

מחבלים במסווה של ארגוניים בינלאומיים: חובה לשים סוף לניצול החסינות

עו"ד אברהם שלי"ן

06.05.2024

1 | מבוא

המתקפה הרצחנית של 7 באוקטובר חידדה את חיוניות הטיפול בבעיה מוכרת אך מושתקת במשך שנים ארוכות: ניצול לרעה של ארגונים בינלאומיים על ידי גורמי טרור. במסווה של גופים ניטרליים הפועלים לקדם יישוב סכסוכים בדרכי שלום וזכויות אדם, ארגונים כמו האו"ם, הצלב האדום או ארגון הבריאות העולמי עוצמים עיניים מפני הניצול לרעה במקרה הטוב, או אף מסייעים באופן אקטיבי במקרה הרע.

בארצות הברית, בה החוק אינו מעניק חסינות למדינות המממנות טרור, מחוקקים כבר פועלים לסגור לקונה בעניין חסינות ארגונים בינלאומיים. ב-5 במרץ הגישו שמונה סנטורים אמריקאים הצעת חוק – Limiting Immunity for – Assisting Backer of Lethal Extremism (LIABLE) – המאפשרת לקורבנות טרור אמריקאים לתבוע פיצוי אזרחי מארגונים בינלאומיים, ובהם אונר"א, בגין מעשי טרור.¹ תביעה ראשונה כבר הוגשה לבית המשפט המחוזי בדלאוור נגד UNRWA USA, עמותה הפטורה ממס המגייסת בארה"ב כספים עבור אונר"א.² חשוב להדגיש כי התביעה היא נגד עמותת UNRWA USA ולא נגד אונר"א עצמו, שעדיין נהנה מחסינות. הצפי הוא שעתירות מסוג זה יתגברו אולם יש לזכור שהן פתח לתביעות רק עבור מי שמחזיק באזרחות אמריקאית.

לא ייתכן שצדק עבור קורבנות טרור יהיה נחלתם של אזרחים אמריקאים בלבד. ב-12.03.24 התקבל בכנסת חוק לפיצוי קורבנות טרור המאפשר לנפגעי טרור לקבל פיצויים עונשיים מהמבצע, המתגמל או המבצעים בצוותא מעשי טרור.³ חוק זה יתמרץ את הקורבנות לתבוע ארגוני טרור, משום שעד כה הקושי בקבלת פיצויים עונשיים חתר תחת כדאיות התביעה.

לטענת נייר זה, החסינות המוענקת במשפט הבינלאומי ובמשפט הישראלי לארגונים בינלאומיים מעולם לא התכוונה

1 LIABLE Act bill, <<https://www.hagerty.senate.gov/wp-content/uploads/2024/03/LIABLE-Act.pdf>>

2 "October 7 victims sue UNRWA USA for alleged financial support of Hamas", Michael Starr. Jerusalem Post, March 10, 2024, <https://www.jpost.com/israel-hamas-war/article-791159>; Case 1:24-cv-312, in United States District Court for the District of Columbia.

3 הצעת חוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמה), התשפ"ד-2024

לחול על מקרים של ניצול והפרה שיטתיים. החסיונות נועדה לאפשר לארגונים למלא את תפקידם, בלי לחשוש מהכבדה משפטית ומתביעות מיותרות. טרור ומימון טרור הם הפרות חמורות של המשפט הבינלאומי, ודבר זה אף קיבל ביטוי בחריגים של חסיונות ריבונית בכמה מדינות. לכן, כבר היום, החסיונות לא אמורה להוות מכשול בפני תביעות נגד ארגונים בינלאומיים. לאו"ם מעמד בכורה בין הארגונים הבינלאומיים ולכן נייר זה יתמקד בו בעיקר, אך הניתוח תקף לארגונים בינלאומיים אחרים גם כן.

כדי להסיר אי־בהירות משפטית, נייר זה ממליץ לקבוע בחוק את אי־חסיונותם של ארגונים בינלאומיים מפני תביעות בגין עבירות טרור. הנייר יסקור את מקור חסיונותם של ארגוניי בינלאומיים, ובעיקר האו"ם, בדין הבינלאומי והישראלי, יעמוד על חומרת עבירת סיוע ומימון טרור בדין הבינלאומי, וישרטט כמקרה בוחן את האופן בו ניתן לתבוע גופים של האו"ם, ובהם אונר"א, גם כעת בטרם שלילת החסיונות.

2 | חסיונות של ארגונים בינלאומיים במשפט הבינלאומי ובמשפט השוואתי

חסיונותם של ארגונים בינלאומיים קבועה בחוקות המייסדות שלהם, אליהן מדינות מצטרפות. חסיונות האו"ם מפני תביעות מעוגנת בסעיף 105 למגילת האו"ם:

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

סעיפים כלליים אלו פורטו באמנה בדבר זכויות יתר וחסיונות של האו"ם – 1946, שאושרה על ידי 162 מדינות,⁴ ובאמנה בדבר זכויות יתר וחסיונות של הארגונים המיוחדים – 1947 שאושרה על ידי 131 מדינות.⁵ עיקרי האמנות הן הכרה באו"ם כישות משפטית (ס' 1), חסיונות נכסי האו"ם מתפיסה וחיפוש (ס' 2), חסיונות דיפלומטית של אמצעי תקשורת (ס' 3), חסיונות פונקציונלית של משלחות, נציגים ומומחים (ס' 6), והכרה בדרכון דיפלומטי (ס' 7).

מספר החלטות של בתי משפט במדינות שונות דנו במקור החסיונות שניתן לארגונים בינלאומיים. בהחלטה מ־2001, קבע בית המשפט העליון בבלגיה כי אין כל כלל משפטי מנהגי שמעניק לארגונים בינלאומיים חסיונות מסמכות משפטית של המדינות המארחות, בניגוד לחסיונות של מדינות זרות. לפי בית המשפט, חסיונות של ארגון בינלאומי (הליגה הערבית במקרה הזה), נובעת מהסכם בין המדינה המארחת לבין הארגון.⁶ ב־1999 וב־2007, דחו בתי משפט איטלקיים את ההשוואה בין חסיונות של מדינות זרות לחסיונות של ארגונים בינלאומיים וקבעו שזה רק עניין של דין

Convention on the Privileges and Immunities of the United Nation, 1946 https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=en 4

Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies, 1947 https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-2&chapter=3&clang=en 5

League of Arab States v. T M., Belgian Court of Cassation, ILDC 42 (BE 2001), 12 March 2001 6

