



צוות מעקב | אונר"א

28.01.2025

צוות המעקב מברך את הכנסת על החקיקה להגבלת פעילותה של אונר"א. אנחנו מייצגים מספר רב של ארגוני חברה אזרחית אשר התאחדו במטרה להבטיח כי אכן המגבלות על פעילות אונר"א יאכפו. על נציגי המדינה ורשויותיה לדעת כי אזרחי ישראל מצפים לאכיפה קפדנית של החוקים נגד אונר"א. פירוק מוחלט של אונר"א הוא תנאי הכרחי "ליום שאחרי" בלי שלטון חמאס, הסתה לאנטישמיות וחסיונות לטרור. החקיקה צפויה להיכנס לתוקף ב-28.01.25.

צוות המעקב יפיק דו"ח תקופתי המעדכן בהתפתחויות פנימיות ובינלאומיות בנושא אונר"א ובפעילות צוות המעקב.



1 | אנשי האתמול

כמה שבועות בלבד לפני שהחוקים ההיסטוריים נגד אונר"א יכנסו לתוקף, אנשי האתמול כבר קוראים למסמס את ההישג הזה. המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) פרסם [נייר](#) לפיו על הממשלה לדחות את כניסת החוקים לתוקף כדי לגבש אסטרטגיה לסיפוק שירותים וסיוע ביהודה, שומרון ועזה. לא ידוע לנו שה-INSS אי פעם פעל לבקר את אונר"א או להגביל את פעילותו, וודאי שלא טרח לגבש תכנית חלופית לאונר"א עד שנחלץ להצילו. עמדה זו מעידה על לחץ עצום מבית ומחוץ להציל את אונר"א. לכן, על החברה האזרחית להפעיל לחץ נגדי על נבחרי הציבור כדי לאכוף את החקיקה נגד אונר"א ובכך לשלול מארגוני הטרור הפלסטינים נכס יקר זה.

2 | משפט בינלאומי

בקשה לחוות דעת מייצעת בבית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ)

ב-19.12.24, העצרת הכללית של האו"ם הצביעה בעד [בקשת חוות דעת מייצעת](#) של בית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ) בהאג, בעניין חובותיה של ישראל לאפשר לגופי האו"ם, ארגונים בינלאומיים ומדינות שלישיות לפעול ביהודה, שומרון ועזה, ובמיוחד לאפשר אספקת סיוע הומניטרי לאוכלוסייה הפלסטינית.

השאלה העומדת לפתחו של ה-ICJ היא: "מהן החובות של ישראל, כמעצמה כובשת וכחברה באומות המאוחדות, בנוגע לנוכחות ולפעילות של האומות המאוחדות, כולל סוכנויותיה וגופיה, ארגונים בינלאומיים אחרים ומדינות שלישיות, בתוך ובנוגע לשטח הפלסטיני הכבוש, כולל להבטיח ולאפשר אספקה ללא הפרעה של משאבים חיוניים הדרושים באופן דחוף להישרדות האוכלוסייה האזרחית הפלסטינית וכן של שירותים בסיסיים וסיוע הומניטרי והתפתחותי, לטובת האוכלוסייה האזרחית הפלסטינית, ולתמיכה בזכות העם הפלסטיני להגדרה עצמית?"

נשיא ה-ICJ הורה לאו"ם ולמדינות המשתתפות [להגיש הצהרות](#) בכתב עד ל-28.02.25. טרם פורסם אם מדינת ישראל מתכוונת להשתתף בהליך. צוות מעקב שיגר בקשת חופש מידע למשרד המשפטים כדי לברר מהי עמדת המדינה.

3 | מימון בינלאומי

מספר מדינות החליטו להפסיק את התמיכה באונר"א בעקבות קשריו ההדוקים עם חמאס וארגוני טרור:

ב-10.09.24, הבית התחתון של [הפרלמנט השוויצרי](#) הצביע בעד עצירת המימון לאונר"א לאלתר. הצעת החוק כעת ממתונה בבית העליון.

ב-16.12.24, [הפרלמנט ההולנדי](#) הצביע עבור צמצום משמעותי של המימון לאונר"א באופן הדרגתי. הצעת החוק ציינה את השתתפות עובדי הארגון בטבח שבעה באוקטובר, בנוסף לאנטישמיות בתכנית הלימודים. הצעת החוק כעת צריכה לעבור בסנאט כדי להתקבל.

