



21.10.2024

לכבוד
עו"ד שגית אפיק
היועצת המשפטית של הכנסת
[דוא"ל: mishpatit@knesset.gov.il](mailto:mishpatit@knesset.gov.il)

לכבוד
גלי בהרב-מיארה
היועצת המשפטית לממשלה
באמצעות טופס מקוון

שלום רב,

הנדון: **הצעת חוק להפסקת פעילות אוני"א בשטח מדינת ישראל, התשפ"ה-2024;**

הצעת חוק להפסקת פעילות אוני"א, התשפ"ה-2024

לקראת ההצבעה הצפויה במליאת הכנסת - קריאות שנייה ושלישית - על הצעת חוק להפסקת פעילות אוני"א בשטח מדינת ישראל, התשפ"ה-2024 והצעת חוק להפסקת פעילות אוני"א, התשפ"ה-2024 (להלן: ההצעות או הצעות החוק), הרינו לבקשכם בזאת לפעול לגניזת הצעות החוק הנ"ל ולהימנע מקידומן.

הצעות החוק מבקשות למנוע כל פעילות של סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלסטין (להלן: אוני"א או הסוכנות) בשטחים הכבושים משנת 1967, ועל כן הן מנוגדות להתחייבויות ולחובות ישראל על פי הדין הבינלאומי. ולהלן נפרט:

1. סעיף 2 להצעת חוק להפסקת פעילות אוני"א בשטח מדינת ישראל, התשפ"ה-2024 קובע, כי "אוני"א (UNRWA - United Nations Relief and Work Agency) לא תפעיל כל נציגות, לא תספק כל שירות ולא תקיים כל פעילות, במישרין או בעקיפין, בשטחה הריבוני של מדינת ישראל". הצעת חוק להפסקת פעילות אוני"א, התשפ"ה-2024 קובעת, בין היתר, הוראה בדבר פקיעת תוקף הזמנת אוני"א בהסתמך על חילופי האיגרות בין ישראל ובין אוני"א מיום 14.6.1967. עוד קובעת ההצעה כי "רשות מרשויות המדינה, לרבות גופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין, לא תקיים כל מגע עם אוני"א או עם מי מטעמה" (סעיף 2).

2. כידוע לכם, פעילות אוני"א בגדה המערבית, כולל מזרח ירושלים, וברצועת עזה (להלן: השטחים הכבושים או השטחים) דורשת תיאום עם רשויות המדינה בישראל. אלה כוללים, בין היתר, הקמת מטה ניהולי ולוגיסטי לסוכנות; אשרות שהייה ועבודה לצוותיה; תיאומים עם רשויות הצבא בקשר לפעולות הארגון; הסדרי פטור ממכס, היטלים ומיסוי ותיאומים בקשר להכנסת והעברת תרופות ומצרכים חיוניים נוספים. ככלל, עבודת התמיכה והסיוע של אוני"א תלויה בתיאום על רשויות המדינה בישראל כמעט בכל תחום מתחומי פעילותה. לכן, הצעות החוק, במידה ותתקבלנה ותיושמו, תמנענה, הלכה למעשה, המשך פעילות אוני"א בשטחים הכבושים ותגרומונה לסגירת מטה אוני"א במזרח ירושלים, המזין ניהולית ותפקודית את כלל השטחים הכבושים. זוהי תוצאה הרת אסון על כלל הפליטים הפלסטינים בשטחים אלה.

3. כידוע, אונר"א הוקמה על פי החלטה 302 (IV) של העצרת הכללית של האו"ם מיום 8 בדצמבר 1949 כדי לקיים תוכניות סעד ותעסוקה ישירות עבור הפליטים הפלסטינים. בהיעדר פתרון לבעיית הפליטים, העצרת הכללית חידשה שוב ושוב את המנדט של אונר"א, ובדצמבר 2022 האריכה אותו שוב עד 30 ביוני 2026. ההחלטה בדבר הקמת סוכנות הסעד נשענה, בין היתר, על החלטות העצרת הכללית של האו"ם 212 2 (III) מיום 19.11.1948 ו- 194 3 (III) מיום 11.12.1948, לפיה נקבעה זכות השיבה של הפליטים הפלסטינים:

"Refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbours should be permitted to do so at the earliest practicable date, and that compensation should be paid for the property of those choosing not to return and for loss of or damage to property which, under principles of international law or equity, should be made good by the Governments or authorities responsible."