הסכמי.⁷ לעומת זאת, בית המשפט העליון ההולנדי הכיר ב-1985 בכלל מנהגי המעניק חסיונות לארגונים בינלאומיים.⁸ בניגוד לחסיונות דיפלומטית של מדינות זרות שמבוססת על השוויון הריבוני בין מדינות, חסיונות האו"ם מבוססת על טענות פונקציונליות, כלומר הצורך לאפשר את קיום מטרות הארגון בלי חשש מהכבדה משפטית. אכן, בית המשפט האמריקאי לערעורים קבע בפסק דין **Mendaro v. World Bank** שחסיונות הבנק העולמי (ארגון מיוחד של האו"ם) מוכרת בדיון הבינלאומי המנהגי, ונועדה כדי להבטיח את עצמאות הארגון מכפיפות למדינות בהן הוא פועל.⁹ ב-1985, בית המשפט העליון בהולנד הגיע למסקנה דומה ודחה תביעה של עובד טריבוניל התביעות ארה"ב-איראן, בנימוק שחסיונות מוחלטת לארגונים בינלאומיים מבטיחה לארגונים את חופש הפעולה.¹⁰ החלטות דומות התקבלו בבתי משפט באיטליה ובשווייץ.¹¹

מניתוח החלטות של בתי משפט במדינות שונות, ניתן להסיק שאין כלל מנהגי לפיו ארגונים בינלאומיים נהנים מחסיונות מוחלטת. יתרה מכך, החסיונות הפונקציונלית מעולם לא נועדה לחפות על ניצול שיטתי של ארגונים בינלאומיים על ידי מחבלים. החסיונות נועדה לכסות מקרים פרטניים של תביעות נזיקיות או סכסוכי עבודה, כדי למנוע פגיעה בארגונים הפועלים במדינות רבות. לא יעלה על הדעת שמדינות, בחתימתן על מגילת האו"ם ב-1945 למשל, התכוונו להעניק חסיונות לגופים התומכים במאבק אלים בניגוד למשפט הבינלאומי, רק משום שהם פועלים במסווה של ארגונים בינלאומיים.

במקביל לחסיונות מפני תביעות בבתי משפט מדינתיים, סעיף 29 למגילת האו"ם קובע מנגנון פנימי מוגבל ליישוב סכסוכים בעלי אופי פרטי, בניגוד לסכסוכי מדינתיים. אך כמה פרשות חדשות – **פרשת הרעלת העופרת בקוסובו**, **פרשת הכולרה בהאיטי ופרשת אימהות סרברניצה** – מדגישות כיצד החסיונות מעודדת תרבות של פטור ואי-לקיחת אחריות, וחוסמת בפני הקורבנות את הגישה לצדק.

לאחר התערבות של כוחות נאט"ו בקוסובו ב-1999, UNMIK (משלחת האו"ם לקוסובו) שיכנה עקורים במחנות בקרבת מכרות עופרת. רמת הזיהום במקום הייתה גבוהה ביותר, ולמרות אזהרות חוזרות ונשנות של גורמי בריאות האו"ם הפעיל את המחנות במשך חמש שנים. בדיקות של ארגון הבריאות העולמי הראו שכל הילדים מתחת לגיל חמש נושאים רמות מסכנות חיים של עופרת בדם.¹² הנפגעים הגישו תביעות נגד האו"ם לפי המנגנונים הפנימיים המקובלים וביקשו פיצויים. ב-25 ביולי 2011 האו"ם דחה את הבקשה בטענה שהיא איננה מתייחסת לסכסוך בעל אופי פרטי.¹³ לפי מכתב נוסף, התביעה איננה מבוססת על סכסוך פרטי משום שהיא מהווה ביקורת על ניהול UNMIK ומדיניות ניהול מחנות העקורים.¹⁴ המשמעות היא שמדיניות רשמית, גם אם היא לקיחה וגורמת לנזק ומוות, חסינה מתביעה.

מקרה נוסף המדגים את חוסר הצדק בהענקת חסיונות מוחלטת לאו"ם הוא התנהלות הארגון בעקבות מגפת הכולרה בהאיטי. לאחר רעידת האדמה בהאיטי ב-2010, התפרצה במדינה מגפת כולרה שגבתה את חייהם של 7,500 בני אדם. מקור המגפה היה בכוחות האו"ם שהגיעו מנפאל, מדינה עם שיעור תחלואה גבוה. לפי כללי האו"ם, חיילים

EUI v. Piette, Italian Yearbook of International Law (1999); ILDC 3718 (IT 2007); ILDC 297 (IT 2005), H4 7

Spaans v Iran-United States Claims Tribunal, Final appeal judgment, Case No 12627, Decision No LJN: AC9158, NJ 1986, 438, 8
(1987) 18 NYIL 357, ILDC 1759 (NL 1985), 20th December 1985, Netherlands; Supreme Court [HR]

717 F.2d 610, 615-17 (1983) 9

Spaans v Iran-United States Claims Tribunal 10

FAO v. INPDAI, 87 ILR; pp. 1, 6-7 11

ZM v. Permanent Delegation of the League of Arab States to the UN, 116 ILR, pp.643, 647

Boon, Kristen E. "The United Nations as good samaritan: immunity and responsibility" Chi. J. Int'l L. 16 (2015): 341. 12

(Letter from Patricia O'Brien, U.N. Under-Secretary-General for Legal Affairs, to Dianne Post (Jul. 25, 2011 13

Letter from Pedro Medrano, Assistant U.N. Secretary-General, Senior Coordinator for Cholera Response, to Ms. Farha, Mr. Gallon, Mr. Pura and Ms. De Albuquerque 1 91 (Nov. 25, 2014) 14

מכוח השלום לא נדרשים להיבדק גם אם הם מגיעים ממדינות בהן המחלה רווחת. בתגובה לבקשת פיצויים של 5,000 נפגעים, קבע האו"ם כי העתירות מתייחסות לשאלות של מדיניות ולכן חסיונות מהליכים פנימיים.¹⁵ ב-2013, הקורבנות הגישו תביעה נגד האו"ם ובכירים בו לבית משפט מחוזי במדינת ניו יורק בארה"ב. בינואר 2015 דחה בית המשפט את התביעה בנימוק שהאו"ם נהנה מחסיונות מוחלטת בהיעדר ויתור עליה.¹⁶ ב-2016 אישר בית המשפט לערעורים את החסיונות ודחה את התביעה.¹⁷

ב-2007, ארגון בשם "**אימהות סרברניצה**", המייצג את משפחות קורבנות טבח סרברניצה, תבע את האו"ם בבית המשפט בהולנד. לטענת הארגון, האו"ם הפר את חובת הזהירות כשלא מנע מכוחות סרבים לטבוח בכ-8,000 גברים בוסנים ששהו ב"אזור בטוח" בהגנת האו"ם, במהלך המלחמה ביוגוסלביה ב-1995. בית המשפט העליון ההולנדי פסק כי חסיונות האו"ם מוחלטת, והיקפה אינו מושפע מחוסר היכולת לקבל סעד לפי סעיף 29 למגילת האו"ם.¹⁸ גם בערעור לבית הדין האירופי לזכויות אדם נפסק כי החסיונות מוחלטת, שכוחות הביטחון של האו"ם בבוסניה פעלו מכוח החלטה מחייבת של מועצת הביטחון, וכי אין אפשרות להכפיף מעשים או מחדלים של מועצת הביטחון לסמכות המדינתית בלי הסכמת האו"ם.¹⁹

