



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 114 (1862), 9 sierpnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

## Aneksja osiedli na Zachodnim Brzegu: kontekst prawny i polityczny

Michał Wojnarowicz, Szymon Zaręba

*Kwestia osiedli żydowskich na Zachodnim Brzegu pozostaje jednym z kluczowych elementów konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Obecne uwarunkowania polityczne w Izraelu i sprzyjająca postawa administracji USA zwiększają prawdopodobieństwo aneksji tych osiedli przez Izrael. Taki krok, nielegalny z punktu widzenia prawa międzynarodowego, miałby destrukcyjny wpływ na proces pokojowy i wymusiłby rewizję relacji UE–Izrael.*

**Osiedla i ich ocena prawna.** Żydowski ruch osadniczy na Zachodnim Brzegu (ZB) rozwija się od przejęcia kontroli nad tym obszarem od Jordanii przez Izrael po wojnie sześciodniowej w 1967 r. Na mocy izraelsko-palestyńskich porozumień zawartych w 1993 r. (Oslo I) i 1995 r. (Oslo II) obszar ZB podzielono na trzy strefy: typu A (zarządzane przez Autonomię Palestyńską, AP), typu B (pod łączoną jurysdykcją AP i Izraela) i typu C (pod kontrolą izraelską). Obecnie na terytoriach typu C znajduje się przeszło 250 osiedli zamieszkałych przez 413 tys. mieszkańców (dane GUS Izraela z 2017 r., bez wschodniej Jerozolimy). Około połowy stanowią osiedla założone bez zezwolenia izraelskich władz (*outposts*), choć wspierane przez nie w różnych formach. Większość ludności skupia się w tzw. blokach osiedli – przeważnie położonych blisko linii zawieszenia broni sprzed wojny sześciodniowej („zielonej linii”), zintegrowanych infrastrukturalnie z terytorium Izraela i leżących w obrębie tzw. muru bezpieczeństwa.

W świetle prawa izraelskiego budowa w strefie typu C jest legalna, o ile uzyska się na nią zgodę rządu. Jest ona udzielana niemal wyłącznie osadnikom żydowskim. Ponadto ustawa z 2017 r. pozwala wstecznie legalizować część *outposts* zbudowanych na prywatnej ziemi palestyńskiej. Palestyńczycy otrzymują zgodę na budowę na terytoriach typu C sporadycznie. Większość budynków wznoszą więc bez zezwolenia, ryzykując ich wyburzenie przez izraelskie władze. Dodatkowo obecność chroniących osiedla żydowskie sił wojskowych, ataki radykalnych osadników, ograniczenia swobody poruszania i wykorzystania zasobów negatywnie wpływają na sytuację ludności palestyńskiej.

Prawo do budowy osiedli Izrael uzasadnia wielowiekową obecnością Żydów w Palestynie i zaakceptowaniem tam żydowskiego osadnictwa przez Ligę Narodów w latach 20. XX w. Wysuwa roszczenia przynajmniej do części ZB, wskazując, że gdy go zajął, nie podlegał on ani suwerenności palestyńskiej (bo nie istniało państwo Palestyna), ani jordańskiej (bo społeczność międzynarodowa nie uważała go za część Jordanii).

Te argumenty kwestionuje przeważająca większość państw i organizacje międzynarodowe, zwłaszcza ONZ. Zgodnie z międzynarodowym orzecznictwem ZB nie jest częścią Izraela, lecz obszarem przez niego okupowanym w rozumieniu IV Konwencji genewskiej, a administrowanym przez władze palestyńskie. Tak orzekł m.in. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej ws. skutków prawnych budowy muru na okupowanych terytoriach palestyńskich z 2004 r. i Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku ws. Brita z 2010 r. Potwierdzają to rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ (m.in. z 2017 i 2018 r.) i Rady Bezpieczeństwa (m.in. nr 2334 z 2016 r.). Wynika z nich też, że na status ZB jako terytorium okupowanego

nie ma wpływu to, czy przed 1967 r. należał on do Jordanii, ale to, że został zajęty przez Izrael przy użyciu siły. Jako okupant Izrael musi przestrzegać na ZB prawa humanitarnego, w tym art. 49 IV Konwencji genewskiej, zabraniającego przenoszenia na terytorium okupowane jego ludności (przymusowo lub dobrowolnie). Czyni to tworzenie osiedli sprzecznym z prawem międzynarodowym. Stąd ONZ i inne organizacje, jak UE, domagają się wstrzymania tego procederu i wzywają państwa, by go nie wspierały. Potępiają inne działania Izraela związane z budową osiedli naruszające prawa człowieka lub prawo humanitarne, np. konfiskaty ziemi i przesiedlenia ludności, i odmawiają uznania zmian terytorialnych niezgodzonych przez obie strony.

Ewentualna aneksja terenów osiedli, jako sankcjonująca stan skutkujący ww. naruszeniami, będzie nielegalna w świetle prawa międzynarodowego. Naruszy też art. 47 IV Konwencji genewskiej, który zabrania ograniczania praw ludności cywilnej (w tym wypadku Palestyńczyków) w wyniku aneksji części okupowanego terytorium. Będzie również spreczna z art. 31 ust. 7 porozumienia Oslo II, który zabrania podejmowania jednostronnych kroków zmieniających status ZB bez porozumienia stron w tej kwestii.

