



29 בדצמבר 2016

מקומו של הטרור הפלסטיני בהחלטת מועצת הביטחון 2334



ההצבעה במועצת הביטחון של האו"ם על החלטת 2334 (אתר האו"ם, 23 בדצמבר 2016).

כללי

ב-23 בדצמבר 2016 קיבלה מועצת הביטחון את החלטת 2334, שזכתה לתמיכת 14 חברות במועצה. ארה"ב נמנעה ובכך איפשרה את קבלת ההחלטה. ההחלטה עסקה בעיקר בסוגיית התנחלויות ביהודה, שומרון ומזרח ירושלים, שסביבה קיים קונצנזוס בינלאומי נרחב. **סוגיית הטרור שזורה בהחלטה אולם המשקל היחסי שניתן לנושא הטרור הינו נמוך, בניגוד בולט לעיסוק הנרחב בהתנחלויות המוצגות כמכשול העיקרי לשלום.** זאת ועוד, הניסוחים הנוגעים לטרור הינם בדרך כלל כוללניים ועמומים, והם נמנעים (להערכתנו במכוון) **מלאזכר במפורש את הטרור הפלסטיני, את ארגוני הטרור (ובכלל זה חמאס) ואת תמיכתה של הרשות הפלסטינית בטרור ובאלימות המתבצעים במסגרת הטרור העממי ("ההתנגדות העממית").** ניתוח הסעיפים המתייחסים לטרור ולאלימות ראו **נספח א'.**

1. ההימנעות מאזכור מפורש של **הטרור הפלסטיני וארגוני הטרור הפלסטינים** בהחלטה 2334 צפויה, להערכתנו, להוביל לפרשנות פלסטינית לפיה הסעיפים האופרטיביים הנוגעים לטרור **ולאלימות מתייחסים לישראל ולא לטרור הפלסטיני** (סעיפים 6, 7, ראו נספח א'). ביטוי לפרשנות שכזאת ניתן בועידה השביעית של פתח, שהתקיימה לאחרונה בה שלל אבו מאזן את הטרור "מכל מניע ומקור שהוא" אולם הוסיף: ובכלל זה טרור של מדינה [קרי, ישראל] ושל מתנחלים, בהדגישו: "אנו [הפלסטינים] דבקים בתרבות והסובלנות".

2. מרכזיותן של ההתנחלויות, והעדר התייחסות הולמת לאיום הטרור הפלסטיני, מחזקים את הטעון הפלסטיני (שהונחל לקהילה הבינלאומית), כי ההתנחלויות ולא הטרור הינן המכשול המרכזי לשלום ולפתרון שתי המדינות. מכאן נגזרת המסקנה, כי העיסוק בהתנחלויות ולא העיסוק בטרור חייב לבוא בראש סדר העדיפויות של המשא ומתן המדיני. טעון זה מתעלם מתרומתו המשמעותית של הטרור הפלסטיני לטרפוד הסכם אוסלו והסכמים נוספים, ולשיבוש הניסיונות לדו-שיח בין ישראל לפלסטינים (וזאת הרי אחת ממטרות פעולות הטרור של חמאס ושאר ארגוני הטרור). יתרה מזאת, האופן שבו נוסחו הסעיפים הנוגעים לטרור בהחלטה 2334 עלולים דווקא לתת רוח גבית לטרור הפלסטיני, ובודאי לטרור העממי הנתפס כלגיטימי ע"י הרשות הפלסטינית ופתח¹.

3. על רקע זה אין תימא שהחלטה 2334 זכתה באופן חריג לתמיכה נלהבת מקיר לקיר בזירה הפנים-פלסטינית, מהרשות הפלסטינית ועד לחמאס והג'האד האסלאמי בפלסטין, שכן הפלסטינים רואים בה מכשיר לקידום המאבק בהתנחלויות ולבידודה של ישראל בזירה הבינלאומית ובו בזמן, לשיטתם, ההחלטה אינה מחייבת אותם להתנער מהאלימות ומהטרור (בעיתוי בו התקבלה ההחלטה נמשכו פיגועי הטרור העממי ביהודה ושומרון בצד מאמצי חמאס לקדם פיגועים "צבאיים" ובתוכם פיגועי הרג המוני בקרב ריכוזי אוכלוסייה בישראל). במישור הפומבי הדגישו דוברי חמאס, בצד תמיכתם בהחלטה 2334, כי הפתרון "הראוי" לסכסוך עם ישראל ימצא בדרך "ההתנגדות" (קרי, הטרור) גם אם זו תכלול "שיירות של הרוגים" (אלאקצא, 25 דצמבר 2016).

