzynarodowych, co angażuje w rozwój nielegalnych osiedli wiele instytucji, osłabiając tym samym proces pokojowy.

Kwestie legalności osiedla na Zachodnim Brzegu

Przed podjęciem analizy zjawiska jakimi są nieautoryzowane osiedla należy wyjaśnić na czym polega legalność osiedli w Judei i Samarii. Według organizacji B'Tselem naruszają one porozumienia międzynarodowe, prawo humanitarne i prawa człowieka⁷. Jednak w *Raporcie Sason* w 2005 r. wyszczególniono listę warunków, które muszą zostać spełnione, żeby w myśl prawa izraelskiego można było uznać powstanie osiedla za legalne. Po pierwsze, inicjatywa musi wyjść ze szczebla rządowego, który podejmuje decyzję o utworzeniu nowego osiedla poprzez uchwałę. Wymóg ten jest konieczny również, jeśli chodzi o utworzenie nowej miejscowości na terenie Izraela. Decyzja ta musi uwzględniać czynniki ekonomiczne, geograficzne, społeczne, polityczne, infrastrukturalne. Szczegółowo zobowiązany jest również do rozważenia ewentualnych następstw międzynarodowych i skutków dla izraelskiej racji stanu oraz bezpieczeństwa. Według raportu wyłącznie rząd jest zobowiązany do tego, ale jednocześnie tylko on jest odpowiedzialny za decyzje⁸.

Drugim wymogiem jest państwowy status ziemi, na której osiedle powstaje. Jest on wymagany od 1979 r., kiedy Sąd Najwyższy Izraela wydał wyrok w sprawie Elon More. W 1977 r. Menachem Begin uznał osiedle za w pełni legalne. Organizacja Pokój Teraz wniosła protest do Sądu Najwyższego, w którym twierdziła, że zostało ono wybudowane na ziemi będącej palestyńską własnością. W związku z tym rząd musiał przenieść osiedle⁹.

Trzecim wymogiem jest plan zagospodarowania przestrzennego przyszłego osiedla. Na jego podstawie wydaje się pozwolenie na powstanie i budowę. W swoim raporcie Sason zaznaczyła, że jeżeli plan zagospodarowania nie uzyska akceptacji, to rząd nie może w ogóle podjąć decyzji o powstaniu osiedla¹⁰.

Ostatni etap wiąże się z Zarządem Wojskowym na Terytoriach, który sprawuje władzę na terenie Zachodniego Brzegu. Dowódca obszaru Judei i Samarii wytycza granice jurysdykcji i municypalne osiedla. Wymusza to określenie obszaru osiedla przeznaczonego na rozwój¹¹. Wobec powyższego, nieautoryzowane

⁷ *Settlements*, 16 I 2019, „B'Tselem”, <https://www.btselem.org/settlements> (17 VI 2019).

⁸ T. Sason, *Summary of the Opinion Concerning Unauthorized Outposts-Talya Sason, Adv.*, 2005, <https://mfa.gov.il/mfa/aboutisrael/state/law/pages/summary%20of%20opinion%20concerning%20unauthorized%20outposts%20-%20talya%20sason%20adv.aspx> (17 VI 2019).

⁹ *Ibidem*; D. Gordins, *Menachem Begin. The Battle for Israel's Soul*, New York 2014, s. 164-165.

¹⁰ T. Sason, *Summary...*

¹¹ *Ibidem*.

osiedle nie przeszło powyższej procedury lub nie spełniło jednego z wymogów. Sason w swoim raporcie podaje szczegółowe przypadki, np. rząd nie postanowił stworzyć takiego osiedla, a żadne z uprawnionych ciał politycznych nie zaaprobowало decyzji; osiedle powstało bez planu zagospodarowania przestrzennego; nieautoryzowane osiedle nie przylega do istniejącego osiedla i nie jest jego nową dzielnicą¹².

Okoliczności i sposób powstawania nieautoryzowanych osiedli

W 1993 r. podpisano I porozumienie z Oslo, *Deklarację zasad dotyczącą tymczasowej autonomii*, w 1994 r. podpisano *Porozumienie Gaza-Jerycho*, a w 1995 r. podpisano II porozumienie z Oslo, czyli *Izraelsko-palestyńskie tymczasowe porozumienie o Zachodnim Brzegu i Strefie Gazy*. Wszystkie dokumenty uznawały samorządność Palestyńczyków na Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy. W 1998 r. podpisany został przez Benjamina Netanjahu *Protokół z Wye River*, przy którym prezydent Stanów Zjednoczonych – Bill Clinton, ponownie zaznaczył, że Izrael powinien wstrzymać budowę osiedli będących przeszkodą dla procesu pokojowego. Tym samym wspomniane porozumienia stworzyły poczucie zagrożenia wśród osadników i zmniejszyły w dużym stopniu pozwolenia na rozbudowę osiedli w Judei i Samarii. Jak wskazują Pedahzur i McCarthy, powodem wygranej prawicy w 1996 r. była kampania przeciw Rabinowi i rozmowom pokojowym. Jednak osadnicy doznali zawodu w momencie, kiedy Netanjahu również podpisał kolejne porozumienia z Palestyńczykami. Nie chcąc tracić ich poparcia Ariel Szaron uznał, że państwo nie może oficjalnie popierać osadnictwa, ale dał nieoficjalne przyzwolenie na oddolne działania osadników i zajmowanie niezamieszkałych wzgórz¹³. Podobną przyczynę początku przyczółków podała także w swojej książce Sason, która napisała, iż rząd Netanjahu, a także kolejne po nim rządy Baraka i Szarona, nigdy oficjalnie nie potępiły i nie zakazały powstawania nieautoryzowanych osiedli¹⁴.