ב-20.12.24, [שוודיה](#) הצהירה כי היא תפסיק לממן את אונר"א והסיוע ההומניטרי לעזה יעבור דרך ארגונים

בינלאומיים אחרים. שוודיה הדגישה שהיא אינה תומכת בחקיקה הישראלית נגד אונר"א, אך בפועל החקיקה תקשה מאוד על העברת סיוע באופן יעיל דרך אונר"א.

הנשיא טראמפ חתם על [צו נשיאותי](#) המקפיא את הסיוע החוץ האמריקאי למשך 90 ימים, בכפוף לבחינה מקיפה שתבטיח כי הסיוע תואם את הערכים והאינטרסים של ארצות הברית.

הסנטור האמריקאי טד קרוז מתכוון להגיש מחדש הצעת חוק שתאפשר לקורבנות טרור אמריקאים לתבוע ארגונים בינלאומיים התומכים במחבלים, כגון אונר"א. החוק, המכונה [LIABLE ACT](#) נועד להסיר את החסינות מארגונים בינלאומיים במקרים של תמיכה בטרור.

4 | תביעות בינלאומיות נגד אונר"א

ארה"ב

ב-24.06.2014, כ-100 קרבנות טבח שבעה באוקטובר ובני משפחותיהם הגישו תביעה נזיקית נגד אונר"א ובכיריה, כגון הנציב-הכללי, פיליפ לזריני, בבית המשפט המחוזי של מחוז דרום ניו יורק. [כתב התביעה](#) מפרט על פני כ-150 עמודים את התפקיד המרכזי ששיחקו בכירי אונר"א הפועלים מניו יורק במימון ובסיוע לחמאס לבצע את מתקפת ה-07.10.10. [משרד המשפטים](#) האמריקאי טוען לחסינות לעובדי אונר"א מכוח האמנה בדבר חסינות וזכויות-יתר של האו"ם, אך עמדה זו תשתנה תחת ממשל טראמפ. צוות מומחים בכירים, בהם התובע-הכללי לשעבר של ארה"ב, ראש סוכנות הביטחון הלאומי ומרצים למשפט בינלאומי, הגישו [חוות דעת](#) כידידי בית המשפט המסבירה מדוע אונר"א אינו נהנה מהחסינות המובנית של האו"ם.

תביעה נוספת הוגשה בבית המשפט המחוזי בדלוור נגד [UNRWA USA](#), ארגון צדקה אמריקאי שגייס כספים עבור אונר"א. התובעים, הכוללים אזרחים ישראלים ואמריקאים שנפגעו במתקפת ה-7 באוקטובר, טוענים כי הארגון סייע ביוזעין לפעילות טרור על ידי העברת כספים לאונר"א, בידעה שהארגון מעסיק חברי חמאס ומשתמש במתקניו לפעילות טרור. התביעה מבוססת על חוק הטרור האמריקאי (ATA), החוק הנזיקין לזרים (ATS) ודיני הנזיקין של מדינת דלוור.

צרפת

הוגשה [תלונה פורמלית](#) לשר האוצר הצרפתי ברונו לה מר ולשר החוץ סטפן סז'ורן בנושא מימון אונר"א והפרת חוקי מימון טרור. התלונה הוגשה על ידי עו"ד פרנסואה זימראי בשם קורבנות הטבח של ה-7 באוקטובר, ביניהם אם שבנה נחטף על ידי עובד אונר"א. נטען כי המשך מימון אונר"א על ידי צרפת מפר את החוק הפלילי הצרפתי וחוקים בינלאומיים למניעת מימון טרור.

ארגון צרפת-ישראל הגיש [תלונה פלילית](#) לבית המשפט בפריז בנוגע לסיוע למימון טרור ופשעים נגד האנושות הקשורים לאונר"א. התלונה מדגישה במיוחד את העובדה שהנהלת אונר"א הייתה מודעת לקשרים ההדוקים עם חמאס ולאידיאולוגיה האנטישמית שרווחה בקרב עובדיה, אך בחרה להתעלם מכך ואף לתמוך בפעילות זו. התלונה הוגשה בין היתר בשם 42 אזרחים צרפתים שנפגעו בפיגועי ה-7 באוקטובר, ומבקשת להעמיד לדין את האחראים על מימון ותמיכה בטרור תחת מסווה של פעילות הומניטרית.