ב-1990, סוגיית חוסר היכולת של ניזוקים לקבל סעד משפטי הגיעה לפתחי בית הדין האירופי לזכויות אדם. שני אזרחים בריטים תבעו את מעסיקיהם, סוכנות החלל האירופי (the European Space Agency, ESA), על רקע סכסוך עבודה. בתי המשפט הגרמניים דחו את התביעה, בהסתמך על האמנה בדבר ארגונים מיוחדים שהקימה את ה-ESA והעניקה לה חסיונות. כתוצאה, הגישו השניים תביעה נגד גרמניה בבית הדין האירופי לזכויות אדם, בטענה שהיא הפרה את הזכות להליך פומבי והוגן הקבועה באמנה האירופית לזכויות אדם. לפי בית הדין, שיקול משמעותי בקביעה האם הענקת החסיונות מותרת לפי האמנה הוא קיומו של אפיק אלטרנטיבי לניזוקים להגן על זכויותיהם. במקרה הספציפי הזה, קיומם של מנגנונים פנימיים ליישוב סכסוכים ב-ESA אפשר לתובעים לקבל סעד גם אם תוענק לארגון חסיונות משפטית.²⁰ בסדרה של החלטות מדינתיות, בתי משפט השתכנעו מעצם קיומם של מנגנונים חליפיים ולא ביעילותם להשיג צדק עבור נפגעים.²¹

בפסק דין **Jam** של בית המשפט העליון האמריקאי, השופטים דחו במפורש את תזת החסיונות המוחלטת של ארגונים בינלאומיים. בעשורים האחרונים חל צמצום בחסיונות זו המוענקת למדינות זרות. כיום, הגישה הרווחת מבחינה בין מעשי המדינה, כלומר אותם מעשים שרק מדינה ריבונית יכולה לבצע (כמו פעולת לחימה) ואשר נהנים מחסיונות מוחלטת, לבין פעילות מסחרית שגם גוף פרטי יכול לבצע.²² בפסק דין **Jam v. International Finance Corporation**, בית המשפט העליון בארה"ב התייחס לתמורות בהיקף החסיונות הדיפלומטית ומשמעותה לארגונים בינלאומיים. חוק חסיונות הארגונים הבינלאומיים מ-1945 משווה במפורש בין רמת החסיונות שממנה נהנות מדינות זרות, לבין רמת החסיונות של ארגונים בינלאומיים.²³ לכן, בית המשפט קבע כי בהיותו חלק מהבנק העולמי, ה-International Finance Corporation נהנה מחסיונות מצומצמת יותר מזו שהייתה לו ב-1945, כשהועבר החוק. במקרה זה, בית המשפט קבע כי ה-IFC חשוף לתביעות של אנשים ממדינות עולם שלישי שסבלו מזיהום כתוצאה מפעילות התאגיד באזור מגוריהם.

O'Brien Letter to Post 15
 Georges v. United Nations, 84 F. Supp.3d 246, 2015 WL 129657, at *4 (S.D.N.Y. 2015) 16
 Georges v. United Nations, No. 15-455 (2d Cir. 2016) 17
 S. Leyersdorff & L. Melvern, ['The Dutch Supreme Court Grants Immunity to the UN Regarding Srebrenica: A Legal Summary with Comments'](#), Genocide Prevention Now, 2012, No. 10 18
 ECHR, Stichting Mothers of Srebrenica and Others v. the Netherlands (dec.) - 65542/12 19
 Waite & Kennedy v. Germany, App. No. 26083/94, Eur. Ct. H.R. 15 (1999). 20
 Joanna Jandali, "Jammed from Justice: How International Organization Immunity Enshrines Impunity", Arizona State Law Journal 55, no. 2 (Summer 2023), 743 21
 בפסיקה הישראלית, ראה: רע"א 7092/94 Her Majesty the Queen in Right of Canada נ' אדלסון נא (1) 625, 645 (1997) 22
 586 U.S. ____ (2019) 23

מלומדים רבים מותחים ביקורת על חסינות מוחלטת דהיורה או דה־פקטו, ורואים בה פגיעה בשלטון החוק ויצירת תרבות של ניצול ואי־לקיחת אחריות בגין הפרה של זכויות אדם.²⁴ בעקבות חשיפה של ניצול מיני על ידי כוחות האו"ם במדינות אפריקאיות, מינה מזכ"ל הארגון ועדת ביקורת. הדו"ח של הוועדה גינה את ה־"culture of impunity" שהיעדר האחריות יצר.²⁵ לכן, חקיקה ישראלית המבהירה כי אין חסינות מוחלטת לארגונים בינלאומיים תהווה צעד תקדימי, אך תעלה בקנה אחד עם ביקורת מנומקת היטב בספרות המקצועית ועם החוקים האמריקאי והקנדי (עליהם יורחב בהמשך) המחריגים מימון טרור מחסינות ריבונית. הבהרת גבולות החסינות מצד ישראל עלולה גם לדרבן מדינות אחרות שנפגעו מהאו"ם ומארגונים בינלאומיים אחרים להבהיר גם הן את גבולות החסינות, ויתמרץ בדק בית רציני בתוך האו"ם ובגופים אחרים.

3 | סיוע לטרור ומימונו בדין הבינלאומי

ארגונים בינלאומיים כפופים לדין הבינלאומי גם הם. כפי שכתב בית הדין הבינלאומי בהגבחה בשנת 1980:

International organizations are subjects of international law and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutional or under international agreements to which they are parties.²⁶

טרור, סיוע לטרור ומימון טרור הינם עבירות בינלאומיות, הן לפי הדין ההסכמי והן לפי הדין המנהגי.²⁷ לפי החלטת הטריונל הבינלאומי המיוחד ללבנון התגבשה הגדרה לטרור לפי הדין הבינלאומי. לפיו, "טרור הוא מעשה פלילי אשר מטרתו להפיץ פחד או לכפות על רשויות הממשל, ומהווה איום ליציבות החברה או המדינה".²⁸

מאז 1963, 19 אמנות בינלאומיות נוסחו כדי להתמודד עם רכיבים שונים של פעילות טרור.²⁹ האמנה הבינלאומית לדיכוי מימון טרור שאומצה ב־1999, אוסרת על מימון פעילות טרור באופן ישיר או עקיף. מועצת הביטחון אימצה אף היא מספר החלטות מחייבות בעניין טרור, ובהן החלטה 1373. על פיה, כלל המדינות החברות:

X. "יאסרו על אזרחיהן או על כל אדם או ישות שבתוך שטחן להעמיד לרשות מי שמבצע או מבקש לבצע או לסייע או להשתתף בפעולות טרור, וכן לכל ישות שבבעלותן או בשליטתן, במישרין או בעקיפין בשמן

