



# המכללה לביטחון לאומי

2015-2016

מחזור מ"ג

אוניברסיטת חיפה  
המחלקה למדעי המדינה

## שיתוף הפעולה של מדינת ישראל עם ועדות חקירה בינלאומיות

מגיש: אל"ם אלי בר-און  
מנחה: ד"ר דפנה ריצ'מונד-ברק

יוני 2016

## תוכן העניינים

5	מבוא
13	שיטת המחקר
15	פרק א' - ועדות חקירה בינלאומיות
26	פרק ב' – מקומו המרכזי של המשפט הבינלאומי בעולם המדיני המודרני
33	פרק ג' - שיקולים רחבים-גנריים בקבלת החלטה על שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות
1	שיתוף הפעולה עם ועדות החקירה הבינלאומיות כחלק מהשתתפות בקהילה הבינלאומית וקבלת לגיטימציה
33	שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות ככלי להפנמת המשפט הבינלאומי בתוך מדינת ישראל 39
2	שיתוף הפעולה עם ועדות החקירה הבינלאומיות כביטוי לאופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל 40
3	שיתוף הפעולה עם ועדות החקירה הבינלאומיות כביטוי לאופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל 40
4	הצגת הנרטיב העובדתי והמשפטי של מדינת ישראל
41	השפעה על התפתחות המשפט הבינלאומי
44	השפעת דוחות של ועדות חקירה בינלאומיות על הליכים פליליים בינלאומיים
48	המשאבים הנדרשים לשם שיתוף הפעולה עם ועדות החקירה
49	חשיבות הקשר האישי בשיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות
50	הקשר בין שיתוף הפעולה למידת המחויבות לתוצאת הבדיקה
53	חשש מחשיפת מידע רגיש בפני ועדת החקירה
55	השיקול הפוליטי הפנימי
56	סיכום - שיקולים רחבים-גנריים בקבלת החלטה על שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות
57	פרק ד' - שיקולים פרטניים בקבלת החלטה על שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות
59	הגוף הממנה
59	א. זהות הגוף הממנה
65	ב. כוחו וסמכויותיו של הגוף שממנה את ועדת החקירה
67	ג. מינוי ועדה חלופית או פעולה של כמה ועדות במקביל
70	2. נוסח מנדט ועדת החקירה
70	א. קביעת התוצאות מראש
73	ב. מנדטים חד-צדדיים
76	ג. תיחום הזמן
76	ד. התיחום הגיאוגרפי
77	ה. התייחסות מדריך נציבות זכויות האדם לוועדות החקירה לנושא מנדט ועדות החקירה
80	ו. סיכום – נוסח המנדט
81	3. הרכב ועדת החקירה

81.....	כללים ראויים למינוי חברי ועדת החקירה.....	א.
83.....	טענות ביחס להטיה נגד ישראל של חברי ועדות חקירה שמונו בעניינה.....	ב.
87.....	סיכום – שיקול ההטיה האישית של חבר ועדה כנגד ישראל.....	ג.
89.....	ייצוג המדינה בוועדה על ידי נציג מטעמה או נציג המקובל עליה.....	ד.
90.....	המומחיות הנדרשת מחברי הוועדה.....	ה.
92.....	סיכום – הרכב ועדת החקירה.....	ו.
93.....	הרכב המזכירות והצוות של ועדת החקירה.....	4.
96.....	היקף האירוע הנבחן על ידי ועדת החקירה.....	5.
97.....	המצב המדיני והאווירה הפוליטית הבינלאומית הכללית.....	6.
98.....	הנושא הנבחן והסיכוי להשפיע על תוצרי הוועדה בעניינו.....	7.
99.....	סיכום - שיקולים פרטניים לעניין שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות.....	8.
<b>פרק ה' - הצורך בהסדרת כללי הפרוצדורה המחייבים בפעולתן של ועדות חקירה בינלאומיות 101</b>		
101.....	כללי פרוצדורה לוועדות חקירה בינלאומיות.....	1.
106.....	מתודולוגיה מיוחדת לבחינת מבצעים צבאיים.....	2.
<b>פרק ו' - מנעד האפשרויות לשיתוף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית 108</b>		
108.....	שלב מקדמי – מעורבות בקביעת כללים לעבודת הוועדה.....	1.
109.....	שיתוף פעולה מלא.....	2.
110.....	שיתוף פעולה חלקי.....	3.
110.....	שיתוף פעולה דיסקרטי, "מאחורי הקלעים".....	4.
112.....	העברת מידע לוועדת החקירה דרך גופים שלישיים.....	5.
114.....	הערכת הקשר בין שיתוף הפעולה לתוצאות הבדיקה של הוועדה.....	6.
<b>סיכום והמלצות 117</b>		
<b>נספח - ועדות חקירה בינלאומיות שחקרו פעילויות של צה"ל 123</b>		
123.....	ועדת חקירה מיוחדת מטעם העצרת הכללית של האו"ם לחקירת הפרקטיקה הישראלית הנוגעת לזכויות האדם של האוכלוסייה בשטחים הכבושים (1968).....	1.
124.....	קבוצת עבודה מיוחדת של מומחים, שמונתה על ידי נציבות זכויות האדם לחקירת הפרות ישראליות של אמנת ג'נבה הרביעית בשטחים הכבושים (1969).....	2.
124.....	סדרת משלחות מטעם אונסק"ו לבירור עובדות על החינוך הלאומי וחיי התרבות של האוכלוסיות ב"שטחים הערביים הכבושים" (1972 – 1980).....	3.
127.....	משלחת מטעם מזכ"ל האו"ם לחקר ההפצצה בכפר קאנא (1996).....	4.
127.....	משלחת בראשות הנציבה העליונה לזכויות אדם של האו"ם לבחינת האירועים האלימים ב"שטחים הפלסטיניים הכבושים" באוקטובר 2000 (2000).....	5.
128.....	ועדת החקירה לבחינת האירועים האלימים ב"שטחים הפלסטיניים הכבושים" באוקטובר 2000 (2000).....	6.
128.....	הצוות לבירור העובדות על הקרב במחנה הפליטים בג'נין (2002).....	7.
129.....	ועדת החקירה בעקבות מלחמת לבנון השנייה (2006).....	8.
129.....	ועדה לבירור עובדות האירוע בבית חנון (2006).....	9.
130.....	הוועדה לבירור עובדות העימות בעזה במבצע "עופרת יצוקה" (2009).....	10.
131.....	ועדת החקירה בעקבות הפגיעות במתקני או"ם או באנשים ששהו בהם במהלך מבצע "עופרת יצוקה" (2009).....	11.

ועדה של הליגה הערבית לבירור עובדות על עזה בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" (2009)..132	.12
ועדת מומחים עצמאיים לבחינת ההליכים המשפטיים שננקטו בעקבות ועדת גולדסטון (2010) 132	.13
הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 (ועדת טירקל) (2010).....133	.14
ועדת מועצת זכויות האדם לבירור עובדות המשט לרצועת עזה (2010).....135	.15
ועדת מזכ"ל האו"ם לחקירת המשט לרצועת עזה (2010) .....135	.16
ועדת מומחים עצמאיים שנייה לבחינת ההליכים המשפטיים שננקטו בעקבות ועדת גולדסטון (2010).....136	.17
בדיקה של משלחת עורכי דין בריטיים בראשות הברונית סקוטלנד בחסות משרד החוץ הבריטי ביחס לטיפול בילדים פלסטיניים לפי החוק הצבאי הישראלי (2011).....136	.18
הוועדה לבירור השלכות של ההתנחלויות הישראליות על זכויות הפלסטינים ב"שטחים הפלסטיניים הכבושים", לרבות מזרח ירושלים (2012).....137	.19
הוועדה לחקירת העימות בעזה במבצע "צוק איתן" (2014).....138	.20
ועדת החקירה בעקבות הפגיעות במתקני או"ם או באנשים ששהו בהם במהלך מבצע "צוק איתן" (2014).....140	.21
<b>141</b> .....	<b>ביבליוגרפיה</b>

עבודה זו תנסה לשרטט את מרחב הפעולה האפשרי העומד בפני מקבלי ההחלטות במדינת ישראל בעת קבלת ההחלטה לגבי שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות.

בשלהי שנת 2008 פתחה מדינת ישראל במבצע "עופרת יצוקה", במטרה להפסיק או לצמצם משמעותית את ירי הרקטות של ארגוני הטרור הפלסטיניים ברצועת עזה, ממנו סבלו אזרחי דרום המדינה במשך תקופה ארוכה. המבצע נמשך 23 ימים ונחל הצלחה צבאית משמעותית. עם זאת, המבצע לוה במתקפה משפטית ותקשורתית חסרת תקדים בהיקפה ובעוצמתה כנגד מדינת ישראל, ששיאה בפרסומו בספטמבר 2009 של "דוח גולדסטון", שנכתב על ידי ועדה שמונתה על ידי מועצת זכויות האדם של האו"ם, בראשותו של השופט הדרום אפריקאי ריצ'ארד גולדסטון. הדוח כלל האשמות קשות כנגד מדינת ישראל וקבע, בין היתר, כי היא הפרה באופן חמור את דיני זכויות האדם ודיני הלחימה; ביצעה פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות; נקטה מדיניות מכוונת של פגיעה באוכלוסייה האזרחית ברצועת עזה במטרה להענישה, להשפילה ולהטיל עליה טרור. לבסוף נקבע, כי מערכת המשפט הצבאית של מדינת ישראל אינה פועלת על פי סטנדרטים בינלאומיים מקובלים ולפיכך יש לבחון את פעולותיה של מדינת ישראל בערכאות בינלאומיות חיצוניות. גולדסטון המליץ על שורה ארוכה של צעדים בעקבות הדוח שכתב, ובכללם העברת הדוח לתובע של בית הדין הפלילי הבינלאומי. הדוח אף אומץ על ידי העצרת הכללית של האו"ם.<sup>1</sup>

פרסום הדוח לוה בכיסוי תקשורתי בינלאומי יוצא דופן. מדינת ישראל רעשה וגעשה. העולם כולו רעש וגעש. גולדסטון, משפטן יהודי מוערך, פגע בבטן הרכה של מדינת ישראל באמצעות הדוח החמור שפרסם. ישראל סירבה לשתף פעולה עם ועדת גולדסטון משורת טעמים, שנגעו להטיה המוסדית של מועצת זכויות האדם נגדה, המנדט המוטח שניתן לוועדה והרכב הוועדה, כך שהציפייה הייתה מלכתחילה לדוח ביקורתי. אבל חרף הציפייה הזו, הצליח הדוח להדהים את מדינת ישראל בעוצמתו.

התגובות היו קשות. נשיא המדינה, שמעון פרס, אמר כי הדוח "עושה צחוק מההיסטוריה. הוא אינו מבחין בין תוקפן לבין מתגונן. המלחמה היא פשע והפושע

---

Follow-up to the report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict, A/RES/64/10, <sup>1</sup> available at [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/10](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/10)

הוא התוקפן. למתגונן אין ברירה<sup>2</sup>. ראש הממשלה, בנימין נתניהו, אמר כי "דוח גולדסטון הוא בית דין שדה, שתוצאותיו נכתבו מראש. זהו פרס לטרור. הדוח מקשה על דמוקרטיית להילחם בטרור."<sup>3</sup> בית הנבחרים האמריקני העביר החלטה ברוב מוחץ, בה נקבע כי הדוח מוטה ואינו ראוי להתחשבות נוספת או ללגיטימציה<sup>4</sup>. מן העבר השני, מרבית מדינות העולם אימצו את הדוח וקראו למדינת ישראל לחקור את ההפרות הנזכרות בו.

דוח גולדסטון לא ירד מסדר היום התקשורתי במשך זמן רב. מועצת זכויות האדם מינתה שתי ועדות לעקוב אחר יישום המלצותיו (ועדת טומושאט ולאחריה ועדת מקגאוון-דיוויס). מדינת ישראל, מצדה, קיימה שורה ארוכה של חקירות על אודות האירועים שנזכרו בדוח גולדסטון ופרסמה את ממצאיה.

ב-1 באפריל 2011 הפתיע גולדסטון את העולם, כשפרסם מאמר בעיתון "The Washington Post"<sup>5</sup> ובו כתב, בין היתר, את הדברים הבאים (ההדגשות אינן במקור – א.ב.א.):

"We know a lot more today about what happened in the Gaza war of 2008-09 than we did when I chaired the fact-finding mission appointed by the U.N. Human Rights Council that produced what has come to be known as the Goldstone Report. **If I had known then what I know now, the Goldstone Report would have been a different document.**

(...)

Although the Israeli evidence that has emerged since publication of our report doesn't negate the tragic loss of civilian life, I regret that our fact-finding mission did not have such evidence explaining the circumstances in which we said civilians in Gaza were targeted, because it probably would have influenced our findings about intentionality and war crimes.

---

<sup>2</sup> סופר רוני וגליקמן אביעד (2009), פרס על דוח גולדסטון: עושה צחוק מההיסטוריה, Ynet, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3777769,00.html>

<sup>3</sup> סופר רוני (2009), נתניהו: דוח גולדסטון - בית דין שדה ופרס לטרור, Ynet, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3778069,00.html>

<sup>4</sup> H.Res. 867 (111th): Calling on the President and the Secretary of State to oppose unequivocally any endorsement or further consideration of the "Report of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict" in multilateral fora, available at <https://www.govtrack.us/congress/bills/111/hres867/text>

<sup>5</sup> Goldstone Richard (2011), Reconsidering the Goldstone Report on Israel and War Crimes, **The Washington Post**, [https://www.washingtonpost.com/opinions/reconsidering-the-goldstone-report-on-israel-and-war-crimes/2011/04/01/AFg111JC\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/reconsidering-the-goldstone-report-on-israel-and-war-crimes/2011/04/01/AFg111JC_story.html)

**Israel's lack of cooperation with our investigation meant that we were not able to corroborate how many Gazans killed were civilians and how many were combatants.**

(...)

**As I indicated from the very beginning, I would have welcomed Israel's cooperation. The purpose of the Goldstone Report was never to prove a foregone conclusion against Israel. I insisted on changing the original mandate adopted by the Human Rights Council, which was skewed against Israel. (...) I had hoped that our inquiry into all aspects of the Gaza conflict would begin a new era of evenhandedness at the U.N. Human Rights Council, whose history of bias against Israel cannot be doubted.**

Some have charged that the process we followed did not live up to judicial standards. To be clear: Our mission was in no way a judicial or even quasi-judicial proceeding. We did not investigate criminal conduct on the part of any individual in Israel, Gaza or the West Bank. **We made our recommendations based on the record before us, which unfortunately did not include any evidence provided by the Israeli government.** Indeed, our main recommendation was for each party to investigate, transparently and in good faith, the incidents referred to in our report. McGowan Davis has found that Israel has done this to a significant degree; Hamas has done nothing.

(...)"

מאמרו של גולדסטון עורר סערה גדולה בעולם. במידה רבה מאוד, הוא השמיט את הבסיס מתחת לדוח שפורסם על ידו רק שנה וחצי קודם לכן. יתר חברי ועדת גולדסטון מיהרו לפרסם הצהרה משלהם בעיתון "The Guardian" הבריטי<sup>6</sup>, בה ציינו כי דבר לא השתנה מאז פרסום הדוח וכי הם דבקים בכל מה שנכתב בו ואינם מוצאים כל סיבה לשקול מחדש את הדברים.

מדינת ישראל עטה על דברי גולדסטון כמוצאת שלל רב. בירושלים אף דיברו על כך שיש לבטל את החלטת העצרת הכללית שאימצה את הדוח, כפי שב-1991 בוטלה<sup>7</sup> החלטת העצרת 3379 משנת 1975<sup>8</sup>, שקבעה שהציונות היא סוג של גזענות, אולם

---

Goldstone Report: Statement issued by members of the UN fact-finding mission to Gaza, May-<sup>6</sup> September 2009 (2011), **The Guardian**,

<http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/apr/14/goldstone-report-statement-un-gaza>  
Elimination of all forms of racial discrimination, A/RES/46/86, available at <sup>7</sup>  
[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/46/86](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/86)

Elimination of all forms of racial discrimination, A/RES/3379, available at <sup>8</sup>  
[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/3379\(XXX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3379(XXX))

הבינו שהסיכוי למהלך כזה הוא אפסי<sup>9</sup>. ראש הממשלה, בנימין נתניהו, אמר כי "צריך לזרוק את הדוח הזה לפח האשפה של ההיסטוריה. אין צבא מוסרי יותר מזה". זו האמת שצריכה לעמוד בפני העולם והאו"ם"<sup>10</sup>. שר הביטחון, אהוד ברק, אמר "כתב המינוי של הוועדה היה עלילת דם, היא לא נדרשה לקבוע מה היה שם אלא לחקור את פשעי המלחמה שביצעה ישראל. מדינה שנכנסת לוועדה כזאת מתאבדת"<sup>11</sup>. לבסוף, שר החוץ, אביגדור ליברמן, אמר: "האמת ברורה, ואי אפשר לעמוד מול האמת. המחיר של ההתמודדות בשנתיים האחרונות היה שווה את זה". באשר להחלטה שלא לשתף פעולה עם גולדסטון אמר שר החוץ, כי היו לבטים אם לשתף פעולה: "היו ויכוחים לא מעטים, גם עם מרידור וגם עם הרצוג. בסופו של דבר הצלחתי לשכנע את כולם ועמדתי התקבלה, שאם נחשוף בפני גולדסטון את כל השיקולים המבצעיים והמדיניים, ואיך זה עבד בצבא ובשירותי המודיעין והביטחון, כל אחד יבוא ויבקש מידע מהמקומות הללו. העדפנו להתמודד עם הדוח גם בלי להכניס אותם לכאן"<sup>12</sup>.

מאמרו של גולדסטון עורר את השאלה באיזו מידה בחרה מדינת ישראל בדרך הנכונה כאשר החליטה להחרים את ועדת גולדסטון ולא לשתף עמה פעולה. עוד לפני המאמר הזה הליון גולדסטון בכמה הזדמנויות על בחירתה של ממשלת ישראל להחרימו. בהרצאה שנשא ביום 27 בפברואר 2011 באוניברסיטת ברקלי בקליפורניה טען שפנה לממשלת ישראל בשלושה מכתבים שונים וביקש את שיתוף הפעולה שלה בקביעת דרך העבודה של הוועדה והנושאים אותם תבחן<sup>13</sup>. האם אכן ניתן היה להגיע לדוח פחות ביקורתי ובכך למנוע או למזער את הסערה הציבורית והבינלאומית שבעקבותיו, אילו הייתה המדינה משתפת פעולה עם גולדסטון? היו שכך סברו<sup>14</sup>. על פניו, גולדסטון אף כותב זאת במפורש במאמרו, אולם אינו מפרט באופן מלא כיצד היה הדוח שלו שונה לו הייתה מדינת ישראל משתפת עמו פעולה. הוא אומנם חוזר בו מהקביעה המפורשת שישראל נקטה מדיניות מכוונת של פגיעה באזרחים, אך אינו

<sup>9</sup> מזיני רונן (2011), בירושלים מודים: אין סיכוי להפוך החלטת גולדסטון, Ynet, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4051559,00.html>

<sup>10</sup> שומפלי אטילה (2011), נתניהו על מהפך גולדסטון: לזרוק את הדו"ח לפח, Ynet, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4051035,00.html>

<sup>11</sup> ניר ערד וסגל אודי (2011), בצה"ל מעריכים: קטן הסיכוי להעמדת קצינים לדין בחו"ל, mako, <http://www.mako.co.il/news-military/israel/Article-89f59b4453c1f21004.htm>

<sup>12</sup> ראה הי"ש 10 לעיל

<sup>13</sup> ראה סרטון ההרצאה: Richard Goldstone-- International Law and Human Rights: The Search for Justice, <https://www.youtube.com/watch?v=lmXnhOT-52A>, החל מ-49:40. גולדסטון גם צירף בנספח לדוח שלו את חלופת המכתבים שלו עם גורמים רשמיים בממשלת ישראל כדי להדגים את ניסיונותיו הרבים להשיג את שיתוף הפעולה של ישראל.

<sup>14</sup> ראה לדוגמה: Alinikoff Emily and Piccone Ted (2011), The Goldstone Report: Behind the Uproar, Brookings, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/04/09-goldstone-piccone>



מתייחס לשורה ארוכה של קביעות חמורות אחרות כלפי ישראל, המפורטות בדוח. מתגובתם של שאר מחברי הדוח, ניכר כי אין זה בטוח כלל ששיתוף פעולה ישראלי היה משנה את אופי הדוח באופן משמעותי. כנראה שלא ניתן יהיה להשיב על שאלה זו לעולם.

עם זאת, הסוגיה העקרונית של שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות ראויה לבחינה כשלעצמה, והיא שעומדת בבסיס המחקר דנן. כפי שתדגים עבודה זו, שאלה זו אינה עומדת בפני עצמה, והיא קשורה בטבורה לשורה ארוכה של שאלות ושיקולים אחרים. אין ספק, שההתמודדות של מדינת ישראל בזירה המשפטית הבינלאומית קשה היום פי כמה מכפי שהייתה לפני פרסום דוח גולדסטון. כך, לדוגמה, תזכיר העבודה את התמודדותה של מדינת ישראל עם הליכים בבית המשפט הפלילי הבינלאומי ובמדינות שמחילות סמכות שיפוט אוניברסאלית במערכות המשפט שלהן. גם המערכת המשפטית הישראלית הפנימית חוותה שינויים רבים מאז פרסום הדוח, כמו לדוגמה בהיקף הייעוץ המשפטי שניתן לפעולות לחימה. חלק מהתהליכים הללו הם תולדה של תהליכים משפטיים גלובליים וחלקם קשורים אולי ישירות לפרסומו של דוח גולדסטון, אך בכל מקרה קשה להעריך, גם היום, באיזו מידה ניתן היה למנוע את הטלטלה הקשה שחוותה מדינת ישראל בעקבות דוח גולדסטון, שאת נזקיה הקשים כבר לא ניתן היה לתקן, למרות מאמרי החרטה של גולדסטון.

שאלות המחקר תהיינה, אם כן, מהם השיקולים שצריכים להיבחן בעת קבלת החלטה לגבי שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות ומהן דרכי הפעולה השונות שאותן יכולה וצריכה מדינת ישראל לנקוט בפעולתה מול ועדות חקירה בינלאומיות? בתוך כך, תנסה העבודה לעמוד על האינטרסים הכלליים והפרטניים שיש לשקול בעת קבלת החלטה מעין זו. העבודה תנסה להציע גם צעדים מעשיים שעשויים להשפיע על התהליכים המתרחשים בעת שנדרשת החלטה כזו, וכיצד להיערך אליהם כראוי.

יש לציין, כי הביטוי "ועדות חקירה בינלאומיות" אינו ביטוי בעל משמעות ברורה ומוגדרת. הוא נבחר בליט ביטוי אחר, טוב ממנו. כפי שתדגים העבודה, הביטוי כולל בתוכו ועדות חקירה או משלחות לבירור עובדות של ארגונים בין-ממשלתיים (בינלאומיים) שונים ושל ארגונים שלהם (מועצת הביטחון של האו"ם, העצרת הכללית, מזכ"ל האו"ם, מועצת זכויות האדם וכדומה). ועדות אלה יכולות להיות

בעלות אופי משפטי, אופי פוליטי, או אופי משפטי-פוליטי משולב. לעיתים יכול ועדת חקירה להתמנות מטעם מדינה זרה ולא מטעם ארגון בינלאומי<sup>15</sup>.

לעניינה של עבודה זו, הביטוי "ועדת חקירה בינלאומית" אינו כולל ארגונים לא ממשלתיים בינלאומיים, הגם שחלק מארגונים אלה (כמו Human Rights Watch ו-Amnesty International) הם בעלי היקפי פעילות והשפעה משמעותיים בהקשר הנדון, ועבודתם אף משפיעה מאוד על ועדות חקירה בינלאומיות, כפי שיודגם במסגרת העבודה. כך גם לא תעסוק עבודה זו במיזמים אזרחיים נטולי מעמד משפטי כגון "טריבונאל ראסל על פלסטין" (Russell Tribunal on Palestine)<sup>16</sup>, שמדינת ישראל הוזמנה ליטול בו חלק ולא נענתה להזמנה<sup>17</sup>.

כמו כן, לאחר התלבטות מסוימת, הוחלט שלא להכליל במסגרת העבודה גופים בינלאומיים נוספים שלגביהם מתעוררת לעיתים שאלת שיתוף הפעולה מצדה של ישראל, כגון גופי אמנות זכויות אדם; ועדה הביקורת העתית האוניברסאלית (UPR) של מועצת זכויות האדם; דווחים מיוחדים, הפועלים מטעם מועצת זכויות האדם; בית הדין הבינלאומי לצדק (The International Court of Justice); בית הדין הפלילי הבינלאומי (The International Criminal Court). ההחלטה שלא להכליל גופים אלה במסגרת העבודה נבעה מהשוני – לעיתים המשמעותי – באופיים, לעומת אופיין של ועדות החקירה, ונועדה למקד את העבודה ככל הניתן. השוני בין ועדות החקירה הבינלאומיות ליתר המנגנונים הנזכרים לעיל יכול לנבוע ממקורות שונים. כך, לדוגמה, מדווחת מדינת ישראל לגופי אמנות זכויות אדם מכוח מחויבותה לאמנות זכויות האדם שעליהן היא חתומה; מנגד, כפי שנראה, אין מחויבות דומה לשתף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות. כדוגמה אחרת ניתן להזכיר את בית הדין הפלילי הבינלאומי, שאוחז בסמכויות חקירה ומעצר הניתנות לאכיפה בינלאומית מכוח אמנת רומא, בעוד שלוועדות חקירה בינלאומיות אין סמכויות מעין אלה. כמו כן, תהליך קבלת ההחלטות בבית הדין מונע בדרך כלל משיקולים משפטיים

<sup>15</sup> ראה, לדוגמה, בדיקה של משלחת עורכי דין בריטיים בראשות הברונית סקוטלנד בחסות משרד החוץ הבריטי ביחס לטיפול בילדים פלסטיניים לפי החוק הצבאי הישראלי, שתוזכר להלן, ראה ה"ש 332.

<sup>16</sup> לפי האתר של "טריבונאל ראסל על פלסטין" (<http://www.russelltribunalonpalestine.com/en>) "טריבונל ראסל על פלסטין הוא טריבונל בינלאומי של אזרחים בעלי מצפון. הוא נוסד כתגובה לדרישותיה של החברה האזרחית (עמותות לא-ממשלתיות, ארגוני צדקה, איגודים מקצועיים וארגונים דתיים) שביקשו לייצע ולהניע את דעת הקהל ולהפעיל לחץ על מקבלי ההחלטות."

<sup>17</sup> וראה המאמר עם דברי הביקורת הקשים שכתב ריצ'ארד גולדסטון לגבי ה"שימוע" שקיים טריבונאל ראסל כדי להחליט אם מדינת ישראל היא מדינת אפרטהייד: Goldstone Richard (2011), *Israel and the Apartheid Slander*, *New York Times*, [http://www.nytimes.com/2011/11/01/opinion/israel-and-the-apartheid-slander.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/11/01/opinion/israel-and-the-apartheid-slander.html?_r=0)

מקצועיים, בעוד שהכוח המניע מאחורי ועדות חקירה בינלאומיות הוא לא אחת פוליטי, כפי שתדגים עבודה זו.

חרף השוני בין ועדות החקירה הבינלאומיות ליתר המנגנונים, דומה שניתן ללמוד מהמסקנות שתציג עבודה זו לגבי שאלת שיתוף הפעולה עם ועדות החקירה הבינלאומיות גם לגבי שיתוף הפעולה עם יתר המנגנונים הבינלאומיים. כך, כוחם של חלק גדול מהשיקולים הרחבים שיוצגו להלן באשר לשאלת שיתוף הפעולה עם ועדות החקירה יפה גם ביחס למנגנונים בינלאומיים נוספים; וגם חלק מהשיקולים הפרטניים שיוצגו הוא בעל משקל בשאלת שיתוף הפעולה עם המנגנונים הללו, בשינויים המחויבים. לפיכך, ניתן יהיה להשתמש בעבודה זו גם לצורך בחינת שיתוף הפעולה עם מנגנוני בדיקה בינלאומיים אחרים, או לכל הפחות לשם מיפוי השיקולים הרלוונטיים וקבלת כיווני חשיבה התחלתיים לגביהם.

עוד יש לומר, כי מדינת ישראל מנהלת מגעים ומשתפת פעולה עם עשרות רבות של ועדות חקירה בינלאומיות, בהקשרים רבים ומגוונים. עבודה זו לא תבחן את שאלת שיתוף הפעולה של ישראל ביחס לכלל הוועדות האמורות ותתמקד, למעט חריגים ספורים, רק בוועדות הבוחנות, את פעילותו של צה"ל, אם במוקד בחינתן ואם בשוליה.

בסופו של דבר, כפי שתדגים עבודה זו, קבלת החלטה בעניין רגיש זה כמעט אף פעם לא תתקבל ללא היסוס. קשה מאוד לקבוע שיקולים חותכים לכאן או לכאן, וכמעט כל מקרה יצטרך להיבחן לגופו. יחד עם זאת, העבודה תנסה לספק כלי עזר – ולא נוסחה – שיסייע בקבלת ההחלטה.

העבודה תחולק לכמה פרקים. הפרק הראשון יסקור את התפתחות פעילותן של ועדות חקירה בינלאומיות. הפרק השני יעסוק במקומו המרכזי של המשפט הבינלאומי בעולם המדיני המודרני. הפרק השלישי יבחן את השיקולים הרחבים-הגנריים שצריכים להילקח בחשבון בעת קבלת החלטה על שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות, והפרק הרביעי יבחן שיקולים פרטניים שנוגעים לשאלת שיתוף הפעולה בהתאם לנסיבות הספציפיות הנוגעות לכל ועדה. הפרק החמישי יעסוק בצורך בהסדרת כללי הפרוצדורה המחייבים בפעולתן של ועדות החקירה הבינלאומיות. הפרק השישי יציע מנעד אפשרויות לשיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות. בסיום העבודה יובאו סיכום והמלצות. הנספח לעבודה יפרט את רשימת ועדות החקירה הבינלאומיות שחקרו פעילויות של צה"ל.



## שיטת המחקר

למיטב הידיעה, ולאחר בירור מקיף, שנערך בקרב גורמים ציבוריים מגוונים, עד כה, לא נבחן נושא שיתוף הפעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות באופן מקיף ומרוכז. בדיקה מקיפה שנערכה אף גילתה, כי החומר הכתוב בעניין ומצוי במשרדי הממשלה השונים הוא מועט.

בנסיבות אלה, הציב המחקר כמה אתגרים מיוחדים: ראשית, העובדה שהחומר הכתוב על שאלת המחקר מועט, חייבה כתיבה עצמאית ומקורית של חלק משמעותי מנושאי העבודה; שנית, על מנת להגיע לידע שנצבר במדינת ישראל במהלך השנים בנושא העבודה, היה צורך לקיים סדרה ארוכה של ראיונות עם גורמים שונים במדינת ישראל, בעלי נגיעה לעניין; שלישית, בשל רגישותם הרבה של העניינים שנדונו בראיונות, ועל מנת לאפשר פתיחות מרבית שתאפשר מחקר ולמידה מעמיקים, הובטח לכלל המרואיינים, כי לא יובאו בעבודה ציטוטים כלשהם מפיהם וכי לא תיוחס להם כל ביקורת או המלצה לגבי העניינים שיידונו בעבודה; ולבסוף, רגישות הנושאים וסיווגם חייבה גם את ההבטחה להימנע מאזכור עניינים רגישים או מסווגים במסגרת העבודה. מטבע הדברים, יש בכך כדי להגביל את מרחב האפשרויות בפרישת הדרכים לפעולה. בהתאם, חלק מהעניינים יוצגו כדרכים אפשריות לפעולה, מבלי שיצוין אם מדינת ישראל נהגה כך בעבר במקרה כלשהו או שזוהי רק דרך פעולה אפשרית לעתיד.

אתגרים אלה גם מקשים על הפניה לאסמכתאות לגבי חלק גדול מהנושאים. העבודה מבטאת את הידע והניסיון הרב שנצברו בעניין זה במדינת ישראל בכל המעגלים הרלוונטיים, מפי האנשים שיודעים בפועל מתי היה שיתוף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית ובאיזה אופן, ומפי האנשים שאינם יודעים את הפרטים לאשורם אך עקבו אחר התהליכים בזמן התרחשותם מעמדות רלוונטיות, אך לא כמקבלי החלטות. הגם שהדברים שייכתבו בעבודה מבוססים על הניסיון שנצבר בקרב כלל הגורמים כאמור, הניתוח שיוצג בעבודה וההמלצות הכלולות בה הן של כותב עבודה זו ושלו בלבד.

כפי שניתן להתרשם מרשימת המרואיינים הארוכה שבסוף העבודה (למעלה מ-30 מרואיינים; מספר מרואיינים נוספים ביקשו ששמם לא יוזכר ברשימה), המחקר ניסה להגיע לאנשים שיש להם נגיעה לנושא מכל עבריו. כך, רואיינו דיפלומטים במשרד החוץ, שייצגו את ישראל בזירה המדינית; משפטנים ממשרד החוץ, ממשרד

המשפטים, מהמטה לביטחון לאומי ומהפרקליטות הצבאית, שטיפלו בהיבטים המשפטיים של הנושא; אנשי אקדמיה מתחום המשפט הבינלאומי ומדעי המדינה; נשיאי בית המשפט העליון; אנשי מזכירות הממשלה והמטה לביטחון לאומי, שעמדו מקרוב גם על שילובם של ההיבטים הפוליטיים בתהליך קבלת ההחלטות; אנשי ארגונים אזרחיים שמבקרים את פעילותן של ועדות חקירה בינלאומיות; אנשי חברה אזרחית שפעלו מול ועדות חקירה בינלאומיות במהלך בדיקות שאלה ערכו ביחס למדינת ישראל; אנשים שפעלו בוועדות של האו"ם או במחלקה המשפטית של הארגון; אדם שהשתתף כחבר בוועדת חקירה בינלאומית מטעמה של מדינת ישראל (ד"ר יוסי צ'חנובר); עורך דין אמריקאי שביקר את פעולתן של ועדות חקירה בינלאומיות שבדקו את ישראל (עו"ד Trevor S. Norwitz); קצין שריכז את פעולתו של צה"ל למתן מענה להתרחשויות בזירה הבינלאומית בעקבות מבצע "צוק איתן" (תא"ל (מיל') עודד גור לביא). כן נוהלה תכתובת ארוכה עם השופטת מארי מקגאוון דיוויס, שהייתה חברה בוועדת המעקב הראשונה אחר דוח גולדסטון ועמדה בראשות ועדת המעקב השנייה אחר הדוח וכן בראש הוועדה שהתמנתה לאחר מבצע "צוק איתן". השופטת מארי מקגאוון דיוויס סיפקה במסגרת הראיון בכתב מידע שהיה בעל חשיבות רבה וייחודית בתהליך המחקר. היא גם הסכימה להתראיין במסגרת פגישה, אך בסופו של דבר לא הסתייע הדבר. כן נוהלה תכתובת עם השופט ריצ'ארד גולדסטון, אשר הסכים להתראיין במסגרת פגישה, אך למרבה הצער לא ניתן היה לתאם את הפגישה בלוח הזמנים ובמקומות שהתאפשרו לשם כך.

אם כן, ערכה הייחודי של העבודה הוא בהיקף האדיר של הניסיון והידע שהיא מביאה מפיהם של כל האנשים הללו. החידוש שבה הוא בריכוז כל הידע האמור באופן מסודר, תחת קורת גג אחת, בעיבודו ובהצגתו בדרך שנראתה הנכונה ביותר להקיף את הנושא. עד היום לא נעשה הדבר באופן ובהיקף הללו, ויש בכך כדי לשמש כלי משמעותי בידיהם של מקבלי ההחלטות בעתיד.

## פרק א' - ועדות חקירה בינלאומיות

הרעיון של חקירות בינלאומיות אינו חדש בדיפלומטיה הבינלאומית, והוא נולד כבר לפני למעלה ממאה שנים, באמנת האג הראשונה מ-1899 בדבר יישוב סכסוכים בינלאומיים בדרכי שלום<sup>18</sup>, שהורחבה באמנת האג הראשונה משנת 1907 בדבר יישוב סכסוכים בינלאומיים בדרכי שלום<sup>19</sup>. אמנות אלה קבעו שסכסוכים בינלאומיים שאינם באים לידי פיתרון צריכים להיות מיושבים, ככל הניתן, **ובהסכמת הצדדים**, באמצעות מנגנונים ליישוב סכסוכים, שאחד מהם הוא ועדות חקירה בינלאומיות. כך קובע סעיף 9 לאמנה משנת 1907 כי :

"In disputes of an international nature involving neither honour nor vital interests, and arising from a difference of opinion on points of facts, the Contracting Powers deem it expedient and desirable that the parties who have not been able to come to an agreement by means of diplomacy, should, as far as circumstances allow, institute an International Commission of Inquiry, to facilitate a solution of these disputes by elucidating the facts by means of an impartial and conscientious investigation."

ניתן לראות, שהכלי של ועדות החקירה הבינלאומיות ביישוב הסכסוכים הוא ה**בהרת העובדות באמצעות חקירה בלתי תלויה**. לוועדות החקירה הנזכרות באמנות האג לא ניתנה הסמכות לעסוק בשאלות משפטיות. מכל מקום, הפנייה לערוץ הידברות זה הייתה תלויה בהסכמת המדינות ולא ניתן היה להפעיל מנגנונים מעין אלה שלא בהסכמה. גם אמנות ג'נבה משנת 1949 קבעו מנגנונים לחקירה, שמתקיימת לבקשת אחד הצדדים לעימות מזוין, ובהסכמת הצד השני<sup>20</sup>. מטבע הדברים, מנגנונים כאלה, התלויים בהסכמת הצדדים לקיומם, מוגבלים מאוד ביכולתם לפעול.

ב-1919 הוקמה בוועידת השלום בפאריס ועדה לחקירת האחריות של האחראים למלחמת העולם הראשונה (Commission of Responsibilities)<sup>21</sup>. הגרמנים לא

<sup>18</sup> Convention for the Pacific Settlement of International Disputes (29 July 1899), available at [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/hague01.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/hague01.asp)

<sup>19</sup> Convention for the Pacific Settlement of International Disputes (18 October 1907), available at [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/pacific.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/pacific.asp)

<sup>20</sup> ראה סעיף 52 לאמנת ג'נבה הראשונה; סעיף 53 לאמנת ג'נבה השנייה; סעיף 132 לאמנת ג'נבה השלישית; סעיף 149 לאמנת ג'נבה הרביעית.

<sup>21</sup> Commission on the Responsibility of the Authors of the War and on Enforcement of Penalties (1920), *The American Journal of International Law*, Vol. 14, No. 1/2, pp. 95-154

הסכימו שהחשודים בפשעי המלחמה יישפטו בבית דין בינלאומי, אך שפטו אותם בעצמם ב-1921 במשפטי לייפציג לפשעי מלחמה<sup>22</sup>.

עוד במהלך מלחמת העולם השנייה, ב-1943, הקימו בעלות הברית את ועדת האומות המאוחדות לפשעי מלחמה (United Nations War Crimes Commission – UNWCC), שעברה לניהולו של האו"ם לאחר הקמתו ב-1945<sup>23</sup>. בעקבות עבודת הוועדה החליטו ארצות הברית, ברית המועצות, בריטניה וצרפת על הקמתו של הטריבונאל הבינלאומי הצבאי בנירנברג לשיפוטם של פושעי המלחמה הנאצים<sup>24</sup>. האמריקאים הקימו גם את בית הדין הבינלאומי הצבאי למזרח הרחוק (International Military Tribunal for the Far East - IMTFE), בו התנהלו משפטי טוקיו לפושעי המלחמה היפנים<sup>25</sup>.

טריבונאל נוסף שהקימו האמריקאים, בהקשר אחר, היה בית הדין העיראקי המיוחד לשיפוט פשעים נגד האנושות (Iraqi Special Tribunal to Try Crimes Against Humanity)<sup>26</sup>, אשר הוקם בשנת 2003 כדי להעמיד לדין חשודים בפשעים נגד האנושות, פשעי מלחמה ורצח עם בעיראק, בזמן משטרו של סדאם חוסיין בשנים 1968 - 2003. משפטם של סדאם חוסיין עצמו ואחד עשר מבכירי משטרו התנהל בבית דין זה.

השימוש בוועדות חקירה בינלאומיות לבירור עובדות (fact-finding) התרחב מאוד בעקבות הצהרת העצרת הכללית של האו"ם משנת 1991 על בירור עובדות על ידי האומות המאוחדות בתחום שימור השלום והביטחון הבינלאומיים (להלן – הצהרת העצרת על בירור עובדות)<sup>27</sup>. ההצהרה אומצה ללא הצבעה. כדי לעשות שימוש נכון בסמכויותיו לשימור השלום והביטחון בעולם, נדרש האו"ם להסתמך על עובדות

---

German War Trials – Report of Proceedings Before the Supreme Court in Leipzig, available at <sup>22</sup> [https://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/0/a986f1b231839183c1257641004f12ee/\\$FILE/German%20war%20trials\\_1921\\_EN.PDF](https://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/0/a986f1b231839183c1257641004f12ee/$FILE/German%20war%20trials_1921_EN.PDF) <sup>23</sup> [/http://www.unwcc.org](http://www.unwcc.org)

Nurnberg trials – World War II Trials, Encyclopaedia Britannica, available at <sup>24</sup> <http://www.britannica.com/event/Nurnberg-trials>

The Nuremberg Trial and the Tokyo War Crimes Trials (1945–1948), U.S. Department of the State – <sup>25</sup> Office of the Historian, <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/nuremberg>

Iraqi Special Tribunal to Try Crimes Against Humanity, <sup>26</sup> <http://www.hrcr.org/hottopics/iraqitribunal.html>

Declaration on fact-finding by the United Nations in the field of the Maintenance of International <sup>27</sup> Peace and Security, A/RES/46/59, available at <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r059.htm>



רלוונטיות ומידע אמין. משלחות לבירור עובדות, שנשלחו במהלך השנים על ידי גופים שונים של האו"ם, הוכחו כיעילות בהקשר זה. משלחות כאלה יכולות לעיתים לזהות עימות בזמן התהוותו ובטרם הסלמתו. פעילויות לבירור עובדות אף עשויות להבהיר לצדדים את דאגתו של האו"ם מהעימות ולסייע בפתרונו.<sup>28</sup> ההצהרה מחולקת לחמישה חלקים שעוסקים בנושאים הבאים: עקרונות מקובלים לבירור עובדות על ידי האו"ם; התנאים המקדימים לשליחת משלחות לבירור עובדות; התנהגות משלחות לבירור עובדות; השימוש האפשרי ביכולות אחרות לאיסוף מידע; קביעה בדבר המשך קיומם של מנגנונים אחרים ליישוב סכסוכים.

סעיף 2 להצהרה קובע:

"For the purpose of the present Declaration fact-finding means any activity designed to obtain detailed knowledge of the relevant facts of any dispute or situation which the competent United Nations organs need in order to exercise effectively their functions in relation to the maintenance of international peace and security."

סעיף 7 להצהרה מקנה את הסמכות לשיגור משלחות לבירור עובדות הן למועצת הביטחון של האו"ם, הן לעצרת הכללית והן למזכיר הכללי (המזכ"ל). ההצהרה הייתה חשובה בהתפתחות השימוש בוועדות החקירה של האו"ם והובילה לגידול משמעותי במספר הוועדות שהתמנו, אך היא אינה מהווה את הבסיס המשפטי לפרקטיקה הזו, אשר התפתחה עוד לפני ההצהרה.<sup>29</sup> סעיף 33 למגילת האו"ם<sup>30</sup> מונה שורת צעדים, שיכולות מדינות לנקוט על מנת למנוע עימות, ובכלל צעדים אלה מנויה החקירה. גם מועצת הביטחון מוסמכת להמליץ למדינות על חקירה. יש לציין, כי בעניין זה אין מדובר בוועדת חקירה כי אם בחקירה שמתנהלת בין מדינות.<sup>31</sup> יש לומר, כי בעת חתימת מגילת האו"ם, כנראה שאיש לא חזה שמועצת הביטחון תעסוק בהפרות זכויות אדם, אך במהלך השנים התרחבה תפיסת האיום על השלום, והאו"ם בכלל ומועצת הביטחון בפרט החלו לעסוק גם באירועים של הפרות מסיביות של

Berg Axel (1993), The 1991 Declaration on Fact-finding by the United Nations, *EJIL*, Vol. 4, pp. 107-114, available at <http://www.ejil.org/pdfs/4/1/1184.pdf>

<sup>29</sup> לרשימה מלאה של ועדות החקירה של האו"ם ראה International Commissions of Inquiry and Fact-finding Missions, United Nations Library Geneva, <http://libraryresources.unog.ch/factfinding/chronolist>

<sup>30</sup> Charter of the United Nations, United Nations Conference on International Organizations, United Nations, San Francisco, 26 June 1945, available at <http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/index.html>

<sup>31</sup> Pacific Settlements of Disputes (Chapter VI), A. Article 33 – Obligations of parties to a dispute, <http://www.un.org/en/sc/repertoire/settlements.shtml>

זכויות אדם, גם כשלא חרגו משטחה של מדינה חברה באו"ם<sup>32</sup>. כך, ניתן למצוא עשרות החלטות של מועצת הביטחון שמסווגות הפרות זכויות אדם כאיום על השלום.