Należy zatem teraz przybliżyć sposoby i okoliczności powstawania nieautoryzowanych osiedli. Talia Sason w swojej książce i raporcie przedstawiła najpowszechniejsze metody wznoszenia przyczółków na Zachodnim Brzegu. Na początku, na wzgórzach niedaleko istniejącego osiedla buduje się antenę tele-

¹² *Ibidem*.

¹³ A. Pedahzur, H. McCarthy, *Against all odds – the paradoxical victory of the West Bank settlers: interest groups and policy enforcement*, „Israel Affairs” 2015, vol. 21, no. 3, s. 454-455; M. Billig, *op.cit.*, s. 334.

¹⁴ T. Sason, *Al pi tehom. Ha-im nicachon ha-hitnachelujot hu sofa szel ha-demokratja ha-israelit?*, Jeruszalaim 2015, s. 42.

komunikacyjną, panele słoneczne lub wieżę ciśnień dla pobliskich upraw. Następnie wystosowuje się prośbę do organów samorządowych i przedsiębiorstwa energetycznego o elektryfikację instalacji, co skutkuje sfinansowaniem agregatu prądowłóczego. W celu zapobieżenia ataku zajęty teren ogradza się przy zgodzie lokalnego dowódcy wojskowego. Obok stawiany jest karawan¹⁵ dla ochrony. W celu dostępu do tego miejsca utwardza się drogę, co skutkuje po pewnym czasie pojawieniem się kolejnych mobilnych domów, które nie są już związane z powstałą instalacją¹⁶.

Przyczółki powstają też jako nowa dzielnica istniejących już osiedli. Zgodnie z prawem w takim momencie dowódca wojskowy powinien rozszerzyć granice municypalne, aby wchłonąć nowe sąsiedztwo. Jednak w wielu przypadkach wojsko nie wydaje żadnej decyzji, a nowo powstałe, nieautoryzowane osiedle zaczyna funkcjonować samodzielnie. Tak powstało Szvut Rachel, które początkowo było nieautoryzowanym osiedlem odległym o ok. 2 km od pobliskiego Szilo¹⁷.

Do innych sposobów można zaliczyć np. założenie placówki edukacyjnej. Z czasem wprowadzają się do niej uczniowie oraz rodziny pracowników¹⁸. Przyczółkami stają się także farmy, plantacje lub winnice. Na początku przygotowuje się grunt pod działalność rolniczą, później dopiero władze samorządowe występują o pozwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej¹⁹. Powstanie lub powtórne zasiedlenie nieautoryzowanego osiedla jest też reakcją na zamachy przeprowadzane przez Palestyńczyków na osadnikach. Przykładem może być osiedle Giwat Asaf (pol. Wzgórze Asafa), które ma upamiętniać postrzelonego Asafa Herszkowica, natomiast Amona została zasiedlona ponownie jako odpowiedź osadników na zamachy przeprowadzone przez Palestyńczyków, które miały miejsce w 2018 r. pod Giwat Asaf oraz Ofra²⁰.

Metodą o jakiej nie wspomina raport jest powstanie przyczółka ze względów bezpieczeństwa w celu ochrony drogi, miejsca, terenu lub ustanowienia izraelskiej obecności na obszarze zamieszkanym przez Palestyńczyków. Za przykład można podać Awigail. Osiedle zostało zbudowane przez zwolnionych do rezerwy żołnierzy. Znajduje się ono na wzgórzu przy drodze łączącej osiedla Susja, Maon i Karmel. Dodatkowo znajduje się ono na wojskowym poligonie, z którego Mini-

¹⁵ W niniejszej pracy pod nazwą karawan będzie rozumiany mobilny dom lub dom holenderski.

¹⁶ T. Sason, *Summary...*; T. Sason, *Al pi tehom...*, s. 46-47.

¹⁷ T. Sason, *Summary...*; *Geulat Zion: Another New Settlement*, 13 III 2017, <https://peacenow.org.il/en/geulat-zion-another-new-settlement> (19 VI 2019).

¹⁸ T. Sason, *Summary...*

¹⁹ *Government approves the legalization of two new settlements as „agricultural farms”*, 18 IX 2018, <https://peacenow.org.il/en/government-approves-the-legalization-of-two-new-settlements-as-agricultural-farms> (21 VI 2019).

²⁰ D. Sontag, *Death and Daily Life Link Arab and Israeli*, „The New York Times”, 2 V 2001; *Sznatajim le-pinuj: alu we-hitjaszvu ha-lajla ba-Amona*, „Srugim”, 14 XII 2018; T. Lazaroff, *Settlers Rebuild the Amona Outpost to Protest Terror Attacks*, „The Jerusalem Post”, 14 XII 2018.

sterstwo Obrony Izraela chciało wysiedlić palestyńskie wsie²¹. Jak wskazuje Elisha Efrat, wiele z nieautoryzowanych osiedli powstaje w grupach tworzących bloki dzielące palestyńskie terytorium: poziomy pas Betlejem-Hebron, pas Jerycho-Ramallah, pas na południe od Nablusu po Ariel, Maale Lewona, Ofra i Kochawha-Szachar²².

