

העותרים:

1. **שאהר עלקס** ת.ז.
2. **סמר אלחליקאוי** ת.ז.
3. **אימאן אלחרוב** ת.ז.
4. **בסמה מחפוז** ת.ז.
5. **מוחמד מעמר** ת.ז.
6. **ביאן ח'אלד** ת.ז.
7. **חוסאם אבו עביד** ת.ז.
8. **עאישה בנאת** ת.ז.
9. **ג'מאל שאפעי** ת.ז.
10. **רואן קורעאן** ת.ז.
11. **עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (ע"ר)**
12. **גישה - מרכז לשמירה על הזכות לנוע (ע"ר)**

כולם ע"י ב"כ עוה"ד סוהאד בשארה ו/או חסן ג'בארין ו/או מיסאנה מוראני ו/או נארימאן שחאדה-זועבי ו/או סלאם ארשייד ו/או הדיל אבו סאלח ו/או לובנא תומא

מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

רחוב יפו 94, ת"ד 54, חיפה 31090

טל': 04-9501610, פקס: 04-9503140, דוא"ל: adalah@adalah.org

נגד

המשיבים:

1. **הכנסת**
ע"י הייעוץ המשפטי לכנסת
משכן הכנסת
2. **שר הבטחון, מר ישראל כץ**
3. **המפקד הצבאי באזור הגדה המערבית, מר אבי בלוט**
4. **מתאם פעולות הממשלה בשטחים, מר רסאן עליאן**
5. **היועצת המשפטית לממשלה**
ע"י פרקליטות המדינה (מחלקת בג"צים)
מרחוב צלאח א-דין 29, ירושלים, 9711052

**עתירה למתן צו על תנאי ומתן צו ביניים
ובקשה לקביעת דיון דחוף בעתירה**

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים והמורה להם לבוא וליתן טעם:

א. מדוע לא ייקבע כי חוק להפסקת פעילות אונר"א בשטח מדינת ישראל, התשפ"ה-2024 וחוק להפסקת פעילות אונר"א, התשפ"ה-2024 (להלן חוקי אונר"א או החוקים) שניהם בטלים בהיותם בלתי חוקתיים.

ב. מדוע לא ייקבע כי בכל מקרה, חוקי אונר"א לא יחולו על הגדה המערבית ורצועת עזה, לא במישרין ולא בעקיפין, בהיותם מתנגשים עם הנורמה הבסיסית החלה על שטחים כבושים אלה.

בקשה למתן צו ביניים

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להוציא מלפניו צו ביניים המורה על עיכוב כניסתם לתוקף של חוקי אונר"א עד למתן פסק-דין סופי בעתירה דנן.

נימוקי הבקשה

1. נימוקי העתירה על כל חלקיה מהווים חלק בלתי נפרד מבקשה זו.
2. חוקי אונר"א ייכנסו לתוקף ביום 30.1.2025 ולהם השלכות מיידיות ונרחבות ביותר על מערכי הבריאות והחינוך ועל הבטחון התזונתי והתרופתי של פלסטינים רבים. מכאן הצורך המידי בהוצאת צו ביניים.
3. אי הוצאת צו ביניים ויישום החוקים באופן מלא או אף חלקי, יגרמו לנזקים חמורים ביותר ובלתי הפיכים ויפגעו קשות בזכויות יסוד של כ-2.5 מיליון פליטים המתגוררים במזרח ירושלים, בגדה המערבית וברצועת עזה. ליישום החוקים גם השלכות מיידיות על המערך ההומניטרי ברצועת עזה, דבר שיש לו השלכות מסכנות חיי אדם באופן מידי. בנוסף, אי הוצאת צו ביניים עלול לייתר את הדיון בעתירה דנן, במידה ומערך הסעד והתעסוקה של אונר"א יופסק או אף יצומצם כתוצאה מיישום החוקים.
4. הנזק שייגרם לעותרים 10-1 ולנפגעים נוספים רבים מאי הוצאת צו ביניים, עולה לאין שיעור על הנזק שייגרם, אם בכלל, למשיבים. זאת במיוחד לאור העובדה שהוצאת הצו תשמר, לעת עתה, את המצב המשפטי שהיה קיים עובר לחקיקת החוקים ומזה כ-75 שנים. אי לכך, מאזן הנוחות נוטה בענייננו בבירור לטובת הוצאת צו הביניים.
5. כפי שמפורט בגוף העתירה, לא הוצגו עד כה חלופות כלשהן למכלול הסיוע שניתן במסגרת המנדט של אונר"א לעותרים ולכלל הפליטים הפלסטינים באזורים הנ"ל. לכן, אי הוצאת צו ביניים תוביל לפגיעה אנושה וטוטאלית בזכויות הבסיסיות ביותר של הפליטים הפלסטינים, המסתמכים על השירותים החיוניים ביותר של אונר"א. עניין לנו במשפחות שהבטחון התזונתי שלהם תלוי במערך הסיוע של אונר"א, כמו גם הבטחון התרופתי, טיפולים רפואיים, תמיכה סוציאלית, תמיכה סוציו-פסיכולוגית, חינוך ילדים ועוד.
6. כבר נפסק, כי "בבוא בית המשפט להכריע בבקשה למתן צו ביניים עליו לבחון שני עניינים עיקריים. האחד, "מאזן הנוחות", שבו בוחן בית המשפט את הנזק שייגרם למבקש במידה שלא יינתן צו ביניים אל מול הנזק שייגרם למשיב במידה ויינתן צו כמבוקש; והאחר, סיכויי העתירה להתקבל. במסגרת שיקולי מאזן הנוחות יבחן בית המשפט, בין יתר שיקוליו, אם אי מתן הצו יסכל את בירור ההליך העיקרי, וכן יבחן את הצורך לשמר מצב קיים לעומת יצירת מצב חדש בטרם התברר ההליך לגופו. אבן הבוחן העיקרית היא מאזן הנוחות". בר"ם 301/03 **אחים סקאל בע"מ ואח' נ' רשות שדות התעופה**, תק-על 2003(1), 279, 281. וכפי שנקבע לאחרונה על ידי בית המשפט הנכבד, "מבין שני השיקולים הנ"ל, שמור מעמד הבכורה לשיקול מאזן

הנוחות" (ברע"א 51561-09-24 אלהואשלה נ' רשות מקרקעי ישראל (תלוי ועומד) (החלטה מיום 29.12.2024)).

לעניין התנאים להוצאת צווי ביניים ראו גם :

- בר"ם 5756/03 חלף נ' יצחק אוהיון - ראש עיריית פתח תקווה (החלטה מיום 25.8.03).
- בר"ם 1557/02 מגמארט ציוד ספורט בע"מ נ' מדינת ישראל משרד ביטחון - אגף האמרכלות משק ונכסים (החלטה מיום 20.5.2002).
- בשג"ץ 2598/95 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון (החלטה מיום 30.4.95).

7. על יסוד האמור לעיל, מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשה זו.

בקשה לקביעת דיון דחוף בעתירה

החוקים דן מבקשים להביא להפסקת פעילות אונר"א במזרח ירושלים, בגדה המערבית וברצועת עזה, תוך כדי פגיעה בזכויות יסוד של 2.5 פליטים פלסטינים. החוקים ייכנסו לתוקף ביום 30.1.2025 והשלכותיהם מיידיות.

על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע מועד דיון דחוף לשמיעת העתירה, במיוחד כאשר עניין לנו בחוקים המבקשים לבטל מערך סיוע הפועל מזה כ- 75 שנים, המשנים את מערך הדינים החלים על הפליטים באזורים הנ"ל והמפרים באופן בוטה ביותר את מגילת האו"ם ואת היסודות שבבסיס יחסי המדינות החברות באו"ם עם אורגני האו"ם השונים.

על יסוד האמור, מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשה זו

תוכן עניינים

6	החלק העובדתי.....
6	א. העותרים.....
7	ב. חוקי איסור פעילות אונר"א.....
8	ג. על מעמדם של הפליטים הפלסטינים וההסכם בין אונר"א למדינת ישראל.....
9	ד. על מערך הסיוע והתמיכה של אונר"א.....
9	בתחום החינוך, ההכשרה המקצועית וההשכלה הגבוהה.....
10	בתחום הבריאות.....
15	בתחום הסעד והשירותים חברתיים.....
16	בתחום התשתיות ושיפורים במחנות הפליטים.....
16	בתחום מימון המיקרו (Microfinance).....
17	תגובה למצבי חירום.....
20	ה. הליך החקיקה בכנסת.....

ה.1.	הנימוקים בבסיס החקיקה	22
ה.2.	הליך החקיקה לא התבסס על תשתית עובדתית רלוונטית ומלאה	25
ו.1.	השלכות החוקים על אוכלוסיית הפליטים הפלסטינים	29
ו.2.	השלכות החוקים על הפלסטינים ברצועת עזה בצל המלחמה	33
ח.	ביקורת בינלאומית	36
ט.	בחינת החוקים בטריבונלים בינלאומיים	41
י.	מיצוי הליכים	42
	החלק המשפטי	43
א.	החוקים אינם עומדים בתנאי פסקת ההגבלה	43
א.1.	הפגיעה בזכויות יסוד	43
א.2.	החוקים אינם הולמים ערכים דמוקרטים	47
א.3.	הפגיעה בזכויות לא נועדה לתכלית ראויה	49
א.4.	הפגיעה בזכויות אינה מידתית	51
ב.	החוקים במבחן דיני הכיבוש	54

מבוא

1. עתירה זו תוקפת את חוקתיות חוקי אונר"א המבקשים להפסיק או לכל הפחות לצמצם באופן ניכר את פעילות סוכנות הסעד והתמיכה לפליטים הפלסטינים (להלן אונר"א או הסוכנות). הסוכנות החלה לפעול בשטחי הגדה המערבית (כולל מזרח ירושלים) ורצועת עזה עוד בשנת 1950. מאז הכיבוש בשנת 1967, ממשיכה הסוכנות לפעול לפי הסכם עם מדינת ישראל. דהיינו, הסוכנות פועלת מזה כ-75 שנים במתן שירותי סעד ותעסוקה לפליטים פלסטינים באזורים הנ"ל. את מפעל הסיוע והתמיכה החיוני של אונר"א מבקשים החוקים דן לבטל או לפחות לצמצם באופן ניכר, תוך 3 חודשים מיום חקיקתם. החוקים ייכנסו לתוקף ביום 30.1.2025.

2. על מנת לעמוד על הפגיעה בזכויות אדם והיקפה, נעלה בשלב זה, על קצה המזלג, את שירות הסעד שהסוכנות מספקת. שירות זה כולל מערך סיוע, תמיכה ותעסוקה מקיף ביותר הכולל, בין היתר, חינוך יסודי ומקצועי, טיפול רפואי ראשוני, סעד ושירותים חברתיים, שיפור תשתיות ושיפורים במחנות, מימון מיקרו ותגובת חירום. כפי שיפורט בהמשך, עבור קבוצת הפליטים הפגיעה במיוחד, הסיוע של אונר"א מחזיק את ראשם מעל המים. המערך, שמעסיק 17,000 עובדים, מפעיל ומספק שירותי סעד ותעסוקה במישורים להלן:

- 380 בתי ספר בהם לומדים מעל ל-340,000 תלמידים.
- תוכנית הדרכה והכשרה במיומנויות טכניות ומקצועיות שונות לצמצום האבטלה.
- תוכנית מלגות להשכלה אוניברסיטאית למי שידם אינה משגת.

- 65 מרכזי בריאות נגישים לכלל האוכלוסייה, המספקים שירותי בריאות ראשוניים מקיפים, הן מונעים והן מרפאים. אלה כוללים מעקב היריון ולידה, טיפול מותאם לנשים, טיפול בתינוקות וילדים וטיפול במתבגרים ומבוגרים וכן טיפול בנכים. בחלק מהמרכזים הרפואיים מסופקים גם שירותי מעבדה ושירותי רדיולוגיה.
 - תרופות ללא כל תמורה או השתתפות עצמית.
 - כיסוי שירותי בריאות משלימים.
 - שירותים מיוחדים כגון יעוץ פסיכו-סוציאלי.
 - שירותי תברואה והדברת מכרסמים במחנות הפליטים להפחתת הסיכון למגפות.
 - רשת ביטחון סוציאלי על בסיס רבעוני לפליטים הפלסטיניים הזקוקים ביותר.
 - סיוע חירום במזון ורשת בטחון תזונתי.
 - סיוע ייעודי ליתומים.
 - מתן מענה לצורכי נשים – כגון הכשרה וחינוך למיומנויות פרנסה, הסברה להעלאת מודעות בנושא אלימות במשפחה, הטרדות מיניות ועוד.
 - סיוע לאנשים עם מוגבלויות בניסיון למזער הדרה חברתית וקידום הזדמנויות.
 - תכניות לשיפור התשתיות והסביבה הבנויה במחנות הפליטים.
 - סיוע ביצירת הזדמנויות מניבות הכנסה.
 - תגובה למצבי חירום – כולל סיוע הומניטרי מציל חיים (מזון, מים, מקלט, ביגוד ועוד). בין ה-7 באוקטובר 2023 ל-8 בדצמבר 2024, אונר"א סיפקה למעלה מ-6.8 מיליון התייעצויות רפואיות ברחבי רצועת עזה. הסוכנות מספקת מחסה למאות אלפי בני אדם המחפשים מקלט במתקניה; שירותי חירום בתחומי המים, התברואה וההיגיינה; סיוע פסיכולוגי ובטחון תזונתי. בנוסף, כלל מערך הסיוע ההומניטרי בעזה נשען על התשתית הלוגיסטית והאדמנסטראטיבית של הסוכנות.
3. מערך אונר"א הנ"ל הוא ללא תחליף. להפסקתו או אף צמצומו תהיינה השלכות דרסטיות על חייהם של כלל הפליטים הפלסטינים הנ"ל. חלק מהעותרים מעידים בתצהיריהם כי הפסקת פעילות הסוכנות משמעה עוני, רעב והידרדרות רפואית ובריאותית, בשל העדר בטחון תרופתי. להפסקת המערך השלכות גם במישור התחייבויות ישראל על פי המשפט הבינלאומי.
4. העתירה מחולקת לשני חלקים: החלק העובדתי - יפרס את ההסכמים הבינלאומיים וההחלטות בבסיס עבודת אונר"א במזרח ירושלים, הגדה המערבית ורצועת עזה (להלן: השטחים); את מערך הסיוע, התמיכה והתעסוקה של הסוכנות; את הליך החקיקה והפגמים שבו; את השלכות הפסקת או צמצום פעילות אונר"א על 2.6 מיליון הפליטים הפלסטינים באזורים הנ"ל ועל מערך הסיוע ההומניטרי ברצועת עזה מאז תחילת המלחמה. חלק זה של העתירה יסתיים בסקירת עיקר הביקורת הבינלאומית וההחלטות שהתקבלו באורגני האו"ם השונים בהקשר החוקים ובפירוט מיצוי ההליכים בעניינם של החוקים.

5. החלק המשפטי – מורכב משני פרקים: בפרק ראשון - החוקתי - ייטען כי החוקים פוגעים בזכות לכבוד, לחיים ולשלמות הגוף, לחינוך, לקניין ולחופש העיסוק - זכויות המעוגנות גם באמנות בינלאומיות מחייבות כמו גם במשפט הבינלאומי ההומניטרי. עוד ייטען, כי פגיעה זו בזכויות יסוד אינה מתיישבת עם ערכים דמוקרטיים משום שבבסיסה הפרה גסה להתחייבויות בינלאומיות של מדינת ישראל, כולל החלטות האו"ם בדבר הקמת אונר"א, ההסכם בין אונר"א לבין ישראל בדבר פעילות הסוכנות, מגילת האו"ם, האמנה בדבר ההרשאות והחסינות של האומות המאוחדות, המשפט הבינלאומי לזכויות אדם והמשפט הבינלאומי ההומניטרי. בסוף פרק זה ייטען, כי הפגיעה הנ"ל אינה לתכלית ראויה והיא לא נשענת על צורך חברתי או ציבורי חיוני ונחוץ המצדיק את הפגיעה הקיצונית והגורפת בזכויות אדם. עוד ייטען, כי הפגיעה הנ"ל אינה עומדת במבחן המידתיות, על שלושת מבחני המשנה שלו.

6. בפרק השני - דיני הכיבוש - ייטען כי החוקים אינם יכולים להיות תקפים, באופן ישיר או עקיף, כלפי הפליטים הפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה בהיותם אוכלוסייה מוגנת. חוקים אלה מנוגדים לתקנה 43 לאמנת האג 1907 (להלן: אמנת האג); מפרים ואף משעים את המסגרת הנורמטיבית הבינלאומית החלה על הפלסטינים כתושבים מוגנים (המשפט הבינלאומי ההומניטרי והדין הבינלאומי בדבר זכויות האדם) ומהווים ענישה קולקטיבית כנגד אוכלוסייה זו. דינים אלה חלים בשטחים הכבושים, כולל שטחים שלמדינת ישראל שליטה אפקטיבית עליהם, לכן החלת חוקי אונר"א עליהם, ולו באופן עקיף, היא בבחינת סיפוח אסור על פי המשפט הבינלאומי הפלילי.

7. נקדים ונציין כבר עתה, ועל כך נפרט בחלק המשפטי בהמשך, כי בעשורים האחרונים ביטל בית משפט נכבד זה חקיקה של הכנסת שביקשה לחול על הפלסטינים תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה, תוך כדי פגיעה בזכויותיהם. כך היה בבג"ץ 8276/05 עדאלה נ' שר הביטחון, פ"ד סב(1) 1 (2006) (להלן: עניין עדאלה) במסגרתו בוטל סעיף 5 לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה) (תיקון מס' 7), התשס"ה-2005 שקבע כי המדינה לא תהיה אחראית בנזיקין לנזק שנגרם באזור עימות בשל מעשה שביצעו כוחות הביטחון הישראליים. כך גם היה בבג"ץ 1308/17 עיריית סלואד נ' הכנסת (2020) (להלן: עניין עיריית סלואד), במסגרתו בוטל החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון, התשע"ז-2017, אשר נועד להסדיר חלקים נרחבים מהמאחזים בגדה המערבית תוך כדי פגיעה בזכות לקניין של פלסטינים. אין ספק, כי חוקי אונר"א מושא העתירה דנן הינם חמורים בהרבה מהחוקים הנ"ל שבוטלו, הן מבחינת היקף הזכויות הנפגעות והן מבחינת מספר התושבים המוגנים שייפגעו, ועל כן דינם גם כן להתבטל.

החלק העובדתי

א. העותרים

8. העותר מס' 1, תושב מחנה הפליטים שועפאט, הינו יו"ר מועצת ועדי ההורים בבתי הספר של אונר"א במחנה פליטים שועפאט.

9. העותרים 2-10 הינם תושבי מחנות פליטים במזרח ירושלים והגדה המערבית המסתמכים על מערך הסיוע של אונר"א במישורים שונים, כולל חינוך, בריאות ובטחון תזונתי ותרופתי.

10. העותר מס' 11 הינו מרכז משפטי עצמאי הפועל לקידום זכויות האדם בכלל וזכויות האזרחים הפלסטינים בישראל והפלסטינים בשטחים הכבושים בפרט (ע"ר).

11. העותרת מס' 12 היא עמותה רשומה הפועלת להגנה על זכויות אדם בישראל ובשטחים הכבושים (ע"ר)

ב. חוקי איסור פעילות אונר"א

12. ביום 28.10.2024, חוקקה הכנסת את חוקי אונר"א שמטרתם למנוע כל פעילות של אונר"א בישראל ולמנוע שיתוף פעולה בין הסוכנות לבין רשויות המדינה או אנשים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין.

13. סעיף 2 לחוק להפסקת פעילות אונר"א בשטח מדינת ישראל, התשפ"ה-2024 (להלן החוק הראשון) קובע, כי "אונר"א (United Nations Relief and Works Agency-UNRWA) לא תפעיל כל נציגות, לא תספק כל שירות ולא תקיים כל פעילות, במישרין או בעקיפין, בשטחה הריבוני של מדינת ישראל". להוראה זו השלכות ישירות על פעילות אונר"א בשטחי מזרח ירושלים ומשמעותה הינה הפסקה טוטאלית של פעילות אונר"א שם.

14. חוק להפסקת פעילות אונר"א, התשפ"ה-2024 (להלן: החוק השני) קובע כי "הזמנת אונר"א בהסתמך על חילוף האגרות בין ישראל ובין אונר"א מיום ו' בסיוון התשכ"ז (14 ביוני 1967), תפקע ביום ה' בתשרי התשפ"ה (7 באוקטובר 2024)". בהתאם, הורה החוק כי "שר החוץ יודיע לאומות המאוחדות על פגיעה לפי סעיף קטן (א) בתוך שבעה ימים מיום קבלתו של חוק זה בכנסת" (סעיף 1 לחוק השני). הודעה כאמור נשלחה ביום 3.11.2024 ע"י מנכ"ל משרד החוץ, מר יעקב בליטשטיין אל נשיא העצרת הכללית של האו"ם, ובמסגרתה הודיע הנ"ל על ביטול ההזמנה לאונר"א, בהתאם לחילופי האגרות בין ישראל ובין אונר"א מיום 14.6.1967, המהווים הסכם בדבר פעולותיה של אונר"א בשטחים הכבושים משנת 1967, לגבי נפרט בהמשך.

-- מצ"ב העתק הודעת מנכ"ל משרד החוץ לנשיא האו"ם מיום 3.11.2024 כנספח ע/1.

15. עוד קובע החוק השני כי "רשות מרשויות המדינה, לרבות גופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין, לא תקיים כל מגע עם אונר"א או עם מי מטעמה" (סעיף 2 לחוק השני). לעקרון ניתוק הקשר ואי שיתוף הפעולה שתי השלכות עיקריות: **א.** ריקון מתוכן של האמנה בדבר ההרשאות והחסינות של האומות המאוחדות והלכה למעשה ביטולה; **ב.** ביטול בפועל של מערך הסעד והתעסוקה של אונר"א בגדה המערבית וברצועת עזה. שכן, לשם הפעלת המערך באזורים אלה, נדרשת אונר"א לרשת תיאום רב מערכתית עם רשויות המדינה בישראל. בין היתר, אלה כוללים הקמת מטה ניהולי ולוגיסטי לסוכנות; אשרות שהייה ועבודה לצוותיה; תיאומים עם רשויות הצבא בקשר לפעילות הארגון; הסדרי פטור ממכס, היטלים ומיסוי; יבוא טובין וציוד, כולל תרופות; תיאומים בקשר להכנסת והעברת תרופות ומצרכים חיוניים נוספים לאזורים השונים; רשיונות ורישום לצי רכבי הסוכנות ותיאום לגבי מערכי התפעול בעת מבצעים צבאיים. ככלל, מערך הסעד והתעסוקה של אונר"א תלוי בתיאום עם רשויות המדינה בישראל כמעט בכל תחום מתחומי פעילותו בגדה המערבית וברצועת עזה.

