

אונר"א:

סיוע לפליטים

או סיוע לטרור?

עמיחי מגן

אורי עקביה



אשרות
אלונו

פורום
מהכלת
למדיניות
ריבונות לאומית. חירות הפרט.

טבת תשע"ו - דצמבר 2015
נייר מדיניות מס' 22

אורי עקביה חוקר

אורי עקביה הוא כימאי ופיסיקאי בוגר האוניברסיטה העברית עם התמחות באיכות הסביבה. בין השאר לימד כימיה במכללות ועבד במשרד להגנת הסביבה. תחומי עיסוקו בפורום קהלת הם יוקר המחיה, מונופולים, קרטלים, רגולציה ומשפט בינלאומי.



עמיחי מגן עמית בכיר

ד"ר עמיחי מגן משמש מרצה בכיר בביה"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה, ואסטרטגיה, במרכז הבינתחומי, הרצליה.



אונר"א:

סיוע לפליטים

או סיוע לטרור?

עמיחי מגן

אורי עקביה



טבת תשע"ו - דצמבר 2015

נייר מדיניות מס' 22

**אונר"א: סיוע לפליטים או סיוע לטרור?
תביעת דין-וחשבון ממזכ"ל האו"ם ומממני אונר"א על התנהלות אונר"א בעזה**

עמיחי מגן ואורי עקביה

נדפס בישראל, טבת תשע"ו - דצמבר 2015

מסת"ב 8-17-7674-965-978 ISBN



תוכן העניינים

- א. אונר"א: בחטא נולדה ובחטא גדלה.....1
- ב. מעורבותה של אונר"א בהסתה ובסיוע לפעילות טרור נגד ישראל.....3
- ג. המלצות מדיניות וטיעונים משפטיים.....9
- הערות.....17





א. אונר"א: בחטא נולדה ובחטא גדלה

מסמך זה יתמקד במעורבותה של אונר"א בהסתה ובהפעלת טרור פלסטיני נגד מדינת-ישראל, וכן בצעדים המדיניים והמשפטיים שיש לשקול להפעיל נגדה.

אף שהכוונה המקורית בהחלטה 302 הייתה לייסד גוף זמני אשר יסייע בהשתלבות הפליטים בארצות מושבם ויסיים את תפקידו עד סוף 1950, התנגדותם של מדינות ערב והפלסטינים עצמם לפתרון ההשתלבות והתעקשותם על שיבה לתחומי מדינת-ישראל הביאו לידי כך ש-1950 ועד היום פועלת אונר"א מתוקף מנדט המובא לחידוש בעצרת הכללית של האו"ם אחת לשלוש שנים. במהלך 66 השנים שחלפו למן הקמתה, נהפכה אונר"א לסוכנות ענקית המשלבת שירותי סעד וחינוך אשר מקבעים הלכה למעשה את זהות הפליטות ואת ההתעקשות על "זכות השיבה", מעמיקים את תלותם של הפליטים בשירותי אונר"א, ומקדמים נרטיב פוליטי המנציח את הסכסוך הערבי-ישראלי.

סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם למען הפליטים הפלסטינים במזרח התיכון (אונר"א – UNRWA) הוקמה בדצמבר 1949 בהשפעת מדינות ערב ומכוח החלטה 302 של העצרת הכללית של האו"ם.¹ אף שבעיית הפליטים הפלסטינים נוצרה לאחר שכבר הוקמה נציבות הפליטים העליונה של האו"ם (UNHCR) לטיפול בכלל בעיות הפליטים בעולם, החריגה ההחלטה האמורה את הפליטים הפלסטינים מיתר הפליטים בעולם, הוציאה אותם מטיפול של נציבות הפליטים העליונה, והעניקה לאונר"א – הגוף החדש שהקימה – סמכות לגורלם של הפליטים הפלסטינים בירדן, בסוריה, בלבנון, ביהודה ושומרון ובעזה. כיום עומד בראש הסוכנות נציב הממונה על-ידי מזכ"ל האו"ם, ללא צורך באישורה של העצרת הכללית. הנהלת הסוכנות נמצאת בעיקר ברבת-עמון, בירת ירדן, וברצועת עזה. משרדים נוספים נמצאים באזורי הפעילות שלה (יהודה ושומרון, עזה, ירדן, לבנון וסוריה), ומשרדי קישור נמצאים בקהיר, בבריסל, בווינגטון ובניו-יורק.

”במהלך 66 השנים שחלפו למן הקמתה, נהפכה אונר”א לסוכנות ענקית המשלבת שירותי סעד וחינוך אשר מקבעים הלכה למעשה את זהות הפליטות ואת ההתעקשות על ”זכות השיבה”, מעמיקים את תלותם של הפליטים בשירותי אונר”א, ומקדמים נרטיב פוליטי המנציח את הסכסוך הערבי-ישראלי.”

נמוכים יותר ממדינות נוספות, כגון שווייץ, הולנד, דנמרק, צרפת, איטליה ובלגיה. מדינות האיחוד האירופי והנציבות האירופית תרמו יחדיו לסוכנות סך כולל של 517.6 מיליון דולר.³ אונר”א מפעילה יותר מ-600 בתי-ספר לילדי הפליטים וכן מערכת בריאות ורווחה, ולשם כך היא מעסיקה 27,838 עובדים, אשר רובם המוחלט מגויסים מקרב ”פליטים מקומיים”. מספר העובדים ברצועת עזה הוא הגדול ביותר הן בתחום החינוך והן בתחום הבריאות.

הבעייתיות הכללית במנדט של אונר”א ובהתנהלותה – לרבות ההגדרה המנופחת של המושג ”פליט” במסמכי אונר”א, אשר אינה כוללת תנאי של נזקקות ומחילה את המושג גם על צאצאיהם וצאצאי-צאצאיהם של הפליטים מ-1948 – תועדה זה כבר במסמכים אחרים, ואין צורך לשכפל את הדיון בה כאן.⁴ מסמך זה יתמקד במעורבותה של אונר”א בהסטה ובהפעלת טרור פלסטיני נגד מדינת-ישראל, וכן בצעדים המדיניים והמשפטיים שיש לשקול להפעיל נגדה.