הצהרת העצרת על בירור עובדות הנזכרת לעיל קבעה גם סטנדרטים בסיסיים לפעילותן של ועדות חקירה בינלאומיות. מעבר להצהרה זו נעשו ניסיונות נוספים לקביעת סטנדרטים כאמור. כך, בשנת 2015 פרסם משרד הנציב העליון לזכויות אדם של האו"ם את מדריך ועדות החקירה והמשלחות לבירור עובדות על משפט זכויות האדם הבינלאומי והמשפט ההומניטארי הבינלאומי<sup>33</sup>. כמו כן, ניתן למצוא הצעות נוספות לכללי פעולה לוועדות חקירה בינלאומיות בפרק החמישי לעבודה. יחד עם זאת, אף אחת ממערכות הכללים הללו לא הפכה למחייבת, ובמהלך השנים נמתחה ביקורת רבה על דרך עבודתן של הוועדות, כפי שיפורט בפרק החמישי.

האו"ם עושה שימוש בכמה וריאציות של "ועדות חקירה" מעין אלה בהן עסקינן כאן: ועדת חקירה (Commission of Inquiry – COI או Board of Inquiry – BOI); משלחת לבירור עובדות (Fact-Finding Mission – FFM); ועוד.

לפי חוות הדעת של המחלקה המשפטית של האו"ם<sup>34</sup>, ועדות חקירה (COIs) התפתחו בפרקטיקה של האו"ם כמנגנונים לחקירת הפרות חמורות ובקנה מידה רחב של זכויות אדם ומשפט בינלאומי הומניטארי במהלך עימות מזוין. הן מקבלות מנדט לקבוע את העובדות, להתאים את הפשעים, למצוא את האחראים ולהמליץ המלצות ביחס אליהם. כך, לדוגמה, מינתה מועצת הביטחון של האו"ם את ועדות החקירה (כוועדות מומחים) של יוגוסלביה<sup>35</sup> (בראשותו של שריף בסיוני), רואנדה<sup>36</sup> ובורונדי<sup>37</sup>. ועדות החקירה של יוגוסלביה ורואנדה סללו את הדרך להחלטת מועצת הביטחון על הקמתם של בית הדין הפלילי הבינלאומי ליוגוסלביה לשעבר (International

---

<sup>32</sup> ראה הרחבה לעניין זה בפרק השלישי להלן, שיעסוק בשיקולים רחבים בקבלת החלטה על שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות.

<sup>33</sup> Commissions of Inquiry and Fact-Finding Missions on International Human Rights and Humanitarian Law – Guidance and Practice, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 2015, available at [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Col\\_Guidance\\_and\\_Practice.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Col_Guidance_and_Practice.pdf)

<sup>34</sup> Note to the Chef de Cabinet, Executive Office of the Secretary-General, on the establishment of a commission of inquiry into the assassination of Benazir Bhutto, United Nations Juridical Yearbook 2008, Part 2, Chapter VI, p. 434, available at [http://legal.un.org/UNJuridicalYearbook/html/volumes/2008/dtSearch/Search\\_Forms/dtSearch.html](http://legal.un.org/UNJuridicalYearbook/html/volumes/2008/dtSearch/Search_Forms/dtSearch.html)

<sup>35</sup> S/RES/780 (1992), [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/780\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/780(1992))

<sup>36</sup> S/RES/935 (1994), [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/935\(1994\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/935(1994))

<sup>37</sup> S/RES/1012 (1995), [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1012\(1995\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1012(1995))

הבינלאומי לרואנדה (International Criminal Court for Rwanda – ICTR),<sup>39</sup> וביית הפלילי (Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY)<sup>38</sup> ובית הדין הפלילי בהתאמה<sup>40</sup>. יצוין, כי במסגרת עבודתו של ה-ICTY הוקמה ועדת חקירה לא שגרתית, בתוך בית הדין עצמו, כדי לחקור את ההפצצות של נאט"ו בקוסובו, שהובילו לפגיעה באזרחים רבים. מכל מקום, עבודת הוועדה לא הובילה להעמדה לדין של מאן דהוא<sup>41</sup>. ניתן להזכיר גם את ועדת החקירה (בראשות אנטוניו קססה) שהוקמה על ידי מועצת הביטחון לחקר האירועים בדארפור ולקביעה האם הם מהווים רצח עם<sup>42</sup>, שייחודה בכך שקביעותיה לגבי אופי הפרות היו קרובות ל"קביעה שיפוטית" לאור המחלוקת הפוליטית בתוך מועצת הביטחון<sup>43</sup>. ועדת החקירה לדארפור אומנם לא קבעה שבדארפור התחולל רצח עם, אך קבעה שהתבצעו שם פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות וגרמה להפניה הראשונה בהיסטוריה של אירוע לבחינת התובע של בית הדין הפלילי הבינלאומי על ידי מועצת הביטחון<sup>44</sup>.

ועדות חקירה יכולות לבחון גם הפרות של זכויות אדם במסגרת סכסוך פנימי שאינו מגיע לכדי עימות מזוין. ועדות כאלה הוקמו, לדוגמה, על ידי נציבות זכויות האדם (Commission on Human Rights)<sup>45</sup> במזרח טימור<sup>46</sup>, בליבריה (2003), בטוגו (2001)<sup>47</sup>, בחוף השנהב (2004) ושוב בטוגו (2005) ועל ידי מועצת הביטחון במזרח טימור (2006)<sup>48</sup> וברפובליקה המרכז אפריקאית<sup>49</sup>. מזכ"ל האו"ם הקים ועדת חקירת

<sup>38</sup> S/RES/827 (1993), [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/827\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/827(1993))

<sup>39</sup> S/RES/955 (1994), [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/955\(1994\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/955(1994))

<sup>40</sup> בתי הדין הוקמו מכוח סעיף 41 למגילת האו"ם, המתייחס לסמכותה של מועצת הביטחון לנקוט צעדים שאינם כוללים שימוש בכוח מזוין, חרף הטענה שהעלו חלק מהמדינות כי אין למועצה סמכות להקים בית דין מכוח הסעיף. ראה

International Tribunals, [http://www.un.org/en/sc/repertoire/subsidiary\\_organ/international\\_tribunals.shtml](http://www.un.org/en/sc/repertoire/subsidiary_organ/international_tribunals.shtml)

<sup>41</sup> Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia, available at <http://www.icty.org/en/press/final-report-prosecutor-committee-established-review-nato-bombing-campaign-against-federal>

<sup>42</sup> S/RES/1564 (2004) [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1564\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1564(2004))  
<sup>43</sup> Shraga Daphna (2009), Commissions of Inquiry, in **The Oxford Companion to International Criminal Justice**, pp. 272-274

<sup>44</sup> S/RES/1593 (2005), [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1593\(2005\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1593(2005))

<sup>45</sup> שהוחלפה מאוחר יותר על ידי מועצת זכויות האדם

<sup>46</sup> Commission On Human Rights Report on the Fourth Special Session (23 - 27 September 1999), available at <http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-23a.pdf>  
E/1999/23/Add.1, E/CN.4/1999/167/Add.1,

<sup>47</sup> Note by the High Commissioner for Human Rights transmitting the report of the International Commission of Inquiry for Togo, E/CN.4/2001/134, available at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/115/25/PDF/G0111525.pdf?OpenElement>

<sup>48</sup> S/RES/1690 (2006), [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1690\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1690(2006))

<sup>49</sup> S/RES/2127 (2013), [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2127\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2127(2013))

לגינאה (2009)<sup>50</sup>. מועצת זכויות האדם הקימה ועדות חקירה ללוב<sup>51</sup>, לצפון קוריאה<sup>52</sup> ולסרי לנקה<sup>53</sup>. הנציב העליון לזכויות אדם של האו"ם<sup>54</sup> ולאחריו מועצת זכויות האדם<sup>55</sup> הקימו ועדות חקירה לסוריה. וישנן דוגמאות לוועדות רבות נוספות, שמונו על ידי נציבות זכויות האדם ומועצת זכויות האדם (עד היום מונו 50 ועדות על ידי הגופים האלה).

לפי אותה חוות דעת של המחלקה המשפטית של האו"ם<sup>56</sup>, משלחות לבירור עובדות הן כלי לאיסוף מידע על מנת לסייע לאו"ם למלא את תפקידו בשמירת השלום והביטחון הלאומי. כן יכול מזכ"ל האו"ם, במסגרת המנדט הנובע מהמוניטין ומהמעמד שמקנה לו הקהילה הבינלאומית (good offices) למנות משלחות לבירור עובדות ככלי ליישוב סכסוכים. על פי הפרקטיקה, סמכות זו נובעת מסעיף 98 למגילת האו"ם, שלפיו ימלא המזכ"ל גם סמכויות שמועברות אליו מגופים אחרים של האו"ם (שכוללות פונקציות של יישוב סכסוכים), ומסעיף 99, שמאפשר למזכ"ל להביא לידיעת מועצת הביטחון עניינים שלדעתו עלולים לסכן את השלום והביטחון הבינלאומיים<sup>57</sup>. ד"ר דפנה שרגא, שעבדה במשך 22 שנים במחלקה המשפטית של האו"ם ושרואיינה במסגרת עבודה זו, ציינה בראיון כי לפי הפרקטיקה, ממנה המזכ"ל ועדות כאלה בהסכמת הצדדים. לפי חוות הדעת, בעוד שוועדות חקירה קובעות קביעות עובדתיות ומשפטיות כאחד, משלחות לבירור עובדות מוגבלות לקביעת העובדות בלבד (לדוגמה, פאנל החקירה על אלג'יריה מ-1998).

---

Letter dated 28 October 2009 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2009/556, available at <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Guinea%20S%20PRST%202009%20556.pdf>

Resolution adopted by the Council at its fifteenth special session, S-15/1. Situation of human rights in the Libyan Arab Jamahiriya, A/HRC/S-15/1, available at [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/HRC-S-15-1\\_AUV.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/HRC-S-15-1_AUV.pdf)

\*Resolution adopted by the Human Rights Council, 22/13. Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/RES/22/13, available at [http://www.mofa.go.kr/mofat/htm/issue/nk\\_humanrights22\\_2013.pdf](http://www.mofa.go.kr/mofat/htm/issue/nk_humanrights22_2013.pdf)

Resolution adopted by the Human Rights Council, 25/1. Promoting reconciliation, accountability and human rights in Sri Lanka, A/HRC/RES/25/1, available at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/132/86/PDF/G1413286.pdf?OpenElement>

Resolution adopted by the Human Rights Council, S-16/1. The current human rights situation in the Syrian Arab Republic in the context of recent events, A/HRC/RES/S-16/1, available at [http://www.lcil.cam.ac.uk/sites/default/files/LCIL/documents/arabspring/syria/Syria\\_5\\_Resolution\\_Human\\_Rights\\_Council.pdf](http://www.lcil.cam.ac.uk/sites/default/files/LCIL/documents/arabspring/syria/Syria_5_Resolution_Human_Rights_Council.pdf)

S-17/1. Situation of human rights in the Syrian Arab Republic, [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColSyria/ResS17\\_1.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColSyria/ResS17_1.pdf)

ראה הי"ש 34 לעיל.  
The Secretary General & Mediation, <http://peacemaker.un.org/peacemaking-mandate/secretary-general>

למרות ההבחנה הברורה שעושה חוות הדעת בין ועדת חקירה ומשלחת לבירור עובדות, שעולה לכאורה בקנה אחד גם עם תוכן הצהרת העצרת הכללית על בירור עובדות, נראה שבפועל אין הבדל מעשי כזה, ויש שימוש מקביל במנגנוני בדיקה משני הסוגים<sup>58</sup>. כך, לדוגמה, פעלה ועדת גולדסטון כמשלחת לבירור עובדות אך קבעה קביעות משפטיות.

סוג שלישי של ועדה שנזכר בחוות הדעת, הוא ועדה שנועדה לחקור פשע ספציפי. ועדה כזו מונתה לחקר רצח ראש הממשלה רפיק חרירי בלבנון - International Independent Investigation Commission (IIIC). ועדה זו התייחדה בכך שלראשונה בהיסטוריה, חקרה ועדה של האו"ם פשע לפי הדין המקומי – הלבנוני. הוועדה אף הובילה להקמתו של בית הדין המיוחד ללבנון (Special Tribunal for Lebanon – STL) בהחלטה של מועצת הביטחון<sup>59</sup>, על פי בקשת ממשלת לבנון.

ועדות נוספות לחקר פשעים במדינות היו הוועדה לחקר מותו של ראש ממשלת קונגו, Lumumba, ב-1961 והוועדה לחקר הרצח של הנשיא Ndadaye בבורונדי ב-1993, ומעשי הטבח שבוצעו לאחר מכן. ועדה אחרת, שמונתה לחקור פשעים מקומיים, הייתה ה-International Commission against Impunity in Guatemala (CICIG), שהוקמה בהסכם בין האו"ם לממשלת גואטמלה, במטרה לסייע לתביעה בגואטמלה לחקור ולהעמיד לדין בגין פשע מאורגן במדינה, מבלי שניתן לוועדה מנדט לחקור בעצמה.

חוות הדעת ממשיכה וקובעת כי ועדות חקירה ומשלחות לבירור עובדות יכולות להתמנות על ידי מועצת הביטחון או העצרת הכללית<sup>60</sup>, או על ידי מזכ"ל האו"ם, בהתאם למנדט מאחד הגופים הללו או בהתאם לסמכותו האינהרנטית, ולפי בקשה של ממשלה נוגעת בדבר. כאשר המזכ"ל אינו נדרש לכך על ידי מועצת הביטחון או העצרת הכללית, הוא אינו מחויב להפעיל את סמכותו על פי בקשת הממשלה הנוגעת בדבר, ובכל מקרה הוא יכול לשקול את השיקולים הפוליטיים, המשפטיים,

---

<sup>58</sup> ראה לעניין זה Parisi Piergiuseppe (2012), Finding The Crime: The Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict Through the Lenses of International Criminal Justice, Università Degli Studi Di Trento, p.9, [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1364555822Tesi\\_Parisi.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1364555822Tesi_Parisi.pdf)

<sup>59</sup> S/RES/1757 (2007), [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1757\(2007\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1757(2007))

<sup>60</sup> סעיף 10 למגילת האו"ם קובע, בין היתר, כי לעצרת הכללית יש סמכות לפעול בכל העניינים שנפלים בגדר המגילה, ולהמליץ למועצת הביטחון בעניינים הללו.

הפיננסיים והטכניים כדי להחליט האם מינוי ועדה כזו מעשי, ראוי או רצוי. בקבלת ההחלטה יתחשב המזכ"ל גם בדעת הגופים באו"ם שכבר עוסקים בנושא.

שיתוף הפעולה של הממשלה הרלוונטית דרוש בכל מקרה לשם הצלחת החקירה ויישום המלצותיה. על הממשלה לאפשר גישה לשטחה ולמקום החקירה, להבטיח חופש תנועה וגישה בלתי מופרעת לכל מקורות המידע והראיות, להבטיח פריבילגיות וחסינויות, סידורי אבטחה והגנת עדים. ועדות החקירה לדארפור וללבנון זכו לשיתוף פעולה מכוח חובה, שהוטלה לפי פרק 7 למגילת האו"ם (שמאפשר למועצת הביטחון לאכוף את החלטותיה באמצעות הפעלת כוח). יחד עם זאת, גם אם המועצה מקימה את הוועדה לפי פרק 6 (שעניינו ביישוב סכסוכים בדרכי שלום) וברור שכוונתה הייתה לחייב את הצדדים לשתף פעולה (לדוגמה, תוך שימוש בלשון Decides), ברור שעל המדינה הנוגעת בדבר לשתף פעולה, שאם לא כן תקבל המועצה החלטה לפי פרק 7. לכן, גם אם לשון ההחלטה לפי פרק 6 היא רק המלצה, כנראה שלא תהיה מדינה שלא תשתף פעולה עם ועדה שמונתה על ידי מועצת הביטחון.

להבדיל ממועצת הביטחון, לעצרת הכללית ולמועצת זכויות האדם אין כלים לחייב מדינה לשתף פעולה עם ועדת חקירה.

למרות ששיתוף הפעולה עם ועדת חקירה חשוב מאוד ליכולתה של זו לבצע את עבודתה, כבר היו מקרים בהם נמנעה מוועדות חקירה הגישה לשטח והן בכל זאת ביצעו את תפקידן. כך היה בוועדת החקירה לרצח ראש ממשלת קונגו וכך בוועדת חקירה אחרת, שחקרה אירועי טבח בשנים 1994 - 1996 ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו.

הקמתן של ועדות חקירה נעשית תמיד אד הוק. זו הייתה הפרקטיקה של האו"ם מאז ומעולם, והיא בדרך כלל הצליחה, ככל הנראה בשל רצונן של מדינות לשמר לעצמן גמישות ולבחון בכל מקרה את מידת התאמתה של ועדת החקירה שיבקש האו"ם להקים. מזכ"ל האו"ם אף פרסם בשנת 1970 דוח<sup>61</sup>, שבו הציע שהעצרת הכללית ונציבות זכויות האדם יחדלו להקים גופים אד הוק, שעלולים להיתפס כבלתי יציבים ולזכות לאמון מופחת, וחלף זאת להקים סוכנות יישום (agency of implementation) תחת חסות האו"ם. עוד ציין מזכ"ל האו"ם בדוח, שסוכנות כזו

Respect for human rights in armed conflicts : report of the Secretary-General, A/8052, available at <sup>61</sup> <http://repository.un.org/handle/11176/139076>

חייבת להיות בעלת אופי הומניטארי ולא פוליטי בלבד, ולפעול ללא משוא פנים, ביעילות ובהגינות. ברם, הניסיונות הבינלאומיים למסד ועדות כאלה כמוסד קבוע ומחייב - נכשלו. דוגמה לניסיון לא מוצלח כזה היא הוועדה הבינלאומית לבירור עובדות (International Humanitarian Fact-Finding Commission – IHFFC) שהוקמה לפי סעיף 90 לפרוטוקול הנוסף לאמנות ג'נבה משנת 1949 בדבר הגנת קורבנות סכסוכים מזוינים בינלאומיים (פרוטוקול 1) משנת 1977<sup>62</sup>. זו ועדה קבועה שמקום מושבה בברן שבשווייץ, שקיבלה סמכות לפעול ב-1991 (אז נצברו חתימותיהן של 20 מדינות שנדרשו לשם כך לפי סעיף 90), ושהוסמכה לחקור הפרות חמורות של אמנות ג'נבה והפרוטוקול הראשון, על פי הסכמת המדינות שהכירו בסמכות הוועדה. נכון להיום, הכירו 76 מדינות בסמכות הוועדה<sup>63</sup>, אך הוועדה לא ניהלה חקירה מעולם. אחד המרואיינים אמר, כי בעבר נעשה ניסיון להסמיק את ה-IHFFC לחקור את אחד מהמבצעים שניהלה ישראל, אך הניסיון לא צלח מטעמים שונים שלא ניתן לפרטם כאן.

מעבר לוועדות החקירה שתוארו עד כה, הרי שלפי תקנון האו"ם, חייב המזכ"ל להקים Board of Inquiry - BOI לבחינת כל מקרה של פגיעה במתקני או"ם, רכוש או"ם או אנשי או"ם. על פניו, מדינה שהסכימה להקמת מתקני או"ם בשטחה, תתקשה לטעון כנגד שיתוף פעולה עם הליך חקירה שכזה. מדברים שאמרה ד"ר דפנה שרגא בראיון במסגרת עבודה זו, עולה כי ועדות מעין אלה מוקמות כדבר שבשגרה אחרי כל אירוע של פגיעה כאמור. לדוגמה, ועדה כזו הוקמה לאחר שאנשי משלחת הסיוע של האו"ם בעיראק נפגעו בפיצוץ מלון בבגדד ב-2003 (בפיצוץ נהרג גם בכיר האו"ם סרחיו ויירה דה מלו)<sup>64</sup>. ועדת חקירה נוספת הוקמה לאחר שמתקן או"ם באלג'יריה נפגע בפעולת טרור בשנת 2007<sup>65</sup>.

לדברי ד"ר שרגא, דוחות ה-BOI אינם מתפרסמים בדרך כלל, אלא במקרים שיש בהם רגישות פוליטית, שאז הם מתפרסמים בנוסח מצומצם, כדי להיראות

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, available at <https://www.icrc.org/ihl/INTRO/470>

States Parties, IHFFC, <sup>63</sup>

[http://www.ihffc.org/index.asp?Language=EN&page=statesparties\\_list&listfilter=off](http://www.ihffc.org/index.asp?Language=EN&page=statesparties_list&listfilter=off)

UN Headquarters Compound, Global Security.org, <sup>64</sup>

<http://www.globalsecurity.org/military/world/iraq/un-hq-baghdad-bombing.htm> Roggio Bill (2007), Al Qaeda hits UN offices, courts, police station in Algiers, **The Long War Journal**, <sup>65</sup> [http://www.longwarjournal.org/archives/2007/12/al\\_qaeda\\_hits\\_un\\_off.php](http://www.longwarjournal.org/archives/2007/12/al_qaeda_hits_un_off.php)

אובייקטיביים<sup>66</sup>. עוד לדבריה, לפי קביעת המחלקה המשפטית של האו"ם, על כל ועדת חקירה לפרסם את הדוח שלה בשל העניין הציבורי שיש בכך.

יצוין, שגם מדינת ישראל פנתה למזכ"ל האו"ם בעבר בבקשה שיחקור עניינים מסוימים. כך, ביום 01.10.04 טענה ישראל שטרוריסטים פלסטינים העבירו טיל קסאם באמבולנס של סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטים במזרח הקרוב (אונר"א – UNRWA). לביסוס הטענה הוצג סרטון וידאו, שצולם ממזל"ט ישראלי. מאוחר יותר, הודתה ישראל כי ייתכן שהחפץ, שהוכנס לרכב, אינו טיל. באו"ם טענו כי מדובר באלונקה (וכך זכה המקרה לשם "אלונקה/קסאם"). מזכ"ל האו"ם שלח צוות של ארבעה אנשים, בראשות Geir Pedersen מנורבגיה<sup>67</sup> לבירור העובדות. בסופו של דבר, הוכחה טענת ישראל כלא נכונה, אך השיח סביב הקשרים של אונר"א לטרור הועיל למדינת ישראל בראייה רחבה יותר<sup>68</sup>.

ועדות חקירה בינלאומיות מתמנות לא רק על ידי גופים של האו"ם, אלא גם על ידי ארגונים בינלאומיים ובין-ממשלתיים אחרים. דוגמה מעניינת היא ועדת החקירה שהקימה מועצת האיחוד האירופי (Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia - IIFFMCG)<sup>69</sup> לחקור את המלחמה בין רוסיה לגיאורגיה ב-2008 ואף פשעי מלחמה שבוצעו במהלכה. למרות שגם רוסיה וגם גיאורגיה אינן חברות באיחוד האירופי, הסכימו שתיהן לשתף פעולה עם החקירה.

לסיכומו של פרק זה ניתן לומר, כי ועדות חקירה בינלאומיות הן מנגנון שנעשה בו שימוש רב, שהולך וגובר בשנים האחרונות, בהקשרים של סכסוכים פנימיים

---

<sup>66</sup> ד"ר שרגא סבורה שגם הדוחות על עיראק ואלג'יריה פורסמו, כמו הדוחות על המבצעים של ישראל בעזה, שיוזכרו בהמשך, אך בחיפוש במרשתת לא נמצאו הדוחות האמורים או דוחות כלשהם אחרים מלבד הדוחות על המבצעים הישראליים בעזה.

<sup>67</sup> היום שגריר נורבגיה לאו"ם

<sup>68</sup> ראה לעניין זה: Security Council to Discuss Draft Resolution on Middle East, <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/CC2BA38AD897B94985256F24006BC5C3>; Weizman Steve (2004), Israel backs off charges that U.N. ran rockets for Palestinians. U.N. sends mission of inquiry, **San Diego Union Tribune**, <http://legacy.sandiegouniontribune.com/news/world/20041005-1516-israel-un.html>; Harel Amos (2004), UN challenges Israel on UNRWA terror link claim, **Haaretz**, <http://list2.mcgill.ca/scripts/wa.exe?A2=ind0410a&L=fogonet&T=0&F=&S=&P=4988>; Plushnik Masti Ramit (2004) Israel to decry U.N. Hamas hirings, **Free Republic**, <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1237295/posts>; Israel softens UN ambulance claim (2004), **BBC News**, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3716930.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3716930.stm).

<sup>69</sup> Council Decision 2008/901/CFSP of 2 December 2008 concerning an independent international fact-finding mission on the conflict in Georgia, available at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0901&from=EN>



ובינלאומיים במדינות רבות. הן נתפסות כרכיב חשוב בשמירה על השלום ועל הביטחון בעולם. הן מעודדות ציות לדיני הלחימה ולכיבוד זכויות אדם. אם בעבר היה שימוש במנגנון זה רק בהסכמת הצדדים, הרי שהיום הוא מתמנה לא אחת גם ללא הסכמה, למרות שלחלק מהגופים הממנים אין יכולת לאכוף את שיתוף הפעולה של הצדדים, מה שיכול לפגוע באפקטיביות של עבודת המנגנון. עוד ניתן לראות, כי במהלך השנים צברו הוועדות כוח ולרבות מהן יש כיום סמכות לקבוע קביעות משפטיות ולמצוא מי היו האשמים בהפרת זכויות אדם. חלק מהוועדות שהוקמו אף הובילו להקמת בתי דין להעמדה לדין של האשמים. זהו ביטוי למגמה כוללת של התחזקותו של המשפט הפלילי הבינלאומי ושל קידום אחריותיות (accountability) בעולם.

גם מקומה של מדינת ישראל לא נפקד ממגמה זו. מבצעים צבאיים רבים של ישראל נבחנו על ידי ועדות חקירה בינלאומיות. רשימת הוועדות האמורה מופיעה בנספח לעבודה. יושם אל לב, כי שמות הוועדות, בהם ייעשה שימוש בעבודה זו, הם אלה המפורטים בנספח האמור.

הפרק הבא ידון בהתחזקות כוחו של המשפט הבינלאומי בעידן המודרני, שהתרחבות פעילותן של ועדות חקירה בינלאומיות היא אחד מהביטויים לה.

## פרק ב' – מקומו המרכזי של המשפט הבינלאומי בעולם המדיני המודרני

בפרק הקודם, נסקרה התופעה המתרחבת של שימוש בוועדות חקירה על ידי ארגונים בינלאומיים כדוגמת האו"ם. ממבט ראשון, נראה כי "התערבותן" של ועדות חקירה בינלאומיות פוגעת בעיקרון הריבונות (Sovereignty), אשר מבטיח למדינה חופש פעולה נרחב (ובעבר - כמעט בלתי מוגבל) בכל הנוגע לניהול ענייניה שלה, מחד גיסא, ואוסר על מדינות אחרות או על ארגונים בין-לאומיים להתערב בענייניה הפנימיים, מאידך גיסא<sup>70</sup>. באופן מסורתי, שימש המשפט הבינלאומי להסדרת תחומים בהם הריבונות של המדינות היו עלולות להתנגש ביניהן, וליצור כלים משפטיים מחייבים שיאפשרו את מימוש הריבונות והאינטרסים המשותפים של המדינות. ככל שהתרבו הכללים שנקבעו על ידי המשפט הבינלאומי, חל פיחות בעיקרון הריבונות, מפני שמדינות דרשו ממדינות אחרות לפעול לפי יותר כללים "חיצוניים", שלא בהכרח התקבלו בהסכמת כלל המדינות. יש שראו בעצם הפעולה לפי כללי המשפט הבינלאומי חלק מעיקרון הריבונות עצמו, שבו מדינות – במסגרת מימוש ריבונותן - החליטו וולונטארית לכבול עצמן בכללים בינלאומיים מחייבים על מנת להיות חלק מהקהילה הבינלאומית. אחרים סברו שעיקרון הריבונות היה כפוף מלכתחילה למשפט הבינלאומי, שקדם לרעיון ריבונות המדינות, והוא בעל תכולה שמשנתה בהיקפה, בהתאם לקביעות המשפט הבינלאומי מעת לעת ("ריבונות יורדת")<sup>71</sup>. המאה העשרים גלגלה לפתחן של מדינות העולם אתגרים רבים בעלי מאפיינים גלובאליים, כגון בעיות אקלים וטרור. התמודדות הקהילה הבינלאומית עם האתגרים הללו הובילה להתרחבות משמעותית של תחומי העיסוק של המשפט הבינלאומי. שיאה של מגמה זו ניכר לאחר פיגועי הטרור בארצות הברית ב-11 בספטמבר 2001 והמאבק העולמי בטרור שהחל לאחריהם.

<sup>70</sup> שני יובל (2010), כמו כלים שלובים: ריבונות המדינה בעידן החוקתיזציה של המשפט הבין-לאומי, פרלמנט, המכון הישראלי לדמוקרטיה, גיליון 65, <http://www.idi.org.il/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%A4%D7%A8%D7%9C%D7%9E%D7%A0%D7%98/%D7%92%D7%99%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%9F-65/%D7%9B%D7%9E%D7%95-%D7%9B%D7%9C%D7%99%D7%9D-%D7%A9%D7%9C%D7%95%D7%91%D7%99%D7%9D-%D7%A8%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%94-%D7%91%D7%A2%D7%99%D7%93%D7%9F-%D7%94%D7%97%D7%95%D7%A7%D7%AA%D7%99%D7%96%D7%A6%D7%99%D7%94-%D7%A9%D7%9C-%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%A4%D7%98-%D7%94%D7%91%D7%99%D7%9F-%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9E%D7%99>

<sup>71</sup> בסיס לתפיסה זו ניתן למצוא עוד בפסיקת בית הדין הקבוע לצדק בינלאומי בהאג (Permanent Court of International Justice – PCIJ) שקדם לבית הדין הבינלאומי לצדק ופעל בשנים 1922-1946. ראה Spiermann Ole (2004), *International Legal Argument in the Permanent Court of International Justice - The Rise of the International Judiciary*, Cambridge, New York, p. 68

דומה שמשפט זכויות האדם הבינלאומי נוגס בעיקרון הריבונות יותר מכל תחום אחר. משפט זכויות האדם התפתח באופן דרמטי החל מהמחצית השנייה של המאה העשרים, בעקבות זוועות מלחמת העולם השנייה. מגילת האומות המאוחדות משנת 1945, אשר כוננה את ארגון האומות המאוחדות, קבעה כי יש לפתור את הסכסוכים בין החברות בארגון באמצעי שלום, כך שהשלום והביטחון העולמיים והצדק לא יהיו בסכנה.<sup>72</sup> עוד קבעה המגילה איסור על שימוש בכוח או על איום בשימוש בכוח בין המדינות החברות.<sup>73</sup> במהלך שנות קיומו של האו"ם אף החלה לקנות אחיזה התפיסה שכיבוד זכויות אדם בעולם קשור בטבורו לשלום העולמי וכי ישנם מצבים בהם יש להגן על תושבי מדינה מפני הפרת זכויות האדם שלהם על ידי המדינה בה הם חיים.<sup>74</sup> יחד עם זאת, מגילת האו"ם לא הסדירה את המתח בין עיקרון הריבונות לכיבוד זכויות האדם והיא הצהירה על קיומם וכיבודם של שני העקרונות גם יחד.<sup>75</sup> נהוג לומר, שהעובדה שלפי סעיף 2(7) למגילת האו"ם, האו"ם לא יתערב בענייניה הפנימיים של המדינה, אינה מונעת ממנו להתערב בעניינים הנוגעים לזכויות אדם, מפני שאלה מוכרות כעניין בינלאומי.<sup>76</sup> עם זאת, מנגנוני האכיפה של האו"ם בתחום זכויות האדם היו חלשים בעשורים הראשונים לקיומו של הארגון וזכויות האדם נתפסו בעיקר כביטוי לריבונותן של המדינות שאמונות על אכיפתן.<sup>77</sup>

בעשורים האחרונים, ובמיוחד לאחר סיום עידן המלחמה הקרה, התפתחו והשתכללו מאוד מנגנוני האכיפה הבינלאומיים בתחום זכויות האדם, שהובילו לגידול ניכר גם בפעילותם של ארגוני זכויות אדם לאומיים ובינלאומיים, שהגדילו מאוד את המודעות לתחום, מה שבתורו הוביל לגידול נוסף בכוחם של המנגנונים הבינלאומיים. בית הדין האירופי לזכויות אדם, שפועל לפי האמנה האירופית לזכויות אדם, הוא דוגמה לטריבונאל בינלאומי שכוחו והשפעתו גדלו באופן דרמטי בעשורים האחרונים. גם הקמתו של בית הדין הפלילי הבינלאומי בהאג ותחילת פעולתו בשנת 2002 היא

<sup>72</sup> סעיף 2(3) למגילת האו"ם

<sup>73</sup> סעיף 2(4) למגילת האו"ם

<sup>74</sup> יסודותיה של תפיסה זו במשנתו של עמנואל קאנט. ראה, Maliks Reidar, Follesdal Andreas (2014), *Kantian Theory and Human Rights*, Routledge, New York, pp. 1-7 בעולם ולחובתו של האו"ם להתערב במקרים של הפרת זכויות אדם, מאלפים במיוחד הם הדברים שנשא מזכ"ל האו"ם הקודם, קופי אנאן, בפני העצרת הכללית ביום 20.09.99, ואשר ראויים מאוד לקריאה במלואם: Secretary-General Presents His Annual Report to General Assembly, Press Release, SG/SM/7136, GA/9596, <http://www.un.org/press/en/1999/19990920.sgsm7136.html>

<sup>75</sup> ראה, לדוגמה, סעיפים 1 ו-2 למגילת האו"ם.

<sup>76</sup> סיבל רובי (2010), אזרחות וזכויות האדם, בתוך סיבל רובי, **משפט בינלאומי**, עמ' 208

<sup>77</sup> משטר הסנקציות שהטילו מדינות רבות באו"ם על דרום אפריקה בשל האפרטהייד שנקטה הוא דוגמה לחריג שבו הפרת זכויות אדם הביאה לפעולה בינלאומית של האו"ם.

דוגמה להתחזקות המגמה המדוברת, שניצנים לה נראו בטריבונאלים ייעודיים שהוקמו עוד קודם לכן<sup>78</sup>.

התחזקות משפט זכויות האדם הבינלאומי הובילה גם מדינות לחוקק חוקים שיאפשרו העמדה לדין בטריבונאלים הפנימיים שלהן בגין פשעי מלחמה שבוצעו בכל רחבי תבל, לפי עקרון הסמכות האוניברסאלית (universal jurisdiction). על מנת לעודד מדינות לפעול בהתאם למשפט הבינלאומי בטרם יתערבו המנגנונים הבינלאומיים, נקבעו הוראות בהסדרים השונים המפעילים את המנגנונים, שנותנים עדיפות לטיפולן הראשוני של המדינות בתחום. כך, לדוגמה, קובע עיקרון המשלימות (complementarity), הקבוע בסעיף (a)(1)7 לאמנת רומא, כי בית הדין הפלילי הבינלאומי לא ידון במקרה שנחקר או נדון בבית משפט במדינה בעלת הסמכות על המקרה, אלא אם כן המדינה אינה רוצה או אינה יכולה באמת לחקור או להעמיד לדין<sup>79</sup>. כללים דומים קבועים גם בחוקיהן של מרבית המדינות, בהן קיימת אפשרות העמדה לדין מכוח סמכות אוניברסאלית, וזאת מכוח עקרון השוויון (subsidiarity), המקביל לעקרון המשלימות. עקרונות אלה מעודדים מדינות לאכוף הפרות של זכויות אדם ושל המשפט הבינלאומי ההומניטארי בשטחן או ע"י נתיניהן, על מנת להבטיח כי הפרות אלה לא ידונו מחוץ לשטחן של המדינות. הם גם עולים בקנה אחד עם חובתה של כל מדינה שחתומה על אמנות גינה להעמיד לדין (וממילא גם לחקור לשם כך) את מי שביצע אחת מההפרות החמורות על האמנות<sup>80</sup>.

התחזקות משפט זכויות האדם ניתנת להמחשה גם באמצעות פעילותן הרבה של ועדות אמנות זכויות האדם ומנגנוני הדיווח והמעקב, שהן מקיימות ביחס למדינות החברות.

התגברות השימוש בוועדות חקירה בינלאומיות ככלי לשמירה על זכויות אדם בעולם זכתה גם לביקורת בעולם. מעבר לפגיעה בעיקרון הריבונות המסורתית, נטען חלק מהגופים הממנים את הוועדות האמורות מנצלים לרעה את כוחם הפוליטי. נדגים בעיה זו בהמשך העבודה, כאשר נתייחס למועצת זכויות האדם של האו"ם.

<sup>78</sup> ראה סקירה לעיל בפרק א' על ועדות חקירה בינלאומיות.

<sup>79</sup> "Having regard to paragraph 10 of the Preamble and article 1, the Court shall determine that a case is inadmissible where: (a) The case is being investigated or prosecuted by a State which has jurisdiction over it, unless the State is unwilling or unable genuinely to carry out the investigation or prosecution"

<sup>80</sup> ראה לעניין זה סעיף 49 לאמנת גינה הראשונה; סעיף 50 לאמנת גינה השנייה; סעיף 129 לאמנת גינה השלישית; סעיף 146 לאמנת גינה הרביעית

עוד בהקשר זה צוין, כי התעצמות כוחו של המשפט הבינלאומי גם הפכה אותו לכלי יעיל בעימותים מזוינים, כחלופה לכלים צבאיים מסורתיים. כך, בלוחמה המודרנית נעשה שימוש הולך וגובר בכלים משפטיים, לא רק על ידי מדינות אלא גם, ואולי בעיקר, על ידי גורמים אזרחיים לא ממשלתיים, כדי להחליש את היריב, לפגוע בלגיטימציה שלו וליטול ממנו הישגים בשדה הקרב באמצעות פגיעה בו במישורים אחרים: משפטיים, תקשורתיים, דיפלומטיים וכדומה. תופעה זו זכתה לכינוי "לוחמת משפט" (Lawfare), אשר הוגדרה (לאחר עדכון) כ"the strategy of using – or misusing – law as a substitute for traditional military means to achieve an operational objective"<sup>81</sup>. ניתן לראות, שהגדרתו המעודכנת של המונח כוללת גם שימוש חיובי במשפט כתחליף לכלים צבאיים מסורתיים, אך בדרך כלל נתפס השימוש במונח כמתייחס בעיקר לשימוש השלילי שנעשה במשפט בהקשר זה. יש המייחסים את השימוש הנרחב בוועדות חקירה בינלאומיות כרכיב נוסף במסגרת אותה "לוחמת משפט".

עוד טענה שנשמעת כנגד עבודתן של ועדות החקירה השונות היא שעד היום התפתחו דיני הלחימה דרך שיח בין המדינות והמומחים למשפט בינלאומי שלהן ולא דרך "שופטים" חיצוניים. הקושי שמתעורר בפעולת המנגנונים של המשפט הפלילי הבינלאומי חמור אף יותר, מפני שבתחום דיני הלחימה יש הרבה סוגיות שלא ברור מה הדין בעניינן והן נתונות לפרשנות וליישום משתנה ממדינה למדינה, והעמדה לדין פלילי של אדם בגין יישום שייתפס כשגוי בידי שופט חיצוני היא פעולה אגרסיבית ולא סבירה. היא פוגעת בשיקול הדעת של מדינות המפרשות את דיני הלחימה בתוך מתחם סביר. מערכת המשפט הפלילי הבינלאומי אינה אמורה להחליף את המדינות בפירוש הדין. וכפי שכבר צוין, לא אחת, נעשה בה גם שימוש מניפולטיבי ולא ראוי.

יש הטוענים, כי התחזקותם של המוסדות הבינלאומיים והעובדה שהם מפעילים סמכויות שגוברות על סמכותם של הממשלים במדינות הדמוקרטיות פוגעת בדמוקרטיה עצמה, מפני שלאוכלוסייה במדינות הדמוקרטיות אין שליטה בתהליכים האלה באמצעות ההליך הדמוקרטי, והשליטה מועברת לידי קהילה פוליטית בינלאומית ערטילאית<sup>82</sup>. הטיעון הזה נכון אולי במידה מופחתת ביחס לעצם החלת

Dunlap Charles (2008), Lawfare Today – A Perspective, *Yale Journal of International Affairs*, Winter 2008, 146

<sup>82</sup> ראה שני יובל, ה"ש 70 לעיל.

הנורמות הבינלאומיות על המדינה, שבדרך כלל מצריכה הסכמה שלה, אך הוא תקף בהחלט ביחס לאכיפת הנורמות על ידי בתי דין בינלאומיים, ועדות מומחים ושאר המנגנונים הרלוונטיים.

נשאלת השאלה: אם המשפט הבינלאומי נוגס בכוחן של המדינות, מדוע הן בכל זאת נוהגות על פיו? הספרות האקדמית עוסקת רבות בעניין זה. נתייחס לכמה דוגמאות בולטות בלבד.

ראשית יש לומר, כי יש רגליים לטענה, שבאופן כללי זוכה המשפט הבינלאומי לרמה גבוהה של ציות. כך, פרופסור לואיס הנקין טוען כי "almost all nations observe almost all principles of international law and almost all of their obligations almost all of the time"<sup>83</sup>. נראה שבין הרציונאליים המסורתיים לציות למשפט הבינלאומי ניתן למנות את רצון של אומות העולם לייצר מערכת של שפה אחידה ביניהן; לקיים מערכת שתעודד הדדיות ביניהן, בין באמצעות אמנות ובין באמצעים אחרים; להבטיח יציבות עולמית.

הכתיבה המודרנית מתמקדת בעיקרה ברכיבים "רכים" של ציות למשפט הבינלאומי ולא לרכיבים של כפייה ואכיפה. פרופסור תומאס פראנק מאוניברסיטת ניו יורק טוען שהוגנותם (fairness) של כללי המשפט הבינלאומי היא שנמצאת בבסיס הציות למשפט הבינלאומי. נימוקים נוספים שמונה פראנק לציות למשפט הבינלאומי הם רמת הלגיטימציה הגבוהה שיש למשפט הבינלאומי ו"צדק חלוקתי" (distributive justice)<sup>84</sup>. לדעתו, מדינות מצייתות למשפט הבינלאומי מתוך לחץ של סולידאריות, כמו זה שמתקיים בין חברים לאותו מועדון. במועדון שכזה, הנורמות הבינלאומיות בעצם מעצבות מחדש את האינטרסים הלאומיים<sup>85</sup>. כשהכללים הבינלאומיים נוצרים בתהליך הוגן, מדינות יתפסו אותם כלגיטימיים. תהליך הוגן הוא תהליך של דו שיח, הנמקה ומשא ומתן. פראנק מאמין ב**לגיטימציה**, שקשורה לתהליך הנכון, ולא בצדק, שקשור לתוצאות<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Henkin Louis (1979), *How Nations Behave*, 2<sup>nd</sup> edition, Council on Foreign Relations

<sup>84</sup> Franck Thomas (1990), *The Power of Legitimacy Among Nations*, Oxford University Press

<sup>85</sup> להדגשת הקשר בין כיבוד המשפט הבינלאומי לאינטרס הלאומי בראייה רחבה ראה גם Franck Thomas (2006), *The Power of Legitimacy and the Legitimacy of Power: International Law in an Age of Power Disequilibrium*, *AJIL*, Vol. 100, No. 1 (Jan. 2006), pp. 88-106

<sup>86</sup> על התנאים שמציב פראנק בפני מי שמעלה דרישת צדק ראה Franck Thomas (1989), *Justice in the International System*, *Michigan Journal of International Law*, Vol. 10, pp. 127-162

פרופסור Abram Chayes מאוניברסיטת הרווארד ו-Antonia Handler Chayes, טוענים שמדינות מצייתות לכללים שקבועים באמנות בינלאומיות לא בשל החשש מסנקציות, שלטענתם בדרך כלל נידונו לכישלון, כי אם בשל מנגנון הדו-שיח החוזר ונשנה שנוצר מכוח האמנה, בין המדינות, ארגון האמנה והציבור הרחב<sup>87</sup>. מנגנון זה מייצר בסיס מוצדק למנגנון הבינלאומי. לטענתם, עיקרון הריבונות המסורתי הוחלף עם השנים מחופש מפני התערבות חיצונית, לחופש לקחת חלק ביחסים בינלאומיים כחברים במשטרים בינלאומיים. הריבונות בצורתה זו היא ההכרה בקיומה של המדינה כחברה במערכת הבינלאומית. במערכת כזו, מצייתת מדינה למשפט הבינלאומי לא מפני שהיא חוששת מסנקציות, אלא מפני שהיא חוששת מפחות במעמדה ובמוניטין הבינלאומיים שלה. הכלים העיקריים במערכת הבינלאומית עליה מדברים שני המלומדים הללו הם כלים ניהוליים באופיים: שקיפות, דיווח ואיסוף מידע, אימות וניטור המידע, יישוב סכסוכים, בניית יכולות, והערכה וביקורת אסטרטגיות.