4. ביום 14.6.1967, נעשו חילופי איגרות בין ישראל ובין אונר"א, המהווים הסכם בדבר פעולותיה של אונר"א בשטחים. על פי אותו הסכם, הסכימה ישראל כי תמשיך אונר"א את סיועה לפליטים הפלסטינים, בשיתוף פעולה מלא עם רשויותיה של מדינת ישראל (להלן: ההסכם בדבר פעולותיה של אונר"א). לשם כך, התחייבה ישראל להקל "על תפקידה של אונר"א כמיטב יכולתה....", כולל "להבטיח את הגנתם וביטחונם של חבר העובדים, המתקנים והרכוש של אונר"א"; "להתיר תנועה חופשית של כלי הרכב של אונר"א אל ישראל והשטחים הנידונים בתוכם, ואל מחוצה להם"; "להתיר לחבר העובדים הבינלאומי של הסוכנות לנוע אל ישראל והשטחים הנידונים, מהם ובתוכם..."; "להתיר לחבר העובדים המקומי של הסוכנות לנוע בתוך השטחים הנידונים לפי הסדרים שנעשו, או שיעשו, עם הרשויות הצבאיות". כמו כן, נכללו בהסכם הסדרים כספיים כגון פטור ממכס, מיסים והיטלים על יבוא טובין וציוד לאספקה ועוד.

5. הנה כי כן, פעילותה של הסוכנות בשטחים הכבושים הינה מחוייבת מהחלטות האו"ם ומההסכם הנ"ל עם מדינת ישראל, זאת בהתאם להתחייבויותיה של ישראל על פי המשפט הבינלאומי.

6. הסוכנות החלה לפעול בשנת 1950, ומאז היא מעניקה תמיכה, סיוע וסעד לכל הפליטים הפלסטינים המתגוררים באזור פעילותה, העונים להגדרה זו והרשומים בסוכנות וזקוקים לסיוע. על פי אתר הסוכנות, כיום, כ-5.9 מיליון פליטים פלסטינים זכאים לשירותי אונר"א בירדן, לבנון, סוריה, רצועת עזה והגדה המערבית, כולל מזרח ירושלים.

7. נכון לרישומי הסוכנות מסוף 2023, אונר"א מספקת שירותי תמיכה וסיוע לכ- 2,500,000 פליטים פלסטינים בשטחים הכבושים (נכון לספטמבר 2023, היו רשומים בסוכנות 1,586,965 פליטים ברצועת עזה. ועד לדצמבר 2023 היו רשומים 912,879 פליטים בגדה המערבית, כולל מזרח ירושלים). בין יתר מערכי הפעילות של אונר"א, נכון ל- 2023, היא הפעילה 384 בתי ספר בשטחים הכבושים, בהם לומדים כ- 343,560 תלמידים. זאת בנוסף ל- 65 מרפאות לשירותי בריאות ראשוניים. הסוכנות העסיקה כ- 14,550 אנשי חינוך ובריאות; ביקורי חולים למרפאות של אונר"א הגיעו בשנת 2023 ליותר מ- 3,300,000 ביקורים שנתיים; הסוכנות חילקה סיוע במזון חירום ובמזומן לכ- 1,212,479 פליטים והיא סיפקה סעד ושירותים חברתיים ל- 59,651 פליטים הנמנים על אוכלוסיות פגיעות במיוחד. יתירה מכך, אונר"א מעניקה סיוע כלכלי לצורך השכלה גבוהה והכשרה טכנית ומקצועית לצעירות וצעירים ועוד. בנוסף, הסוכנות מספקת שירותי חירום בעקבות המשבר ההומניטרי מאז תחילת המלחמה על עזה ובעקבותיה, כפי שיפורט להלן.

https://www.unrwa.org/sites/default/files/unrwa_in_action_2024_eng_v3.pdf

8. הלכה למעשה, הסוכנות מהווה עורק חיים ובטחון כלכלי, חינוכי, חברתי, תזונתי ובריאותי לפליטים בשטחים הכבושים ובכלל. לכן להפסקת פעילות אונר"א, כמוצע בהצעות החוק, תהיינה השלכות רות אסון על מערכות החינוך, הבריאות, התמיכה הסוציאלית, הבטחון התזונתי ועל הכלכלה של למעלה מ- 2,500,000 הפליטים הפלסטינים בשטחים הכבושים, הנשענים באופן מלא על שירותי הסעד, התמיכה והתעסוקה של אונר"א.