מציאות זו מונעת על-ידי רצונם של מדינות ערב, הפלסטינים ותנועות אסלאמיות להנציח את סוגיית הפליטים, אך ניזונה גם מניפוח מלאכותי של מספר הפליטים הפלסטינים וממימון נדיב המועבר לאונר”א, בעיקר ממדינות המערב. נכון לינואר 2014 הסוכנות מסייעת ל-5,428,712 ”פליטים” ונזקקים אחרים הנמצאים ביהודה ושומרון, ברצועת עזה, בלבנון, בסוריה ובירדן – כמיליון וחצי מתוכם מתגוררים ב-58 מחנות פליטים, והשאר חיים בערים ובכפרים במדינות שהוזכרו.²

”תקציב אונר”א בשנת 2013
עמד על 1.18 מיליארד דולר,
ורובו הוקצה למערכת החינוך
שהסוכנות מפעילה. 92% מן
התקציב הגיעו מתרומות של
ממשלות ברחבי העולם: 294
מיליון דולר מארצות-הברית,
216 מיליון דולר מהנציבות
האירופית, 151 מיליון דולר
מסעודיה, וסכומים נמוכים
יותר ממדינות נוספות.”

תקציב אונר”א בשנת 2013 עמד על 1.18 מיליארד דולר, ורובו הוקצה למערכת החינוך שהסוכנות מפעילה. 92% מן התקציב הגיעו מתרומות של ממשלות ברחבי העולם: 294 מיליון דולר מארצות-הברית, 216 מיליון דולר מהנציבות האירופית, 151 מיליון דולר מסעודיה, 93 מיליון דולר מבריטניה, 54 מיליון דולר משוודיה, 53 מיליון דולר מגרמניה, 34 מיליון דולר מנורווגיה, 28 מיליון דולר מיפן, וסכומים



ב. מעורבותה של אונר"א בהסתה ובסיוע לפעילות טרור נגד ישראל

המשכורת של אונר"א, ואיני רואה בזה פשע. מכיוון שהחמאס הוא ארגון פוליטי, לא כל חבר בארגון הוא לוחם בהכרח. איננו עורכים סינון פוליטי ומונעים קבלת עובדים בעלי דעות כאלה או אחרות".⁵ אילו מילאו עובדי אונר"א את תפקידם מבלי להיות מושפעים מתמיכתם בחמאס, הייתה אולי הצדקה לדבריו, אולם למרבה הצער אין זה כך: נוכחותם של אנשי החמאס בקרב העובדים מורגשת היטב, ואם קיימים עובדים המתנגדים למציאות זו, הם נמנעים מלהביע את התנגדותם, כנראה מפחד הכנופיות האלימות של חמאס.⁶

חמור מזה, מערכת החינוך של אונר"א ברצועת עזה מחנכת לעמדות פוליטיות קיצוניות, מטפחת תקוות לשיבה אל תוך שטחי מדינת-ישראל כפי שהיו ב-4 ביוני 1967, ומעודדת שנאה ואף אלימות כלפי מדינת-ישראל והיהודים. התלמידים שמחים לספר על כך בעצמם, כפי שניתן לראות בסרט דוקומנטרי שנעשה על הנושא.⁷ מחקר שניתח 150 ספרי לימוד שמהם לומדים ילדים במחנות הפליטים מצא שם דמוניזציה של ישראל, מפות שבהן היא אינה קיימת וקריאה למאבק אלים נגדה. זכות

**"מזכ"ל אונר"א לשעבר
פיטר הנסן: "אני בטוח שיש
חברי חמאס בין העובדים
מקבלי המשכורת של אונר"א,
ואיני רואה בזה פשע מכיוון
שהחמאס הוא ארגון פוליטי,
לא כל חבר בארגון הוא
לוחם בהכרח. איננו עורכים
סינון פוליטי ומונעים קבלת
עובדים בעלי דעות כאלה
או אחרות".**

על רקע העובדה שרובם המוחלט של עובדי אונר"א מגויסים מקרב תושבי מחנות הפליטים עצמם, לא מן הנמנע שרבים מהם תומכים בחמאס ואף פעילים בו. על-פי דבריו של מזכ"ל אונר"א לשעבר פיטר הנסן (Peter Hansen) משנת 2004, הוא אינו רואה בכך בעיה: "אני בטוח שיש חברי חמאס בין העובדים מקבלי

”מחקר שניתח 150 ספרי לימוד שמהם לומדים ילדים במחנות הפליטים מצא שם דמוניזציה של ישראל, מפות שבהן היא אינה קיימת וקריאה למאבק אלים נגדה.”

היהודים לגור בארץ-ישראל אינה מוזכרת, אבל חובתם של הערבים להילחם בה מוזכרת גם מוזכרת, ואף מודגשת באמצעות מונחים אסלאמיים כגון ”ג'יהאד” ו”שהאדה”. פשרה או פתרון של שלום אינם מוזכרים בספרי הלימוד.⁸ על רקע זה אין זה מפתיע שמפיהם של בכירים באונר”א נשמעות התבטאויות פוליטיות רבות, למרות הגדרת הסוכנות כארגון הומניטרי, וכן שציוד שעליו סמל אונר”א⁹ שימש לחפירת מנהרות-תופת על-ידי החמאס, שמטרתן הייתה פגיעה בישראל ובאזרחיה.

התמיכה בחמאס במחנות הפליטים אינה הצהרתית בלבד, אלא מתבטאת גם בסיוע ממשי לפעילות טרור. כבר במהלך מבצע ”חומת מגן”, בשנת 2002, נמצאו מבוקשים בבתי-ספר של אונר”א, התברר כי מועדוני נוער שהופעלו על-ידי הסוכנות היו מקומות מפגש למחבלים, ונעשה שימוש באמבולנסים של אונר”א להסעת מחבלים.¹⁰

במהלך מבצע ”צוק איתן”, בשנת 2014, השתמשו חמושי חמאס במתקנים של אונר”א כאזורים בטוחים, תוך הסתייעות במעמדם המיוחד כמתקני או”ם הזוכים בחסינות משפטית וניצול האוכלוסייה האזרחית במתקנים כמגינים אנושיים. בהתנהגותם הצינית הצליחו אנשי החמאס להפיק רווח כפול: הפחתת הסיכוי להפצצה ישראלית והשחרת פניה של ישראל בעולם אם תבחר בכל-זאת להפציץ את המחבלים כאשר הם מסתתרים במתקנים השייכים לאו”ם.