פרופסור Harold Koh מאוניברסיטת ייל, שהיה היועץ המשפטי של מחלקת המדינה האמריקאית, טוען שהציות למשפט הבינלאומי הוא תוצאה של תהליך משפטי חוצה מדינות (Transnational Legal Process). בתהליך הזה, הנורמות הבינלאומיות מופנמות ברמה הלאומית בשלושה שלבים: ראשית, שלב המגע (interaction), שבו שחקן מדיני אחד יוצר מגע עם שחקן מדיני אחר, באופן שמחייב את השחקן האחר לקבל או לפרש נורמה בינלאומית מסוימת, לא על מנת לכפות את הנורמה אלא על מנת להפנימה במערכת הנורמטיבית הפנימית של השחקן השני; בהמשך, שלב הפרשנות (interpretation), שבו מהלכים עתידיים דומים יחזקו עוד יותר את פירוש הנורמה הבינלאומית בדרך להפנמתה; לבסוף, שלב ההפנמה (internalization), שבו השתתפות מתמשכת בתהליך תעזור לבנות מחדש את האינטרסים ואף את הזהויות של המשתתפים בתהליך<sup>88</sup>.

---

Chayes Abram, Handler Chayes Antonia (1995), **The New Sovereignty - Compliance with International Regulatory Agreements**, Harvard University Press

Koh Harold (1997), Why do Nations Obey International Law?, **The Yale Law Journal**, Vol. 106, No. 8, pp. 2599-2659, available at [http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2897&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2897&context=fss_papers)

חריגה מהנורמות הבינלאומיות, לדבריו של Koh, מייצרת חיכוכים, שמנהיגים מעדיפים להימנע מהם. כך הופך המשפט הבינלאומי, באמצעות התהליך המשפטי חוצה המדינות, לחלק מובנה במערכת הלאומית והציות לו – לחלק מהאינטרס הלאומי. השתתפות חוזרת ונשנית בתהליך הבינלאומי מגבירה את האפקט הזה באופן נמשך, ואזרחים בכל מדינות העולם הופכים לשחקנים פעילים בתהליך הזה ו"מביאים את המשפט הבינלאומי לביתם"<sup>89</sup>.

לסיכום, נראה כי בניגוד לעבר, שבו תפיסה ריאליסטית הכתיבה את התנהלות המדינות, שניהלו את ענייניהן בעיקר מתוך חישובי עלות-תועלת ושמירה על אינטרסים לאומיים, התפתחה בעשרות השנים האחרונות תפיסת ציות אחרת למשפט הבינלאומי. זו תפיסה שמבוססת, מחד גיסא, על מתן לגיטימציה גבוהה למעמדו של המשפט הבינלאומי ולתועלת שהציות לו מביאה עמה למדינה, למוניטין שלה ולמעמדה הבינלאומי; ומאידך גיסא, על מנגנוני אכיפה מפותחים שמאפשרים "ענישה" של מדינות ושל יחידים שפועלים שלא בהתאם לכללי המשפט הבינלאומי.

עד כאן דנו בהיבטים עקרוניים הנוגעים להשלכות הכלליות של התרחבות פעילותן של ועדות חקירה בינלאומיות בעולם. כעת נעבור לבחינת השיקולים הרחבים-הגנריים שצריכה מדינת ישראל לשקול בעת קבלת החלטה האם ובאיזה אופן לשתף פעולה עם ועדות חקירה המבקשות לבחון את פעילותן של צה"ל.

---

<sup>89</sup> ראה גם Koh Harold (1998), Bringing International Law Home, *Houston Law Review*, Vol. 35, pp. 623-681; Koh Harold (1998), How is International Human Rights Law Enforced?, *Indiana Law Journal*, Vol. 74, pp. 1397-1417



## **פרק ג' - שיקולים רחבים-גנריים בקבלת החלטה על שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות**

פרק זה ידון בשיקולים רחבים-גנריים שצריכים להיבחן בעת תהליך קבלת ההחלטות לגבי שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות. שיקולים אלה הם שיקולי רוחב שיכולים להיבחן במנותק משאלת שיתוף הפעולה עם ועדת חקירה קונקרטיית, והם יפים לשאלת שיתוף הפעולה עם כל ועדת חקירה שהיא.

### **1. שיתוף הפעולה עם ועדות החקירה הבינלאומיות כחלק מהשתתפות בקהילה הבינלאומית וקבלת לגיטימציה**

בפרק הקודם נסקרו ההתפתחויות שהובילו להתחזקותו של המשפט הבינלאומי, כמו גם השיקולים - הקשים והרכים - לציון של מדינות למשפט הבינלאומי. לאור הסקירה הזו, ניתן להבין מדוע גם למדינת ישראל יש עניין ממשלי ליטול חלק משמעותי בקהילה הבינלאומית באופן שישפיע באופן חיובי על מעמדה הבינלאומי ועל האינטרסים הלאומיים שלה.

מעורבותה של מדינת ישראל בקהילה הבינלאומית באה לידי ביטוי במישורים רבים ומגוונים: מדיניים, תקשורתיים, כלכליים, תרבותיים, טכנולוגיים, חקלאיים, מדעיים ועוד. כל תרומה חיובית של מדינת ישראל לעולם בכל אחד מהתחומים האלה משפיעה באופן ישיר על הלגיטימציה הבינלאומית שלה. כפי שראינו לעיל, התפתחויות של העשורים האחרונים הובילו לכך שלמשפט הבינלאומי יש מקום של כבוד בקביעת הלגיטימציה הבינלאומית של מדינה, וככלל מדינה נדרשת לכבד את המשפט הבינלאומי כדי לזכות בלגיטימציה בינלאומית. כמוכן שישנם גם מקרים חריגים, לשני הכיוונים: מדינות שזכות ככלל ללגיטימציה בינלאומית גם אם אינן מצייתות באופן מלא למשפט הבינלאומי מצד אחד, ומדינות שמצייתות למשפט הבינלאומי אך אינן זוכות ללגיטימציה הבינלאומית שמגיעה להן בשל כך, מצד שני. חרף קיומם של חריגים אלה, ניתן לומר כי המשפט הבינלאומי משמש בדרך כלל כאמת מידה מקובלת לקביעת לגיטימציה של מדינה. כפי שהודגם לעיל, העוצמה שצבר המשפט הבינלאומי בעשורים האחרונים היא במידה רבה עוצמה רכה שנובעת מהערך שמייחסים לו מדינות, ארגונים בינלאומיים ואזרחים ברחבי העולם.

אחד המרואיינים לעבודה זו, גרס כי ניתן לחלק את הלגיטימציה הבינלאומית בעניינה של ישראל לשלוש רמות:

1. לגיטימציה בסיסית – האם יש למדינה זכות קיום לאור ערכיה?
2. לגיטימציה מצבית – האם המדינה זוכה לתמיכת העולם בעימות קונקרטי?
3. לגיטימציה זירתית – נמצאת בין שתי הרמות האחרות ומתייחסת ללגיטימציה הכללית שמעניקות אומות העולם למדינה.

לגרסתו של מרואיין זה, משפיעה הלגיטימציה ברמה הזירתית על שתי הרמות האחרות. בהקשר הישראלי, מאחר שלחלק גדול ממדינות העולם יש בעיה עם עמדת ישראל בסכסוך עם הפלסטינים, עלול הדבר להשפיע על עמדתן של אותן המדינות (או גופים לא מדינתיים) ביחס לזכות הקיום של ישראל, מחד גיסא, או ביחס ללגיטימציה שלה בעימות קונקרטי, מאידך גיסא.

נראה, כי הביטוי המזלזל שנקט בעבר דוד בן גוריון לגבי ארגון האומות המאוחדות ("אוי"ם שמום")<sup>90</sup> כבר מזמן אינו מבטא את עמדתה של מדינת ישראל ביחסה לקהילה הבינלאומית. מדינת ישראל שואפת להיות חברה מכובדת ומכבדת בקהילה הבינלאומית. אבא אבן, "הדיפלומט מספר אחת של ישראל"<sup>91</sup>, שהיה שר החוץ הישראלי בשנים 1966 - 1974, הותיר אחריו מורשת דיפלומטית מפוארת ועמד על הגנתה של מדינת ישראל באוי"ם ובכל יתר הזירות הדיפלומטיות. נראה שכיום לא ניתן גם לנתק בין הזירות השונות בהן פועלת מדינת ישראל, שיש ביניהן השפעה רוחבית. כך, לדוגמה, היינו עדים בשנה שעברה לדרמה גדולה שהתחוללה סביב בקשת הפלסטינים להשעות את מדינת ישראל מהתאחדות הכדורגל הבינלאומית, פיפ"א, בטענה כי ישראל מונעת את מעברם של כדורגלנים פלסטינים בין שטחי עזה לאוי"ש וכי היא מנהלת מועדוני כדורגל ישראלים "בשטח פלסטיני כבוש". בסופו של דבר, נאלצו הפלסטינים למשוך את בקשתם<sup>92</sup>, אך אירוע זה מצטרף לשורת אירועים ארוכה, שגורמת נזק מצטבר למדינת ישראל. ברור שלאירוע כזה יש השלכות שחורגות הרבה מעבר לעולם הספורט, שבו לכאורה הוא התחולל.

<sup>90</sup> ראה מן רפי (2014), כיצד נולד הביטוי אוי"ם-שמום, הערות שוליים להיסטוריה, <https://rafimann.wordpress.com/2014/12/17/%D7%98%D7%9A-%D7%A0%D7%95%D7%9C%D7%93-%D7%94%D7%91%D7%99%D7%98%D7%95%D7%99-%D7%90%D7%95%D7%9D-%D7%A9%D7%9E%D7%95%D7%9D>

<sup>91</sup> אבא אבן, אתר ההנצחה של משרד החוץ, <http://mfa.gov.il/memorial/Perpetuated/Pages/Abba-Eban.aspx>

<sup>92</sup> רביד ברק, בוקר משה, חורי גיקי (2015), הפלסטינים משכו את בקשתם להשעות את ישראל מפיפ"א, הארץ, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2647412>

מדינת ישראל היא שחקן חשוב בזירה הבינלאומית, אך בוודאי לא שחקן גדול, והיא אינה יכולה להרשות לעצמה להתעלם מדימויה הבינלאומי. נטען לעיתים, כי ישנן מדינות שיכולות להתעלם מביקורת בינלאומית, שפוגעת בתדמיתן בעולם בשל עוצמתן בתחומים מסוימים. כך, לדוגמה, נטען ביחס למדינות בעלות כוח פוליטי משמעותי (לדוגמה, חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם – ארצות הברית, רוסיה, סין, בריטניה וצרפת – המחזיקות בזכות וטו על החלטות שעולות לדיון במועצת הביטחון<sup>93</sup>). מדינות אחרות הן בעלות עוצמה כלכלית גלובלית בהן עושות שימוש פוליטי. מדינת ישראל אינה מנויה עם מדינות כאלה. במהלך השנים, היא רכשה לעצמה תדמית של מדינה מערבית דמוקרטית. ככזו, היא מחויבת בציות ברמה גבוהה למשפט הבינלאומי.

מדינות מערביות, לרבות כאלה שמחזיקות כוח פוליטי משמעותי, רואות עצמן מחויבות לפעול על פי הסטנדרטים המקובלים במשפט הבינלאומי, ואינן מתעלמות ממנו, חרף מעמדן הבינלאומי הרם. הן גם קשובות לביקורת בינלאומית על פעילויותיהן. כמה דוגמאות מהעת האחרונה ממחישות זאת היטב. ארצות הברית, שהפציצה בטעות בית חולים בקונדוז באפגניסטן, חקרה את המקרה על מנת לבחון האם חרגו חייליה מדיני הלחימה, והודיעה כי העמידה לדין שישה עשר מאנשי צבאה שהיו מעורבים בתקיפה<sup>94</sup>. משרד התובעת של בית הדין הפלילי הבינלאומי מנהל אף הוא בדיקה מקדמית ביחס לאירועים מהלחימה באפגניסטן (אפגניסטן היא מדינה חברה בבית הדין), כבר משנת 2007. בסקירה של משרד התובעת נאמר כי הוא מנהל מגעים בעניין החקירה עם המדינות הנוגעות בדבר (שהן כידוע מדינות מערביות שנלחמו באפגניסטן)<sup>95</sup>. כמו כן, החל משנת 2014 בוחן משרד התובעת תלונות לפשעי מלחמה, שבוצעו על ידי חיילים בריטיים בעיראק בשנים 2003 - 2008<sup>96</sup>. התלונות

<sup>93</sup> ראה סעיף 27 למגילת האו"ם

<sup>94</sup> Kunduz Hospital Bombing: 16 US forces 'disciplined', **BBC News**, 28 April 2016, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-36164595>

<sup>95</sup> Preliminary Examinations – Afghanistan, [https://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/comm%20Airstrike](https://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/comm%20Airstrike) and <https://www.otp.gov.il/pe-ongoing/afghanistan/Pages/afghanistan.aspx>. וראה הדוח המקיף שפורסם בעניין: Airstrike on the MSF Trauma Center in Kunduz Afghanistan - 3 Oct 2015, US CENTCOM FOIA Library, available at [https://www6.centcom.mil/foia\\_rr/FOIA\\_RR.asp?Path=/5%20USC%20552\(a\)\(2\)\(D\)Records&Folder=1.%20Airstrike%20on%20the%20MSF%20Trauma%20Center%20in%20Kunduz%20Afghanistan%20-%202003%20Oct%202015](https://www6.centcom.mil/foia_rr/FOIA_RR.asp?Path=/5%20USC%20552(a)(2)(D)Records&Folder=1.%20Airstrike%20on%20the%20MSF%20Trauma%20Center%20in%20Kunduz%20Afghanistan%20-%202003%20Oct%202015)

<sup>96</sup> זאת, לאחר שבשנת 2006 החליט התובע של בית הדין שאין מקום לפתוח בחקירה בתלונות דומות מהטעם שאין הן עומדות ברף החומרה (gravity) הנדרש לפי אמנת רומא: OTP response to communications received concerning Iraq, [https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/04D143C8-19FB-466C-AB77-4CDB2FDEBEF7/143682/OTP\\_letter\\_to\\_senders\\_re\\_Iraq\\_9\\_February\\_2006.pdf](https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/04D143C8-19FB-466C-AB77-4CDB2FDEBEF7/143682/OTP_letter_to_senders_re_Iraq_9_February_2006.pdf)

הוגשו על ידי המרכז האירופי לזכויות חוקתיות וזכויות אדם The European (Center for Constitutional and Human Rights - ECCHR)<sup>97</sup>. בריטניה היא מדינה חברה באמנת רומא ומשתפת פעולה עם משרד התובעת בחקירה<sup>98</sup>. צרפת הודיעה, כי תפתח בחקירה לאחר שנודע כי חייליה, ששירתו בכוח שמירת או"ם ברפובליקה המרכז אפריקאית, חשודים בביצוע עברות מין בילדים<sup>99</sup>. וגם מדינת ישראל הודיעה כי היא מקיימת מגעים עם משרד התובעת של בית הדין ביחס לבדיקה המקדמית שנפתחה בעקבות פניית הפלסטינים לבית הדין<sup>100</sup>. ניתן, אם כן, לראות בבירור, שמדינות מערביות רואות עצמן מחויבות לפעול מתוך כבוד למשפט הבינלאומי ומקיימות תהליכי אכיפה פנימיים ושיח לגבי תהליכי אכיפה חיצוניים בגין חשדות להפרות של דיני הלחימה וזכויות אדם. ניתן להדגים עניין זה בדוגמאות רבות אחרות.

לכיבוד המשפט הבינלאומי מבחינתה של ישראל יש חשיבות בתחומים נוספים. לדוגמה, מדינות האיחוד האירופי הן יעד היצוא הגדול ביותר של ישראל<sup>101</sup>. המסגרת המשפטית המסדירה את היחסים בין ישראל לאיחוד האירופי קבועה בהסכם ההתאגדות (אסוציאציה) איחוד אירופי – ישראל, שנחתם בשנת 1995 ונכנס לתוקף בשנת 2000<sup>102</sup>. סעיף 2 להסכם זה קובע כי:

"Relations between the Parties, as well as all the provisions of the Agreement itself, shall be based on respect for human rights and democratic principles, which guides their internal and international policy and constitutes an essential element of this Agreement."

<sup>97</sup> <https://www.ecchr.eu/en/home.html>

<sup>98</sup> [https://www.icc-cpi.int/EN\\_Menu/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/comm%20and%20ref/pe-ongoing/iraq/pages/iraq.aspx](https://www.icc-cpi.int/EN_Menu/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/comm%20and%20ref/pe-ongoing/iraq/pages/iraq.aspx)

<sup>99</sup> Gladstone Rick (2016), U.N. Peacekeeping Hit by New Allegations of 'Sickening' Sex Abuse, **The New York Times**, [http://www.nytimes.com/2016/04/01/world/africa/un-peacekeeping-hit-by-new-allegations-of-sickening-sex-abuse.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2016/04/01/world/africa/un-peacekeeping-hit-by-new-allegations-of-sickening-sex-abuse.html?_r=1)

<sup>100</sup> רביד ברק (2015), ישראל החליטה לשנות מדיניות ולפתוח בשיחות עם בית הדין בהאג, **הארץ**, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2680076>

<sup>101</sup> כ-29% מסך היצוא במהלך שנת 2015. ראה התפתחויות ומגמות ביצוא הישראלי - סיכום 2015 ותחזית 2016, **המכון הישראלי ליצוא ולשיתוף פעולה בינלאומי**, עמ' 13,

<sup>102</sup> [http://www.export.gov.il/UploadFiles/03\\_2016/ExportMegamotMarch16.pdf?redirect=no](http://www.export.gov.il/UploadFiles/03_2016/ExportMegamotMarch16.pdf?redirect=no)  
EURO-MEDITERRANEAN AGREEMENT establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, Official Journal of the European Communities, L 147/3, 21.6.2000, available at [http://eeas.europa.eu/delegations/israel/documents/eu\\_israel/asso\\_agree\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/israel/documents/eu_israel/asso_agree_en.pdf)

ניתן לראות את החשיבות הרבה שמייחס האיחוד האירופי לכיבוד זכויות אדם על ידי מדינת ישראל, שהוגדר כ"רכיב חיוני" של ההסכם, ושמאפשר אולי את ביטול ההסכם, חלילה, במקרה קיצוני. לפיכך, ברור כי על מדינת ישראל לשאוף לשמירה על רקורד חיובי בתחום כיבוד זכויות האדם<sup>103</sup>.

פעולות של ישראל, שנתפסות בעולם כהפרה של המשפט הבינלאומי, מתורגמות לא אחת גם לצעדים בעלי השלכה צבאית ישירה, כמו עצירת עסקאות נשק<sup>104</sup>.

בתור שחקנית בקהילה הבינלאומית, אשר מפיקה תועלות רבות מהחברות בארגונים הבינלאומיים, נדרשת מדינת ישראל לשתף פעולה עם ארגונים ועם גורמים בינלאומיים. מדינות שנמנעות משיתוף פעולה מעין זה נדחקות לעמדה של מדינות "סוררות" או "מוקצות" (Pariah States), והדבר פוגע אנושות במעמדן הדיפלומטי בעולם. מובן שלמדינת ישראל אין עניין להיות בעמדה כזו.

החברות בקהילה הבינלאומית וההשתתפות בגופים בינלאומיים גם מאפשרת לישראל לקדם צעדים חיוביים. כך, לדוגמה, הצליחה ישראל בשנת 2005 להעביר בעצרת הכללית של האו"ם החלטה לגבי קביעת יום זיכרון בינלאומי לשואה<sup>105</sup>. בשנת 2013 העבירה ישראל בעצרת הכללית החלטה שמעודדת ממשלות לנקוט גישה מתואמת וכוללנית לפיתוח חדשנות<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> האיחוד האירופי כבר נקע בעבר צעדים ל"ענישת" ישראל בגין פעילות שנתפסה בעיניו כבלתי חוקית, כגון פעילות ההתנחלות ביהודה ושומרון, והחליט לסמן מוצרים ישראלים שמוצרים מעבר לשטחים שביו בשליטת ישראל עד לערב מלחמת ששת הימים. ראה Interpretative Notice on indication of origin of goods from the territories occupied by Israel since June 1967, European Commission, Brussels, 11.11.2015, C(2015) 7834 final, available at [http://eeas.europa.eu/delegations/israel/documents/related-links/20151111\\_interpretative\\_notice\\_indication\\_of\\_origin\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/israel/documents/related-links/20151111_interpretative_notice_indication_of_origin_en.pdf)

<sup>104</sup> ראה, לדוגמה: שניר אביחי (2014), באירופה שוקלים מחדש את אספקת הנשק לישראל, גלובס, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000971868>; רוחקס דומבה עמי (2014), נשק ישראלי

וצביעות אירופאית, <http://www.israeldefense.co.il/he/content/%D7%A0%D7%A9%D7%A7-%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C%D7%99-%D7%95%D7%A6%D7%91%D7%99%D7%A2%D7%95%D7%AA-%D7%90%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%A4%D7%90%D7%99%D7%AA>

יימשך – יצוא הנשק יושעה, nrg, 12.08.14, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/607/060.html>; בשל המבצע: ספרד עוצרת העברת נשק לישראל, Ynet, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4555013,00.html>

<sup>105</sup> Holocaust remembrance, A/RES/60/7, available at [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/7](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/7)

<sup>106</sup> Science, technology and innovation for development, A/RES/68/220, available at [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/220](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/220). בעקבות ההחלטה אף קיימה ישראל כנס גדול בהשתתפות חברות רבות באו"ם, שבו הציעה לעולם פתרונות לפיתוח יזמות גלובלית. ראה דגוני רן (2013), הניצחון הגדול של ישראל בעצרת הכללית: 141 חתמים, גלובס, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000857561>

כמדינת העם היהודי, ההשתתפות הישראלית בקהילה הבינלאומית חשובה לא רק לישראל, אלא גם למעמדם ולביטחונם של יהודים ברחבי העולם.

הנספח לעבודה זו מונה, כאמור, רשימה של ועדות חקירה בינלאומיות שחקרו פעילויות של צה"ל. כפי שמצוין בו, מרבית הוועדות שכתבו את הדוחות הללו לא זכו לשיתוף פעולה של מדינת ישראל, מטעמים שונים, שעוד ידונו בהמשך. למרות חוסר הלגיטימציה שמנסה מדינת ישראל להצמיד לדוחות הללו, מטעמים מוצדקים, אין ספק כי הדוחות פוגעים בתדמיתה הבינלאומית של ישראל ומציירים אותה כמדינה שאינה מכבדת זכויות אדם. החלטתה של מדינת ישראל שלא לשתף פעולה עם ועדות החקירה הבינלאומיות גם יוצרת תחושה שיש לה מה להסתיר ומייצרת לה תדמית, שכונתה על ידי אחד המרואיינים לעבודה, "של חשוד ששומר על זכות השתיקה". חלק מהמרואיינים לעבודה ציינו, כי חוסר שיתוף פעולה של ישראל עם הוועדות הבינלאומיות נתפס בהרבה מדינות כ"מטיל כתם על ישראל", אשר נתפסת כמדינה מסתגרת ומתבדלת, ולא על הוועדות, שנתפסות כגופים אמניים ולגיטימיים, גם אם הן מתמנות על ידי גופים מוטלים פוליטית, כמו מועצת זכויות האדם, שהדיון לגביה עוד יורחב בהמשך. אומנם, מדינת ישראל מעולם לא הכריזה כי לא תשתף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות כעניין עקרוני, והחלטתה היא תמיד תלויה נסיבות פרטניות הקשורות לוועדה שהוקמה. יחד עם זאת, חלק מהמרואיינים לעבודה ציינו, כי לאורך זמן, יש מחיר גם לשיתוף פעולה אד הוק, להבדיל משיתוף פעולה יציב וקבוע, מפני שהתנהלותה של ישראל הוציאה לה שם של מדינה שלא משתפת פעולה באופן קבוע, או "סרבנית סדרתית של בדיקות", כפי שכינה זאת אחד המרואיינים.

יש לזכור, שבניגוד לישראל, הנציגים שתומכים בצד השני לסכסוך משקיעים מאמצים ניכרים במטרה להופיע בפני ועדות החקירה, להשפיע עליהן ולקדם מהלכים ורעיונות כנגד ישראל, תחת אצטלה בינלאומית שנתפסת בעיני רוב העולם כמהוגנת, במיוחד כאשר האנשים שעומדים בראש ועדות החקירה הם משפטנים בינלאומיים בעלי שם. בלית שיתוף פעולה ישראלי עם הבדיקה, נותרת הזירה פנויה למניפולציות חד-צדדיות של היריב.

בנוסף לכך, הדוחות שמתפרסמים כנגד ישראל מייצרים נזק, שגם אם אינו ניכר בעקבות פרסומו של כל דוח בנפרד, הרי שיש לו ערך שלילי מצטבר לאורך זמן. מדינות שונות בעולם רואות בדוחות האלה חלק מבסיס הנתונים בו הן עושות שימוש בקביעת אופי יחסי החוץ שלהן עם מדינת ישראל (הדבר בולט במיוחד במדינות אירופה ואמריקה הלטינית). הקביעות בדוחות הללו יכולות גם לספק לגיטימציה לפעולת

גופים שפועלים כנגד מדינת ישראל, כגון תנועת ה-BDS (Boycott, Divestment, Sanctions) העולמית. אחד המרואיינים לעבודה זו כינה את אפקט הנזק המצטבר של הדוחות "תיאוריית הקש", כפרפראזה מהביטוי "הקש ששבר את גב הגמל". לפי תיאוריה זו, פריטים שליליים שכל אחד מהם כשלעצמו מייצר נזק קטן יחסית, עלולים בהצטברותם או בעת הגיעם לנקודה שמפרה את שיווי המשקל, לייצר נזק משמעותי וקשה.

שיתוף פעולה עם ועדות החקירה הבינלאומיות יכול גם לשפר את יכולתן של ידידותיה של ישראל בעולם, בעיקר מדינות המערב, לסייע לישראל לרכך את תוצאות עבודת הוועדות שבוחנות את פעולותיה. אומנם, בשל המבנה הפוליטי של מועצת זכויות האדם, כפי שעוד ידון בהמשך, יהיה ככל הנראה בכל סיטואציה רוב אוטומטי לטובת אימוץ דוחות ביקורתיים כלפי ישראל. עם זאת, מאחר שקהל היעד שאליו מבקשים "לשווק" את הביקורת הזו מצוי במדינות המערב, שם יש הערכה לזכויות אדם ולכיבודן ברחבי העולם, יש חשיבות מיוחדת, גם בעיני ישראל וגם בעיני יריביה, לדרך הצבעתן של מדינות המערב ביחס לדוחות. בסיטואציה זו, יכולות מדינות המערב, לדוגמה, לרכך את נוסח ההחלטות המתקבלות ביחס לממצאי הדוחות. דרך אחרת, שבה הן יכולות להשפיע, היא בהגבלת **מנגנוני המעקב** אחר יישום המלצות הדוחות.

עם זאת, חשוב לציין, שישנם מצבים שבהם מסתמכות ידידותיה של ישראל דווקא על החלטתה של ישראל שלא לשתף פעולה עם החקירה כדי להפחית מערך דוח החקירה, על בסיס הטענה שהוא חסר לאור אי שיתוף הפעולה של ישראל.

לסיכום חלק זה, נראה שכאמירה כללית נכון יהיה לומר, כי **עצם שיתוף הפעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות יכול לסייע למדינת ישראל בשיפור הלגיטימציה, המעמד הבינלאומי והמוניטין שלה**. כפי שנראה בהמשך, אמירה זו אינה מתקיימת בחלל ריק, והיא כפופה לשורה ארוכה של שיקולים, שיפורטו בהמשך, שיכולים לגרוע מתקפותה ברמות שונות.

## **2. שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות ככלי להפנמת המשפט הבינלאומי בתוך מדינת ישראל**

כפי שצוין לעיל, על מנת לקבל לגיטימציה בינלאומית, על המדינה לעבור תהליך טבעי של הפנמת עקרונותיו של המשפט הבינלאומי, כפי שתיאר זאת Koh במודל התהליך המשפטי חוצה המדינות שלו<sup>107</sup>.

לדעת חלק מהמרואינים לעבודה זו, לשיתוף פעולה קבוע עם ועדות חקירה יש **ערך מרסן ומחנך** של כוחות הביטחון ושל הציבור במדינת ישראל, שמבינים את חשיבות הפעלת הכוח בהתאם למשפט הבינלאומי וכי הפעלת כוח גם כפופה לביקורת בינלאומית.

עם זאת, נראה שניתן להעלות טיעון נגדי, לפיו אין צורך בביקורת בינלאומית דווקא כדי להטמיע את המשפט הבינלאומי בפעולת הכוחות, מפני שהטמעה זו מתבצעת ממילא על ידי הרשויות האמונות על כך. כמו כן, אם מסתיים תהליך החקירה בדוח שלילי ומוטה כנגד מדינת ישראל, למרות שיתוף הפעולה עם החקירה, יכול הדבר להשיג אפקט הפוך, של החלשת מעמדו של המשפט הבינלאומי בתוך המדינה ואובדן אמון במוסדות הבינלאומיים.

### 3. **שיתוף הפעולה עם ועדות החקירה הבינלאומיות כביטוי לאופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל**

שיקול כללי נוסף שיש לקחת בחשבון בהקשר לשיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות הוא היותה של מדינת ישראל דמוקרטית. שיקול זה קשור בטבורו לשיקול הלגיטימציה שהוזכר לעיל, וניתן היה לדון בו תחת אותה הכותרת, אך יש לו היבטים שאינם קשורים רק לדרך שבה מדינת ישראל תופסת את מקומה בעולם, אלא גם לדרך שבה היא תופסת את עצמה כדמוקרטית.

לעניין זה ייאמר, שבדיקה וביקורת מתאפשרת במדינת ישראל הדמוקרטית לא רק באמצעות ועדות חקירה בינלאומיות, אלא גם במגוון אמצעים אחרים. כך, מדינת ישראל מאפשרת פעילות חופשית וללא הפרעה של פוליטיקאים בעלי מגוון דעות, אשר רשאים לבקר בצורה חופשית את פעולות הממשלה; של עיתונאים מקומיים

---

<sup>107</sup> וראה מאמרם של הפרופסורים עמיחי כהן וסטיוארט כהן לעניין תהליך ההפנמה של המשפט הבינלאומי שעוברת מדינת ישראל: Cohen Amichai, Cohen Stuart (2011), Israel and International Humanitarian Law: Between the Neo-Realism of State Security and the "Soft Power" of Legal Acceptability, *Israel Studies*, Volume 16, Number 2, Summer 2011, available at <http://muse.jhu.edu/article/429105/pdf>; וכן כהן עמיחי וכהן סטיוארט (2014), **יורים ושופטים – ביטחון ומשפט בישראל**, תל אביב, ידיעות אחרונות – ספרי חמד – הקריה האקדמית אונו, עמודים 209-200.



וזרים, מכל רחבי העולם, שמדווחים על כל הנעשה במדינה באופן חופשי; של דיפלומטים מכל רחבי העולם, שמגיעים לארץ כדי לעמוד מקרוב על עניינים שבלב תשומת הלב הבינלאומית; של פעילי ארגוני זכויות אדם וארגונים לא ממשלתיים (NGOs), מישראל ומכל רחבי העולם; של אנשי כוחות או"ם וארגונים בינלאומיים אחרים, אשר פועלים בישראל ומדווחים לארגוניהם ללא הפרעה על המתרחש כאן (UNTSO<sup>108</sup>, UNIFIL<sup>109</sup>, UNOCHA<sup>110</sup>, UNDOF<sup>111</sup>, UNRWA<sup>112</sup>, MFO<sup>113</sup>, TIPH<sup>114</sup>). במדינת ישראל פועלת רשות שופטת בעלת סמכויות שיפוטיות רחבות, המאפשרות לה ביקורת יעילה של הרשות המבצעת. מדינת ישראל מקימה ועדות חקירה לבחינה של אירועים משמעותיים שקורים בה. כל הגופים הללו, כולם ביחד וכל אחד לחוד, משמשים בפועל כמנגנוני בקרה ובדיקה פעילים על פעולותיה של מדינת ישראל. אם כך הדבר, נשאלת השאלה: מדוע לאפשר את פעילותן של כל הפונקציות הללו, ולמנוע רק את פעולתן של ועדות החקירה הבינלאומיות?

חלק מהמוראיינים סברו שאכן אין נימוק טוב למניעת פעולתן של ועדות חקירה בינלאומיות דווקא, כשכל כך הרבה פונקציות בקרה ובדיקה אחרות מתפקדות תחת ה"מטרייה" של הדמוקרטיה הישראלית המשגשגת. אחרים סברו, שבסופו של דבר, זו פריבילגיה של הממשלה להחליט אלה גופים יפעלו בשטח המדינה ולא יזוהו צורך. פעילותן של ועדות חקירה בינלאומיות נופלת באופן מובהק לתחום ניהול יחסי החוץ, שהוא בגדר הסמכויות "הקשות" של הממשלה. משכך, יש לממשלה לגיטימציה מלאה להחליט שאינה מאפשרת את פעילותן של ועדות חקירה בינלאומיות, שמבקשות לפעול בשטחה - אם כדי להפגין מחאתה כנגד ההטיה של הגוף שמינה אותן או המנדט שמכוחו הן פועלות, ואם מטעמים אחרים.

#### 4. הצגת הנרטיב העובדתי והמשפטי של מדינת ישראל

שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות מאפשר למדינת ישראל להציג את הנרטיב שלה לעולם, הן בפן העובדתי והן בפן המשפטי. כפי שצוין לעיל, מדינה שאינה

United Nations Truce Supervision Organization, <http://untso.unmissions.org/> <sup>108</sup>

United Nations Interim Force in Lebanon, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/> <sup>109</sup>

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - Occupied Palestinian Territory, <http://www.ochaopt.org/index.aspx> <sup>110</sup>

United Nations Disengagement Observer Force, <sup>111</sup>

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/undof/>

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees, <http://www.unrwa.org/> <sup>112</sup>

The Multinational Force & Observers, <http://mfo.org/en> <sup>113</sup>

Temporary International Presence in Hebron, [http://www.tiph.org/en/About\\_TIPH](http://www.tiph.org/en/About_TIPH) <sup>114</sup>

משתפת פעולה עם תהליך בדיקה בינלאומי נתפסת כמדינה שיש לה מה להסתיר לגופם של דברים והדבר מעורר חשדנות ומקשה עליה לקדם את עמדותיה. לא זו אף זו, בעידן המודרני, הדוחות המתפרסמים על ידי ועדות החקירה ומנגנונים דומים, כמו דווחים של האו"ם, נגישים במרשתת (האינטרנט) לכל דורש וללא כל מגבלת זמן. כך הם משמשים ועדות עתידיות<sup>115</sup> וגופים אחרים שיכולים לעשות בהם שימוש בלתי מוגבל. הם מצוטטים גם בעבודות אקדמיות של מרצים וסטודנטים ברחבי העולם, שאחר כך מתפרסמות בעצמן.

הדוחות שנכתבים על ידי ועדות החקירה נתפסים כרציניים ויכולים להיות מצוטטים כאסמכתאות על ידי גופים רציניים אחרים<sup>116</sup> כמו בית הדין הבינלאומי לצדק, כפי שקרה בחוות הדעת בדבר גדר הביטחון<sup>117</sup>.

לפיכך, ברור שיש חשיבות רבה לכך שהנרטיב של מדינת ישראל יוצג בכל הזירות הבינלאומיות. הדברים נכונים במיוחד בהקשר המשפטי. מדינת ישראל פועלת על פי המשפט הבינלאומי ומשקיעה הרבה מאוד ביעוץ משפטי, בפרוצדורות, בנהלים ובמנגנוני בקרה שיבטיחו זאת<sup>118</sup>. שיתוף הפעולה יאפשר להדגים ולהוכיח זאת וימנע העלאת טענות שגויות וחד-צדדיות של הצד השני כנגד המדינה.

משפטנים בכירים מאוד, שהתראיינו במסגרת העבודה, גרסו שלא יעלה על הדעת כי משפטן שמכבד את עצמו לא יציג את הטיעון שלו בפני ערכאה שמאפשרת לו לעשות כן; נטען, כי משפטן אינו יכול לקבל טענה שתוצאת ההליך ידועה מראש, ולכן אין זה מוצדק שלא לשטוח את הטיעון המשפטי בפני הוועדות השונות, במיוחד כאשר מדובר בוועדות של האו"ם או בגופים שיפוטיים או מעין-שיפוטיים. מדינת ישראל מעולם

---

<sup>115</sup> ראה לדוגמה ההפניות שיש בדוח גולדסטון הנזכר בה"ש 312 לדוחות של דווחים מיוחדים שונים של מועצת זכויות האדם.

<sup>116</sup> ראה היקף ההפניות הרב אפילו לדוחות של ארגונים לא ממשלתיים בינלאומיים על ידי בתי משפט בכל רחבי העולם:

Court References to Fact-Finding Missions, International Bar Association

<sup>117</sup> חוות הדעת רצופה הפניות לדוחות של דווחים שונים של מועצת זכויות האדם ובמיוחד הדווח המיוחד ל"שטחים הפלסטיניים הכבושים". ראה Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, ICJ, 9 July 2004, available at <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>.

<sup>118</sup> ראה לעניין זה מאמר המנתח באופן ביקורתי את הסטנדרטים המשפטיים לפיהם פועל צה"ל בתקיפת מטרות: Schmitt Michael, Merriam John (2015), The Tyranny of Context: Israeli Targeting Practices in Legal Perspective, University of Pennsylvania Journal of International Law, Volume 37, Issue 1, pp. 53-139, available at

<https://ore.exeter.ac.uk/repository/bitstream/handle/10871/18671/Israeli%20Targeting%20Practices%20in%20Legal%20Pers.pdf?sequence=1>; כן ראה התייחסות בעניין בדוחות שפרסמה מדינת ישראל לאחר מבצע "עופרת יצוקה", ה"ש 265 להלן, ולאחר מבצע "צוק איתן", ה"ש 266 להלן, ובפרסומים מגוונים באתר הפרקליטות הצבאית, בכתובת <http://www.law.idf.il/14-en/Patzar.aspx>.

לא טענה שאינה פועלת לפי המשפט הבינלאומי, גם אם לעיתים היא נוקטת פרשנות שונה ביחס אליו, על מנת להתמודד עם סיטואציות ייחודיות, ולכן אין סיבה שלא תעלה טיעוניה לפי המשפט הבינלאומי בפני המוסדות הבינלאומיים.

לדידו של אחד המרואיינים הבכירים הללו, גם אם הגוף הממנה את הוועדה מוטה נגד ישראל, על מדינת ישראל להופיע בפניו, להדגיש מדוע היא סבורה כי הוא מוטה ולציין כי היא בכל זאת מופיעה בפניו מפאת כבוד האומות המאוחדות. בסופו של דבר, גם גוף מוטה חייב לנמק ולהשיב לטענות שמושמעות בפניו. גם דוח שלילי עדיף מדוח שלילי עוד יותר שהיה נכתב מפאת אי שיתוף פעולה. המטרה צריכה להיות תמיד לצמצם את הנזק עד כמה שניתן. מתי אין לשתף פעולה, לדידו של אותו מרואיין? רק במקרים קיצוניים מאוד, לדוגמה, כאשר ידוע שהדוח כתוב מראש וניתן להוכיח זאת.

מכל מקום, לדעת חלק מהמרואיינים, הימנעות מהצגת הטיעון המשפטי של ישראל מזיקה מאוד למדינת ישראל, לא רק במקרה הקונקרטי שבו היא מחליטה לעשות כן, אלא גם לטווח ארוך. כך, לדוגמה, צוינה חוות הדעת בדבר גדר הביטחון<sup>119</sup> כמסמך משפטי של הערכאה השיפוטית הבינלאומית הגבוהה בעולם, שמציג את נרטיב הסכסוך במזרח התיכון באופן בעייתי מאוד. נטען, כי הסיבה לתוצאה העגומה הזו הייתה הימנעותה של ישראל מהצגת טיעוניה בפני בית הדין לגופו של עניין.

יודגש, כי במהלך הראיונות נשמעו גם כמה וכמה דעות אחרות, שגרסו כי למדינה יש כבוד לאומי וזכות לקבל יחס בסיסי הוגן מהקהילה הבינלאומית, שאין מקום למחול עליהם רק על מנת להשפיע על ועדה שנראית מוטה על פניה. נרחיב בעניין בהמשך, עת נדון בזהות הגוף הממנה את הוועדה במסגרת השיקולים הפרטניים שיש לשקול בעת קבלת ההחלטה על שיתוף הפעולה.

כן נאמר, כי תמיד מתקיים הסיכון שוועדת החקירה תתעלם מהנרטיב הישראלי המוצג בפניה או שתציג אותו באופן פגום או מעוות. כמו כן, דומה שיש דרכים אחרות להציג את הנרטיב הישראלי, שלא דרך ועדות החקירה דווקא.

לסיכום חלק זה, נראה שלא ניתן לחלוק על כך שכשיקול כללי, יש ערך בהופעה בפני ועדת החקירה והצגה סדורה של הנרטיב הישראלי על כל מרכיביו ונדבכיו, דבר דבור

---

<sup>119</sup> ראה הי"ש 117 לעיל.

על אופניו. יש לכך חשיבות והשלכות גם למקרה הקונקרטי בו עושה זאת המדינה, וגם לטווח הארוך. העובדה כי לא תמיד תשיג פעולה זו את מטרתה אינה מאיינת את הצורך בהשתדלות הראויה מצד המדינה לעשות זאת. אך גם לעניין זה, כפוף הדבר, כמובן, לשקילת יתר השיקולים הנוגעים בעניין.

## 5. השפעה על התפתחות המשפט הבינלאומי

שיקול כללי נוסף שיש לקחת בחשבון בעת קבלת החלטה על שיתוף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית הוא היכולת להשפיע על התפתחות המשפט הבינלאומי באמצעות השיח עם הוועדה.