9. הצעות החוק מפרות, באופן הבוטה ביותר, את ההסדרים עליהם מושתתים היחסים בין המדינות החברות באו"ם לבין אורגני האו"ם השונים, כולל אונר"א. כך, הצעות החוק מנוגדות למגילת האומות המאוחדות (להלן: מגילת האו"ם), לפיה התחייבו המדינות החברות, בין היתר, לסייע לאורגני האומות המאוחדות בכל פעולה הננקטת על ידם בהתאם למגילת האו"ם (סעיף 2(5) למגילת האו"ם) - התחייבות זו כולל כמובן את החלטות האו"ם בכל הקשור לזכויותיהם של הפליטים הפלסטינים, להקמת אונר"א ולקיום יעדיה. הצעות החוק מנוגדות גם לסעיף 104 למגילת האו"ם המחייב את המדינות החברות באו"ם לדאוג לקיומה של מסגרת כשירות משפטית הנדרשת למימוש תפקידיו ולהגשמת מטרותיו של הארגון :

"The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes."

10. הצעות החוק מנוגדות גם באופן חזיתי לסעיף 105 למגילת האו"ם המעגן את החובה לספק מסגרת הרשאות וחסינויות הדרושות להגשמת מטרותיו של הארגון :

"1. The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such privileges and immunities as are necessary for the fulfilment of its purposes.

2. Representatives of the Members of the United Nations and officials of the Organization shall similarly enjoy such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions in connection with the Organization."

11. הצעות החוק מנוגדות גם לאמנה בדבר ההרשאות והחסינויות של האומות המאוחדות (Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations), שנחתמה על ידי ישראל בתאריך 21.9.1949. לפי אותה אמנה, התחייבה ישראל, בין היתר, לקיים מסגרת של כשרות משפטית לסוכנויות האו"ם, לפיה יוכלו אלה להתקשר בחוזים, לרכוש והיפטר מרכוש נייד ודלא נייד ולקיים הליכים משפטיים. האמנה קובעת גם הסדר לפטור ממכס ומיסים, חסינות לשמירה על מתקני האורגנים השונים של האו"ם ועובדיהם ועוד. להזכיר בהקשר הזה, כי סעיף (ו) להסכם בדבר פעולותיה של אונר"א משנת 1967 הנ"ל, קובע כי ישראל מסכימה "כי האמנה בדבר זכויות יתר וחסינויות לאומות המאוחדות, מיום 13 בפברואר 1946, שישאל צד לה, תסדיר את היחסים בין הממשלה ובין אונר"א בכל הנוגע לתפקידי אונר"א".

12. הצעות החוק מנוגדות ושוללות את הרציונל של המשפט הבינלאומי ההומניטארי המחייב את מדינת ישראל לפעול לטובת האוכלוסייה האזרחית (תקנה 43 לתקנות האג 1907). הפגיעה בצרכים החיוניים ומערך הסעד והסיוע של כלל הפליטים הפלסטינים בשטחים הכבושים (אוכלוסייה אזרחית), כתוצאה מהצעות החוק, הינה טוטאלית. סעיף 43 לתקנות האג, המתווה את השיקול המרכזי להפעלת סמכויותיו של הכוח הכובש, קובע כי השיקול המרכזי להפעלת סמכויותיו של הכוח הכובש הנו טובתה של

האוכלוסייה המקומית בשטח הכבוש. נזכיר, כי הליך החקיקה אף לא בחן את הנזק שייגרם כתוצאה מחקיקה מעין זו והשלכותיה על כ- 2,500,000 מיליון פליטים פלסטינים בשטחים הכבושים. ההצעות והדיונים בהם לא סיפקו כל מידע רלוונטי לעניין זה.

13. בנסיבות האמורות, הצעות החוק הנ"ל יכולות אף להיחשב ככלי לענישה קולקטיבית, ובכך ישנה הפרה לעקרון יסודי נוסף במשפט הבינלאומי האוסר על ענישה קולקטיבית (תקנה 50 לתקנות האג, סעיף 33 לאמנת ג'נבה הרביעית, סעיף (d)(2)75) לפרוטוקול הנספח הראשון לאמנות ג'נבה משנת 1977).

14. אספקט קריטי נוסף בהקשר דנן נוגע למלחמה המתנהלת ברצועת עזה, ואשר העמיקה וממשיכה להעמיק ולהרחיב את המצוקה ההומניטרית שם. לאונר"א תפקיד קריטי במתן סיוע הומניטרי ובמחסה לפלסטינים בעזה. הסוכנות מחסה כיום 1.9 מיליון עקורים פנימיים תוך אספקת מזון, הענקת שירותי חירום בתחום בריאות ותמיכה בתחומים חיוניים רבים. מערך סיוע החירום ההומניטרי ברצועת עזה נשען על פעילות אונר"א, כולל בתחום הבטחון התזונתי, מערך החירום הבריאותי, ציוד רפואי, תרופות, דלק ועוד. ניתן להגיד כי מערך אונר"א ברצועת עזה מהווה עורק החיים לכלל סיוע החירום ההומניטרי שם.