חמושי החמאס השתמשו במתקני אונר”א כמקומות אחסון לטילים, ואף ירו מתוכם טילים על ערים ישראליות. בכך הם ביצעו שני פשעי-מלחמה: האחד, ירי חסר הבחנה על אזרחים ישראלים; והאחר, סיכון אזרחים עזתים אשר חשבו לתומם כי מתקני האו”ם הם מקום בטוח במהלך הלחימה.¹¹ הסוכנות עצמה אישרה כי אכן נעשה שימוש במתקניה על-ידי החמאס,¹² אך לא עשתה מספיק כדי למנוע את החמאס מלעשות זאת שוב,¹³ כפי שאכן קרה.¹⁴ אונר”א גינתה שוב את המעשים,¹⁵ אולם לא נראה שהיא נקטה צעדים כדי למנוע את הישנותם. קיימות עדויות לכך שבמהלך הלחימה התרחש דבר חמור אף יותר: עובדי אונר”א הוציאו את הטילים מתוך בית-הספר שבו הם הוחבאו, ומסרו אותם לידי החמאס.¹⁶ מסירה של כלי-נשק לידי ארגון המוכר על-ידי ארצות-הברית והאיחוד האירופי כארגון טרור, וזאת במהלך לחימה, כאשר ברור לחלוטין שטילים אלה ישמשו לירי על אוכלוסייה אזרחית, היא כמובן הפרה בוטה של המנדט של אונר”א וכלל זכויות-היתר המוענקות למתקנים ולעובדיהם של גופים הומניטריים בין-לאומיים. התמונות הבאות שהתקבלו מדובר צה”ל ממחישות היטב את האופן שבו מתקני אונר”א משמשים את החמאס:

”חמושי החמאס השתמשו במתקני אונר”א כמקומות אחסון לטילים, ואף ירו מתוכם טילים על ערים ישראליות. בכך הם ביצעו שני פשעי-מלחמה: האחד, ירי חסר הבחנה על אזרחים ישראלים; והאחר, סיכון אזרחים עזתים.”

Map of Rocket Launch from an UNWRA School in Beit Lahiya



DECLASSIFIED

Rocket Launch from an UNWRA Health Center in Jabalia, Gaza



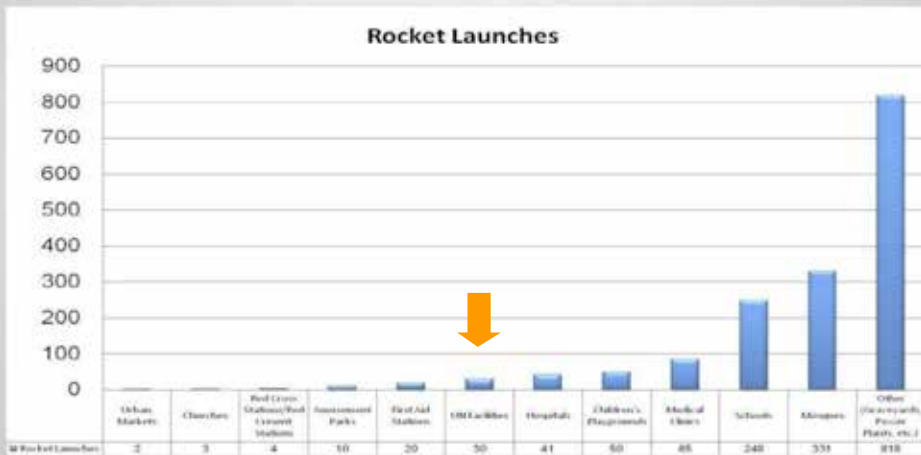
DECLASSIFIED

Rocket Launch from an UNWRA Elementary School in Zeitoun District



DECLASSIFIED

Breakdown of Rockets fired from Civilian Areas



DECLASSIFIED



ציוד לחפירת מנהרות עם סמל אונר"א

שוב ושוב כתומכים בטרור או כמעורבים בו, וכאשר מתקני אונר"א משמשים אתרים לשיגור טילים על ערים ישראליות, לא רק שהתדמית הניטרלית של הסוכנות ושל האו"ם נפגעת, דבר שיכול להפריע כאמור לאחרון למלא את תפקידו גם בשאר העולם, אלא שהאוכלוסייה האזרחית ברצועת עזה, אשר מצפה לקבל סיוע והגנה מהסוכנות ומתייחסת למתקניה כאל מקלטים מוגנים, נמצאת בסכנה גדולה של היפגעות בחילופי האש בין ישראל לחמאס, כאשר זה פועל גם מתוך שכונות מגורים וגם מתוך מתקני או"ם ומחנות פליטים.

"כאשר החמאס, שהוא ארגון טרור, עושה שימוש במתקני אונר"א כדי לבצע פשעי-מלחמה ולירות על אוכלוסייה אזרחית בישראל, הדבר פוגע באופן אנוש בתדמיתו הניטרלית של ארגון האומות המאוחדות ובהכרח ביכולתו לבצע את משימותיו. כספי המדינות התורמות שניתנו לאונר"א על-מנת שתבצע משימה הומניטרית משמשים למעשה גם לתשלום משכורות לאנשים המשתייכים לארגון החמאס וכן לתחזוקת מתקנים המשמשים, בין היתר, מחסה לחמושים העוסקים ביריע על אזרחים. ברור שאם יורשה שמצב זה יימשך, יש סכנה שיפחת רצונן של המדינות התורמות לממן את אונר"א, ואולי גם את האו"ם, שהוא הארגון האחראי לפעילותה. כאשר עובדי אונר"א מתגלים

לסיכום, אונר"א פועלת בניגוד למנדט שניתן לה ובניגוד לאינטרסים של הפליטים עצמם. במקום לשקם אותם ולקדם אותם לקראת עתיד טוב יותר, היא שומרת עליהם במצב פליטות נצחי ומטפחת תקוות-שווא להגשמת "זכות השיבה", שאינה מוכרת במשפט הבין-לאומי ואשר הסיכויים להגשמתה קלושים ביותר. מערכת החינוך של הסוכנות משמשת כלי בידי אנשי חמאס להפצת אידיאולוגיה אסלאמיסטית קיצונית, מחנכת ילדים רכים ל אלימות אנטי-יהודית ואנטי-מערבית, ומרחיקה עוד יותר את האפשרות לפתור את הסכסוך בדרכי שלום.