16. לכן, חוקי אונר"א, הלכה למעשה, ימנעו או לכל הפחות יצמצמו באופן ניכר את המשך פעילות הסוכנות בשטחים, זאת בנוסף לסגירת מטה אונר"א במזרח ירושלים, המזין ניהולית ותפקודית את כלל השטחים הכבושים. זוהי תוצאה הרת אסון על כלל מערך הפעילות של אונר"א.

17. יתירה מכך, החוקים מבקשים לבטל, על פי הדין הפנימי הישראלי, את מעמדם של הפליטים הפלסטינים על פי המשפט הבינלאומי. כפי שיפורט בחלק המשפטי, לישראל אין סמכות לעשות כן, לא בשטחים שסופחו מיד לאחר הכיבוש בשנת 1967 ולא בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה.

18. שני החוקים פורסמו ברשומות ביום 30.10.2024 והסעיפים האופרטיביים ייכנסו לתוקף, כאמור, ביום 30.1.2025.

ג. על מעמדם של הפליטים הפלסטינים וההסכם בין אונר"א למדינת ישראל

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

20. במאי 1950, החלה הסוכנות לפעול בשטחי הגדה המערבית, כולל מזרח ירושלים, ורצועת עזה. בעקבות הכיבוש הישראלי לשטחים הנ"ל ביוני 1967, נעשו ביום 14.6.1967 "חילופי איגרות בין ישראל ובין אונר"א, המהווים הסכם בדבר פעולותיה של סוכנות האומות המאוחדות לסעד ולתעסוקה לפליטי ארץ ישראל במזרח הקרוב" (Exchange of Notes Between Israel and UNRWA Constituting an Agreement Concerning the Operation of the United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East) (כתבי אמנה 775, עמ' 441).

21. על פי אותו הסכם, התחייבה מדינת ישראל להמשיך ולאפשר לאונר"א להפעיל את מערך הסעד והתעסוקה לפליטים הפלסטינים, בשיתוף פעולה מלא עם רשויות המדינה (להלן: ההסכם בדבר פעולותיה של אונר"א). לשם כך, התחייבה ישראל, בין היתר, להקל "על תפקידה של אונר"א כמיטב יכולתה....", תוך כדי הסכמה "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; והם יצויידו במסמכי זהות וכל תעודות מעבר אחרות העשויות להידרש"; "להתיר לחבר העובדים המקומי של הסוכנות לנוע בתוך השטחים הנידונים לפי הסדרים שנעשו, או שיעשו, עם הרשויות הצבאיות"; "לספק שירותי רדיו, טלקומוניקציה ונחיתה"; "לקיים את ההסדרים הכספיים שהיו קיימים לפני עם הרשויות הממשלתיות, שהיו אחראיות אז לשטחים הנידונים, לענין - (1) פטור מתשלום מכס, מסים והיטלים, על יבואם של אספקה, טובין וציוד; (2) הספקת חינוך של אחסון, עבודות פריקה וניטול, והובלה ברכבת או בכבישים בשטחים [שבשליטת ישראל]; (3) כל אותן הוצאות אחרות לסוכנות שכוסו לפנים על ידי הרשויות הממשלתיות הנוגעות בדבר". כמו כן,

סוכס "להכיר כי האמנה בדבר זכויות יתר וחסינות לאומות המאוחדות מיום 13 בפברואר, 1946, שישראל צד לה, תסדיר את היחסים בין הממשלה ובין אונר"א בכל הנוגע לתפקיד אונר"א".

22. הנה כי כן, פעילות אונר"א בשטחים הינה מחוייבת מהחלטות האו"ם ומההסכם הנ"ל עם מדינת ישראל.

23. כאמור, הסוכנות החלה לפעול במאי 1950, ומאז היא מפעילה מערך תמיכה, סיוע, סעד ותעסוקה לכל הפליטים הפלסטינים המתגוררים באזור פעילותה, העונים להגדרה זו והרשומים בסוכנות וזקוקים לסיוע. נכון לרישומי הסוכנות מסוף 2023, אונר"א מספקת שירותי תמיכה וסיוע לכ-2.5 מיליון פליטים פלסטינים בשטחים (נכון לספטמבר 2023, היו רשומים בסוכנות 1,586,965 פליטים ברצועת עזה. ועד לדצמבר 2023 היו רשומים 912,879 פליטים בגדה המערבית ומזרח ירושלים).

ד. על מערך הסיוע והתמיכה של אונר"א

24. מערך הסיוע והתמיכה של אונר"א הינו מקיף ביותר וכולל, בין היתר, חינוך יסודי ומקצועי, טיפול רפואי ראשוני, סעד ושירותים חברתיים, שיפור תשתיות במחנות, מימון מיקרו ותגובת חירום. עבור קבוצת הפליטים הפגיעה במיוחד, הסיוע של אונר"א מספק גם רשת של בטחון תזונתי ותרופתי.

בתחום החינוך, ההכשרה המקצועית וההשכלה הגבוהה

25. אונר"א מפעילה 380 בתי ספר (כיתות א'-ט') בשטחים, בהם לומדים מעל ל-340,000 תלמידים. בבסיס תכניות החינוך של הסוכנות עומדים ערכי זכויות האדם, הדמוקרטיה והסובלנות; טיפוח אזרחות וכישורי מנהיגות. הלימודים בבתי הספר של אונר"א הם בחינם. הסוכנות מספקת לתלמידים, ללא עלות, ערכות לימוד; ספרים; חוברות תרגול ומחברות; תיקים; ערכות עזר ללימוד ועוד.

26. בגדה המערבית ובמזרח ירושלים, מפעילה אונר"א 96 בתי ספר בהם לומדים 46,022 תלמידים, ושני מרכזי הכשרה מקצועית המספקים הכשרה ליותר מ-1,073 תלמידות ותלמידים במיומנויות מקצועיות וייצור. ברצועת עזה, מפעילה הסוכנות 284 בתי ספר, בהם לומדים 294,086 תלמידים, כמעט מחציתם תלמידות.

27. היות וצעירים בעזה מתמודדים עם אחוזים גבוהים מאוד של אבטלה, ובמטרה לשפר את יכולת התעסוקה שלהם, מפעילה אונר"א תוכנית הדרכה והכשרה במיומנויות טכניות ומקצועיות שונות. תוכנית זו מיועדת לסטודנטים העניים והפגיעים ביותר. בשנת הלימודים 2021/2022 היא הציעה 1,816 מקומות הכשרה לנוער בשני מרכזי הכשרה מקצועית. אחד ממרכזי ההכשרה מספק גם הזדמנויות הכשרה רבות בדמות קורסים קצרי טווח לבני נוער, כדי לשפר את הזדמנויות פרנסתם תוך התמקדות במיומנויות דיגיטליות, מיומנויות חיים, יזמות וכישורי פרילנסר, על מנת לעזור לסטודנטים ליצור הזדמנויות עבודה ולהוציאם ממעגל העוני ולחיים טובים יותר.

28. נכון לסוף שנת 2023, הועסקו במוסדות החינוכיים של אונר"א 11,658 אנשי ונשות צוות (9,443 ברצועת עזה ו-2,215 בגדה המערבית ובמזרח ירושלים). צוותי החינוך עוברים הכשרות מקצועיות המעניקות להם מיומנויות להתמודד עם אתגרים חדשים במלאכת החינוך.

29. אונר"א מפעילה גם תוכנית מלגות להנגשת ההשכלה אוניברסיטאית לצעירים המצטיינים מבחינה אקדמית אך אין ידם משגת לממן השכלה על-תיכונית. המלגות מוענקות ללימודים במגוון רחב של תחומים – מדעים, מדעי החברה והאמנויות החופשיות. תמיכה מוענקת גם בתחומי לימוד הנמשכים מספר שנים, כגון הנדסה ורפואה. מלגות אלה תרמו וממשיכות לתרום לפיתוח כוח עבודה מיומן ביותר, התורם לפיתוח החברתי והכלכלי בחברה הפלסטינית.

= מידע על מערך אונר"א בתחום החינוך זמין בקישור הבא :

<https://www.unrwa.org/what-we-do/education>

בתחום הבריאות

30. אונר"א מפעילה מערך בריאות המספק שירותי בריאות ראשוניים מקיפים, הן מונעים והן מרפאים, והיא מסייעת לפליטים לגשת לשירותי בריאות משלימים. הסוכנות מפעילה 65 מרכזי בריאות ראשונית בשטחים – 22 ברצועת עזה ו-43 בגדה המערבית ובמזרח ירושלים. במרפאות אלה נערכו בשנת 2023 מעל ל-4,247 מיליון ביקורים. נכון לסוף שנת 2023, במרכזי בריאות אלה הועסקו 1,623 אנשי ונשות צוות, 1,015 מהם נשים. כלל השירותים במרכזי הבריאות ניתנים בחינם, כך גם התרופות הזמינות במרכזים אלה.

31. מרכזי הבריאות של הסוכנות מציעים שירותי בריאות ראשוניים מקיפים המבוססים על טיפול הוליסטי לכלל המשפחה, תוך שימת דגש על יחסי ספק-מטופל ארוכי טווח והמשכיות. ואלה כוללים :

- א. מעקב היריון ולידה : בדיקות סדירות, בדיקות סקר, תוספי מזון למניעת מומים מולדים. לידה בבתי חולים בסיכון גבוה מסובסדת על ידי הסוכנות.
- ב. טיפול בתינוקות וילדים : חינוך לבריאות וייעוץ בנושא טיפול בילדים. לתינוקות וילדים עד גיל 5 נערכת בדיקה רפואית יסודית במרפאות, כולל לקראת הרשמה ראשונה לבתי ספר של אונר"א. השירותים כוללים ניטור גדילה, חיסונים ובדיקת נכויות, התעללות בילדים והזנחה. זאת בנוסף לבריאות הפה ותוספי ויטמינים, כשהדבר נחוץ.
- ג. טיפול במתבגרים ומבוגרים : בדיקות סקר לסרטן השד, יעוץ בנושא תכנון משפחה, בריאות הנפש בקהילה ותמיכה פסיכו-סוציאלית, סקר וייעוץ לאלימות על בסיס מגדר, חינוך לבריאות ומודעות לתזונה בריאה, שירותי בריאות הפה, שירותי אבחון ושיקום פיזי.
- ד. הזדקנות ומחלות כרוניות : בשל העלייה במקרי מחלות לב וכלי דם, סוכרת וסרטן, הסוכנות הרחיבה את מערך בדיקות הסקר לאיתור וניהול מוקדם של מחלות אלה.

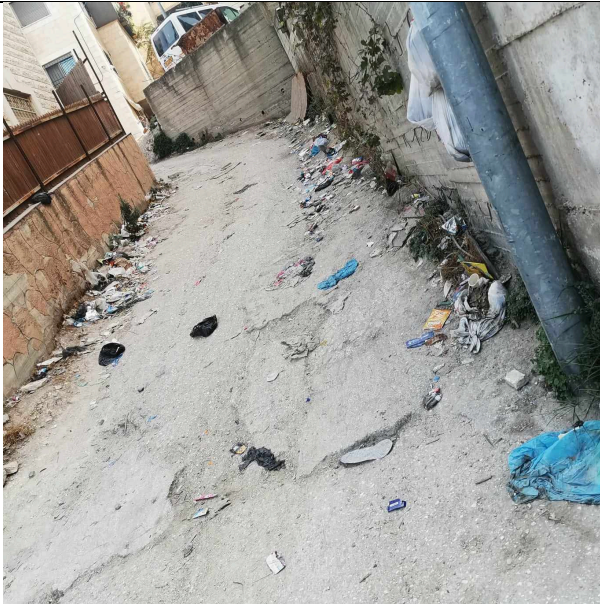
32. בחלק מהמרכזים מסופקים גם שירותי מעבדה ושירותים רדיולוגיים. שירותים מיוחדים כגון יעוץ פסיכו-סוציאלי גם כן זמינים במערך הבריאות של הסוכנות, כולל במספר בתי ספר כדי לתמוך בתלמידים המתמודדים עם מגוון בעיות, כגון פחד מאלימות, חוסר שינה, חוסר מוטיבציה בבית הספר או חוסר יכולת להתרכז.

33. חשוב לציין בהקשר זה, כי מערך הבריאות שמפעילה אונר"א מצטיין לא רק באיכותו אלא גם בנגישותו לכלל האוכלוסייה. מערך מונגש זה הוא בעל משמעויות רבות לקבוצות כגון נשים, ילדים, אנשים עם מוגבלויות ומבוגרים. עבור קבוצות אוכלוסייה אלה, סגירת מערך הבריאות המונגש של אונר"א עלול להביא לכך כי הם

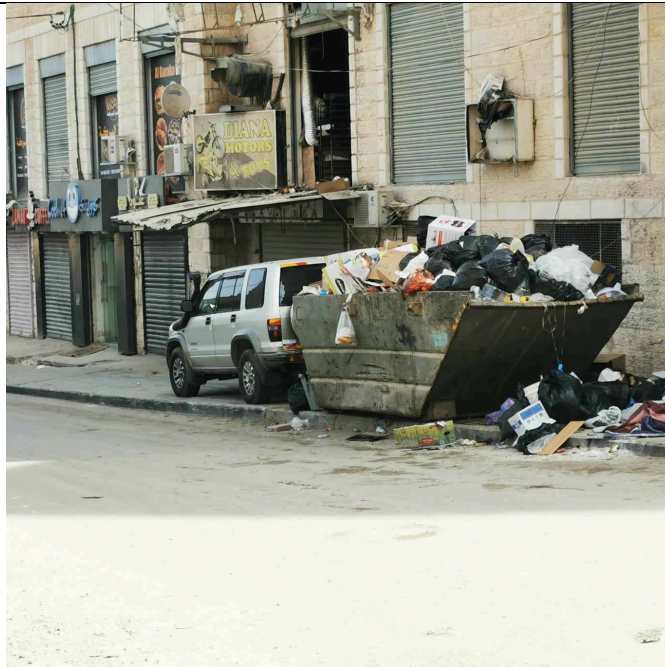
לא יוכלו לקבל טיפולים רפואיים, כולל טיפולים מונעים; בדיקות לגילוי מוקדם של מחלות, כגון סרטן השד; מעקב לבריאות נשים; מעקב התפתחות ילדים; תרופות לאיזון מחלות כגון סוכרת ולחץ דם; מחלות האופייניות לאנשים מבוגרים וקשישים; טיפולים לאנשים עם מוגבלויות ועוד.

34. יתירה מכך, מערך הבריאות מטפל בנושאים רוחביים המשפיעים על הבריאות, כגון תזונה ופעילות גופנית, חינוך, אלימות על בסיס מגדר, הגנה על ילדים, עוני ופיתוח קהילתי. כמו כן, המערך מפעיל תוכנית בריאות סביבתית המנטרת את איכות מי השתייה, מספקת שירותי תברואה והדברת מכרסמים במחנות הפליטים, ובכך מפחיתה את הסיכון למגיפות. לשם הדגמה, להלן תמונות המשוות את המצב התברואתי במחנה פליטים שועפאט למשל, אל מול שכונות בסביבת המחנה שבאחריות עיריית ירושלים – ראס ח'מיס, ראס שחאדה ואל-אווקאף:

מצב התברואה בשכונות הסמוכות למחנה פליטים שועפאט	מצב התברואה במחנה פליטים שועפאט
	
	







= מידע על מערך אונר"א בתחום הבריאות זמין בקישור הבא :

<https://www.unrwa.org/what-we-do/health>

35. על פי נתונים מספריים של אונר"א, בשנת 2023 ועד לתחילת המלחמה באוקטובר 2023, מצב הענקת שירותי בריאות ברצועת עזה היה כדלקמן :

- Registered population accessing UNRWA health services: 1,224,383 (96.9%)
- Primary health care (PHC) facilities: 22
- Total outpatient consultations for general physicians: 4,418,452
- Total outpatient consultations for specialists: 96,796
- Average daily medical consultations per doctor: 113
- Total dental screening consultations: 90,660
- Laboratory tests: 2,113,481
- Plain x-rays: within UNRWA: 36,165
- Health staff: 1,016

Physical rehabilitation

- Trauma patients: 3,691,
- Non-trauma patients: 7,654

Family planning

- New family planning users: 11,058
- Continuing family planning users: 59,001
- Deliveries in health institutions: 99.9%

Non-communicable diseases (NCD) patients registered with UNRWA

- Total: 60,900
- Diabetes mellitus type I: 1,050
- Diabetes mellitus type II: 11,365
- Hypertension: 30,786
- Diabetes mellitus and hypertension: 21,699

= המידע זמין בקישור הבא : <https://www.unrwa.org/activity/health-gaza-strip>

ובגדה המערבית, בשנת 2023 :

- Refugees accessing (served population) UNRWA health services (no.): 894,951 (%53.0)
- Primary health care (PHC) facilities (no.): 43
- Total outpatient consultations for general doctor: 1,786,288
- Total outpatient consultations for specialist doctor: 12,673
- Average daily medical consultations / doctor: 107
- Total dental screening consultations (no.): 19,418
- Laboratory tests: 848,989
- Plain x-rays: Inside UNRWA: 25,465, Outside UNRWA: NA
- Health staff: 789

Physical rehabilitation

- Trauma patients: 481
- Non-trauma patients: 2,971

Family planning

- New family planning users: 2,767
- Continuing family planning users at end year: 24,543
- Deliveries in health institutions (%): 99.6

Non-communicable diseases (NCD) patients registered with UNRWA

- Total: 34,996
- Diabetes mellitus type I: 621
- Diabetes mellitus type II: 30,343
- Hypertension: 13,662
- Diabetes mellitus & hypertension: 14,706

= המידע זמין בקישור הבא : <https://www.unrwa.org/activity/health-west-bank>

בתחום הסעד והשירותים חברתיים

36. תוכנית הסיוע והשירותים החברתיים מספקת מגוון שירותים המבטיחים הגנה סוציאלית ישירה ועקיפה. אלה כוללים אספקת רשת ביטחון סוציאלית על בסיס רבעוני לפליטים הפלסטיניים העניים ביותר – מדובר בפליטים אשר אין ידם משגת לספק את צורכי המזון הבסיסיים ביותר עבורם ועבור משפחותיהם. הסיוע ניתן דרך אספקת מוצרי מזון בסיסיים, יחד עם סיוע כספי משלים צנוע. כמו כן תכניות לקידום הפיתוח ועידוד עצמאות לקבוצות מוחלשות בקהילת הפליטים הפלסטינית - נשים, ילדים, נוער, אנשים עם מוגבלות וקשישים. ערב המלחמה, הגיע מספר הזקוקים ומקבלים סיוע חירום במזון ל-1,136,351 פליטים ברצועת עזה. בגדה המערבית ובמזרח ירושלים הגיע מספר הזקוקים ומקבלי סיוע חירום במזון ל-23,903 פליטים.

37. בנוסף, חלק חשוב מהעבודה ברצועה הוא שיקום קהילתי. זהו מערך שמטרתו לשקם ולשלב חברתית אנשים עם מוגבלויות תוך מתן הזדמנות שווה. הדבר נעשה באמצעות מאמצים משולבים של אנשים עם מוגבלויות, משפחותיהם וקהילותיהם, כמו גם שירותי הבריאות והחינוך המתאימים. המערך מפעיל גם תוכניות מיוחדות עבור נשים באמצעות שבעה מרכזים ייעודיים שמטרתם להעצים נשים, לשפר את מעמדן הכלכלי ואת התפתחותן החברתית, לקדם את תפקידן המשפחתי והקהילתי וכן לחזק את הביטחון העצמי שלהן. המערך פועל גם למען שיפור רווחתם של ילדים ובני נוער. המערך מציע פעילויות לבניית יכולות והעלאת מודעות, וכן ספורט, תרבות ופנאי.

38. המערך עובד גם עם יתומים. אונר"א מפעילה תכנית יעודית על מנת לקדם יתומים פליטים כשותפים בתהליך הפיתוח החברתי, על ידי חיזוק תפקידם והשתתפותם הפעילה בפיתוח משפחותיהם וקהילותיהם. תשומת לב מיוחדת ניתנת גם לאוכלוסיית הקשישים בניסיון לשפר את תנאי חיי היומיום שלהם, להעניק להם את הסיוע הדרוש ולקדם את השתתפותם המלאה בחברה. התכנית מעניקה גם סיוע ישיר כגון כסאות גלגלים, הליכונים ומזרונים רפואיים.

39. המערך פועל גם בכדי לתת מענה לצורכי נשים. התכנית מציעה מגוון רחב של שירותים משולבים להגברת הידע והיכולות, כגון הכשרה וחינוך למיומנויות פרנסה. הפעילויות כוללות קמפיינים של הסברה ומפגשים להעלאת מודעות בנושאים רבים, כולל בנושא אלימות במשפחה.

40. גם בגדה המערבית פועל המערך עם אנשים עם מוגבלויות, תוך כדי שיתוף פעולה עם 15 מרכזי שיקום קהילתיים. מרכזים אלה מסייעים למזער הדרה חברתית ומקדמים הזדמנויות לאנשים עם מוגבלויות. זאת בנוסף לפעילות לתמיכה בצעירים ובקשישים.

= מידע על מערך אונר"א בתחום הסעד והשירותים חברתיים זמין בקישור הבא :

<https://www.unrwa.org/what-we-do/relief-social-services>

בתחום התשתיות ושיפורים במחנות הפליטים

41. במהלך השנים הפכו מחנות הפליטים מ'ערי אוהלים' זמניות לאזורים צפופים במיוחד של בניינים רבי קומות עם סמטאות צרות, המאופיינים בריכוזי עוני גבוהים ובצפיפות קיצונית. המחנות נחשבים בין הסביבות העירוניות הצפופות בעולם. המבנים במחנות לרוב נבנו שלא לפי סטנדרטים נאותים ובמקרים רבים הם מסכני חיים. תכניות שיפור התשתיות ומחנות הפליטים מבוססת קהילתית ומיועדת לשפר את הסביבה הבנויה של מחנות הפליטים הפלסטיניים, תוך שימוש בכלים של תכנון עירוני.

= מידע על מערך אונר"א בתחום התשתיות ושיפורים במחנות זמין בקישור הבא :

<https://www.unrwa.org/what-we-do/infrastructure-camp-improvement>

בתחום מימון המיקרו (Microfinance)

42. אונר"א מסייעת ביצירת הזדמנויות להנבת הכנסה לפליטים. התכנית מציעה אשראי ושירותים פיננסיים משלימים למשקי בית, יזמים ובעלי עסקים קטנים. השקעות אלו יוצרות ומקיימות מקומות עבודה, מפחיתות את העוני ומעצימות בעיקר נשים וצעירים.