For example, see: Boon; Jandali; 24
 Bhat, Neha. "Responsibility in the Time of Cholera: Liability of International Organisations for Wrongful Conduct". Available at SSRN 2213613 (2013);
 Freedman, Rosa. "UN immunity or impunity? A human rights based challenge". *European Journal of International Law* 25, no. 1 (2014): 239-254;
 Lindstrom, Beatrice. "When Immunity Becomes Impunity: Rethinking Liabilities for UN Harms". *Journal of International Peacekeeping* 24, no. 1-2 (2021): 164-189
 UNGA (2016) Report of an independent review on sexual exploitation and abuse by international peacekeeping forces in the Central African Republic (23 June 2016). UN Doc A/71/99. UN General Assembly 25
 Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, 20 December 1980, ICJ Reports (1980) 73, para. 37 26
 See Gilbert, Guillaume. "Terrorism and International Law". *The International and Comparative Law Quarterly* 53.3 (2004): 537 27
 And Young, Reuven. "Defining terrorism: The evolution of terrorism as a legal concept in international law and its influence on definitions in domestic legislation". *BC Int'l & Comp. L. Rev.* 29 (2006): 23
 Case STL 11-01/I, STL, Appeals Chamber, Interlocutory Decision on Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging, 16 February 2011, at para. 97 28
<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2009/10/united-nations-treaties-against-international-terrorism> 29

או על פי הוראתו, כל סכום כסף, נכסים פיננסיים, או משאבים כלכליים או שירותים פיננסיים או שירותים רלוונטיים אחרים";

1. "יימנעו מלסייע בכל דרך שהיא, פעילה או סבילה, לישויות או לאנשים המעורבים בפעולות טרור".
- ג. "יסרבו להעניק מחסה למי שמממנים, מתכננים, תומכים או מבצעים פעולות טרור, ואף למי שנותנים להם מחסה"; וכן,
- ד. "יימנעו ממי שמממנים, מתכננים, מקדמים או מבצעים פעולות טרור את האפשרות להשתמש בשטחים שבשליטתן למטרות אלה נגד מדינות אחרות או אזרחיהן".³⁰

לכן סיוע ומימון של ארגוני טרור סותרים באופן חזיתי את עקרונות ורוח מגילת האו"ם והחלטותיה.

כיום, ארה"ב וקנדה מכירות בחריג של מימון טרור בחסיונות של מדינות זרות. ב־1996 תיקן הקונגרס האמריקאי את ה־**Foreign State Immunity Act** כדי לאפשר לקורבנות טרור לתבוע בכירי מדינות זרות שהוכרזו על ידי מחלקת המדינה כמדינות מממנות טרור.³¹ ב־2008 הרחיב הקונגרס את החריג ואפשר תביעה של המדינות עצמן ולא של הבכירים. עילות התביעה הן בגין מעשים ספציפיים הקשורים לרוב לטרור, שהם "עינויים, הוצאה להורג, חטיפת מטוסים ולקיחת בני ערובה". חריג נוסף לחסיונות המדינה הוא "סיוע חומרי", שמוגדר באופן רחב ככולל אספקת ממון, שירותים פיננסיים, לינה, אחסון, נשק או הכשרה.³² ב־2016, חוקק בארה"ב ה־**Justice Against Sponsors of Terrorism Act** (JASTA), שוויתר על הדרישה להכרזה על מדינה כמממנת טרור כדי לאפשר ולהרחיב את אפשרות התביעה כלפי המסייעים לטרור ולא רק כלפי המפגע הראשי. אחת הסיבות העיקריות לכך נועדה לאפשר תביעות נגד ערב הסעודית בגין מעורבות המלוכה בפיגועי 11 בספטמבר.³³ עם זאת, ה־JASTA לא הרחיב את החרגת החסיונות על עיקול ותפיסת נכסים של מדינות זרות ולכן קשה מאוד לספק סעדים אפקטיביים לקורבנות.³⁴

במרץ 2012 העביר הפרלמנט הקנדי את ה־**Justice for Victims of Terrorism Act** (JVTA)³⁵ שתיקן את חוק החסיונות, ואפשר תביעה של מדינות שהוכרזו כמממנות טרור על ידי שר החוץ. כיום, איראן וסוריה הן המדינות היחידות שהוכרזו ככאלה,³⁶ והחוק גם מאפשר לבתי המשפט במדינה לאכוף פסיקה אמריקאית נגד השתיים.

חריג הטרור לחסיונות דיפלומטית שנוי במחלוקת בין מלומדים,³⁷ וקיימת מחלוקת גם בין ערכאות מדינתיות ובינלאומיות. בהחלטה בעניין חסיונות נכסים (גרמניה נ' איטליה) ציין ה־ICJ (בית הדין הבינלאומי בהאג) כי החקיקה האמריקאית ייחודית בהשוואה למדינות אחרות (ההחלטה התקבלה בטרם חוקק החוק הקנדי).³⁸ בית המשפט העליון באיטליה פסק שהחלטה אמריקאית נגד איראן היא בת־אכיפה במדינה, משום שהיא משקפת את המדיניות

RES/S Doc UN (2001 September 28 (1373 Res) UNSC) Council Security Nations U.373 30

Title 28 USC, 1605A. Terrorism exception to the jurisdictional immunity of a foreign state 31

Naomi Roht-Arriaza, "The Foreign Sovereign Immunities Act and Human Rights Violations: One Step Forward, Two Steps Back" (1998) 16 BJIL 71 32

Justice against Sponsors of Terrorism, JASTA and its international impact. European Parliamentary Research Service, October 2016 33

Ingrid Wuerth, "Justice Against Sponsors of Terrorism Act: Initial Analysis" Lawfare (29 September 2016), online: <www.lawfareblog.com/justice-against-sponsors-terrorism-act-initial-analysis>. 34

Bill C-10 (Part I), *Justice for Victims of Terrorism Act*, 1st Sess., 41th Parl., 2011 35

Order Establishing a List of Foreign State Supporters of Terrorism, SOR/2012-170 at Schedule I; *Order Accepting the Recommendation of the Minister of Foreign Affairs Concerning the Two-year Review of the List of State Supporters of Terrorism*, Canada Gazette Part I, Vol. 151, No. 26 36

Coombes, Karinne. "The quest for justice for victims of terrorism: International law and the immunity of states in Canada and the United States". *UNBLJ* 69 (2018): 251 37

ICJ Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy) 38

האיטלקית לפיה ערכי כבוד האדם גוברים על חסינות דיפלומטית מוחלטת.³⁹ מאידך, בית המשפט העליון בצרפת פסק שהחוק הצרפתי, בעקבות המשפט הבינלאומי, אינו מכיר בחריגים לחסינות ריבון זר במעשי מדינה, גם בהפרות של הדין הבינלאומי.⁴⁰ ביוני 2023 איראן הגישה תביעה נגד קנדה ב־ICJ בטענה שה־JVTA מפר את הדין המנהגי בעניין חסינות נכסים דיפלומטים.⁴¹

בניגוד לחסינות מדינות שמעוגנת בדין המנהגי, חסינות האו"ם נובעת מדין הסכמי, כלומר ממגילת האו"ם והאמנות בדבר חסינויות וזכויות יתר. החסינות של ארגונים בינלאומיים אחרים נובעת גם כן מהסכמים בינם לבין מדינות. ההצדקה לחסינות של מדינה משפיטה בערכאה של מדינה אחרת היא בשוויון הריבוני בין המדינות⁴², ולכן קיימת מחלוקת האם ישנו חריג במקרים של פשעים בינלאומיים דוגמת טרור. מאידך, חסינות האו"ם היא חסינות פונקציונלית ונועדה לאפשר לארגון לקדם את מטרותיו בלי לחשוש מתביעות. ברור שמימון טרור וביצוע מעשי טרור אינם חלק ממטרות האו"ם ואין מדינה שהתכוונה לחסינות מסוג זה. על כן, אין לקבל את הטענה שחסינות האו"ם מעניקה לארגון את החופש להעלים עין במקרה הטוב, או לשתף פעולה במקרה הרע, אם ארגוני טרור.