חמור מזה, כאשר החמאס, שהוא ארגון טרור, עושה שימוש במתקני אונר"א כדי לבצע פשעי-מלחמה ולירות על אוכלוסייה אזרחית בישראל, הדבר פוגע באופן אנוש בתדמיתו הניטרלית של ארגון האומות המאוחדות ובהכרח ביכולתו לבצע את משימותיו. כספי המדינות התורמות שניתנו לאונר"א על-מנת שתבצע משימה הומניטרית משמשים למעשה גם לתשלום משכורות לאנשים המשתייכים לארגון החמאס וכן לתחזוקת מתקנים המשמשים, בין היתר, מחסה לחמושים העוסקים ביריע על אזרחים. ברור שאם יורשה שמצב זה יימשך, יש סכנה שיפחת רצונן של המדינות התורמות לממן את אונר"א, ואולי גם את האו"ם, שהוא הארגון האחראי לפעילותה. כאשר עובדי אונר"א מתגלים





ג. המלצות מדיניות וטיעונים משפטיים

”ראוי לדרוש ממזכ”ל האו”ם שיפעיל את סמכותו ויביא לידי הסרת החסינות המוענקת לסוכנות אונר”א מתוקף סעיף 2 לאמנה בעניין זכויות-היתר והחסינויות של האו”ם והחסינויות של האו”ם מ-1946, כדי שיהיה אפשר להגיש נגדה תביעות פליליות או תביעות נזיקין, וכן להסב תשומת-לב בין-לאומית לפעולותיה השליליות.”

על-פי-רוב הוכחה טענת החסינות כעמידה. כפי שהבחין חוזה אלורז בהקשר של שערוריית הכולרה בהאיטי, ”רוב הסיכויים שטענת החסינות תעמוד בבית-המשפט. לא ידוע שום מקרה שבו סירב בית-משפט בארצות-הברית או במדינה

להלן צעדים שמומלץ לקובעי המדיניות לשקול את יישומם:

1. ראוי לדרוש ממזכ”ל האו”ם שיפעיל את סמכותו ויביא לידי הסרת החסינות המוענקת לסוכנות אונר”א מתוקף סעיף 2 לאמנה בעניין זכויות-היתר והחסינויות של האו”ם מ-1946 (להלן: אמנת החסינויות),¹⁷ כדי שיהיה אפשר להגיש נגדה תביעות פליליות או תביעות נזיקין, וכן להסב תשומת-לב בין-לאומית לפעולותיה השליליות.

האו”ם וסוכנותיו נחשפו במשך השנים לתביעות פליליות וכן לתביעות נזיקין, בעיקר בבתי-משפט בארצות-הברית ובמדינות אירופה.¹⁸ רוב התביעות נדחו על הסף, עקב הסתמכותה של מחלקת המדינה האמריקאית (לטובת האו”ם) על סעיף 2 לאמנת החסינויות האמורה, הקובע כי ”האו”ם, רכושו ונכסיו, בכל מקום שבו הם נמצאים ובידי כל מי שמחזיק בהם, ייהנו מחסינות מפני כל סוג של הליך שיפוטי, למעט במקרים מיוחדים שבהם ויתר הארגון במפורש על חסינותו ובמידה שבה ויתר עליה.”¹⁹

**”ניתן להגיש בקשה רשמית
למזכ”ל האו”ם שיסיר
מאונר”א את החסינות
במקרה זה, ובמקביל לטעון
לפני הגורמים הרלוונטיים
בארצות-הברית – הבית
הלבן, מזכיר המדינה
והקונגרס – כי על מחלקת
המדינה האמריקאית להימנע
מהענקת הגנה לאונר”א
מתביעות אזרחיות שיוגשו
נגדה בעניין זה
בבית-משפט אמריקאי.”**

אחרת להכיר בחסינות הכוללת של ארגון האומות המאוחדות.²⁰ אף-על-פי-כן ניתן להגיש בקשה רשמית למזכ”ל האו”ם שיסיר מאונר”א את החסינות במקרה זה, ובמקביל לטעון לפני הגורמים הרלוונטיים בארצות-הברית – הבית הלבן, מזכיר המדינה והקונגרס – כי על מחלקת המדינה האמריקאית להימנע מהענקת הגנה לאונר”א מתביעות אזרחיות שיוגשו נגדה בעניין זה בבית-משפט אמריקאי. אומנם, רוב הסיכויים שמזכ”ל האו”ם והרשויות האמריקאיות ידחו את הבקשה, אך יהיה בכך כדי להסב את תשומת-הלב של התקשורת בארצות-הברית, של המדינות החברות באו”ם ושל גורמים אחרים להתנהגותה השלילית של אונר”א, ולעורר אותן לפעול לתיקון המצב.

2. בהנחה (סבירה) שמזכ”ל האו”ם יסרב להסרת החסינות, ניתן לדרוש ממנו להסדיר “דרכים נאותות ליישוב [המחלוקות]” (appropriate modes of settlement) על-פי סעיף 29 לאמנת החסינויות, וזאת על-מנת לאפשר תביעת פיצויים נגד אונר”א במסגרת מערכת האו”ם עצמה.