= מידע על מערך אונר"א בתחום מימון המיקרו זמין בקישור הבא :

<https://www.unrwa.org/what-we-do/microfinance>

תגובה למצבי חירום

43. זוהי פעילות שמטרתה מיתון ההשפעות של מצבי חירום על חייהם של הפליטים הפלסטינים. מערך זה מספק סיוע הומניטרי מציל חיים, כולל מזון, מים, מקלט, ביגוד ועוד. מאז תחילת המלחמה בעזה באוקטובר 2023 אשר גבתה עד כה את חייהם של מעל ל-46,000 הרוגים ומעל ל-109,000 פצועים, גרמה לעקירתם של לפחות 1.9 מיליון תושבים מבתייהם (90% מהאוכלוסיית הרצועה), ולכך כי כ-1.1 מיליון תושבים (50% מהתושבים) חווים חוסר ביטחון תזונתי קטסטרופלי כאשר נפות צפון עזה ועזה מסווגות בשלב ה-5 IPC (רעב), פועלת אונר"א במתן מענה הומניטרי למצב החירום במספר מישורים, כולל מזון, שירותי בריאות, תמיכה פסיכו-סוציאלית ולימודים, מים, תברואה והיגיינה ועוד.

ראו מידע בקישורים הבאים :

<https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-update-253-gaza-strip>

<https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/alerts-archive/issue-97/e>

44. לפי אתר הסוכנות, מערך החירום שלה ברצועת עזה פועל, בין היתר, למתן הסיוע להלן :

Health

- According to the Health Cluster, UNRWA remains one of the largest health actors operating in the Gaza Strip, contributing to over half of the people reached with health services since 7 October 2023. Between 7 October 2023 and 8 December 2024, UNRWA provided over 6.8 million medical consultations across the Gaza Strip.
- In addition to medical consultations, UNRWA (in partnership with and support from other UN agencies, including UNICEF and WHO) continues to provide vaccines to children. Over 225,000 routine immunisation vaccines have been administered to children from the start of 2024 until 8 December 2024. In addition, around 560,000 children across the Gaza Strip have been vaccinated against polio.
- As of 16 December, three out of 22 UNRWA health centres and four additional rented facilities used as temporary health centres were operational in Gaza. Health services were also provided by 97 mobile medical teams working in 54 medical points inside and outside shelters in the middle area, Khan Younis, Al Mawasi and Gaza. UNRWA health facilities provide primary health care, including outpatient services, non-communicable disease care, medications, vaccination, antenatal and postnatal health care, laboratory services, dental services, physiotherapy and dressings for the injured. The number of operational health facilities changes constantly based on demand, access and security.
- As of 16 December, 1,281 UNRWA health staff continued to work in health centres, temporary clinics and medical points across the Gaza Strip, providing 15,173 medical consultations on that day.
- UNRWA continued to provide mental health and psychosocial support (MHPSS) services in the middle and Khan Younis areas, with teams of psychiatrists and supervisors to assist special cases referred from UNRWA health centres and shelters. On 16 December, UNRWA teams responded to 431 cases in health centres and at medical points through individual consultations, awareness sessions and to address cases of gender-based violence (GBV).

- On 16 December, UNRWA medical teams provided care for 470 post-natal and pregnant women at high risk.
- On 16 December, UNRWA teams provided dental and oral health services in dental stations and mobile dental clinics, reaching 501 patients, including referred cases from remote dental consultations.
- On 16 December, 289 patients received physiotherapy rehabilitation services in health centres and medical points.
- If not replenished, stocks of medicines in UNRWA health facilities are low and at least 60 items are likely to run out within a month. UNRWA laboratory services are now limited to three tests out of nearly 35 that were available before 7 October 2023. This is due to limited availability of stocks of most laboratory supplies. Laboratory equipment requires maintenance or replacement.

Psychosocial Support and Learning

- UNRWA remains the largest provider of emergency learning and psychosocial support across the Gaza Strip. Around 660,000 children are out of school due to the war. On 1 August 2024, UNRWA began its first phase response of “Back to Learning” with a focus on mental health activities. This is taking place in up to 45 UNRWA schools-turned-shelters by expanding ongoing PSS activities, focusing on arts, music and sports and raising awareness on the risks of explosive ordnance, with the support of nearly 750 school counsellors and hundreds of teachers. UNRWA continues to provide lifesaving PSS services in Gaza, including psychological first aid, individual and group counselling, fatigue management sessions, recreational activities, Explosive Ordnance Risk Education and protection cash assistance, reaching children, youth and adults.
- Since the onset of the conflict and up to 16 December, around 730,000 displaced people, including over 520,000 children, have benefited from 277,307 PSS sessions and activities. Between 10 and 16 December, a total of 16,733 displaced people accessed these services.
- More than 18,000 children, over half of them girls, have benefited from UNRWA’s “Back to Learning” programme so far. Between 10 and 16 December, 14,507 children (5,636 boys, 8,871 girls, including 382 children with disabilities) participated in a variety of “Back to Learning” activities, including basic literacy and numeracy sessions, PSS sessions, and recreational activities such as arts, music and sports. The activities were conducted daily across 86 temporary learning spaces in 40 shelters, for an average of seven hours per day. This is thanks to 963 UNRWA teachers, with support from counsellors, aiming to address the psychosocial needs of children and adolescents.
- Between 7 October 2023 and 16 December 2024, UNRWA’s social work team has provided services to 196,245 displaced people, including psychological first aid, PSS services, family and individual activities, as well as case management. During the same reporting period, protection services were provided to 1,795 survivors of GBV and 2,910 children, including 1,454 unaccompanied children, covering reunification, safe sheltering, medication, dignity kits and non-food items through referrals. The team also supported 21,430 persons with disabilities with PSS; 7,753 of these individuals received assistive devices and rehabilitation services. Awareness sessions on GBV, child protection, disability and special needs, as well as managing social and psychological stressors, were conducted for 129,475 displaced people.

Food Security

- From 7 October 2023 to 17 December 2024, a total of 388,054 families (nearly 1.9 million people) have been reached with two rounds of flour; 374,909 of those families have received three rounds.

- UNRWA continues to distribute food parcels wherever possible. These include rice, chickpeas, lentils, oil, salt, sugar, milk powder, hummus and canned fish, and are designed to cover approximately 90 per cent of daily calorific needs per quarter. To date, over 1.46 million people have been reached, of whom 215,000 people have received two rounds of food parcels since the war started.
- In addition to the distribution of UNRWA food parcels, the Agency distributes food parcels on behalf of other UN organisations, reaching over 1.4 million people.

Water, Sanitation and Hygiene (WASH)

- Since October 2023, UNRWA has carried out emergency WASH activities across the Gaza Strip. The main activities include operating and maintaining water wells and desalination systems and supplying water with water trucks and bottled water. In addition, UNRWA continues to distribute hygiene kits and maintain hygiene in UNRWA shelters and sites by providing cleaning supplies, community-based solid waste management and pest control.
- UNRWA continues to be one of the largest WASH actors in the Gaza Strip. Since the beginning of the war, the Agency has maintained and rehabilitated eight wells, providing over 600,000 displaced people with access to water. In the first two weeks of December, around 38,000 cubic metres of water – both potable and domestic – were distributed across the Gaza Strip.
- Winterization efforts are ongoing in southern Gaza and the middle area, with over 215 manholes cleaned in the first two weeks of December. 84 cleaning and pest and rodent control measures were completed. Moreover, UNRWA conducted 45 awareness sessions and distributed over 1800 litres of cleaning liquids for shelters across the Gaza Strip.
- UNRWA continues to provide a solid waste collection and transfer service in southern Gaza and the middle area. Over the first two weeks of December, 1,972 tons of solid waste have been collected and transported to the temporary dumping sites.

= המידע זמין בקישור הבא:

<https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-152-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>

45. אלפי המועסקים והמועסקות של אונר"א, בהם 1000 עובדי ועובדות רפואה ובריאות, ממשיכים לעבוד מסביב לשעון. בסך הכל עובדים כ-5,000 חברי וחברות צוות על מנת לתת מענה למצב החירום, ומאות אחרים מתייצבים לעבודה כשהם יכולים. הסוכנות הינה ספקית שירותי הבריאות הראשוניים העיקרית ברצועת עזה. אונר"א מספקת כ-63% מהייעוץ הרפואי הראשוני ברצועה, ומעניקה בממוצע 16 אלף התייעצויות ביום. לאף סוכנות אחרת אין את היכולת להמשיך ברמה כזו של מתן שירותים ישירים ברצועת עזה.

46. לאונר"א היה תפקיד מכריע בחיסוני הפוליו בעזה. ללא הסוכנות לא ניתן היה להגיע לכ-600,000 ילדים מתחת לגיל 10 לצורך מתן חיסוני פוליו. בעוד יוניסף הביא את החיסונים וארגון הבריאות העולמי אירגן את הצידוד לשרשרת הקירור, היו אלה הצוותים הרפואיים של אונר"א ששמו את הטיפות בפהם של 40% מהילדים והילדות המחוסנים ברחבי הרצועה.

47. בנוסף, אונר"א מספקת מחסה למאות אלפי בני אדם המחפשים מקלט במתקניה. בשלב מסוים במהלך המלחמה, כמיליון בני אדם מצאו מקלט במתקני אונר"א. הסוכנות גם מתאמת תנועות בסיכון גבוה (deconfliction) עם כוחות הביטחון הישראליים. באוקטובר 2024 ניהלה אונר"א 262 תנועות מתואמות,

המהוות 42% מכלל התנועות ההומניטריות ברצועה. עם זאת, שיעור הסירוב הכללי מצד הרשויות הישראליות למשימות המתואמות ברצועת עזה זינק מאז ל-68%.

48. לבסוף, אונר"א היא חלק ממערך האו"ם הרחב יותר, המסתמך על יכולותיה הלוגיסטיות והתפעוליות של הסוכנות, טביעת הרגל שלה וקבלתה בקהילה, כדי לאפשר את העבודה של סוכנויות או"ם אחרות ושל שותפים הומניטריים נוספים בשטח.

ה. הליך החקיקה בכנסת

49. לאמיתו של דבר הצעה דומה להצעת החוק הראשונה קיימת מאז ינואר 2023, כתגובה להחלטת העצרת הכללית של האו"ם מיום 15.11.2019 במסגרתה הוחלט על הארכת תקופת המנדט של אונר"א. מטרת ההצעה המוצהרת בזמנו היתה "לממש את ריבונות מדינת ישראל וליישם את חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל, על ידי מניעת כל פעילות של סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלסטין במזרח הקרוב (להלן – אונר"א) בשטח מדינת ישראל". ואכן, הצעת החוק בנוסחה המקורי קבעה כי "אונר"א לא תפעיל כל נציגות, לא תספק כל שירות ולא תקיים כל פעילות, בין במישרין ובין בעקיפין, בשטח הריבוני של מדינת ישראל".

-- מצ"ב העתק הצעת החוק מינואר 2023 כנספח ע/2.

50. ההצעה הנ"ל לא קודמה, אך המלחמה בעזה, מאז אוקטובר 2023, היוותה הזדמנות נוספת לקדמה והפעם בטענה למעורבות אחדים מצוותי אונר"א במתקפה של השביעי לאוקטובר ביישובי עוטף עזה. טענות אליהן נתייחס בפירוט בהמשך.

51. בתאריכים 22.2.2024 ו- 26.5.2024 דנה והחליטה ועדת השרים לענייני חקיקה בשלוש הצעות חוק בנושא אונר"א: א. הצעת חוק לתיקון פקודת החסינויות וזכויות-היתר של האומות המאוחדות (ביטול החסינויות וזכויות-היתר של סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלסטין במזרח הקרוב (אונר"א)), התשפ"ד-2024. לגבי הצעה זו החליטה ועדת השרים, בין היתר, כי "המשך הליכי החקיקה יקודמו בהסכמת משרדי הביטחון, ראש הממשלה, החוץ והמשפטים", ו"נוסח הצעת החוק שיאושר לא יפגע בהתחייבויות הבין-לאומיות של מדינת ישראל ולא יפגע בסיוע ההומניטרי המועבר לרצועת עזה"; ב. הצעת חוק להפסקת יחסי מדינת ישראל עם סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלסטין במזרח הקרוב (אונר"א) והכרזתה כארגון טרור, התשפ"ד-2024. לגבי הצעה זו החליטה ועדת השרים, בין היתר, כי "המשך הליכי החקיקה יקודמו בהסכמת משרדי הביטחון, ראש הממשלה, החוץ והמשפטים" וכי "נוסח הצעת החוק שיאושר לא יפגע בהתחייבויות הבין-לאומיות של מדינת ישראל ולא יפגע בסיוע ההומניטרי המועבר לרצועת עזה"; ג. הצעת חוק להפסקת פעילות סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלסטין במזרח הקרוב (אונר"א), התשפ"ג-2023. לגבי הצעה זו החליטה ועדת השרים, בין היתר, כי היא תקודם "בכפוף לכך שהמשך הליכי החקיקה יקודמו בהסכמת משרדי המשפטים, ראש הממשלה, האוצר, הביטחון והמטה לביטחון לאומי".

-- מצ"ב העתק החלטת ועדת השרים מיום 22.2.2024 כנספח ע/3.

-- מצ"ב העתק החלטות ועדת השרים מיום 26.5.2024 כנספח ע/4.

52. החוקים דנן קודמו בניגוד מוחלט להחלטות ועדת השרים הנ"ל. עד כמה שידוע לעותרים, הסכמות כאמור לא התקבלו והחוקים ללא ספק מפריס את ההתחייבויות הבינלאומיות של מדינת ישראל, כפי שיפורט החלק המשפטי לעתירה זו.

53. ועדת חוץ ובטחון בכנסת (להלן: "הוועדה") אשר הכינה את הצעות החוק לקריאות ראשונה, שנייה ושלישית, קיימה 5 דיונים בלבד. חלק מהדיונים היו סגורים ובמסגרתם נשמעו עמדות גופי ממשלה ויועצים משפטיים. הפרוטוקולים של דיונים אלה לא פורסמו ברבים. עיון בפרוטוקולים של דיוני הוועדה הפומביים מעלה כי הדיונים לא התבססו על תשתית עובדתית רלבנטית. אוירת הדיונים היתה מתלהמת והם לא התבססו על נתונים ומידע קונקרטי לגבי פעילות אונר"א, כגון: היקף הסעד והתמיכה שהסוכנות מעניקה; חיוניות הסיוע שהיא מעניקה לפליטים הפלסטינים במזרח ירושלים, הגדה המערבית ורצועת עזה; חיוניות הסוכנות במערך הסיוע ההומניטרי מאז תחילת המלחמה ברצועת עזה באוקטובר 2023. כמו כן לא היה דיון על אודות התוצאות הדרסטיות של הפסקת פעילות אונר"א והדיונים לא עמדו על השלכות הפסקת או אף צמצום מערך התפקוד של אונר"א בשטחים.

- מצ"ב העתק פרוטוקול הדיון בחוקים בועדת חוץ ובטחון מיום 8.4.2024 כנספח ע/5.
- מצ"ב העתק פרוטוקול הדיון בחוקים בועדת חוץ ובטחון מיום 2.7.2024 כנספח ע/6.
- מצ"ב העתק פרוטוקול הדיון בחוקים בועדת חוץ ובטחון מיום 9.7.2024 כנספח ע/7.
- מצ"ב העתק פרוטוקול הדיון בחוקים בועדת חוץ ובטחון מיום 3.9.2024 כנספח ע/8.
- מצ"ב העתק פרוטוקול הדיון בחוקים בועדת חוץ ובטחון מיום 6.10.2024 כנספח ע/9.

54. בדיון הוועדה מיום 2.7.2024 צורפו מספר הצעות חוק בנושא אונר"א – הצעת חוק להפסקת פעילות סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלסטין במזרח הקרוב (אונר"א), התשפ"ג-2023, הצעת חוק לתיקון פקודת החסינויות וזכויות-היתר של האומות המאוחדות (ביטול החסינויות וזכויות-היתר של סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלסטין במזרח הקרוב (אונר"א)), התשפ"ד-2024, הצעת חוק להפסקת יחסי מדינת ישראל עם סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלסטין במזרח הקרוב (אונר"א) והכרזתה כארגון טרור, התשפ"ד-2024, והצעת חוק לתיקון פקודת החסינויות וזכויות-היתר של האומות המאוחדות (ביטול החסינויות וזכויות-היתר של סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלסטין במזרח הקרוב (אונר"א)), התשפ"ד-2024. לאחר מיזוגים, קודמו שתי הצעות החוק שהפכו בסופו של הליך לכדי החקיקה מושא עתירה זו.

55. בדיונים בהצעות החוק היה ברור כי המטרה היא להביא להפסקת פעילות אונר"א בירושלים, בגדה המערבית וברצועת עזה. בדיון האחרון והמסכם בוועדה, הבהיר יו"ר הוועדה ח"כ יולי יואל אדלשטיין כי:

המטרה של הצעות החוק האלה היא להפסיק את פעילות אונר"א בתוך מה שכונה פעם הקו הירוק, בעזה, ביהודה ושומרון ובכל מקום שהם פועלים בו. זאת המטרה. היו ויכוחים על ניסוחים כאלה ואחרים, אבל רק לצורך אחד – איך אנחנו משיגים את המטרה בצורה יותר טובה, יותר יעילה. שמענו גם את משרדי הממשלה, את החששות מול גורמים בין-לאומיים שונים.

(פרוטוקול ועדת חוץ ובטחון מיום 6.10.2024 בעמ' 13).

ה.1. הנימוקים בבסיס החקיקה

56. שלושה נימוקים עמדו בבסיס קידום החוקים. נימוק ראשון היה השאיפה למנוע את הנצחת בעיית הפליטים הפלסטינים. ח"כ בועז ביסמוט (הליכוד), מיוזמי החוק הבהיר לעניין זה, בין היתר, כי:

אונר"א עצמה, נעזב לרגע את ה-7 באוקטובר, היא ארגון שמנציח את בעיית הפליטים הפלסטיניים ומלבה את הסכסוך. אמרנו שיש את לפני ה-7 באוקטובר ואחרי 7 באוקטובר והארגון רק מדרדר את מצבם של הפלסטינים ומשמר את נרטיב הפליטות השקרית של הפלסטינים.

(פרוטוקול ועדת חוץ ובטחון מיום 8.4.2024 בעמ' 8).

ח"כ טלי גוטליב (הליכוד) הבהירה בדיון בפני הוועדה ביום 9.7.2024, בין היתר כי:

אני רוצה לומר את הדבר הבא. נדמה לי שלא צריך להיות חולק על כך ישראל צריכה לעשות הכול כדי להוציא את אונר"א בכלל - גם ברמה של תודעה כלל עולמית. הרי ברור לכם שברגע שאנחנו נוציא את זה, אנחנו רק נעודד את מצרים לקלוט פליטים, מה שעכשיו היא לא חייבת לעשות. אם אונר"א תצא מהאמנה, יהיה לנו הרבה יותר פשוט בהקשר הזה. אני לא צריכה להגיד לכם מושכלות יסוד. אני רוצה לחזור לאמנת האו"ם לפליטים ובלי אונר"א זו תהיה מצרים והדברים ידועים.

(פרוטוקול ועדת חוץ ובטחון מיום 9.7.2024 בעמ' 4).

יו"ר הוועדה ח"כ יולי אדלשטיין הוסיף גם הוא לעניין זה:

אנחנו מחפשים דרך להגדיר בצורה ברורה את היחס של מדינת ישראל לאונר"א, להפסיק לראות את הפעילות שלה באזור, גם בגלל הנצחת הפליטים.

(פרוטוקול ועדת חוץ ובטחון מיום 3.9.2024 בעמ' 4).

57. כפי שיפורט בחלק המשפטי בהמשך, נימוק זה מנוגד הוא בתכליתו לדין הבינלאומי החל ולהתחייבויות הבינלאומיות של מדינת ישראל. נימוק זה אינו יכול להצדיק את החוקים ואת הפגיעה בזכויות אדם הגלומה בהם. נימוק שני התייחס לחיזוק "הריבונות הישראלית" בירושלים. גם נימוק זה מנוגד להתחייבויות ישראל על פי הדין הבינלאומי ומכל מקום אינו יכול להצדיק את החוקים.

58. נימוק שלישי נסוב סביב הטענה כי אחדים מעובדי אונר"א נטלו חלק במתקפה של ה-7 באוקטובר, ומכאן המסקנה, אצל רבים מבין חברי הכנסת שהשתתפו בדיונים, כי מדובר בארגון שעוסק בטרור.

59. בעקבות טענות אלה של ישראל, נקטו הסוכנות והאו"ם בשורה של צעדים נחרצים לחקירת הטענות, על ידי הגוף החוקר העליון באו"ם (Office of Internal Oversight Services (OIOS)), הסקת מסקנות ומימושן, כולל פיטורי עובדים. השתלשלות החקירה, כפי שהובא על ידי הסוכנות, היא כלהלן:

- On 17 January, the UNRWA Commissioner-General announced his intention to commission an independent review to identify and assess the adequacy and implementation of the Agency's mechanisms and procedures to ensure neutrality. On 5 February, the Secretary-General appointed a Review Group, headed by Catherine Colonna, former French Minister of Foreign Affairs, to "assess whether the Agency is doing everything within its power to ensure neutrality and to respond to allegations of serious breaches when they are made." For more information on the terms of reference of the review, [click here](#).

- On 26 January, in response to allegations received orally from Israeli officials regarding the alleged involvement of 12 UNRWA staff in the 7 October attack against Israel, and upon ascertaining that the individuals were indeed UNRWA staff members, the UNRWA Commissioner-General decided to immediately terminate the appointments of these staff “in the interest of the Agency,” in accordance with applicable staff regulations, in order to protect its ability to deliver humanitarian assistance. This decision was communicated through a [statement](#).
- At the request of the UN Secretary-General, the Office of Internal Oversight Services (OIOS), the highest investigative body in the United Nations, launched an investigation into these specific allegations. The UN Secretary-General requested in interim report within four weeks of OIOS starting work.
- On 22 April, the UNRWA Commissioner-General issued a [statement](#) welcoming the findings of the independent review of the Agency, also known as the Colonna Report. He noted that the report confirmed that UNRWA has established - over many years - policies, mechanisms and procedures to ensure compliance with the principle of neutrality; that the Agency has systems in place to address allegations of neutrality breaches, including through disciplinary sanctions; and that between 2022 and 2024, UNRWA reviewed all external allegations and opened investigations when evidence of misconduct was present. He underscored that UNRWA is firmly dedicated to applying UN values and humanitarian principles. Also on 22 April, the Spokesperson of the UN Secretary-General issued a [statement](#) welcoming these findings.
- On 26 April, the Spokesperson the UN Secretary-General issued a [statement](#) announcing that a total of 19 UNRWA staff had been investigated by OIOS - the 12 about whom UNRWA had been informed in January, and seven more about whom information was received in March and April.
- On 5 August, the Spokesperson issued another [statement](#) announcing that OIOS had completed its investigation into the 19 staff members. In one case, no evidence was obtained to support the allegations, while in nine other cases, the evidence was insufficient to support claims of involvement. In the remaining nine cases, the evidence obtained by OIOS - if authenticated and corroborated - could indicate that the staff members may have been involved, and their employment was formally terminated in the interests of UNRWA.
- On 5 August, the UNRWA Commissioner-General also issued a [statement](#) acknowledging the completion of the OIOS investigation. He underscored that the Agency's priority is to continue lifesaving and critical services for Palestine Refugees in Gaza and across the region. He also said that UNRWA is committed to upholding the fundamental principles and values of the United Nations, including the humanitarian principle of neutrality, and to ensure that all its staff abide by this. He noted that the independent review of UNRWA had concluded that the Agency 'possesses a more developed approach to neutrality than other similar UN or NGO entities.' Finally, he reiterated UNRWA's condemnation of the 7 October attacks and the Agency's call for the immediate and conditional return of all hostages.