4 | חסינות האו"ם בדין הישראלי

חסינות הארגונים הבינלאומיים ובהם האו"ם, מעוגנת בדין הישראלי הפנימי. פקודת החסינויות וזכויות היתר של האומות המאוחדות מסמיכה את שר החוץ להתקין את החסינויות והזכויות שמהן יינה האו"ם "כדי אותה מידה שתפורט בצו".⁴³ אכן, צו החסינויות וזכויות היתר של האומות המאוחדות קובע, בהתאם לפקודה, כי האו"ם יהיה חסין בפני תביעה לדין ופעולה משפטית.⁴⁴ שר החוץ מוסמך להוציא צו לארגונים בינלאומיים אחרים בהתאם לחוק חסינויות וזכויות יתר (ארגונים בין-לאומיים ומשלחות מיוחדות), תשמ"ג-1983. שר החוץ אכן הוציא צווים לארגונים כגון הבנק האירופי להשקעות, הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית והארגון האירופי למחקר גרעיני.

בין הארגונים הבינלאומיים, לאו"ם ישנו מעמד של בכורה. שאלת החסינות של האו"ם טרם הוכרעה בבית המשפט העליון, אולם נידונה והוכרעה לפני השופט שפירא בבית משפט מחוזי. הכרעתו יכולה ללמד על גישה המבקשת לצמצם את היקף החסינות.⁴⁵ ברם, ההחלטה התבטלה לאחר שפשרה בין הצדדים קיבלה תוקף של פסק דין, ולכן היא נעדרת תוקף משפטי.⁴⁶ למרות זאת, הניתוח המשפטי של השופט מאותת על צמצום החסינות.

התיק עסק בתביעה לפינוי מקרקעין, שלטענת בעל הנכס נתפס ומוחזק על ידי ארגון אונטס"ו של האו"ם (United Nations Truce Supervision Organization) מאז 1948. לטענת אונטס"ו, שנתמכה על ידי היועץ המשפטי לממשלה, האו"ם נהנה מחסינות אבסולוטית הן בדין הבינלאומי, לפי מגילת האו"ם והאמנות הרלוונטיות, והן בדין הישראלי, לפי פקודת וצו החסינויות וזכויות היתר של האו"ם.

39 *Corte Suprema di Cassazione (Sezione i Civile), Angela Stergiopoulos et al. v. Islamic Republic of Iran, Central Bank of Iran and other Iranian Public Agencies, 10 December 2021, Order No. 39391 (President F.A. Genovese, Judge-Rapporteur F. Terrusi)*

40 Enforceability of foreign judgments: State immunity from jurisdiction and jus cogens (Ruling n° 443 - 21-19.766). <<https://www.courdecassation.fr/toutes-les-actualites/2023/06/28/enforceability-foreign-judgments-state-immunity-jurisdiction-and>>

41 ICJ Alleged Violations of State Immunities, (Islamic Republic of Iran v. Canada), 27 June 2023

42 See Lord Browne-Wilkinson in *Ex parte Pinochet* (No 3). [2000] 1 AC 147, 201; 110 ILR, p. 152, and Lord Miller in *Holland v. Lampen-Wolfe* [2000] 1 WLR 1573. 1588; 119 ILR, p. 367

43 פקודת החסינויות וזכויות היתר של האומות המאוחדות - 1947, ס' 2(א)

44 התוספת, חלק א' (1)

45 בש"א (ירושלים) 4262/04 - סיראגניאן ראובן פעול נ' United Nations Truce Supervision Organization

46 ע"א 2346/05

לפי השופט שפירא, חסינות האו"ם היא חסינות פונקציונלית, כלומר רק חסינות הנדרשת כדי למלא את תכליות הארגון. המסקנה הזו נובעת מניתוח לשוני של סעיפי החקיקה. מטרת הפקודה מצויה בכותרתה: "**פקודה הבאה להתקין מתן חסינויות לאומות המאוחדות ותכליות הקשורות לכך, וזכויות יתר מסוימות**" (ההדגשה אינה במקור). בסעיף 3 בצו החסינות נאמר:

לאומות המאוחדות יהיו כל הכשרים החוקיים של גוף מאוגד כדי הכלולות במגילת האומות המאוחדות, ומבלי לפגוע בכללותו של האמור לעיל, יהיה כוחן יפה להחזיק בקרקע, לערוך חוזים ולתבוע לדין בבית משפט". אותה מידה הנחוצה להשגת כל אחת מתכליותיה של האומות המאוחדות (ההדגשה אינה במקור).

השופט גם מוצא בלשון החקיקה השוואה בין חסינות האו"ם לבין חסינות ריבון זר. למשל, בחלק ב' לתוספת לעניין חסינות פקידים נאמר כי פקידים חסינים "**מפני תביעה לדין ופעולה משפטית הדומה לזו, כפי שמוענקת בישראל לשגריר מעצמה ריבונית נכריה**" (ההדגשה אינה במקור). ושוב בחלק ג', נאמר כי החסינות היא "**בגין דברים שנעשו או לא נעשו אגב מילוי תפקידם הרשמי**" (ההדגשה אינה במקור). השופט גם ציין מספר החלטות בהן הגיעו לבתי משפט אמריקאיים תביעות נגד עובדי האו"ם (אך לא נגד הארגון עצמו). השופט מוצא אי-הסכמה בין המלומדים ומפנה ל-Reinisch August שכותב:

National courts, on the whole, do not appear to be convinced that international organizations should enjoy absolute immunity from suit. They often find ways to exercise their adjudicative power over disputes involving international organizations.⁴⁷

לפי השופט שפירא, חסינות מוחלטת גם במישור האזרחי "עלולה להביא להתנהגות שרירותית, כלפי אזרחי המדינה המארחת" ולכן יש לקבל את התביעה.