כידוע, המשפט הבינלאומי מתפתח ומשתנה כל העת, באמצעות אמנות, פרקטיקה של מדינות שיוצרת מנהגים, פסיקה של טריבונאלים בינלאומיים וכתובת מלומדים<sup>120</sup>. כל המקורות הללו משפיעים זה על זה ולאורך זמן מעצבים את המשפט הבינלאומי ומשפיעים על התפתחותו. הכתיבה האקדמית בתחום המשפט הבינלאומי מצטטת דרך קבע החלטות ודוחות של מועצת הביטחון והעצרת הכללית של האו"ם, מועצת זכויות האדם ועוד. לא רק הכתיבה האקדמית מפנה לגופי הידע האלה. גם מחקר הצלב האדום על המשפט הבינלאומי ההומניטארי המנהגי מפנה להחלטות מועצת הביטחון והעצרת הכללית, ואף לדוחות ולעמדות שהושמעו בנציבות זכויות האדם ובמועצת זכויות האדם לאחריה<sup>121</sup>. כך יוצא, שקביעות משפטיות המופיעות בדוחות

<sup>120</sup> ראה לדוגמאות מקורות המשפט הבינלאומי בהם עושה שימוש בית הדין הבינלאומי לצדק, בסעיף 38 לאמנת בית הדין: Statute of the International Court of Justice, United Nations, 18 April 1946, available at <http://www.icj-cij.org/documents/?p1=4&p2=2>

<sup>121</sup> ראה, לדוגמה הפניה לדוח מלחמת לבנון השנייה של מועצת זכויות האדם לעניין הבחנה בין עימות מזוין בינלאומי לעימות מזוין שאינו בינלאומי בה"ש 101 בקישור Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field. Geneva, 12 August 1949, COMMENTARY OF 2016, ARTICLE 2 : APPLICATION OF THE CONVENTION, available at [https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?documentId=BE2D518CF5DE54EAC1257F7D0036B518&action=OpenDocument#101\\_B](https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?documentId=BE2D518CF5DE54EAC1257F7D0036B518&action=OpenDocument#101_B); הפניה לדוח ועדת החקירה של מועצת זכויות האדם על לוב לעניין השאלה האם האיסור על רצח כלול בהגנות שבסעיף 4 המשותף לאמנות גינבה מ-1949, הפניה למחקר של הוועדה המייעצת למועצת זכויות האדם על פרקטיקות מיטביות בנושא אנשים נעדרים באשר לאיסור פגיעה באנשים מתים, הפניה לדוח ועדת החקירה על סוריה של מועצת זכויות האדם לעניין איסור תקיפת שיירות רפואיות בזמן שהן מובילות לוחמים פצועים, והפניה לדוח ועדת החקירה של מועצת זכויות האדם על סוריה לעניין כיבוד המשפט הבינלאומי בעימותים מזוינים שאינם בינלאומיים, בה"ש 282, 540, 728 ו-893, בהתאמה, בקישור הבא Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field. Geneva, 12 August 1949, COMMENTARY OF 2016, ARTICLE 3: CONFLICTS NOT OF AN INTERNATIONAL CHARACTER, available at [https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?documentId=59F6CDDFA490736C1C1257F7D004BA0EC&action=OpenDocument#893\\_B](https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?documentId=59F6CDDFA490736C1C1257F7D004BA0EC&action=OpenDocument#893_B); ההכרה בזכות ההגדרה העצמית על ידי נציבות זכויות האדם, בקישור Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, COMMENTARY OF 1987, GENERAL PRINCIPLES AND SCOPE OF APPLICATION, available at

האלה, שאינן מהוות נורמות משפטיות מחייבות בפני עצמן, יכולות לייצר עם הזמן נורמות כאלה בשל ריבוי ההפניות אליהן בכתובה המשפטית.

ועדות החקירה קובעות לעיתים קביעות משפטיות שגויות באשר לאסור ולמותר במהלך פעילות מבצעית, באופן שיקשה על הפעילות של צה"ל ושל צבאות מערביים אחרים לנהל מבצעים המאופיינים באתגרים דומים בעתיד, או שימנע אותה לחלוטין. כך, לדוגמה, קבע דוח ועדת לבנון השנייה כי צה"ל השתמש בפצצות מצרר באופן בלתי מבחין ובלתי מוצדק מבחינה צבאית, ועל מנת למנוע את הגישה לאזורים חקלאיים נרחבים<sup>122</sup>. הוועדה המליצה לנקוט יוזמה בינלאומית שתכניס את פצצות המצרר לרשימת כלי הנשק האסורים בשימוש לפי המשפט הבינלאומי<sup>123</sup>. מאוחר יותר החל תהליך בינלאומי שהסתיים בחתימתה של אמנת המצרר באוסלו<sup>124</sup>. דוח גולדסטון התייחס לשימוש של צה"ל בתחמושת המכילה זרחן לבן במהלך מבצע "עופרת יצוקה", וקבע כי הדבר נעשה בשטחים מאוכלסים ובאופן רשלני שגרם לפגיעות גופניות קשות לאזרחים. הוועדה הכירה בכך שהשימוש בחימוש המכיל זרחן לבן אינו אסור לפי המשפט הבינלאומי, אך המליצה להימנע מהשימוש בו או להשתמש בו באופן מבוקר יותר לאור ההשלכות הקשות הנובעות מהשימוש. בפועל, הוועדה מציינת כי מדינת ישראל אכן הודיעה כי תפסיק את השימוש בחימושים המכילים זרחן לבן בשל הדאגה הבינלאומית שהדבר עורר<sup>125</sup>. דוח ועדת צוק איתן התייחס לשימוש הנרחב שעשה צה"ל בפגזי טנקים וארטילריה בשטחים מאוכלסים, באופן שמעורר חשש לחריגה מעקרונות ההבחנה, הזהירות והמידתיות. הדוח ממשיך וקובע, כי העובדה שגם לאחר מקרים בהם שימוש בחימושים כאלה הוביל לפגיעות קשות באזרחים, לא שינה צה"ל את דרך התנהלותו והמשיך בשימוש בהם, מעידה על כך שהנהלים של צה"ל בעניין אינם עולים בקנה אחד עם דיני הלחימה<sup>126</sup>.

לקביעות שיש בדוחות הללו יש השפעה על פעילותו של צה"ל. צה"ל בוודאי אינו מתעלם מהאמור בדוחות והוא בוחן את האמור בהם ומתקן את הפרקטיקות שלו במידת הצורך. בניגוד לרוב צבאות המערב, לא נלחם צה"ל במסגרת קואליציות והוא

---

<https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?documentId=7125D4CBD57A70DDC12563CD0042F793&action=OpenDocument>. וישנן עוד מאות דוגמאות נוספות במחקר האמור.

<sup>122</sup> ראה פסקאות 249-256 לדוח ועדת לבנון השנייה, הי"ש 304.

<sup>123</sup> ראה פסקה (j) 349 לדוח ועדת לבנון השנייה, הי"ש 304.

<sup>124</sup> Convention on Cluster Munitions, 30.05.08, available at <http://www.clusterconvention.org/files/2011/01/Convention-ENG.pdf>

<sup>125</sup> ראה פסקאות 887-901 לדוח גולדסטון, הי"ש 312.

<sup>126</sup> Report of the independent commission of inquiry established pursuant to Human Rights Council resolution S-21/1, Human Rights Council, A/HRC/29/52, 24 June 2015, paragraphs 47-52, available at [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColGaza/A-HRC-29-52\\_en.doc](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColGaza/A-HRC-29-52_en.doc)

תמיד נושא באחריות לבדו. לפיכך, צה"ל מקפיד ביישום דווקני של דיני הלחימה, ולא אחת אף מעבר לנדרש על פיהם. לאורך זמן, עלולה התנהגות זו ליצור פרקטיקה שמשפיעה גם על צבאות אחרים באופן שמגביל את פעילותם, והיא מעוררת ביקורת מצדם. כך, ועדה צבאית בדרג גבוה (High Level Military Group, להלן – HLMG), שהורכבה בעיקרה מקציני צבא בכירים ממדינות שונות, ואשר הגיעה לישראל כדי להעריך את התנהגותו של צה"ל במבצע "צוק איתן", קבעה שלא רק שהתנהגותו של צה"ל עמדה בסטנדרטים המחמירים ביותר של המשפט הבינלאומי, אלא שהיא אף החמירה עליהם הרבה מעבר לנדרש, באופן שעלול לפגוע ביעילות הפרקטיקות של הצבאות הזרים שהיו מיוצגים בוועדה זו<sup>127</sup>. גם כוח משימה של גנרלים אמריקאים שהגיע לישראל כדי להעריך את התנהגות צה"ל במבצע קבע שצה"ל החמיר מעבר לנדרש במשפט הבינלאומי ושאין מקום שהצבא האמריקאי ייטול על עצמו החמרות דומות<sup>128</sup>.

מדינת ישראל אינה יכולה להישאר פסיבית בעניין זה. עליה ליטול יוזמה ולהשפיע על התפתחות המשפט הבינלאומי באופן שתואם את האתגרים הייחודיים שלה. בוודאי שככלל עליה לשאוף לעשות כן בכל פורום, שבו היא יכולה להציג את עמדותיה, ובדיקות שמקוימות על ידי ועדות בינלאומיים אינן שונות לעניין זה. מאחר שמדינת ישראל היא אחת המדינות הבודדות בעולם, שנמצאת כמעט תמיד בעימות מזוין וגם נלחמת לפי כללי המשפט הבינלאומי, יש ערך מיוחד לפרקטיקות ולעמדות המשפטיות שלה בתחום דיני הלחימה, ויש חשיבות מיוחדת לכך שהיא תיתן להן פומבי, גם כאשר פרשנותה למשפט הבינלאומי בהקשרים אלה שונה מהמקובל בשאר העולם. הוכח לא אחת בעבר, שהצגת העמדה הישראלית באופן מנומק ומשכנע לאורך זמן מקנה לה לגיטימציה ואף זוכה לחיקוי על ידי מדינות מובילות אחרות.

דוגמה לאימוץ העמדה הישראלית, אפשר למצוא בפרקטיקה של ישראל לביצוע סיכולים ממוקדים, שאף הובאה לפתחו של בית הדין הגבוה לצדק, שכתב את פסק הדין הראשון בעולם בסוגיה רגישה זו<sup>129</sup>. פסק דין זה היה חדשני וייחודי ואישר את הפרקטיקה הנהוגה על ידי מדינת ישראל בעניין זה. גם אם זכה פסק הדין לביקורת

---

<sup>127</sup> ראה פסקאות 215-219 לדוח הוועדה: An Assessment of the 2014 Gaza Conflict, High Level Military Group, October 2015, available at <http://www.high-level-military-group.org/pdf/hlmg-assessment-2014-gaza-conflict.pdf>

<sup>128</sup> 2014 Gaza War Assessment: The New Face of Conflict, A report by the JINSA-commissioned Gaza Conflict Task Force, March 2015, Chapter III. Observations, Implications, and Recommendations, available at <http://www.jinsa.org/files/2014GazaAssessmentReport.pdf>

<sup>129</sup> בג"ץ 769/02 הוועד הציבורי נגד העינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד סב(1) 507 (2006)

בינלאומית בתחילת הדרך, הוא זוכה היום להכרה בינלאומית רחבה, שאף הובילה מדינות מובילות אחרות כמו ארצות הברית ובריטניה לאמץ אותה. זוהי הוכחה לכך שעמידה איתנה של מדינת ישראל על פרשנותה למשפט הבינלאומי ונכונות להביא את הסוגיה לבחינה של הערכאה השיפוטית הגבוהה ביותר במדינה מזכה את המדינה בלגיטימציה משפטית בינלאומית לפרקטיקה שזכתה לביקורת רבה בתחילת הדרך.

דוגמה נוספת לכך היא הפרקטיקה של מדינת ישראל לנקוט אמצעי זהירות לפני תקיפה שעלולה לגרום לפגיעה באזרחים באמצעות הפרוצדורה שזכתה לשם "הקש בגג". גם פרוצדורה זו זכתה לביקורת בינלאומית, חרף העובדה שהיא נועדה להציל חיים<sup>130</sup>. לאחר שנים בהן הציגה מדינת ישראל את הפרקטיקה הזו בכל רחבי העולם, פורסם לאחרונה בתקשורת שגם האמריקאים החלו לעשות שימוש באותה הפרקטיקה ממש, תוך ציון שלמדו אותה ממדינת ישראל<sup>131</sup>.

מחקר הצלב האדום על המשפט הבינלאומי ההומניטארי המנהגי, אשר סוקר פרקטיקות של מדינות העולם ביחס לכללים שונים בלחימה, מתייחס בהרחבה גם לפרקטיקות של מדינת ישראל<sup>132</sup>. במסגרת זו, ניתן למצוא הפניות למדריכים שמפרסם צה"ל, לפסיקה של בית המשפט העליון, לדוחות שפרסמה מדינת ישראל בעקבות המבצעים "עופרת יצוקה" ו"צוק איתן", לניירות עמדה שמפרסמת המדינה במסגרת ועדות חקירה ובתגובה לדוחות של ועדות חקירה, להצהרות של נציגי הממשלה בכנסת, להודעות דיפלומטיות, לדוחות שמגישה המדינה לגופי אמנות זכויות אדם ועוד. ניתן לראות, כי יש ערך רב לעמדות פומביות של המדינה בדבר הפרשנות שלה לדין הבינלאומי והציות שלה לדין הבינלאומי. עמדות כאלה מתפרסמות באופן רחב ומשפיעות לאורך זמן על התפתחות המשפט הבינלאומי באופן שמסייע בהתמודדות עם האתגרים המבצעיים המיוחדים של המדינה מול אויביה.

לסיכום חלק זה, ניתן לומר ששיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות מאפשר למדינת ישראל לתת פומבי לעמדותיה המשפטיות ובכך להביא לפיתוחו של המשפט הבינלאומי באופן שתואם את עמדתה ואת צרכיה המבצעיים והאחרים ואשר מסייע לה בהתמודדות עם אתגריה. הימנעות מעשות כן, "מפקירה" את הזירה לגורמים

<sup>130</sup> ראה לדוגמה, **Opinio Juris**, Dill Janina (2014), Guest Post: Israel's Use of Law and Warnings in Gaza, <http://opiniojuris.org/2014/07/30/guest-post-israels-use-law-warnings-gaza/>

<sup>131</sup> ראה, **CNN**, Starr Barbara (2016), Pentagon adopts Israeli tactic in bombing ISIS, <http://edition.cnn.com/2016/04/26/politics/u-s-uses-israeli-tactic-isis-bombing/>

<sup>132</sup> ראה ICRC, Customary IHL, Practice, By Country, Israel, [https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_il](https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_il)

אחרים שמציגים את עמדתם בפני ועדות החקירה, ושהאינטרסים שלהם ופרשנותם למשפט הבינלאומי שונים ובדרך כלל אף מנוגדים לאלה של מדינת ישראל<sup>133</sup>. היא גם מונעת מהמומחים המעולים למשפט בינלאומי שיש במדינת ישראל להשפיע על עיצוב המשפט הבינלאומי בהתאם לתפיסותיהם, כפי שגובשו על פי הניסיון הישראלי. מובן, כי לא תמיד יקבלו ועדות החקירה את הפרשנות הישראלית למשפט הבינלאומי, אך אין משמעות הדבר כי יש להימנע מהצגתה רק בשל החשש שלא תתקבל. אדרבא, יש חשיבות רבה להצגת העמדה הישראלית לאורך זמן ונקיטת מאמץ שכנוע ארוך טווח בעניינה בקרב הקהילה הבינלאומית.

## **6. השפעת דוחות של ועדות חקירה בינלאומיות על הליכים פליליים בינלאומיים**

שיקול נוסף, שקשור באופן ישיר גם לשיקול של הצגת הנרטיב הישראלי שנדון לעיל, אך בעת הזו יש לו גם היבטים נפרדים וחשיבות מיוחדת, הוא יכולת ההשפעה של דוחות ועדות החקירה הבינלאומיות על הליכים פליליים בינלאומיים, ובמיוחד על החלטות התביעה בבית הדין הפלילי הבינלאומי.

לאחר הצטרפות הפלסטינים לאמנת רומא, החליטה תובעת בית הדין הפלילי לפתוח בבדיקה מקדמית לגבי "המצב בפלסטין"<sup>134</sup>. בבדיקה זו תעשה התובעת בוודאי שימוש בדוחות של ועדות החקירה השונים, כגון דוח ועדת צוק איתן<sup>135</sup>. כך, לדוגמה, החלטה שפרסמה התובעת לגבי פניית קומורו לפתוח בחקירה בעקבות המשט<sup>136</sup>, רצופה הפניות לדוח האדסון-פיליפס ולדוח פאלמר. לפיכך, בעידן שבו קונה בית הדין הפלילי הבינלאומי סמכות על הסכסוך הפלסטיני-ישראלי יש לדוחות של ועדות

<sup>133</sup> ראה לעניין זה דבריו המאלפים של פרופסור Michael N. Schmitt בפנל שקיים הצלב האדום בגינבה ביום 21.04.16: ICRC Panel Discussion: Is the law of armed conflict in crisis and how to recommit to its respect?, ICRC Humanitarium, Geneva, 21 April 2016, [@48:55](https://www.youtube.com/watch?v=XnSbYzP-Z_M&feature=youtu.be)

<sup>134</sup> The Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, opens a preliminary examination of the situation in Palestine, ICC-OTP-20150116-PR1083, [https://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr1083.aspx](https://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr1083.aspx)

<sup>135</sup> לפי מסמך המדיניות שפרסם מסמך התובעת, בדיקה מקדמית תיפתח בכל מקרה שיגיע לידי התביעה מידע ממקורות שונים, ובכללם נכנסים בבירור גם כל הגופים הממנים את ועדות החקירה. ראה Policy Paper on Preliminary Examinations, ICC, The Office of the Prosecutor, November 2013, [https://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Documents/OTP%20Preliminary%20Examinations/OTP%20-%20Policy%20Paper%20Preliminary%20Examinations%20%202013.pdf](https://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Documents/OTP%20Preliminary%20Examinations/OTP%20-%20Policy%20Paper%20Preliminary%20Examinations%20%202013.pdf), paragraph 73

<sup>136</sup> Situation on Registered Vessels of Comoros, Greece and Cambodia, Article 53(1) Report, 6 November 2014, available at [https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-COM-Article\\_53\(1\)-Report-06Nov2014Eng.pdf](https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-COM-Article_53(1)-Report-06Nov2014Eng.pdf)



החקירה הבינלאומיות משקל הרבה יותר גדול, כי הם תמיד יכולים להגיע לבית הדין כחומר ראיתי רלוונטי. במצב זה, כמובן שהימנעות ישראלית משיתוף פעולה עם ועדות החקירה יכולה להוביל לפרסומם של דוחות רעים יותר מבחינתה ולהוביל במצבים מסוימים אפילו לפתיחת חקירה של ממש<sup>137</sup> או במצב קיצוני להפניה של המקרה לבית הדין על ידי מועצת הביטחון של האו"ם בעצמה. בנסיבות שבהן מחליטה המדינה שלא לשתף פעולה, לאחר לקיחה בחשבון של השיקולים השונים, חשוב שתבהיר מדוע החליטה כך ומדוע אין לייחס משקל רב לדוח החקירה, על מנת שלא ישמש בסיס מוצק להליכים פליליים בינלאומיים בהמשך.

בראיון עיתונאי שמסרה<sup>138</sup>, הקפידה תובעת בית הדין לציין שהחומר שמשרדה אוסף מדוחות של ועדות בינלאומיים מהווה רק חלק מפסיפס רחב יותר של חומר ראיתי שנאסף, ושמוערך באופן עצמאי על ידי תובעי בית הדין. עם זאת, לא היה בדבריה כדי לשלול את האפשרות שדוחות אלה ישמשו, לדוגמה, לשם קבלת החלטה על פתיחה בחקירה<sup>139</sup>.

## 7. המשאבים הנדרשים לשם שיתוף הפעולה עם ועדות החקירה

האם הקצאת המשאבים המשמעותית הנדרשת לשם שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות היא שיקול כללי שצריך להוביל להחלטה שלא לשתף פעולה? במהלך הראיונות לעבודה ציינו חלק מהמראיינים, ששיקול המשאבים הנדרשים לשם שיתוף הפעולה עם ועדות החקירה אינו אמור להשפיע על ההחלטה אם לשתף פעולה או לא. הטעם העיקרי לכך הוא שהחלטה בעלת השלכות כה רבות ומרחיקות לכת צריכה להתקבל לגופו של עניין ומתוך ראייה מערכתית רחבה ולא על בסיס שיקול

---

<sup>137</sup> הבסיס לפתיחה בחקירה הוא כאשר בסוף הבדיקה המקדמית יש "reasonable basis to proceed", כאשר "reasonable basis" פורש על ידי בית הדין (the Chambers of the Court) כ" a sensible or reasonable justification for a belief that a crime falling within the jurisdiction of the Court 'has been or is being committed on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya, ICC-01/09-19-Corr, 31 March 2010, <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc854562.pdf>, para. 35. בפנייה של קומורו התגלעה מחלוקת בין התובעת ל-Pre Trial Chamber באשר למרחב שיקול הדעת של התובעת כאשר יש "יסוד סביר" כאמור, אך אין צורך להרחיב בעניין זה כאן.

<sup>138</sup> Bob Yonah Jeremy, Exclusive: JPost speaks to ICC Prosecutor Bensouda about Israel's fate on war crimes, **The Jerusalem Post**, <http://www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/Exclusive-JPost-speaks-to-ICC-Prosecutor-Bensouda-about-Israel's-fate-on-war-crimes-445806>

<sup>139</sup> עיקרי הדברים שאמרה התובעת לעניין זה: " We are not judging what the report said or what it didn't say, we are collecting information, we take note of this report...but I don't feel...our work is based on what other people are saying, but it is more based on the information that we collected, the assessment that we will make based on that information, as of now we do not collect from one source, we collect from different, divergent sources, we do cross-checking."

המשאבים, שהוא שיקול משני לכל הדעות. טעם נוסף נוגע לכך שמדינת ישראל ממילא אינה מתעלמת בדרך כלל מעבודתן של ועדות החקירה שמוקמות ומשקיעה משאבים רבים על מנת לספק לציבור בארץ ובעולם מידע מגוון הנוגע לתחומי הבדיקה של הוועדות, כך שהמשאבים שהיו נדרשים לשם העברת המידע האמור לוועדות החקירה מושקעים ממילא, וכך גם ראוי שייעשה. עם זאת, ריבוי ועדות חקירה שפועלות בו זמנית, ולעיתים בודקות אותו עניין בדיוק, יכול לשמש טיעון לגיטימי להחלטה שלא להשקיע משאבים בשיתוף הפעולה עם כל הוועדות בו זמנית. זה היה אחד הטיעונים כנגד שיתוף הפעולה עם ועדת האדסון-פיליפס<sup>140</sup>, שבחנה את אירוע המשט במקביל לעבודתן של ועדת טירקל הישראלית ו-וועדת פאלמר שמונתה על ידי מזכ"ל האו"ם. ישראל ביקשה כי האדסון-פיליפס יעכב את פרסום הדוח שלו עד לפרסום ממצאי הוועדות האחרות, אך הוא מסר כי בעניין זה עליה לפנות למועצת זכויות האדם שמינתה אותו.

#### 8. חשיבות הקשר האישי בשיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות

בניגוד לשיקולים האחרים, הנוגעים להיבטים רחבים יותר, שיקול המימד האישי בשאלת שיתוף הפעולה הוא שיקול צר יותר, המתייחס באופן ממוקד לחברי הוועדה והצוות שלה כפרסונות. בסופו של דבר, כמו כל אופרציה אחרת, מאחורי כל ועדת חקירה עומדים בני אדם, הנתונים למערכת שיקולים אנושית בקבלת החלטותיהם. מספר מרואיינים לעבודה ציינו, כי ניסיון העבר מלמד, ששיתוף פעולה מאפשר להשפיע באופן חיובי על אותם בני אדם – ובאמצעותם גם על הדוחות שהם מפרסמים - באופן שלא מתאפשר אם נמנעים משיח עם הוועדות.

שיתוף פעולה בין נציגי המדינה לחברי הוועדה מאפשר לייצר דינאמיקה אישית וכימיה ביניהם. הקשר הזה מאפשר לחברי הוועדה להתרשם מרצינותם הרבה, מתפיסות עולמם המערביות המתקדמות (שבדרך כלל יהיו דומות לאלה של חברי הוועדה) ומרמתם האישית הגבוהה של הנציגים הישראלים. העובדה שמדינת ישראל התברכה במשפטנים מומחים למשפט הבינלאומי מהמעלה הראשונה בעולם יכולה בוודאי להוביל להערכה רבה כלפיהם וכלפי מה שהם מייצגים. שיתוף פעולה מעין זה מייצר אצל חברי הוועדה את תחושת המחויבות הגבוהה של המדינה לתהליך הבדיקה ולנורמות בכלל. לכן הוא גם יכול ללמד על הלך הרוח הכללי של המדינה ביחס לכיבוד הנורמות, ועל כך שהלך רוח כזה גם הכתיב את קבלת ההחלטות בעת

<sup>140</sup> ראה הי"ש 325.

התרחשות האירועים הנבדקים על ידי הוועדה. לפיכך, קשר אישי כזה בדרך כלל ישפיע גם על האופן שבו ייכתב הדוח – במקום שבו תהיה הערכה גבוהה לדרך שבה הוצגה עמדתה של ישראל בפני הוועדה ולמחויבותה כלפי התהליך, ייכתב דוח טוב יותר מבחינת ישראל.

השיח הישיר בין הנציגים הישראלים לחברי הוועדה מאפשר גם לתת לאחרונים את התחושה שהם משפיעים ומניעים תהליכים שיוצגו בפניהם (בסופו של דבר, ישראל בחנה ויישמה גם המלצות מתוך דוחות שהיו רעים מבחינתה, ולו הייתה משתפת פעולה עם אותן ועדות שכתבו את הדוחות, אפשר היה לעשות בעובדה זו שימוש כדי להשפיע על חברי הוועדה). שיח כזה מייצר תחושה שהצד הישראלי מסייע לחברי הוועדה לראות את הצד הישראלי של התמונה המורכבת.

בספרו של פרופסור דניאל כהנמן, חתן פרס נובל לכלכלה, *Thinking Fast and Slow*<sup>141</sup>, ניתן למצוא התייחסות לנטייה של אנשים לייחס משקל רב להתרשמותם החיובית מאנשים אחרים ולרגש חיובי שיש להם כלפי דברים או אנשים, בעת שהם עושים שיפוט או מקבלים החלטות לגבי עניינים הקשורים לאותם אנשים, ואשר התרשמותם או הרגש שלהם אינם קשורים אליהם. כך, לדוגמה, מדבר כהנמן על "halo effect" (אפקט ההילה), שגורם לכך שהתרשמות ראשונה חיובית משפיעה על שיפוט מאוחר יותר. כן מדבר כהנמן על "affect heuristic" (יוריסטיקת הרגש), מצב שבו שיפוטם והחלטות מונחים באופן ישיר מרגשות של אהדה או סלידה, ומעט שיקול דעת או היגיון. נראה שלדברים יש רלוונטיות גם לשיקול דן, של יכולת ההשפעה האנושית על תהליך קבלת ההחלטות והשיפוט בתוך הוועדה. לעניין זה היו מרואיינים שטענו, ששימוש ב"מתקפת קסם" (charm offensive או charm campaign) לגיטימי ורצוי בהחלט. נטען, שגם אם מתקפה מעין זו לא תשנה את אופי הדוח שייכתב לחלוטין, היא בהחלט יכולה לשנות את הטון ואת הפרטים הכלולים בדוח, ובאופן כללי לצמצם את הנזק מהדוח.

נראה גם, שקשר ישיר עם חברי הוועדה יכול לעיתים למנוע אמירות קשות במיוחד שמייחסים דוחות הוועדות לישראל. כך, לדוגמה, בדוח גולדסטון צוטטו אמירות של פוליטיקאים ישראלים בניסיון להוכיח שצה"ל פעל במכוון כנגד אוכלוסייה אזרחית

---

<sup>141</sup> Kahneman Daniel (2011), *Thinking Fast and Slow*, Farrar, Straus and Giroux, New York

על פי מדיניות שהוכתבה על ידי הדרג המדיני<sup>142</sup>. נראה כי קשר ישיר בין נציגים ישראלים לחברי הוועדה היה יכול במקרים מסוימים למנוע אמירות משוללות יסוד מעין אלה, או לפחות לעדן אותן.

קשר ישיר של נציגים ישראלים עם חברי הוועדה גם מאפשר לנציגים לעקוב מקרוב אחר דרך עבודת הוועדה ולהקפיד על מילוי הדרישות לעצמאות ולמקצועיות של חברי הוועדה והצוות. הוא מאפשר להם לבקש הארכות זמן כשהן נחוצות, ומגדיל את הסיכוי שיתייחסו אליהן באהדה.

מנגד, היה מרואיין שטען כי ועדות חקירה פועלות מתוך גישה ריאליסטית, והן בדרך כלל מתמנות על ידי ארגונים בעלי אידיאולוגיה אנטי-ישראלית, שעליהן לשרת. בנסיבות כאלה, הקשר האישי הישיר לא יוביל לשינוי הדוחות שיכתבו אותן ועדות. במובן זה, אותן ועדות פועלות על פי עקרונות הגישה הריאליסטית הקלאסית, שהתייחסה למדינות, כפי שנוסחה על ידי הוגי דעות כמו תומאס הובס<sup>143</sup>, האנס מורגנטאו<sup>144</sup>, אדוארד האלט קאר<sup>145</sup> ואחרים.

כמו כן, לקשר האישי עלולים להיות גם חסרונות. החיסרון העיקרי הוא, שבמפגשים אישיים קשה יותר להתחמק ממתן תשובות לסוגיות שמעוררות קושי, לעומת קשר לא ישיר או מצב שבו לא מתקיים קשר כלל. כמו כן, דומה כי יש חשיבות יתרה להקפיד בבחירת האנשים המתאימים לקיום הקשר הישיר, הן מבחינה מקצועית והן מבחינה אישיותית. בחירת האנשים הלא נכונים עלולה לייצר אפקט הפוך ולהשפיע דווקא לרעה על הדוחות. לכן, חשוב לעקוב אחר טיב הקשר בין הנציגים לחברי הוועדה ובמידת הצורך אפילו להחליף באופן מיידי נציגים שלא הצליחו לייצר קשר טוב עם חברי הוועדה.

לסיכום החלק הזה, נראה שחרף החיסרון הנזכר לעיל, אין ספק כי למימד הקשר האישי בין נציגים ישראלים לחברי הוועדה והצוות יכול להיות אפקט חיובי על אוירת הוועדה כלפי ישראל, כמו גם על הטון והתוכן של הדברים שייכתבו לגבי

<sup>142</sup> ראה לדוגמה פסקאות 1203-1212 לדוח גולדסטון, ה"ש 312.

<sup>143</sup> ראה Hobbes Thomas (1651), *Leviathan*, Cambridge University Press, New York

<sup>144</sup> ראה Morgentau Hans (1948), *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, McGraw-Hill Education, New York

<sup>145</sup> ראה Carr Edward Hallet (1939), *The Twenty Years' Crisis: 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Palgrave Macmillan

ישראל בדוח שתפרסם הוועדה. כפי שנראה בהמשך, קשר אישי יכול להיווצר גם ללא שיתוף פעולה מלא ומוצהר עם הוועדה.

## 9. הקשר בין שיתוף הפעולה למידת המחויבות לתוצאת הבדיקה

נשאלת השאלה, עד כמה יכולה מדינת ישראל לשתף פעולה עם עבודתה של ועדת חקירה בינלאומית, ולאחר מכן להסתייג מתוצרי עבודתה?

עד כה הודגם מתח קבוע: מצד אחד, מדינת ישראל רוצה ליטול חלק בזירה הבינלאומית ולשתף פעולה עם ועדות בינלאומיות; מצד שני, לעיתים קרובות ישנם פגמים הנלווים לוועדות האלה באופן שמקשה על שיתוף הפעולה עמו. כפי שצוין, מצבים אלה מצריכים נטילת שיקולים רבים בחשבון, וגם נטילת סיכונים. מאחר שמדינת ישראל נאלצת לפעול במערכת מרובת סיכונים מעין זו, עליה לשקול גם את הקשר בין שיתוף הפעולה עם ועדת חקירה בינלאומית למידת המחויבות שלה לתוצאות הבדיקה שלה. במה דברים אמורים? נניח שמדינת ישראל מחליטה ליטול סיכון, ולשתף פעולה עם ועדת חקירה חרף הפגמים שקשורים ליצירתה, בתקווה שבכל זאת תבצע הוועדה את מלאכתה כהלכה. והנה, בתום עבודת הוועדה, מתברר כי כל החששות שהתעוררו מפני שיתוף הפעולה עם אותה ועדה התממשו, ושהדוח שהופק לוקה בכל אותם ליקויים מהם חששה המדינה מלכתחילה. האם במצב עניינים שכזה, תוכל מדינת ישראל להתנער מתוצאות הדוח בשל הליקויים שנפלו בו, או שמא שיתוף הפעולה שלה עם הוועדה כובל את ידיה ומונע ממנה להתכחש לתוצר שהפיקה?

רבים מהמרואיניים התייחסו לשאלה זו. דעותיהם נחלקו. חלק ציינו, בווריאציות שונות, כי שיתוף פעולה עם תהליך של בדיקה מוביל לחיוב בתוצאת הבדיקה. כשלא משתפים פעולה עם ההליך, ניתן להמשיך לטעון שהוא היה פגום ab initio, מה שאין כן כאשר משתפים עמו פעולה. שיתוף פעולה גם מחזק את התוקף של ממצאי הדוח בערכאות שיעשו בו שימוש מאוחר יותר, כמו בית הדין הפלילי הבינלאומי. יחד עם זאת, אם הוועדה תחרוג מהמנדט שלה, תתעלם מהעובדות, תגיע למסקנות מופרכות או תעשה דברים פסולים אחרים, עדיין ניתן יהיה להתכחש לתוצאות עבודתה. מנגד, התנערות מתוצאות הדוח לאחר שיתוף פעולה עם ועדת החקירה תיתפס כהתנערות מתהליך לגיטימי שהוליד תוצאות לגיטימיות, רק מפני שאינן נוחות למדינת ישראל.

לעומתם היו שטענו, כי שיתוף פעולה עם תהליך בדיקה אינו מחייב בתוצאותיו, בדיוק כשם שאין חובה לשתף פעולה עם התהליך מלכתחילה. בסופו של דבר, הטיעון שייטען כנגד תוצאת התהליך במצב זה דומה לטיעון שהיה נטען אם המדינה הייתה בוחרת שלא לשתף פעולה כלל. עוד נטען לעניין זה, כי בראייה "היסטורית", אף אחד לא מתעניין בשאלה אם ישראל שיתפה פעולה עם הוועדה, אלא רק במה שכתבה הוועדה. במצב זה, אפשר גם לא להסכים למה שנכתב.

נראה שטיעונים אלה מתייחסים בעיקר להיבט התדמיתי של מדינת ישראל אם תחליט להסתייג מדוח שנכתב בעניינה לאחר ששיתפה פעולה עמו. נשאלת השאלה, האם יש גם משמעות משפטית מחייבת לשאלת שיתוף הפעולה. היו מרואיינים שטענו, כי שיתוף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית מייצר השתק (estoppel) שמונע לאחר מכן התכחשות לתוצאות העבודה של אותה ועדה. לעומתם, היו שטענו כי העיקרון אינו חל בהקשר זה. באנציקלופדיה למשפט בינלאומי פומבי של מקס פלאנק נאמר כי דוקטרינת ההשתק מגנה על ציפיות לגיטימיות של מדינות, שנוצרות כתוצאה מהתנהגות של מדינה אחרת<sup>146</sup>. הדוקטרינה נובעת מדוקטרינת תום הלב במשפט האזרחי. לפי הכלל, מדינה מנועה מלטעון לפני בית הדין הבינלאומי לצדק באופן מנוגד למצג ברור וחד משמעי שהוצג על ידה לפני כן למדינה אחרת, באופן מפורש או משתמע, שעליו יכלה אותה המדינה לפי הנסיבות להסתמך, והסתמכה בפועל, וכתוצאה מכך אותה מדינה אחרת הוטעתה לפעול או שהמדינה שהציגה את המצג השיגה רווח או יתרון כלשהו מהמצג. התוצאה הטיפוסית של הדוקטרינה היא שבמצב כזה, יהיה הצד המציג את המצג "מושתק" מהצגת מצגים שונים אחרים באותו נושא, ללא קשר למידת האמיתות או הדיוק שלהם.

להשתק יש גם צורות רחבות יותר בהן נעשה שימוש בפרקטיקה ובדוקטרינה. ניתן למצוא שימוש בצורות רחבות כאלה בדיפלומטיה, בבוררויות ועוד. ארנולד מקנייר (Arnold McNair) אימץ דוקטרינה רחבה של השתק, לפיה מדינה אינה יכולה לשנות דעתה באותו עניין ( a State cannot blow hot and cold - Allegans Contraria )<sup>147</sup>. היום נוהגים בדרך כלל להחיל צורות יותר מוגבלות של השתק. התפיסה היא שהחוק אינו מאפשר למנוע בקלות ממדינות לשנות את התנהגותן, הצהרותיהן או מצגיהן. זו אינה דרך מתאימה או רצויה לקדם הגנה על

---

Cottier Thomas and Muller Jorg Paul, Estoppel (Last Updated in 2007), in **Max Planck Encyclopedia**<sup>146</sup>  
**of Public International Law**, Oxford University Press, Vol. 3  
<sup>147</sup> ראה הי"ש 146 לעיל.

תום לב, הסתמכות וביטחון ביחסים בינלאומיים בין מדינות ריבוניות. כדי שהחוק יהיה ברור, יש לנקוט גישה מצמצמת יותר של מושג ההשתק, וזאת כאשר כתוצאה מהמצג שהציגה המדינה נגרמו נזק, חומרי או אחר, או הטעיה שנבעה מהסתמכות על המצג. הכרה בעובדות או עמדות משפטיות מסוימות כשלעצמה אינה מבססת השתק.

לסיכום, נראה כי לא ברור כלל שדוקטרינת ההשתק חלה בסיטואציה שלפנינו, לא באופן מהותי ולא באופן קונקרטי. כך, כלל לא ברור מה ביחסים בין המדינה הנבדקת לוועדת החקירה, יכול לייצר ציפייה מצד הוועדה – או מצד צדדים שלישיים – שהמדינה תהא מושתקת מלטעון כנגד תוצאות הבדיקה של הוועדה רק מפני ששיתפה עמה פעולה. על פניו, אין כאן כלל שינוי מצג של המדינה. המדינה שיתפה פעולה עם הוועדה – לעיתים תחת מחאה או הבהרה שהיא מסתייגת מהגוף שמינה אותה, מהמנדט שלה וכולי – ולאחר שפרסמה את ממצאיה היא מסתייגת מהם ומסבירה מדוע. אם המדינה מסתייגת מתוצאות ההליך תוך שימוש בטענות בהן עשתה שימוש תוך כדי ההליך עצמו (הטיה של הגוף הממנה, חוסר סמכות, מנדט חד-צדדי וכולי) הרי שבכלל לא ניתן לטעון להשתק והמדינה רשאית להעלות את טענותיה אלה גם לאחר סיום הבדיקה, במיוחד לנוכח העובדה שלא הייתה מחויבת לשתף פעולה עם הבדיקה מלכתחילה.

חרף האמירה המשפטית הזו, נראה שבהקשר התדמייתי אכן יש מחיר להתנערות מתוצאותיו של הליך בדיקה שהמדינה שיתפה עמו פעולה באופן גלוי. שיקול זה חייב להילקח בחשבון, ומשקלו רב יותר ככל שגדל הסיכון שנוטלת המדינה בשיתוף הפעולה עם ההליך בשל השיקולים האחרים שהוזכרו.

## **10. חשש מחשיפת מידע רגיש בפני ועדת החקירה**

שיקול כללי נוסף שהוזכר על ידי חלק מהמרוואיינים לעבודה הוא החשש מחשיפת מידע בפני ועדות החקירה, מטעמים שונים: רגישותו או סיווגו של המידע<sup>148</sup>; החשש שייעשה במידע שימוש מניפולטיבי ומנותק מהקשר כדי לחזק את הטענות כנגד מדינת ישראל וליצור דוח הרבה יותר "חסין מביקורת", במיוחד כאשר מדובר בוועדה בעלת הטיה מראש נגד מדינת ישראל; או מידע שמדינת ישראל צריכה להשתמש בו

<sup>148</sup> וראה לדוגמה ציפייה לחשיפת מידע שיסביר מדוע צה"ל תקף מבנים מסוימים ומה היתרון הצבאי שצמח לו מאותן תקיפות בפסקה 38 לדוח ועדת צוק איתן, ה"ש 340.

בפורומים אחרים באופן בלעדי. כל החששות האלה מדגימים כי גם במקרה של שיתוף פעולה עלול הרצון לשדר שקיפות לעולם להיות מאותגר על ידי חששות ואינטרסים אחרים.

על פניו, נראה שניתן לתת מענה לכל החששות האלה. זוהי החלטה לגיטימית מבחינתה של מדינת ישראל לשתף פעולה באופן מוגבל ולהימנע מחשיפת חומר מטעמים רלוונטיים שונים. על כל פנים, זה לא צריך להיות שיקול כללי לאי שיתוף פעולה עם ועדת החקירה, אלא לכל היותר שיקול לגבי **מידת** שיתוף הפעולה. יש לומר, שייתכן שוועדת החקירה לא תקבל את טיעוני המדינה ביחס לסיווג החומר ולרגישותו. עם זאת, דומה שערך השמירה על ביטחון המידע עולה בחשיבותו על ערך שיתוף הפעולה עם הוועדה, ובמצב כזה על המדינה לדבוק בעמדתה שלא לחשוף את החומר, חרף עמדת הוועדה.

### 11. השיקול הפוליטי הפנימי

חלק מהמרווינים ציינו, כי עבודתן של ועדות חקירה בינלאומיות הבודחות אירועים מבצעיים נתפסת בציבור הישראלי בדרך כלל כפעולה שתפגע בצה"ל ובחייליו, ולכן ירצו הפוליטיקאים להפגין, לכל הפחות בהצהרות, שמדינת ישראל לא תשתף עמן פעולה. בנסיבות כאלה, השיקולים האחרים, חשובים ככל שיהיו, עלולים לעיתים להידחק הצידה בשל השיקול הפוליטי הפנימי. עם זאת, מרבית המרווינים ציינו כי בסופו של דבר, גם הדרג הפוליטי בוחן לעומק את השיקולים הענייניים והמעשיים ומקבל החלטות בהתאם<sup>149</sup>.

מבלי להתעלם מקיומו של השיקול הפוליטי הפנימי, נראה כי תהליך קבלת החלטות ראוי צריך להתבסס על שיקולים ענייניים הנוגעים באופן ישיר לשאלת התועלת משיתוף הפעולה עם הוועדה. דומה כי ההיבטים הפוליטיים הפנימיים אינם צריכים להימנות עם שיקולים אלה, וכי ניתן לטפל בהם בדרכים אחרות, שאינן צריכות להוליך להחלטה שלא לשתף פעולה עם ועדת חקירה רק בגלל השיקול הפוליטי. עם

<sup>149</sup> ראה לדוגמה הגיוניים שהושמעו על ידי הדרג המדיני כנגד החלטת התובעת של בית הדין הפלילי לפתוח בבדיקה מקדמית על "המצב בפלסטין" בעקבות הצטרפות הפלסטינים לאמנת רומא: סומברג דנה, אמיר נועם, עוקבי יאסר (2015), נתניהו: "ישראל דוחה את ההחלטה השערוייתית של בית הדין בהאג", **מעריב**, <http://www.maariv.co.il/news/politics/Article-460131>; אייכנר איתמר ולוי אליאור (2015), בית הדין בהאג: פותחים בבדיקה ראשונית על פשעי מלחמה בפלסטין, **Ynet**, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4615848,00.html>; ליס יהונתן, חורי ג'קי, כהן גילי (2015), נתניהו על בדיקת בית הדין בהאג: "החלטה שערוייתית, אין אבסורד גדול מזה", **הארץ**, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2541531>; ההחלטה המאוחרת יותר של הדרג המדיני לשנות את המדיניות ולאפשר שיח ענייני עם משרד התובעת, ראה ה"ש 100 לעיל.



זאת, השיקול הפוליטי יכול להילקח כשיקול נוסף במארג השיקולים הפרטניים שייבחנו בעת קבלת ההחלטה.

## **12. סיכום - שיקולים רחבים-גנריים בקבלת החלטה על שיתוף פעולה עם ועדות**

### **חקירה בינלאומית**

בסיכומו של דבר, דומה שבחינת מכלול השיקולים הרחבים מובילה להטיית הכף למסקנה ששיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות הוא הדבר הנכון לעשות, בדרך כלל. כפי שהודגם, לצד היתרונות של שיתוף פעולה שניתן לייחס לכל אחד מהשיקולים האלה, ניתן למצוא גם חסרונות, ולעיתים חסרונות לא מבוטלים. עם זאת, דומה שניתן לומר במידה רבה של ודאות, שבדרך כלל יעלה משקל היתרונות על משקל החסרונות. לפיכך, נראה שהחלטה לשתף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית צריכה להיות נקודת המוצא של מדינת ישראל בכל נקודת זמן עתידית שבה יעלה הצורך לקבל החלטה כזו. עם זאת, מובן שההחלטה הקונקרטית תהא כפופה תמיד לבחינה הפרטנית של החסרונות שנמנו במהלך סקירת השיקולים הרחבים השונים ושל השיקולים הפרטניים שיימנו בהמשך.