4. ג'ון קרי, מזכיר המדינה של ארה"ב, הציג בנאומו (28 בדצמבר 2016) את החלטת מועצת הביטחון 2334 כמאוזנת. החלטה זאת, לשיטתו, כוללת גינוי לאלימות ולטרור ("...condemns violence and incitement") בצד מתן ביטוי לקונצנזוס הבינלאומי הנרחב נגד ההתנחלויות. אולם בחינה מדוקדקת של ההחלטה מעלה כי היא אינה מאוזנת. ההחלטה משקפת באופן ברור את העמדה הפלסטינית השמה את הדגש העיקרי על ההתנחלויות ומנסה לעמעם את המחויבות למאבק בטרור הפלסטיני ה"צבאי" וה"עממי" המהווה מכשול מרכזי לכל ניסיון הידברות בין ישראל לפלסטינים.

¹ ראו פרסום מרכז במידע מה-12 בדצמבר 2016: "הועידה השביעית של פתח שבה והעניקה לגיטימציה לטרור העממי (המכונה ע"י אבו מאזן ודוברי פתח "התנגדות עממית בדרכי שלום")."

נספח א'

הקטעים הרלבנטיים לסוגיות הטרור המופיעים בהחלטת מועצת הביטחון 2334 והערות מרכז המידע

הערות מרכז המידע	הקטע ²	מס'
<p>✓ זהו הקטע הברור ביותר בדבר מחויבותה של הרשות הפלסטינית להלחם באופן אפקטיבי בטרור. עם זאת הוא מופיע בהקדמה ולא בסעיפים האופרטיביים של ההחלטה ואין בו הגדרה מפורשת של הטרור (חמאס ושאר ארגוני הטרור, שנגדם אמורה הרשות הפלסטינית לפעול לא הזכרו במפורש).</p> <p>✓ הטרור המאפיין את יהודה, שומרון וירושלים בשנים האחרונות אינו הטרור "הצבאי" (שאליו מכוון קטע זה) אלא הטרור העממי ("ההתנגדות העממית"), שבשנה האחרונה התפשט גם לשטח ישראל.</p> <p>✓ הרשות הפלסטינית אינה נלחמת בטרור העממי אלא תומכת בו תוך הצגתו הכוזבת כ"התנגדות עממית בדרכי שלום", על אף האלימות והקטלניות שבו. הרשות הפלסטינית צפויה לטעון שהקטע המופיע בהקדמה של החלטה 2334 אינו מתייחס ל"התנגדות העממית" אלא לטרור ה"צבאי" ובכך להמשיך ולתת לגיטימציה לאלימות ולטרור.</p>	<p>"Recalling also the obligation under the Quartet roadmap for the Palestinian Authority Security Forces to maintain effective operations aimed at confronting all those engaged in terror and dismantling terrorist capabilities, including the confiscation of illegal weapons" (קטע הלקוח מההקדמה)</p>	1
<p>✓ זהו נוסח שאין בו גינוי חד משמעי ומפורש של הטרור והאלימות, שמבצעים הפלסטינים. נוסח זה עלול להתפרש ע"י הפלסטינים כמכוון נגד ישראל, שכן היא</p>	<p>"Condemning all acts of violence against civilians, including acts of terror, as well as all acts of provocation,</p>	2

² נוסח ההחלטה לקוח מאתר מועצת הביטחון של האו"ם
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55874#.WF92StQrLGg>