= המידע זמין בקישור הבא :

<https://www.unrwa.org/unrwa-claims-versus-facts-february-2024>

60. יתירה מכך, בהתבסס על טענות ישראל בנושא זה, מדינות רבות הקפידו את מימון לפעולות אונר"א, אך בעקבות חקירת האו"ם והנקיטה בצעדים למימוש ההמלצות שעלו ממנה, חזרו המדינות לממן את פעילות אונר"א, תוך כדי הדגשת חשיבותה של הסוכנות וחיוניות עבודתה ההומניטרית בעזה ובכלל. לשם הדגמה, נביא כאן מספר מקרים:

- **בריטניה** - כספים המועברים לאונר"א הוקפאו בינואר 2024. בעקבות חקירה של האו"ם וצעדים שננקטו על ידי אונר"א בעקבותיה, הוחלט, ביולי 2024, על חידוש המימון לסוכנות.

= מידע זמין בקישורים הבאים:

<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9900/>
<https://www.gov.uk/government/news/uk-to-restart-funding-to-unrwa>

- **גרמניה** - בהודעה שנמסרה על ידי השגרירה Leendertse, הנציגה הקבועה של גרמניה באו"ם ביום 12.7.2024 הבהירה הנ"ל את הערכת ומחוייבות ממשלת גרמניה להמשך העבודה החיונית של אונר"א בשטחים הכבושים ובעזה.

= ההודעה זמינה בקישור הבא:

<https://new-york-un.diplo.de/un-en/2666874-2666874>

- **הנציבות האירופאית** - מימון אונר"א הוקפא בינואר 2024. בעקבות חקירה של האו"ם וצעדים שננקטו על ידי אונר"א בעקבותיה והתחייבויות הסוכנות לצעדי המשך מניעתיים, הוחלט, במרץ 2024, על חידוש המימון לסוכנות.

= מידע זמין בקישור הבא:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1285

- **קנדה** - מימון אונר"א הוקפא בינואר 2024 וחודש שוב במרץ 2024 לאחר חקירת האו"ם בנושא ויישום המלצות החקירה.

= מידע זמין בקישור הבא:

<https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2024/03/canada-announces-continued-assistance-for-people-in-gaza.html>

- **יפן** - מימון אונר"א הוקפא בינואר 2024 וחודש שוב באפריל 2024.

= מידע זמין בקישור הבא:

https://www.mofa.go.jp/press/kaiken/kaikenwe_000001_00052.html

- **אוסטרליה** - במרץ 2024 הסירה אוסטרליה את ההשהיה הזמנית למימון אונר"א, זאת בעקבות הצעדים שננקטו כתוצאה מחקירת האו"ם.

= נמידע זמין בקישור הבא:

<https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/media-release/funding-united-nations-relief-and-works-agency-and-additional-support-gaza>

- **צרפת -** ביוני 2024 הסירה צרפת את ההשייה הזמנית למימון אונר"א.

= מידע זמין בקישור הבא :

<https://onu.delegfrance.org/france-reiterates-its-support-for-unrwa-with-an-additional-contribution-of-5>

- **בלגיה -** ביוני 2024 הסירה בלגיה את ההשייה הזמנית למימון אונר"א.

= מידע זמין בקישור הבא :

<https://diplomatie.belgium.be/en/news/belgium-supports-mandate-unrwa-and-renews-its-flexible-and-multi-year-humanitarian-contribution>

61. למותר לציין בהקשר זה, כי האשמות וטענות לכאוריות כלליות ובלתי מבוססות רבות הוטחו בחלק מעובדי הארגון, בניסיון לצבוע את כלל הארגון כתומך טרור. מרבית טענות אלה לא התבססו על ראיות כלשהן והן היו מונעות משיקולים פוליטיים פסולים.

62. המסקנה המתבקשת היא, כי כלל הנימוקים בבסיס החוקים הנ"ל הינם בעייתיים ביותר, ועל כך יפרטו העותרים בחלק המשפטי.

ה. הליך החקיקה לא התבסס על תשתית עובדתית רלוונטית ומלאה

63. כאמור, הוועדה כלל לא דנה בהשלכות הפסקת פעילות אונר"א בהקשר הפליטים בשטחים. גם דיון בהשלכות הפסקת פעילות אונר"א על המצב ההומניטרי ברצועת עזה לא נעשה כלל. כך גם לא היה דיון בנושא החובות הבינלאומיות החלות על ישראל בנושאים הקשורים להשלכות החוקים הנדונים. בהקשר מזרח ירושלים, הדיון בהשלכות שני החוקים והחלופות האפשריות היה חלקי ביותר ולא ממצה. ובסופו של הליך, סוגיית מתן מענה לכלל מרכיבי הסיוע והתמיכה הניתנים על ידי אונר"א נשארה ללא כל התייחסות.

64. עיון בפרוטוקולים של הוועדה מעלה, כי בהקשר מזרח ירושלים, הוועדה היתה מודעת לפער שייווצר במערכת החינוך שם. אך בדיון הוועדה מיום 8.4.2024, היה ברור כי אין היערכות מקיפה לפתרון בעיית החינוך. גב' רונת חן, מפקחת מחוז העיר ירושלים, הבהירה לעניין זה כי "לגבי היערכות לקראת - בהיתן פקודה שסוגרים את בתי הספר, נדרש זמן על מנת להכשיר מבנים ולמצוא מקום לתלמידים. במנח"י מדברים על כחצי שנה" (פרוטוקול דיון הוועדה מיום 8.4.2024 בעמ' 29). ובתשובה לשאלת ח"כ רון קץ (יש עתיד) "את לא יודעת לפזר 1,000 תלמידים" השיבה גב' חן כי "אתם כנראה לא מודעים למצוקה הגדולה של מבנים וכיתות במזרח ירושלים. אנחנו צריכים זמן היערכות כדי לאתר מבנים, להכשיר אותם ללמידה ולקלוט בהם את הילדים. אנחנו מדברים על כחצי שנה" (פרוטוקול דיון הוועדה מיום 8.4.2024 בעמ' 30).

65. בדיון הוועדה מיום 2.7.2024 עלה כי ההצעה היא בעצם להעביר את התלמידים למבנים יבילים שיוצבו בפתח המחנה, פתרון לא הולם ואינו ראוי כלל וכלל, שאף לו אין תקציב :

שמעון אש :

ל-640 תלמידים של מ"פ שועפאט.

עמית הלוי (הליכוד) :

מה הפתרון?

שמעון אש:

הפתרון הוא מבנים יבילים שנמצאים במיקום שכבר - - -

...

עמית הלוי (הליכוד):

כלומר, ב-1 בספטמבר הם ילמדו [במבנים] יבילים בשועפאט?

שמעון אש:

לא. חד-משמעית לא.

עמית הלוי (הליכוד):

אז מה המשמעות של הפתרון אם אין פתרון?

לירון יפלא:

לא קיבלנו מענה תקציבי לנושא הזה. היינו צריכים להפסיק או בעצם להסיט מתוכניות אחרות תקציבים לצורך העניין. שר האוצר לא תקצב את זה, מה שיצר עיכוב בכל התהליך.

...

כרמית הרוש:

...מבחינת מ"פ שועפאט, אנחנו נערכים להקמת מבנה של יבילים בפתח המחנה שייקח לנו כחצי שנה להקים אותו ולפתוח אותו כמוסד רשמי תחת עיריית ירושלים שמוכנה לקחת עליו אחריות יחד עם משרד החינוך ולהוביל אותו בתוכנית הישראלית עם מענה מלא בכל המעטפת.

(פרוטוקול דיון ועדת חות ובטחון מיום 2.7.24 עמ' 34-33)

66. עוד עלתה ההצעה כי חלק מהתלמידים יועברו לבתי ספר מוכרים לא רשמיים בשכונות הסמוכות למחנה הפליטים שועפאט, פתרון לא הולם ולא ראוי כפי שיפורט להלן. עוד עולה מהדיון, כי בניית בית ספר לקליטת התלמידים ממחנה פליטים שועפאט תארך מספר שנים:

כרמית הרוש:

אנחנו מבחינתנו ערוכים לקלוט במוכר שאינו רשמי באופן מידי. לזה אנחנו ערוכים. גם מבחינת כוח אדם בדקנו את עצמנו וגם מבחינת יכולת קליטת תלמידים. בטווח ביניים אנחנו נערכים - - -

מירי פרנקל-שור:

את אומרת שב-1 בספטמבר - - -

כרמית הרוש:

במוכר שאינו רשמי בלבד כרגע, בתוך בתי ספר קיימים.

עמית הלוי (הליכוד):

את כל ה-1000 תלמידים?

כרמית הרוש:

לא. 350 כרגע, למעט מ"פ שועפאט. זה נותן מענה לשכונות. ...

בטווח הרחוק, עיריית ירושלים עם המשרד נערכת להקמת מבנה גדול, מבנה קמפוס בית-ספרי גדול בתוך המחנה במבנה קבע בתוך שועפאט, בטווח זמן של 4 שנים לסיום הבנייה ותהליך הקמה.

(פרוטוקול דיון ועדת חות ובטחון מיום 2.7.24 עמ' 34-33)

67. יתירה מכך, הדיון בוועדה מגלה עד כמה חבריה אינם מודעים למורכבות המציאות במחנה פליטים שועפאט ועד כמה הפתרונות המוצעים, אף אם יהיו זמינים בשלב כלשהו, אינם נותנים מענה לאותן מורכבויות. אלה כוללים למשל הימצאות תלמידים שאינם תושבי ירושלים בבית הספר של אונר"א במחנה פליטים שועפאט; ומצב ירוד, לא תקני ואף מסוכן של בתי הספר בשכונות הסמוכות למחנה פליטים שועפאט, בהם מוצע לנסות ולקלוט חלק מהתלמידים, במידה ובתי הספר של אונר"א יפסיקו לפעול. על כך מעיד מר שאהר עלקס, יו"ר מועצת ועדי ההורים בבתי הספר של אונר"א במחנה פליטים שועפאט בתצהירו:

בתוך מחנה שועפאט פועלים שלושה בתי ספר של אונר"א - בית ספר לבנים (כיתות ט'-א'), בית ספר ראשון לבנות (כיתות ו'-ט') ובית ספר שני לבנות (כיתות א'-ה').

אוכלוסיית התלמידים בבתי הספר מגוונת ורובם המכריע אינם יכולים להירשם לבתי ספר אחרים ולמסגרות חינוכיות אחרות. אלה כוללים את תושבי הגדה המערבית במחנה, או משפחות שלאב או לאם יש תעודת זהות ירושלמית והשני תעודת זהות של הגדה המערבית ובשל הליכי איחוד משפחות הם אינם יכולים להירשם לבתי ספר אחרים.

רישום תלמידים, כפי שהעירייה מציעה לחלקם, מחוץ לשטח המחנה פירושו יציאה יומיומית מהמחנה דרך פקקי התנועה במחסום. לכן, משפחות אינן מעדיפות לרשום את ילדיהן לבתי ספר מחוץ למחנה. היציאה מהמחנה לבתי ספר באזור מזרח ירושלים הסמוך אורכת בממוצע שעתיים עד שעתיים וחצי. מצב זה הוא כמובן לא נורמאלי ומעמיד את התלמידים וההורים במצב קשה המוביל לכך שרובם אינם מעדיפים אפשרות זו, בשל משך הזמן והסכנות הטמונות במכשול.

בנוסף, הסעת תלמידים לבתי ספר ציבוריים ופרטיים מוכרים מסוכנת ביותר. רכבי הסעות הם אקראיים, אינם מותאמים להסעת תלמידים ומהווים סכנה מתמדת לכל מי שנוסע בהם. חלק מאמצעי הסעה אף ללא רישיון.

סגירת בתי הספר של אונר"א במחנה תשפיע באופן שלילי מאוד על מערכת החינוך במחנה ובסביבתו. התוצאה טרגית משום שאין חלופה לרוב המשפחות בשל הריחוק, הקושי בנסיעה ועלויותיה.

בנוסף, בתי הספר העירוניים בסביבת המחנה - ראס ח'מיס, ראס שחאדה, דאחיית אל-סלאם ושכונת אל-אווקאף - נמצאים במצב מחפיר. הם בעצם דירות מגורים שהוסבו באופן אקראי לבתי ספר שאינם כפופים לתקני בטיחות וחסרים בהם מתקנים או מוכנות כלשהי. אחד מבתי הספר העירוניים - אל-בירוני - שוכן במבנה של אורוות סוסים לשעבר, שהוסבה בשלב מסוים למוסכים ולאחר מכן לבית ספר. בתי ספר עירוניים ללא חצרות ומתקנים בסיסיים וללא מעבדות, כתוצאה מהצפיפות. לעומת זאת, בתי הספר של אונר"א מאובזרים במלואם, כוללים חצרות, מגרשי משחקים ומעבדות מכל הסוגים.

68. להדגמת המצב, להלן תמונות המדגימות את השוני במערך בתי הספר של אונר"א במחנה פליטים שועפאט

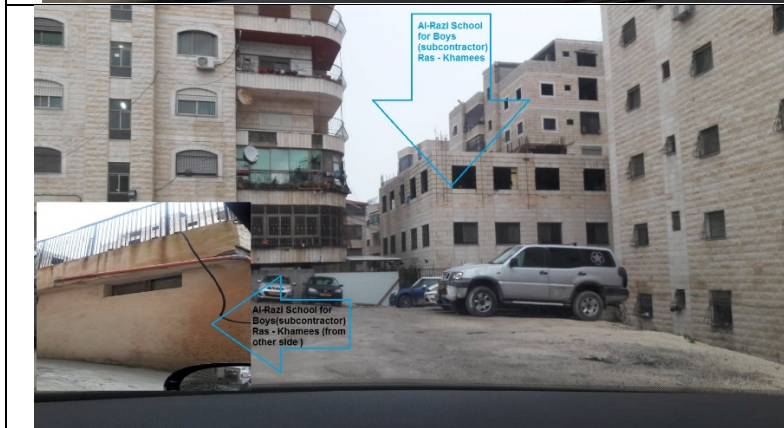
לבין בתי הספר המוכרים הפועלים בשכונות הסמוכות:

בתי ספר מוכרים בשכונות הסמוכות למחנה פליטים שועפאט



מתחם בתי הספר של אונר"א במחנה פליטים שועפאט







69. במילים אחרות, פתרונות לתלמידים הלומדים כעת בבתי הספר של אונר"א אינם זמינים וסגירת בתי הספר עם כניסת החוקים לתוקף תשאיר תלמידים אלה ללא מסגרות חינוך.

70. גם פתרונות לשירותי בריאות אינם זמינים. בעיית הזמינות אינה מתמצאת רק בעדר תקציבים, אלא אף אם יימצא תקציב, הפתרונות המוצעים אינם הולמים ואינם נותנים מענה מלא להיקף השירותים הניתנים על ידי אונר"א. כך למשל, בניגוד לקופות חולים, וכפי שהוסבר לעיל, שירותי הבריאות של אונר"א ניתנים ללא כל עלות או דמי ביטוח או השתתפות עצמית ברכישת תרופות. עבור אוכלוסייה נזקקת ומוחלשת במיוחד, עלויות אלה הן משמעותיות ביותר ומשפחות יצטרכו לוותר על טיפול רפואי או על מזון, ובמקרים קשים יותר, ימצאו את עצמן ללא שניהם, כפי שיפורט בפרק הבא אודות השלכות החוקים.

ו. השלכות החוקים על אוכלוסיית הפליטים הפלסטינים

71. כפי שעולה מתיאור מערך הסיוע של אונר"א לעיל, ברור הוא כי לשני החוקים השלכות הרסניות על חייהם של הפליטים הפלסטינים במזרח ירושלים, בגדה המערבית וברצועת עזה. עקרון ניתוק הקשר ואי שיתוף הפעולה, המעוגן בחוק השני, יכול להביא לשיתוק מלא של פעילות אונר"א בשטחים. כאמור, תפקודו של מערך הסעד תלוי בתיאומים רבים ואישורים מהרשויות הישראליות, אלה כוללים למשל אישורי כניסה

ואשרות עבודה לצוותים בינלאומיים, כולל צוותי פיקוח ובקרה; אישורים לצי של מאות הרכבים של הסוכנות; יבוא ומעבר סחורות ועוד. אך מעבר לכך, עקרון ניתוק הקשר ואי שיתוף הפעולה יכול לעלות לאנשים רבים בחייהם. שכן, פעולות התיאום עם הצבא הישראלי כוללות למשל תיאום פינוי צוותים, מטופלים במרפאות ותלמידים בבתי ספר וסגירת מתקנים בעת מבצעים צבאיים.

72. בנוסף, ראו העותרים לנכון להביא מספר עדויות המתארות את השלכות החוקים דגן על חייהם וחיי בני ובנות משפחותיהם של מספר פליטים, בהקשר הבטחון התזונתי והתרופתי. עדויות אלה מובאות כדוגמות שממחישות את השלכות החוקים על קבוצת הפליטים הפלסטינים בכלל.

73. כפי שהעידו מרבית העותרים בתצהיריהם, משפחותיהם נשענות על סיוע בסיסי אך נחוץ ביותר במזון. שירות זה ניתן במתכונת שוברי קנייה של מרכיבי מזון בסיסיים להם זקוקה כל משפחה. העותרים מעידים גם על נחיצות הבטחון התרופתי אותו מספקת אונר"א בחינם וללא השתתפות עצמית. שכן, עבור משפחות רבות תשלום כלשהו עבור תרופות אינו בר השגה. כך למשל, העותרת מס' 2, גב' סמר אלחליקאוי ממחנה פליטים אלערוב, אלמנה שמתגוררת עם ארבעה מילדיה, מצהירה כי כלל ילדיה (שבעה במספר) למדו בבתי ספר של אונר"א. הקטין מביניהם עדיין לומד שם והיא מעידה כי "הוא קיבל מהם [מהסוכנות] את כל הציוד החינוכי כמו כלי כתיבה, עטים, מחברות וצעצועים, ולפני זמן קצר קיבלנו מהם אייפד שיעזור לו ללמוד, וכל זה בלי שום תשלום כספי". בשל מחלות רקע כרוניות מהם היא סובלת, היא זקוקה למעקב רפואי מתמיד אותו היא עושה במרפאת אונר"א במחנה, כולל תרופות. הנ"ל מעידה עוד כי הסוכנות כיסתה מחצית מעלויות לידותיה. אחת מבנותיה סובלת משיתוק ונכות של 80%, ובשל השיתוק היא סובלת מפצעים בכל חלקי גופה. העותרת מצהירה: "אני מקבלת את כל התרופות לטיפול בפצעים וכן תחבושות מהסוכנות. אני מביאה אותה גם למרפאה של הסוכנות כשהיא חולה". הנ"ל ממשיכה ומעידה בתצהירה על הסיוע הנוסף אותו היא מקבלת מאונר"א: "לפני שבעלי נפטר ושלוש מהבנות שלי התחתנו, הייתי מקבלת 1,125 שקלים כל שלושה חודשים מהמערך הסוציאלי, והיום 700 שקלים כל שלושה חודשים. באמצעות סכום זה היו לי ולמשפחתי את הצרכים הבסיסיים לבית, דברי מזון ותרופות של הבת שלי שאנחנו לא יכולים לקבל מהסוכנות. אנחנו גם מקבלים שובר בשווי 450 ש"ח בחודש לקניית מוצרי מזון בסיסיים כמו קמח, סוכר, שמן ומלח. לפני שבע שנים הסוכנות עזרה לי לשפץ את הבית שלי, על ידי בניית מעקות למדרגות כדי להגן על הילדים שלי וכן התקינו כיור ושירותים המותאמים לבתי הנכה". על משמעות הפסקת פעילות הסוכנות היא מצהירה: "אם הסוכנות תפסיק לפעול, אני לא יודע מהיכן לספק אוכל לילדים שלי או לקנות את התרופות שלי. לדוגמה, בעבר, כשהסוכנות לא יכלה לספק תרופה שהייתי צריכה ... לא יכולתי לקנות אותה, ולכן לא לקחתי אותה. ללא הסיוע של הסוכנות, אני גם לא יכולה להרשות לעצמי את התחבושות ההיגייניות שהבת הנכה שלי צריכה. התחבושות האלה לבדן עולות לי 300 ש"ח בחודש. אני לא יכולה לעבוד כדי לספק את הצרכים האלה, אין מי שישאר עם הבת הנכה שלי ויטפל בה. למשל להחליף שקיות השתנה, להאכיל אותה וכן הלאה".

74. העותרת מס' 3, גב' אימאן אלחרוב, מכפר ואדי פוקין בו היא מתגוררת עם בעלה ושמונת ילדיהם. אחת מבנותיה משותקת מגיל שנה, בנוסף למוגבלות שכלית, ובה היא מטפלת באופן יומיומי. בעלה סובל ממחלות כרוניות קשות ואינו מסוגל לעבוד. הנ"ל מעידה בתצהירה: "אנחנו מקבלים שני סוגים של סיוע כלכלי מהסוכנות. קופון חודשי של 250 ש"ח לקניית מצרכי מזון בסיסיים, וכל 3 חודשים אנחנו מקבלים סיוע של

625 ש"ח לכל המשפחה, המשמש אותנו לקניית צרכי מחיה בסיסיים. בעלי חולה לב מזה 35 שנה המעקב החודשי נעשה במרפאת אונר"א במחנה הפליטים דהיישה ואנחנו מקבלים מהסוכנות תרופות שונות לטיפול במצב... אני גם לוקחת תרופות ... ומקבלת אותן בחינם מהסוכנות". הנ"ל ממשיכה ומצהירה: "שלוש מהבנות שלי למדו במכללה הקהילתית לנשים של הסוכנות ברמאללה ללא תשלום. אחת למדה טיפולים אלטרנטיביים, השניה חינוך מיוחד והשלישית למדה אחות. הסיוע של הסוכנות עוזר לסגור דלתות רבות, שאם יישארו פתוחות, יגרמו למשפחתי לסבול מחוסר ביטחון תזונתי ומקושי לספק תרופות, במיוחד תרופות ומעקבים רפואיים של בעלי".