לפי חלק מהפרשנויות, החסינות הניתנת מתוקף סעיף 2 לאמנת החסינויות אינה מוחלטת, ויכולה לעמוד רק כאשר האו”ם עצמו נותן אפשרות לקבלת סעד על-פי סעיף 29 לאותה אמנה, הדורשת מהארגון להסדיר “דרכים נאותות ליישוב מחלוקות” במקרים של קובלנות מוצדקות על פניהן. בתי-משפט, למשל בבליגיה ובאיטליה, היו קשובים לטיעון כי חסינות מפני תביעות אזרחיות נגד ארגון בין-לאומי תוכל להתקיים רק אם קיימת חלופה ממשית לפיצוי במסגרת כללי הארגון עצמו. בכמה מקרים סירבו בתי-משפט במדינות כאמור להכיר בחסינותו של ארגון בין-לאומי כאשר אותו ארגון לא סיפק מענה הולם לתביעות.²¹ ישראל יכולה לטעון כי אם האו”ם מסרב להסיר את חסינותה של אונר”א, עליו לספק אמצעי חלופי ממשי שבאמצעותו יפצה הארגון על הנזק שגרמה הסוכנות, יעניש את האחראים להפרות, ויעניק סעד לנפגעים.

3. כסיפא לטיעונים המוצגים לעיל (בהמלצות 1 ו-2) ניתן לטעון כי פעילות אונר”א ברצועת עזה אינה מוגנת כלל על-ידי החסינות המובטחת בסעיף 2 לאמנת החסינויות. הסיבה לכך היא שהבסיס החוקי של אמנת החסינויות הוא סעיפים 104 ו-105 לאמנת האו”ם,²² וסעיף 105(1) קובע כי “הארגון ייהנה, בשטחה של כל אחת מהמדינות החברות בו, מזכויות-היתר ומהחסינויות הנחוצות להגשמת תכליותיו”.

”אמנת האו”ם אכן מעניקה לפקידי האו”ם ולעובדיו חסינות מתביעות פליליות או אזרחיות, אולם חסינות זו אינה מוחלטת, ובתנאים מסוימים מזכ”ל האו”ם רשאי ואף חייב להסירה.”

מכיוון שרצועת עזה אינה נמצאת בשטחה של מדינה החברה באו”ם, אפשר להסיק כי היא מוחרגת מן החסינות.

4. מעבר לטיעונים נגד אונר”א כגוף, ניתן לטעון גם נגד פקידי אונר”א הנושאים באחריות אישית לפעולותיה של הסוכנות במסגרת מילוי תפקידם. אמנת האו”ם אכן מעניקה לפקידי האו”ם ולעובדיו חסינות מתביעות פליליות או אזרחיות, אולם חסינות זו אינה מוחלטת, ובתנאים מסוימים מזכ”ל האו”ם רשאי ואף חייב להסירה.

על-פי סעיף 105(2) לאמנת האו”ם, מי שעובדים תחת סמכותו של הארגון או תחת סמכותה של אחת מסוכנותיו מחזיקים ב”זכויות-היתר והחסינויות הנדרשות למילוי תפקידיהם בקשר לארגון”. ההיגיון שמאחורי הוראה זו גם מגביל את תחולתה. הזכויות והחסינות ניתנות אך ורק לצורך מילוי תפקידו של הארגון (במקרה זה מילוי משימתה של אונר”א, כפי שהוגדרה במנדט שלה), ולא מעבר לכך. גבולות החסינות של עובדי אונר”א מוסברים גם במסמך המייסד של הסוכנות – החלטה 302 של העצרת הכללית מדצמבר 1949.²³ החלטה 302 קוראת, בין היתר, להעניק לאונר”א את זכויות-היתר והחסינויות ”הנחוצים

למילוי תפקידה”.²⁴ ברם, כל פעילות של פקיד אונר”א החורגת מתפקיד הארגון, כפי שמוגדר במנדט, מהווה חריגה מסמכות, וככזו אינה נהנית מחסינות, כמובן.

ברור שפעולות מסוימות של עובדי אונר”א – ובכלל זה מסירת כלי-נשק קטלניים לחמאס, ואולי גם העברת ציוד של אונר”א עצמה לחמושים שבנו מנהרות-טרור – לא נעשו במסגרת ”מילוי תפקידם” ועל-כן מהוות עילה לביטול חסינות. יתר על כן, כפי שציין מייקל זינגר, יש לפרש את הביטוי ”מילוי תפקיד” באופן מחמיר כאשר מדובר בחיי אדם.²⁵

אמנה החסינויות מפרטת כיצד מזכ”ל האו”ם יכול להסיר את חסינותו של כל עובד או”ם. פסקה 5 סעיף 20 קובעת ש”זכויות וחסינות ניתנות לעובדים למען מטרותיו של האו”ם ולא לתועלתם האישית. המזכ”ל רשאי וחייב להסיר את חסינותו של כל עובד אם לפי דעתו החסינות מעכבת הליכי משפט וניתן להסיר אותה מבלי לפגוע באינטרסים של ארגון האומות המאוחדות”.

אחסון כלי-נשק במחסן של אונר”א כבר גונה על-ידי מזכ”ל האום באן קי-מון.²⁶ למען האינטרסים ארוכי-הטווח של האו”ם (שמירה על ניטרליות ואמינות), מזכ”ל האו”ם צריך לכל-הפחות לא להפריע להליכים משפטיים, על-ידי כך שיסיר את חסינותם של עובדי אונר”א כצעד ראשון לקראת פיצוי.

”הזכויות והחסינות ניתנות אך ורק לצורך מילוי תפקידו של הארגון (במקרה זה מילוי משימתה של אונר”א, כפי שהוגדרה במנדט שלה), ולא מעבר לכך.”

5. כיוון נוסף לתקיפת אונר"א בהקשר זה מתייחס למנדט של הארגון. התנהלותה של אונר"א ברצועת עזה מהווה הפרה בוטה של המנדט הרשמי שלה, כפי שהוגדר בהחלטה 302. החלטה 302 מגדירה את המנדט של אונר"א כך: "למנוע תנאים של רעב ומצוקה בקרבם [בקרב הפליטים הפלסטינים] ולקדם תנאים של שלום ויציבות".²⁷ על-מנת לזכות בזכויות-היתר ובחסינויות המוקנות לפקידי או"ם מתוקף מילוי תפקידם, וכן על-מנת לשמר את הניטרליות והאמינות של האו"ם, עובדי אונר"א חייבים לפעול אך ורק על-פי המנדט המוגדר של הארגון, ולא לחרוג ממנו. אם עובדי אונר"א מסוימים חרגו בפעולותיהם מהגדרת התפקיד שלהם, ואם הסוכנות בעזה הפרה את המנדט שלה, אזי חובתו של המזכ"ל להסיר את חסינותם, לחקור את הנושא, לנקוט צעדים נגד המפרים, לפצות את הנפגעים מההפרות, וכן להטמיע כללים שימנעו את הישנותם של מקרים כאלה.