קנדה

משפחות קנדיות של קורבנות הטבח ב-7 באוקטובר, יחד עם CIJA (המרכז ליחסי ישראל והקהילה היהודית), [הגישו עתירה](#) לבית המשפט הפדרלי בקנדה נגד החלטת הממשלה לחדש את המימון ל-UNRWA. העותרים טוענים כי ההחלטה לחדש את המימון ב-8 במרץ 2024 אינה סבירה בהתחשב בראיות על קשרי UNRWA עם חמאס. בית המשפט הפדרלי של קנדה דחה את בקשת ממשלת טרודו לסלק את התביעה על הסף.

ישראל

משפחתו של יונתן סמרנו ז"ל, שנרצח בטבח ב-7 באוקטובר, הגישה תביעה בסך 25 מיליון ש"ח נגד אונר"א, פקידים בכירים בארגון, עובד אונר"א שהיה מעורב בחטיפת גופתו של יונתן מקיבוץ בארי. לפי כתב התביעה, עובד אונר"א פייסל אל-נעמי הגיע ברכב של הארגון לקיבוץ בארי, אסף את גופתו של יונתן והעביר אותה לעזה.

התובעים טוענים כי לאונר"א ולעובדיו אין חסינות מתביעה בבתי המשפט בישראל מכיוון שהארגון פעל כארגון טרור ולא כסוכנות סיוע הומניטרית, פעולותיו חרגו ממטרות האו"ם, הפעולות מהוות הפרה של נורמות בסיסיות של המשפט הבינלאומי והחסינות של עובדי אונר"א מעולם לא עוגנה כראוי בחוק הישראלי.

5 | פעילות הצוות

שלחנו מזכר לחברי הכנסת המסביר שלפי דעתנו המקצועית, אונר"א אינו נהנה מחסינות מובנית כארגון של האו"ם ולכן אינו חסין מתביעות או מסמכות אכיפה. המזכר מצורף לדו"ח. החסינות של אונר"א נשענה על בסיס משפטי ייחודי שנקבע בהסכם קומיי-מיכלמור משנת 1967 בין ישראל לאונר"א, ולא על חסינות אוטומטית של האו"ם.

ההוכחה לכך שאונר"א אינה נהנית מחסינות אוטומטית של האו"ם ניתן למצוא במספר מקורות:

- ראשית, בהחלטת העצרת הכללית שהקימה את אונר"א (החלטה 302), שביקשה באופן מפורש ממדינות להעניק חסינות לארגון - דבר המעיד שהחסינות אינה אוטומטית
- שנית, העובדה שמדינות נוספות כמו ירדן, מצרים וסוריה נדרשו לחתום על הסכמים נפרדים להענקת חסינות לאונר"א מחזקת טענה זו
- שלישית, עצם הצורך בהסכם נפרד עם ישראל ב-1967 מוכיח שהחסינות לא הייתה מובנית מאליה

כעת, לאור החקיקה החדשה בישראל שביטלה את המעמד המיוחד שניתן לאונר"א בהסכם 1967, אין לארגון יותר בסיס משפטי לטעון לחסינות בישראל. מכיוון שהחסינות הייתה מבוססת אך ורק על אותו הסכם היסטורי ולא על חסינות אוטומטית של האו"ם, ביטול ההסכם משמעו ביטול החסינות. עמדה זו מגובה על ידי חוות דעת של מומחים בכירים אמריקאים בתחומי המשפט והביטחון הלאומי, והיא מתיישבת עם ההיגיון המשפטי והמדיני.

ראש הצוות, עו"ד אברהם של"ן, גם הסביר את סוגיית החסינות ואת הדרכים בהן ניתן להעמיד את אונר"א לדין במאמר שפורסם באתר [מידה](#). לפי מגילת האו"ם והחלטות בינלאומיות, החסינות מוגבלת רק למטרות הלגיטימיות של הארגון ולכן אינה חלה על פעילות טרור או תמיכה בטרור. אף מדינה לא התכוונה להעניק חסינות עבור פשעים בינלאומיים. חוות דעת ה-ICJ משנת 1980 מאשרת שארגונים בינלאומיים חייבים לציית לחובות המשפט הבינלאומי

שלחנו בקשות חופש מידע למשרד הפנים, מתאם הפעולות בשטחים, רשות האוכלוסין, משרד החוץ, משרד האוצר ומשרד המשפטים. ביקשנו פרטים לגבי יישום החקיקה אך טרם קיבלנו מענה.