הקהילה הבינלאומית מצפה מישראל, כדמוקרטיה וכחברה מכובדת בקהילת העמים, להפגין **שותפות ומחויבות** כלפיה. השותפות היא כלפי המוסדות שהקימה הקהילה הבינלאומית כדי לקיים אותה ככזו והערכים שהיא מקדמת. המחויבות היא לקיום של הנורמות שקובעת הקהילה הבינלאומית, באופן מלא וכן, הן בפעילותה של המדינה בתוך גבולותיה, והן בממשקיה עם הקהילה הבינלאומית מחוץ לגבולות המדינה. שיתוף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית מבטא את ההכרה של המדינה בשני הערכים הללו גם יחד. על פניו, נראה ששותפותה של מדינת ישראל עם הקהילה הבינלאומית ומחויבותה כלפי המשפט הבינלאומי אמיצות, ומסקנה זו היא כמעט בבחינת הברור מאליו. יחד עם זאת, נכון היה לפרק את העיקרון הזה לרכיביו על מנת לבחון את אמיתותו ולתת לו משנה תוקף, וכך נעשה בפרק זה.

ישנה דעה הגורסת, שכאשר ועדת חקירה מעלה טענה באשר להתנהגותה של מדינה לפי אמנות ג'נבה משנת 1949, מחויבת אותה מדינה, מתוך כבוד לאמנות, לכל הפחות להגיב לאותן טענות. מחויבות זו נובעת מסעיף 1 המשותף לאמנות ג'נבה, הקובע כי "The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for the Convention in all circumstances for the present". עוד גורסת דעה זו, כי מכוח

אותו סעיף ממש, מחויבות המדינות האחרות החתומות על אמנות ג'נבה, מתוך מחויבותן לדאוג לכיבוד האמנות, להפעיל את כל המאמצים האפשריים על מנת ללחוץ על המדינה הנוגעת בדבר להשיב לטענות, לרבות באמצעות עריכת חקירה<sup>150</sup>. חלק מהמרוויינים לעבודה זו סברו, כי שיקולי השותפות והמחויבות הם שיקולי-על, שחורגים מהשיקולים ומהאינטרסים האחרים של המדינה וכי יש לפעול לפיהם גם כאשר הדבר מנוגד לאינטרסים של המדינה. עם זאת, לאור הניתוח הרחב שנעשה לעיל באשר לרווחים ארוכי הטווח משותפות וממחויבות, נראה כי יש להתייחס אליהם לא כאל שיקולי-על גוברים אלא כאל אינטרסים או שיקולים שיש לשקול אל מול כל יתר השיקולים, גם אם נכון לייחס להם משקל יתר. דומה, כי אפילו הגישה הריאליסטית תכיר בערכם של שיקולים אלה. ניתן להתייחס לשיקולים הללו כשיקולים שמייצגים גישה תועלתנית רחבה, להבדיל מגישה צרה. מכל מקום, נראה כי לא נכון לקבוע ששיקולים אלה תמיד צריכים לגבור, מפני שכפי שנראה, ישנם עוד שיקולים רבים נוספים שהמדינה אינה יכולה להתעלם מהם.

כעת, לאחר בחינת השיקולים הרחבים-הגנריים הנוגעים לקבלת ההחלטה, ניגש לבחינת השיקולים הפרטניים, שאותם יש לבחון בהתאם לוועדה הקונקרטית שאת שיתוף הפעולה עמה יש לבדוק. כפי שנראה, בחינת השיקולים הפרטניים הרבה יותר מורכבת ואלה בדרך כלל השיקולים המונעים את שיתוף הפעולה של מדינת ישראל.

---

Report of an Expert Meeting which Assessed Procedural Criticisms made of the UN Fact-Finding<sup>150</sup> Mission on the Gaza Conflict (The Goldstone Report), Chatham House, p. 14, available at <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Law/il271109summary.pdf>. וראה הפרשנות המעודכנת והמרחיבה של הצלב האדום לחובות הנובעות מסעיף 1 המשותף לאמנות ג'נבה: ICRC, Commentary of 2016, Article 1: Respect for the Convention, paras. 143-182, available at [https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=7223958.8AFA66200C1257F7D00367DBD#\\_Toc452123276](https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=7223958.8AFA66200C1257F7D00367DBD#_Toc452123276)

## **פרק ד' - שיקולים פרטניים בקבלת החלטה על שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות**

נעבור, אם כן, לבחינת השיקולים הפרטניים שיש לשקול בעת קבלת החלטה האם לשתף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית, אם לאו. השיקולים הפרטניים הם שיקולים שיש לבחון באופן קונקרטי ביחס לכל ועדת חקירה שמוקמת, בהתאם למאפייניה המיוחדים, והכול כפי שיפורט להלן. כבר כעת יצוין, כי קשה ואולי בלתי אפשרי לייצר נוסחה מדויקת באשר לדרך הפעולה "הנכונה" בכל מקרה, אך ניתן לייצר "תפריט" עם רשימת השיקולים והמשקל שיש לתת לכל אחד מהם, ואת זאת ננסה לעשות להלן.

### **1. הגוף הממנה**

#### **א. זהות הגוף הממנה**

זהות הגוף הממנה היא שיקול בעל חשיבות בקבלת ההחלטה על שיתוף פעולה עם ועדת החקירה, מפני שהיא יכולה להעיד על המניע להקמת הוועדה מלכתחילה. הגם שאין גוף שחף לחלוטין משיקולים פוליטיים, ישנם גופים בעלי **אוריינטציה פוליטית מובהקת**, כמו העצרת הכללית והמועצה לזכויות האדם של האו"ם. בגופים כאלה, קבלת ההחלטה על הקמת ועדת חקירה יכולה להתקבל בהחלט משיקולים פוליטיים ולא מטעמים ענייניים.

**מועצת זכויות האדם** של האו"ם (Human Rights Council) היא הגוף שמינה את מרבית ועדות החקירה כנגד ישראל. נראה שגם בעתיד, אלה יהיו פני הדברים. על מנת להבין את אופן פעולת המועצה, יש מקום להרחיב בעניינה מעט.

המועצה הוקמה בשנת 2006 ומקום מושבה בג'נבה. היא הוקמה בהחלטה של העצרת הכללית<sup>151</sup>, והחליפה את נציבות זכויות האדם שקדמה לה והייתה קיימת משנת 1946. כנגד נציבות זכויות האדם הופנתה ביקורת כללית, בעיקר ביחס לפוליטיות הרבה שבה היא נגועה והעובדה כי חברות בה מדינות הידועות לשמצה ביחסן לזכויות אדם, אשר מבקשות להצטרף למועצה כחברות כדי לאפשר את המשך הפרת הזכויות

---

<sup>151</sup> Human Rights Council, A/RES/60/251, 15.03.06, available at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/66/PDF/N0550266.pdf?OpenElement>

בשטחן ללא הפרעה ולהתמקד בביקורת על מדינות אחרות<sup>152</sup>. בהקשר הישראלי נטען כנגד הנציבות, כי במשך שלושים שנים היא השקיעה כ-15% מזמנה ושליש מהחלטותיה כדי לדון בישראל, באופן לא פרופורציונאלי לחלוטין ביחס לחלקה היחסי בהפרת זכויות אדם בעולם<sup>153</sup>. בעקבות הביקורת הכללית נגד הנציבות הוחלט לפרקה ולהחליפה, כאמור, במועצת זכויות האדם.

לפי החלטת העצרת הכללית, המועצה היא גוף משנה של העצרת הכללית. תפקידה לדאוג לכבוד העולמי להגנת זכויות האדם וחירויות יסוד לכל בני האדם, ללא אבחנה מכל סוג שהוא, ובאופן הוגן ושווה<sup>154</sup>. על המועצה לטפל במצבים של הפרות זכויות אדם, לרבות הפרות רחבות ושיטתיות, ולהמליץ המלצות בעניין. המועצה גם צריכה לקדם את התיאום והשילוב של זכויות האדם במערכת האו"ם<sup>155</sup>. המועצה נדרשת להנחות עצמה לפי העקרונות של אוניברסאליות, היעדר משוא פנים, אובייקטיביות, הימנעות מסלקטיביות, ודו שיח ושיתוף פעולה בינלאומיים חיוביים, במטרה להגדיל את הקידום ואת ההגנה על זכויות האדם, הזכויות הפוליטיות, הכלכליות, החברתיות והתרבותיות, לרבות הזכות לקידום<sup>156</sup>.

החלטת העצרת הכללית ממשיכה וקובעת כי המועצה תחדש, תבחן ותשפר את כל המנדטים, הוועדות, הפונקציות ותחומי האחריות של נציבות זכויות האדם במטרה לשמר מערכת של פרוצדורות מיוחדות, עצת מומחים ופרוצדורה להגשת תלונות.

לפי החלטת העצרת, תורכב המועצה מארבעים ושבע מדינות חברות, שייבחרו בבחירות חשאיות בעצרת הכללית. החברות תתבסס על חלוקה לפי קבוצות גיאוגרפיות, כדלקמן: שלוש עשרה מדינות מאפריקה; שלוש עשרה מדינות מאסיה; שש מדינות ממזרח אירופה; שמונה מדינות מאמריקה הלטינית ומהקריביים; שבע מדינות ממערב אירופה וממדינות אחרות (Western Europe and Other States – WEOG). חברות המועצה ייבחרו לשלוש שנים, ולא ליותר משתי תקופות ברצף. החברות במועצה פתוחה לכל המדינות החברות באו"ם. בעת הבחירה, נדרשות

<sup>152</sup> ראה ביקורת מזכ"ל האו"ם בעצמו לעניין זה: In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary-General, General Assembly, 21 March 2005, paragraph 182, A/59/2005, available at [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/59/2005](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005)

<sup>153</sup> Bayefsky Anne (2002), Ending Bias in the Human Rights System, **The New York Times**, <http://www.nytimes.com/2002/05/22/opinion/ending-bias-in-the-human-rights-system.html?scp=1&sq=%22Anne+Bayefsky%22&st=nyt>

<sup>154</sup> סעיף 2 להחלטת העצרת הכללית.

<sup>155</sup> סעיף 3 להחלטת העצרת הכללית.

<sup>156</sup> סעיף 4 להחלטת העצרת הכללית.

המדינות לקחת בחשבון את התרומה של המדינה הנבחרת לקידום זכויות האדם. העצרת הכללית רשאית להשעות חברות של מדינה מהמועצה ברוב של שני שלישים, אם היא מבצעת הפרות רחבות ושיטתיות של זכויות אדם. המדינות החברות במועצה נדרשות לעמוד בסטנדרטים הגבוהים ביותר של קידום והגנה על זכויות אדם, ישתפו פעולה עם המועצה באופן מלא ויבדקו על ידי מנגנון הביקורת העיתית האוניברסאלית (UPR) במהלך תקופת חברותן.

המועצה תקבע לא פחות משלושה מושבים בשנה, למשך עשרה שבועות לפחות, והיא תוכל לכנס מושבים מיוחדים בעת הצורך, לבקשת מדינה חברה במועצה ותמיכה של שליש מהמדינות החברות.

ההחלטה על פירוק נציבות זכויות האדם בגלל תפקודה הלקוי והקמת מועצת זכויות האדם לא הובילה לשינוי המיוחל, בעיקר לא בהקשר הישראלי. הרכבן האזורי של הקבוצות במועצה מבטיח רוב אוטומטי נגד ישראל (מדינות ערב, מדינות מוסלמיות ומדינות לא מזדהות יהוו ביחד תמיד את הרוב במועצה). מדינות ערב התנגדו לחברותה של ישראל בקבוצה האסייתית. גם בקבוצת WEOG, שלכאורה לא הייתה גיאוגרפית טהורה, אלא נבנתה ממדינות מערביות, לא הייתה ישראל חברה. כך יצא שישראל הייתה המדינה היחידה באו"ם שהורחקה מכלל הקבוצות המרכיבות את המועצה<sup>157</sup>. קבוצת WEOG בגינבה סירבה לצרף אליה את ישראל. כתוצאה מכך, נמנעה מישראל כליל ההשתתפות בדיונים המכינים למושב המועצה וכל אפשרות להשפיע על המתרחש במועצה<sup>158</sup>. לפי עדכון של ארגון UN Watch<sup>159</sup>, נכון למחצית 2015, התקבלו במושב המועצה שישים ואחת החלטות כנגד ישראל וחמישים ושש החלטות כנגד כל שאר מדינות העולם גם יחד. לפי אותו עדכון, שבעה מתוך שבעה עשר המושבים המיוחדים שכינסה המועצה, כונסו כדי לדון בישראל.

נראה, כי הביטוי הקשה ביותר להטיית המועצה כנגד ישראל הוא העובדה כי במצע הנושאים הקבועים לדיון במועצה (agenda) יש סעיף מיוחד, סעיף 7, המתייחס

---

<sup>157</sup> באו"ם בניו יורק הייתה ישראל חברה בקבוצת WEOG החל משנת 2000, אך לא בגינבה.  
<sup>158</sup> Navoth Michal (2014), Israel's Relationship with the UN Human Rights Council: Is There Hope for Change?, Jerusalem Center for Public Affairs, <http://jcpa.org/article/israels-relationship-un-human-rights-council/>  
<sup>159</sup> Report: In 9 Years' Existence, UNHRC Condemned Israel More Times Than Rest of World Combined, UN Watch, June 25, 2015, <http://www.unwatch.org/report-in-9-years-existence-unhrc-condemned-israel-more-times-than-rest-of-world-combined/>

ל"מצב זכויות האדם בפלסטין ובשטחים ערביים כבושים אחרים"<sup>160</sup>. זהו למעשה סעיף שמייחד את הדיון בעניינה של ישראל, ומפריד אותו מהדיון בעניינן של כל שאר המדינות, הקבוע בסעיף 4 למצע הנושאים. אין עוד מדינה בעולם שיש סעיף מיוחד במצע הנוגע לה בלבד.

כבר בדצמבר 2006, שנת הקמתה של המועצה, הביע מזכ"ל האו"ם דאז, קופי אנאן, את אכזבתו מתפקודה של המועצה בחודשים הספורים מאז הקמתה ומכך שאינה דנה בכל המצבים המצריכים דיון בעולם, וביקר אותה באופן מפורש בהתמקדותה חסרת הפרופורציה בישראל<sup>161</sup>. גם מחליפו בתפקיד, באן קי מון, החרה החזיק אחריו וביקר את המועצה על "החלטתה לבודד סעיף מצע אזורי אחד" (קרי, סעיף 7), בהתחשב בהיקף הטענות להפרת זכויות אדם בעולם<sup>162</sup>. גם שגרירות ארצות הברית לאו"ם, סוזאן רייס<sup>163</sup> וסמנתה פאוור<sup>164</sup>, ביקרו את המועצה בלשון קשה על יחסה המוטה והחד-צדדי כלפי ישראל.

ראש הממשלה, בנימין נתניהו, טען שלכמה גופים בינלאומיים, ובהם מועצת זכויות האדם, יש triple standard (ניתן להבין שכוונתו ל"עולם הנאור", "העולם הלא נאור" וישראל). ישראל זוכה ליחס קשה הרבה מעבר לכל מדינה אחרת, אפילו מדינות שמפרות זכויות אדם באופן קשה, כמו צפון קוריאה, איראן או סוריה<sup>165</sup>. לנוכח ההטיה של המועצה, במאי 2012, בעקבות החלטת המועצה להקים את ועדת ההתנחלויות<sup>166</sup>, הודיעה מדינת ישראל כי היא משעה את קשריה עם המועצה ועם משרד הנציב העליון לזכויות האדם של האו"ם<sup>167</sup>. הגיעו הדברים לידי כך, שמדינת

---

<sup>160</sup> ראה פרק V(B) להחלטת המועצה לעניין בניין מוסדותיה: Institution-building of the United Nations Human Rights Council, HRC Res. 5/1, U.N. Doc. A/HRC/RES/5/1 (June 18, 2007), available at [http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_5\\_1.doc](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_5_1.doc).

<sup>161</sup> Secretary-General Urges Human Rights Activists to 'Fill Leadership Vacuum', Hold World Leaders to Account, In Address to International Day Event, Secretary-General Press Release, 8 DECEMBER 2006, SG/SM/10788-HR/4909-OBV/601, <HTTP://WWW.UN.ORG/PRESS/EN/2006/SGSM10788.DOC.HTM>

<sup>162</sup> Secretary-General Urges Human Rights Council to Take Responsibilities Seriously, Stresses Importance of Considering All Violations Equally, Secretary-General, Press Release, 20 June 2007, Sg/Sm/11053-Hrc/8, available at <http://www.un.org/press/en/2007/sgsm11053.doc.htm>

<sup>163</sup> Remarks by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, at the General Assembly Stakeout Following the Human Rights Council Elections, New York City, November 12, 2012, available at <http://usun.state.gov/remarks/5579>

<sup>164</sup> Samantha Power Blasts UN for Anti-Israel Bias, **The Tower**, 02.16.16, <http://www.thetower.org/2965-samantha-power-blasts-un-for-anti-israel-bias/>

<sup>165</sup> PM Netanyahu addresses the foreign press in Israel, **Israel Ministry of Foreign Affairs**, 14 Jan 2016, available at <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2016/Pages/PM-Netanyahu-addresses-the-foreign-press-in-Israel-14-Jan-2016.aspx>

<sup>166</sup> ראה ה"ש 337.

<sup>167</sup> ראה התייחסות לדברים בפסקה 9 במסמך של מועצת זכויות האדם: Report of the Secretary-General on the implementation of Human Rights Council resolution 19/17, Human Rights Council, A/HRC/20/13,

ישראל כמעט שלא הופיעה במופע הדיווח השני של מנגנון הביקורת העיתית האוניברסאלית (ה-UPR). מסע השכנועים והלחצים הדיפלומטי הוביל בסופו של דבר לכך שישראל הופיעה בפני ה-UPR, במסגרת הסכם לא רשמי אליו הגיעה עם קבוצת המדינות החברות ב-WEOG. לפי ההסכם, לאחר הופעתה ב-UPR וחידוש קשריה עם מועצת זכויות האדם, תצטרף ישראל לקבוצת WEOG בגינה (מה שיאפשר לה שיהיה עם אישים של האו"ם, קבלת מידע, חברות במועצה מטעם הקבוצה וכו'). כן הסכימו מדינות מערב אירופה שלא להתבטא במסגרת הדיונים הנוגעים לסעיף 7 במצע של המועצה במשך כמה מושבים, מה שיהפוך את המושבים הללו לחסרי תוכן<sup>168</sup>. ואכן, החל מיום 01.01.14 חברה ישראל בקבוצת WEOG בגינה.

לפיכך, נקל לראות כי הגוף שמינה את מרבית ועדות החקירה בעניינה של ישראל, המועצה לזכויות האדם, הוא גוף פוליטי ומוטה מאוד כנגד ישראל. בדרך כלל יכול הדבר להעיד גם על המוטיבציה של הגוף הזה למנות ועדות חקירה שיעסקו בעניינה של ישראל. כך, לדוגמה, כל ועדות החקירה של מועצת זכויות האדם מונו מייד אחרי האירוע, ולא אחת כשהאירוע עדיין בשיאו, וזאת למרות שההעדפה בשיטה הבינלאומית היא לאפשר למדינה לחקור בעצמה, לפני פתיחה בחקירה בינלאומית. יש ברכיב הזה, של מועד הפתיחה בחקירה בטרם הסתיימה חקירת המדינה הנוגעת בדבר, כדי להעיד על מוטיבציה פוליטית ולא עניינית לחקירה. עיון ברשימת המדינות, שכנגדן פתחה המועצה בחקירה, מעיד על כך שבדרך כלל ייחקרו רק מדינות חלשות פוליטית.

בדומה למועצה, גם העצרת הכללית של האו"ם, לה כפופה המועצה, היא גוף שיש בו רוב פוליטי אוטומטי כנגד ישראל, ושגם המוטיבציה שלה כנגד ישראל מוטה באופן חריג. כך, לדוגמה, במושב ה-70 של העצרת הכללית התקבלו עשרים החלטות המבקרות את ישראל, לעומת שלוש החלטות כנגד מדינות אחרות בעולם (איראן, סוריה וצפון קוריה)<sup>169</sup>. גם ועדות חקירה שימונו על ידי העצרת, ככל שימונו, יבואו לעולם בדרך כלל מתוך מוטיבציה פוליטית כנגד ישראל.

---

available at  
[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A.HRC.20.13\\_AU\\_V.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A.HRC.20.13_AU_V.pdf)

<sup>168</sup> לפרטים על ההסכם האמור ראה המאמר הנזכר בה"ש 160 לעיל.

<sup>169</sup> UN adopts 20 resolutions against Israel, 3 on rest of the world, UN Watch, 25 November 2015, <http://www.unwatch.org/un-to-adopt-20-resolutions-against-israel-3-on-rest-of-the-world/>

ובכן נשאלת השאלה: איזה משקל צריך לתת לזהות הגוף שמינה את ועדת החקירה שבוחר את עניינה של ישראל? רכיב אחד שיש לבחון נוגע ללגיטימציה הבינלאומית שממנה נהנה הגוף ולשאלה אם הוא פועל על סמך מניעים פוליטיים או אובייקטיביים. יש מתח מובנה בין רצונה של ישראל לפרוש את טיעוניה כדי להשפיע על דרך תיאור הנרטיב על ידי ועדת החקירה ועל מסקנותיו והמלצותיו, לבין מתן לגיטימציה לגוף שמינה את הוועדה, שלעיתים אינו ראוי ללגיטימציה כזו מטעמי משוא פנים והטיה פוליטית. יהיו מקרי קיצון, בהם לגוף הממנה אין כל לגיטימציה לקיים את הבדיקה וההטיה שלו היא כה ברורה, עד כי אין אפילו התלבטות באשר לשאלת שיתוף הפעולה עמו, וברור שהתשובה לכך היא בשלילה. דוגמאות לכך יכולות להיות "טריבונל ראסל על פלסטין"<sup>170</sup> או הליגה הערבית<sup>171</sup>. עם זאת, ישנם מקרים שמעוררים התלבטות גדולה יותר. כך, לדוגמה, בכל הנוגע למועצת זכויות האדם.

מרואיינים רבים הסכימו, שמועצת זכויות האדם היא גוף עם היסטוריה שמוכיחה הטיה כה ברורה נגד ישראל, שיכולה להיות לישראל לגיטימציה מלאה לא לשתף פעולה עם ועדות שממונות על ידה (ייתכן שעמדה דומה הייתה מושמעת כלפי העצרת הכללית, אך מאחר שאינה נוהגת למנות ועדות כאלה, אין צורך לדון בעניין). חלקם סברו, שממילא שיתוף פעולה עם ועדות חקירה של המועצה אינו יכול להועיל באופן משמעותי, ובמצב זה עדיף שלא לשתף פעולה ולשמר את כבודה הלאומי של המדינה ואת טיעון חוסר הלגיטימציה של המועצה, של ישראל יש כלים טובים להוכיח אותו. לאורך הזמן, סברו אותם מרואיינים, ככל שמרבים לשתף פעולה עם מועצת זכויות האדם באופן גלוי, נשחקת היכולת להסביר את מידת ההטיה שלה נגד ישראל ולהילחם בכך. היו שסברו, שלכל הפחות יכולה מדינת ישראל להודיע שלא תשתף פעולה עם כל הליך שנובע מסעיף 7 למצע הקבוע של המועצה, מאחר שזהו סעיף שערורייתי במיוחד, שמייחד ומפלה את ישראל ביחס לכל שאר מדינות העולם. לפי דעה זו, דורש הסעיף מחאה חריפה במיוחד מצדה של ישראל, עד שיבוטל.

חלק אחר של המרואיינים השמיע דעה שונה, לפיה יש לתת משקל נמוך לשיקול של מתן לגיטימציה לגוף הממנה. כך, לדוגמה, נטען, שאם ימנו לראשות ועדת החקירה אדם ראוי והגון, הטיעון הכללי של מדינת ישראל כנגד מועצת זכויות האדם ועל כך שהיא מנהלת נגד ישראל "אכיפה בררנית" ייחלש. קביעת ברירת מחדל לגבי דרך הפעולה מול ועדות חקירה של גופים מסוימים על סמך זהות הגופים בלבד עלולה

<sup>170</sup> ראה ה"ש 16.

<sup>171</sup> ראה ה"ש 314.



להיות אמירה קשה מדי כלפי ועדות מסוימות שיתמנו. מרואיינים אלה חזרו והזכירו את העובדה, כי לעיתים מה שנשאר בזיכרון הבינלאומי הוא לא טיעוניה של מדינת ישראל בדבר הפסלות בגוף הממנה את ועדת החקירה, אלא הסדרתיות בסירוב הישראלי לשתף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית. עוד אפשר לציין בהקשר זה, כי במצב הפוליטי הקיים, לא ניתן יהיה לשנות או לבטל את סעיף 7 למצע הקבוע של המועצה ותידרש הזדמנות מדינית מיוחדת כדי שהדבר יקרה. מאחר שכך, נכון לנסות למזער את הנזק מעבודתן של ועדות החקירה ולא להילחם מלחמה עקרה רק בסעיף 7. אם אין טעם במחאה ישראלית נגד ההליך (קרי: המחאה לא תשיג תועלת פוליטית של ממש) ואם יש סיכוי ששיתוף הפעולה ישפר את התוצאה, יש מקום להתעלם משיקול הגוף הממנה. מאחר שאי שיתוף פעולה תמיד גורר נזקים מסוימים, צריך שילוב של שיקול חזק שיתמוך במחאה וסיכוי קטן ששיתוף הפעולה ישפר את התוצאה.

לסיכום, לדידם של מרואיינים אלה, בדרך כלל לא יהיה מקום להחליט על אי שיתוף פעולה עם ועדת חקירה רק מפאת זהותו של הגוף שמינה אותה, במיוחד כאשר מדובר בגוף של האו"ם, יהא אשר יהא.

לעניין זה נראה, כי הגם שיש לגיטימציה מדינית מלאה להחליט שלא לשתף פעולה עם ועדת חקירה שמתמנה על ידי גוף מוטה פוליטית כנגד ישראל, לא יהיה זה מן התבונה לעשות כן מטעם זה בלבד. אומנם, המוטיבציה הפוליטית של הגוף הממנה בהחלט יכולה להיות קשורה גם לתוצאת הבדיקה של הוועדה, אך כדי שזה יקרה צריכים להתקיים תנאים נוספים אותם צריכה המדינה לבחון. החלטה מושכלת לגבי שיתוף הפעולה תתקבל רק לאחר בחינת אותם תנאים, ובהם המנדט שקיבלה הוועדה ויתרה מכך – זהות החברים בה. נראה שלתנאים אלה צריכה להיות חשיבות רבה יותר בעיני המדינה מזהות הגוף הממנה את הוועדה.

ב. כוחו וסמכויותיו של הגוף שממנה את ועדת החקירה

רכיב נוסף, שיש לבחון בהקשר לשיקול הגוף הממנה את הוועדה, הוא מהם כוחו וסמכויותיו של אותו הגוף. כפי שצוין בפרק הראשון על ועדות חקירה בינלאומיות, הן למועצת זכויות האדם והן לעצרת הכללית אין כלים לאכוף שיתוף פעולה עם ועדות החקירה שהן ממנות. למועצת הביטחון, לעומת זאת, יש כלי אכיפה חזקים,

וקשה לחזות מצב שבו מדינת ישראל תסרב לשתף פעולה עם ועדת חקירה מטעמה. כל השיקולים הללו צריכים להיבחן בכובד ראש.

מזכ"ל האו"ם אולי אינו בעל סמכות אכיפה נורמטיבית, אולם מפאת כבודו ומעמדו הרם נראה שנקודת המוצא לשתוף פעולה עם ועדות חקירה שהוא ממנה צריכה להיות חיובית. בעניין הזה גם ניתן לומר כאמירה כללית, שלהיסטוריה של היחסים של מדינת ישראל עם הגוף הרלוונטי חשיבות רבה. בדרך כלל, שימור המצב ההיסטורי הופך להיות ברירת המחדל לאופן הפעולה עם הגוף גם בעתיד. נראה שכך המצב גם עם מזכ"ל האו"ם, שמדינת ישראל שיתפה פעולה עם ארבע מהוועדות שהוא מינה (ועדת כפר קאנא, ועדת פאלמר ושתי הוועדות לבדיקת הפגיעות במתקני או"ם אחרי המבצעים "עופרת יצוקה" ו"צוק איתן"). ההיסטוריה הזו מוכיחה גם שהמזכ"ל מתחשב בדרך כלל בכל השיקולים הנכונים בעת מינוי הוועדות, בוחר אנשים הגונים ומנהל עם הצדדים שיח כך שמנדט הוועדה יהיה מאוזן.

לא למותר לציין, שכפי שצוין בפרק הראשון, הדן בוועדות חקירה בינלאומיות, ממנה המזכ"ל BOI בעקבות כל מקרה של פגיעה במתקני או"ם. מאחר שזו פרוצדורה קבועה, הנהוגה מכוח כללי העבודה של האו"ם ואינה מונעת ממניעים זרים, נראה שיש טעם חזק לקבוע כלל של שיתוף פעולה עם ועדות מעין אלה, אם אין שיקול חזק מנוגד.

כפי שמצוין בנספח, הוועדה היחידה שמינה המזכ"ל ושמדינת ישראל החליטה שלא לשתף עמה פעולה היא ועדת ג'נין (זוהי הוועדה השנייה מתוך חמש הוועדות שמינה המזכ"ל עד היום בעניין ישראל). ישראל סירבה לאפשר לוועדה להיכנס לשטח והלינה על כך שהוועדה לא כללה מומחים צבאיים<sup>172</sup>. בעקבות החלטת ישראל, פירק מזכ"ל האו"ם את הוועדה ביום 02.05.02. זו כנראה הוועדה היחידה בהיסטוריה של האו"ם שהוחלט לפרקה בגלל חוסר שיתוף פעולה. הסירוב הישראלי לשתף פעולה עורר סערה דיפלומטית גדולה באו"ם. ימים ספורים לאחר מכן התבררו כל העובדות לגבי הקרב בג'נין, והתפרסמו בהרחבה בתקשורת העולמית, ונקבע מעל לכל ספק כי לא היה טבח בג'נין<sup>173</sup>. למרות פירוק הוועדה, פרסם מזכ"ל האו"ם דוח משלו<sup>174</sup>, תוך התבססות על

Shamir Shlomo and Benn Aluf (2002), Ben-Eliezer, Peres to Annan: Israel Unhappy With Jenin Delegation, **Haaretz**, <http://www.haaretz.com/news/ben-eliezer-peres-to-annan-israel-unhappy-with-jenin-delegation-1.47169>

Rees Matt (2002), Untangling Jenin's Tale, **Time**, <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,1002406,00.html>

<sup>174</sup> ראה ה"ש 302.

מקורות שונים, ובהם מקורות ישראליים, שבו נקבע שנהרגו רק חמישים ושניים פלסטינים, שמחציתם היו אזרחים.

יוזכר, שגם דוחות של ועדות מגופים ללא יכולות אכיפה אינם נטולי השפעה. הוזכרה העובדה כי גם דוחות של ועדות של מועצת זכויות האדם זוכים לקרדיט לא מבוטל בבית הדין הפלילי הבינלאומי ובפורומים אחרים. גם מנגנוני מעקב שממנים הגופים הללו הם עניין משמעותי שלא ניתן להתעלם ממנו בעת קבלת ההחלטה האם ובאילו תנאים לשתף עמם פעולה.

### ג. מינוי ועדה חלופית או פעולה של כמה ועדות במקביל

שיקול נוסף שיש לקחת בחשבון הוא שיקול **החליפיות** - האם יש יותר מגוף אחד שיכול או שמבקש למנות ועדת חקירה בעניין מסוים? במקרה כזה יכולה מדינת ישראל להסכים לשתף פעולה עם הגוף ההוגן מבין השניים ולהימנע משיתוף פעולה עם הגוף שלוקה בהטיה. זה יאפשר להוכיח את הטיעון כי מדינת ישראל משתפת פעולה עם כל גוף שראוי לכך ואינה לוקה במחויבותה הכללית לתהליך בדיקה בינלאומי. זה גם יאפשר להעלות טענה, שנוגעת לכמות המשאבים הבלתי סבירה הנדרשת מהמדינה כדי לשתף פעולה עם כל ועדות החקירה בו זמנית. במצב כזה גם יכולה מדינת ישראל לבקש באופן לגיטימי להמתין לסיום עבודתה של ועדת חקירה שכבר פועלת לפני שמקימים ועדות אחרות ומפרסמים דוחות שלהן. בקשה כזו, שיש בה טעם רב, תאפשר הבאת המסקנות של הוועדה שסיימה בדיקתה בפני הוועדה השנייה ובכך לחסוך זמן עבודה ולעיתים גם למנוע מסקנות שונות באופן מהותי מפי שתי ועדות בינלאומיות שונות.

כך, בעניין המשט, מדינת ישראל סירבה לשתף פעולה עם ועדת האדסון-פיליפס<sup>175</sup>, משורת טעמים, שחלקם נגע לריבוי הוועדות שבחנו את העניין וכמות המשאבים שנדרשת לשם כך. למרות הטיעונים הטובים לכאורה שהיו למדינת ישראל כנגד פעולת ועדת האדסון-פיליפס, זכה דוח הוועדה להפניות רבות בהחלטת התובעת בעקבות הפנייה של קומורו לגבי המשט<sup>176</sup>.

<sup>175</sup> ראה הי"ש 325.

<sup>176</sup> ראה הי"ש 136.

אך שיקולי המשאבים וחוסר ההגינות של חלק מהוועדות אינם השיקולים היחידים כנגד פעולתן של מספר ועדות במקביל. פרופסור בסיוני מתייחס במאמרו<sup>177</sup> לכמה תוצאות שליליות נוספות שנובעות ממנדטים חופפים של ועדות חקירה שפועלים במקביל:

1. בלבול באשר לגבולות המנדטים החופפים;
2. סתירות אפשריות במסקנות;
3. הסתמכות הדדית פוטנציאלית של הוועדות בדיווח על האזורים החופפים, ובכך יצירת הרושם המוטעה של אישור ומהימנות.

כן מתייחס בסיוני לתוצאות הנובעות מהוצאת המנדטים הללו אד הוק:

1. לא ניתן לצפות באילו מצבים יוצאו מנדטים כאלה;
2. ההחלטות להוציא, להאריך, לתקן ולסיים מנדטים כאלה נראות בעיקרן כתלויות בנסיבות פוליטיות ולא רלוונטיות;
3. אין עקביות ברציפות המעקב אחר ועדות שהמנדט שלהם הגיע לסיומו.

לאור כל ההיבטים שנזכרים לעיל, נראה, כי במצבים מסוימים, יכולה מדינת ישראל לנסות לקדם מהלכים להקמת ועדות חלופיות והוגנות יותר על פני הוועדות של מועצת זכויות האדם. זה יכול להיעשות במגעים מול המועצה, שתסכים שלא למנות ועדה משלה אם תמונה ועדה אחרת (נראה שהסיכוי לכך הוא בדרך כלל לא גבוה, אבל יהיו מצבים שבהם זה ייתכן), או במגעים מול הגוף החלופי, מתוך הבנה שהוא יפעל במקביל למועצה. בהקשר הזה ניתן להציע כמה חלופות. חלופה אחת יכולה להיות הוועדה הבינלאומית לבירור עובדות שהוקמה לפי סעיף 90 לפרוטוקול הראשון, ואשר תוארה בפרק הראשון לעיל. ועדה זו אומנם לא הופעלה מעולם, אך ייתכן שיש לה יתרון בבחינת אירועים מבצעיים, משום שהיא בוחנת הפרות של המשפט הבינלאומי ההומניטארי, שמתאים יותר לבחינת אירועים כאלה ממשפט זכויות האדם הבינלאומי.

---

<sup>177</sup> Bassiouni Cherif (2001), Appraising UN Justice-Related Fact-Finding Missions, *Journal of Law & Policy*, Vol. 5:35, pp. 41-42, available at [https://law.wustl.edu/harris/documents/p\\_35\\_Bassiouni.pdf](https://law.wustl.edu/harris/documents/p_35_Bassiouni.pdf) (להלן - בסיוני)

חלופה אחרת יכולה להיות ועדה, שמוקמת על ידי מדינת ישראל, כגון ועדת מומחים במשפט בינלאומי, שתכלול חברים לא ישראלים בעלי שם בתחום. ועדה זו תפעל במקביל. המודל יכול להיות דומה לזה של ועדת טירקל, שהוקמה לבחינת אירוע המשט, אלא שניתן לשקול להעניק למומחים הזרים בוועדה מעמד של חברים מלאים ולא רק של משקיפים. ועדה כזו תוכל לנהל את חקירתה בשיתוף פעולה עם החקירות, שיתקיימו בצה"ל ובמקביל אליהן. ניתן גם לחשוב על הקמת ועדות חקירה חלופיות מטעם מזכ"ל האו"ם או לבקש מאחד הדווחים המיוחדים של מועצת זכויות האדם או מהנציב העליון לזכויות האדם שיגישו דוח משלהם<sup>178</sup> במקום להקים ועדה של מועצת זכויות האדם.

הוועדות החלופיות האלה לא בהכרח "טובות", אך האפקט שלהן עשוי להיות פחות מזה של ועדת חקירה ממש ובמצבים מסוימים תהיה היתכנות גבוהה יותר להגיע להסכמת המועצה על הקמתן. בסופו של דבר, בכל מקרה, בהתאם לנסיבותיו, ניתן לחשוב על ועדה טובה והגונה יותר שתבחן את העניין. כמובן שעל המדינה לשקול גם את הלגיטימציה שהיא מקנה לוועדה חלופית בעצם ההצעה להקימה. יכולת המימוש של החלופה תלויה בהצבר נסיבות דיפלומטיות, פרסונאליות ואחרות, שלא ניתן לצפותן מראש, אך בחינת האפשרות הזו צריכה להיות חלק מהפעולות הבסיסיות שעושה המדינה בכל סיטואציה כזו בעתיד.

---

<sup>178</sup> כך לדוגמה נעשה בעניינה של סרי לנקה: Report of the OHCHR Investigation on Sri Lanka (OISL), Human Rights Council, 16 September 2015, A/HRC/30/CRP.2, available at [https://www.google.co.il/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjsw\\_OeyLvMAhWCzRoKHWfLCKoQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FEN%2FHRBodies%2FHRC%2FRegularSessions%2FSession30%2FDocuments%2FA\\_HRC\\_30\\_CRP\\_2.docx&usg=AFQjCNGyAOwsU041lkgln1kgE4sW1KkjhQ&sig2=O5N0Md2bjloOma5bluQ5Dg](https://www.google.co.il/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjsw_OeyLvMAhWCzRoKHWfLCKoQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FEN%2FHRBodies%2FHRC%2FRegularSessions%2FSession30%2FDocuments%2FA_HRC_30_CRP_2.docx&usg=AFQjCNGyAOwsU041lkgln1kgE4sW1KkjhQ&sig2=O5N0Md2bjloOma5bluQ5Dg)

## 2. נוסח מנדט ועדת החקירה

### א. קביעת התוצאות מראש

שיקול פרטני נוסף, שיש לבחון בעת קבלת ההחלטה באשר לשיתוף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית, הוא נוסח המנדט שהוענק לאותה ועדה. שיקול זה עמד לא אחת בלב הביקורת של מדינת ישראל ביחס לוועדות החקירה, שמונו לבחון אירועים מבצעיים, במיוחד ועדות של מועצת זכויות האדם. דומה כי אין אחידות בדרך קביעת המנדטים של ועדות החקירה הבינלאומיות. פרופסור שריף בסיוני דימה את מערכת האו"ם לקערת ספגטי, שבה לחלק מהספגטי יש מנדט ארוך ותוכן קצר ולחלקם האחר מנדט קצר ותוכן ארוך<sup>179</sup>.

נבחן את עיקר הטענות, שהועלו על ידי מדינת ישראל באשר למנדטים שניתנו לוועדות החקירה של מועצת זכויות האדם. יצוין, כי נוסח המנדט נקבע בדרך כלל בהחלטה של המועצה שמינתה את הוועדה, ובמקרה של ועדת גולדסטון שונה המנדט לאחר מכן על ידי נשיא המועצה.

ביקורת אחת, שהשמיעה ישראל בנוגע למנדטים של ועדות החקירה של מועצת זכויות האדם (ובעניין זה אפשר להפנות גם לוועדות של אונסק"ו), נגעה לדרך בה נוסחו המנדטים ולעובדה שהם קבעו מראש כי ישראל ביצעה הפרות של הדין. נציין כמה דוגמאות לכך:

א. ועדת הנציבות מ-1969 התבקשה " **To investigate allegations, concerning Israel's violations of the Geneva Convention** relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949, in the territories occupied by Israel as a result of hostilities in the Middle East; (...)" (ההדגשה אינה במקור). הגם שלכאורה נדרשת הוועדה לחקור **טענות** להפרות ישראליות, הרי שבגוף החלטת הנציבות להקים את

<sup>179</sup> ראה בסיוני, ה"ש 177, עמודים 35-36

הוועדה כבר נמצאה ישראל "אשמה" בהפרות כאמור, כך שתוצאת הדוח כבר הוכתבה מראש על ידי הנציבות<sup>180</sup>.

ב. משלחת אונסק"ו, שמונתה לבדוק פגיעות בזכויות החינוכיות והתרבותיות של האוכלוסייה ב"שטחים הערביים הכבושים" ב-1976 יצאה לדרכה לאחר שבהחלטה למנותה ציינה ועידת הארגון, כי היא "Condemning as contrary to human rights and fundamental freedoms all violations, resulting from Israeli occupation, of the rights of the populations living in all the occupied Arab territories to national education and cultural life, and particularly the policy of systematic cultural assimilation". לפיכך, כבר בהחלטה למנות את המשלחת קבעה הוועידה את תוצאות הדוח המצופה מהמשלחת להפיק.

ג. משלחת נציבת זכויות האדם התבקשה "to undertake an urgent visit to the occupied Palestinian territories **to take stock of the violations of the human rights of the Palestinian people by the Israeli occupying Power**" (ההדגשה לא במקור).

ד. ועדת האינתיפאדה השנייה התבקשה "to gather and compile information on violations of human rights and acts **which constitute grave breaches of international humanitarian law by the Israeli occupying Power** in the occupied Palestinian territories and to provide the Commission with its conclusions and recommendations, with the aim of preventing the repetition of the recent human rights violations" (ההדגשה לא במקור).

ה. ועדת לבנון השנייה התבקשה "(a) **to investigate the systematic targeting and killings of civilians by Israel in Lebanon**; ... (c) **to assess the extent and deadly impact of Israeli attacks on human**

---

<sup>180</sup> Greenspan Morris (1972), Human Rights in the Territories Occupied by Israel, 12 Santa Clara Lawyer 377, available at: <http://digitalcommons.law.scu.edu/lawreview/vol12/iss2/7> (להלן - גרינספאן). גרינספאן מותח ביקורת קשה על ועדת הנציבות מ-1969. וראה גם את ביקורתו הקשה של פראנק, הי"ש 181, על אותה ועדה.

life, property, critical infrastructure and the environment (ההדגשה לא במקור).

ו. ועדת בית חנוך התבקשה " and (c) ... means **to protect Palestinian civilians against any further Israeli assaults** (ההדגשה לא במקור).

ז. ועדת גולדסטון התבקשה על ידי המועצה " to investigate all violations of international human rights law and international humanitarian law by the occupying Power, Israel, against the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, particularly in the occupied Gaza Strip, **due to the current aggression...** אולם לאחר מכן שונה על ידי נשיא המועצה וצוטט בדוח הוועדה כדלקמן: " to investigate all violations of international human rights law and international humanitarian law that might have been committed at any time... (ההדגשה לא במקור).

ח. ועדת האדסון-פיליפס התבקשה " to investigate violations of international law, including international humanitarian and human rights law, **resulting from the Israeli attacks** on the flotilla of ships carrying humanitarian assistance (ההדגשה לא במקור).

ט. המנדט של ועדת צוק איתן מנוסח אומנם בלשון "ניטראלית", אולם ההחלטה שבה הוא נקבע רצופה גינויים קשים ביותר כלפי ישראל. מובן שהניתוק בין המנדט להחלטה שבה הוא ניתן יהיה מלאכותי ובלתי אפשרי.