75. העותרת מס' 4, גב' בסמה מחפוז, ממחנה פליטים אלערוב, בו היא מתגוררת עם בעלה וחמשת ילדיהם (4 בנות ובן. המבוגר שביניהם בן 25 והצעיר בן 10). בגלל נכות קשה מאוד ממנה סובל בעלה ומחלות רקע כרוניות של בעלה ושלה, הם זקוקים למעקב טיפולים במרפאת אונר"א, שמספקת להם את רוב התרופות אליהן הם זקוקים, ללא כל תשלום. הנ"ל מעידה בתצהירה: "כל הילדים שלי למדו בבתי ספר של אונר"א והבן הקטן שלי עדיין לומד. אם הסוכנות תיסגר, בני הקטן לעולם לא יוכל להשלים את לימודיו בבית הספר". הנ"ל ממשיכה ומסבירה: "כל 3 חודשים אנחנו מקבלים 700 ש"ח מהסוכנות לרכישת מזון ותרופות שלא נמצאות בסוכנות. בנוסף לקופון בשווי של כ-350 שקלים לרכישת מוצרי מזון בסיסיים כמו אורז, עדשים, קמח, חומס וכדומה... את רוב התרופות של בעלי אנחנו מקבלים מהסוכנות ללא כל תשלום.... במהלך השנים ביצעתי מספר פעולות רפואיות ... שהסוכנות מימנה באופן חלקי. אם סוגרים את הסוכנות, אני לא יודעת מאיפה להשיג את הכסף ואני לא יודעת איך לספק את התרופות שלי ושל בעלי. בקיצור, הסוכנות היא הכל בשבילי ובשביל המשפחה שלי, שבלעדיה אנחנו הפליטים לא יכולים לחיות".

76. העותר מס' 5, מר מוחמד מעמר, ממחנה פליטים שועפאט. חי במחנה יחד עם אשתו ושני בניהם (ילד בן 11 וילדה בת 12). הנ"ל סובל ממחלות כרוניות מסכנות חיים ברמה היומיומית ומתהלך עם מכשור רפואי 24 שעות ביממה. הנ"ל מעיד בתצהירו: "בגלל המצב הבריאותי שלי אני לא עובד ואשתי מטפלת בי ובילדים בבית ולא יכולה לצאת לעבודה. כתוצאה ממצבי הבריאותי אני במעקב בדיקות כל הזמן במרפאת אונר"א ואני זקוק להרבה תרופות שאני לוקח מאונר"א ללא תשלום המשמעות של השעיית אונר"א עבורי היא שאני יכול לקנות תרופות למחלות כרוניות שיבטיחו את הישרדותי. הפסקת התרופות האלה, שהסוכנות מספקת לי ללא תשלום, פירושה הידרדרות מצבי הבריאותי, כי אשתי ואני לא יכולים להרשות לעצמנו לקנות את כל התרופות האלה".

77. העותר מס' 6, מר ביאן ח'אלד, ממחנה פליטים אלערוב. מתגורר במחנה בדירה של אחיו, יחד עם אשתו וארבעת ילדיהם (4 בנות ובן. הגדול בן 26 והקטן בן 15). הנ"ל מעיד כי כל ילדיו למדו בבתי הספר של אונר"א, שם קיבלו את כל מכשירי הכתיבה ואת כל שירותי החינוך. כלל בני המשפחה מקבלים שירותי בריאות במרפאה של הסוכנות במחנה הפליטים. בשל מחלות כרוניות שלו, של אשתו ואחת מבנותיו, הם במעקב רפואי מתמיד במרפאת אונר"א ומקבלים תרופות להן הם זקוקים באופן יומי מהסוכנות בחינם. הוא מעיד כי צוות מרפאת הסוכנות הציל את בתו מספר פעמים בשל מצבה הרפואי ואונר"א סיפקה לו הפניות לטיפולים רפואיים, בשל מצבי חירום, מחוץ למרפאותיה. מר ח'אלד ממשיך ומעיד בתצהירו, כי הוא ומשפחתו "מקבלים גם קופון בשווי 350 שקלים בחודש לקניית מצרכי מזון בסיסיים מאוד. אנחנו גם מקבלים סיוע של

875 ש"ח כל שלושה חודשים מהסוכנות, כדי לקנות צורכי מחיה בסיסיים". עוד הוא מוסיף, כי "ללא סיוע של הסוכנות אין לי ולמשפחתי ביטחון תזונתי, אין אספקת תרופות ומעקב רפואי. כל שירותי הרווחה עבורי ועבור משפחתי מתקבלים מהסוכנות. להפסקת עבודתה תהיה השפעה טרגית על חיינו הבריאותיים והקיומיים".

78. העותר מס' 7, מר חוסאם אבו עביד, ממחנה פליטים נור שמס, שם הוא מתגורר מאז שנולד. הוא מתגורר במחנה יחד עם אשתו וארבעת ילדיהם (שתי בנות ושני בנים). הנ"ל סובל ממחלות כרוניות קשות והוא מוסיף בתצהירו: "אני לא עובד כתוצאה מקטיעת רגלי בשנת 2024 ... ויש לי נכות לצמיתות של 82%. אשתי עובדת במשרה חלקית וההכנסה שלה מאוד מוגבלת ... כתוצאה מהמחלות הכרוניות שלי ... אני מטופל באופן קבוע במרפאת אונר"א ... זה דורש מעקב חודשי ותרופות יומיות המסופקות לי על ידי הסוכנות באופן מלא וללא תשלום. הסוכנות גם מספקת לאשתי טיפולים למחלות כרוניות ותרופות יומיומיות באופן מלא וללא תשלום. הפסקת פעילות אונר"א משמעותה גזר דין מוות עבורי, כי אני לא יכול לקנות תרופות למחלות הכרוניות שלי או של אשתי. ההכנסה הזעומה של אשתי מספיקה בקושי למזון, ואם אונר"א תפסיק לפעול נצטרך לבחור בין תרופות לבין מזון בסיסי".

79. העותרת מס' 8, עאשה בנאת, ממחנה פליטים אלערוב מעידה בתצהירה כי כל ילדיה (4 בנות ושני בנים) למדו בבתי הספר של הסוכנות במחנה ללא כל תשלום. היא מוסיפה, כי "אני ובני משפחתי חיים מסיוע של אונר"א, שמספקים לנו 200 שקלים בחודש למוצרי מזון, בנוסף לסיוע כלכלי נוסף של 120 שקלים כל שלושה חודשים ... בלי סיוע של אונר"א לא יהיה לנו ביטחון תזונתי לי ולמשפחתי ולא שירותי בריאות. כל השירותים הסוציאליים אני ומשפחתי מקבלים מהסוכנות ולהפסקת עבודתה תהיה השפעה טרגית על בריאותנו ועל חיינו".

80. העותר מס' 9, ג'מאל שאפעי ממחנה פליטים בלאטה, נשוי ואב לשתי בנות ושני בנים בגילאים 14-19. מר שאפעי מובטל בשל מחלות רקע קשות ומעיד כי את המעקבים הרפואיים והתרופות להן הוא זקוק הוא מקבל מהסוכנות, כי הסוכנות מסייעת לו כלכלית ברכישת משקפי ראייה לשניים מילדיו, ומספקת להם טיפולי שיניים ראשוניים. הסוכנות גם מכסה טיפולים למחלה נוספת ממנה הוא סובל מחוץ למרפאותיה. הנ"ל מעיד, המשפחה מקבלת "סכום של 750 ש"ח כל שלושה חודשים לקניית קמח, אורז, סוכר, טעינת חשמל. זאת בנוסף לסל מזון לפעמים אך לא כל הזמן". הוא מוסיף: "השנה קיבלנו תוספת של 300 שקלים לחודש, לתקופה של 7 חודשים לקניית מצרכי מזון ... במידה ויופסק סיוע הסוכנות, אני לא יכול לקנות את כל התרופות, אלא חלק מהן. הטיפול שלי עולה כ- 250 שקל לחודש והתרופות של אשתי כ- 100 שקלים בחודש. משמעות הדבר היא כי בכל חודש אצטרך לבחור בין אוכל למשפחתי או תרופות".

81. העותרת מס' 10, רואן קורעאן ממחנה פליטים בלאטה, נשואה ולה 5 ילדים ובהיריון מתקדם. היא מעידה כי היא ומשפחתה נשענים על הסיוע של אונר"א, בדמות קופונים לרכישת מוצרי מזון בסיסיים. ילדי המשפחה לומדים בבתי הספר של הסוכנות, המספקת את כלל המצרכים לבית הספר, כולל תיק, ספרים, מחברות ומשחקים. המשפחה גם נשענת על מערך הבריאות של אונר"א, כולל הפניות לטיפולים מחוץ למרפאות הסוכנות כשצריך. גב' קורעאן מצהירה, כי "במידה ופעילות אונר"א תופסק, יהיה לדבר השלכות

קטסטרופליות עלי ועל כל משפחתי. הילדים יהיו מחוץ למסגרות חינוכיות, כי אנחנו לא יכולים לרשום אותם במסגרות אחרות ואנחנו לא יכולים להסיע אותם למסגרות אחרות. אנו נישאר ללא טיפולים רפואיים, ללא תרופות וללא בטחון תזונתי. הצרכים הבסיסיים שלנו תלויים בסיוע והתמיכה מטעם אונר"א, והפסקת פעילות הסוכנות היא כמו גזר דין רעב עלי ועל משפחתי. הילדים שלי יהיו ללא מסגרות חינוכיות ברחובות ולא נוכל לקבל כל טיפולים רפואיים ובריאותיים."

82. בנוסף, להפסקת פעילות אונר"א השלכות חמורות ביותר על האוכלוסייה הבדואית בגדה המערבית. אוכלוסייה זו מקבלת סיוע במזון, טיפולים ומעקבים רפואיים, תרופות, חינוך, שירותים סוציאליים ועוד. לדבר השלכות חמורות במיוחד על הנשים בקרב אוכלוסייה זו, אשר נהנות משירותי בריאות מוגשים ומותאמים לאופי חייהן. כך, למשל, מפעילה הסוכנות מידי פעם מעבדה ניידת לעריכת בדיקות לגילוי סרטן השד, הנשים מקבלות הדרכות בנושאי גידול ילדים, תכנון משפחה, בדיקות מקדימות לגילוי מחלות, מעקב היריון, אלימות במשפחה, הטרדות מיניות, מעקבים רפואיים דרך אפליקציה ייעודית ועוד.

83. יתירה מכך, החוקים יביאו לעלייה ברמת האבטלה. אונר"א היא המעסיק השני בגודלו בגדה המערבית, עם 4,000 אנשי ונשות צוות, מהם 700 במזרח ירושלים. וברצועת עזה מעסיקה הסוכנות כ-13,000 אנשים. הפסקת פעילות אונר"א משמעה כי 17,000 עובדות ועובדים אלה יהפכו בין לילה למובטלים ומשפחותיהם ללא הכנסה וללא בטחון כלכלי. זאת בנוסף להפסקת התמיכה בהשכלה הגבוהה ובהכשרה המקצועיים שמייצרת הזדמנויות עבודה לצעירות וצעירים רבים. הפסקת מערך סיוע זה יחרוץ את גורלם של צעירים וצעירות אלה לחיי אבטלה ועוני מחפירים, ללא אופק וסיכוי לשינוי או שיפור מצבם הכלכלי.

84. לחוקים תהיינה גם השלכות על כלכלת בתי החולים בגדה המערבית. שכן, מספר בתי חולים מקומיים תלויים כלכלית בכיסוי עלויות האשפוז של פליטים פלסטינים המופנים לטיפולים בהם על ידי מערך הבריאות של אונר"א. הפסקת פעילות אונר"א יכולה לגרום לקריסה כלכלית של בתי חולים אלה ולמעך השירותים המסופקים באמצעותם. לדבר כמובן השלכות רחוב על אוכלוסייה רחבה בהרבה.

ז. השלכות החוקים על הפלסטינים ברצועת עזה בצל המלחמה

85. כאמור, לאונר"א תפקיד קריטי במתן סיוע הומניטרי ומחסה לפלסטינים בעזה. הסוכנות פועלת ומסייעת במתן שירותי חירום לכ- 1.9 מיליון עקורים פנימיים ברצועת עזה, תוך אספקת מזון, הענקת שירותי חירום בתחום בריאות ותמיכה בתחומים חיוניים רבים. כאמור, מערך סיוע החירום ההומניטרי ברצועת עזה נשען על פעילות אונר"א, כולל סיוע חירום תזונתי, מערך החירום הבריאותי, ציוד רפואי, תרופות, דלק ועוד. אי לכך, מערך אונר"א נחשב לעמוד השדרה לכלל סיוע החירום ההומניטרי ברצועה.

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

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

86. במצב הנתון, אין ספק כי החוקים יביאו להרחבת והעמקת המצוקה ההומניטרית הקיימת ברצועת עזה. היות ועיקר הדברים בהקשר זה הובאו בפרקים קודמים, יביאו העותרים כאן את עיקר ההתרעות מצד בכירים באו"ם וארגונים מומחים לענייני רעב בנושא.

87. בשל ההשלכות הרות האסון של החוקים בהקשר זה, הובאו אלה, עוד בשלב הדיונים בהצעות החוק, בפני מועצת הבטחון של האו"ם ביום 8.10.24. המזכיר הכללי של האו"ם התייחס להצעות אלה, 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."

(ההדגשה לא במקור)

= הנאום זמין בקישור הבא:

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

88. פיליפ לזריני, הנציב הכללי של אונר"א, התריע גם הוא בפני מועצת הביטחון של האו"ם אודות החוקים - עוד בשלב הדיון בהצעות החוק - והשלכותיהם הרות האסון, הן ברמה המבצעית, הן ברמת החוק הבינלאומי והן ברמה הפוליטית, של הפסקת פעילות אונר"א. בהצהרתו בפני מעוצת הבטחון פירט מר לזריני:

"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>

89. להשלכות יישום החוקים על המצב ההומניטרי בעזה התייחסה גם Famine Review Committee, בגיליון הוועדה מיום 8.11.2024 אשר התמקד במצב ברצועת עזה. באותו גיליון התריעה הוועדה, בין היתר, כי :

This Famine Review Committee (FRC) alert is issued to express concern about an imminent and substantial likelihood of famine occurring, due to the rapidly deteriorating situation in the Gaza Strip.

...

UNRWA A further development of relevance to the future trajectory has been Israel's legislation concerning the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). A law banning UNRWA from operating on Israeli territory was passed in the Israeli parliament on 28 October. The UN agency was officially informed by Israel that it was cutting ties on 4 November. 12,13 It is not currently clear how this may impact the operations of UNRWA in the immediate future. However, there is widespread consensus that UNRWA remains the backbone of the humanitarian response in Gaza, and no organization can replace or substitute UNRWA's capacity.14 If further action is taken to enforce these laws, it will have extremely serious consequences for humanitarian operations. Regardless of when and how these acts of parliament are implemented, the crisis is already accelerating.

= הגיליון זמין בקישור הבא :

https://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_FRC_Alert_Gaza_No_v2024.pdf

90. המסקנה המתבקשת מכל האמור לעיל היא כי הפסקת פעילות אונר"א או אף צמצומה יביאו לתוצאות חמורות ודרסטיות ביותר ברמה ההומניטרית וברמת הסיוע והתמיכה הבסיסיים עליהם מסתמכים הפליטים הפלסטינים במזרח ירושלים ובגדה המערבית, והדברים עולים לאין שעור ברצועת עזה. זאת גם בשל היתלות רבים מארגוני הסיוע ההומניטרי ואורגני האו"ם השונים הפועלים ברצועה על המערך הלוגיסטי והתפעולי של אונר"א, כאמור. על אף זאת, הכנסת לא דנה בהשלכות החוקים הנדונים והיא לא עמדה על העובדה כי למערך אונר"א אין תחליף.

ח. ביקורת בינלאומית

91. החוקים דנן זכו לביקורת בינלאומית רחבה וחריפה ביותר, תוך כדי הבעת דאגה מהשלכותיהם, הן ברמה ההומניטרית והן ברמת הדין הבינלאומי והתחייבויות ישראל הבינלאומיות. להלן נביא את עיקר הביקורת לפי סדר כרונולוגי:

א. **מזכיר המדינה של ארה"ב**, אנתוני בלינקן, **ושר ההגנה האמריקאי**, לואיס אוסטין, הביעו את דאגתם העמוקה מקידום החוקים. במכתבם לשר הבטחון, יואב גלנט, והשר לעניינים אסטרטגיים, רון דרמר, מיום 13.10.2024, 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>

ב. ביום 17.10.2024, **שגרירים מ-123 מדינות חברות באו"ם** הביעו את תמיכתם באונר"א ואת התנגדותם עוד בשלב הדיונים בהצעות שני החוקים, שעלולים להביא להפסקת פעילות אונר"א. = ההודעה זמינה בקישור הבא:

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

ג. **המועצה האירופאית** (European Council) הביעה את התנגדותה ודאגתה מהחקיקה והשלכותיה. 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.

= מסמך המסקנות זמין בקישור הבא :

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

ד. ביום 28.10.2024, לאחר חקיקת החוקים, הביע המזכיר הכללי של האו"ם את דאגתו העמוקה מהחוקים והשלכותיהם ההרסניות על הפליטים הפלסטינים בשטחים הכבושים, וקרא לישראל לקיים את התחייבויותיה על פי מגילת האו"ם והמשפט הבינלאומי, לרבות המשפט הבינלאומי ההומניטרי, ואלה הנוגעות לזכויות יתר וחסינות של האו"ם. מזכיר האו"ם ציין כי חקיקה לאומית אינה יכולה לשנות התחייבויות אלה של ישראל :

UNRWA is the principal means by which essential assistance is supplied to Palestine refugees in the Occupied Palestinian Territory. There is no alternative to UNRWA.

The implementation of the laws could have devastating consequences for Palestine refugees in the Occupied Palestinian Territory, which is unacceptable. I call on Israel to act consistently with its obligations under the Charter of the United Nations and its other obligations under international law, including under international humanitarian law and those concerning privileges and immunities of the United Nations. National legislation cannot alter those obligations.

The implementation of these laws would be detrimental for the resolution of the Israeli-Palestinian conflict and for peace and security in the region as a whole. As I said before, UNRWA is indispensable.

= ההודעה זמינה בקישור הבא :

<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2024-10-28/statement-of-the-secretary-general-israeli-legislation-unrwa#:~:text=UNRWA%20is%20the%20principal%20means,Palestinian%20Territory%2C%20which%20is%20unacceptable.>

ה. ביום 28.10.2024, הוציא ראש הממשלה הבריטי הודעה בה הוא הביע את דאגתו מחוקי אונר"א :

The UK is gravely concerned at the UNRWA bills that Israel's Knesset has passed. This legislation risks making UNRWA's essential work for Palestinians impossible, jeopardising the entire international humanitarian response in Gaza and delivery of essential health and education services in the West Bank.

The humanitarian situation in Gaza is simply unacceptable. We need to see an immediate ceasefire, the release of the hostages and a significant increase in aid to Gaza.

Under its international obligations, Israel must ensure sufficient aid reaches civilians in Gaza.

Only UNRWA can deliver humanitarian aid at the scale and pace needed. We pay tribute to over 200 UNRWA staff who have lost their lives in the conflict. UNRWA has a UN

mandate to support Palestinian refugees. We urge Israeli lawmakers to ensure that UNRWA can continue to deliver its essential work.

= ההודעה זמינה בקישור הבא :

<https://www.gov.uk/government/news/pm-statement-on-israels-knesset-vote-on-unrwa>

ו. הודעה ברוח דומה יצאה מטעם **האיחוד האירופאי** ביום 28.10.2024 בה הביע האיחוד דאגה מהחוקים דנן, ובין היתר :

If adopted, these laws will have far-reaching consequences, *de facto* rendering UNRWA's vital operations in Gaza impossible, seriously hampering UNRWA's provision of health, education and social services in the occupied West Bank and revoking UNRWA's diplomatic privileges and immunities in Israel.

This legislation stands in stark contradiction to international law and the fundamental humanitarian principle of humanity, and will only exacerbate an already severe humanitarian crisis, potentially halting essential services such as food, shelter, education and healthcare for millions of Palestinian refugees in these territories.

The EU emphasises that all UN agencies embody the rules-based international order as they uphold and implement both the letter and the spirit of the UN Charter, to which all UN Member States must abide.

The EU reiterates that UNRWA is the sole provider of these critical services and is essential for delivering emergency relief to millions of Palestinian refugees. UNRWA has a long history of commitment to its specific mandate as provided by the UN General Assembly in 1948, with over 40,000 staff across the region, including 13,000 in Gaza.

= ההודעה זמינה בקישור הבא :

https://www.eeas.europa.eu/eeas/israel-palestine-statement-high-representative-voting-israeli-parliament-regarding-unrwa-operations_en

ז. יום לאחר חקיקת החוקים דנן, בהדרכה לעיתונות מטעם **דובר משרד החוץ האמריקאי** (Matthew Miller) מיום 29.10.2024, בהשיב הנ"ל על שאלה בעניין חוקי אונר"א הבהיר הנ"ל, כי :

Yeah. Let me start by just reiterating that we are deeply troubled by this legislation. It could shutter UNRWA operations in the West Bank, in Gaza, in East Jerusalem. It poses risks for millions of Palestinians who rely on UNRWA for essential services, including health care and primary and secondary education. UNRWA, of course, plays a critical role in providing services to Palestinians in Gaza, the West Bank, and throughout the broader – the wider region. And particularly in Gaza they play a role right now that, at least today, cannot be filled by anyone else. They are a key partner in delivering food, water, and other humanitarian assistance to civilians in Gaza that wouldn't have anyone else to get it from if UNRWA were to go away.

So we have made clear our concerns over this bill. We have made clear our opposition to this bill. As the Secretary said in his letter and as I reiterated yesterday, there could be consequences under U.S. law and U.S. policy for the implementation of this legislation.

We are going to engage with the Government of Israel in the days ahead about how they plan to implement it. We are going to watch and see if there are legal challenges to the law and if there is any impact by those legal challenges, and then we will make our decisions after looking at all of those factors.

= תמלול ההדרכה זמין בקישור הבא :

<https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-october-29-2024/>

ח. ביום 29.10.2024 הוציא **משרד החוץ הנורבגי** הודעה לפיה המדינה תיזום הליך לקבלת חוות דעת של בית הדין הבינלאומי לצדק בעניין חוקי אונר"א. בהצהרה שנמסרה על ידי הנציגה הקבועה באו"ם Merete Fjeld Brattested הובהר, בין היתר כי :

UNWRA has provided essential humanitarian services to Palestinian refugees for decades. No other organization can assume its functions. The laws adopted by the Knesset, if implemented, would have devastating consequences. It would also set a very dangerous precedent for the UN and the multilateral system as a whole.

The timing of these laws is beyond shocking. 15 principals of UN and Humanitarian organisations describe the situation in North Gaza as apocalyptic. Let there be no doubt. UNRWA is the backbone of the entire international community's humanitarian response in Gaza. All humanitarian organizations in Gaza are effectively dependent on UNRWA's infrastructure and facilitation. No one can fulfil UNRWA's responsibilities in addressing the fundamental needs of Palestinian refugees. For food, protection, shelter, health care and education. In Gaza, in the West Bank and beyond.