Zaangażowanie podmiotów rządowych i pozarządowych

W przypadku tworzenia osiedli żydowskich rząd izraelski ma bezpośredni udział, w szczególności w podejmowaniu decyzji opisanych powyżej. W kwestii przyczółków rząd oficjalnie nie podejmuje żadnych działań. Talia Sason pisze, iż we wznoszenie przyczółków zaangażowani są urzędnicy samorządów lokalnych w Judei i Samarii, działacze na rzecz rozwoju osiedli oraz sami osadnicy. Mimo braku oficjalnego zaangażowania szczebla politycznego Sason przedstawiła listę organów i instytucji, które posiadają swój wkład w tworzenie, rozwijanie i finansowanie przyczółków. Wśród nich znajduje się Wydział Osadnictwa Światowej Organizacji Syjonistycznej, Ministerstwo Budownictwa i Mieszkalnictwa, Administracja Cywilna²³, Ministerstwo Obrony i doradca Ministra Obrony ds. osadnictwa oraz samorządy lokalne w Judei i Samarii²⁴. Wszystkie one posiadają uprawnienia do podejmowania działań w kwestiach osadnictwa na Zachodnim Brzegu, ale w myśl prawa działają nielegalnie w przypadku przyczółków. Fakt ten może rodzić pytanie, w jaki sposób szczeble samorządowe i ministerialne wspomagają rozwój nieautoryzowanych osiedli, mimo faktu ich bezprawnego powstawania?

Światowa Organizacja Syjonistyczna (ŚOS) wchodzi w posiadanie ziemi na terenie Zachodniego Brzegu poprzez otrzymanie jej z Administracji Cywilnej na cele związane z planowaniem i rozwojem. Na mocy uchwały rządowej Wydział Osadnictwa ŚOS odpowiedzialny jest za osadnictwo, a pieniądze na działanie otrzymuje z budżetu państwowego. Jak wykazał raport, Wydział odpowiedzialny jest za powstanie większości przyczółków na zlecenie samorządów lokalnych. Teoretycznie struktura ta powinna wykonywać polecenia szczebla rządowego. Jak pokazało dochodzenie Sason, Wydział Osadnictwa w wielu przypadkach zastępował rząd w podejmowaniu decyzji o utworzeniu przyczółka, co więcej bez planu zagospodarowania. Część z nieautoryzowanych osiedli utworzonych przez ŚOS uznawano za „powstałe w dobrej wierze”. Jest to zasada, wedle której osadnicy

²¹ Awigail, „Jesza”, 11 VI 2018; A. Hass, *Israel Pushing to Legalize West Bank Outpost Slated for Demolition*, „Haaretz”, 23 II 2014.

²² E. Efrat, *op.cit.*, s. 43.

²³ Struktura w ramach Zarządu Wojskowego na Terytoriach, która w jego imieniu wykonuje powierzone zadania.

²⁴ T. Sason, *Summary...*; T. Sason, *Al pi tehom...*, s. 41, 304-305.

stają się legalnymi posiadaczami ziemi w sytuacji, kiedy władze izraelskie wyznaczyły teren pod budowę nie wiedząc, że teren jest już prywatną własnością Palestyńczyków²⁵.

Ministerstwo Budownictwa i Mieszkalnictwa ma uprawnienia do tworzenia, rozbudowywania i finansowania osiedli oraz infrastruktury na Zachodnim Brzegu. Zatrudnia również planistów, a także posiada karawany, które może przydzielać samorządom. *Raport Sason* podaje, iż w latach 2000–2004 budżet przeznaczony na osiedla zakładał również finansowanie tych nielegalnych. Ministerstwo działało poprzez fundacje i firmy pośredniczące w kontaktach z samorządami lokalnymi. W ten sposób udzielano pomocy w kwestiach infrastruktury drogowej, elektrycznej, komunalnej ze świadomością o braku zgody rządowej na powstanie, braku planu zagospodarowania i niejasnym statusie ziemi. Aby ominąć brak zgody rządu na powstanie osiedla, budowano wspomniane powyżej sąsiedztwa, które nie zawsze włączane były do istniejącej miejscowości. Planiści i osoby odpowiedzialne za zagospodarowanie przestrzenne zatrudniane były dopiero po fakcie wybudowania²⁶.

Administracja Cywilna Zarządu Wojskowego na Terytoriach odpowiedzialna jest za kwestie legalności terenów pod budowę oraz wyznaczanie ich. Zapewnia obsługę procesu rejestracji próśb i planów, a także otrzymuje od rządu autoryzację dla nowych osiedli. Dodatkowo zapewnia podłączenie do elektryczności i wody na terenie Judei i Samarii. Według raportu Administracja Cywilna przekazywała Wydziałowi Osadnictwa pod budowę ziemie, których status był niejasny lub były one własnością palestyńską. Wynikać to miało z niedokładności na mapach, jakimi miała posługiwać się administracja. Dodatkowo, przyczółki były podłączane do kanalizacji, źródeł wody i prądu bez jakiegokolwiek ujednoczonej procedury. Część z nich posiadała zgody Administracji Cywilnej, ale były i takie, które były obsługiwane przez państwowe przedsiębiorstwa bez żadnej decyzji²⁷.