אין ספק, כי מנדטים כאלה, אשר קובעים מראש את ה"אשמה" של ישראל ובכך גם את התוצאה, הם מנדטים מוטעים. הם אינם עולים בקנה אחד עם האמור בסעיף 3 להצהרת העצרת על בירור עובדות, לפיו " Fact-finding should be comprehensive, **objective, impartial** and timely (ההדגשה אינה במקור). הם גם אינם עומדים בדרישת סעיף 25 להצהרה האמורה שקובע כי " Fact-finding



missions have an obligation to act in strict conformity with their mandate  
and perform their task in an impartial way” (ההדגשה לא במקור).

## ב. מנדטים חד-צדדיים

ביקורת נוספת, שהושמעה כנגד המנדטים של ועדות החקירה של המועצה כנגד ישראל, נגעה בכך שהם הופנו רק כלפי התנהגותה של ישראל ולא כלפי שני הצדדים. ניתן לראות זאת בדוגמאות, שהובאו לעיל ממשלחת נציבת זכויות האדם, ועדת האינתיפאדה השנייה, ועדת לבנון השנייה, ועדת גולדסטון ו-וועדת האדסון-פיליפס. גם לגבי ועדת העצרת הכללית מ-1968 העלתה מדינת ישראל טענות כנגד העובדה שהוועדה נדרשה לבחון רק את ההתנהגות הישראלית כלפי תושבי “השטחים הכבושים” ולא את ההתנהגות הגרועה יותר, לטענת ישראל, של מדינות ערב כלפי היהודים שגרו בהן<sup>181</sup>. טענה דומה העלתה ישראל גם לגבי ועדת הנציבות מ-1969<sup>182</sup>. כפי שצוין, המנדט החד-צדדי שניתן לוועדת גולדסטון על ידי המועצה שונה על ידי נשיא המועצה. קדם לכך סירובה של הנציבה העליונה של האו”ם לזכויות אדם לשעבר, מרי רובינסון, לעמוד בראש הוועדה, מאחר שלדעתה המנדט שקיבלה הוועדה היה חד-צדדי “והדרך על ידי פוליטיקה ולא על ידי זכויות אדם”<sup>183</sup>. גם גולדסטון סירב תחילה לעמוד בראש הוועדה בשל ניסוחו החד-צדדי של המנדט, והסכים לכך רק לאחר שהנשיא שינה את מנדט הוועדה כך שיאפשר את בחינת התנהגותם של שני הצדדים והודיע על כך במסיבת העיתונאים שבה הכריז על הקמת הוועדה<sup>184</sup>. החלטתו

<sup>181</sup> Shefi Dov (1973), The Protection of Human Rights in Areas Administered by Israel: United Nations Findings and Reality, 3 Israel Yearbook on Human Rights 337, pp. 339-340, referred to in Franck Thomas and Fairley Scott (1980), Procedural Due Process in Human Rights Fact-Finding by International Agencies, 74 A.J.I.L. 308, available at [http://www3.nd.edu/~sobrien2/franck\\_procedural\\_fairness\\_t.pdf](http://www3.nd.edu/~sobrien2/franck_procedural_fairness_t.pdf) (להלן – פראנק). פראנק מותח ביקורת קשה הן על ועדת העצרת מ-1968 והן על ועדת הנציבות מ-1969. וראה גם ביקורתו הקשה של גרינספאן, הי”ש 180, על ועדת העצרת מ-1968.

<sup>182</sup> ראה בדוח הוועדה, הי”ש 282 לעיל.

<sup>183</sup> Statement by Amb Leshno Yaar to the UN Human Rights Council, 29 Sep 2009, Israeli Ministry of Foreign Affairs, available at [http://mfa.gov.il/mfa/internatlorgs/speeches/pages/amb\\_leshno\\_yaar\\_un\\_human\\_rights\\_council\\_29-sep-2009.aspx](http://mfa.gov.il/mfa/internatlorgs/speeches/pages/amb_leshno_yaar_un_human_rights_council_29-sep-2009.aspx)

<sup>184</sup> Near verbatim transcript of press conference by the President of the Human Rights Council, Martin Ihoeghian Uhomoibhi (Nigeria) and Justice Richard J. Goldstone on the announcement of the Human Rights Council fact-finding mission on the conflict in the Gaza Strip, Geneva, 3 April 2009, available at <https://www.google.co.il/url?sa=t&rct=j&q=&src=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewj74Pejq8HMAhUMDxoKHXGPB9wQFggBMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FHRCouncil%2FSpecialSession%2FSpecialSession9%2FTranscriptPressBriefing03042009.doc&usq=AFQjCNEk>. במסיבת העיתונאים אמר נשיא המועצה את הדברים הבאים ביחס להחלטתו לשנות את מנדט הוועדה בניגוד להחלטת העצרת: “There is a mandate, if you look at OP 14 [operative paragraph 14 of HRC resolution S/9-1], that spells out the mandate. But

של נשיא המועצה מעניינת, מפני שלא ברור מהיכן הוא שואב את סמכותו לשנות את המנדט כפי שנוסח בהחלטת המועצה. הנשיא מציין, כי המועצה ניסחה אומנם את המנדט אך הסמיכה **אותו** להקים את הוועדה וזו לדעתו הדרך הטובה ביותר לקיים את ייעודה של הוועדה. שתיקת המועצה לאחר מכן מעידה כנראה גם כן על הסכמה שקטה למהלך של נשיא המועצה. מקרה זה יכול לשמש כתקדים בעתיד, שיאפשר תיקון של מנדטים פוליטיים מוטים שמנוסחים על ידי המועצה, באמצעות נשיא המועצה, שיוכל להקים ועדה שתפעל על פי מנדט שיכול לזכות ללגיטימציה חלק המנדט החד-צדדי שניסחה המועצה.

החלטת נשיא המועצה לשנות את המנדט של ועדת גולדסטון סימנה גם אולי שינוי משמעותי יותר ולא נקודתי, מפני שבועדת צוק איתן כבר ניסחה המועצה עצמה את המנדט, כך שיכסה את הפרות שני הצדדים ומבלי שסימן את הצד "האשם" (אם כי, כאמור, ההחלטה שבה נקבע המנדט רצופת גינויים לישראל ואינה מזכירה את חמאס כלל).

ועדת לבנון השנייה, שנדרשה לבדוק רק את התנהגות ישראל ולא את התנהגות חזבאללה, ביקרה את המנדט שקיבלה וציינה:

"A fundamental point in relation to the conflict and the Commission's mandate as defined by the Council is the conduct of Hezbollah. The Commission considers that any independent, impartial and objective investigation into a particular conduct during the course of hostilities must of necessity be with reference to all the belligerents involved. Thus an inquiry into the conformity with international humanitarian law of the specific acts of IDF in Lebanon requires that account also be taken of the conduct of the opponent."<sup>185</sup>

---

that mandate also mandates me to establish a fact-finding mission. Now, what I have done is establish a fact-finding mission and request for the most appropriate manner, in my view, of dealing with the mandate of the Council. The ultimate purpose of the Council will not be served if that mandate does not allow for the clear establishment of an independent and impartial fact-finding mission; a mission that will gain the credibility of all sides, and that will be truly independent, and will produce and report that is fair, that is balanced and that is impartial; that will address the question of proportionality. You cannot address proportionality in a vacuum. On the basis of my own understanding, and in implementing the Council resolution and of advancing the process, I requested the distinguished Justice to proceed along those lines. So, the object of it [the mission], and I believe the object of the Council, is to have a report that truly reflects the events on the ground, and that includes dealing with all "violations in an impartial and objective manner.

<sup>185</sup> ראה פסקה 14 לדוח הוועדה, הנזכר בה"ש 304 לעיל.

חרף הביקורת האמורה, הוועדה לא נמנעה מהגשת הדוח כנגד ישראל מבלי שבחנה את התנהגות חזבאללה, וסברה כי היא לא יכולה לחרוג מהמנדט שניתן לה :

"That said, taking into consideration the express limitations of its mandate, the Commission is not entitled, even if it had wished, to construe it as equally authorizing the investigation of the actions by Hezbollah in Israel. To do so would exceed the Commission's interpretative function and would be to usurp the Council's powers."<sup>186</sup>

הפרק הראשון במדריך המתקדם לוועדות חקירה של HPCR של אוניברסיטת הרווארד<sup>187</sup>, שפורסם בשנת 2015, מתייחס ל"פרשנות המנדט" על ידי ועדת החקירה. תהליך פרשנות המנדט נחלק במדריך לארבעה שלבים :

1. פירוש הטקסט של המנדט: התייחסו הטריטוריאלי; תיחום הזמן; היקף האירוע וטבעו; הפעולות הנדרשות מהוועדה;
2. הערכת מטרת הוועדה ומשימתה בהתאם לנוסח המנדט ולכוונת הגוף שמינה אותו בהתאם להצהרות שניתנו, דיונים בגוף הממנה וההקשר הכללי;
3. זיהוי והבהרה של פערים או דו משמעויות במנדט וטיפול בהם באמצעות פרשנות הגיונית;
4. וידוא כי המנדט מעשי מבחינה טכנית ואינו לוקה במשוא פנים: מנדטים רחבים מדי אינם ניתנים להשגה במציאות של אילוצי זמן ומשאבים ויש להתאים את התוצר הנדרש לזמן ולמשאבים ולא ללשון המנדט. מאחר שתהליך ניסוח המנדט הוא פוליטי, עלול המנדט ללקות במשוא פנים, ואז צריכה הוועדה לנקוט פרשנות שתמנע אותו באחת מהדרכים הבאות: א. קבלת רשות מהגוף הממנה שתאפשר התגברות על הקושי האמור; ב. הצדקת בחינה של כל הצדדים על מנת לקבוע האם היו הפרות של החוק; ג. הפניה לחלק במנדט שמאפשר פרשנות מאוזנת.

<sup>186</sup> ראה פסקה 15 לדוח הוועדה, הנזכר בה"ש 304 לעיל.

<sup>187</sup> HPCR Advanced Practitioner's Handbook on Commissions of Inquiry – Monitoring, Reporting and Fact-Finding, Harvard Humanitarian Initiative, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, 2015, available at <http://www.hpcrresearch.org/sites/default/files/publications/HPCR%20Handbook%20March%202015.pdf>

דומה, כי נקיטת פרשנות בהתאם לתהליך זה, על ידי ועדת לבנון השנייה, לדוגמה, הייתה עשויה למנוע את התוצאה הקשה ואת הדוח הבלתי מאוזן שאליהם הגיעה הוועדה בשל דרך פרשנותה הדווקנית את המנדט המוטח שניתן לה.

### ג. תיחום הזמן

ביקורת נוספת כנגד מנדט של ועדה התעוררה לעניין **תיחום הזמן** שהתבקשה הוועדה לבחון. ביקורת זו התעוררה, לדוגמה, לגבי המנדט של ועדת צוק איתן, כפי שפורט בנספח, שהסמיך את הוועדה לבחון את האירועים החל מיום 13.06.14, ולא מיום 12.06.14 שבו נחטפו (ומאוחר יותר נרצחו) שלושה נערים מגוש עציון, מה שהוביל לפתיחה במבצע "שובו אחים" ולאחריו במבצע "צוק איתן". מובן שבחירת המועצה להוציא את תאריך החטיפה והרצח מכלל התקופה שתבחן הוועדה לא הייתה מקרית. אומנם, מנדט הוועדה היה לבחון את הפרות החוק "לפני, במהלך או אחרי" התקופה שנקובה במנדט הוועדה, והוועדה גם הזכירה את אירוע החטיפה והרצח של הנערים בדוח שפרסמה<sup>188</sup>, אך עצם העובדה שהמועצה, בכוונת מכוון, הוציאה את מועד החטיפה והרצח מהתקופה שביקשה מהוועדה לבחון מעידה על כוונתה המוטח של המועצה כנגד ישראל בהקשר זה.

### ד. התיחום הגיאוגרפי

ביקורת נוספת, שהועלתה ביחס למנדט הוועדות נגעה ל**תיחום הגיאוגרפי** שנכלל בהם. לעניין זה כבר הוזכרה העובדה שוועדת לבנון השנייה קיבלה מנדט לבחון את הפעולות שקרו בשטח לבנון בלבד (ואת פעולות ישראל בלבד), ולא את התקפות החזבאללה על ישראל. ועדת גולדסטון קיבלה מנדט שעל פניו היה רחב מהצורך שלשמו הוקמה הוועדה. כך, לפי המנדט המקורי שקיבלה, התבקשה הוועדה לבחון את הפעולות שביצעה ישראל "בכל רחבי השטחים הפלסטיניים הכבושים, ובמיוחד ברצועת עזה". כלומר, הוועדה התבקשה לבחון גם פעולות שקרו בשטחי יהודה ושומרון ומזרח ירושלים, למרות שלא ברור מה הקשר ביניהן למבצע "עופרת יצוקה", שעמד בבסיס ההחלטה למנות את הוועדה. במנדט הוועדה המתוקן, כפי שנוסח על ידי נשיא מועצת זכויות האדם, לא נמצאה התייחסות לשטחי יהודה ושומרון או מזרח ירושלים, ובכל זאת התייחסה ועדת גולדסטון בהרחבה רבה גם לעניינים הנוגעים לשטחים אלה.

<sup>188</sup> ראה פסקה 18 לדוח הוועדה, הנזכר בה"ש 340.

להבדיל מהמנדטים של הוועדות שתוארו לעיל, התאפיינו המנדטים של הוועדות שמינה מזכ"ל האו"ם באיזון ובתיחום הולמים יותר, מה שהקל על מדינת ישראל בדרך כלל לשתף פעולה עם הוועדות הללו.

ה. התייחסות מדריך נציבות זכויות האדם לוועדות החקירה לנושא מנדט ועדות החקירה

בשנת 2015 פרסם משרד הנציב העליון לזכויות אדם של האו"ם את מדריך ועדות החקירה והמשלחות לבירור עובדות על משפט זכויות האדם הבינלאומי והמשפט ההומניטארי הבינלאומי (להלן – מדריך הנציבות)<sup>189</sup>. נראה, כי ברקע לפרסום המדריך עמדה הביקורת הבינלאומית על חלק מוועדות החקירה שמינתה המועצה, במיוחד אלה שבדקו את התנהלותה של ישראל. אין ספק כי מדובר בצעד מבורך, אם יהיה בו כדי להביא לשיפור הכשלים שנפלו במינוי ועדות החקירה ובעבודתן, כפי שיפורטו בחלקם בעבודה זו. הדברים תלויים, כמובן, במידת הנכונות של הוועדות העתידיות, שימונו לפעול ברוח הדברים האמורים במדריך.

נושא המנדטים של ועדות החקירה מכוסה במדריך הנציבות בהרחבה יחסית, ומפאת חשיבותם הרבה של הדברים הם יובאו כאן כמעט במלואם<sup>190</sup>. נאמר שנוסח המנדטים השתנה משמעותית בין הוועדות, בהתאם למצב הנחקר, טבע ההפרות ומטרת החקירה. במצבים מסוימים כיסה המנדט את המדינה כולה (כמו בלוב<sup>191</sup> ובסוריה<sup>192</sup>) ובמצבים אחרים – רק את חלקה (כמו בדארפור<sup>193</sup>). ועדות רבות קיבלו מנדט כללי לחקור הפרות של משפט זכויות האדם הבינלאומי או המשפט הבינלאומי ההומניטארי או שניהם. חלק מהוועדות התבקשו לחקור מקרה ספציפי (כמו הוועדה של חוף השנהב שהתבקשה לבחון הפרות זכויות אדם ביחס לצעדה בתאריך 25.03.04). מנדטים אחרים הגדירו תקופות ארוכות יותר לחקירה, במידות דיוק שונות<sup>194</sup>. לעיתים לשון המנדט היא כללית ומצריכה פרשנות של הוועדה, ולעיתים

<sup>189</sup> ראה הי"ש 33 לעיל.

<sup>190</sup> עמודים 8-16 למדריך הנציבות

<sup>191</sup> ראה הי"ש 51 לעיל.

<sup>192</sup> ראה הי"ש 55 לעיל.

<sup>193</sup> ראה הי"ש 42 לעיל.

<sup>194</sup> המנדט של ועדת החקירה של הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו כיסה תקופה של 10 שנים; המנדט של סרי לנקה התייחס לטבע ולהיקף הפרות "בשלבם האחרונים של העימות"; המנדט של סוריה מכסה סכסוך שעדיין נמשך; ונזכר גם המנדט של ועדת גולדסטון לחקור הפרות "לפני, במהלך ולאחר" מבצע "עופרת יצוקה".

היא מאוד מדויקת (מוזכרים המנדטים של צפון קוריה מ-2013<sup>195</sup> ומזרח טימור מ-2006<sup>196</sup>). המנדט צריך להתאים למצב הנחקר ולספק לוועדה תמונה ברורה של מה שנדרש ממנה, לשקף סטנדרטים בינלאומיים לבירור עובדות ולהיות מנוסח באופן שיאפשר לוועדה לבצע את מלאכתה בהתאם למתודולוגיה של הפרקטיקה הטובה ביותר ומבלי לקבוע מראש היבטים כלשהם של עבודתה.

מועד הגשת דוח הוועדה והמשאבים המוקצים לה צריכים להתאים למנדט ולנסיבות שבהן היא תצטרך לפעול. לא תמיד כך היה, והדבר עורר קשיים מיותרים. לדוגמה, ועדת חוף השנהב מ-2011 נדרשה לקיים את חקירתה ולכתוב את הדוח בתוך שישה שבועות בלבד. במקרים אחרים, לא התאים תקציב הוועדה להיקף משימותיה.

באשר להגדרת המשימה במנדט הוועדה, מזכיר מדריך הנציבות ניסוחים שונים בהם נעשה שימוש בעבר: ועדת בורונדי מ-1995 התבקשה "לבסס את העובדות"; ועדת מזרח טימור מ-2006 התבקשה "לבסס את העובדות והנסיבות"; ועדת גיאורגיה מ-1993 התבקשה "לחקור את מצב הפרות זכויות האדם"; ועדת דארפור מ-2004 התבקשה "לחקור דיווחים על הפרות של המשפט הבינלאומי ההומניטארי ושל משפט זכויות האדם הבינלאומי"; ועדת חוף השנהב מ-2011 נדרשה "לחקור את העובדות והנסיבות סביב הטענות לפגיעות והפרות קשות של זכויות אדם"; ועדת סוריה מ-2011 הוסמכה "לחקור את כל ההפרות הנטענות של משפט זכויות האדם הבינלאומי... ולבסס את העובדות והנסיבות שיכולים לעלות כדי הפרות כאלה"; ועדת מזרח טימור מ-1999 התבקשה "לאסוף ולאגד בשיטתיות מידע על הפרות אפשריות של זכויות אדם ומעשים שיכולים לבסס הפרות של משפט בינלאומי ההומניטארי".

חרף הבדלי הנוסחים, התייחסו הוועדות למשימה באופן עקבי כך שתכלול את ביסוס העובדות בקשר לאירועים ולטענות על הפרות משפט זכויות האדם הבינלאומי והמשפט ההומניטארי הבינלאומי; את הערכת העובדות לאור החוק המתאים ליישום; את המסקנות באשר לקיומן של הפרות, ובמקום שרלוונטי, את המבצעים לכאורה; את ההמלצות לישויות שונות.

---

<sup>195</sup> ראה הי"ש 52 לעיל.

<sup>196</sup> ראה הי"ש 48 לעיל.

באשר לענפי החוק שיש ליישם מציין מדריך הנציבות, כי חלק מהמנדטים התייחסו רק למשפט זכויות האדם הבינלאומי ואילו מנדטים אחרים, שהתייחסו לעימותים מזוינים, התייחסו גם למשפט ההומניטארי הבינלאומי. המנדט של ועדת גולדסטון התייחס לשני ענפי החוק, ואילו המנדט של הוועדה, שהקים מזכ"ל האו"ם לגינאה מ-2009 התייחס רק ל"טענות להפרות חמורות של זכויות אדם". מכל מקום, הוועדות עצמן הפעילו שיקול דעת בבחירת ענף החוק המתאים ליישום. לדוגמה, למרות שהמנדטים של לוב מ-2011-2012 וסוריה מ-2011-2014 התייחסו רק למשפט זכויות האדם הבינלאומי, פירשו שתי הוועדות את המנדט שלהן כך שיכלול את המשפט ההומניטארי הבינלאומי כאשר המצב במדינות הללו הגיע לרמה של עימות מזויני. לעיתים כולל מנדט הוועדה הפניה למשפט הפלילי הבינלאומי, כמו בוועדה של סוריה, שנדרשה לקבוע מה הפשעים שבוצעו ומי היו המבצעים. כפי שיפורט בהמשך, כאשר יידון נושא מומחיות חברי הוועדה, לענף החוק שמחילה ועדת החקירה על ניתוח הממצאים יש חשיבות רבה בגזירת מסקנות הוועדה מתוך הממצאים.

מדריך הנציבות מציין כי יש מגמה מתגברת להכליל במנדטים את נושא האחריות ולזהות את מבצעי הפרות והפשעים. כך היה במנדטים של דארפור (2004), מזרח טימור (2006), לוב (2011), סוריה (2011) ושל ועדת צוק איתן. הוועדות הבהירו, כי הן מבינות אחריות ככוללת יותר מאשר העמדות לדין פלילי. ועדת דארפור דיברה על רכיבי הצדק והפיצויים של האחריות וכן העמדה לדין ונקיטת צעדים, שיביאו עמם הקלה ותיקון עוולה לקורבנות. ועדת מזרח טימור ציינה, כי ממשלת מזרח טימור סבורה שמערכת הצדק המקומית במדינה היא בעלת העדיפות לטיפול בהיבטי הצדק הפלילי. ועדה זו התייחסה גם לאמצעי אחריות נוספים כמו הליכים משמעתיים לשוטרים ותלונות למוסד זכויות האדם הלאומי. המנדט מביא דוגמאות נוספות לדרך תפיסת האחריות בדוחות הוועדות של סרי לנקה (2010) ולוב (2011).

הוועדות של דארפור (2004), גינאה (2009), לוב (2011), הרפובליקה המרכז אפריקאית ואחרות נדרשו, בדרכי ניסוח שונות, לזהות את האחראים להפרת הזכויות. יחד עם זאת, רק הוועדות של גינאה (2009) ומזרח טימור (2006) עשו זאת בדוחות הפומביים שפרסמו. שאר הוועדות פרסמו את השמות ברשימה מסווגת, שהועברה למזכ"ל האו"ם או לנציב העליון לזכויות האדם של האו"ם. ועדת דארפור (2004) ציינה כי החליטה שלא לפרסם את שמות המבצעים משלושה טעמים: א. שמירה על הליך הגון וכבוד לזכויות החשודים; ב. העובדה כי לוועדה לא ניתנו סמכויות חקירה או העמדה לדין; ג. שמירת עדים מהטרדה או הפחדה. ועדת לוב (2011) נימקה את החלטתה שלא לפרסם שמות בשני טעמים: א. מניעת סיכון למי שמוחזקים במעצר; ב. שמירת

הזכות למשפט הוגן של מי שיובא בפני בית משפט בעתיד. המדריך מסכם וקובע כי שני העקרונות שצריכים להנחות ועדות לעניין זה הם הגנת מקורות המידע מפגיעה ושמירת הזכות למשפט הוגן של מי שחשודים בביצוע הפרות.

לעניין **הצדדים תחת חקירה** מציין מדריך הנציבות כי בדרך כלל מנדטים לא התייחסו באופן מפורש לצד שפעולותיו הן נושא החקירה ודרשו את "חקירת כל ההפרות הנטענות". עם זאת, לעיתים, בעיקר במקרים של כיבוש זר או פלישה, דרש המנדט לחקור את הפעולות של צד אחד בלבד. לעניין זה מזכיר הדוח את ועדת לבנון השנייה, שנדרשה לחקור רק את פעולות ישראל, ושבדוח שלה כתבה כי לא ניתן לבחון את פעולות ישראל מבלי לבחון את פעולות חזבאללה, אך היא נמנעת מעשות כן כדי לא לחרוג מהמנדט שניתן לה. כן מזכיר הדוח את ועדת גולדסטון, שלמרות שלפי החלטת מועצת זכויות האדם נדרשה לחקור רק את פעולות ישראל, נשיא המועצה דרש ממנה, בעת שהכריז על הקמתה, לחקור את כל ההפרות שאירעו בהקשר של מבצע "עופרת יצוקה": לפניו, במהלכו ולאחריו.

במדריך הנציבות נטען, כי במקום שבו התייחס המנדט למשפט בינלאומי הומניטארי או משפט פלילי בינלאומי, החילה ועדת החקירה משפט זה על כל הצדדים, לרבות על שחקנים לא מדינתיים.

#### 1. סיכום – נוסח המנדט

לסיכום חלק זה, יש לשאול את השאלה, מה המשקל שיש לייחס לנוסח המנדט בעת קבלת ההחלטה האם לשתף פעולה עם ועדת החקירה. לעניין זה נחלקו דעות המרואיינים. בעוד שחלקם סברו שלמנדט יש ערך רב ושאין לשתף פעולה באופן גלוי עם ועדה שעצם לידתה בחטא בדמות מנדט מוטה או לקוי, סברו אחרים שערכו של המנדט מוגבל ובכל מקרה הוא משני לשאלה מי עומד בראש הוועדה ומיהם חבריה. נראה, כי לשאלת זהות יושב ראש הוועדה יש אכן משקל רב יותר. בסופו של דבר, יו"ר ועדה יכול להחליט באיזה אופן הוא מפרש את המנדט ומה בדיוק הוא בודק במסגרת תהליך הבדיקה.

נראה, כי למדינת ישראל יש יכולת להשפיע על נוסח המנדט שיופקד בידי ועדת החקירה. הגם שהיכולת הזו קטנה עד כמעט בלתי קיימת בשלב שבו מנוסחת ההחלטה במועצת זכויות האדם, לדוגמה, שהמוטיבציה שלה היא בעיקרה פוליטית,



הרי שניתן להשפיע על שינוי המנדט בשלב מאוחר יותר, בשיח עם נשיא המועצה וכחלק מהתנאים שיכולה המדינה להציב בתמורה לשיתוף פעולה מצדה<sup>197</sup>. כפי שצוין, ייתכן שתקדים שינוי המנדט של ועדת גולדסטון השפיע לחיוב גם על אופן ניסוח המנדט של ועדת צוק איתן (אך, כאמור, לא על ההחלטה שבמסגרתה הוא נקבע).

נראה גם כי מדריך הנציבות שפורסם לאחרונה, אשר מתייחס לסטנדרטים הראויים בהקמה ובפעולה של ועדות חקירה בינלאומיות, ישמש מעתה כלי אובייקטיבי ויעיל כדי להעלות טענות כנגד מנדטים מוטעים.

מכל מקום, השאלה הבאה, ואולי החשובה מכול, שיש לשאול בעת קבלת ההחלטה על שיתוף הפעולה עם ועדת החקירה נוגעת להרכב הוועדה. בכך נעסוק להלן.

### 3. הרכב ועדת החקירה

נעבור, אם כן, לבחון את השיקול הנוגע להרכב ועדת החקירה בעת קבלת ההחלטה אם לשתף פעולה עם הוועדה. אין ספק, שהרקע ממנו מגיעים חברי הוועדה הוא בעל משקל קריטי לעניין תוצר העבודה, שיופק על ידי הוועדה.

#### א. כללים ראויים למינוי חברי ועדת החקירה

מדריך הנציבות מתייחס לסוגיית הבחירה והמינוי של חברי הוועדות<sup>198</sup>. ההחלטה על מינוי החברים נמצאת בידי הרשות שקבעה את מנדט הוועדה או בידי מי שזו מינתה לשם כך. הנציבות מחזיקה דרך קבע רשימת אנשים, המתאימים לשמש כחברים של ועדות חקירה. במועצת זכויות האדם, נוהג נשיא המועצה לבקש את עמדתם של מדינות, ארגונים לא ממשלתיים והנציב העליון לזכויות האדם באשר למועמדים מתאימים לוועדות החקירה. ההחלטה הסופית מצויה בידי המועצה.

באשר למספר חברי הוועדה מציין מדריך הנציבות, כי יש עדיפות למינוי מספר אי-זוגי של חברים (בדרך כלל שלושה או חמישה) על מנת להקל על תהליך קבלת

<sup>197</sup> אחד המרוויינים סבר כי ישראל צריכה להיות שותפה תמיד לניסוח מנדט הוועדה. נראה שבועדות של מזכ"ל האו"ם אכן יש לישראל יכולת השפעה רבה יותר לעניין זה.

<sup>198</sup> עמודים 18-22 למדריך הנציבות

ההחלטות במקרה שאין קונצנזוס בין חברי הוועדה. לעיתים נקבע מספר החברים בהחלטת הקמת הוועדה עצמה. אחרת, ייקבע מספר החברים באמצעות בחינה מדוקדקת של המנדט שניתן לוועדה, הפעילויות שהיא צפויה לבצע, סוג המומחיות הנדרשת, היכולת הלוגיסטית שלה והמשאבים הכספיים הזמינים. גידול בכמות החברים משפיע גם על כמות המשאבים הכללית הנדרשת (צוות, תחבורה, בטיחות וכו'). במצבים של קשיים קיצוניים הצפויים בעבודה הוועדה ומשאבים מוגבלים, יש להעדיף מינוי ועדות קטנות. בכל מקרה, יש להתחשב גם ביכולת המזכירות בהקשר למספר החברים.

המדריך מזכיר כמה **כישורים** בסיסיים, שצריכים להנחות תמיד בעת בחירת החברים בוועדות:

- **עצמאות וחוסר משוא פנים** – המועמדים צריכים להיות בעלי עבר מוכח של עצמאות וחוסר משוא פנים. חשוב לוודא שהרקע שלהם, ההצהרות הפומביות הקודמות שלהם או השיוך הפוליטי או האחר שלהם אינם משפיעים על עצמאותם או היעדר משוא הפנים שלהם ולא יוצרים תפיסה של הטיה;
- **יכולת מוכרת וידע וניסיון משמעותיים מוכחים במשפט זכויות האדם הבינלאומי, המשפט ההומניטארי הבינלאומי והמשפט הפלילי הבינלאומי, בהתאם לעניין;**
- **ידע משמעותי בבירור עובדות בתחום זכויות האדם ובעקרונות, סטנדרטים ומתודולוגיה של חקירה, וניסיון מוכח בתחום;**
- **ניסיון בינלאומי משמעותי בתחום זכויות האדם;**
- **מחויבות לשמירה על כל זכויות האדם ושוויון בין המינים;**
- **יושרה אישית ומוסר גבוה;**
- **הכרת המדינה, המצב והאזור** – לא נדרשת מכל החברים;
- **כישורי שפה** – על כל חברי הוועדה להיות בעלי יכולת שפה שוטפת בשפה בה מתנהלת הוועדה. ידע בשפה המקומית המדוברת באזור החקירה יכול להיות שימושי;
- **פרופיל ציבורי וחשיפה לתפקידי מנהיגות בתחום זכויות האדם ברמה הלאומית, האזורית או הבינלאומית** – חברים שהם אישיות בולטות יכולים להיות מועילים במנדטים שדורשים גישה עם פרופיל גבוה, אך זה לא צריך להיות שיקול מכריע;

• **התאמה לתנאי המשימה/יכולת לעבוד בתנאים קשים** – ביקורי שטח, במיוחד באזורים קשים, עשויים להצריך תשומת לב מיוחדת לתנאי הבריאות הפיסית.

כמו כן, הוועדות צריכות להיות מורכבות תוך שמירה על **איזון מגדרי** בין גברים לנשים ו**גיוון גיאוגרפי**<sup>199</sup>. בעניין האחרון, קובע המדריך, הכללת נציגים מאזור המדינה הנתונה לבדיקה יכולה לסייע לחברי הוועדה להבין את ההקשרים הפוליטי, החוקי, החברתי והתרבותי שבהם יש לקיים את החקירה.

לפי האמור במדריך, במהלך תהליך הבחירה, על המועמדים לחשוף כל מידע שיכול להוביל לשאלות באשר לעצמאותם, לחוסר משוא הפנים שלהם וליושרתם, לרבות כל פרסום על נושא החקירה, על שיוכים פוליטיים, אינטרס כלכלי במדינה הנוגעת בדבר או על חברות בארגון שיש לו נגיעה או אינטרס בעניינים הנחקרים. הוועדות וחבריהן נמצאים תחת ביקורת ציבורית מוגברת. חשיפה מוקדמת של מידע בידי החברים מחזקת את אמינותם ואת יכולתם של הוועדה ושל הגוף שהסמיך אותה להתמודד עם ניסיונות לא כנים להכפיש את עבודתם.

לאחר סיום תהליך הבחירה, יוציא הגוף הממנה מכתב מינויים שיפרט את המנדט ואת לוח הזמנים לעבודת הוועדה ויקבע יו"ר לוועדה מתוך אחד החברים. המכתב יפרט גם את התמיכה שיספק הנציב העליון של זכויות האדם לוועדה ואת תפקיד המזכירות. המועמדים בדרך כלל משרתים פרו בוו. לאחר המינוי, נדרשים החברים לחתום על הצהרה<sup>200</sup>.

ב. טענות ביחס להטיה נגד ישראל של חברי ועדות חקירה שמונו בעניינה

<sup>199</sup> וראה ביקורתו של בסיוני על מינוי חברים לא מוכשרים לוועדות בגלל הצורך בגיוון גיאוגרפי – בסיוני, ה"ש 177, עמוד 40.

<sup>200</sup> **נוסח ההצהרה:** "I solemnly declare and promise to exercise my functions independently, impartially, loyally and conscientiously, and to discharge these functions and regulate my conduct in accordance with the terms of my mandate, the Charter of the United Nations and the principles and values of the United Nations, and with the sole objective of contributing to the promotion and protection of human rights, without seeking or accepting instructions from any Government or any other source. I also undertake to respect, during the tenure of my mandate and subsequently, the confidentiality of all information made available to me in my capacity as a member of the commission of inquiry/fact-finding mission. Additionally, I agree to comply with the United Nations ethical, personal conduct, administrative and security rules and policies."

נראה, אם כן, כי המדריך קובע קביעות ראויות באשר לתהליך הבחירה של החברים ושל הדרישות בהן עליהם לעמוד. הדרישה לפעול בחוסר משוא פנים נזכרת גם בסעיפים 3 ו-25 להצהרת העצרת על בירור עובדות, כפי שפורטו לעיל בחלק העוסק במנדט הוועדות. נראה, כי כל הדרישות הללו מחברי הוועדה יפות גם לחברי ועדות שמתמנות ע"י גופים אחרים, ולא רק על ידי מועצת זכויות האדם. עם זאת, נראה כי בחיי המעשה, או לפחות אלה שמוכרים לנו עד לפרסום המדריך, לא כך פעלו הדברים. למדינת ישראל היו בעבר טענות רבות כלפי חברי הוועדות, שנבחרו לבדוק את פעולותיה. נדגים להלן את הטענות הישראליות לעניין זה באמצעות כמה מקרים.

**ועדת העצרת הכללית מ-1968** כללה שלושה חברים, שמונו על ידי סגן נשיא העצרת, מהמדינות צילון (סרי לנקה של היום), סומליה ויוגוסלביה. באותה עת, אף אחת מהמדינות הללו לא קיימה יחסים דיפלומטיים עם ישראל. מדינת ישראל אף ציינה כי מדינות אלה הן בעלות אוריינטציה פרו-ערבית ואנטי-ישראלית, ושסומליה אפילו הכריזה שהיא נמצאת במצב מלחמה עם ישראל<sup>201</sup>.

**ועדת הנציבות מ-1969** כללה שישה חברים, מרביתם מקבוצת המדינות הלא מזדהות, שגילתה גישה פרו-ערבית ברורה<sup>202</sup>.

מרי רובינסון, שעמדה בראש **משלחת נציבת זכויות האדם** זכתה גם כן לביקורת על יחסה הבלתי מאוזן לרעת ישראל בסכסוך הפלסטיני-ישראלי<sup>203</sup>. אומנם, מרבית הביקורת מתייחסת לדברים שקרו לאחר שעמדה בראשות המשלחת האמורה, אולם יש בדברים אלה כדי ללמד על יחסה הבסיסי המוטה כלפי ישראל, שיש להניח שהתקיים גם בעת שעמדה בראשות המשלחת.

דזמונד טוטו, שעמד בראש **ועדת בית חנון**, היה ידוע במשך שנים ביחסו הביקורתי לישראל. כך, במהלך ביקור ב"יד ושם" בשנת 1989 הוא קרא לישראלים להתפלל עבור הנאצים ולסלוח להם, ועורר סערה גדולה<sup>204</sup>. כמו כן, הוא השווה את שלטון

<sup>201</sup> ראה מאמרו של שפי, הנזכר בה"ש 181, בעמוד 338.

<sup>202</sup> ראה דוח הוועדה, ה"ש 283.

<sup>203</sup> ראה שורה ארוכה של אירועים בהקשר זה, ובראשם תפקידה של רובינסון בוועדת דרבן ב-2001, שמונה ארגון UN Watch במכתב פתוח ששלח לרובינסון לאחר שהוכרז על החלטת נשיא ארצות הברית ברק אובמה להעניק לה את המדליה הנשיאותית לחירות: Watchdog Urges Ex-U.N. Rights Chief Mary Robinson to Answer Allegations, UN Watch,

<http://secure.unwatch.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=bdKKISNqEmG&b=1316871&ct=729944>

9

<sup>204</sup> Cowell Alan (1989), Tutu Urges Israelis to Pray for and Forgive Nazis, **The New York Times**, <http://www.nytimes.com/1989/12/27/world/tutu-urges-israelis-to-pray-for-and-forgive-nazis.html>

ישראל על הפלסטינים למשטר האפרטהייד בדרום אפריקה<sup>205</sup> וציין כי יש קווים מקבילים בין הציונות לגזענות<sup>206</sup>. טוטו גם היה בין ראשוני הקוראים להטלת חרם כלכלי על ישראל.

אחת מחברות ועדת גולדסטון, פרופסור כריסטין צ'ינקין (שהייתה חברה גם בוועדת בית חנון), חתמה ביום 11.01.09, בעיצומו של מבצע "עופרת יצוקה", אותו המבצע שמונתה הוועדה לבדוק, על גילוי דעת בעיתון סאנדיי טיימס<sup>207</sup>. בגילוי הדעת, שכותרתו "Israel's bombardment of Gaza is not self-defence – it's a war crime", נמתחה ביקורת קשה על פעילות ישראל במבצע "עופרת יצוקה" ובשנים שקדמו לו, ונקבעו קביעות משפטיות נחרצות באשר לחוקיות פעולותיה של ישראל במבצע ולמעמדה של רצועת עזה כשטח כבוש<sup>208</sup>. קריאות להתפטרותה של פרופסור צ'ינקין מהוועדה<sup>209</sup>, בעקבות חתימתה על גילוי הדעת האמור, לא נענו.

---

Tutu Desmond (2002), Apartheid in the Holy Land, **The Guardian**,<sup>205</sup>  
<http://www.theguardian.com/world/2002/apr/29/comment>  
Shimoni Gideon (1988), South African Jews and the Apartheid Crisis, American Jewish Year Book (American Jewish Committee) 88, p. 50, available at  
[http://www.ajcarchives.org/AJC\\_DATA/Files/1988\\_3\\_SpecialArticles.pdf](http://www.ajcarchives.org/AJC_DATA/Files/1988_3_SpecialArticles.pdf)  
Cole Juan (2009), Israel's bombardment of Gaza is not self-defence – it's a war crime,<sup>207</sup>  
<http://www.juancole.com/2009/01/this-letter-of-attorneys-and-academics.html>  
<sup>208</sup> בגילוי הדעת נכתבו, בין היתר, הדברים הבאים:

"ISRAEL has sought to justify its military attacks on Gaza by stating that it amounts to an act of "self-defence" (...) We categorically reject this contention.

(...)

The killing of almost 800 Palestinians, mostly civilians, and more than 3,000 injuries, accompanied by the destruction of schools, mosques, houses, UN compounds and government buildings, which Israel has a responsibility to protect under the Fourth Geneva Convention, is not commensurate to the deaths caused by Hamas rocket fire.

For 18 months Israel had imposed an unlawful blockade on the coastal strip that brought Gazan society to the brink of collapse(...) Throughout this time the Gaza Strip remained occupied territory under international law because Israel maintained effective control over it.

Israel's actions amount to aggression, not self-defence, not least because its assault on Gaza was unnecessary. Israel could have agreed to renew the truce with Hamas. Instead it killed 225 Palestinians on the first day of its attack. As things stand, its invasion and bombardment of Gaza amounts to collective punishment of Gaza's 1.5m inhabitants(...) In addition, the blockade of humanitarian relief, the destruction of civilian infrastructure, and preventing access to basic necessities such as food and fuel, are prima facie war crimes.

(...)"

<sup>209</sup> ראה לדוגמה Request to Disqualify Prof. Christine Chinkin from UN Fact Finding Mission on the Gaza Conflict, UN Watch, available at <http://docslide.us/documents/un-watch-request-to-disqualify-prof-christine-chinkin-from-un-gaza-inquiry.html>

חבר נוסף בוועדת גולדסטון, קצין הצבא האירי לשעבר, קולונל דזמונד טרוורס, לא התבטא אומנם באופן שמעיד על הטיה כנגד ישראל לפני חברותו בוועדה, אולם דברים שאמר לאחר פרסום דוח הוועדה מעלים את החשש כי למעשה היה מוטה כנגד ישראל עוד בזמן עבודת הוועדה. כך, במאמר שפורסם על ידי ד"ר דורי גולד<sup>210</sup>, נסקרו אמירות של טרוורס ממספר ראיונות שנתן לאחר פרסום הדוח<sup>211</sup>. הצבר כל האמירות הללו של טרוורס, שנאמרו לאחר פרסום הדוח - אך מתייחסות גם לדרך בה פעל בעת היותו חבר בוועדה - מעלה את החשש לכך שגם בזמן עבודת הוועדה הוא גילה הטיה כנגד ישראל ולא ביצע את מלאכתו ללא משוא פנים, כנדרש.

גם כנגד פרופסור כריסטיאן טומושאט, שעמד בראש ועדת טומושאט, הועלו טענות להטיה כנגד ישראל<sup>212</sup>. כך, בשנת 2007 השווה טומושאט במאמר שפרסם את מעשיה של ישראל במלחמת לבנון השנייה לברבריות שאפיינה את מלחמת העולם השנייה. כן אמר שישראל נקטה מלחמה טוטאלית (מושג שלקוח מתפיסת המלחמה הנאצית של גבלס), שלא לקחה בחשבון הגנה על צרכים אזרחיים כלל. כמו כן, ארגון UN Watch ציטט שורת אמירות של טומושאט, הנוגעות לנושא אותו מונה לחקור ממש, בהן הטיל ספק בכך שמערכת המשפט הישראלית תנהל חקירות יעילות ותעניש את

---

<sup>210</sup> Gold Dore (2010), New Revelations About the UN Goldstone Report that Seriously Undermine its Credibility, *Jerusalem Center for Public Affairs*, <http://jcpa.org/article/new-revelations-about-the-un-goldstone-report-that-seriously-undermine-its-credibility/#sthash.IRjzqKEg.dpuf>

<sup>211</sup> במאמר מתואר כיצד במהלך עבודת הוועדה ביקש טרוורס מפסיכולוגים פלסטינים להסביר כיצד יכלו חיילים ישראלים להרוג ילדים פלסטינים אל מול הוריהם. בראיון שנתן הוא טען כי בעבר הוציאו חיילים ישראלים חיילי שמירת שלום איריים בדרום לבנון וירו בהם בכוונה. טרוורס מכחיש כי חמאס הפחיד עדים שהעידו בפני הוועדה, למרות שעובדה זו מצוינת בדוח הוועדה עצמו. הוא גם דוחה את הרעיון שחמאס השתמש באוכלוסייה האזרחית כמגנים אנושיים לכוחותיו ואת הרעיון שישראל התמודדה עם לוחמה אסימטרית. עוד טען טרוורס כי לישראל היו מזל"טים שיכלו לדעת באמצעות חתימה תרמית כמה אנשים היו בבתים אותם תקפה, ולכן היא ידעה כי היא תוקפת אזרחים ועשתה זאת במתכוון. בפועל, אין למזל"טים הישראלים יכולת כזו והשימוש בהם נעשה בדיוק למטרה ההפוכה, על מנת לוודא כי אזרחים עזבו את הבתים בטרם התקפתם. טרוורס גם טען שבחודש שקדם לפתיחה במבצע "עופרת יצוקה" נורו מעזה לעבר ישראל רק שני טילים לערך, בעוד שבפועל, בשלושה ימים בודדים מתוך החודש הזה נורו 32 טילים. עוד הוא טען שחמאס ביקשה להאריך את הסכם הרגיעה לפני המבצע, בעוד שבפועל חמאס הודיעה כי לא תאריך את ההסכם. בנוסף הוא טען כי רק בשני מקרים ישראל נתקלה במצב קרב אמיתי במבצע. טרוורס טען כי לא נמצאו כל ראיות לטענה הישראלית כי נעשה שימוש במסגדים בעזה כדי לאחסן כלי נשק, אך כשנשאל כמה מסגדים נבדקו ציין שנבדקו שניים בלבד. לגבי הראיות שהוצגו על ידי ישראל לעניין זה טען שהן מזויפות. במהלך הראיונות, שקיים עם העדים הפלסטינים בעזה, נמנע טרוורס מלשאל אותם את השאלות הרלוונטיות ביותר, קרי: אם הם היו לוחמים או אם בתיים שימשו לאחסנת נשק?