<p>זאת המבצעת לטענתם פעולות טרור, פרובוקציות והסתה. הכללת פעולות הריסה (destruction) בסעיף זה מתייחסת לדעתנו להריסת בתי מחבלים וצפויה לחזק את הפרשנות של הפלסטינים לפיה הסעיף מתייחס לטרור ולאלימות של ישראל ולא של הפלסטינית.</p>	<p>incitement and destruction," (קטע המופיע בהקדמה)</p>	
<p>✓ סעיף זה קורא למניעת אלימות וטרור נגד אזרחים. בהעדר אזכור מפורש לטרור הפלסטיני גם סעיף זה צפוי להתפרש על ידי הפלסטינים כמתייחס למה שהם מכנים "טרור ישראלי" נגד אזרחים.</p> <p>✓ האיסור על אלימות וטרור מתייחס לאזרחים בלבד, ולא לחיילים. להערכתנו הדבר אינו מקרי. בכל פרשנות שהיא, אין בסעיף (ובהחלטה כולה) קריאה מפורשת להימנע מביצוע פיגועים נגד כוחות הביטחון הישראליים.</p> <p>✓ סעיף זה נותן לגיטימציה לשיתוף הפעולה הביטחוני שבין הרשות הפלסטינית לישראל במאבק נגד הטרור. אולם הרשות צפויה לפרש סעיף זה כמכוון נגד "הטרור הצבאי" ולא נגד "ההתנגדות העממית" (הטרור העממי), שבה תומכת הרשות.</p>	<p>3</p> <p>"Calls for immediate steps to prevent all acts of violence against civilians, including acts of terror, as well as all acts of provocation and destruction, calls for accountability in this regard, and calls for compliance with obligations under international law for the strengthening of ongoing efforts to combat terrorism, including through existing security coordination, and to clearly condemn all acts of terrorism;" (סעיף 6 בסעיפים האופרטיביים של ההחלטה).</p>	
<p>✓ על פי גרסת הפלסטינים ה"התנגדות העממית" הינה חוקית, בלתי אלימה ועולה בקנה אחד עם החוק הבינלאומי. בהעדר אזכור מפורש של הטרור הפלסטיני הקריאה להימנעות מפעילות פרובוקטיביות, הסתה ורטוריקה מתלהמת צפויה להתפרש גם היא ע"י הפלסטינים כמכוונת נגד ישראל.</p>	<p>4</p> <p>"Calls upon both parties to act on the basis of international law, including international humanitarian law, and their previous agreements and obligations, to observe calm and restraint, and to refrain from provocative actions, incitement and inflammatory rhetoric, with the aim, inter alia, of de-escalating</p>	

	<p>the situation on the ground, rebuilding trust and confidence, demonstrating through policies and actions a genuine commitment to the two-State solution, and creating the conditions necessary for promoting peace" (סעיף 7 בסעיפים האופרטיביים של ההחלטה)</p>	
--	---	--

נוסח החלטת מועצת הביטחון 2334³

Resolution

The full text of resolution 2334 (2016) reads as follows:

“The Security Council,

“Reaffirming its relevant resolutions, including resolutions [242 \(1967\)](#), [338 \(1973\)](#), [446 \(1979\)](#), [452 \(1979\)](#), [465 \(1980\)](#), [476 \(1980\)](#), [478 \(1980\)](#), [1397 \(2002\)](#), [1515 \(2003\)](#), and [1850 \(2008\)](#),

*“Guided by the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and reaffirming, *inter alia*, the inadmissibility of the acquisition of territory by force,*

“Reaffirming the obligation of Israel, the occupying Power, to abide scrupulously by its legal obligations and responsibilities under the Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, of 12 August 1949, and recalling the advisory opinion rendered on 9 July 2004 by the International Court of Justice,

*“Condemning all measures aimed at altering the demographic composition, character and status of the Palestinian Territory occupied since 1967, including East Jerusalem, including, *inter alia*, the construction and expansion of settlements, transfer of Israeli settlers, confiscation of land, demolition of homes and displacement of Palestinian civilians, in violation of international humanitarian law and relevant resolutions,*

“Expressing grave concern that continuing Israeli settlement activities are dangerously imperilling the viability of the two-State solution based on the 1967 lines,