= ההודעה זמינה בקישור הבא :

<https://www.norway.no/en/missions/un/statements/general-assembly-plenary/2024/ga-informal-meeting-of-the-plenary-to-hear-a-briefing-on-unrwa/#:~:text=The%20international%20community%20cannot%20accept,Palestinian%20to%20receive%20lifesaving%20assistance.>

ט. בהצהרה לעיתונות של **מועצת הביטחון באו"ם** מיום 30.10.2024, הבהירו חברי המועצה את החשיבות המכרעת של פעולות אונר"א במתן סיוע הומניטרי מציל חיים לפליטים פלסטינים באמצעות תוכניות חיוניות לחינוך, בריאות, סעד ושירותים חברתיים וסיוע חירום בשטחים הכבושים. ההצהרה הדגישה כי אף ארגון אינו יכול להחליף את היכולת והמנדט של הסוכנות לשרת פליטים ואזרחים פלסטיניים הזקוקים בדחיפות לסיוע הומניטרי מציל חיים. וכפי שהובא בהצהרה :

The members of the Security Council **emphasized the vital role of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) in providing life-saving humanitarian assistance to Palestinian refugees through essential education, health, relief and social services programmes and emergency assistance in the Occupied Palestinian Territory, Jordan, Lebanon and the Syrian Arab Republic.**

The members of the Security Council underscored that **UNRWA remains the backbone of all humanitarian response in Gaza, and affirmed that no organization can replace or substitute UNRWA's capacity and mandate to serve Palestinian refugees and civilians in urgent need of life-saving humanitarian assistance.**

The members of the Security Council strongly warned against **any attempts to dismantle or diminish UNRWA's operations and mandate, recognizing that any interruption or suspension of its work would have severe humanitarian consequences for millions of Palestinian refugees who depend on the Agency's services and also implications for the region.**

The members of the Security Council expressed their **grave concern over legislation adopted by the Israeli Knesset.** In this regard, they urged the Israeli Government to abide by its international obligations, respect the privileges and immunities of UNRWA and live up to its responsibility to allow and facilitate full, rapid, safe and unhindered humanitarian assistance in all its forms into and throughout the entire Gaza strip, including the provision of sorely needed basic services to the civilian population.

The members of the Security Council demanded to all parties to enable UNRWA to carry out its mandate, as adopted by the General Assembly, in all areas of operation, with full respect for the humanitarian principles of humanity, neutrality, impartiality and independence, and to respect international humanitarian law including the protection of UN and humanitarian facilities.

The members of the Security Council **highlighted the findings of the Independent Review of Mechanisms and Procedures to Ensure Adherence by UNRWA to the Humanitarian Principle of Neutrality, led by Catherine Colonna, and welcomed the Secretary General's and the Agency's commitment to fully implement its recommendations and called for their accelerated implementation, in line with UNRWA's commitment to the principle of neutrality.**

They took note of the measures taken to terminate the employment of nine UNRWA staff members following the attacks of 7 October 2023. They underscored the importance to take timely measures to address any credible allegations and to ensure accountability for any violations of the Agency's policies related to the principle of neutrality.

The members of the Security Council called upon all parties to take necessary steps to allow and facilitate humanitarian aid to civilians in Gaza, in accordance with international humanitarian law.

The members of the Security Council expressed appreciation for the work of the staff of the Agency, including in very dire circumstances, in fulfilment of the Agency's mandate, underscored the importance of ensuring the continuity of UNRWA's vital services to Palestinian refugees and recognized Member States' efforts to enhance their support to UNRWA.

(ההדגשה לא במקור)

= ההודעה זמינה בקישור הבא :

<https://www.un.org/unispal/document/security-council-press-statement-on-unrwa-30oct24/>

י. **המזכיר הכללי של האו"ם** הביא נושא זה שוב בפני העצרת בכללית ומועצת הבטחון של האו"ם ביום 9.12.2024, בו הוא הדגיש את התחייבויות ישראל על פי הדין הבינלאומי וכן את ההשלכות ההרסניות של החקיקה על הפליטים הפלסטינים בשטחים הכבושים.

= הפנייה זמינה בקישור הבא:

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/392/56/pdf/n2439256.pdf>

ט. **בחינת החוקים בטריונלים בינלאומיים**

92. בתגובה לחקיקת החוקים דנן, התקבלה, ביום 19.12.2024, החלטה של העצרת בכללית של האו"ם (A/79/L.28/Rev.1) לפיה התבקש בית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ) ליתן חוות דעת מיעצת אודות חובותיה של ישראל ביחס לנוכחות ולפעילות של האו"ם, ארגונים בינלאומיים אחרים ומדינות שלישיות בשאלה להלן:

What are the obligations of Israel, as an occupying Power and as a member of the United Nations, in relation to the presence and activities of the United Nations, including its agencies and bodies, other international organizations and third States, in and in relation to the Occupied Palestinian Territory, including to ensure and facilitate the unhindered provision of urgently needed supplies essential to the survival of the Palestinian civilian population as well as of basic services and humanitarian and development assistance, for the benefit of the Palestinian civilian population, and in support of the Palestinian people's right to self-determination?

93. ההחלטה התקבלה על ידי העצרת הכללית של האו"ם תוך כדי הבעת דאגה בינלאומית מכך כי ההסדרים שבחוקים הנ"ל מפרים את הדין הבינלאומי החל, כולל מגילת האו"ם המסדירה את יחסי המדינות והאורגנים השונים של האו"ם. ההחלטה הדגישה גם כי הפסקת פעילות אונר"א או הגבלת תותיר את הפליטים הפלסטינים ללא הסיוע החיוני לו הם זקוקים.

= ההחלטה זמינה בקישור הבא:

<https://www.un.org/unispal/document/request-for-an-advisory-opinion-icj-12dec24/>

94. ההחלטה הועברה לבית הדין הבינלאומי לצדק ביום 23.12.2024 והעניין תלוי ועומד כרגע בפניו. הודעה בעניין יצאה מבית הדין עוד באותו יום.

<https://icj-cij.org/sites/default/files/case-related/196/196-20241223-pre-01-00-en.pdf>

י. מיצוי הליכים

95. ביום 21.10.2024 פנה העותר מס' 11 אל היועצת המשפטית לממשלה וליועצת המשפטית לכנסת במכתב מפורט אודות הבעיות הנובעות מהצעות החוק, הן ברמת הדין המקומי והן ברמת הדין הבינלאומי. במכתב התבקשו הנ"ל לפעול לגניזת הצעות החוק ולאי קידומן לכדי חקיקה.

-- מצ"ב העתק מכתב העותר מס' 11 מיום 21.10.2024 כנספח ע/10.

96. ביום 4.11.2024, ולאחר אישור החוקים בכנסת, התקבל מענה מהייעוץ המשפטי לכנסת ולפיו הובהר, בין היתר, כי:

1. החוק להפסקת פעילות אונר"א בשטח מדינת ישראל, התשפ"ה-2024 והחוק להפסקת פעילות אונר"א, התשפ"ה - 2024, נדונו בפני ועדת החוץ והביטחון בשורה ארוכה של דיונים פומביים וחסיים, הן בהכנה לקריאה הראשונה והן בהכנה לקריאה השנייה והשלישית.
2. חוקים אלה אושרו במליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית ביום כ"ו בתשרי התשפ"ה (28 באוקטובר 2024) ופורסמו ברשומות בכ"ח בתשרי התשפ"ה (30 באוקטובר 2024).
3. הליך החקיקה שהתקיים בוועדת החוץ והביטחון היה הליך פומבי, פתוח לכולם ואף לכם, והשתתפו בו גורמים שונים מהציבור הרחב. בכל הדיונים נדונו הנושאים העולים במכתבכם.
4. נוכח העובדה כי הליך החקיקה של שתי הצעות החוק היה הליך חקיקה ראוי ותקין, לא היה שום בסיס משפטי לטענה כי יש "לגנוז" את הצעת חוק, גם לא בעילה שהיא מנוגדת להתחייבויות בינלאומיות שנטלה על עצמה מדינת ישראל או בכל עילה אחרת.
5. ככל שתוגש הצעת חוק לתיקון החוקים או לביטולם, תדון בה הכנסת בהתאם לתקנון הכנסת.

-- מצ"ב העתק מכתב התשובה מטעם הלשכה המשפטית בכנסת מיום 4.11.2024 כנספח ע/11.

97. לאחר אישור החוקים בכנסת ביום 28.10.2024, פנה העותר מס' 11, ביום 28.11.2024, אל היועצת המשפטית לממשלה ולראש הממשלה, בדרישה כי אלה יפעלו להקפאת יישום שני החוקים. בהעדר כל מענה, מכתב תזכורת יצא אל הנ"ל ביום 30.12.2024.

-- מצ"ב העתק מכתב העותר מס' 11 מיום 28.11.2024 כנספח ע/12.

-- מצ"ב העתק מכתב העותר מס' 11 מיום 30.12.2024 כנספח ע/13.

98. ביום 3.1.2024, פנה העותר מס' 11 אל היועצת המשפטית לממשלה, שר הבטחון, מתאם פעולות הממשלה בשטחים והמפקד הצבאי בגדה המערבית בדרישה שלא לפעול על פי החוקים שבנדון ולהימנע מיישום הוראותיהם בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה.

-- מצ"ב העתק מכתב העותר מס' 11 מיום 3.1.2024 כנספח ע/14.

99. עד לכתיבת שורות אלה, לא התקבל כל מענה ממי מהמכותבים במכתבים הנ"ל, מלבד מהכנסת.

החלק המשפטי

הטיעון המשפטי יכלול שני פרקים: בפרק הראשון ייטען כי החוקים הינם בלתי חוקתיים היות והם פוגעים בזכויות יסוד בניגוד לתנאי פסקת ההגבלה. בפרק השני ייטען כי מן הדין להכריז שהחוקים הנדונים הינם חסרי השלכות ותוקף בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה, וכי אסור לפעול על פי הוראותיהם, הפוגעות בזכויותיה של אוכלוסייה מוגנת ובניגוד לנורמה הבסיסית שחלה שם, אף לפי הדין הישראלי.

א. החוקים אינם עומדים בתנאי פסקת ההגבלה

100. העותרים יטענו כי החוקים דגן אינם עומדים במבחן החוקתיות. הם פוגעים בזכויות יסוד חוקתיות, באופן שאינו הולם ערכים דמוקרטים, שלא לתכלית ראויה ובאופן לא מידתי.

1.א. הפגיעה בזכויות יסוד

101. כפי שעולה מהחלק העובדתי, בו פורט מערך התמיכה והסיוע של הסוכנות, החוקים יביאו לפגיעה חמורה ביותר בזכות של פליטים רבים לכבוד, לחיים ולשלמות הגוף, לקניין, לחינוך ולחופש העיסוק.

102. נעיר תחילה כי עניין לנו בחוקים שלהם השלכות על קבוצת פליטים פלסטינים, אשר בתור שכזו הינה פגיעה במיוחד. בשל כך הוקמה אונר"א, בכדי שהפליטים הפלסטינים יוכלו לנהל חיים מכובדים ועצמאיים. אי לכך, הפגיעה בזכויות יסוד של פליטים אלה מקבלת משנה תוקף, נוכח מעמדם הפליטי של הנפגעים מהחוקים הנדונים.

הזכות לכבוד

103. אונר"א מהווה עורק חיים ובטחון כלכלי, חינוכי, חברתי, תזונתי ובריאותי לפליטים במזרח ירושלים, בגדה המערבית וברצועת עזה. אי לכך, להפסקת פעילות הסוכנות על פי החוקים, תהיינה השלכות רוחב הרוח אסון על מערכות החינוך, הבריאות, התמיכה הסוציאלית, הבטחון התזונתי ועל הכלכלה של למעלה מ- 2.5 מיליון הפליטים הפלסטינים בשטחים, הנשענים באופן מלא על שירותי הסעד, התמיכה והתעסוקה של אונר"א. שירותי סעד אלה נושקים הם לזכות לכבוד.

104. כאמור, פעילות אונר"א כוללת תמיכה בפליטים אשר חלקם נמצא במצב בו אין ביכולתם לספק, באופן עצמאי, את צרכיהם הבסיסיים, ואין ספק כי הפסקת פעילות אונר"א או אף צמצומה תפגע במינימום הקיום האנושי של פליטים אלה. אי לכך, עניין לנו בפגיעה בביטחון הסוציאלי שבבסיסו הבטחת קיומו של הגרעין הקשה של צרכי החיים הבסיסיים של האדם. החוקים דגן אינם עוסקים בשאלות אלה והנחת היסוד הגלומה בהם היא כי אין זה עניינו של המחוקק הישראלי, על אף הפגיעה הגלומה בהם.

105. כפי שסיפוריהם של העותרים מלמדים, עניין לנו בפגיעה בגרעין כבוד האדם. הנ"ל חוששים, בין היתר, לגורל ביטחונם התזונתי ששומר על משפחותיהם מפני רעב. כבר נפסק כי "הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד מצויה בליבו ובגרעינו של כבוד האדם. חיים בחרפת רעב, ללא קורת גג, תוך חיפוש מתמיד מנין יבוא עזרו של אדם, אינם חיים בכבוד. מינימום של קיום בכבוד הוא תנאי לא רק לשמירה ולהגנה על הכבוד האנושי, אלא גם למיצוי יתר זכויות האדם. אין כל פואטיקה בחיים בעוני ובמחסור. ללא תנאים חומריים

מינימאליים, אין לאדם יכולת ליצור, לשאוף, לבחור את בחירותיו ולממש את חירויותיו" (בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד סה(1) 828, 782 (2012)).

106. הזכות לכבוד מעוגנת בהכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם הקובעת בסעיף 1, בין היתר, כי כל בני האדם נולדו חופשיים ושווים בכבוד ובזכויות. הזכות לכבוד עומדת גם בבסיס המשפט הבינלאומי ההומניטרי ומשפט זכויות האדם הבינלאומי. הזכויות המעוגנות באמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ובאמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות נמנו מתוך הכרה בכך שהן נובעות מכבודו המובנה של האדם.

הזכות לקניין

107. לפגיעה בזכות לקניין שני אספקטים עיקריים: הראשון כרוך בכך כי החוקים הנדונים יגרמו לאיבוד תעסוקתם של אלפי המועסקים על ידי אונר"א. כאמור לעיל, אונר"א מהווה מקור פרנסה ל-17,000 מועסקים שהחוקים יהפכו אותם למובטלים. והשני מתייחס לשלילה של הסיוע הכלכלי והתזונתי עליו נסמכים פלסטינים רבים, כפי שפורט בחלק העובדתי. מדובר, כאמור, במערך סיוע כלכלי להבטחת מצרכי מזון ומצרכים בסיסיים למשפחות רבות. כבר נפסק, כי "הקניין" שבחוק היסוד מתפרש אף על זכויות שאינן זכויות קניין במובן הקלאסי ... הדגש הוא כאמור על התכלית, והיא בעיקרה מניעת שלילתו של מה שיש לאדם; זאת הפגיעה שחוק היסוד מבקש למנוע. על-כן, המונח "קניין" חורג, לצורך ההגנה החוקתית, מן ההגדרה הנוהגת מישורים אחרים של דיני הקניין (ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, מט(4) 221, 328 (1995) (להלן: עניין בנק המזרחי)). עוד קבע השופט, דאז, ברק בהקשה הזו, כי "קניין הוא כל אינטרס, אשר יש לו ערך כלכלי" (עניין בנק המזרחי עמ' 431).

ראו לעניין זה גם: בג"ץ 2293/17 גרסגהר נ' כנסת (2020) (להלן: עניין גרגסהר) בו נקבע כי "חוק הפיקדון" המחייב "עובדים מסתננים" להפקיד חמישית משכרם כפיקדון אשר יוחזר להם רק במועד עזיבתם את מדינת ישראל פוגעת בזכותם לקניין ואינה חוקתית; ובג"ץ 6942/19 צ'באנו נ' שר הפנים (2023) (להלן: עניין צ'באנו) בו נקבע כי מנגנון הניכוי מפקדונות שהופרשו משכרם של עובדים זרים פוגע בזכות לקניין של העובדים הזרים, גם לאחר שאלה עזבו את ישראל (עמ' 22 לפסק הדין). בהקשר זה נפסק גם כי פגיעה בזכות לקצבאות, תגמולים וגמלאות עשויה להוות פגיעה בזכות לקניין, וזאת אף ביחס לזכויות פנסיוניות שמשתכללות בעתיד (בג"ץ 6784/06 שליטנר נ' הממונה על תשלום הגמלאות, פ"ד סד(2) 581, 640-636, 664-663 (2011). הוזכר גם בעניין צ'באנו בעמ' 23).

108. הדברים מקבלים משנה תוקף בהקשר המועסקים נוכח העובדה כי עניין לנו במקור לחמם של אלפי משפחות שכלכלתם תלויה בעיסוק באונר"א – צוותים ניהוליים ואדמנסטראטיביים, צוותי חינוך ובריאות, צוותי המערך ספסיכו-סוציאלי, צוותי תברואה ועוד. וכן בעובדה כי הבטחון התזונתי ובתרופתי של משפחות רבות תלוי בסיוע זה.

109. זכות זו מעוגנת בהכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם הקובעת בסעיף 17, כי כל אדם זכאי להיות בעל קניין וכי אין לשלול קניין זה באופן שרירותי. היא מעוגנת גם בסעיף 46 לתקנות הנספחות לאמנת האג הקובעת את הצורך בכיבוד זכות הקניין.

הזכות לחינוך

110. כפורט בחלק העובדתי לעיל, החוקים יביאו לסגירתם של 380 בתי ספר ולשליחתם הביתה של מעל ל-340,000 תלמידים. אי לכך, אין ספק כי החוקים פוגעים בזכות הפליטים הפלסטינים לחינוך שהוכרה כזכות יסוד חוקתית (בג"ץ 1554/95 **עמותת שוחרי גיל"ת נ' שר החינוך**, פ"ד נ(3) 2 (1996); בג"ץ 5373/08 **אבו לבדה נ' שרת החינוך** (6.2.2011); בג"ץ 2599/00 **יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך**, פ"ד נו(5) 834 (2002); בג"ץ 7426/08 **טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך**, פ"ד סד(1) 820 (2010)). הזכות לחינוך הוכרה כזכות אדם בסיסית דרכה ממומשות זכויות אדם נוספות כגון חופש הביטוי והיכולת לקלוט מידע, חופש ההתאגדות וחופש העיסוק (בג"ץ 2599/00 **יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך**, פ"ד נו(5) 834 (2002) ועניין **אבו לבדה** לעיל).

111. הזכות לחינוך נמנית עם הגרעין הקשה של הזכות החוקתית לכבוד האדם. נקבע בהקשר הזה, כי "נראה, כי הזכות לחינוך נימנית על אותו "גרעין קשה" של כבוד האדם, שבלעדיו ערך הכבוד האישי נפגם פגיעה מהותית וקשה" (בג"ץ 5373/07 **אבו לבדה נ' שרת החינוך** (2011), פסקה 25 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

112. הזכות לחינוך מעוגנת בהכרזה האוניברסאלית בדבר זכויות אדם (סעיף 26(1)) ובאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (CESCR) (סעיף 13). סעיף 13 ל- CESCR מבסס דרישות ספציפיות לשלבי החינוך השונים ומספק עקרונות כלליים החלים על כל שלבי החינוך, כדי להבטיח את חירות ההורים לבחור בתי ספר בהתאם לדתם ואמונתם. הערה כללית מס' 13 לאמנה הנ"ל מפרטת, בין היתר, כי החינוך צריך להיות זמין, נגיש ומקובל על האוכלוסייה מבחינת צורה ומהות או תוכן. מקור נוסף לזכות כמובן הוא האמנה לזכויות הילד (סעיפים 28 ו-29). זכות זו גם מטילה חובה על המדינות להימנע מפעולות שיש בהן בכדי לפגוע בה. כמו כן קיימת חובה לנקוט בפעולות פוזיטיביות להבטחת קיומה ומימושה של הזכות באופן מלא.

113. על פי המשפט הבינלאומי ההומניטרי הכוח הכובש מחויב להבטיח את פעולתם התקינה של מוסדות החינוך. סעיף 50 (1) לאמנת ג'נבה הרביעית מורה כי :

"The Occupying Power shall, with the cooperation of the national and local authorities, facilitate the proper working of all institutions devoted to the care and education of children."

114. חובה זו, על פי האמנה, חלה על מגוון רחב של מוסדות חינוך וחברה לכלל גילאי הילדים. בין היתר הכוח הכובש אינו יכול להפקיע מוסדות חינוך, חייב לכבד את מעמדם ולהגן עליהם כאשר הקריטריון היחיד בהחלטה האם יש להגן עליהם הוא האם הם מוקדשים לטיפול וחינוך ילדים (COMMENTARY TO GENEVA CONVENTION IV RELATIVE TO THE PROTECTION OF CIVILIAN PERSONS IN TIME OF WAR 286 (Jean Pictet ed., 1958)).