בשנה החולפת הובילה תנועת אם תרצו את המאבק נגד ארגון הטרור אונר"א מתוך הבנה שבשלה השעה הן פוליטית והן ציבורית לקדם את סגירת פעילות אונר"א.

אם תרצו ניהלה קמפיין תקשורת, ציבורי ופרלמנטרי שהבשיל לחקיקה של שני חוקים המגבילים את אונר"א ומביאים לסגירת פעילות הארגון בתחומה של ישראל.

לאחר ששני החוקים עברו, אם תרצו המשיכה את המאבק באונר"א ושלחה למשרדי הממשלה הנוגעים בדבר מכתבים הדורשים משרי הממשלה להפעיל את סמכותם ולאכוף את החוקים שנכנסו לתוקף.

בנוסף הגישה תנועת אם תרצו בקשות חופש מידע למשרדי הממשלה כדי לקבל את המידע על ההיערכות ליישום החוקים ולסגירה וגירוש של אונר"א מישראל.

שלחנו בקשות חופש מידע למשרד הפנים, מתאם הפעולות בשטחים, רשות האוכלוסין, משרד החוץ, משרד האוצר ומשרד המשפטים. ביקשנו פרטים לגבי יישום החקיקה אך טרם קיבלנו מענה.

הבהרנו, בדיון מיוחד שקיימה ועדת הכספים של הכנסת לבחינת אכיפת החוק:

- שהחוק חל גם על בנק ישראל, בהיותו רשות סטטוטורית של מדינת ישראל ועל הבנקים המפוקחים על ידו מכוח זאת ומכוח היות השקל אורגן של מדינת ישראל.
- שהאיסור על פעילות אונר"א בשטח ישראל כולל מטבעו איסור להחזקת חשבון בנק בישראל או לסחור בשקל.
- שהחוק דורש ביטול אקטיבי של הטבות ולא רק "אי הענקה" לפי עמדת משרד האוצר.



לכבוד

חברי הכנסת

עם ועולמו 8 ירושלים
 משרד 026312722
office@kohelet.org.il
www.kohelet.org.il

הנדון: ביטול חסינות אונר"א - ניתוח משפטי

תקציר מנהלים:

הכנסת ראויה לברכות על החקיקה להגבלת פעילותה של אונר"א. עם זאת, קיים חשש אמיתי שעמדות משפטיות שגויות של ממשלת ישראל יובילו לריקון החוק מתוכנו, וזאת בשל המשך הענקת חסינות לאונר"א – חסינות שלאור החקיקה החדשה וכמפורט בהמשך, כבר לא מגיעה לארגון.

בחילופי המכתבים בין מדינת ישראל לאונר"א משנת 1967 (הסכם קומיי-מיכלמור), מדינת ישראל הסכימה להעניק לאונר"א חסינות מסוימת. תוכן המכתבים מעיד כי אונר"א אינו זכאי אוטומטית לחסינות ממנה נהנה האו"ם. עמדה זו נתמכת על ידי חוות דעת משפטית מטעם בכירים אמריקאיים בתחומי המשפט והביטחון לאומי. משמדינת ישראל ביטלה את ההסכם, בטלה החסינות. החסינות שהוענקה עד היום לארגון אונר"א היא זו שמאפשרת לארגון לפעול מבלי חשש מתביעות, חיפושים במתחמים שלה או מפניו.

רקע משפטי:

בעקבות מלחמת ששת הימים, נחתם הסכם בין משרד החוץ הישראלי (באמצעות מיכאל קומיי) לבין הנציב הכללי של אונר"א (לורנס מיכלמור). ההסכם הסדיר את המשך פעילות הארגון בשטחים שנכבשו על ידי ישראל, וקבע כי ישראל תעניק לאונר"א חסינות מסוימת וזכויות-יתר נוספות. הצורך לקבוע חסינות בהסכם מעיד כי אונר"א אינו נהנה מחסינות באופן אוטומטי כארגון של האו"ם.