לבסוף, טרוורס העלה את הטענה שמדיניות החוץ הבריטית במזרח התיכון מושפעת מאינטרסים של "הלובי היהודי" בניגוד לאינטרסים הלאומיים של בריטניה.

<sup>212</sup> ניתן למצוא את ריכוז הטענות כנגד פרופסור טומושאט במסמך Goldstone II - Questions on the Impartiality of the U.N. Tomuschat Committee, UN Watch, October 21, 2010, Geneva, [http://iccforum.com/media/background/gaza/2010-10-21-UN\\_Watch-Rpt\\_on\\_Tomuschat\\_Impartiality.pdf](http://iccforum.com/media/background/gaza/2010-10-21-UN_Watch-Rpt_on_Tomuschat_Impartiality.pdf)

האשמים. פרופסור אלן דרשוביץ' מאוניברסיטת הרווארד טען כי לטומושאט יש היסטוריה ארוכה של הטיה וסטנדרט כפול כנגד ישראל<sup>213</sup>.

בראש ועדת צוק איתן מונה פרופסור ויליאם שאבאס מקנדה, אשר ארגון UN Watch פרסם מסמך<sup>214</sup> ובו מספר הצהרות פומביות שלו מהעבר, המטילות חשש של ממש בהטייתו כנגד ישראל<sup>215</sup>.

לאחר שהוכח כי שאבאס סיפק בשנת 2012 חוות דעת משפטית בתשלום לפלסטינים, וכי מועצת זכויות האדם פנתה למטה האו"ם בבקשה לקבל חוות דעת משפטית בעניין, הוא נאלץ להתפטר מראשות הוועדה, תוך שציין כי הוועדה כמעט סיימה את איסוף הראיות והחלה כבר בכתיבת הדוח<sup>216</sup>.

### ג. סיכום – שיקול ההטיה האישית של חבר ועדה כנגד ישראל

מרבית המרואיינים לעבודה זו הסכימו, שחברותו של אדם שמוטה באופן ברור כנגד ישראל היא שיקול מכריע שלא לשתף פעולה עם הוועדה שבה הוא חבר. מיעוט המרואיינים סברו ששיתוף פעולה תמיד עדיף על אי שיתוף פעולה, ושגם הטיה ברורה אינה צריכה למנוע את שיתוף הפעולה, בליווי כל הפעולות הנדרשות כדי להוכיח

Weinthal Benjamin (2010), Dershowitz: Goldstone follow-up commission head a 'bigot', **The Jerusalem Post**, <http://www.jpost.com/Israel/Dershowitz-Goldstone-follow-up-commission-head-a-bigot>

<sup>214</sup> הפניות לכל האמירות הללו ולעוד רבות אחרות ניתן למצוא בבקשה של הארגון UN Watch מפרופסור שאבאס לפטור עצמו מוועדת צוק איתן: Request for William Schabas to Recuse Himself for Bias or the Appearance Thereof, UN Watch, available at [http://www.humanrightsvoices.org/assets/attachments/documents/UN\\_WATCH\\_REQUEST\\_TO\\_DISQUALIFY\\_WILLIAM\\_SCHABAS.pdf](http://www.humanrightsvoices.org/assets/attachments/documents/UN_WATCH_REQUEST_TO_DISQUALIFY_WILLIAM_SCHABAS.pdf)

<sup>215</sup> המסמך מפרט, בין היתר, את הדברים הבאים:

- בראיון בשנת 2009 קרא לרדוף אחר נשיא מדינת ישראל בשעתו, חתן פרס נובל לשלום, שמעון פרס, ולהביאו בפני בית הדין הפלילי הבינלאומי, באומרו "Why are we going after the president of Sudan for Darfur and not the president of Israel for Gaza?"
- בהצהרה בפני "טריבונאל ראסל על פלסטין" ב-2012 אמר "Actually, my favorite would be Netanyahu" ; "within the dock of the International Criminal Court"
- בראיון ל-BBC מיום 17.07.14 (כלומר, במהלך מבצע "צוק איתן" עצמו) אמר "Prima facie, there is evidence of disproportionality in the response that Israel is undertaking in order to protect itself"; "itself"
- במאמר בכתב עת משפטי אמר שנתניהו יכול להיחשב "the single individual most likely to threaten the survival of Israel"

<sup>216</sup> William Schabas quits to prevent consultancy work for Palestine Liberation Organisation overshadowing report on last summer's military offensive, **The Guardian**, 3 February 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/feb/02/un-war-crimes-inquiry-resigns-israel-gaza-palestine>

ולתת פרסום להטיה זו, על מנת לוודא כי היא לא תיעלם מעיני כל, לרבות החבר המוטה עצמו.

על פניו, נראה כי מינויו של אדם שבאופן אישי מבטא הטיה נגד ישראל צריך להיענות בסירוב ישראלי לעבוד עמו ובדרישה להחליפו במועמד הוגן. הטיה אישית שונה מהטיה מוסדית או הטיה שנובעת מהמנדט. הטיה מוסדית ניתנת לתיקון באמצעות מנדט וחברי ועדה מאוזנים. הטיה שנובעת מהמנדט ניתנת לתיקון באמצעות הגוף שממנה את הוועדה או באמצעות פירוש הוגן שתיתן הוועדה עצמה למנדט. הטיה אישית אינה ניתנת לתיקון בדרך כלל, וחוסר ההגינות הנובע ממנה זועק הרבה יותר מזה הנובע משתי ההטיות האחרות.

הצד השני של המטבע הוא, שמינויו של אדם ראוי והגון כחבר בוועדה ובעיקר כיו"ר הוועדה צריך בדרך כלל להיענות בהסכמה ישראלית לשיתוף פעולה עמו. אמירה זו נכונה גם כאשר אותו אדם מתמנה על ידי גוף מוטה כנגד ישראל, כדוגמת מועצת זכויות האדם, וגם כאשר הוא מצויד במנדט מוטה. כמובן שאין זו אמירה מוחלטת, והיא תמיד תיבחן ביחס לכל השיקולים הרחבים והפרטניים הנוגעים לעניין, לרבות האפשרות להשפיע על כך שיו"ר הוועדה יפרש את המנדט שיקבל באופן הוגן ומאוזן. אך זהו בהחלט כלל אצבע שניתן להפעיל והוא גם מוסכם על רבים מאלה שהתראינו לצורך עבודה זו. אם מתמנה לוועדה אדם שנהנה מאמינות בינלאומית, יש להניח שביקורת ישראלית כנגדו וכנגד הוועדה שבראשה הוא עומד תידחה, גם אם המנדט של הוועדה שלו מוטה. בגלל האמינות שממנה נהנה אדם כזה, יש להניח שלדוח שלו גם יהיו משמעויות רחבות יותר, לרבות התייחסות רצינית ומתן משקל משמעותי לקביעותיו בבית הדין הפלילי הבינלאומי ובפורומים אחרים. אמנם, שיתוף פעולה ישראלי עם אדם כזה אף יגביר את תוקף אמירותיו. זה אולי ה"עוקץ" בכלל האצבע שנקבע לגבי שיתוף פעולה כאמור, אך הוא מהווה חלק מהמשחק הבינלאומי בוודאי שאינו צריך לשמש שיקול יחידי שימנע את שיתוף הפעולה במקרה זה.

מכל מקום, על ישראל להפגין יוזמה ולפעול בערוצים המתאימים כדי לנסות ולהשפיע בבחירת מועמד הוגן. בעניין זה היא גם יכולה להיעזר בדידותיה המערביות, שכן בדרך כלל לא יסכימו מועמדים רציניים להתמנות לוועדות שאינן זוכות לתמיכה של מדינות אלה, וזה יכול להיות מנוף לחץ חשוב שיביא למינוי חברי ועדה ראויים. דרישת המינימום היא שיתמנה אדם שלא הביע דעה שלילית כנגד ישראל בעבר.



חשוב גם להדגיש, שעצם העובדה שחבר ועדה הוא אדם הוגן או אפילו אוהד את מדינת ישראל בוודאי אינה מבטיחה שהדוח שיפיק יהיה גם כן חיובי מבחינתה של ישראל. גם אדם הוגן יכול כמובן לבקר את מדינת ישראל, אם באופן מוצדק ואם באופן שמדינת ישראל תסבור שאינו מוצדק. אפילו ידידים של מדינת ישראל ביקרו אותה בעבר, בדוחות שכתבו ובדרכים אחרות. השופט גולדסטון הוא דוגמה בולטת לאדם שבעברו בוודאי לא נמצאו עניינים שיכלו להעיד על ביקורת או על חוסר אהדה כלפי ישראל. נהפוך הוא, הוא היה יהודי בעל יחס חם ואוהד כלפי מדינת ישראל, וייתכן בהחלט שזו מלכתחילה הייתה הסיבה למינויו על ידי מועצת זכויות האדם, כדי להקנות תוקף רב יותר לעבודת הוועדה שבראשה הוא עמד. ובכל זאת הוציא גולדסטון תחת ידיו את הדוח הביקורתי ביותר שנכתב כנגד ישראל עד כה. כאן המקום לציין, שבהתאם לרציונאל המצוין לעיל באשר לשיתוף פעולה עם אדם ראוי והוגן, גם סברו רבים מהמרואיינים שנכון היה לשתף פעולה עם גולדסטון ולא להחרים את הוועדה שבראשה עמד. חלקם גם סברו שנכון היה לשתף פעולה עם ועדת צוק איתן לאחר התפטרותו של יו"ר הוועדה, ויליאם שאבאס. עם זאת, היו גם לא מעט מרואיינים שסברו שהטייתן של הוועדות האלה היא מוסדית ושלא ניתן היה לשנות באופן משמעותי את הדוחות שהן פרסמו.

ד. ייצוג המדינה בוועדה על ידי נציג מטעמה או נציג המקובל עליה

דוגמה ייחודית וחיובית לבניית הרכב חברים, שיהיה מוסכם על שני הצדדים לבדיקה נמצאה בוועדת פאלמר. הוועדה הייתה מורכבת מארבעה חברים: ג'פרי פאלמר, שכיהן כראש ממשלת ניו זילנד בעברו; אלווארו אוריבה, שכיהן כנשיא קולומביה בעברו; נציג ישראלי, ד"ר יוסף צ'חנובר; ונציג תורכי, סולימאן אוזדס סאנברק. הרכב זה יצר מצב שבו שני הצדדים יכלו להביא לוועדה באופן ישיר את נקודת המבט הייחודית של המדינה שהם ייצגו ולייצר קשר ישיר בינם לבין עצמם ועם חברי הוועדה האחרים. הקשר הזה גם יצר לאחר מכן פלטפורמה מדינית בין הנציגים הישראלי והתורכי, שאפשרה ניסיון מתמשך לפתור את הסכסוך בין ישראל לתורכיה ולא רק לדון באירוע הנקודתי<sup>217</sup>.

---

<sup>217</sup> ראה לדוגמה: רביד ברק (2013), נתניהו שוחרר מליברמן, ארדואן נלחץ מאסד, הארץ, Keinon Herb (2011), UN 'Marmara' Report Held to ; <http://www.haaretz.co.il/premium-1.1974166> ; Allow More J'lem-Ankara Talks, **The Jerusalem Post**, <http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/UN-Marmara-report-held-to-allow-more-Jlem-Ankara-talks>

נראה, כי החברות בוועדה של חברים משתי המדינות הנוגעות בדבר – ישראל ותורכיה – הגדילה את הלגיטימציה של הוועדה (כך לפחות היה בישראל, מפני שהתורכים דחו את מסקנות הדוח ונקטו בעקבותיו שורת צעדים נגד ישראל<sup>218</sup>) ויצרה את התחושה שלכל אחת מהן יש את היכולת להשפיע על עבודת הוועדה ולקבל ייצוג ראוי בתהליך בירור העובדות וקביעת משקלן. המדינה גם סומכת על נציגה בוועדה שיוודא שהוועדה מתנהלת על פי הליך תקין (due process) ושניתן לסמוך על עבודתה. הגדלת הלגיטימציה של הוועדה במדינות הנוגעות בדבר באמצעות חברות בוועדה גם מגדילה את הסיכוי לכך שממצאי הוועדה יהיו מקובלים על המדינות ויניעו אותן לפעול על פיהם. לעניין זה ניתן להזכיר גם את חברותה של פרופסור רות לפידות בטריבונאל הבוררות בין ישראל למצרים בנוגע לטאבה<sup>219</sup>. פרופסור לפידות אף כתבה חוות דעת מטעמה, שחלקה על חוות דעת הרוב בטריבונאל. אין ספק שחברותה בטריבונאל והעובדה שיכלה לערוב להליך התקין שהתנהל בו סייעו למדינת ישראל לקבל את הכרעתו ולראות אותה כלגיטימית.

העיקרון של ייצוג המדינה על ידי נציג המקובל עליה בוועדה הבוחנת את עניינה נקבע גם בסעיף (a)(ii)(3)90 לפרוטוקול הנוסף הראשון לאמנת גינבה, אשר קובע כי כל צד רשאי למנות בוועדה הבינלאומית לבירור עובדות נציג שאינו אזרח שלו. גם חוקת בית הדין הבינלאומי לצדק מאפשרת לכל צד לדיון להכניס להרכב השופטים שופט אד הוק מטעמו<sup>220</sup>. כפי שראינו לעיל, גם מדריך הנציבות ממליץ על הכללת נציגים מאזור המדינה הנתונה לבדיקה מפני שהדבר יכול לסייע לחברי הוועדה להבין את ההקשרים הפוליטי, החוקי, החברתי והתרבותי שבהם יש לקיים את החקירה.

נראה, אם כן, שהמודל המאפשר הכללת נציג ישראלי או נציג שנבחר על ידי ישראל על מנת להביא לידי ביטוי את עמדתה בוועדה, הוא מודל שיכול להועיל ויש לשקול לנסות לקדמו במצבים המתאימים גם בעתיד.

ה. המומחיות הנדרשת מחברי הוועדה

<sup>218</sup> טורקיה מגיבה לדוח: השגריר הישראלי מגורש, Ynet, 02.09.11, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4117043,00.html>

<sup>219</sup> Case concerning the location of boundary markers in Taba between Egypt and Israel, Reports of International Arbitral Awards, 29 September 1988, available at [http://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_XX/1-118.pdf](http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XX/1-118.pdf)

<sup>220</sup> סעיף 31 לחוקת בית הדין, ראה הי"ש 120.

נושא נוסף, שמצריך דיון בהקשר לזהות חברי הוועדה נוגע למומחיות הרלוונטית שלהם. ראינו שמדריך הנציבות מציין כי יכולת מוכרת וידע וניסיון משמעותיים מוכחים במשפט זכויות האדם הבינלאומי, המשפט ההומניטארי הבינלאומי והמשפט הפלילי הבינלאומי, בהתאם לעניין, הם כישורים נדרשים מחברי ועדות חקירה בינלאומיות. כידוע, חלוקה מדינת ישראל בעמדתה המשפטית עם גורמים רבים אחרים בקהילה הבינלאומית באשר לתחולתו של משפט זכויות האדם הבינלאומי בהקשר של מבצעה הצבאיים<sup>221</sup>. בלי קשר למחלוקת זו, ברור שקורפוס הדינים העיקרי שיש להשתמש בו בעת דיון על מבצע צבאי הוא המשפט הבינלאומי ההומניטארי. מכאן ברור הצורך במומחה למשפט הזה בוועדות חקירה שבוחנות מבצעים צבאיים. חבר בעל מומחיות כזו לא היה בוועדת צוק איתן, לדוגמה. היעדרותם של חברי ועדה בעלי מומחיות בשדה המשפטי הרלוונטי לתחום החקירה של הוועדה גם עלולה להשפיע לרעה על התפתחות המשפט הבינלאומי; כך, עלול דוח הוועדה להתעלם מהיבטים ממישורים משפטיים רלוונטיים לדיון, ובמקביל להכניס לדיון היבטים ממישורים משפטיים לא רלוונטיים. לא למותר לציין גם את הברור מאליו, והוא שבהימנותו של מומחה לדין הרלוונטי בהרכב הוועדה אין די. אותו מומחה גם חייב לעשות שימוש במומחיותו ולנתח את ממצאי הוועדה על פי הדין הרלוונטי בו הוא מומחה, שאם לא כן, אין כל ערך לחברותו בוועדה.

מה שלא נזכר במדריך הנציבות, אך נראה חשוב לא פחות הוא, שראוי שבועדה שבודקת פעילות צבאית יהיה גם מומחה צבאי. זו הייתה נקודת ביקורת של מדינת ישראל כלפי חלק מהוועדות שבחנו את פעולותיה בעבר. כך, לדוגמה, בוועדת צוק איתן לא היה חבר בעל מומחיות כזו<sup>222</sup>, מה שהקשה על הוועדה להבין שיקולים של מפקד צבאי. בוועדת גולדסטון היה חבר, כאמור, קולונל דזמונד טרוורס, ששירת במשך שנים בצבא האירי. ברם, מעבר לדברים שהובאו לעיל באשר להטיה האישית כנגד ישראל שנטענה כנגד טרוורס, ניתן לציין את העובדה שחיל האוויר האירי כלל אינו מצויד במטוסי קרב ואינו מחזיק ביכולות תקיפת מטרות<sup>223</sup>; מאחר שפעילותו של חיל האוויר הישראלי הייתה כמובן בעלת חשיבות מכרעת במבצע "עופרת יצוקה", דומה שיכולתו של החבר הצבאי הזה בוועדת גולדסטון לסייע לוועדה בהערכת הפעילות האווירית הישראלית במבצע הייתה מוגבלת.

<sup>221</sup> ראה, לדוגמה, דיון בעניין בחלקו הראשון של דוח ועדת טירקל, הי"ש 322 לעיל, בעמוד 89.

<sup>222</sup> למרות שדוח הוועדה מונה כמה מומחים יועצים צבאיים עמם התייעצה הוועדה; עם זאת, ברור כי יועץ לוועדה אינו חבר ועדה ולכל הפחות אינו נושא באחריות בה נושא חבר הוועדה.

<sup>223</sup> /Fleet of the Irish Air Corps, <http://www.military.ie/air-corps/fleet>

לעומת זאת, ניתן לציין לחיוב את תרומתם של מומחים בעלי מומחיות רלוונטיות לוועדות בהן היו חברים. כך, לדוגמה, שיתפה ועדת טירקל בדיוניה כמשקיף את קנת ווטקין (Kenneth Watkin), שהיה בעברו הפצ"ר הקנדי והוא בעל מומחיות רלוונטית הן בתחום המשפט הבינלאומי ההומניטארי והן במשפט זכויות האדם הבינלאומי<sup>224</sup>. לאחר פרישתו מן הוועדה הוחלף ווטקין בפרופסור טים מקורמק האוסטרלי, מומחה למשפט הבינלאומי ההומניטארי ולמשפט הפלילי הבינלאומי<sup>225</sup>.

גם מזכ"ל האו"ם השתמש במומחים צבאיים בוועדות שהקים<sup>226</sup>. אין ספק, כי השתתפותם בוועדה של חברים בעלי רקע ומומחיות ביטחוניים מתאימים לנושא הבדיקה משפרת את הסיכוי לכך שתוצרי הוועדה יהיו טובים יותר ובעלי תוקף.

#### 1. סיכום – הרכב ועדת החקירה

לסיכום חלק זה, נראה כי להרכב ועדת החקירה יש חשיבות קריטית בקבלת ההכרעה אם לשתף פעולה עם הוועדה. ועדת חקירה שיש בה חבר, ובעיקר יו"ר, אשר גילה בעבר הטיה כנגד ישראל, אינה ראויה לשיתוף פעולה ישראלי אלא לגינוי. מדינת ישראל אינה צריכה לוותר על זכותה להליך הוגן. כפי שצוין, להבדיל מזהות הגוף הממנה את הוועדה ומנוסח מנדט הוועדה, לא נראה כי יש דרך לרפא פגם אישי שנפל במי מחברי הוועדה, אלא באמצעות החלפתו. בנוסף לכך, חשוב כי בוועדה יהיו חברים בעלי מומחיות משפטית וצבאית רלוונטית, המתאימה לבחינת מבצעים צבאיים. יחד עם זאת, לא נראה כי שיקול זה צריך למנוע **כשלעצמו** את שיתוף הפעולה עם הוועדה, במקרה שחבריה הוגנים וראויים. כמוכן שאתגר ניהול השיקולים באשר להרכב הוועדה גדל ככל שגדל מספר החברים בהרכב.

ככלל, את התנגדותה להרכב הוועדה בכלל ולמינויו של חבר ועדה ספציפי בפרט, צריכה המדינה להעלות במועד שבו נודע לה על הסיבה להתנגדות. כפי שראינו לעיל, לא אחת מועלית ההתנגדות האמורה גם על ידי ארגונים לא ממשלתיים, כמו UN

<sup>224</sup> Brigadier-General (Ret'd) Kenneth Watkin, QC, The University of Pennsylvania Law School, <https://www.law.upenn.edu/live/files/3812-watkin-short>

<sup>225</sup> Professor Tim McCormack, Overview, The University of Melbourne, <http://law.unimelb.edu.au/about/staff/tim-mccormack>

<sup>226</sup> כך, בראש ועדת כפר קאנא הועמד הגנרל ההולנדי Franklin van Kappen. בראש ועדת החקירה בעקבות הפגיעות במתקני או"ם או באנשים ששהו בהם במהלך מבצע "צוק איתן" עמד הגנרל ההולנדי Patrick Cammaert וכן היה חבר בה מר K. C. Reddy מהודו, שהיה במשך שנים היועץ הביטחוני של האו"ם.

Watch. המדינה יכולה להשמיע את דרישותיה בעניין הרקע האישי והמקצועי הנדרש, לדעתה, מחברי הוועדה, במסגרת השיח שהיא מנהלת עם הגוף הממנה בשלב בחירת ההרכב. עם זאת, ייתכנו מצבים שבהם תבחר המדינה לדחות את טענותיה לעניין ההרכב למועד מאוחר יותר, אם מפאת רצונה לבחון את התנהלות ההרכב בפועל, ואם מטעמים אחרים.

נראה, כי במדרג השיקולים בין הגוף הממנה את הוועדה, נוסח מנדט הוועדה והרכב הוועדה, יש עדיפות להרכב, אחר כך למנדט ורק בסוף לגוף הממנה.

מעבר לכך ישנם שיקולים פרטניים נוספים שיש לקחת בחשבון בעת קבלת החלטה אם לשתף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית ובהם נתמקד להלן.

#### 4. הרכב המזכירות והצוות של ועדת החקירה

לאחר שדנו בשיקול הנוגע להרכב ועדת החקירה, נעבור לדון בשיקול נוסף שקשור אליו בטבורו. שיקול זה נוגע להרכב המזכירות והצוות של ועדת החקירה. בדיקה רצינית של מבצע צבאי דורשת ועדה רחב, שמסוגל לאסוף ולעבד כמויות גדולות של חומר, לראיין קורבנות וגורמים אחרים הקשורים למבצע, להעריך מהלכים צבאיים וכו'. הקמת ועדה עצמאי שכזה אינה פעולה פשוטה, ולכן, כאשר מדובר בוועדות של מועצת זכויות האדם (שהן, כזכור, הוועדות העיקריים עמן מתמודדת מדינת ישראל), הן בדרך כלל נסמכות על אנשי הצוות הקיימים במשרד הנציב העליון של זכויות האדם.

מדריך הנציבות עוסק בנושא מזכירות ועדות החקירה<sup>227</sup>. ועדות החקירה נסמכות בפעולתן על המזכירות שניתנת להן. גודל המזכירות והרכבה תלויים במנדט הוועדה והרכבה, בטבע החקירה, בהיקפה ובמסגרת הזמנים שהוקצבה לפעולתה. המזכירות מסייעת לוועדה במשך כל תקופת פעילותה ומספקת לה תמיכה ומומחיות מהותיות וטכניות. עבור ועדות של מועצת זכויות האדם, מתאם המזכירות והצוות שלה נבחרים על ידי משרד הנציב העליון של זכויות האדם.

על המזכירות לספק לוועדה את כל תחומי המומחיות להם היא נדרשת. על מנת להבטיח את העצמאות והיושרה של חברי הוועדה, חברי הצוות, היועצים והקבלנים

<sup>227</sup> ראה עמודים 27-22 למדריך הנציבות

שמסייעים במילוי המנדט של הוועדה חייבים להיות מועסקים באמצעות חוזים של האו"ם. העצמאות וחוסר משוא הפנים של המזכירות צריכים להיות זהים לאלה של חברי הוועדה עצמם. חברי המזכירות והיועצים, בין שהם משתייכים למשרד הנציב העליון לזכויות האדם ובין שהם מושאלים מסוכנויות או"ם אחרות או מגיעים מחוץ לאו"ם, צריכים לקחת על עצמם לפעול תמיד בעצמאות וללא משוא פנים ולכבד במהלך עבודתם עם הוועדה ולאחר מכן, את סודיות המידע שנאסף במהלך עבודת הוועדה, לשמור על ביטחון המידע ולא לחלוק אותו עם אף אחד מחוץ לוועדה, אלא אם כן הדבר מותר לפי כללי האו"ם.

עבודתם של אנשי מזכירות הוועדה היא בעלת חשיבות רבה ואינה מסתכמת בהיבטים טכניים של עבודת הוועדה. אדרבא, כמה מהמרוויינים לעבודה, אשר מכירים את עבודת משרד הנציב העליון לזכויות האדם מקרוב, ציינו כי בדרך כלל כותבים אנשי המזכירות בעצמם את הדוחות שמפרסמות הוועדות ושולטים במידה רבה על החומר והראיות שנכנסים לתוך הדוחות, ועל אלה שלא נכנסים אליהם. חברי הוועדות אומנם מפקחים על העבודה ומספקים הנחיות, אבל בסופו של דבר, בדרך כלל לא הם כותבים את הדוחות עצמם. זה מקנה לחברי המזכירות כוח עצום.

במאמר שפרסם מנכ"ל ארגון UN Watch, הלל נוייר, הוא מזכיר את תפקידי המפתח שמילאו כמה אנשים במשרד הנציב בהכנתו של דוח גולדסטון<sup>228</sup>. כך, נזכר שמה של פרנצ'סקה מארוטי, ראש המזכירות של הוועדה, אשר עבדה בעבר באו"ם בעזה ולאחר שמונתה לתפקיד ראש המזכירות הייתה אמורה להשתתף באירוע אנטי-ישראלי התומך ב"טריבונאל ראסל על פלסטין", וביטלה את השתתפותה רק לאחר התערבות של מזכ"ל האו"ם<sup>229</sup>. נוייר טוען, שבאמצעות מארוטי יכלו פקידים בכירים אחרים במשרד הנציב, כדוגמת מונה רישמאווי<sup>230</sup>, להשפיע על עבודת הוועדה. מעבר לכך גויסו למזכירות אנשים מחוץ למשרד הנציב, שהיו פעילים אנטי ישראלים בולטים. ביניהם מונה נוייר את סרטה אשרף (Sareta Ashraph)<sup>231</sup>, שלפי דברים

---

Neuer Hillel (2015), Why the Schabas Report Will Be Every Bit as Biased as the Goldstone Report, <sup>228</sup> **The Tower**, <http://www.thetower.org/article/why-the-schabas-report-will-be-every-bit-as-biased-as-the-goldstone-report/>

<sup>229</sup> עם זאת, ברור כי המשך תפקודה כראש המזכירות השפיע על תפקודה של המזכירות כולה ואפשר לה להשגיח על הדברים שייכתבו בדוח.

<sup>230</sup> פלסטינית ששימשה בעברה כמנכ"לית ארגון זכויות האדם הפלסטיני אל חאק בגדה המערבית. לטענת נוייר, בעבר פרסמה מאמרים בהם השוותה בין ישראלים לנאצים.

<sup>231</sup> אשרף חברה בארגון אמנסטי אינטרנשיונאל, שקיים חקירה משל עצמו בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" ודחף גם לחקירה של האו"ם. היא גם ארגנה בלונדון הרצאה ל"עורכי דין למען זכויות אדם בפלסטין" והזמינה אליה פעילי לוחמת משפט כנגד ישראל. אשרף גם עבדה בגדה המערבית ב"חקירות של טענות להפרת המשפט הבינלאומי ההומניטארי לאחר מבצע "חומת מגן" ב-2002".

שמסרה סייעה בחקירות, ראיינה קורבנות ועדים, אספה מוצגים וניסחה כמה פרקים בדוח הסופי. אשרף הייתה אחראית לגביית העדויות מעדים ישראלים וכתבה את הפרק המינורי בדוח גולדסטון על התקפות הטילים של חמאס. לצדה של אשרף עבדה גם פרופסורית למשפטים הולנדית בשם חריטשה באארס (Grietje Baars)<sup>232</sup>. בניגוד לאשרף, שכתבה על כל הפעולות שביצעה במסגרת עבודת הוועדה, ניסתה באארס להסתיר את השתתפותה. מאוחר יותר, הקדישה באארס את עבודת הדוקטורט שלה לגולדסטון ולפרנציסקה מארוטי. ניסיון השטח של באארס ביהודה ובשומרון ובעזה ויכולות הכתיבה המשפטית הגבוהות שלה הפכו אותה לגורם המשפיע ביותר על דוח גולדסטון מאחורי הקלעים. היא הייתה אחראית לתעדוף העדויות ששמעה הוועדה, תפקיד שחייב להיעשות על ידי אדם לא משוחד<sup>233</sup>.

נוייר מבקר במאמרו את משרד הנציב העליון על חוסר השקיפות בגיוס ובמינוי אנשי צוות למזכירות הוועדה ועל כך שלא נמנעו מגיוס אנשים חיצוניים שלא היו נטולי פניות, באופן ברור. נוייר גם טוען שגולדסטון רומה ולא ידע על הרקע של האנשים שעבדו במזכירות שלו.

נוייר מוסיף וטוען במאמרו, שגם בוועדת צוק איתן היו חברים במזכירות אנשי משרד הנציב העליון שעוינים את ישראל. האחד הוא תוניסאי בשם פרג' פניש, שהיה הדובר של ועידת דרבן משנת 2001. השנייה היא סארה חמוד, שכתבה בעבר דוחות ביקורתיים כלפי ישראל<sup>234</sup>. אמנסטי מסרו שאנשי מזכירות אחרים כוללים עובדים של משרד הנציב העליון מג'נבה, רמאללה ורצועת עזה. מקורות אחרים בג'נבה מסרו שכמה מאנשי המזכירות הם מהעולם הערבי.

חלק מהמרואינים לעבודה סברו, שבמועצת זכויות האדם, השפעתם של אנשי המזכירות על עבודת הוועדות היא כה דרמטית, ושאינן של הוועדות על ידי פעילים אנטי-ישראלים הוא כה ממוסד, עד שכמעט לא ניתן להשפיע על האמור בדוחות

---

<sup>232</sup> באארס לימדה משפטים בכמה אוניברסיטאות בולטות בלונדון. מוקד העניין האקדמי שלה הוא "מאבקים נגד כיבוש והצטלבות עם מאבקי סולידאריות/שחרור אחרים". ב-2007 היא פרסמה מאמר באשר לשיטות ללוחמת משפט נגד ישראל והדרך להחרים חברות שעושות עסקים עם ישראל, תוך השוואה למשפטי נירנברג נגד הנאצים. בפרסומים שלה לאחר שהתפרסם דוח גולדסטון, היא האשימה את ישראל בביצוע פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות. מעבר לכך, באארס היא אחת מפעילות לוחמת המשפט הבולטות כנגד ישראל בעולם ואף ארגנה כנס בינלאומי רב משתתפים בעניין. היא סיפקה עצות לפעילים רבים שביקשו לפעול ביהודה ושומרון או להיכנס לעזה ללא היתרים. בזמן מבצע "עופרת יצוקה" היא שלחה הודעת דוא"ל לחבריה הפעילים ובה כתבה שהישראלים מבצעים טבח בעזה ושיש להילחם ב"שקרים" הישראליים.

<sup>233</sup> רבות מקבוצות לוחמת המשפט נגד ישראל שהשתתפו בכנס שארגנה באארס גם הופיעו ברשימת המקורות לדוח. בעלה של חמוד הוא נציג האיחוד האירופי שטיפל בניסוח הצעת ההחלטה בנוגע לדוח הוועדה, מה שעורר טענות לניגוד עניינים מצדו. ראה Miller Elhanan (2015), EU official who negotiated on UN Gaza resolution is married to UN inquiry team member, *The Times of Israel*, <http://www.timesofisrael.com/eu-official-who-negotiated-uns-gaza-resolution-married-to-un-inquiry-team-member/>

שיפרסמו הוועדות. לטענתם של מרואיינים אלה, איוש המזכירות באופן שמפורט לעיל, גרם לכך שהחלטה הישראלית שלא לשתף פעולה עם ועדת גולדסטון לא העלתה או הורידה דבר, ושגם אם הייתה ישראל משתפת פעולה עם הוועדה, תוצאת הדוח הייתה נשאר דומה למדי לדוח שהתפרסם בסופו של דבר, בשל השפעתם הקריטית של חברי המזכירות של הוועדה.

לסיכום החלק הזה, נראה כי יכולתה של ישראל להשפיע על איוש התפקידים במזכירות הוועדות שבדקות את פעילותה היא מוגבלת. יחד עם זאת, לאור החשיבות הרבה שמייחסים לגורם זה אנשים שמכירים את מועצת זכויות האדם מקרוב, נראה שיש להשקיע מאמץ רב בעניין. מאמץ כזה צריך להתרכז בתקופה שטרם הקמת הוועדה, שאז צריך לנהל שיח בעניין עם נשיא המועצה והנציב העליון לזכויות האדם. יותר מכול צריך המאמץ להתמקד בבחירת ראש המזכירות. בכל מקרה, לאור הכללים שקבועים במדריך הנציבות, נראה שיש כעת בידי ישראל כלי אובייקטיבי ויעיל שיכול לשמש אותה כנגד חברי מזכירות שאינם עומדים בכללים של עצמאות וחוסר הטיה. הבחירות הפסולות שנעשו למזכירות בעבר צריכות להילמד על ידי משרד הנציב העליון על מנת להפיק לקחים ולמנוע הישנות של מקרים דומים בעתיד. ישראל צריכה לדחוף לקיומו של תהליך בדיקה כזה במשרד הנציב. במקומות שבהם תשתף ישראל פעולה עם הוועדה, ניתן יהיה לעקוב מקרוב אחר תקינות עבודתה של המזכירות גם במהלך עבודתה של הוועדה. זהו יתרון נוסף של שיתוף פעולה. כמובן שתהליך דומה יש לקיים בכל אחד מהגופים הממנים ועדות חקירה בעניינה של ישראל.

מאמץ נוסף שצריכה ישראל להוביל הוא הגברת השקיפות של איוש המזכירות. כמו כן, ישראל צריכה להגביר את יכולת ההשפעה שלה בתוך משרד הנציב העליון באמצעות הצעת מועמדים מתאימים למילוי תפקידים שם, על ידיה או על ידי גופים אחרים, שניתן לסמוך על כישוריהם הגבוהים של המועמדים שהם יציעו.

## 5. היקף האירוע הנבחן על ידי ועדת החקירה

השיקול הבא שיש לקחת בחשבון בעת קבלת ההחלטה באשר לשיתוף הפעולה הוא היקף האירוע או האירועים שייבחנו על ידי ועדת החקירה. יש להבחין בין מבצע רחב היקף (כמו "עופרת יצוקה" או "צוק איתן"), לבין מבצע נקודתי (כמו אירוע כפר קאנא, בית חנון, הקרב בג'נין או משט המאווי מרמרה). כאשר מדובר במבצע רחב



היקף, קשה הרבה יותר לצפות אילו אירועים מתוך המבצע ייבחנו על ידי ועדת החקירה, ואילו סוגיות יעוררו רגישות גבוהה יותר כאשר יגיעו לבחינה של הוועדה. דוח גולדסטון, לדוגמה, בחן שלושים ושישה אירועים מתוך אלפי אירועים שקרו במהלך המבצע. ועדת צוק איתן בחנה חמש עשרה תקיפות אוויריות מתוך למעלה מ-6,000 תקיפות אוויריות של צה"ל במהלך המבצע. לא ברור מה תהליך ברירת האירועים שמפעילות הוועדות שנדרשות לבחון מבצעים רחבי היקף. בדרך כלל הן נדרשות למלא אחר מנדט רחב בפרק זמן מצומצם ובמשאבים שאינם מותאמים להיקף משימתן.

בנסיבות אלה, בעת קבלת ההחלטה יש להעריך מראש מהן הסוגיות שסביר להניח שהוועדה תבקש לבחון או שיועברו לבדיקת הוועדה על ידי הצד השני, כדי לבחון באופן פרטני את אפשרות שיתוף הפעולה ביחס למבצע. כמו כן, יש לבחון האם ניתן להשפיע על החלטת הוועדה מה לבדוק בפועל, דרך שיח הנוגע להיקף המשימות שיש לוועדה והמשאבים המוקצים לה. שיח זה מתנהל במסגרת קביעת תחום הסמכות (terms of reference) של פעולת הוועדה. דוגמה טובה לתיחום מעין זה אפשר להביא משתי ועדות החקירה, שהקים מזכ"ל האו"ם לאחר המבצעים "עופרת יצוקה" ו"צוק איתן" לבחינת הפגיעה במתקני או"ם ובאנשיו. תחום הסמכות של ועדות אלה קבע מראש אילו אירועים יבדקו הוועדות, וכך התאפשרו היערכות טובה ושיתוף פעולה מלא עם הוועדות.

## 6. המצב המדיני והאווירה הפוליטית הבינלאומית הכללית

החלטה על שיתוף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית אינה מתקבלת בחלל ריק ואינה יכול להיות מנותקת מהמצב המדיני בו נתונה מדינת ישראל בעת קבלת ההחלטה ומהאווירה הבינלאומית הכללית כלפיה. שיקולים אלה רלוונטיים, מפני שגם ועדת החקירה, חרף הדרישה לכך שתהיה עצמאית ובלתי מוטה, לא יכולה להתעלם מהאווירה הכללית שבמסגרתה היא מונתה. הדבר נכון במיוחד לגבי ועדות שממונות על ידי גופים בעלי אוריינטציה פוליטית, כדוגמת מועצת זכויות האדם או העצרת הכללית.

כאשר ניתן להניח בסבירות גבוהה, על סמך כלל הנסיבות, שהמצב המדיני ושהאווירה הפוליטית הבינלאומית הכללית בעניינה של ישראל אינם מאפשרים

פעולה עצמאית ומקצועית של ועדת החקירה ושיש סיכוי גבוה שירעילו את תוצר הבדיקה שיערוך, יהיה בכך משום שיקול משמעותי שלא לשתף פעולה עם הוועדה.

#### 7. הנושא הנבחן והסיכוי להשפיע על תוצרי הוועדה בעניינו

שיקול נוסף שיש לבחון בעת קבלת החלטה אם לשתף פעולה עם ועדת החקירה הוא הנושא שהתבקשה ועדת החקירה לבחון. ישנם נושאים שבהם יכולת ההשפעה והשכנוע של מדינת ישראל נמוכה עד בלתי קיימת. כך, לדוגמה, בנושא ההתנחלויות כמעט שלא ניתן להשפיע. יש קונצנזוס עולמי נגד עמדתה של מדינת ישראל בעניין זה. לכן הייתה החלטתה של מדינת ישראל שלא לשתף פעולה עם ועדת ההתנחלויות נכונה. צריך גם לזכור ששיתוף פעולה מגביר תמיד את התהודה של הליך הבדיקה, בארץ ומחוצה לה. זהו שיקול נוסף לכך שבמצבים מעין אלה נכון שלא לשתף פעולה עם ועדת החקירה. במצבים אלה, ייתכן שנכון להעביר עמדה כתובה לוועדה באשר לרציונאל ולצידוק המשפטיים של נקיטת הפעולה על ידי ישראל, ולהסתפק בכך. כמובן שהימנעות משיתוף פעולה עם הוועדה אין פירושה שיש להתעלם מהדוח שמפרסמת הוועדה בסוף תהליך הבדיקה.

בנושאים הנוגעים לפעילות המבצעית של צה"ל ולמידת התאמתה למשפט הבינלאומי, לעומת זאת, יש יכולת גבוהה יותר להשפיע. פעילות זו נבחנת כל העת על ידי היועצים המשפטיים של צה"ל והיא מגובה בפקודות ובנהלים שאף הם מבוססים משפטית. כאמור לעיל, בשיתוף פעולה מעין זה גם יש פוטנציאל להרחבת האחיזה המשפטית בעולם של עמדות מדינת ישראל בתחומי המשפט הבינלאומי הנוגעים לפעילות מבצעית של צבאות.

יכולים גם להתעורר מצבים שבהם ועדת החקירה מתמנה לבחון עניין שאין למדינת ישראל בעיה עם עצם המדיניות או הפרקטיקה שהוא מעורר, אלא עם המקרה הקונקרטי שהוחלט לבחון. לדוגמה, ישנם מקרים שבחינתם טומנת בחובה סיכון פוטנציאלי, מטעמים שונים, שלא ניתן לפרטם במסגרת עבודה זו. במצב כזה, ייתכן שהמדינה תעדיף, במכלול השיקולים, להימנע משיתוף פעולה עם ועדת החקירה, חרף המחיר הבינלאומי שיתלווה לכך, או לשתף פעולה באופן מופחת, באופן שימזער את הסיכון. במצבים שבהם מדינת ישראל מוצאת בתהליך החקירה שהיא מקיימת כי גורמים מטעמה פעלו שלא כדין, ייתכן שנכון יהיה לסיים את העניין באמצעות תשלום פיצויים והתנצלות חלף בדיקת העניין באמצעות ועדת חקירה בינלאומית.

## 8. סיכום - שיקולים פרטניים לעניין שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות

נסכם, אם כן, את הפרק לעניין השיקולים הפרטניים שיש לשקול בעת קבלת החלטה האם לשתף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית, אם לאו. כפי שצוין, קשה ואולי בלתי אפשרי לייצר נוסחה מדויקת באשר לדרך הפעולה "הנכונה" בכל מקרה, אך ניתן לייצר "תפריט" עם רשימת השיקולים והמשקל שיש לתת לכל אחד מהם.

כפי שראינו, שלושת השיקולים הפרטניים המרכזיים שבדרך כלל ייבחנו בעת קבלת ההחלטה לגבי שיתוף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית הם הגוף שמינה את הוועדה, המנדט של הוועדה והרכב הוועדה. ניסינו להדגים, כיצד ניתן לדרג את סדר העדיפויות של השיקולים הללו, כך שיש לתת את המשקל הרב ביותר לזהות חברי הוועדה, לאחר מכן למנדט שלה ולבסוף לגוף שמינה אותה. למדינת ישראל יש יכולת מסוימת להשפיע על נוסח המנדט שיופקד בידי ועדת החקירה ועל זהות חבריה, בדרך כלל בשלב הקמת הוועדה. גם אם ניתן להתפשר במידה מסוימת בהקשר הגוף הממנה את הוועדה והמנדט שניתן לה, על פניו, נראה כי מינוי של אדם שבאופן אישי מבטא הטיה נגד ישראל צריך להיענות בסירוב ישראלי לעבוד עמו ובדרישה להחליפו במועמד הוגן.

לצידם של השיקולים הללו הוזכרו שיקולים נוספים שיש לקחת בחשבון ובהם החליפיות בין מספר ועדות שיכולות לבחון את הסוגיה שבנדון; המומחיות הרלוונטית הנדרשת מחברי הוועדה; הרכב המזכירות והצוות של הוועדה; היקף האירוע שייבחן על ידי הוועדה; המצב המדיני בו נתונה המדינה בעת קבלת החלטה; הנושא שהתבקשה ועדת החקירה לבחון ומידת יכולת ההשפעה והשכנוע של מדינת ישראל לגביו.