Ostatnią instytucją wspomnianą przez Sason jest Ministerstwo Obrony i jego doradca ds. osadnictwa. Są oni odpowiedzialni m.in. za organizację konwojów mobilnych domów i karawanów na obszarze Judei i Samarii, wydawanie opinii dotyczących kwestii bezpieczeństwa, wydawanie nakazów rozbioru budynków powstałych na ziemi niepaństwowej, wydawanie nakazów ewakuacji i przeprowadzanie jej. Ministerstwo Obrony przez lata zwlekało z wydaniem nakazów ewakuacji lub wyburzeniem nielegalnie wzniesionych domów. Organizowano konwoje karawanów do nieautoryzowanych osiedli, pomimo braku planu zagospodarowania przestrzennego. Sason podkreśla, że w takich wypadkach doradca Ministra Obrony ds. osadnictwa świadomie wydawał zgody na transport przy

²⁵ T. Sason, *Summary...*; *Israel passes controversial law on West Bank settlements*, 7 II 2017, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-38888649> (21 VI 2019).

²⁶ T. Sason, *Summary...*; T. Sason, *Al pi tehom...*

²⁷ *Ibidem*.

braku formalnych wymogów. Dodatkowo wysyłano specjalne pisma do Wydziału Osadnictwa ŚOS, w których uznawano przyczółki za samodzielne jednostki spełniające warunki otrzymania dofinansowania z budżetu Wydziału²⁸.

Raport organizacji Pokój Teraz z 2017 r. wskazał, że infrastruktura dla nieautoryzowanych osiedli finansowana jest z różnych źródeł. Jednym ze sposobów pozyskiwania środków jest działanie pod egidą będącego w pobliżu osiedla. Jako znana miejscowość otrzymuje ono fundusze od rządu i Wydziału Osadnictwa ŚOS, a następnie wydziela z nich część dla przyczółka. Za otrzymane od państwa pieniądze osiedle zapewnia wybudowanie drogi dojazdowej, infrastruktury przesyłowej, kanalizacji i wodociągów. Innym sposobem jest dywersyfikacja źródeł finansowania. Jedną trzecią otrzymuje się od lokalnego samorządu, kolejną część od Rady Jesza²⁹ lub należącej do niej firmy budowlanej Amany, a trzecią część trzeba zebrać od swoich mieszkańców. W wielu przypadkach samorządy same finansują budowę całej infrastruktury. Przyczółki mogą się też ubiegać o prywatną darowiznę z Izraela lub spoza kraju³⁰.

Izraelskie rządy wobec zjawiska nieautoryzowanych osiedli

Powstały w 1992 r. rząd Icchaka Rabina nastawiony był na zawarcie porozumienia pokojowego z Arafatem. Sam Rabin gotowy był przyznać samorządność Palestyńczykom. Uznał, że osadnictwo na Zachodnim Brzegu generuje zbyt dużo kosztów politycznych, społecznych i w kwestiach bezpieczeństwa. Dodatkowo, Izrael dokonywał zbyt dużo transferów pieniężnych w kierunku osiedli³¹. Nowym założeniem polityki było niezmienianie w żaden sposób rzeczywistości panującej na Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy. Równocześnie Rabin zapewnił Stany Zjednoczone, że Izrael nie będzie tworzył nowych osiedli oraz wyhamuje rozwój już istniejących³².

²⁸ T. Sason, *Summary...*; T. Sason, *Al pi tehom...*, s. 306.

²⁹ Rada Jesza (hebr. מועצה יש"ע, ang. The Yesha Council) – osadnicza organizacja samorządowa skupiająca rady regionalne i miejscowe zlokalizowane na Zachodnim Brzegu. Zajmuje się reprezentowaniem interesów osadników i finansowaniem rozbudowy osiedli. Szerzej: M. Szydysz, *Rada Jeszy – polityczna struktura samorządu żydowskiego na Zachodnim Brzegu Jordanu*, [w:] *Globalne problemy, lokalne perspektywy. Studia nad bezpieczeństwem*, red. K. Kociubiński, E. Szyzłak, Warszawa 2020, s. 229-240.

³⁰ *Unraveling the Mechanism behind Illegal Outposts*, 2017, <http://peacenow.org.il/wp-content/uploads/2017/03/unraveling-the-mechanism-behind-illegal-outposts-full-report-1.pdf> (11 VII 2019).

³¹ I. Rabinovich, *Waging Peace. Israel and the Arabs 1948–2003*, Princeton-Woodstock 2004, s. 38-42.

³² E. Efrat, *op.cit.*, s. 42.

Utworzony po wyborach w 1996 r. pierwszy rząd Benjamina Netanjahu nie mógł oficjalnie wspierać osadnictwa. Premier podpisał *Porozumienie z Hebronu* (1997) i *Memorandum z Wye River* (1998). Jednak prawica znalazła metody obejścia obietnic danych wcześniej. Jedną z nich był tzw. *naturalny wzrost*, czyli rozwój osiedli oparty na rosnącej dzieciństwie mieszkających tam rodzin. Do kolejnych sposobów należało ciche przyzwolenie rządu do rozszerzania granic municypalnych o pojawiające się wokół miejscowości karawany czy rozbudowa sieci dróg. Ariel Szaron miał na spotkaniach z radami regionalnymi w Judei i Samarii przekonywać osadników do zakładania przyczółków, ponieważ rząd nie mógł się w to formalnie angażować³³.