במקרה אחר, בית המשפט פסק שהאו"ם חסין מפני הליכי הוצאה לפועל. בפסק הדין נכתב: "מדינת ישראל מחויבת לפעול על פי הוראותיה של אמנה שהיא צד לה, ולכבד את מעמדו וחסינותו של האו"ם. ונציין, כי האמנה מעניקה לאו"ם חסינות מפני 'כל פעולה משפטית שהיא', אם כי מאפשרת ויתור על החסינות. אלא שלגבי הליכי הוצאה לפועל קובעת האמנה במפורש, כי גם ויתור על החסינות לא יאה בו כדי להתיר הליכי הוצאה לפועל נגד האו"ם (סעיף 2 סיפא לאמנה), ובסיפא לסעיף 3 לאמנה נקבע במפורש, כי רכושו ונכסיו של האו"ם יהיו חסינים מפני כל פעולה של הוצאה לפועל, היינו שלא ניתן לנקוט בשום הליך של הוצאה לפועל נגד האו"ם או נגד יחידה מיחידותיו, שמשיב 1 הינו במעמד זה... שאלת חסינותו של האו"ם הינה חלק מהמשפט הבינלאומי ההסכמי (האמנה), אשר עוגנה בחקיקה הפנימית של מדינת ישראל (הפקודה)..."⁴⁸.

ב-2011 עמדה בפני השופט מינץ בבית המשפט המחוזי בירושלים סוגיית חסינות ארגון UNRWA מפני תביעת נזיקין.⁴⁹ התובעת סבלה מנזקי גוף שנגרמו מפגם שלא זוהה בלידתה והיא תבעה, בין היתר, את אונר"א שהפעילה מרפאות טיפת חלב שהתרשלו בזיהוי הפגם. לפי השופט מינץ, חסינות האו"ם מקורה במגילת האו"ם, אליה הצטרפה ישראל ב-1949 ואותה היא אימצה בחקיקה פנימית. השופט דחה את ההשוואה בין חסינות האו"ם הנובעת מהדין ההסכמי, לבין חסינות מדינה זרה, שמקורה בדין המנהגי ושגם בהיקפה יש מגמת צמצום.

אם כן, יש בסיס מוצק לעמדה לפיה לא תעמוד לאו"ם חסינות מוחלטת בפני תביעות נזיקין הקשורות לפעילות טרור. ברור שחסינות מסוג זה אינה נדרשת לארגון כדי לאפשר לו למלא את מטרתו. למען האמת, מעשי טרור הם ההפך

Reinisch A. Conclusions. In: *International Organizations before National Courts*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge University Press; 2000:391-393. 47

בר"ע (י-ם) 3093/07 מהלווס נ' UNTSO, פס' 11 ו-15. 48

ת"א 2524/08 סג"ה אברהים נ' אגודת הסהר האדום, אונר"א. 49

הגמור למטרות האו"ם, המוגדרות במגילת הארגון כ"פיתוח יחסי ידידות בין עמים, המבוססים על כבוד לעקרונות שוויון הזכויות וההגדרה העצמית של עמים, ונקיטת אמצעים מתאימים אחרים כדי לחזק את השלום האוניברסלי".⁵⁰

בכך אפשר להבחין מקרה של מעשי טרור מהחלטת השופט מינץ. ניהול מרפאות הוא אכן חלק ממטרות אונר"א וחסיונות מתביעות רשלנות רפואית נועדה למנוע הכבדה משפטית. כמובן, מדינת ישראל מעולם לא התכוונה להעניק חסיונות לארגון המסייע, מממן ומשתף פעולה עם ארגוני טרור. יחד עם זאת, במקרים הנדונים לעיל, עמדת היועץ משפטי לממשלה הייתה שהאו"ם חסין מכל סוג של תביעה משפטית. ייתכן שהיועמ"ש ינקוט בעמדה שונה כשהתביעות יהיו בגין אירועים של טרור.

5 | מקרה בוחן: אונר"א כחזית של הטרור הפלסטיני

היחסים ארוכי השנים בין UNRWA לבין חמאס הם בגדר סוד גלוי. לכן, מקרה זה שופך אור על לקונה בחוק הקיים המעודדת הפרות שיטתיות של זכויות אדם בסיסיות.

כבר ב־2004 אמר מנכ"ל סוכנות הסיוע דאז, פיטר הנסן, בריאיון: "אני בטוח שיש חברי חמאס שמקבלים משכורת מאונר"א, ואני לא רואה בזה פשע".⁵¹ מאז 2009, לכל הפחות, חמאס שולט על ועד העובדים של אונר"א בעזה.⁵² השתלטות ארגון הטרור על סוכנות האו"ם היא בעיה מוסדית ולא עניין של מקרים בודדים.

מערכת החינוך של אונר"א, העומדת במרכז פעילות הארגון,⁵³ רוויה בהסתה לטרור ואלימות, תכנים אנטישמיים ואנטי־ישראליים ודברי שבח והלל ל"שאהידים".⁵⁴ למשל, דו"ח של הארגונים IMPACT-se ו־UN Watch ממרץ 2023, מתאר בתי ספר של הארגון שקיימו פעילות לזכר דלאל מוגראבי, מחבלת פת"ח שרצחה 38 ישראלים, ושהיללו פיגועים נגד יהודים בקרבת רמאללה.⁵⁵ דו"ח נוסף מתאר את השמחה והצהלה שאחזה בקבוצת הטלגרם של עובדי אונר"א (בה חברים 3,000 עובדים) כשנודע היקף מעשי הרצח ב־7 באוקטובר.⁵⁶

סוכנות אונר"א ועובדיה לקחו חלק פעיל במתקפת 7 באוקטובר. התקשורת האמריקאית דיווחה, על סמך מודיעין ישראלי, כי לפחות 12 מורים בשירות הסוכנות השתתפו בה באופן פעיל.⁵⁷ לפי דיווחי המודיעין, חלק מהם חטפו ישראלים, חלק אוכנו בזירות הרצח בעוטף עזה, וחלק ארגנו את הלוגיסטיקה למתקפה, כולל גיוס נשקים. לפי אותו

50 ס' 21 (2) למגילת האו"ם

51 MATTHEW LEVITT, HAMAS: POLITICS, CHARITY, AND TERRORISM IN THE SERVICE OF JIHAD 95 (2006)

52 Resignation of Suhail al-Hindi, chairman of the UNRWA staff union in the Gaza Strip, after exposure of his election to Hamas' new Gazan political bureau, THE MEIR AMIT INTELLIGENCE AND TERRORISM INFORMATION CENTER (Apr. 24, 2017), <https://www.terrorism-info.org.il/en/21194>; see also Fact Checking UNRWA Claims About Teachers and Education, UN WATCH (updated Nov. 7, 2023), <https://unwatch.org/fact-checking-unrwa-claims-about-teachersand-education>; Elliott Abrams, Which Side Is UNRWA On?, COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (updated Sep. 1, 2014), <https://www.cfr.org/blog/which-side-unrwa>

53 education + training, UNRWA USA, <https://www.unrwausa.org/pillars/education> (last visited Mar. 10, 2024)

54 UN Teachers Call To Murder Jews, Reveals New Report, UN WATCH (Mar. 14, 2023), <https://unwatch.org/unteachers-call-to-murder-jews-reveals-new-report>

55 UN WATCH & IMPACT-SE, UNRWA EDUCATION: REFORM OR REGRESSION? 43-47 (2023), https://www.impactse.org/wp-content/uploads/UNRWA_Report_2023_IMPACT-se_And_UN-Watch.pdf