**Kontekst polityczny.** Kwestia osiedli stanowi jeden z kluczowych elementów dyskursu politycznego w Izraelu oraz konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Osadnicy, motywowani względami zarówno ideologiczno-religijnymi, jak i ekonomicznymi, są istotną grupą nacisku i w przeważającej większości stanowią elektorat prawicy. Partie reprezentujące ich środowiska (np. Dom Żydowski) były częścią każdej koalicji tworzonej przez premiera Benjamina Netanjahu od objęcia władzy w 2009 r. Obecnie przedłużający się cykl wyborczy i konieczność konsolidacji poparcia (rządzący Likud uzyskał w wyborach w kwietniu br. najwięcej głosów osadników) skłaniają polityków do wzmacniania gwarancji dla przyszłości osiedli. Stąd m.in. deklaracje Netanjahu: z kwietnia – o zamiarze „rozszerzenia suwerenności” Izraela na wszystkie osiedla, i z lipca – o niedopuszczeniu do likwidacji jakichkolwiek siedzib na ZB.

Choć główne izraelskie siły polityczne uznają, że ewakuacja wszystkich osadników z za „zielonej linii” jest niemożliwa (m.in. z uwagi na skalę społecznego oporu), to jednak realne są scenariusze przesiedlenia części ludności. Większość izraelskich propozycji w procesie pokojowym zakładała przyłączenie niektórych osiedli (w zamian za cesję fragmentów terytorium Izraela na rzecz Palestyny) i likwidację pozostałych, np. przy wsparciu międzynarodowego funduszu. Stąd ewentualna aneksja bloków osiedli byłaby dla Izraela (podobnie jak w przypadku Jerozolimy) rozwiązaniem, z którego i tak nie zrezygnowałby on w negocjacjach. Jednocześnie część sił politycznych żąda aneksji wszystkich terytoriów typu C lub nawet całego ZB (różne warianty takich działań popiera ok. 40% Izraelczyków). Wiązałoby się to z koniecznością przyznania obywatelstwa Izraela ludności palestyńskiej – w przeciwnym razie doszłoby do usankcjonowania segregacji etniczno-politycznej.

Ewentualnej zmianie status quo osiedli sprzyja obecna postawa USA – głównego sojusznika Izraela, o największym wpływie na jego politykę wobec ZB. W przeciwieństwie do prezydentury Baracka Obamy (w trakcie której doszło do częściowego zamrożenia rozbudowy osiedli) administracja Donalda Trumpa jest skłonna akceptować izraelską kontrolę spornych terytoriów jako formę uznania zastanej sytuacji, jak w przypadku Jerozolimy i Wzgórz Golan. O prawie Izraela do przejęcia części ZB mówił np. ambasador USA w Izraelu David Friedman. Jednocześnie sprzeciw wobec możliwej aneksji wyrazili niektórzy politycy Partii Demokratycznej, w tym kandydaci na prezydenta – Bernie Sanders i Elizabeth Warren.

**Perspektywy.** Scenariusz aneksji osiedli żydowskich na ZB przez Izrael nigdy wcześniej nie był tak bliski realizacji. Decyzji tej, oprócz kontekstu wyborczego, sprzyja koniunktura wewnętrzna (dominacja polityczna prawicy, poparcie społeczne) oraz najprzychylniejsza od lat linia administracji USA. Jednocześnie aneksja (jako uniemożliwiająca stworzenie funkcjonalnego państwa palestyńskiego) oznaczałaby załamanie izraelsko-palestyńskiego procesu pokojowego opartego na rozwiązaniu dwupaństwowym i dałaby impuls do destabilizacji ZB na skutek palestyńskich protestów. Ponadto przyłączenie tylko części osiedli spotkałoby się z oporem środowisk osadniczych, bez których poparcia premier Netanjahu nie byłby w stanie zbudować powyborczej koalicji. Potencjalne negatywne konsekwencje mogą więc skłaniać władze Izraela do utrzymania status quo – dalszego wspierania osiedli bez formalnej zmiany ich statusu. Ostatecznie przy odpowiednich uwarunkowaniach zewnętrznych (np. odrzuceniu przez AP przygotowywanego planu pokojowego USA) przyszły izraelski rząd mógłby jednak podjąć jednostronne działania wobec terytoriów typu C.

W interesie UE leży wysłanie jasnego sygnału, że wszelkie zmiany terytorialne na ZB dokonane poza formatem porozumienia pokojowego między Izraelem i Palestyną zostaną odrzucone jako nielegalne i spotkają się ze zdecydowaną odpowiedzią dyplomatyczną i gospodarczą. Wagę takiego komunikatu wzmocniłoby przyjęcie wspólnego stanowiska z arabskimi państwami regionu (np. Zatoki Perskiej), z którymi relacje pragnie zacieśniać Izrael. Dokonanie aneksji przy poparciu USA bardzo utrudniałoby również efektywną współpracę transatlantycką (nie tylko na Bliskim Wschodzie), szczególnie w przypadku reelekcji Donalda Trumpa w 2020 r.