Rząd Ehuda Baraka (1999–2000) wstrzymał wszelką rozbudowę oprócz miejscowości znajdujących się w tzw. *blokach osadniczych*, czyli dużych i zwartych skupiskach osiedli (np. Gusz Ecijon). Wstrzymanie budowy domów i osiedli sprawiło, że przyczółki zaczęły powstawać w wyniku prywatnych inicjatyw na ziemi przeznaczonej wcześniej do rozbudowy. W trakcie swojej kadencji Barak zawarł porozumienie z osadniczą Radą Jesza, zwane *outpost agreement*. Zakładało ono ewakuację tylko 12 nieautoryzowanych osiedli. Co do reszty rząd nie podjął decyzji, co *de facto* doprowadziło do uznania ich przez rząd³⁴.

Pierwszy rząd Szarona (2000–2003) postrzegał rozbudowę osiedli, w tym przyczółków, za odpowiedź na palestyńskie ataki terrorystyczne przeprowadzane w ramach II Intifady. Jednak *Mapa Drogowa* George'a W. Busha z 2003 r. zobowiązała Szarona do wstrzymania rozbudowy osiedli, ewakuacji 26 nieautoryzowanych osiedli (wszystkich powstałych po 2001 r.) i wstrzymania przepływu publicznych pieniędzy do osiedli na Zachodnim Brzegu. Szaron zapewnił amerykańską administrację, że przyczółki zostaną ewakuowane po jednostronnym wycofaniu ze Strefy Gazy i Północnej Samarii. Jednak agresja osadników i opór, jaki stawili podczas likwidacji osiedli w Gazie sprawił, że Szaron nie podjął się likwidacji wszystkich nieautoryzowanych osiedli³⁵.

Od 2009 r. stanowisko premiera pełni nieprzerwanie Benjamin Netanjahu. W trakcie dekady jego rządów 70% osadniczej działalności państwa nastawione było na rozwój tzw. *osiedli izolowanych*, czyli znajdujących się poza blokami osadniczymi. Uznaje się, że są one przeszkodą dla dwupaństwowego rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego. W czasie rządów Likudu od 10 do 11% prowadzonych budów odbyło się w nieautoryzowanych osiedlach, a na osiedla, w tym nielegalne, wydano 10 mld NIS³⁶.

³³ *Ibidem*; C. Shindler, *Historia współczesnego Izraela*, Warszawa 2011, s. 287.

³⁴ M. Billig, *op.cit.*, s. 334-335; P. Reeves, *Jewish settlers cut deal with Barak*, „Independent”, 14 X 1999.

³⁵ M. Billig, *op.cit.*, s. 335; E. Efrat, *op.cit.*, s. 45-49.

³⁶ *Special Annual Settlement Construction Report 2018: A Glance at 10 Years under Netanyahu*, 2018, Peace Now, http://peacenow.org.il/wp-content/uploads/2019/05/Annual-Settlement-Construction-Report_2018-1.pdf (11 VII 2019)

W kwestii przyczółków Netanjahu powołał w 2012 r. komitet, który miał zbadać ich legalność i kwestie prawne z nimi związane. W tym samym roku powstał *Raport Lewiego* jako rezultat prac członków komitetu³⁷. Można uznać, iż komisja ta była odpowiedzią Likudu na *Raport Sason* i próbą znalezienia uzasadnienia dla polityki rządu. Dokument uznaje izraelską obecność na Zachodnim Brzegu za w pełni legalną, ponieważ jest to obszar zdobyty od Jordanii, która bezprawnie włączyła go w obszar swoich granic po wojnie w 1948 r., a co za tym idzie, Izrael nie może być uznany za okupanta. Ponadto Palestyna w myśl mandatu Ligi Narodów mogła być zasiedlana przez Żydów na ziemi państwowej i nieużytkach. Izrael z kolei swoją polityką umożliwia swoim obywatelom dobrowolne zasiedlanie ziemi. Raport stwierdził zatem, że działalność osadnicza w Judei i Samarii jest w pełni legalna i zgodna z prawem krajowym³⁸. Co więcej, dokument, w myśl panującego w Izraelu prawa precedensowego, stwierdza legalność procesu decyzyjnego i planowego za zgodny z panującym na Zachodnim Brzegu wcześniej prawem osmańskim, brytyjskim i jordańskim. Raport uznaje, że od szczybla centralnego po lokalny zachowane są wszystkie procedury ustalone przez powyższe porządki prawne³⁹. W kwestii nieautoryzowanych osiedli dokument stwierdza ich pełną legalność. Powołując się na różne dokumenty i opinie wydawane przez różne instytucje rządowe oraz samorządy regionalne i lokalne, uznano, że sam fakt zaistnienia decyzji i podjęcia działania ze strony instytucji posiadających uprawnienia w dziedzinie polityki osadniczej decyduje o legalności przyczółków. Zatem niewymagana była tu zgoda samego szczybla rządowego, ponieważ wspomniane w *Raporcie Sason* organy działają na zasadzie domniemanej zgody i w ramach kompetencji przyznanych przez radę ministrów⁴⁰. W zaleceniach *Raport Lewiego* stwierdza, iż każde nowe osiedle powinno być powoływane do życia na mocy decyzji rządu lub specjalnego komitetu, aby uniknąć w przyszłości rozmycia kompetencji. Wszystkie osiedla uznane jako nieautoryzowane mogą zostać zalegalizowane. W celu uniknięcia problemu niezarejestrowanej ziemi należy ustalić ramy czasowe, w ciągu których Izraelczycy i Palestyńczycy będą mieli obowiązek zgłosić ziemię jako swoją własność⁴¹.