הזכות לבריאות, לחיים ולשלמות הגוף

115. כאמור, אונר"א מפעילה מערך בריאות המספק שירותי בריאות ראשוניים מקיפים, הניתנים ב- 65 מרכזי בריאות ראשונית בשטחים, בהם מועסקים כ-1,623 אנשי ונשות צוות. במרפאות אלה נערכו בשנת 2023 מעל ל-4,247 מיליון ביקורים. כמו כן, אונר"א מספקת בטחון תזונתי לאלפי משפחות ברחבי השטחים. אי לכך, לפגיעה בזכות לשלמות הגוף על פי החוקים הנדונים שני היבטים: הראשון קשור להשלכות הבריאותיות לשלילת הבטחון התזונתי, והשני קשור להפסקת או אף צמצום מערך שירותי הבריאות של הסוכנות, ובמיוחד בשל התלות הכמעט מוחלטת של הפליטים הפלסטינים בשירותים הניתנים ללא כל תמורה, כולל תרופות. עבור חלק מהפליטים, פגיעה מעין זו עלולה אף לסכן את חייהם, בשל העדר יכולת לרכוש תרופות בהשתתפות עצמית.
116. אין ספק כי הסיכון המוחשי הנשקף לבריאות הפליטים כתוצאה מהחוקים משליך על חייהם ושלמות גופם בניגוד לסעיפים 2 ו-4 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. בהתאם לסעיפים אלה, חובתם של הרשויות היא כפולה: ראשית, החובה שלא לפגוע בחייו ובכבודו של האדם, הוא ההיבט השלילי המעוגן בסעיף 2 לחוק היסוד. שנית, החובה להגן על חייו וכבודו של האדם, הוא ההיבט החיובי המעוגן בסעיף 4 לחוק היסוד (ראו בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464 (2005)).
117. בית משפט נכבד זה חזר והדגיש את חוקתיותה וחשיבותה הברורה של הזכות לחיים. בבג"ץ 606/93 קידום יזמות ומו"לות (1981) בע"מ נ' רשות השידור ואח', פ"ד מח(2) 1 (1994), קבע בית המשפט כי "הזכות לחיים ולכל דבר שהחיים תלויים בו - הזכות לנשום, הזכות לשתות, הזכות לאכול - היא אם כל הזכויות, היא האדם". בבג"ץ 2753/03 עו"ד קירש נ' ראש המטה הכללי של צה"ל (2003) הדגיש בית המשפט את חוסר התוחלת שבאיזון הזכות לחיים כשזו עומדת בסכנה, לעומת זכויות אחרות: "הזכות לחיים וההגנה עליהם דוחה מפניה כל מה שעומד על חיים לכלותם".
118. הזכות לבריאות נושקת לחשובה שבזכויות האדם, הזכות לחיים. כך שספק אם האחרונה יכולה לשרוד למשך זמן ללא הראשונה. וכדברי פרופ' אייל גרוס:
- "הפגיעה בבריאות הינה תכופות בלתי-הפיכה, וכל מכשול בפני מימוש הזכות פוגע בגופו של האדם ואף עלול להביא לסוף חייו." (אייל גרוס **בריאות בישראל בין זכות למצרך** בתוך "זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל, יורם רבין ויובל שני (עורכים) רמות, 2004, 437-532).
119. בפסיקה נקבע כי יש להכיר במעמד החוקתי של היבטים מסוימים בזכות לבריאות ובהם "ההגנה על הגוף, החיים והכבוד" (בג"ץ 11044/04 סולומטין נ' שר הבריאות (פורסם במאגרים, 27.6.2011)) ואלה ההיבטים שבליבת ענייננו. בהתאם לאמור לעיל, ענייננו בליבתה של הזכות לבריאות בהיותה כרוכה בזכות לכבוד, ומהווה אף נגזרת של הזכות לחיים ושל ההגנה על גופו של אדם (בג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה ואח' (פורסם במאגרים, 22.6.2014) (להלן: "עניין קו לעובד"), דברי כב' השופטת ברק-ארז). באותו עניין, אף צוין כי הנטייה היא להרחבת היקפה של הזכות לבריאות החוסה תחת ערך כבוד האדם ותחת המטריה החוקתית של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (עניין קו לעובד, דברי כב' השופטת ארבל).

120. זכות זו היא אלמנטרית ביותר. ההכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם קובעת כי "לכל אחד יש זכות לרמת חיים המתאימה לבריאותו ולרווחתם של עצמו ושל משפחתו, לרבות מזון, ביגוד, דיור וטיפול רפואי ושירותים סוציאליים הכרחיים". זכות זו מעוגנת גם באמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR) המעגנת את הסעיף המקיף ביותר אודות הזכות לבריאות בדיני זכויות האדם הבינלאומיים (סעיף 12). מרכיבים חיוניים של הזכות לבריאות כוללים: זמינות, נגישות, קבילות ואיכות. בהקשר הזה, הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות הבהירה, כי הרעיון של רמת הבריאות הגבוהה ביותר שניתן להשיגה לוקח בחשבון את התנאים הביולוגיים והחברתיים-כלכליים של הפרט והן את המשאבים הציבוריים הזמינים. בהקשר זה, מעמדם של הפליטים ותפקידה המכריע של אונר"א בהנגשת שירותי בריאות מקבל חשיבות מכרעת. אמנות זכויות אדם נוספות של האו"ם המעגנות את הזכות לבריאות כוללות: האמנה בדבר ביטול כל צורות האפליה נגד נשים (CEDAW) והאמנה בדבר זכויות הילד (CRC).

121. חובה זו עולה גם מסעיפים 55 ו-56 לאמנת ג'נבה הרביעית והיא נובעת מחובת הכוח הכובש לשמור על הסדר הציבורי על פי תקנה 43 לאמנת האג, 1907.

122. **הזכות לחופש העיסוק:** כאמור, באונר"א מועסקים אלפי עובדים בתחומי המערך השונים, והחוקים פוגעים בזכותם של כלל אלה לחופש העיסוק. שכן החוקים יגרמו לכלל העובדים הנ"ל או לכל הפחות למרביתם לאבד את עיסוקם באופן גורף ושרירותי. כבר נפסק, כי חופש העיסוק "נגזר מהאוטונומיה של הרצון הפרטי. הוא ביטוי להגדרתו העצמית של האדם. באמצעות חופש העיסוק מעצב האדם את אישיותו ואת מעמדו ותורם למירקם החברתי" (בג"צ 1715/97 **לשכת מנהלי ההשקעות נ' שר האוצר**, פ"ד נא(4) 367, 383 (1997)).

123. זכות זו מעוגנת בסעיף 23 להכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם הקובעת כי לכל אדם הזכות לעבוד ולבחור באופן חופשי את עיסוקו, ובסעיף 6 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, אשר חופש העיסוק נגזר בה מזכות האדם לעבוד, לפי בחירתו החופשית, ולהרוויח את הדרוש למחייתו.

124. בסוף פרק זה נציין, כי הפגיעה בזכויות הנ"ל מקבלת מימדים קשים ביותר בהקשר המצב ההומניטרי הקטסטרופאלי ברצועת עזה, כפי שפורט בחלק העובדתי של עתירה זו.

2.א. החוקים אינם הולמים ערכים דמוקרטיים

125. העותרים יטענו כי החוקים אינם הולמים את ערכי המדינה (התנאי השני של פסקת ההגבלה) משום שהם מנוגדים להתחייבויות הבינלאומיות של ישראל ומנוגדים לדין הבינלאומי החל. בעניין **עיריית סלואד**, חווה דעתו המשנה לנשיאה דאז, השופט מלצר, כי החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה ושומרון, התשע"ו-2017, שנועד להפקיע קרקע מידי בעליהם הפלסטינים למען ישראלים, מעורר קושי בהקשר התנאי השני של פסקת ההגבלה:

התקיימותו של התנאי השני הנ"ל [שהחוק בו כלולה הפגיעה יהלום את ערכיה של מדינת ישראל] ... מעוררת לכאורה קושי. עיקר הטעם שבדבר נעוץ בעובדה כי חוק ההסדרה, ככל שיש בו הפקעת זכויות של "תושבים מוגנים" (ולו של זכויות החזקה והשימוש שלהם במקרקעין בלבד) - מתעלם

מכללים הסכמיים ומנהגיים של המשפט הבינלאומי, אשר אוסרים על נקיטת פעולות שכאלו עד להכרעה מדינית בדבר מעמדו של האזור וההתיישבות בו (איזכור לעיקרון זה מצוי בסעיף 3(2)(ב) סייפא לחוק). כמו כן, יש בחוק ההסדרה יסודות הנוגדים לכאורה את האמור בהסכמים פרטניים, שישראל חתומה עליהם עם הפלסטינים, ואותם היא מעלה בפורומים בינלאומיים שונים. בכך יש משום אי התאמה לערכים של מדינת ישראל, המשתייכת למשפחת העמים ואמורה לכבד הסכמים בינלאומיים שהיא קשורה בהם, והתחייבויות שקיבלה על עצמה במסגרתם.

(עניין עיריית סלואד בעמ' 114).

126. לאי ההלימה שבחוקים הנדונים מספר מרכיבים :

א. החוקים מפריס, באופן הבוטה ביותר, ואף משעים את ההסדרים עליהם מושתתים היחסים בין המדינות החברות באו"ם לבין אורגני האו"ם השונים, כולל אונר"א. כך, החוקים 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 כוללת כמובן את החלטות האו"ם בכל הקשור לזכויותיהם של הפליטים הפלסטינים, להקמת אונר"א ולקיום יעדיה. החוקים מנוגדים גם לסעיף 104 למגילת האו"ם המחייב את המדינות החברות 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."

בנוסף, החוקים מנוגדים באופן חזיתי לסעיף 105 של מגילת 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."

ב. החוקים מנוגדים 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 ולהיפטר 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 וחסינות לאומות המאוחדות, מיום 13 בפברואר 1946, שישראל צד לה, תסדיר את היחסים בין הממשלה ובין אונר"א בכל הנוגע לתפקידי אונר"א". חובות אלה עוגנו בפקודת החסינויות וזכויות-היתר של האומות המאוחדות ובצו החסינויות וזכויות-היתר של האומות המאוחדות.

ג. החוקים מנוגדים ומשעים את המשפט הבינלאומי ההומניטרי המינהגי המחייב את מדינת ישראל לפעול לטובת האוכלוסייה האזרחית (תקנה 43 לאמנת האג 1907). הפגיעה בצרכים החיוניים ובמערך הסעד והתעסוקה של כלל הפליטים הפלסטינים בשטחים הכבושים (אוכלוסייה אזרחית), כתוצאה מהחוקים, הינה טוטאלית. תקנה 43 לאמנת האג, המתווה את השיקול המרכזי להפעלת סמכויותיו של הכוח הכובש, קובעת כי השיקול המרכזי להפעלת סמכויותיו של הכוח הכובש הנו טובתה של האוכלוסייה המקומית בשטח הכבוש. על כך נרחיב בפרק הבא.

127. לבסוף יצויין בהקשר זה, כי גרסת החוק השני, אשר הובאה לדיון הוועדה האחרון ביום 6.10.2024 כללה סעיף אשר קבע, כי "על אף האמור בחוק זה, אין בהוראות החוק כדי לפגוע בהתייבשות של מדינת ישראל באמנות שאישררה". סעיף זה הושמט מהגרסה האחרונה שאושרה בוועדה, בניגוד לעמדת המועצה לבטחון לאומי ולהחלטת ועדת השרים לענייני חקיקה כפי שהובאה בחלק העובדתי (ראו פרוטוקול דיון הוועדה מיום 9.7.2024 (נספח 7/ע) בעמ' 29), דבר שמלמד את מטרות הברורה, להשעות דינים חלים אלה באופן מוחלט.

== מצ"ב העתק הצעת החוק כפי שהובאה בפני הוועדה ביום 6.10.2024 כנספח 15/ע.

א.3. הפגיעה בזכויות לא נועדה לתכלית ראויה

128. חוק הפוגע בזכויות יסוד חוקתיות ייחשב לראוי "אם הוא נועד לקדם זכויות אדם או להגשים מטרה ציבורית או חברתית חשובה העולה בקנה אחד עם ערכיה של מדינת ישראל, המגלה רגישות למקומן של זכויות האדם במערך החברתי הכולל [...]". המבחן יתחשב במהות הזכות הנפגעת ובעוצמת הפגיעה. "ככל שהפגיעה בזכות תהיה משמעותית יותר, כך יידרשו יעדים חברתיים חשובים וחיוניים יותר להצדקתה" [...]. יש, אם כן, לשים לב כי לא כל מטרה חברתית או ציבורית חשובה תבסס תכלית ראויה, והדבר תלוי גם בפגיעה העומדת מנגד" (בג"ץ 12/7146 אדם נ' הכנסת, סו(1) 717 (2013). ובבג"ץ 7052/03 עדאלה נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202 (2006) נקבע כי "כאשר הפגיעה היא בזכות מרכזית – כגון הפגיעה בכבוד האדם – תכליתו של החוק הפוגע תצדיק הפגיעה אם התכלית מבקשת להגשים מטרה חברתית מהותית, או צורך חברתי לוחץ" (פסקה 63 לפסק דינו של הנשיא ברק). הוזכר גם בעניין גרגסר בעמ' 48).

129. על בסיס זה, העותרים יטענו כי החוקים מושא עתירה זו אינם מקיימים את מבחן התכלית הראויה. לא הוצג בפני המחוקק שום צורך חברתי חיוני ונחוץ שיש בו בכדי להצדיק את הפגיעה הנרחבת והאנושה בזכויות האדם הבסיסיות ביותר של 2.5 מיליון הפליטים הפלסטינים. הדברים האמורים נכונים הם בקשר לשלושת הנימוקים שניתנו כעומדים בבסיס החוקים.

130. "חיזוק הריבונות" בירושלים, זוהי תכלית פוליטית שאיננה יכולה להיות ראויה. זאת ועוד, לא הוסבר איך קיים קשר בין תכלית זו – המנוגדת היא למשפט הבינלאומי לפיו מזרח ירושלים היא שטח כבוש – לבין המנדט של אונר"א שפועלת כבר 75 שנים בירושלים. והיות ועניין לנו בהסדרים דרקוניים והפוגעים בזכויות יסוד בהיקף נרחב ביותר, לדבר השלכה על התכלית בהקשר זה.

131. גם טענות ישראל לגבי מעורבות מספר עובדים של אונר"א, בצורה כזו או אחרת, במתקפה של ה-7 באוקטובר ביישובי הדרום על ידי חמושי חמאס וארגונים נוספים, אינה יכולה לשמש תכלית ראויה להסדרים

הדרקוניים והשרירותיים ביותר שאומצו במסגרת החוקים דנן. מעבר לכך כי נושא זה נחקר על ידי האו"ם והמסקנות בעניין יושמו במלואן, בידי ישראל הכלים להעמיד לדין את המעורבים במתקפה. לעומת זאת, החוקים קובעים מסגרת שמהווה ענישה קולקטיבית, ומכל מקום משליכה על זכויותיהם של כלל 2.5 מיליון הפליטים להם מסייעת אונר"א. החוקים מבקשים להפסיק את פעילות הסוכנות, תוך כדי חוסר רגישות טוטאלית לזכויות אדם הנדרשת על מנת שהם יצלחו את מבחן התכלית הראויה.

132. החוקים אינם צולחים את מבחן התכלית הראויה גם בשים לב לתכלית עליה הצביע יוזם החוק בעצמו. כפי שפורט בחלק העובדתי לעיל, השיקול העיקרי העומד מאחורי החוקים הוא שינוי, על פי הדין הישראלי, את מעמדם של הפליטים הפלסטינים במזרח ירושלים, בגדה המערבית וברצועת עזה, מכוח המשפט הבינלאומי והשעייה מוחלטת של התחייבויות מדינת ישראל על פי מארג הדינים הבינלאומיים החלים. תכלית פוליטית זו בהחלט איננה יכולה להיות ראויה, גם בהינתן היקף הפגיעה שהיא מבקשת לגלם. שכן היא מנוגדת למשפט הבינלאומי והחלטות אורגנים שונים של האו"ם, משנה הסדרים בינלאומיים ואת בסיס היחסים בין המדינות החברות באו"ם לבין אורגני האו"ם למיניהם.

133. הנה כי כן, הליך החקיקה לא הצביע על צורך "חיוני, נחוץ וראוי" כלשהו, לא בדברי ההסבר לחוק ולא בדיונים שהתקיימו בוועדה ובמליאה. שכן, וכאמור, לא הוצגה תשתית עובדתית המצדיקה את הפגיעה האנושה "בגרעין הקשה" של זכויות האדם ובעקרונות יסוד (ראו: בג"ץ 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל**, פ"ד נט(2) 481, 549 (2005); בג"ץ 5016/96 **חורב נ' שר התחבורה**, פ"ד נא(4) 1, 53 (1997); בג"ץ 4769/95 **מנחם נ' שר התחבורה**, פ"ד נו(1) 235, 263 (2002); בג"ץ 5578/02 **מנור נ' שר האוצר** פ"ד נט(1) 729 (2004)).

134. תכליות החוק אינן ראויות כי הן מפרות את הדינים הבינלאומיים החלים – המשפט הבינלאומי ההומניטרי, משפט זכויות האדם הבינלאומי, מגילת האו"ם, האמנה בדבר ההרשאות והחסינות של האומות המאוחדות והחלטות האו"ם הרלוונטיות – כפי שאלה פורטו בפרק הקודם. בעניין **סרג'**, בית המשפט הנכבד הדגיש כי "בחינתו של הדין הבינלאומי מחזקת את הספק האמור [בדבר האם ניתן לראות בתכלית זו תכלית ראויה], וזאת גם בהנחה שעסקינן במהגרים בלתי חוקיים ולא במבקשי מקלט שההגנות עליהם רחבות יותר. מדינת ישראל חתמה ואישרה את האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות" המעגנת את זכותו של כל אדם לחירות אישית ולביטחון אישי (עניין **סרג'** בעמ' 797).

135. התכליות הבלתי ראויות באות גם על רקע גורפתם של החוקים הפוגעים באופן טוטאלי בזכויות יסוד בסיסיות ביותר של קבוצה מוחלטת ביותר. בעניין **גרגסהר** קבע כב' השופט עמית, כי אין די בבחינת תוכנה של מטרת החוק וכי הפעלת אמצעי בלתי מידתי תוך כדי פגועה בזכויות יסוד של אוכלוסייה מוחלטת מלכתחילה, "יכולה להביא למסקנה כי התכלית שבבסיס החוק אינה ראויה. האמצעי הבלתי מידתי שנקט חושף את התכלית הבלתי ראויה של החוק" (עניין **גרגסהר** בעמ' 49). גורפות החוקים, המתבטאת גם בכך שאין בנמצא חלופות לפעילות אונר"א במזרח ירושלים, בגדה המערבית וברצועת עזה, גם בעת מלחמה, מעידה אף היא על התכליות הלא ראויות של החוקים.

4.א. הפגיעה בזכויות אינה מידתית

136. אף אם ניתן, בדוחק, להניח כי החוקים מקיימים תכלית ראויה (ואין העותרים טוענים זאת), ייטען כי אין הם צולחים את עיקרון המידתיות על מבחני המשנה שלו: מבחן הקשר הרציונלי בין האמצעי למטרה, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, ומבחן המידתיות במובן הצר.

מבחן הקשר הרציונלי בין האמצעי למטרה

137. החוקים אינם מקיימים את המבחן הראשון. שכן קיומו של קשר רציונלי בין האמצעי למטרה מחייב כי האמצעי שנבחר אינו "שרירותי, בלתי הוגן או מחוסן היגיון" (בג"ץ 9593/04 מוראר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון (פורסם בנבו, 26.06.2007, בפסקה 25 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש; ראו גם בג"ץ 2887/04 אבו מדיגם נ' מינהל מקרקעי ישראל, פסקה 37 לפסק דינה של השופטת ארבל). שכן "[ה]רציונליות דורשת עובדות. 'התאמה', מחייבת נתונים" (בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, 508 (2005)).

138. מסקנה זו מתחזקת משלא הוצגה, בהליך החקיקה, תשתית עובדתית שביכולתה לבסס את הקשר בין החוקים לבין הבעיה אליה המחוקק מכוון. יוזמי החוק ומחוקקיו נמנעו מהצבעה על נתונים אמפיריים שביכולתם להצדיק את ההסדרים שבחוקים, ולא הוצגו עובדות כלשהן שיקשרו בין הפסקת או צמצום פעילות הסוכנות לבין התכליות שהמחוקק חותר אליהן כביכול (מעמד ירושלים, פעילות לא חוקית של חלק מעובדי אונר"א ומעמד הפליטים). וכאמור, אף לא נידונה העובדה כי טענות ישראל כנגד אחדים מעובדי אונר"א נחקרו על ידי האו"ם ומסקנות החקירה יושמו במלואן, כולל הפסקת עבודתם של המעורבים או מי שיכול והיו מעורבים במתקפה של ה-7 באוקטובר, על ידי אונר"א. הליך החקיקה כלל לא התייחס לחקירה עצמאית זו ולתוצאותיה. ולכן, אין שום קשר רציונלי וענייני והוגן בין התכליות של המחוקק לבין הפסקת פעילות הסוכנות.

139. כמו כן, הליך החקיקה היה חפוז ולקוי מבלי שנדרשו מהגורמים המעורבים בנושא נתונים או הבהרות. דברים אלה מתחדדים לאור גורפות החוקים. שכן, הם לא מתייחסים להשלכות החוקים ההרסניות על זכויותיהם של הפליטים הפלסטינים – כאמור, הוועדה כלל לא דנה בהשלכות הפסקת פעילות אונר"א בהקשר הפליטים בשטחים או בהשלכות הפסקת הפעילות על המצב ההומניטרי ברצועת עזה, היא לא דנה בקשר בין החוקים והשלכותיהם הרחביות לבין הטענות הלכאוריות כנגד אונר"א. כך גם לא היה דיון בנושא החובות החלות על ישראל, ככוח כובש, בנושאים הקשורים להשלכות החוקים הנדונים והחוקים קודמו בניגוד להחלטת ועדת השרים לענייני חקיקה בנושא זה (ראו לעניין זה: בג"ץ 10042/16 צחי קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו 6.8.2017) במסגרתו הורה בית המשפט העליון על ביטול פרק י"ב לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 שעניינו הסדר מס ריבוי דירות, בשל פגם מהותי שנפל בהליך החקיקה והיורד לשורש ההליך).

140. האמצעי שנבחר, הוא גורף באופן קיצוני. בעיין **עיריית סלואד** נקבע, כי "החובה לנקוט אמצעי שפגיעתו פחותה משמעותה, בין היתר, הימנעות משימוש בהסדר גורף והעדפת אמצעי הכרוך בבדיקה אינדיבידואלית" (עניין **עיריית סלואד** עמ' 65). כאמור, לא רק שהחוקים אינם פותרים אף בעיה שהתעוררה לפני כן, ואין נחיצות לקיומם, אלא הם משנים סדרי עולם, תוך התעלמות מוחלטת מהפגיעה האנושה והטוטאלית בזכויות ועקרונות יסוד. כל זאת, ואם אכן התכלית הקשורה לטענות בדבר מעורבותם של אחדים מעובדי הסוכנות בעזה בפעילות בלתי חוקית, היא זו שבפועל עמדה לנגד עיני המחוקק, הרי שעומדים בפני הרשויות בישראל פתרונות אחרים, כאלו שאינם מובילים לפגיעה הקשה בזכויות ועקרונות יסוד. פתרונות אלו כוללים העמדה לדין של המעורבים ושיתוף פעולה עם מנגנון החקירה של האו"ם לעניין זה, כולל מעקב אחר יישום מלא של המסקנות וההמלצות שעלו שם. ובכל מקרה, פעילות בלתי חוקית של אחדים ובודדים מבין אלפי עובדי הסוכנות לא הופך את הסוכנות למנגנון שפועל נגד החוק ושיש הצדקה להפסיק או אף לצמצם את פעילותו. מה גם שטענות לפעילות מעין זו לא הועלו בשום שלב כלפי עובדי הסוכנות בירושלים או בגדה המערבית.