"אחסון כלי-נשק במחסן של אונר"א כבר גונה על-ידי מזכ"ל האום באן קי-מון. למען האינטרסים ארוכי-הטווח של האו"ם (שמירה על ניטרליות ואמינות), מזכ"ל האו"ם צריך לכל-הפחות לא להפריע להליכים משפטיים, על-ידי כך שיסיר את חסינותם של עובדי אונר"א בצעד ראשון לקראת פיצוי."

6. התנהלותה של אונר"א ברצועת עזה מנוגדת לעקרונותיה ולרוח החלטותיה של מועצת הביטחון של האו"ם, ובפרט להחלטת מועצת הביטחון 1373, מספטמבר 2001, שהתקבלה במסגרת מאמציו של האו"ם להיאבק בטרור.

כאשר אונר"א מסייעת לחמאס או לארגונים אחרים, בין במעשה ובין במחדל, היא מפרה את העקרונות ואת הרוח העומדים בבסיס החוק הבין-לאומי המתייחס למאבק בטרור, כפי שמומחש, בין היתר, בסדרה ארוכה של החלטות מועצת הביטחון של האו"ם ובפעולות נלוות שאומצו על-ידיו, במיוחד לאחר התקפת הטרור של ה-11 בספטמבר 2001. אף-על-פי שהחלטות מכוונות במישרין למדינות החברות באו"ם, אין ספק שיש לפרש את הכללים והעקרונות המותווים בהחלטה 1373 ככאלה המחייבים, בשינויים המתאימים, גם את סוכנויות האו"ם. סעיף 2 להחלטה 1373 (שאומצה במסגרת פרק VII לאמנת האו"ם) קובע שכל המדינות:

"א. יימנעו מלסייע בכל דרך שהיא, פעילה או סבילה, לישויות או לאנשים המעורבים בפעולות טרור, ובכלל זה יפעלו נגד גיוסם של פעילים לארגוני טרור ולמניעת הספקת נשק לטרוריסטים.

...

ג. יסרבו להעניק מחסה לאלה אשר מממנים, מתכננים, תומכים או מבצעים פעולות טרור, ואף לאלה הנותנים להם מחסה.

ד. ימנעו מאלה אשר מממנים, מתכננים, מקדמים או מבצעים פעולות טרור את האפשרות להשתמש בשטחים שבשליטתן למטרות אלה נגד מדינות אחרות או אזרחיהן.²⁸

קל לראות שהתנהלותה של אונר"א ברצועת עזה מפרה כמה וכמה מההוראות בהחלטה האמורה.

7. חשוב להבהיר כי פעולותיה של אונר"א ברצועת עזה בסבבי הלחימה בין ישראל לארגונים הפלסטיניים למן שנת 2008 מנוגדות לחלוטין למגמת ההחלה של כללי אחריות על התנהלותם של ארגונים בין-לאומיים. במהלך העשור האחרון, בין היתר בעקבות רצף של שערוריות הקשורות להתנהגותם של עובדי האו"ם (נפט תמורת מזון, תקיפות מיניות על-ידי חיילי כוחות או"ם ומגפת הכולרה בהאיטי), ניכרת בדין הבין-לאומי נטייה הולכת וגוברת לראות ארגונים בין-לאומיים כאחראים לפעולותיהם ולמחדליהם, ולדרוש מהם לפצות את מי שנפגע מהם. הנטייה לנטוש את גישת החסינות לטובת דרישה למתן דין-וחשבון ולנשיאה באחריות באה לידי ביטוי באופן ברור ב"טיוטת כללי האחריות של ארגונים בין-לאומיים" שנוסחה על-ידי הוועדה למשפט בין-לאומי של האו"ם בשנת 2011 (להלן: "טיוטת כללי האחריות" או הטיוטה).²⁹

ניתוח מקיף של "טיוטת כללי האחריות" חורג מהיקפו של מאמר זה, אולם קובעי מדיניות ישראלים וכן בעלי-בריתם ימצאו בהם מגוון של עקרונות וכללים שבאמצעותם יוכלו להדגיש את העוולות שנעשו על-ידי אונר"א ולדרוש מתן דין-וחשבון ואף פיצויים. לדוגמה, סעיף 3 לטיוטה מבסס אחריות ברורה של כל

הארגונים הבין-לאומיים, בקובעו כי "כל מעשה המנוגד לחוק הבין-לאומי שנעשה על-ידי ארגון בין-לאומי כרוך באחריות בין-לאומית של אותו ארגון". סעיף 4 מבהיר כי מעשה המנוגד לחוק הבין-לאומי שנעשה על-ידי ארגון בין-לאומי מתרחש כאשר ניתן לייחס פעולה או מחדל מסוימים לארגון, וכאשר אלה מהווים הפרה של התחייבות בין-לאומית של אותו ארגון. סעיף 10 מסביר כי הפרה של התחייבות בין-לאומית על-ידי ארגון בין-לאומי מתרחשת כאשר מעשה של ארגון בין-לאומי "אינו עומד בקנה אחד עם מה שנדרש ממנו על-פי אותה התחייבות, יהיו מקורה או אופייה של ההתחייבות האמורה אשר יהיו".

"כאשר אונר"א מסייעת לחמאס או לארגונים אחרים, בין במעשה ובין במחדל, היא מפרה את העקרונות ואת הרוח העומדים בבסיס החוק הבין-לאומי המתייחס למאבק בטרור, כפי שמומחש, בין היתר, בסדרה ארוכה של החלטות מועצת הביטחון של האו"ם ובפעולות נלוות שאומצו על-ידי, במיוחד לאחר התקפת הטרור של ה-11 בספטמבר 2001."

”פעולותיה של אונר”א ברצועת עזה בסבבי הלחימה בין ישראל לארגונים הפלסטיניים למן שנת 2008 מנוגדות לחלוטין למגמת ההחלה של כללי אחריות על התנהלותם של ארגונים בין-לאומיים.”