W 2017 r. doszło do drugiej ewakuacji osadników z przyczółka Amona i jego zniszczenia. Przeprowadzenie całej operacji wiązało się z użyciem siły i protestami mieszkańców. Rząd Netanjahu wraz z narodowo-religijną, koalicyjną partią Żydowski Dom, w celu uniknięcia takiej samej sytuacji w przyszłości i uregulowa-

³⁷ T. Lazaroff, *Legal report on outposts recommends authorization*, „The Jerusalem Post”, 9 VII 2012.

³⁸ *The Levy Commission Report on the Legal Status of Building in Judea and Samaria*, Jerusalem 2012, s. 5-13.

³⁹ *Ibidem*, s. 14-18.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 23-25, 34-42.

⁴¹ *Ibidem*, s. 54-62.

nia kwestii osadnictwa na Zachodnim Brzegu, podjął pracę nad nowym prawem. W tym samym roku uchwalono *Prawo regulujące osadnictwo w Judei i Samarii*⁴². Umożliwia ono retroaktywną, czyli wsteczną legalizację domów powstałych na gruntach prywatnych lub o niejasnym statusie (w osiedlach oraz przyczółkach), które powstały w dobrej wierze. Grunty bez właściciela zostaną automatycznie uznane za państwowe. W przypadku ziemi mającej właściciela rząd dokona wywłaszczenia praw na siebie, a dotychczasowy właściciel będzie mógł otrzymać odszkodowanie za użytkowanie ziemi w wysokości 125% wartości opłat poniesionych za rok użytkowania lub będzie mógł wnioskować o rekompensatę pod postacią gruntów w innym miejscu⁴³.

W 2018 r. miały miejsce dwa wydarzenia istotne dla nieautoryzowanych osiedli. Prokurator Generalny Izraela wydał opinię, na podstawie opisanego powyżej prawa, że rząd może wykorzystać tzw. *regulację rynkową* w celu wywłaszczenia ziemi. Dotyczy to sytuacji, w której ziemia została przejęta przez osadników w dobrej wierze, a charakter osiedla (np. farma lub działalność gospodarcza) ustanowił łańcuch wymiany dóbr i pieniędzy między osiedlem a Izraelem. Ma to zapobiec zakłóceniom rynkowym. W tym samym roku grupa parlamentarzystów wniosła projekt *Prawo osiedli i sąsiedztw w procesie regulacji*, który miałby zobowiązać rząd do legalizacji przyczółków oraz zapewnienia im miejskich usług komunalnych, finansowania, zaopatrzenia w wodę⁴⁴.

Wnioski i podsumowanie

Powyższa analiza pokazuje, że zjawisko nieautoryzowanych osiedli na Zachodnim Brzegu sprawia problemy w kwestiach finansowych, bezpieczeństwa, legalności i stanowi zagrożenie dla rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Zaczynając od tych pierwszych, to zostało już wspomniane, że przyczółki generują liczne koszty. Centrum Molad wydało specjalny raport dotyczący spraw budżetowych związanych z przyczółkami. Wspomina on o niejasnym sposobie lokowania pieniędzy w nieautoryzowanych osiedlach⁴⁵. Wiąże się to z przytoczonymi w powyższych częściach artykułu metodami finansowania. Są one w sprzeczności

⁴² *Chok ha-hasdara uszar be-krija sznija we-szliszit*, „Ha-Kneset”, 6 II 2017.

⁴³ *Chok le-hasdarat ha-hitjaszwut ba-jehuda we-ba-szomron 5777-2017*, 2017, https://www.nevo.co.il/law_html/law01/501_553.htm#Seif3 (12 VII 2019).

⁴⁴ *Attorney General Begins Implementation of Regulation Law and the Government endorses a bill to legalize outposts*, 17 XII 2018, <https://peacenow.org.il/en/attorney-general-begins-implementation-of-regulation-law-and-the-government-endorses-a-bill-to-legalize-outposts> (12 VII 2019).

⁴⁵ *Tag mechir szel ha-maachazim*, 2014, <http://www.molad.org/articles/articlePrint.php?id=833> (12 VII 2019).

z przyjętymi w demokracji zasadami przejrzystości działania władzy. Wiele z transferów, w celu uniknięcia bezpośredniości, jest dokonywanych wieloetapowo, przez kilka instytucji, aby ostatecznie dotrzeć do przyczółka. Raport Molad podaje, że wiele z samorządów lokalnych, wbrew prawu i swoim kompetencjom, wpisuje nieautoryzowane osiedla w swój budżet. Za przykład podano przyczółek Awigail w Radzie Regionalnej Chevron. Dochodzenie Molad wykazało, że samo założenie przyczółka kosztowało rząd 14 mln NIS, wchodzą w to m.in. budynki użyteczności publicznej, drogi, doprowadzenia elektryczności, zapewnienie generatora prądu czy zakup opancerzonego samochodu dla władz Awigail. Przyczółek posiada swojego koordynatora ds. bezpieczeństwa, którego roczne wynagrodzenie wynosi 120 tys. NIS. Rada Regionalna otrzymuje na wszystkich mieszkańców przyczółka roczną dotację w kwocie 878,9 tys. NIS. Roczny koszt funkcjonowania Awigail to prawie 2,8 mln NIS. Państwo zapewnia ochronę wojskową i infrastrukturę dla niej, co wynosi 1 mln NIS rocznie⁴⁶. Należy zaznaczyć, że Awigail to jeden spośród ponad stu przyczółków na Zachodnim Brzegu⁴⁷. Wskazuje to, że wydatki państwa na większe nieautoryzowane osiedla mogą być znacznie wyższe. Generuje to liczne koszty niezwiązane z legalnymi osiedlami.