56 UN WATCH, UNRWA'S TERRORGRAM: HOW A TELEGRAM GROUP OF 3,000 UNRWA TEACHERS IN GAZA CELEBRATED THE OCTOBER 7TH HAMAS MASSACRE (2024), available at <https://unwatch.org/wpcontent/uploads/2024/01/UN-Watch-UNRWA-Terrorgram-.pdf>; Evidence Shows Widespread Support for October 7th Terrorists Among UNRWA Teachers in Gaza, UN WATCH (Jan. 2024), <https://unwatch.org/unrwa-terrorgram>

57 Ronen Bergman & Patrick Kingsley, Details Emerge on U.N. Workers Accused of Aiding Hamas Raid, N.Y. TIMES (Jan. 28, 2024), <https://www.nytimes.com/2024/01/28/world/middleeast/gaza-unrwa-hamas-israel.html>

דיווח, מפקד המתקפה האכזרית על קיבוץ בארי, בה נרצחו 97 ישראלים ונחטפו 25, היה מורה אונר"א.⁵⁸ לאחר שחרור חלק מהחטופים הישראלים בעסקה בסוף דצמבר ובתחילת ינואר, התגלה כי לפחות שני עובדי אונר"א החזיקו חטופים בבתיהם.⁵⁹ לאחרונה פורסם סרטון המראה מחבל, עובד סוציאלי באונר"א, חוטף גופה של ישראלי משער קיבוץ בארי, מעלה אותה למשאית ונוסע לעזה.⁶⁰ בפברואר הצהיר שר הביטחון גלנט כי לפי מידע עדכני, כ־30 עובדי אונר"א לקחו חלק בטבח וכי 12% מעובדי הארגון הם פעילי חמאס והג'יהאד האסלאמי.⁶¹

מזה כעשור, לכל הפחות, ידוע כי בתי ספר ובניינים של אונר"א משמשים כמקומות אחסון לטילים, נשק ותשתיות טרור. במבצע צוק איתן ב־2014 הודו באונר"א כי "התגלו" נשקים בתוך בית ספר תיכון בחוף עזה.⁶² בדו"ח של מזכ"ל האו"ם מ־2015 שתחקר את אירועי המבצע, אושר כי טילים אוחסנו בבית ספר בחוף עזה ובבית ספר במחנה נוסויראת.⁶³ עוד נמצאו על הלוח בבית הספר בנוסויראת תוכניות לחימה, והדו"ח קבע שיש ראיות לפיהן בית הספר "יכול היה לשמש לתקופה לא ידועה חברים של ארגונים מזוינים פלסטיניים, ויש סיכוי סביר לפיו הקבוצה ירתה פגזים מתחומי בית הספר".⁶⁴ באותו דו"ח נקבע כי ארגוני טרור השתמשו בבית ספר של אונר"א בג'בליה כדי לבצע תקיפה ב־14 ביולי 2014.⁶⁵

לפי דו"ח של ארגון NGO Monitor, בעשור האחרון כחצי תריסר בתי ספר של אונר"א נמצאו מעל או בסמיכות למנהרות חמאס.⁶⁶ ב־2021, דו"ח של מחלקת המדינה האמריקאית אישר כי נמצאו מנהרות מתחת לשני בתי ספר של אונר"א במהלך מבצע שומר החומות, וכי באותה שנה בלבד, 2021, הפרה אונר"א את חובתה לניטרליות 298 פעמים כשאפשרה לארגוני טרור גישה ואחסון נשק במתחמיה.⁶⁷

צה"ל פרסם תיעוד של מנהרות חמאס מתחת לחמ"ל אונר"א בעזה, דרכה נמלט בכיר חמאס יחיא סינוואר. ניתן לראות ארגזי סיוע של הארגון בתוך מנהרת המסתור. נוסף לכך התגלתה חוות שרתים של חמאס בעומק 18 מטרים מתחת למרכז אונר"א בשכונת רימל, שהשתמשה בקווי החשמל של המרכז.⁶⁸

-
- Carrie Keller-Lynn & David Luhnnow, Intelligence Reveals Details of U.N. Agency Staff's Links to Oct. 7 Attack, WALL ST. J. 58
(updated Jan. 29, 2024), <https://www.wsj.com/world/middle-east/hamas-military-compound-found-beneath-u-n-agency-headquarters-in-gaza-7e29c758>
- Andrew Tobin, UNRWA Teachers Held Israeli Boy, Elderly Woman Hostage for Hamas, WASH. FREE BEACON (Feb. 2, 2024) 59
<https://freebeacon.com/national-security/unrwa-teachers-held-israeli-boy-elderly-woman-hostage-forhamas>
- Chris Dehghanpoor, Miriam Berger, Sarah Cahlan, Shane Harris & Joyce Sohyun Lee, Video is said to show U.N. relief worker taking body of Israeli shot on Oct. 7, WASH. POST (Feb. 16, 2024), <https://www.washingtonpost.com/investigations/2024/02/16/unrwa-video-oct-7-israel> 60
- לעיל 61
- Press Release, UNRWA, UNRWA Condemns Placement of Rockets, for a Second Time, in One of Its Schools (July 22, 2014), 62
<https://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/unrwa-condemns-placement-rockets-second-time-oneits-schools>
- U.N. SECRETARY-GENERAL, Summary by the Secretary-General of the report of the United Nations Headquarters Board of Inquiry into certain incidents that occurred in the Gaza Strip between 8 July 2014 and 26 August 2014, 58-59, U.N. DOC. S/2015/286 (Apr. 27, 2015). Par. 53, 71-82 63
- Par. 82 64
- Par. 70 65
- Tunnels Under Schools: NGO Human Rights' Monitoring for Palestinian Children Ends When Israel is Not to Blame, NGO MONITOR (Jan. 18, 2023), <https://www.ngo-monitor.org/tunnels-under-schools-ngo-human-rights-monitoring-for-palestinian-children-ends-when-israel-is-not-to-blame> 66
- Adam Kredo, After \$150 Million Boost From Biden, UN Agency Cited for Inciting Violence Against Jews, WASH. FREE BEACON (July 13, 2022), <https://freebeacon.com/national-security/after-150-million-boost-from-biden-un-agency-cited-for-inciting-violence-against-jews> 67
- Ronny Reyes, Israel uncovers Hamas tunnels under UNRWA headquarters in Gaza, claims terrorists siphoned electricity from the site, N.Y. POST (Feb. 11, 2024), <https://nypost.com/2024/02/11/news/israel-uncovers-tunnels-beneath-unrwas-headquarters-in-gaza> 68

בתי משפט ישראליים הכירו באחריות הנזיקית של הרשות הפלסטינית (הרש"פ) למעשי טרור,⁶⁹ והחלטות אלו יכולות לשמש כתקדים לתביעות נגד אונר"א. החוק הישראלי מכיר בחריגים לחסיונות של מדינות זרות ובית העליון אף קבע כי גם אם הרש"פ הייתה זכאית לחסיונות ריבונית, זו לא הייתה מגינה עליה מפני תביעות נזיקין, לנוכח ס' 5 לחוק חסיונות למדינות זרות, התשס"ט-2008.⁷⁰ משהכירה מדינת ישראל בחריג מעשי טרור למדינות זרות, אין סיבה להעניק לארגונים בינלאומיים רמת חסיונות חזקה יותר.