8. חשוב לציין באוזני מי שעתידו של האו”ם חשוב לו כי התנהלותה של אונר”א ברצועת עזה פוגעת באופן חמור בניטרליות ובאמינות של הארגון, ועלולה לפגוע בפעולות עתידיות שלו של ארגונים בין-לאומיים אחרים באזורי סכסוך בעולם. האו”ם והמממנים העיקריים של אונר”א חייבים לכונן מנגנונים מתאימים כדי להעניש את העבריינים מקרב הסוכנות ולמנוע הישנות של מקרים כאלה בעתיד.

בשורה התחתונה, ישראל ובעלות-בריתה צריכות להדגיש את ההשלכות הרחבות של פעולותיה הפסולות של אונר”א על ארגון האומות המאוחדות כולו, וכן על ארגונים בין-לאומיים אחרים, במישור האזורי ובמישור העולמי כאחד. כוחם המוסרי של ארגונים אלה נובע מאמינותם ומישרם. כל רמז לכך שאונר”א מעורבת בפעילות צבאית, צבאית למחצה או טרוריסטית מערער באופן חמור את האמון שהאו”ם זוכה בו, ומשפיע באופן שלילי על יכולתם של ארגונים בין-לאומיים לשמור על הביטחון והשלום בעולם. מדינות המעוניינות להגן על האו”ם ועל הסדר העולמי הליברלי חייבות אם כן לנקוט יחס מחמיר כלפי סוכנות של האו”ם שנראה כי פרקה כל עול.

”טיוטת כללי האחריות” מכילה הגבלות מסוימות לגבי האחריות וכן מגוון דרכים שבהן ניתן לתקן את הנזק, כגון ”הפסקה”, ”אי-חזרה” ו”פיצויים”. כמו-כן, סעיפים 41 ו-42 לטיוטה קובעים סטנדרט מחמיר במיוחד לטיפול בהפרות חמורות של התחייבויות, העומדות בסתירה לעקרונות בסיסיים של החוק הבין-לאומי (jus cogens) – למשל, מעורבות בסכסוך חמוש. מכיוון שפעולותיה של אונר”א ברצועת עזה מעוררות לכל-הפחות חשד שהפרות כאלה אכן בוצעו, הטיוטה מספקת כלים משפטיים חזקים להענשת אונר”א על-ידי הארגון שהיא כפופה לו, וחשוב מכך – על-ידי המדינות החברות בו.

**”מדינות המעוניינות להגן
על האו”ם ועל הסדר העולמי
הליברלי חייבות אם כן
לנקוט יחס מחמיר כלפי
סוכנות של האו”ם שנראה
כי פרקה כל עול.”**

9. לסיום נוסיף כי החסינות שארגון האומות המאוחדות נהנה ממנה בשטחן של המדינות החברות בו מקורה בנוהג מקובל אשר נוצר באמצעות אמנת האו"ם בשנות הארבעים אך מאז נשחק בהדרגה. נוהג זה נבע לא רק מ"הילת הקדושה" שיוחסה לארגון בימיו הראשונים, אלא גם מהחסינות הריבונית שהייתה נוהגה באותה תקופה. אולם מאז אומצה אמנת האו"ם, לפני כשבעים שנה, השתנתה הגישה לגבי החוק הבין-לאומי, התגברה הדרישה למתן דין-וחשבון ולנשיאה באחריות מצד האו"ם, והחסינות הריבונית – במיוחד לעניין תביעות אזרחיות ותביעות נזיקין – נשחקה. החסינות הריבונית מפני תביעות אזרחיות בוטלה בבריטניה בשנת 1948. אף שהיא קיימת עדיין בחוק הפדרלי האמריקאי, יש כיום כמה יוצאים-מן-הכלל, ובמקרים מסוימים ניתן להגיש תביעות נגד ממשלותיהן של המדינות. קל לראות כי התנועה היא לכיוון ביטול החסינות של המדינה ושל שחקנים מדינתיים בנוגע לעוולות שנעשות לאזרחים בשם המדינה או באמצעות כוחה וסמכותה. על רקע ההתפתחויות בעולם, אין זה אלא מתבקש שיבוטל הנוהג האנכרוניסטי המעניק חסינות גורפת לאנשי האו"ם.

רוב המדינות מסכימות כיום שאסור לתת לגופים מדינתיים או חצי-מדינתיים, בעלי עוצמה ויכולת לפגוע בחירויות האזרחים, לפעול כשהם חסינים מפני עונש.

אם האו"ם והגופים הכפופים לו ידעו כי ניתן לתבוע אותם בדין אזרחי (ובמקרים מסוימים אף פלילי), סביר להניח שהם יקפידו יותר על פעילות במסגרת החוק. ישראל ובעלות-בריתה צריכות לקדם במסגרת מדיניות החוץ שלהן את הטיפול בבעיה דחופה זו. כדי לבטל את הבטחת החסינות, יש צורך בשינוי אמנה, ולשם

כך צריך לכנס את העצרת הכללית. מסיבה זו דרוש קלף-מיקוח, ועל-כן ההצעה היא שישראל ובעלות-בריתה לא יאפשרו קידום של יוזמות או אמנות אחרות כלשהן עד שייפתר עניין זה, הן למען אזרחי ישראל והן למען מיעוטים וקבוצות פגיעות אחרות ברחבי העולם אשר נפגעים מפעולות הנעשות על-ידי האו"ם וסוכנותיו.

”אם האו"ם והגופים הכפופים לו ידעו כי ניתן לתבוע אותם בדין אזרחי (ובמקרים מסוימים אף פלילי), סביר להניח שהם יקפידו יותר על פעילות במסגרת החוק.”