ההסכם הוגדר במפורש כהסדר זמני ונקבע כי ניתן להחליפו או לבטלו. נציב אונר"א אישר את אופיו הזמני של ההסכם וזכותה של ישראל להגביל את הזכויות המופיעות בהסכם. מדינות אחרות, בהן ירדן, מצרים, סוריה ולבנון, אף הן העניקו לאונר"א חסינות בהסכמים מיוחדים. על אף שגופים רבים של האו"ם נהנים מחסינות, לשון החלטת העצרת הכללית המקימה את אונר"א, החלטת 302 (IV), מבקשת ממדינות להעניק חסינות לאונר"א. משמעות הדבר היא שאונר"א אינו נהנה באופן אוטומטי מחסינות האו"ם.

המצב המשפטי הנוכחי:

החקיקה החדשה מבטלת את המעמד המיוחד שניתן לאונר"א בהסכם 1967. משמעות הדבר היא:

- לאור חילופי המכתבים מעידים כי אונר"א אינו נהנה מחסינות אוטומטית והעובדה שאונר"א אינה יכולה להסתמך עוד על החסינות שהוענקה לה בהסכם קומיי-מיכלמור, אזי מעתה והלאה כל טענה לחסינות חייבת להתבסס על טענת חסינות מובנית.
- לאחרונה, נשמעו עמדות סותרות ומדאיגות של גורמים ממשלתיים ישראלים לפיהן אונר"א עדיין נהנה מחסינות למרות ביטול ההסכם.
- בארה"ב, הוגשה תביעה בבית משפט פדרלי בשם קורבנות טרור ישראליים נגד אונר"א, הטוענת כי הארגון אינו נהנה מחסינות.¹ קיים סיכוי טוב שהנשיא טראמפ יחליט כי אונר"א אינו זכאי לחסינות ושהקונגרס ינקוט צעדים נגד

¹ עמדה זו מגובה בחוות דעת משפטית מקיפה שהוגשה במעמד ידיד בית משפט (amicus curiae) על ידי צוות מומחים בכירים, ביניהם:

- מייקל מוקייסי - התובע הכללי ה-81 של ארה"ב (2007-2009) ושופט בית המשפט המחוזי של ניו יורק (2006-1987)
- גנרל קית' אלכסנדר (בדימוס) - מפקד פיקוד הסייבר של צבא ארה"ב וראש סוכנות הביטחון הלאומי (NSA) לשעבר (2005-2014)

עם ועולמו 8 ירושלים
משרד 026312722
office@kohelet.org.il
www.kohelet.org.il



הארגון. במצב כזה, יהיה זה תמוה שדווקא גורמים ישראליים רשמיים ישמיעו עמדה המגנה על החסינות הלא קיימת של אונר"א.

קיים בסיס משפטי איתן לטעון כי אונר"א איבד את חסינותו בישראל. לאור הבלבול המסתמן בקרב חלק מגורמי הממשלה בנושא זה, חשוב במיוחד שחברי הכנסת יבהירו כי הם רואים בחקיקה זו כמשפיעה על החסינות. ניתן לומר שהיא ביטלה את חסינות אונר"א, או באופן זהיר יותר, שהיא "ביטלה את החסינות ממנה נהנה אונר"א מאז 1967" - קביעה שהיא ודאית לחלוטין. כאשר ארצות הברית שוקלת להסיר את חסינות אונר"א באמצעות פעולה נשיאותית או חקיקתית, על מנת לאפשר תביעות אזרחיות של קורבנות טרור בשטחה, נקיטת עמדה ישראלית הטוענת לחסינות מובנית של הארגון עלולה לחבל במאמצים של הממשל האמריקאי.

בברכה,

פרופ' יוג'ין קונטרוביץ'
ראש מחלקת משפט הבינלאומי
פורום קהלת

עו"ד אברהם של"ו
מחלקת משפט בינלאומי
פורום קהלת

-
- ויקטוריה קוטס - סגנית יועצת הביטחון הלאומי למזרח התיכון וצפון אפריקה לשעבר (2019-2020)
 - בוני גליק - סגנית מנהל הסוכנות האמריקאית לפיתוח בינלאומי (USAID) לשעבר (2019-2020)