בפסיקה בתיק מנטין, הצביע בית המשפט העליון על מעורבות של הרש"פ בטרור בשלושה ממדים – הממד האידיאולוגי (העניקה הרש"פ 'הכשר' לפעולות טרור, כמרכיב לגיטימי וחשוב במאבק נגד ישראל ובכך עודדה את השימוש בטרור כמכשיר לקידום מטרותיה);⁷¹ תמיכה כספית (במדיניות שיטתית ועקבית של שילוב פעילים המעורבים בעימות עם ישראל בתוך ה'ביטחון הלאומי'. זאת, גם כאשר ברור לדרגים הבכירים ביותר, כולל ערפאת עצמו, שהם מבצעים פעולות טרור נגד ישראל),⁷² והממד המעשי (בגדרו סייעו מנגנוני הביטחון וה'מודיעין הכללי' של הרש"פ באופן ישיר ועקיף לתשתיות הטרור ולפעולות הטרור).⁷³ בית המשפט אף פסק פיצוי עונשין לאחר שהוכח הקשר הסיבתי בין הפיגוע ובין ההכשרה הצבאית שקיבל המחבל מהרשות הפלסטינית והתכנים הנאציים שלימדה אותו.

הממדים הללו תקפים גם לגבי מעורבות אונר"א במתקפת 7 באוקטובר ופיגועים אחרים. אונר"א מספקת סיוע כספי ישיר לחמאס, מעמידה את תשתיותיה לטובת פעילות טרור, ומעניקה השראה והכשר אידיאולוגי למעשי טרור באמצעות מערכת החינוך שמסיתה באופן קבוע לג'יהאד, אנטישמיות ורצח.⁷⁴ עובדות אלו עומדות בבסיס עתירה חדשה שהוגשה בצרפת נגד הסוכנות בגין אחריות לפשעים נגד האנושות.⁷⁵

5 | המלצות

האום וארגונים בינלאומיים אחרים מוגנים על ידי חסיונות פונקציונלית רחבה, כדי לאפשר להם לקדם מטרות של שיתוף פעולה בינלאומי בלי החשש מהכבדה משפטית. עבירות טרור ומימון טרור הן הפרה חמורה של המשפט הבינלאומי, ואין לקבל מצב בו גורמי טרור מבצעים פשעים חמורים ביד חופשית בעודם נהנים מהגנת החסיונות. חסיונות של ארגונים בינלאומיים מעולם לא נועדה להגן על פשעים שיטתיים ומערכתיים.

מדינות רבות דוגלות בחסיונות מצומצמת למדינות זרות, והחוק האמריקאי והקנדי קובעים חריג מיוחד לחסיונות עבור עבירות טרור. עוד בפסק דין Jam השווה בית המשפט העליון בארה"ב את חסיונותם של ארגונים בינלאומיים לרמת חסיונותן של מדינות זרות. החוק הישראלי, למרות שאין בו חריג מיוחד עבור עבירות טרור, מאפשר תביעות נזיקיות נגד מדינות זרות. אם כן, אין הצדקה לאפשר לארגונים בינלאומיים להסתתר מאחורי החסיונות כדי להימנע מהשלכות משפטיות.

69 ראה: ע"א 2362-19 פלוניס נ' הרשות הפלסטינית ת"א (ירושלים) 2538-00 אירנה ליטבק נורד'ץ ואח' נ' הרשות הפלשתינאית ואח' ס' 5: "למדינה זרה לא תהא חסיונות מפני סמכות שיפוט בתביעה בשל עוולה שבשלה נגרם נזק לגוף או לרכוש מוחשי, ובלבד שהעוולה נעשתה בישראל".

70 ע"א 2144-13 עזבון המנוח עמית עמוס מנטין ז"ל נ' הרשות הפלסטינאית, פס' 77

71 פס' 79

72 פס' 84

73 פס' 84

74 See the Case Against UNRWA, UN Watch. <https://unwatch.org/the-case-against-unrwa/>

75 Demand to Prosecute UNRWA For Crimes Against Humanity: France-Israel Association – Alliance Général Koenig complaint to Paris Judicial Tribunal (Crimes Against Humanity Division), Feb. 8, 2024

אירועי 7 באוקטובר חייבים להיות קו פרשת מים ברור ביחסים בין ישראל לארגונים הבינלאומיים, ובפרט האו"ם.⁷⁶ במשך שנים, בכירים ישראלים ומערביים ברחבי העולם הצביעו על ההטיה האנטי-ישראלית והאנטישמית המובנית בעולם הארגונים הבינלאומיים. יש למדינת ישראל הזדמנות היסטורית להוביל לבדק בית רציני בקרב ארגונים בינלאומיים, לשים סוף ל-"culture of impunity" הידוע לשמצה ולאפשר לקורבנות מתקפות הטרור להשיג מידה של צדק.

אונר"א מהווה מקרה בוחן לדרך בה החסיונות אפשרה לחמאס ולארגוני טרור פלסטיניים להשתלט על הסוכנות באין מפריע, דוגמה אחת וקיצונית לריקבון שפשה בארגונים בינלאומיים רבים. רק השלכות מדיניות ומשפטיות יכולות להכריח את האו"ם לעשות ניקוי אורוות רציני. צעד כזה יכול לשמש דוגמה עבור מדינות אחרות שנפגעו מהאו"ם ונתקלו באטימות ובסירוב שלו ושל ובכיריו לקחת אחריות.

על כן,

A. על הכנסת לתקן את פקודת החסינויות וזכויות היתר של האומות המיוחדות: "לארגון האומות המאוחדות לא תהיה חסינות מפני סמכות שיפוט בתביעה בשל עוולה שבשלה נגרם נזק מוחשי לגוף או לרכוש, הנובעת ממעשה טרור כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 ובלבד שמעשה הטרור בוצע על ידי ארגון טרור המוכרז על ידי שר הביטחון לפי חוק המאבק בטרור".

1. על הכנסת לתקן את חוק חסינויות וזכויות יתר (ארגונים בין-לאומיים ומשלחות מיוחדות), תשמ"ג-1983: "לארגונים בין-לאומיים לא תהיה חסינות מפני סמכות שיפוט בתביעה בשל עוולה שבשלה נגרם נזק מוחשי לגוף או לרכוש, הנובעת ממעשה טרור כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 ובלבד שמעשה הטרור בוצע על ידי ארגון טרור המוכרז על ידי שר הביטחון לפי חוק המאבק בטרור".

Anti-Israel Action at the U.N. Since October 7. AIPAC. <https://www.aipac.org/resources/anti-israel-united-nations#:~:text=This%20anti%20Israel%20prejudice%20has,even%20justified%20the%20gruesome%20attacks> 76