- 1 **UN General Assembly Resolution 302** (IV), Assistance to Palestine Refugees, A/RES/302 (IV) (Dec. 8, 1949), available at <http://unispal.un.org/unispal.nsf/0/AF5F909791DE7FB0852560E500687282> (להלן: החלטה 302).
- 2 **UNRWA**, UNRWA in Figures, as of 1 January 2014 (2014), http://www.unrwa.org/sites/default/files/2014_01_uif_-_english.pdf.
- 3 **Pledges to UNRWA** (Cash and in Kind) for 2013 by Governments & the European Commission (2014), http://www.unrwa.org/sites/default/files/all_governments_donors_ec_overall.pdf.
- 4 ראו יפה זילברשץ ונמרה גון-אמייתי "שיבת פליטים פלסטינים לתחומי מדינת ישראל" 30:22 [נייר-עמדה, מרכז מצ"ל"ה, 2010] <http://www.metzilah.org.il/webfiles/fck/file/plitim%20FINAL.pdf>.
כן ראו: **Elliott Abrams, Ending UNRWA and Advancing Peace** (Dec. 19, 2011), <http://blogs.cfr.org/abrams/2011/12/19/ending-unrwa-and-advancing-peace/>.
- 5 **James C. Lindsay, Fixing UNRWA**: Repairing the UN's Troubled System of Aid to Palestinian Refugees 41 (The Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus #91, 2009), <http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/PolicyFocus91.pdf>.
- 6 **Refael Ben-Ari**, The United Nations Relief and Works Agency (UNRWA): An Agenda for Conflict, Jerusalem Center of Public Affairs (July 20, 2014), <http://jcpa.org/article/un-relief-works-agency-unrwa/>.
- 7 **Rhonda Spivak**, "Camp Jihad": New Film Shows Palestinian Kids Trained for War in UNRWA Refugee Camps, Financed By 20 Democratic Nations, Israel Behind the News (Sep. 23, 2013), <http://israelbehindthenews.com/camp-jihadae%C2%9D-new-film-shows-palestinian-kids-trained-for-war-in-unrwa-refugee-camps-financed-by-20-democratic-nations/10230>.
- 8 **Arnon Groiss**, Problematic Educational Role of UNRWA in the Middle East War, Israel Behind the News (Oct. 18, 2013), <http://israelbehindthenews.com/problematic-educational-role-of-unrwa-in-the-middle-east-war/10424/>.
- 9 **Dave Bender**, IDF Commander: Hamas Using UNRWA Gear to Build Tunnels, Algemeiner (July 27, 2014), <http://www.algemeiner.com/2014/07/27/idf-commander-hamas-using-unrwa-gear-to-build-tunnels/>;
Daniel Greenfield, Defund the UNRWA – An Arm of Hamas Inside the United Nations, Frontpage Mag (July 31, 2014), <http://www.frontpagemag.com/2014/dgreenfield/defund-the-unrwa/>.
- 10 **ארלין קושנר** "בעיית הפליטים של האו"ם" תכלת 23, 54 (2006) <http://tchelet.org.il/article.php?id=306&page=all>; רונן ברגמן והרשות נתונה (תל-אביב: ידיעות אחרונות, 2002); ראו גם דוח של הרשות לביקורת הממשל בארצות-הברית, מנובמבר 2003, שעסק בחקירת פעולות אונר"א: GAO, Department of State and United Nations Relief and Works Agency Actions to Implement Section 301(c) of the Foreign Assistance Act of 1961 (Nov. 6, 2003), www.gao.gov/new.items/do4276r.pdf.
- 11 **Daniel Bettini**, Foreign Journalists Reveal Hamas' False Front, ynet News (July 8, 2014), <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4556016,00.html>.

- 12 **נרק רביד** "בפעם השנייה בתוך שבוע: אנשי אונר"א מצאו מצבור טילים בבית ספר בעזה" הארץ 22.7.2014
<http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2384807>.
- 13 **Daniel Bettini**, Foreign Journalists Reveal the Truth About Hamas, Shalom Life (Aug 7, 2014),
<http://www.shalomlife.com/news/25068/foreign-journalists-reveal-the-truth-about-hamas-video/>.
- 14 **Raphael Ahren**, For Second Time, Rockets Found at UN School in Gaza, The Times of Israel (July 22, 2014),
<http://www.timesofisrael.com/for-second-time-rockets-found-at-un-school-in-gaza/>.
- 15 **UNRWA Condemns Placement of Rockets**, for a Second Time, in One of Its Schools, UNRWA (July 22, 2014),
<http://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/unrwa-condemns-placement-rockets-second-time-one-its-schools>.
- 16 **Raphael Ahren**, UN Agency Handed Rockets Back to Hamas, Israel Says, The Times of Israel (July 20, 2014),
<http://www.timesofisrael.com/un-agency-handed-rockets-back-to-hamas-israel-says/>;
Shimon Cohen, UNRWA Gives Rockets to Hamas, Arutz Sheva (July 20, 2014),
<http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/183089#.VJm-YV4CUB>.
- 17 אמנה בדבר זכויות יתר וחסינות לאומות המאוחדות, כ"א 1, 75 ונחתמה ב-1946 ונכנסה לחוקפה ב-1949
- 18 **José Alvarez**, The United Nations in the Time of Cholera, American Society of International Law (Apr. 4, 2014),
<http://www.asil.org/blogs/united-nations-time-cholera>.
- 19 **Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations** (1946), available at
<https://www.un.org/en/ethics/pdf/convention.pdf>.
- 20 **Alvarez**, לעיל ה"ש
- 21 **שם**
- 22 **Charter of the United Nations**, 24 October 1945, 1 UNTS XVI, available at
<http://www.refworld.org/docid/3ae6b393o.html> (להלן: אמנת האו"ם)
- 23 **החלטה 302**, לעיל ה"ש 1
- 24 **שם**, ט' 17
- 25 לדיון מפורט ולהרחבה ראו:
Michael Singer, Jurisdictional Immunity of International Organizations: Human Rights and Functional Necessity Concerns, 36 Va. J. Int'l L. 53 (1995).
- 26 **Ban Ki-moon expresses 'outrage' as rockets found in Gaza school go missing**, Jerusalem Post (July 24, 2014),
<http://www.jpost.com/Operation-Protective-Edge/Ban-Ki-moon-expresses-outrage-as-rockets-found-in-Gaza-school-go-missing-368681>.
- 27 **ט' 5 להחלטה 302**, לעיל ה"ש 1
- 28 **UN Security Council Resolution 1373**, S/RES/1373 (Sept. 28, 2011), available at
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373%282001%29.
- 29 **International Law Commission** (ILC), Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with Commentaries (2011), http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf.



פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-17-8



9

789657674178