Pozostając przy względach bezpieczeństwa należy zaznaczyć, że mieszkańcy przyczółków mają zapewnioną ochronę stacjonujących w Judei i Samarii oddziałów Armii Obrony Izraela. Wojsko jest zaangażowane w patrolowanie, tworzenie i utrzymywanie punktów kontrolnych chroniących osiedla lub dojazd do nich. Wielokrotnie żołnierze pełnią funkcje policyjne, ponieważ to oni jako pierwsi reagującą na zdarzenie⁴⁸. Dochodzi zatem do sytuacji, kiedy wojsko jest wykorzystywane do ochrony nielegalnie powstałych i funkcjonujących przyczółków. Doprowadza to niejednokrotnie do łamania przez armię prawa i postanowień izraelsko-palestyńskich. Pokój Teraz podała np. informację o tworzeniu punktów kontrolnych w Strefie A Zachodniego Brzegu, do której Izraelczycy mają wstęp uzbrojony⁴⁹. Dochodzi do kuriozalnej sytuacji, w której armia jednocześnie chroni przyczółki i wykonuje nakazy ich ewakuacji. Można uznać, że sytuacja ta generuje podwójne koszty po stronie wojska.

W kwestiach legalności *Raport Sason* wykazał brak podstaw prawnych wobec pomocy rządu i samorządów lokalnych kierowanej do przyczółków. Samo ich istnienie, w myśl przepisów, jest bezprawne. Dodatkowo działalność mieszkańców tych osiedli godzi w *Prawo zasadnicze: godność ludzka i wolność*. Zgodnie

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Settlements...*

⁴⁸ E. Efrat, *op.cit.*, s. 4; G. Cohen, *IDF troops provide security for all West Bank outposts – regardless of legal status*, „Haaretz”, 3 IV 2013.

⁴⁹ *IDF Guard Post Placed in Area A to Protect Settlers Driving Illegally Through a Palestinian Area*, 25 IX 2017, <https://peacenow.org.il/en/idf-guard-post-placed-area-protect-settlers-driving-illegally-palestinian-area> (12 VII 2019).

z nim dowódca wojskowy obszaru Judei i Samarii zobowiązany jest do respektowania i ochrony praw własności Palestyńczyków, co stoi w sprzeczności z cichym przyzwoleniem na wznoszenie domów na palestyńskiej ziemi i ochronieniem ich przez armię⁵⁰. Na podstawie przytoczonych faktów można uznać, że działalność osadników ma stawiać władzę przed faktami dokonanymi. Zapoczątkowuje to łańcuch decyzji, które w ostateczności przyczyniają się do rozwoju przyczółków i ich nieformalnego uznania. Z drugiej strony, rząd robi wszystko aby umocować prawnie nieautoryzowane osiedla w kontrowersyjny sposób. Wpływ na to ma izraelskie prawo zwyczajowe. *Raport Lewiego*, uznając legalność przyczółków, oparł się m.in. na prawodawstwie osmańskim, brytyjskim i jordańskim. Dzięki temu stwarza się obraz działalności organów państwowych umocowanej w literze prawa. Co więcej, rząd Netanjahu uchwalił prawo zezwalające na działanie władzy wstecz i legalizację budynków powstałych na palestyńskiej ziemi, która może zostać wywłaszczona za odszkodowaniem. Zatem może dojść do konfiskaty na podstawie przepisów działających wstecz.

Można stwierdzić, że zjawisko nieautoryzowanych osiedli jest kontrowersyjne oraz niezgodne z prawem, mimo działań rządu aby uregulować ich status. Przyjmując, że istnieją procedury powoływania do życia osiedli, to w tym przypadku rządu prawicowe nie robią nic, aby ich przestrzegać. Osadnicy z przyczółków wykorzystywali ciche przyzwolenie władz na swoją działalność. Niewątpliwie osiedla tego typu są obciążeniem dla budżetu i izraelskiego podatnika, a z pewnością stanowią przeszkodę dla procesu pokojowego. Naruszają one integralność terytorium palestyńskiego nakreślonego przez porozumienia z Oslo. Doprowadzają do nielegalnej działalności organów państwa od szczebla centralnego po lokalny. Wskazuje to także na silną pozycję, jaką w Izraelu mają środowiska osadnicze, mogące kształtować rzeczywistość prawnopolityczną w kraju.

Abstract

Paweł Pokrzywiński

The phenomenon of the Israeli outposts in the West Bank

The article presents the phenomenon of the Israeli outposts in the West Bank. It describes the origins, ways of establishing, sources of financial support of the outposts. There will be examined the Israeli governments' attitude toward this type of settlement. It should be emphasized that governmental and self-govern-

⁵⁰ *Chok jesod: kawod ha-adam we-cheruto*, 1992, https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/184_001.htm (12 VII 2019).

mental institutions, as well as the World Zionist Organization, are engaged in establishing and developing the outposts in the West Bank. The aim of the article is to explain and to describe this phenomenon in the light of the Israeli law and its consequences for the State of Israel and the Israeli-Palestinian peace process. The examination is based on the following sources: *Sasson Report*, *Levy Report*, *Judea and Samaria Settlement Regulation Law*, *Basic Law: Human Dignity and Liberty*, so-called *Young Settlement Bill*, reports published by Peace Now and B'Tselem organizations. For the research author used institutional, historical analysis and decision analysis methods. It helped to state that the Israeli outposts, despite its illegality, receive wide financial and security support from government and self-governments. The outposts threaten also the peace process. Furthermore, since 2009 Netanyahu's governments try to recognize and legalize the outposts by legal measures.