ניתן לעקוב אחר מערך הסיוע של אונר"א ברצועת עזה בקישור הבא :

<https://www.unrwa.org/what-we-do/gaza-supplies-and-dispatch-tracking>

15. אי לכך, הצעות החוק, במידה ויאושרו ויישמו, יתרמו, באופן נרחב, להרחבת המצוקה ההומניטרית הקיימת בעזה, דבר המנוגד הוא גם להחלטות הביניים של בית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ), במסגרת תביעת מדינת דרום אפריקה נגד מדינת ישראל, בשאלת החלת האמנה בדבר מניעתו וענישתו של הפשע השמדת עם ברצועת עזה. ביום 26.1.2024 נתן בית הדין הנ"ל החלטת ביניים ראשונה במסגרתה נקבע בין היתר, כי נראה שלפחות חלק מהמעשים והמחדלים שלטענת מדינת דרום אפריקה בוצעו על ידי מדינת ישראל בעזה עלולים ליפול במסגרת הוראות האמנה בדבר מניעתו וענישתו של הפשע השמדת עם. בהתאם, בית הדין קבע בהחלטה, בין היתר, כי :

"The State of Israel shall, in accordance with its obligations under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, in relation to Palestinians in Gaza, take all measures within its power to prevent the commission of all acts within the scope of Article II of this Convention, in particular: (a) killing members of the group; (b) causing serious bodily or mental harm to members of the group; (c) deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part; and (d) imposing measures intended to prevent births within the group."

עוד קבעה החלטת הביניים, כי :

"The State of Israel shall take immediate and effective measures to enable the provision of urgently needed basic services and humanitarian assistance to address the adverse conditions of life faced by Palestinians in the Gaza Strip".

“Take all necessary and effective measures to ensure, without delay, in full cooperation with the United Nations, the unhindered provision at scale by all concerned of urgently needed basic services and humanitarian assistance...”

16. בנסיבות האמורות, הצעות החוק דן, שמטרתן הפסקת פעילות אונר"א בשטחים הכבושים, מנוגדות הן להחלטות הביניים הנ"ל של בית הדין, ותוצאותיהן יכולות להיחשב גם כהפרה לסעיפים II (a) ו- (c) לאמנה בדבר מניעתו וענישתו של הפשע השמדת עם. הפסקת פעילות אונר"א, ועל ידי כך מניעת סיוע חיוני המסופק על ידי הסוכנות לפליטים, בייחוד ברצועת עזה, עלולה להוות גם פשע מלחמה על פי סעיף 8(b)(2)(xxv) לאמנת רומא שהקימה את בית הדין הפלילי הבינלאומי.

17. בשל ההשלכות הרות האסון של הצעות החוק, הובאו אלה בפני מועצת הבטחון של האו"ם 8.10.24. המזכיר הכללי של האומות המאוחדות התייחס להצעות החוק דן, והבהיר בנאומו מול מועצת הבטחון, בין היתר, כי:

“... I have written directly to Israeli Prime Minister Benjamin Netanyahu to express profound concern about draft legislation that could prevent UNRWA from continuing its essential work in the Occupied Palestinian Territory.

"Such a measure would suffocate efforts to ease human suffering and tensions in Gaza, and the entire Occupied Palestinian Territory.

It would be a catastrophe in what is already an unmitigated disaster. Operationally, the legislation would likely deal a terrible blow to the international humanitarian response in Gaza.

Politically, such legislation would be an enormous setback to sustainable peace efforts and a two-state solution – fanning even more instability and insecurity.

If approved, such legislation would be diametrically opposed to the United Nation's Charter and in violation of Israel's obligations under international law.

National legislation cannot alter those obligations.”

זמין בקישור הבא:

<https://www.instagram.com/unitednationsjo/reel/DA5hGPMNtD-/>

18. פיליפ לזריני, הנציב הכללי של אונר"א, התריע גם הוא בפני מועצת הביטחון של האו"ם אודות הצעות החוק וההשלכות הרות האסון, הן ברמה המבצעית, הן ברמת החוק הבינלאומי והן ברמה הפוליטית, של הפסקת פעילות אונר"א:

“In the broader occupied Palestinian territory, the Agency's operational space is shrinking.

Senior Israeli officials have described destroying UNRWA as a war goal.

Legislation to end our operations is ready for final adoption by the Israeli Knesset.