141. לכן, הליך החקיקה מלמד כי לנגד עיני המחוקק עמדה אך ורק האופצייה הגורפת ביותר של סגירת אוניברסל, ניתוק קשר ואי שיתוף פעולה עמה בכל אזורי פעילותה, וכלל לא נשקלו חלופות אחרות, כאמור לעיל, כולל בחינת האמצעים הקיימים להתמודדות על הטענות שהועלו לגבי פעילות בלתי חוקית של אחדים מעובדי אוניברסל ברצועת עזה. הנה כי כן, הגורפות היא בולטת ביותר לאור העובדה כי, טענות אלה כנגד אחדים מעובדי אוניברסל שימשו לביטול כלל עבודתה של הסוכנות בשטחים, תוך כדי פגיעה אנושה בזכויות יסוד של 2.5 מיליון פלסטינים שאין בינם לבין הטענות האמורות ולא כלום. ראיה לגורפות הנ"ל ניתן למצוא בעובדה כי הליך החקיקה כלל לא התעניין ולא בדק את השלכות החוקים על קבוצת הפלסטינים הנ"ל, כפי שפורט בחלק העובדתי – מערך הבריאות, החינוך, התברואה, הבטחון התזונתי והתרופתי, הסיוע הכלכלי ועוד. נראה, בנסיבות העניין, כי המחוקק כוון לגורפות זו ולהשלכות רחב אלה באופן שרירותי תוך התעלמות מוחלטת מהפגיעה בזכויות יסוד.

142. בעניין **עדאלה**, פסל בית המשפט העליון את סעיף 5 לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה) (תיקון מס' 7), התשס"ה-2005 הקובע כי המדינה לא תהיה אחראית בנזיקין לנזק שנגרם באזור עימות בשל מעשה שביצעו כוחות הביטחון הישראליים, כפוף למספר חריגים, בשל אי עמידתו במבחן המידתיות השני – האמצעי שפגיעתו פחותה. בית המשפט קבע, כי הסעיף שולל באופן גורף את אחריות המדינה בנזיקין בהקשרו, תוך כדי פגיעה "חמורה" בזכויות יסוד. בית המשפט הדגיש בהקשר זה כי מדובר בפגיעה בזכויותיהם של מי שנתונים תחת תפיסה לוחמתית מזה עשורים (עניין **עדאלה** בעמ' 42) וכי "הדרך המידתית היא בבחינה אינדיבידואלית של כל מקרה ומקרה" (עניין **עדאלה** בעמ' 43). כמן בעניין **עדאלה**, גם בעניינו, כלל לא נשקלו חלופות שאינן פוגעות באופן הכי גורף וטוטאלי בזכויות יסוד בסיסיות ביותר של הפליטים הפלסטינים בשטחים.

מבחן המידתיות במובנו הצר

143. החוקים אינם מקיימים את מבחן המידתיות במובנו הצר, שכן הם קובעים הסדר גורף ביותר המשנה סדרי עולם בהקשרם – שינוי הסדרים על פי מגילת האו"ם; השעיית התחייבויות בינלאומיות של ישראל;

שינוי מערך הדינים החל בשטחים הכבושים ושינוי מעמדם של הפליטים הפלסטינים על פי הדין הישראלי, תוך כדי פגיעה טוטאלית בזכויות יסוד בסיסיות ביותר שלהם.

144. החוקים צריכים לקיים יחס ראוי בין התועלת שתצמח מהם לבין היקף פגיעתם בזכויות חוקתיות, עקרונות יסוד ואינטרסים ציבוריים והנזק שהם גורמים. דהיינו, "האם מתקיים יחס ראוי בין התועלת הצומחת מהשגת התכלית הראויה ובין הנזק שעלול להיגרם לזכויות החוקתיות שעל הפרק ... ככל שהזכות הנפגעת היא מהותית יותר והפגיעה בה חמורה יותר, כך תידרש תועלת רבה יותר וצורך ציבורי בעל חשיבות רבה יותר על מנת לצלוח את הבחינה החוקתית. ככל שיימצא כי הפחתה מסוימת בתועלת המושגת מן החוק יש בה כדי להביא להפחתה משמעותית במידת הפגיעה בזכויות החוקתיות, המסקנה תהא כי האמצעי שננקט בחוק איננו מידתי ב"מובן הצר" (עניין בית סוריק, בעמ' 840)" (עניין **עיריית סלואד** בעמ' 66). מבחן זה הינו ערכי במהותו, במסגרתו נבחן היתרון החברתי והתועלת הציבורית הצומחת מהחוק אשר פוגע בזכויות חוקתיות, לעומת הפגיעה בהן (ראו בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר**, פ"ד סג(2) 545 (2009), בפסקה 50 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש (2009)).

145. החוקים אינם מניבים כל תועלת ציבורית או חברתית. נהפוך הוא: סגירת אונר"א תגרום לסבל רב של 2.5 מיליון פלסטינים בשטחים הכבושים משנת 1967. הם ימצאו את עצמם ללא בטחון תזונתי, ללא שירותי בריאות וחינוך, ללא בטחון תרופתי, ללא רשת תמיכה סוציאלית וללא מערך הסעד עליו הם נסמכים מזה 75 שנים. ילדים יהפכו בין לילה ללא מסגרות חינוך והתמיכה הכלכלית שמחזיקה את ראשם של רבים מעל לפני המים תיעלם.

146. בעניין **עיריית סלואד** נקבע כי החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון, התשע"ז-2017, אשר נועד להסדיר חלקים נרחבים מהמאחזים בגדה המערבית, אינו צולח את מבחן המידתיות הצר, זאת בשל כך כי "הפגיעה הנגרמת לזכויות היא חמורה ומובהקת וכי אם בוחנים את "תוספת" התועלת שתושג מיישום החוק אל מול "תוספת" הנזק שתגרם לזכויות חוקתיות מיישומו ... אין מנוס מן המסקנה שהחוק אינו צולח את מבחן המידתיות "במובן הצר" ... מדובר במנגנון גורף שאין בו ביטוי ראוי למכלול השיקולים הרלוונטיים לעניין, ואשר נזקו עולה על תועלתו" (עניין **עיריית סלואד** בעמ' 75-76).

147. גם בעניין **עדאלה** נקבע כי ההסדר אינו עומד במבחן המידתיות הצר. שכן התועלת לאינטרס הציבורי הנגרמת בשל שלילת אחריות המדינה בגין עוולה שבוצעה שלא על ידי "פעולה מלחמתית" אינה שקולה כנגד הנזק הנגרם למי שניזוקו בשל אותה עוולה. בית המשפט הבהיר לעניין זה, כי התועלת "לאינטרס הציבורי - תועלת שעיקרה חסכון במשאבים מינהליים - אינה מידתית בהשוואה לנזק לפרטים השונים, שנגרם על ידי פעולות שאינן מלחמתיות. נזק זה הוא לעתים קרובות עמוק וכואב. ניזוקים נפגעים קשות; הם הופכים להיות נכים קשים; יכולתם להתפרנס נפגעת קשות. כל אלה - ונטילת החיים עצמם, כמובן - אינם שקולים כנגד התועלת המוגבלת הצומחת משחרור המדינה מאחריות - וממילא מהצורך להגן על עמדתה בבית משפט - במקום שהנזק נגרם על ידי פעולה מלחמתית ופעולה שאינה מלחמתית" (עניין **עדאלה** עמ' 36).

148. לבסוף נזכיר שוב, החוקים קובעים הסדר גורף ביותר, בלתי מידתי וטוטאלי בפגיעתו בזכויות יסוד. שינוי ההסדרים עליהם מושתת מערך הטיפול בפליטים הפלסטינים ויחסה של מדינת ישראל עם האו"ם, מכשיר שיקולים פוליטיים זרים שהנזק מהם הוא גדול ביותר.

ב. החוקים במבחן דיני הכיבוש

149. העותרים יטענו כי החוקים אינם יכולים להיות תקפים ולא יכולות להם השלכות, באופן ישיר או עקיף, כלפי הפליטים הפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה בהיותם אוכלוסייה מוגנת. חוקים אלה משעים את המסגרת הנורמטיבית הבינלאומית החלה על הפלסטינים כתושבים מוגנים (את תחולת המשפט הבינלאומי ההומניטרי ואת הוראות המשפט הבינלאומי בדבר זכויות האדם). כללים אלה חלים בשטחים הכבושים ושיש למדינת ישראל שליטה אפקטיבית בהם.

150. תחילה נציין, כי הזכויות החוקתיות הנפגעות ושצוינו בפרק הקודם (הזכות לכבוד ; הזכות לבריאות, לחיים ולשלמות הגוף ; הזכות לחינוך ; הזכות לקניין והזכות לחופש העיסוק) הן זכויות מעוגנות במשפט זכויות האדם הבינלאומי ובדיני הכיבוש ואין צורך שנחזור על הפירוט כאן.

151. המשפט הבינלאומי ההומניטרי קובע את המסגרת הנורמטיבית המחייבת את הכוח הכובש. לעניין זה, כבר נפסק על ידי בית משפט נכבד זה כי "כוחו של המפקד הצבאי בא לו מהמשפט הבין-לאומי הפומבי הנוגע לתפיסה לוחמתית. משמעותה המשפטית של תפיסה זו היא כפולה : ראשית, המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל אינם חלים באזורים אלה... ; שנית, המשטר המשפטי החל באזורים אלה נשלט על ידי המשפט הבין-לאומי הפומבי העוסק בתפיסה לוחמתית." (בג"ץ 7957/04 מראעבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד ס(2) 477, 492 (2005)).

ראו גם : בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פס' 77 לפסק הדין (פורסם במאגרים, 2005) (להלן : עניין חוף עזה) ; בג"ץ 4764/04 רופאים לזכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בעזה, פ"ד נח(5) 385 (2004) ; בג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל, פס' 807 (5) נח(5) 23 (2004) ; בג"ץ 3239/02 מרעב נ' מפקד כוחות צה"ל באיזור יהודה והשומרון, פ"ד נז(2) 349 (2003) ; בג"ץ 7015/02 עג'ורי נ' מפקד כוחות צה"ל, פ"ד נו(6) 352, פס' 13 (2002) ; בג"ץ 3451/02 אלמדני נ' שר הביטחון, פ"ד נו(3) 30, 34-35 (2002) ; בג"ץ 3114/02 ח"כ ברכה נ' שר הביטחון, נו(3) 11 (2002) ; בג"ץ 102/82 צמל נ' שר הביטחון, פ"ד לז(3) 365, 374-375 (1983) ; בג"ץ עיריית סלואד).

על תחולת המשפט ההומניטרי בשטחים הכבושים עמד בית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ), בחוות דעתו המייעצת (Advisory Opinion) מיום 9.7.2004 בעניין חומת ההפרדה שנבנית על ידי ממשלת ישראל בגדה המערבית (פס' 89 ו-101 להחלטה).

= ההחלטה זמינה בקישור הבא :

www.icj-cij.org/icjwww/idocket/imwp/imwpframe.htm

152. עוד נפסק, כי מקור נוסף של "דינים החלים בתפיסתה הלוחמתית של מדינת ישראל. אלה הם עקרונות היסוד של המשפט המינהלי הישראלי, שעניינם שימוש בסמכות שלטונית של עובד ציבור. אלה כוללים, בין השאר, כללים של הגינות מהותית ודיונית, החובה לנהוג בסבירות וכללי המידתיות." (עניין **מראעבה**, עמ' 492). (ראו גם: בג"ץ 393/82 **ג'מעית אסכאן אלמעלמון אלתעאוויה אלמחדודה אלמסאוליה נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון**, פ"ד לז' (4) 785, 810 (1983)) (להלן: "**ג'מעית אסכאן**").
153. אי לכך, על פעולות ישראל בגדה המערבית וברצועת עזה חלים כללי המשפט הבינלאומי ההומניטארי כולל אמנת האג בדבר דיני המלחמה משנת 1907 והתקנות הנלוות לה (להלן: "**תקנות האג**"), אמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנה על אזרחים בעת מלחמה משנת 1949. כמו כן חל על הגדה המערבית ורצועת עזה משפט זכויות האדם הבינלאומי.
154. אין ביכולתם של החוקים הנדונים לשנות את מעמדם המשפטי של הפליטים הפלסטינים או של השטחים עליהם הם יופעלו לפי המשפט הבינלאומי. אלה ייוותרו, כפי שהיו ערב חקיקת החוקים הנדונים, שטחים כבושים ותושביהם הפלסטינים, כולל הפליטים מביניהם, הינם תושבים מוגנים על פי המשפט הבינלאומי ההומניטרי (ראו חוות דעתו המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ) הנ"ל מיום 9.7.2004, פס' 98-99).
155. תקנה 43 לאמנת האג היא הנורמה הבסיסית שחלה שם והיא זו שמתווה את השיקול המרכזי להפעלת סמכויותיו של הכוח הכובש. היא קובעת כי צבא כובש צריך לשמר את החוק שהיה קיים באזור לפני הכיבוש ולפעול על פיו, כי השיקול המרכזי להפעלת סמכויותיו של הכוח הכובש הנו טובתה של האוכלוסייה המקומית בשטח הכבוש וכי אסור לפגוע בזכויות האוכלוסייה המוגנת מוגנים אלא אם יש צורך צבאי חיוני ומידי ובאופן זמני ומידתי.
156. בהתאם לכך, טובת האוכלוסייה המוגנת היא זו שבעיקר מניעה את דיני הכיבוש ויוצרת את מארג השיקולים שיכולה המעצמה הכובשת לשקול בעת שהיא עושה שימוש בכוחות שלטוניים ומנהלת את השטח הכבוש (ראו גם עניין **ג'מעית אסכאן**). לכן, כל שינוי שישראל עושה במצב המשפטי בשטחים הכבושים אמור לעמוד במבחן זה, אחרת כל שינוי כזה יהיה חסר כל אפקט מבחינת החוק הבינלאומי – ולא למותר להזכיר כי חובה היא על מערכת המשפט המקומית להתערב כל אימת שאיזון כאמור הופר. לפיכך, כל חקיקה ישראלית שאינה עומדת בתנאי תקנה 43 לאמנת האג, בהיותה הנורמה הבסיסית למערכת המשפטית שחלה על התושבים הפלסטינים בגדה המערבית ורצועת עזה, אינה ברת תוקף בשטחים אלה, במיוחד כאשר היא חלה על הפלסטינים שם.
157. יוצא כי החוקים דגן מנוגדים ושוללים את הרציונל של המשפט הבינלאומי ההומניטארי הנ"ל ואינם עונים לאף אחד משני החריגים הקבועים בתקנה 43 לאמנת האג. הלכה למעשה, תכליתם של החוקים הנדונים הינה השעיית הדינים הנ"ל ושלילה מוחלטת של ההגנות שבמשפט הבינלאומי על זכויותיהם של הפלסטינים כקבוצה מוגנת. כפי שפורט בחלק העובדתי לעיל, מטרת החוקים הינה "להפסיק את פעילות אונר"א בשטחים. כתוצאה מכך, הפגיעה בצרכים החיוניים ומערך הסעד, הסיוע והתעסוקה של כלל הפליטים הפלסטינים בשטחים הכבושים (אוכלוסייה אזרחית), כתוצאה מהחוקים, הינה טוטאלית. ונוכח שוב, כי

הליך החקיקה אף לא בחן את הנזק שייגרם כתוצאה מחקיקה מעין זו והשלכותיה על כ- 2.5 מיליון פליטים פלסטינים בשטחים הכבושים, ואף לא שקל חלופות שימנעו תוצאות הרוות אסון שכאלה. ההצעות והדיונים בהם לא סיפקו כל מידע רלוונטי לעניין זה.

158. הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר באוכלוסייה מוגנת שהיא גם אוכלוסיית פליטים. רובד נוסף בהקשר הפליטים הפלסטינים, כאמור, הינו החלטות העצרת הכללית של האו"ם בדבר הענקת המנדט לאונר"א כסוכנות הסיוע והתעסוקה לפליטים הפלסטינים. המסגרת הנ"ל מטילה חובה על ישראל לקיים את התחייבויותיה, על פי המשפט הבינלאומי החל, ולשתף פעולה עם אורגני האו"ם הייעודיים לעניינם של הפליטים – UNHCR – לעניינם של הפליטים הפלסטינים – אונר"א.

159. מהאמור לעיל יוצא כי הן לפי הפסיקה של בית המשפט העליון והן לפי הוראות המשפט הבינלאומי, אסור למשיבים 2-3, או לכל רשות ישראלית אחרת, לפעול על פי הוראות החוקים הנדונים, היות והם פוגעים בזכויות האוכלוסייה המוגנת. זאת כי תכליתם היא פוליטית (לא להכיר בפליטים ולא לאפשר לאונר"א לפעול בירושלים), כי אין שום צידוק ביטחוני-צבאי לחקיקה מעין זו וכי מדובר במהלך גורף שמטרתו להפסיק את הפעילות של אונר"א. לכן בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע כי חוק זה אינו בר-תחולה בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה כי הוא לא מתיישב עם הנורמה הבסיסית שם.

160. מסקנה זו עולה מחוות דעתו המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ) מיום 19.7.2024, בשאלת ההשלכות המשפטיות הנובעות מהמדיניות ומהפרקטיקה של ישראל בשטח הפלסטיני הכבוש, כולל מזרח ירושלים (Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem). בחוות דעתו התייחס בית הדין הבינלאומי לצדק להחלת מסגרת החוק הישראלי בשטחים הכבושים וקבע, בין היתר, כי החלה מעין זו מנוגדת לתקנות 43 לתקנות האג וסעיף 64 לאמנת ג'נבה הרביעית:

"... the Court considers that Israel has exercised its regulatory authority as an occupying Power in a manner that is inconsistent with the rule reflected in Article 43 of the Hague Regulations and Article 64 of the Fourth Geneva Convention."

(פסקה 141 לחוות הדעת מיום 19.7.2024)

= חוות הדעת של בית הדין הבינלאומי לצדק מיום 19.7.2024 זמינה בקישור הבא:

<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20240719-adv-01-00-en.pdf>

161. מהלך מעין זה יכול להיחשב גם כמהלך סיפוח דה פקטו של שטחים כבושים, בניגוד מוחלט למשפט הבינלאומי (ראו לעניין זה חוות דעתו של בית הדין הבינלאומי לצדק מיום 19.7.2024, פסקאות 170 ו-173 לחוות הדעת). מהלכי סיפוח נחשבים גם כפשע של תוקפנות (crime of aggression) לפי סעיף 8(2)(a) לחוקת רומא.

162. יתירה מכך, במצב הנתון ברצועת עזה, כתוצאה מהמלחמה, אין ספק כי החוקים יביאו להעמקת והרחבת המצוקה ההומניטרית הקיימת שם. 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".

ובמרץ 2024 הבהיר שוב בית הדין כי על מדינת ישראל

"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..."

163. בנסיבות האמורות, החוקים דנן, מנוגדים הם להחלטות הביניים הנ"ל של בית הדין, ותוצאותיהם 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(2)(b) (xxv) לאמנת רומא שהקימה את בית הדין הפלילי הבינלאומי – שימוש בהרעבת אוכלוסייה אזרחית כשיטת לחימה.

164. ודוק, על פי הדין הבינלאומי, קיימת חובה פוזיטיבית על ישראל לפעול לשמירה על זכויותיהם של הפליטים הפלסטינים ואי פגיעה בהם. חובה זו נובעת ממעמדם של הפליטים ומחובות ישראל על פי הדין הבינלאומי החל. משמעות הדברים היא, כי לא רק שאין לחוקים כל השלכות על השטחים הכבושים, אלא קיימת חובה על ישראל להמשיך ולשתף פעולה עם אורגני האו"ם הייעודיים - אונר"א - לשם המשך הסיוע והתמיכה בפליטים.

165. בנסיבות האמורות, החוקים דנן נחשבים גם ככלי לענישה קולקטיבית, ובכך ישנה הפרה לעקרון יסודי נוסף במשפט הבינלאומי האוסר על ענישה קולקטיבית (תקנה 50 לאמנת האג, סעיף 33 לאמנת ג'נבה

הרביעית, סעיף 75(2)(d) לפרוטוקול הנספח הראשון לאמנות ג'נבה משנת 1977). ענישה מעין זו פוגעת, בפני עצמה, בזכות היסוד לכבוד, שכן עניין לנו בשימוש בפליטים להשגת מטרות פוליטיות או מטרות כלשהן (ראו עניין **המרכז האקדמי**). זכות זו מעוגנת גם בסעיף 10 לאמנה הבינלאומית לזכויות פוליטיות ומדיניות. הערה כללית מס' 4 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות קובעת כי גריעה לפי סעיף 4 לאמנה, אינה יכולה להוות הצדקה להפרת המשפט הבינלאומי ההומניטארי ובכלל זה, ענישה קולקטיבית.

לעניין האיסור על ענישה קולקטיבית והאיסור על שימוש לא מידתי בסמכויות המפקד הצבאי, באופן אשר יעלה כדי ענישה קולקטיבית האסורה במשפט הבינלאומי ראו: בג"ץ 8091/14 **המוקד להגנת הפרט נ' שר הביטחון**, בעמ' 15 (פורסם במאגרים 31.12.2014) והאסמכתאות שהובאו שם.

166. לבסוף נציין בהקשר זה, כי בהחלטת העצרת הכללית של האו"ם לקבלת חוות דעתו המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק בהקשר החוקים דנן, שעלולים להביא להפסקת פעילות אונר"א בשטחים הכבושים, הביעה העצרת הכללית את דאגתה העמוקה מהצעדים שישראל נוקטת והמעכבים את הסיוע לעם הפלסטיני, לרבות באמצעות צעדים המשפיעים על הנוכחות, הפעילות והחסינות של האו"ם, סוכנותיו וגופים שלו. העצרת הכללית נימקה את בקשתה לבית הדין הבינלאומי לצדק, בין היתר, בצורך לבחון את התחייבויות ישראל על פי מגילת האו"ם והחובה לממלא התחייבויות אלה בתום לב; האמנה בדבר ההרשאות והחסינות של האומות המאוחדות; המשפט הבינלאומי ההומניטרי והמשפט הבינלאומי לזכויות אדם. בהחלטתה הבהירה העצרת הכללית של האו"ם כי אונר"א מהווה "עמוד השדרה" של פעולות הסיוע ההומניטריות של האו"ם; כי מתן סיוע חיוני לאוכלוסייה האזרחית בשטחים הכבושים תלוי בנוכחות מתמשכת של האו"ם, לרבות אונר"א וכי כל פעולה שננקטת כדי לעכב מתן שירותים בסיסיים וסיוע הומניטרי לאוכלוסייה האזרחית מובילה, בנוסף לאובדן חיים וסבל בלתי מקובל ונרחב, לעקירה נוספת של האוכלוסייה. עוד הדגישה העצרת הכללית בהחלטתה בהקשר זה את החובה להימנע מתקיפה, השמדה, הסרה או הפיכת חפצים חיוניים להישרדות האוכלוסייה האזרחית.

ההחלטה זמינה בקישור הבא:

<https://www.un.org/unispal/document/request-for-an-advisory-opinion-icj-12dec24/>

על יסוד כל האמור לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו ביניים וצו על תנאי כמבוקש בפתח העתירה, ולאחר קבלת עמדת המשיבים להפכו למוחלט.

ד"ר סוהאד בשארה, עו"ד
ב"כ העותרים

חיפה, 15.1.2025