Keywords: Israel, Jewish settlements, Middle East, the Israeli-Palestinian conflict, outposts

References

- Attorney General Begins Implementation of Regulation Law and the Government endorses a bill to legalize outposts*, 17 XII 2018, <https://peacenow.org.il/en/attorney-general-begins-implementation-of-regulation-law-and-the-government-endorses-a-bill-to-legalize-outposts>.
- Awigail*, „Jesza”, 11 VI 2018.
- Billig, M., *The Jewish settlements in Judea and Samaria (1967–2008): historical overview*, „Israel Affairs” 2015, vol. 21, no. 3.
- Chodubski, A., *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004.
- Chok ha-hasdara uszar be-krija sznija we-szliszit*, „Ha-Kneset”, 6 II 2017.
- Chok jesod: kawod ha-adam we-cheruto*, 1992, https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/184_001.htm.
- Chok le-hasdarat ha-hitjaszwut ba-jehuda we-ba-szomron 5777-2017*, 2017, https://www.nevo.co.il/law_html/law01/501_553.htm#Seif3.
- Cohen, G., *IDF troops provide security for all West Bank outposts – regardless of legal status*, „Haaretz”, 3 IV 2013.
- Efrat, E., *The West Bank and Gaza Strip. A geography of occupation and disengagement*, New York 2006.
- Geulat Zion: Another New Settlement*, 13 III 2017, <https://peacenow.org.il/en/geulat-zion-another-new-settlement>.
- Gordins, D., *Menachem Begin. The Battle for Israel's Soul*, New York 2014.

- Government approves the legalization of two new settlements as „agricultural farms”*, 18 IX 2018, <https://peacenow.org.il/en/government-approves-the-legalization-of-two-new-settlements-as-agricultural-farms>.
- Hass, A., *Israel Pushing to Legalize West Bank Outpost Slated for Demolition*, „Haaretz”, 23 II 2014.
- IDF Guard Post Placed in Area A to Protect Settlers Driving Illegally Through a Palestinian Area*, 25 IX 2017, <https://peacenow.org.il/en/idf-guard-post-placed-area-protect-settlers-driving-illegally-palestinian-area>.
- Israel passes controversial law on West Bank settlements*, 7 II 2017, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-38888649>.
- Lazaroff, T., *Legal report on outposts recommends authorization*, „The Jerusalem Post”, 9 VII 2012.
- Lazaroff, T., *Settlers Rebuild the Amona Outpost to Protest Terror Attacks*, „The Jerusalem Post”, 14 XII 2018.
- Pedahzur, A., *The Triumph of Israel's Radical Right*, New York 2012.
- Pedahzur, A., McCarthy, H., *Against all odds – the paradoxical victory of the West Bank settlers: interest groups and policy enforcement*, „Israel Affairs” 2015, vol. 21, no. 3.
- Rabinovich, I., *Waging Peace. Israel and the Arabs 1948–2003*, Princeton-Woodstock 2004.
- Reeves, P., *Jewish settlers cut deal with Barak*, „Independent”, 14 X 1999.
- Sason, T., *Summary of the Opinion Concerning Unauthorized Outposts-Talya Sason, Adv.*, 2005, <https://mfa.gov.il/mfa/aboutisrael/state/law/pages/summary%20of%20opinion%20concerning%20unauthorized%20outposts%20-%20talya%20sason%20adv.aspx>.
- Sason, T., *Al pi tehom. Ha-im nicachon ha-hitnachalujot hu sofa szel ha-demokratja ha-israelit?*, Jeruzalaim 2015.
- Settlements*, 16 I 2019, <https://www.btselem.org/settlements>.
- Settlements population*, 16 I 2019, <https://www.btselem.org/settlements/statistics>.
- Shindler, C., *Historia współczesnego Izraela*, Warszawa 2011.
- Sielezin, J., *Badania źródłoznawcze w politologii. Wybrane zagadnienia metodologiczne*, Wrocław 2010.
- Sontag, D., *Death and Daily Life Link Arab and Israeli*, „The New York Times”, 2 V 2001.
- Special Annual Settlement Construction Report 2018: A Glance at 10 Years under Netanyahu*, http://peacenow.org.il/wp-content/uploads/2019/05/Annual-Settlement-Construction-Report_2018-1.pdf.
- Sznatajim le-pinuj: alu we-hitjaszwu ha-lajla ba-Amona*, „Srugim”, 14 XII 2018.
- Szydzisz M., *Rada Jeszy – polityczna struktura samorządu żydowskiego na Zachodnim Brzegu Jordanu*, [in:] *Globalne problemy, lokalne perspektywy. Studia nad bezpieczeństwem*, eds. K. Kociubiński, E. Szyszlak, Warszawa 2020.

Tag mechir szel ha-maachazim, 2014, <http://www.molad.org/articles/articlePrint.php?id=833>.

The Levy Commission Report on the Legal Status of Building in Judea and Samaria, Jerusalem 2012.

Unraveling the Mechanism behind Illegal Outposts, 2017, <http://peacenow.org.il/wp-content/uploads/2017/03/unraveling-the-mechanism-behind-illegal-outposts-full-report-1.pdf>.

Paweł Pokrzywiński – mgr stosunków międzynarodowych, doktorant w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. ORCID: 0000-0002-5018-2186