It seeks to ban UNRWA's presence and operations in the territory of Israel, revoking its privileges and immunities, in violation of international law.

If the bills are adopted, the consequences will be severe.

Operationally, the entire humanitarian response in Gaza – which rests on UNRWA's infrastructure – may disintegrate.

Coordination with Israel would cease, further disrupting the provision of shelter, food, and healthcare to people in desperate need as winter approaches.

More than 650,000 children would lose any hope of resuming their education and an entire generation would be sacrificed.

In the West Bank, the delivery of education, primary healthcare and emergency aid to hundreds of thousands of Palestine Refugees would grind to a halt.

Legally, the Knesset legislation violates Israel's obligations under the United Nations Charter and international law.

It defies the will of the international community expressed through General Assembly resolution 302 on UNRWA, and deepens violations recognized by the International Court of Justice.

Politically, the anti-UNRWA legislation, which is part of a broader campaign to dismantle the Agency, seeks to strip Palestinians from their refugee status, and change – unilaterally – the parameters for a future political solution."

ההצהרה זמינה בקישור הבא :

<https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/statement-philippe-lazzarini-commissioner-general-unrwa-united-nations-security-council>

19. עוד נזכיר, כי הצעות החוק זכו לביקורת בינלאומית רחבה וחריפה, תוך כדי הבעת דאגה מהלשותיהן, הן ברמה ההומניטרית והן ברמת הדין הבינלאומי. שגרירים מ-123 מדינות חברות באו"ם הביעו את תמיכתם באונר"א ואת התנגדותם לשתי הצעות החוק בפני הכנסת ושעלולות לעצור את פעולותיה.

ההודעה זמינה בקישור הבא :

<https://media.un.org/unifeed/en/asset/d328/d3282985>

20. המועצה האירופאית (European Council) הביעה את התנגדותה ודאגתה מהצעות החוק והשלכותיהן. במסקנות שאומצו על ידי המועצה האירופאית בישיבתה מיום 17.10.2024, הובא, בין היתר, כי :

25. ...The European Council stresses the essential role of the UN and its agencies, notably UNRWA which provides crucial support to the civilian population, both in Gaza and the wider region. Continued implementation of the UNRWA Action Plan is key. The European Council condemns any attempt to abrogate the 1967 agreement between Israel and UNRWA or to otherwise attempt to obstruct its capacity to operate its mandate.

...

27. In a time of heightened conflict and tension, alongside an alarming trend of disregard for international law, the European Council reaffirms its unwavering commitment to effective multilateralism and to the rules-based international order with the United Nations at its core, steadfastly upholding the UN Charter and the rules and principles enshrined in the UN Charter, including those of sovereignty and territorial integrity, political independence and self-determination.

28. The European Council remains committed to ending impunity and ensuring accountability for violations of international law and international humanitarian law, throughout the world, and recalls the importance of supporting and implementing decisions of international courts.

מסמך המסקנות זמין בקישור הבא :

www.consilium.europa.eu/media/2pebccz2/20241017-euco-conclusions-en.pdf

21. גם מזכיר המדינה של ארה"ב, אנתוני בלינקן, ושר ההגנה האמריקאי, לוי אוסטיין, הביעו את דאגתם העמוקה מקידום הצעות החוק. במכתבם לשר הבטחון, יואב גלנט, והשר לעניינים אסטרטגיים, רון דרמר, כתבו הנ"ל, בין היתר, כי :

"Relatedly, we are deeply concerned about the potential adoption of Knesset legislation that could remove certain privileges and immunities from the United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) and its staff, prohibit official contact with UNRWA, and alter the status quo regarding UNRWA in Jerusalem. While we share your concerns about the serious allegations of certain UNRWA employees participating in the October 7 terrorist attacks and the misuse of UNRWA facilities by Hamas, enacting such restrictions would devastate the Gaza humanitarian response at this critical moment and deny vital educational and social services to tens of thousands of Palestinians in the West Bank and East Jerusalem. This could have implications under relevant US law and policy.

We urge you to take all possible steps, whether with lawmakers or through the authorities of the Prime Minister's Office, to prevent this from happening."

נוסח המכתב פורסם בקישור הבא :

<https://en.majalla.com/node/322651/documents-memoirs/full-text-us-letter-israel-let-aid-gaza-or-face-consequences>

לאור כל האמור לעיל, הנכם מתבקשים בזאת לגנוז את הצעות החוק הנדונות ולפעול לאי קידומן לכדי חקיקה.

בכבוד רב,

סוהאד בשארה, עו"ד

suhad@adalah.org