“Recalling the obligation under the Quartet Roadmap, endorsed by its resolution [1515 \(2003\)](#), for a freeze by Israel of all settlement activity, including “natural growth”, and the dismantlement of all settlement outposts erected since March 2001,

“Recalling also the obligation under the Quartet roadmap for the Palestinian Authority Security Forces to maintain effective operations aimed at confronting all those engaged in terror and dismantling terrorist capabilities, including the confiscation of illegal weapons,

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55874#.WF92StQrLGg>³

“*Condemning* all acts of violence against civilians, including acts of terror, as well as all acts of provocation, incitement and destruction,

“*Reiterating* its vision of a region where two democratic States, Israel and Palestine, live side by side in peace within secure and recognized borders,

“*Stressing* that the status quo is not sustainable and that significant steps, consistent with the transition contemplated by prior agreements, are urgently needed in order to (i) stabilize the situation and to reverse negative trends on the ground, which are steadily eroding the two-State solution and entrenching a one-State reality, and (ii) to create the conditions for successful final status negotiations and for advancing the two-State solution through those negotiations and on the ground,

“1. *Reaffirms* that the establishment by Israel of settlements in the Palestinian territory occupied since 1967, including East Jerusalem, has no legal validity and constitutes a flagrant violation under international law and a major obstacle to the achievement of the two-State solution and a just, lasting and comprehensive peace;

“2. *Reiterates* its demand that Israel immediately and completely cease all settlement activities in the occupied Palestinian territory, including East Jerusalem, and that it fully respect all of its legal obligations in this regard;

“3. *Underlines* that it will not recognize any changes to the 4 June 1967 lines, including with regard to Jerusalem, other than those agreed by the parties through negotiations;

“4. *Stresses* that the cessation of all Israeli settlement activities is essential for salvaging the two-State solution, and calls for affirmative steps to be taken immediately to reverse the negative trends on the ground that are imperilling the two-State solution;

“5. *Calls* upon all States, bearing in mind paragraph 1 of this resolution, to distinguish, in their relevant dealings, between the territory of the State of Israel and the territories occupied since 1967;

“6. *Calls* for immediate steps to prevent all acts of violence against civilians, including acts of terror, as well as all acts of provocation and destruction, calls for accountability in this regard, and calls for compliance with obligations under international law for the strengthening of ongoing efforts to combat terrorism, including through existing security coordination, and to clearly condemn all acts of terrorism;

“7. *Calls upon* both parties to act on the basis of international law, including international humanitarian law, and their previous agreements and obligations, to observe calm and restraint, and to refrain from provocative actions, incitement and inflammatory rhetoric, with the aim, *inter alia*, of de-escalating the situation on the ground, rebuilding trust and confidence, demonstrating through policies and actions a genuine commitment to the two-State solution, and creating the conditions necessary for promoting peace;

“8. *Calls upon* all parties to continue, in the interest of the promotion of peace and security, to exert collective efforts to launch credible negotiations on all final status issues in the Middle East peace process and within the time frame specified by the Quartet in its statement of 21 September 2010;

“9. *Urges in this regard* the intensification and acceleration of international and regional diplomatic efforts and support aimed at achieving, without delay a comprehensive, just and lasting peace in the Middle East on the basis of the relevant United Nations resolutions, the Madrid terms of reference, including the principle of land for peace, the Arab Peace Initiative and the Quartet Roadmap and an end to the Israeli occupation that began in 1967; and *underscores* in this regard the importance of the ongoing efforts to advance the Arab Peace Initiative, the initiative of France for the convening of an international peace conference, the recent efforts of the Quartet, as well as the efforts of Egypt and the Russian Federation;

“10. *Confirms its determination* to support the parties throughout the negotiations and in the implementation of an agreement;

“11. *Reaffirms* its determination to examine practical ways and means to secure the full implementation of its relevant resolutions;

“12. *Requests* the Secretary-General to report to the Council every three months on the implementation of the provisions of the present resolution;

“13. *Decides* to remain seized of the matter.”

For information media. Not an official record.