ניתן לראות, אם כן, שהחלטה האם לשתף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית היא תמיד תלויה הקשר ונסיבות. השיקולים קשורים לעיתים לוועדה עצמה, ולעיתים הם שיקולים חיצוניים. שיקולים חיצוניים מעין אלה יכולים להיות המצב הביטחוני, מצב התהליך המדיני, הממשלה שבשלטון ויחסה לסוגיית שיתוף הפעולה (הגם כי דומה שמדובר בגישה אישית של ממלאי התפקידים בממשלה ולא דווקא בעמדה הנגזרת מוקנית משיוכם הפוליטי) ועוד.

הנסיבות הפוליטיות הקשות, שבהן נאלצת מדינת ישראל לתפקד בזירה הבינלאומית, מייצרות לעיתים מצב פרדוקסאלי, שבו לעיתים עדיף מבחינתה של ישראל שייכתב דוח גרוע במיוחד, שניתן יהיה להוכיח מדוע הוא גרוע וכך לפגוע באמינותו, מדוח נוח ממנו, אך עדיין ביקורתי, שקשה יותר לפגוע במהימנותו, מטעמים שונים. לכן, לא תמיד נכון לנסות למזער את הנזק כאשר נראה שהתוצאה הסופית תהיה עדיין בלתי נסבלת מבחינתה של מדינת ישראל. נדרש כאן איזון עדין מאוד ומלאכת הערכת סיכונים לא פשוטה. בסופו של דבר, ככל שתהליך מינוי הוועדה יותר לקוי וגרוע, השיקול התועלתני הפרטני של ניסיון להשפיע על התהליך לחיוב נסוג מפני עמדה עקרונית נכונה שאין להשתתף בתהליך פגום שכזה. לעניין זה גם יש לזכור תמיד, ששיתוף הפעולה יכול להגביר את פרופיל הליך הבדיקה באופן שיעניק תהודה רבה יותר למסקנותיו, ולא ראוי להעניק תהודה כזו להליך פגום.

במצבים כאלה, אי שיתוף הפעולה עם הוועדה יכול גם לשדר מסר ברור ואמין של מורת רוח מהפגמים בתהליך, שיכול להיות לו ערך פוליטי מסוים במערכת היחסים בין מדינת ישראל לגופים או מדינות שמבינים את העוול שנגרם לה ומבקשים למצוא דרכים לפצותה על כך, על מנת לאפשר לה לשתף פעולה עם הגופים הבינלאומיים.

## פרק ה' - הצורך בהסדרת כללי הפרוצדורה המחייבים בפעולתן של ועדות חקירה בינלאומיות

### 1. כללי פרוצדורה לוועדות חקירה בינלאומיות

בפרק שלהלן נעסוק בצורך בהסדרת כללי הפרוצדורה שלפיהן פועלות ועדות חקירה בינלאומיות. העיסוק בעניין יהיה כללי ולא ייכנס לכללי הפרוצדורה הפרטניים שצריכים לחול, מפני שעיסוק רציני בסוגיה זו יצריך העמקה שחורגת הרבה מעבר לגדריה של עבודה זו.

כאמירה כללית יצוין, שאין כללי פרוצדורה מחייבים לפעולתן של ועדות החקירה השונות. הביקורת על כך היא רבת שנים. פרופסור תומאס פראנק מעיר על כך כבר במאמרו משנת 1980<sup>235</sup>. שם הוא מציין כי פרוצדורות הוגנות לחקירה נדרשות על מנת להוכיח את אמינותן של ועדות החקירה ועל מנת להבטיח את שיתוף הפעולה של המדינה הנחקרת. ועדת החקירה צריכה להבחין בין מידע אובייקטיבי למידע מוטה שסופק על מנת לתמוך באחד הצדדים לחקירה. המצב הזה בולט במיוחד כאשר המדינה הנוגעת בדבר מסרבת לשתף פעולה, מפני שרוב המידע הדרוש בדרך כלל נמצא בחזקתה. כך נוצר מצב שה"עובדות" שהוועדה מגיעה אליהן בדרך כלל מופרכות על ידי המדינה לאחר שהוועדה מפרסמת את הדוח שלה. זה גורם לכולם להיראות רע: לוועדת החקירה, לגוף שמינה אותה, לגוף שסיפק לוועדה מידע מוטה ומוטעה, ולמדינה שסירבה לשתף פעולה ולמנוע את פרסום הדוח השגוי. רק הבטחת פרוצדורות ראויות לחקירה תוכל למנוע מצבים כאלה. פרופסור פראנק מציג את תמונת המצב העגומה הרווחת בוועדות חקירה שונות, וכמודל מוצלח רצוי להשוואה הוא מתייחס לחקירות בתחום זכויות האדם של ארגון העבודה הבינלאומי (International Labour Organization – ILO).

גם פרופסור שריף בסיוני מעיר על כך שלאחר חמישים שנה שבהן מתמנות ועדות לבירור עובדות, עדיין אין נוהל או מדריך שמסדיר את פעולתן של הוועדות או הדרך שבה הן אוספות את המידע<sup>236</sup>. במצב כזה, הוא כותב, כל ועדה צריכה "להמציא מחדש את הגלגל" ובמונחים ארגוניים "להמציא מחדש את עצמה כוועדה". התוצאה

<sup>235</sup> ראה פראנק, ה"ש 181, עמוד 316

<sup>236</sup> ראה בסיוני, ה"ש 177, עמוד 40

היא בדרך כלל עלובה או בינונית, למעט מקרים בודדים בהם מתמנים אנשים מוכשרים במיוחד לראשות הוועדות, ואז ההצלחה היא בעיקר שלהם. מאחר שגם אין עקביות באשר לשיטות ולתוצרים של הוועדות, אין גם דרך להשוות את תוצאותיהן של ועדות בעלות אופי דומה. לפעמים בעיית חוסר העקביות בדיווח, כותב בסיוני, מתגלה אפילו בעבודתה של ועדה אחת ספציפית שמפרסמת מספר דוחות.

בסיוני ממשיך וכותב, שבהיעדר שיטות ותקנים לבדיקה, במיוחד באשר למחקר אמפירי וחקירות שדה, אין בסיס לבחון את תקפות המחקר על מנת להעריך את סבירות התוצאות שלו. אין אף מתודולוגיה מדעית מחקרית שלא תתייחס לסוג כזה של מחקר כמחקר סלקטיבי, לא מספק, לא אמין ולכל היותר אנקדוטאלי.

גם כנגד הוועדות שחקרו את ישראל נמתחה ביקורת רבה באשר לדרך שבה ניהלו את חקירותיהן. כך, לדוגמה, נטען לגבי דוח גולדסטון כי הוא נשען במידה רבה מאוד על ממצאים של ארגונים לא ממשלתיים (NGOs), ישראליים, פלסטיניים ובינלאומיים.<sup>237</sup> היו אלה אותם ארגונים שהוציאו הצהרות שמלכתחילה קראו להקמת ועדת גולדסטון וגם אותם הארגונים שפעלו רבות על מנת לעודד את הקהילה הבינלאומית לקבל את הדוח ולנקוט צעדים בעקבותיו. מאחר שהדוח הסתמך במידה רבה על המידע שסופק לוועדה על ידי אותם ארגונים, נטען כי הארגונים היו בעלי אינטרס ברור לקדם את הדוח כדי להוכיח את אמינות עבודתם שלהם. לדוגמה, נטען כי שלושים ושישה המקרים שגולדסטון בדק בחקירתו הם למעשה מקרים שהועברו לו על ידי ארגון אמנסטי אינטרנשיונאל. ניתן להדגים את הקשר שבין הארגונים הלא ממשלתיים למנגנוני החקירה השונים בעוד דוגמאות רבות. פרופסור בסיוני אף טוען שהדוחות הנכתבים על ידי ועדות חקירה נועדו לא אחת לְרְצוֹת את הקהילה המשפיעה של הארגונים הלא ממשלתיים בגינבה ומספר ממשלות מערביות.<sup>238</sup> עוד הוא טוען, כי לעיתים רחוקות יש לוועדות החקירה את המשאבים או את היכולת לבצע עבודת שטח יעילה או מחקר אמפירי. לפיכך, הן מתבססות באופן רחב על ארגונים לא ממשלתיים, על דוחות ממשלתיים ועל התקשורת.<sup>239</sup>

---

<sup>237</sup> לגבי חלקם של ארגונים לא ממשלתיים בדוח גולדסטון ראה Herzberg Anne (2011), NGOs & The Goldstone Report, **The Goldstone Report "Reconsidered" – A Critical Analysis**, Jerusalem, NGO Monitor & Jerusalem Center for Public Affairs, pp. 69-88, available at [http://www.ngo-monitor.org.il/data/images/File/The\\_Goldstone\\_Report\\_Reconsidered.pdf](http://www.ngo-monitor.org.il/data/images/File/The_Goldstone_Report_Reconsidered.pdf)

<sup>238</sup> ראה בסיוני, ה"ש 177, עמוד 40

<sup>239</sup> ראה בסיוני, ה"ש 177, עמוד 42

אם כן, נראה כי יש קשר רב בין עבודתם של ארגונים לא ממשלתיים לעבודתן של ועדות חקירה בינלאומיות. אך אין מדובר רק בקשר שנוגע להעברת מידע אובייקטיבי שנועד להקל על עבודת הוועדות. נראה כי במידה רבה מתאימים אותם ארגונים את פעולתם כך שתתאים ללוחות הזמנים שנקצבו לפרסום הדוחות של ועדות החקירה ועושים זאת באופן מניפולטיבי שיטה את הכף לרעת ישראל. כך לדוגמה, הסב אחד המרואיינים את תשומת הלב לכך שארגון אמנסטי אינטרנשיונאל פרסם שני דוחות על פעילות ישראל במבצע "צוק איתן", ביום 24005.11.14 וביום 24109.12.14, לפני המועד המקורי לפרסום דוח ועדת צוק איתן (הוועדה הייתה אמורה להציג את הדוח שלה במושב מרץ של מועצת זכויות האדם, שהיה קבוע לתאריכים 02-27.03.15). שני הדוחות הללו זכו לאזכור במסגרת הדוח של ועדת החקירה. לעומת זאת, שני הדוחות הנוגעים לפעולות החמאס במהלך מבצע "צוק איתן" שפרסם הארגון, ביום 24226.03.15 וביום 24327.05.15, פורסמו למעשה רק לאחר המועד המקורי לפרסום דוח ועדת צוק איתן. קשה להעלות על הדעת שיש בכך מקריות ונראה שיש כאן מחשבה תחילה בעיתוי הפרסומים על חמאס, רק לאחר פרסום הדוחות על ישראל ובמועד שנועד מלכתחילה להיות גם לאחר מועד פרסום הדוח של ועדת החקירה.

יצוין, כי רבים בקהילה הבינלאומית תופסים את הארגונים הלא ממשלתיים כאובייקטיביים ונטולי פניות ולכן גם כראויים לאמון רב יותר מאשר ממשלות<sup>244</sup>. אולם גם לארגונים הללו אין סטנדרטים ברורים לקיום חקירותיהם. בעבר נעשתה עבודה מקיפה בעניין על ידי התאחדות עורכי הדין הבינלאומית (International Bar Association), ביוזמתו של אלן סטיבנס<sup>245</sup>. בסיומה של העבודה פורסמו כללים שזכו לשם (The Lund-London Guidelines on International Human Rights Fact-Finding Visits and Reports by Non-Governmental

<sup>240</sup> Families Under the Rubble - Israeli Attacks on Inhabited Homes, Amnesty International, 5 November 2014, available at <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE150322014ENGLISH.PDF>

<sup>241</sup> 'Nothing Is Immune' - Israel's Destruction of Landmark Buildings in Gaza, Amnesty International, 9 December 2014, available at <file:///C:/Users/user/Downloads/MDE1500292014ENGLISH.PDF>

<sup>242</sup> Unlawful and Deadly - Rocket and Mortar Attacks by Palestinian Armed Groups During the 2014 Gaza/Israel Conflict, Amnesty International, 26 March 2015, available at <file:///C:/Users/user/Downloads/MDE2111782015ENGLISH.PDF>

<sup>243</sup> 'Strangling Necks' - Abductions, Torture and Summary Killings of Palestinians by Hamas Forces During the 2014 Gaza/Israel Conflict, Amnesty International, 27 May 2015, available at <file:///C:/Users/user/Downloads/MDE2116432015ENGLISH.PDF>

<sup>244</sup> Clark Ann Marie (2001), **Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms**, Princeton University Press, p. 19

<sup>245</sup> Tahmindjis Am Phillip (?), The Development of the Lund-London Guidelines on Human Rights Fact Finding: A Brief History, <file:///C:/Users/user/Downloads/Lund-London%20Guidelines%20development.pdf>

(Organisations)<sup>246</sup>. כללים דומים הוצעו גם על ידי כותבים אחרים<sup>247</sup>. בשנת 2005 גם נחתמה "אמנה" בין כמה ארגונים לא ממשלתיים שלקחו על עצמם לפעול על פי כללי אחריותיות מחייבים<sup>248</sup>. נראה שקידום השימוש בכללים מעין אלה על ידי ארגונים לא ממשלתיים, העוסקים בבירור עובדות ובפרסומן בדוחות, יכול להוסיף למידת המהימנות של דוחות אלה וליכולת להסתמך עליהם. דרישה זו צריכה לבוא בראש ובראשונה מצדן של ועדות החקירה הבינלאומיות שעושות שימוש בדוחות של אותם ארגונים.

טענה אחרת שהועלתה כלפי דרך עבודתה של ועדת גולדסטון נגעה לקיומם של "שימועים פומביים" על ידי הוועדה, הן בעזה והן בג'ניבה<sup>249</sup>. מדובר במעין "טריבונאל" או "הליך שיפוטי" פתוח מצולם ומשודר בזמן אמת, שבו הזמינה הוועדה עדים להעיד, בהליך סודי, ושידרה את עדויותיהם עוד לפני פרסום הדוח שלה. מדינת ישראל התלוננה על שיטת הפעולה הזו וטענה שהוועדה צריכה לאסוף נתונים, למינים ולהעריכם לפני שהיא נותנת במה לפרסומם.

ישנן עוד ביקורות רבות שהושמעו ביחס לעבודתן של ועדות חקירה בינלאומיות, אך כאמור בפתח הדברים, לא ניתן להיכנס במסגרת עבודה זו לאספקטים השונים הנוגעים לפרוצדורה לא ראויה בעבודת הוועדות, אלא רק בעצם הצורך להסדירה, על מנת למנוע ליקויים בעבודת הוועדות בעתיד. מכל מקום, נראה שכללים המציעים דרכים להסדרת עבודתן של הוועדות לא חסרים. הצהרת העצרת בדבר בירור עובדות משנת 1991 קובעת כמה כללים בסיסיים לעבודת הוועדות. קדמו להצהרה הזו כללים שנקבעו בשנת 1974 על ידי המועצה הכלכלית והחברתית של האו"ם<sup>250</sup>. בשנת 1980 נקבעו כללים נוספים על ידי ועדה בראשות פרופסור תומאס פראנק, שנקראו הכללים המינימאליים של בלגרד לפרוצדורה עבור משלחות בינלאומיות לבירור עובדות

---

<sup>246</sup> Guidelines on International Human Rights Fact-Finding Visits and Reports by Non-Governmental Organisations (The Lund-London Guidelines), International Bar Association, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, available at file:///C:/Users/user/Downloads/Lund-London%20Guidelines%202015%20ENGLISH.pdf

<sup>247</sup> ראה Steinberg Gerald, Herzberg Anne & Berman Jordan (2012), Best Practices for Human Rights and Humanitarian NGO Fact Finding, Leiden, Martinus Nijhof Publishers

<sup>248</sup> International Non-Governmental Organisations Accountability Charter, December 20, 2005, available at [http://www.ingoaccountabilitycharter.org/wpcms/wp-content/uploads/INGO\\_CHARTER\\_web.pdf](http://www.ingoaccountabilitycharter.org/wpcms/wp-content/uploads/INGO_CHARTER_web.pdf)

<sup>249</sup> ראה Public Hearings, United Nations Fact Finding Mission on the Gaza conflict, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SpecialSessions/Session9/Pages/FactFindingMission.aspx>

<sup>250</sup> The Draft Model Rules of Fact-Finding Procedure for UN Bodies Dealing with Violations of Human Rights, issued in 1970 by the Secretary General and adopted in 1974 by the UN Economic and Social Council



בתחום זכויות האדם<sup>251</sup>. לעבודת הוועדה הבינלאומית לבירור עובדות (International Humanitarian Fact Finding Commission – IHFFC) שהוקמה לפי סעיף 90 לפרוטוקול הנוסף לאמנות ג'נבה נקבעו גם כן כללי פעולה בשנת 1992<sup>252</sup>. בשנת 1995 קבע האו"ם כללים לביצוע חקירות או"ם על טענות למעשי טבח<sup>253</sup>. עבודה בשיתופם של 80 מומחים הובילו ליצירת, Siracusa Guidelines for International, Regional and National Fact-Finding Bodies<sup>254</sup>. גם HPCR של אוניברסיטת הרווארד פרסמו בשנת 2015 מדריך מתקדם לוועדות חקירה<sup>255</sup>. וגם מדריך הנציבות<sup>256</sup> קובע כללים ופרקטיקות ראויות לעבודתן של ועדות חקירה.

אם כן, נראה כי הצעד שנדרש הוא נטילת יוזמה שתחייב את ועדות החקירה הבינלאומיות, במיוחד אלה של מועצת זכויות האדם, לפעול לפי סטנדרטים מקובלים. יש לשאוף לקבוע עקרונות זהב (golden principles) לעבודתם של ועדות חקירה בינלאומיות, שיאפשרו לבחון את אמינות הדוחות שלהם. כך נעשה בעבר, לדוגמה, בתחום סמכות השיפוט האוניברסאלית, כאשר נקבעו עקרונות פרינסטון<sup>257</sup>. כפי שראינו, עבודה רבה כבר נעשתה בעניין בעבר ויש לעשות בה שימוש. ניתן גם לשאוב השראה מכללי האתיקה העיתונאית שדורשים כי מידע יפורסם רק לאחר וידוא עובדות והצלבתן, לדוגמה<sup>258</sup>. יש לוודא כי הכללים שנקבעים מתאימים בין המנדט והמשאבים הניתנים בידי הוועדות לתוצר שהן מפיקות, על מנת שלא לדחוק את הוועדות לפעול באופן חפוז או רשלני. כן יש לתת את הדעת לסטנדרט ההוכחה הנדרש מועדות שקובעות עובדות ומסקנות שעלולות להיות להן השלכות פליליות, והאם אין זה ראוי כי יפעלו על פי אמות מידה של מנגנון פלילי.

---

The Belgrade Minimal Rules of Procedure for International Human Rights Fact-Finding Missions,<sup>251</sup> Adopted at the Belgrade Session of the International Law Association in 1980, available at [http://www3.nd.edu/~sobrien2/the\\_belgrade\\_minimum\\_rules\\_o.pdf](http://www3.nd.edu/~sobrien2/the_belgrade_minimum_rules_o.pdf)

Rules of the International Humanitarian Fact-Finding Commission<sup>252</sup> (as adopted by the Commission on 8 July 1992 in Berne and amended on 11 March 2003, 13 February 2009, 11 February 2011 and 26 March 2014 in Geneva), available at [http://www.ihffc.org/index.asp?page=rules\\_of\\_commission](http://www.ihffc.org/index.asp?page=rules_of_commission)

Guidelines for the Conduct of UN Inquiries into Allegations of Massacres (1995) – DPI/1710<sup>253</sup> Bassiouni Cherif and Abraham Christina (2013), Siracusa Guidelines for International, Regional and National Fact-Finding Bodies, International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences, Intersentia<sup>254</sup> ראה ה"ש 187 לעיל.<sup>255</sup>

ראה ה"ש 33 לעיל.<sup>256</sup> The Princeton Principles on Universal Jurisdiction, Princeton Project on Universal Jurisdiction, 2001,<sup>257</sup> available at [https://lapa.princeton.edu/hosteddocs/unive\\_jur.pdf](https://lapa.princeton.edu/hosteddocs/unive_jur.pdf)

ראה לדוגמה Society of Professional Journalists Code of Ethics, <http://www.spj.org/ethicscode.asp><sup>258</sup>

קידומם של הכללים הללו יכול להיעשות באמצעות המחלקה המשפטית של האו"ם, דרך חברות WEOG במועצת זכויות האדם, דרך גוף אקדמי שיהיה מקובל על האו"ם, או בכל דרך אחרת שתביא לקידום העניין החשוב הזה. בשל ההשלכות הפוליטיות הברורות של מהלך כזה, נראה כי מדינת ישראל לא תוכל להוביל את המהלך בעצמה, וכי תידרש לשם כך קואליציה בינלאומית רחבה וחזקה. יצוין, כי צעד ראשון בעניין כבר נעשה על ידי משרד הנציב העליון לזכויות אדם של האו"ם, אשר פרסם את מדריך הנציבות לוועדות החקירה<sup>259</sup>. יחד עם זאת, נדרשת בחינה דקדקנית של הסטנדרטים הקבועים במדריך ביחס לסטנדרטים המצוינים במקורות האחרים שנזכרו לעיל ונדרשת גם הטמעה של העקרונות הכלולים בו והקפדה על מילויים על ידי ועדות החקירה. לעניין זה, אפשר וחשוב גם לקבוע גוף חיצוני (אפילו ארגון לא ממשלתי או מוסד מחקר שיהיה מקובלים לעניין זה), שיהיה אחראי על בקרת הדוחות של הוועדות בהתאם לכללי הפרוצדורה הברורים שייקבעו.

## 2. מתודולוגיה מיוחדת לבחינת מבצעים צבאיים

כמו כן, מן הראוי כי יפותחו מתודולוגיות מיוחדות לבחינתם של מבצעים צבאיים. הדוחות שפורסמו בשנים האחרונות לגבי המבצעים הצבאיים של מדינת ישראל ממחישים את הפער העצום שבין הדרך שבה תופסת מדינת ישראל את הערכים ההומניטאריים הגבוהים של צה"ל בלחימה לדרך שבה תופסות אותם ועדות החקירה. כפי שראינו לעיל, גם מומחים מצבאות אחרים סבורים שיש פער לא סביר בין הדרך שבה ראוי לצבא לקחת בחשבון שיקולים הומניטאריים בעת לחימה לדרך שבה עושות זאת ועדות החקירה<sup>260</sup>.

למעשה, לעיתים נדמה שבמצב הנוכחי, בכל מקרה שישראל מפעילה כוח, הדוח שיבחן זאת יהיה רע, משתי סיבות עיקריות:

1. נסיבות הפעולה של צה"ל ייחודיות וקשה לרוב העולם, ובוודאי לקהילת זכויות האדם העולמית שממנה מגיעים רוב חברי ועדות החקירה, להבין אותן לעומקן:

א. צה"ל פועל באחד השטחים הכי רוויי אוכלוסייה בעולם. לאור המודוס אופרנדי של היריבים של צה"ל, הפועלים מתוך האוכלוסייה

<sup>259</sup> ראה הי"ש 33 לעיל.

<sup>260</sup> ראה לדוגמה דוח HLMG, הי"ש 127 לעיל.

- ובחסותה, יש לכך גם השלכה ישירה על כמות הנפגעים האזרחים במבצעים שצה"ל מנהל;
- ב. השטח בו נלחם צה"ל קטן וצפוף, וכמעט שלא ניתן לתמרן בו בשטחים פתוחים ולא מאוכלסים;
- ג. עצימות העימות גבוהה מאוד בשני הצדדים הלוחמים ומתבטאת בפגיעה באוכלוסיות האזרחיות בשני הצדדים;
2. מאחר שלוועדות החקירה אין שיטה לבחינת מבצעים צבאיים, הן בדרך כלל בוחרות אירועים ספורים מתוך אלפי אירועים במבצע ומנסות ללמוד ממה שקרה בהם על דוקטרינות ותפיסות צבאיות רחבות יותר. יש בכך כדי ליצור עיוות מובנה. אם במבצע "צוק איתן" תקף צה"ל למעלה מ-6,000 מטרות מן האוויר, בעוד שוועדת צוק איתן בחרה לבחון רק חמש עשרה מתוכן, בדרך כלל לפי כמות ההרוגים, ברור שיש בכך כדי להוביל למסקנות שגויות לגבי הדרך שבה צה"ל בוחר את מטרותיו ותוקף אותן.

פיתרון אפשרי לבעיה זו הוצע בנספח לדוח HLMG, אשר נכתב על ידי צוות מומחים בהובלת אלוף (מיל') גיורא איילנד<sup>261</sup>. צוות זה הציע שיטה לבחינת הדרך שבה מתחשבים צבאות בשיקולים הומניטאריים בעת לחימה, בהתבסס על פרמטרים קבועים בשורה ארוכה של עניינים. בסך הכול הציע הצוות 55 פרמטרים לבחינה. בחינה לפי שיטה זו יכולה לסייע בהשוואה בין צבאות שונים, שפועלים במתארי לחימה שונים ואילוצים מגוונים, ולספק הערכה מושכלת באשר למידת הכבוד שהם רוחשים לחיי אזרחים.

נראה, כי יש ערך רב בקידום מאמצים לאימוצה של מתודולוגיה זו, שתסייע בידי ועדות חקירה לבחון מבצעים צבאיים על פי סטנדרטים ברורים ואחידים בעתיד.

---

<sup>261</sup> ראה נספח לדוח HLMG, הי"ש 127, עמוד 150

## פרק ו' - מנעד האפשרויות לשיתוף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית

בפרק זה נבחן מהו מנעד האפשרויות העומד בפני מדינת ישראל לגבי אופן שיתוף הפעולה עם ועדת חקירה בינלאומית, בהנחה שהיא בוחרת שלא להימנע לחלוטין משיתוף פעולה כזה, בהתאם לשיקולים הפרטניים שנדונו לעיל.

### 1. שלב מקדמי – מעורבות בקביעת כללים לעבודת הוועדה

שלב גיבוש הוועדה הוא שלב קריטי שיקבע אם מדינת ישראל תוכל לשתף פעולה עם הוועדה, אם לאו. מדינת ישראל צריכה לבוא בדברים עם הגוף הממנה את הוועדה ועם ידידותיה בעולם, על מנת לנסות להשפיע על רכיבים שונים הקשורים לעבודת הוועדה באופן שירכך את הסיכונים הכרוכים בשיתוף פעולה עמה. כך, לדוגמה, יש מקום למעורבות בנושא הקריטי של הרכב הוועדה, כפי שצוין לעיל. לאחר מינוי הוועדה, יש גם מקום לדיון באשר לדרך שבה תפרש הוועדה את המנדט שניתן בידיה<sup>262</sup>.

חשוב במיוחד לדון עם הוועדה לגבי תחום הסמכות שלה (Terms of Reference, להלן – TOR). כך, לדוגמה, ניתן לדון בשלב הזה בנושאים הבאים:

- א. איזה סוג של שיתוף פעולה תקבל הוועדה ממדינת ישראל? האם תידרש העדתם של קצינים וחיילים?
- ב. באילו מקומות יבקרו חברי הוועדה?
- ג. אילו אירועים תבחן הוועדה בפעולת כל אחד מהצדדים, בהתחשב במגבלות הזמן והמשאבים של הוועדה?
- ד. איך תובטח שמירת הסודיות של הוועדה? איך יטופל חומר רגיש שמועבר לידיה?
- ה. מה יהיה סטנדרט ההוכחה שתחיל הוועדה על פעולתה וכיצד זה ישפיע על אופן ניסוח הקביעות שלה?
- ו. מאיזה תחום משפטי תשאב הוועדה את הנורמות שהיא מחילה על קביעותיה?
- ז. באילו מומחים תיעזר הוועדה בהערכת הראיות שתאסוף?

<sup>262</sup> ראה דיון לעיל בחלק הנוגע לנוסח המנדט בפרק השיקולים הפרטניים לשיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות.

ח. מה המדיניות התקשורתית של הוועדה? מה אופי עדכוני הביניים שהיא תוציא לתקשורת לגבי פעילותה? האם יכולה להיות בהם נימה מאשימה עוד טרם פרסום הדוח?

ט. איזה סוג המלצות תכתוב הוועדה? האם קביעותיה תהיינה בעלות אופי משפטי? האם הן יתייחסו גם לאנשים ספציפיים ויציעו "תרגום משפטי" לפעולות שביצעו ולאחריות שנובעת מהן?

י. האם הוועדה תעביר את טיוטת הדוח שלה לעיון ולהערות של מדינת ישראל? כמה זמן יינתן למדינת ישראל לשם כך? באיזה אופן ייבחנו ההערות שיועברו?

יא. מהם מנגנוני המעקב עליהם תמליץ הוועדה בעקבות בדיקתה?

בתום השלב המקדמי ובהתאם להחלטות שהתקבלו במהלכו, יש להעריך את המצב ולקבל החלטה באשר לפורמט המתאים לשיתוף הפעולה עם הוועדה, אם בכלל. נסקור להלן בקצרה כמה פורמטים אפשריים.

יצוין, כי בכל מקרה, גם כאשר מחליטה המדינה שלא לשתף פעולה עם ועדת חקירה, נראה שיש מקום, לכל הפחות, לשמירה על קשר דיפלומטי נימוסי בין חברי הוועדה לבין נציג של המדינה. התנהגותה של המדינה בעניין זה לא הייתה אחידה. עם חלק מחברי הוועדות שמרו נציגי המדינה על קשר נימוסי כזה גם כשהוחלט שאין משתפים פעולה עמם. עם חלקם האחר לא נוהל כל קשר, גם לא באמצעות פגישת נימוסין. על פניו, לא ברורה ההצדקה להחלטה להימנעות מוחלטת מקשר עם הוועדה. קשר כזה הוא המינימום הדיפלומטי המצופה ממדינה מערבית. הוא מפחית את רמת הניכור שיוצרת ההחלטה שלא לשתף פעולה אצל חברי הוועדה. הוא מאפשר להסביר להם את ההחלטה הזו באופן בלתי אמצעי. והוא מייצר פתח שמאפשר העברת מסרים דו-כיוונית במהלך עבודת הוועדה, שיכולה לאפשר למדינת ישראל להיות "עם האצבע על הדופק" בעבודת הוועדה. כל אלה תועלות בלתי מבוטלות. מנגד, ניהול קשר כזה אינו מנוגד לרציונאל של הימנעות משיתוף פעולה עם הוועדה ואינו שוחק אותו בשום צורה. לפיכך, מן הראוי שבכל תהליך של קבלת החלטה לגבי שיתוף פעולה, תהא תוצאתו אשר תהא, תחליט המדינה למנות איש קשר לוועדה שיאפשר לנהל קשר מעין זה.

## 2. שיתוף פעולה מלא

שיתוף פעולה מלא עם ועדת החקירה מבטא כמובן הערכה של המדינה כי לאחר שקילת כל השיקולים וסיכום כל התנאים עם הוועדה, יש תועלת כללית-רחבה ותועלת פרטנית-צרה בשיתוף פעולה עמה. כמובן שבשיתוף פעולה מהסוג הזה מגולמים כל היתרונות הנוגעים ללגיטימציה הבינלאומית הנלווית לשיתוף הפעולה, לשיח הישיר המתאפשר עם חברי הוועדה ואנשי המזכירות שלהם וליכולת להשפיע באמצעותו. דנו לעיל גם במשמעויות הנגזרות ממצב שבו תוצר הוועדה לוקה בכל זאת בליקויים מהם חששה המדינה וביכולתה של המדינה שלא לקבל את תוצאות הדוח.

### 3. שיתוף פעולה חלקי

השיח סביב הרכבת הוועדה ודרכי פעולתה יכול גם להוליך לחוסר הסכמה לגבי חלק מהתנאים ולפיכך להחלטה לשתף פעולה עם הוועדה באופן חלקי. כך, לדוגמה, יכולה להתקבל החלטה שלא לאפשר גישה לשטח כולו או לשטחים מסוימים לוועדה, מטעמים שונים. טעמים כאלה יכולים להיות ביטחוניים. הטעמים גם יכולים להיות חוסר הסכמה ללגיטימציה של הוועדה לבקר בחלק מהשטח, לדוגמה – ועדה שמתמנה בעקבות מבצע לחימה ברצועת עזה אך מבקשת לבקר ולכתוב גם על יהודה ושומרון או מזרח ירושלים. כן יכולה להתקבל החלטה מוצהרת, לפיה לא תחשוף מדינת ישראל את כל החומר שיש בידה, מטעמים שונים הנוגעים לסיווג, לחוסר הסכמה באשר לסוג השימוש שיכולה הוועדה לעשות בחומר וכדומה. כך, שיתוף הפעולה החלקי מאפשר למקבלי ההחלטות לקבל החלטה במסגרת מנעד אפשרויות רחב יותר, שמספק מענה לחלק מהקשיים שנובעים משיתוף פעולה מלא.

שיתוף פעולה חלקי דומה במהותו לשיתוף הפעולה המלא והפער בין שניהם נוגע בעיקר לחוסר הסכמה לגבי רכיבים מסוימים בתנאי העבודה של הוועדה. לפיכך, נראה כי גם בשיתוף פעולה חלקי טמונים מרבית היתרונות שיש בשיתוף פעולה מלא, והדבר תלוי בעיקר במידת הביקורת הבינלאומית והביקורת של הוועדה עצמה לגבי ההחלטה שלא לשתף פעולה עם חלק מהרכיבים. ביקורת גבוהה במיוחד מתעוררת בדרך כלל כאשר לא ניתנת לוועדה גישה חופשית לשטחים שהיא מבקשת לבקר בהם.

### 4. שיתוף פעולה דיסקרטי, "מאחורי הקלעים"

יש מצבים, בהם ניתן להגיע למסקנה כי יש ערך בשיתוף פעולה עם ועדת החקירה, אך יש הצטברות של תנאים שלא מאפשרים לעשות זאת. התנאים הללו יכולים לגעת

בחוסר הלגיטימציה של הגוף הממנה את הוועדה, במנדט המוטח של הוועדה, באווירה הבינלאומית הכללית ובמצבה המדיני של ישראל, באווירה הפוליטית בתוך מדינת ישראל ועוד. יכול להיות גם מצב שבו ההערכה היא ששיתוף פעולה מלא וגלוי לא יביא לאיזון בהטיה של הוועדה נגד ישראל ולשינוי משמעותי בתוצר שלה, ושלכן אין בו טעם. במצבים כאלה ניתן, באופן תיאורטי, לשתף פעולה עם הוועדה באופן דיסקרטי, "מאחורי הקלעים". שיתוף פעולה כזה מאפשר להעביר לוועדה מידע ותחושה כי המדינה אינה מתכחשת כליל לעבודתה ולחשיבותה. במקביל, מאפשר שיתוף פעולה כזה מרחב הכחשה (deniability) פוליטי למקבלי ההחלטות.

כמובן ששיתוף פעולה מעין זה תלוי בהסכמה של חברי ועדת החקירה, שלא בהכרח תינתן, מאחר ששיתוף פעולה כזה אמנם מספק לוועדה נגישות גבוהה יותר לחומר, אך משאיר אותה נטולת לגיטימציה רשמית מצד המדינה הנבדקת. עם זאת, שיח שנוצר דרך שיתוף פעולה כזה יכול בחלק מהמקרים להפחית את מימד הפגיעה האישית שרואים חברי ועדה הוגנים, שאינם מבינים מדוע המדינה מסרבת לשתף עמם פעולה.

ניתן למנות מספר יתרונות לשיתוף פעולה דיסקרטי. הוא מאפשר יצירת קשר אישי בין נציגי המדינה לחברי הוועדה, על יתרונותיו הרבים, כפי שתוארו לעיל. הוא מתנהל הרחק מעין התקשורת ולא כרוך ב"הפרעות" שיכולות להיווצר מדיווחים תקשורתיים ומהשיח הציבורי שמתפתח בעקבותיהם. שיח חשאי כזה גם מתנהל ללא הפרעות של הצד השני, שאינו יודע איזה חומר ואילו טיעונים הועברו לוועדה ולא יכול להגיב בהתאם. במקביל, אפילו אם מתפתחת ידיעה של הצד השני שמתקיים שיח חשאי מעין זה עם הוועדה, הדבר יכול לייצר אצלו עמימות ולחץ, שיש להם ערך במונחים של ניהול מערכה מעין זו.

יחד עם זאת, יש גם חסרונות לא מבוטלים בשיתוף פעולה חשאי. ראשית, שיתוף פעולה כזה תלוי בראש ובראשונה במידת האמון של המדינה בכך ששיתוף הפעולה שלה לא יודלף. מובן שסיכון כזה הוא אינהרנטי. שיתוף פעולה כזה אינו מאפשר להדגים שהמדינה היא חלק מהקהילה הבינלאומית ולגרוף את הרווחים הנלווים לכך. בכך הוא לא משנה את יכולתם של מקטרגי המדינה לטעון שמדובר במדינה מנוודה ומוקצית. שיתוף פעולה כזה יכול מטבעו להתקיים רק עם חברי הוועדה עצמם או עם חלקם ולכן הוא לא מאפשר להשפיע על המומחים שעמם עובדת הוועדה, על צוות הוועדה ועל שיטת העבודה שלה. שיתוף פעולה כזה גם לא תמיד מאפשר לחברי

הוועדה שעמם מתנהל השיח לעשות שימוש במידע שהם מקבלים, כי הם אינם יכולים להעבירו לחברי הוועדה והצוות שלא משתתפים בשיח או להסביר את המקור שממנו קיבלו את המידע. עם זאת, יהיו מצבים שבהם השיח הזה יספק להם מידע שישכנע אותם לא להכניס לדוח נושאים מסוימים שהם מבינים ששאר הצוות שלהם תופס באופן שגוי, עובדתית או מהותית, על סמך המידע שהועבר מהצד השני ומצדדים שלישיים. וישנם עוד חסרונות רבים שנובעים מחשאיותו של שיתוף הפעולה, כמו חוסר יכולת לבקש טיוטה של הדוח להתייחסות. נראה שהחיסרון הגדול מכולם נעוץ בעובדה שלוועדה אין כל מחויבות לתת ביטוי כלשהו לשיתוף פעולה מעין זה והיא יכולה להתעלם לחלוטין מכל המידע שנמסר לה בערוץ החשאי שקוים עמה. זה יכול לקרות מטעמים זדוניים, וזה יכול לקרות מטעמים טכניים, שלא אפשרו מציאת דרך להעביר את המידע שנמסר לערוץ גלוי שנעשה בו שימוש על ידי הוועדה.

מרואיניים שנשאלו לגבי האפשרות כי המדינה תבקש לפעול בדרך זו במצבים מסוימים נחלקו בדעותיהם. חלקם סברו שאין כל טעם בשיתוף פעולה כזה ושחסרונותיו עולים בהרבה על יתרונותיו. אחרים סברו שבשל ריבוי האילוצים והנסיבות הלא טבעיות שעמם צריכה המדינה להתמודד, הצעה מעין זו יכולה להיות פתרון לא רע בחלק מהמצבים, בבחינת הרע במיעוטו. נראה, אם כן, שאין לפסול אפשרות כזו בהתקיים התנאים המתאימים.

## **5. העברת מידע לוועדת החקירה דרך גופים שלישיים**

דרך נוספת להעברת מידע לוועדת החקירה היא באמצעות גופים שלישיים. דרך זו אפשרית בין אם המדינה מחליטה לשתף פעולה עם הוועדה ובין אם לאו. ועדות החקירה נוהגות לפתוח ערוץ פתוח להעברת מידע אליהן וערוץ זה ממילא נוצל על ידי ארגונים לא ממשלתיים וע"י יחידים להגשת הודעות ולהעברת מידע לוועדות.

דוח גולדסטון מפרט רשימה של ארגונים ויחידים שהגישו לוועדת גולדסטון ניירות עמדה ומזכיר את התייצבותם של אחרים לעדות בפני הוועדה. הרשימה מורכבת רובה ככולה מארגונים שפנו על מנת לטעון כנגד ישראל, אך ניתן למצוא בה גם כמה ארגונים ויחידים שפנו לשם תמיכה בישראל<sup>263</sup>. רשימה דומה ניתן למצוא בדוח ועדת צוק איתן<sup>264</sup>.

<sup>263</sup> ראה דוח גולדסטון, ה"ש 312, נספח III, עמוד 451

<sup>264</sup> Report of the independent commission of inquiry established pursuant to Human Rights Council resolution S-21/1, Human Rights Council, A/HRC/29/52, available at



מדינת ישראל גם פרסמה דוחות רשמיים מקיפים ביותר בנוגע למבצעים "עופרת יצוקה"<sup>265</sup> ו"צוק איתן"<sup>266</sup>. דוחות אלה זוכים לאזכור בדוח גולדסטון ובדוח ועדת צוק איתן, בהתאמה.

לכאורה, המדינה יכולה להחליט לתאם את מסירת המידע על ידי גורמים שלישיים ואף להעביר מידע באמצעות ממשלות ידידותיות אחרות. על פניו, דרך פעולה זו מחייבת את הוועדה להתייחס למידע שקיבלה מהגורמים השלישיים מחד גיסא, ומאפשר למדינת ישראל להמשיך לנקוט מדיניות של חוסר שיתוף פעולה גלוי מהטעמים המוצהרים שלה, מאידך גיסא. עם זאת, אפשרות זו מוגבלת במידת הצלחתה. מאחר שהגורמים הללו עצמאיים בפעולתם, יכולת השליטה של המדינה במסרים שהם מעבירים לוועדות החקירה ובעקבותם מוגבלת, ולעיתים עלולה להיות מנוגדת למסרים שרוצה המדינה עצמה להעביר.

חרף המאמצים החשובים שהשקיעה מדינת ישראל והשקיעו גורמים פרטיים על מנת לוודא כי הצד הישראלי יוצג בפני ועדות החקירה, גם אם הוחלט שלא לשתף פעולה עמו, נראה כי מאמצים אלה לא תמיד נושאים פרי. כך, לדוגמה, זכתה עדותו של אלי"ם (מילי) דניאל רייזנר, שהופיע בפני ועדת גולדסטון, לשני אזכורים בלבד<sup>267</sup>, בהקשרים צרים של העדות שמסר בפני הוועדה<sup>268</sup>. האזכור השני של עדותו מובא בכלל כחלק מטיעון רחב שמנסה דוח גולדסטון לבסס בדבר חוסר הרצינות של מערכת המשפט הצבאית הישראלית, שמתבססת בין היתר על תחקירים מבצעיים בתהליך קבלת ההחלטה האם לפתוח בחקירה פלילית. עדות שמסר הקולונל הבריטי ריצ'ארד

---

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColGaza/A-HRC-29-52\\_en.doc](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColGaza/A-HRC-29-52_en.doc), Annex III, pp. 31-33

<sup>265</sup> The Operation in Gaza 27 December 2008 – 18 January 2009, Factual and Legal Aspects, The State of Israel, July 2009, available at [http://www.mfa.gov.il/MFA\\_Graphics/MFA%20Gallery/Documents/GazaOperation%20w%20Links.pdf](http://www.mfa.gov.il/MFA_Graphics/MFA%20Gallery/Documents/GazaOperation%20w%20Links.pdf); וכך עדכון ראשון: Gaza Operation Investigations: An Update, The State of Israel, January 2010, available at

[http://mfa.gov.il/MFA\\_Graphics/MFA%20Gallery/Documents/GazaOperationInvestigationsUpdate.pdf](http://mfa.gov.il/MFA_Graphics/MFA%20Gallery/Documents/GazaOperationInvestigationsUpdate.pdf); ועדכון שני: Gaza Operation Investigations: Second Update, The State of Israel, July 2010, available at [http://www.mfa.gov.il/MFA\\_Graphics/MFA%20Gallery/Documents/GazaUpdateJuly2010.pdf](http://www.mfa.gov.il/MFA_Graphics/MFA%20Gallery/Documents/GazaUpdateJuly2010.pdf)

<sup>266</sup> The 2014 Gaza Conflict: Factual and Legal Aspects - The Full Report, State of Israel, May 2015, available at <http://mfa.gov.il/ProtectiveEdge/Documents/2014GazaConflictFullReport.pdf>

<sup>267</sup> ראה פסקאות 1184-1183 וה"ש 750 ו-1148 לדוח הוועדה, ה"ש 312

<sup>268</sup> Landes Richard (2009), A Failure of Intelligence, **IDC Herzliya, Rubin Center Research in International Affairs**, <http://www.rubincenter.org/2009/12/landes1-2009-12-01/>

קמפ לוועדת גולדסטון לא נזכרת בדוח הוועדה כלל. וישנן עוד דוגמאות רבות למידע שהיה בידי הוועדה ושהיא בחרה להתעלם ממנו או לעשות בו שימוש מניפולטיבי<sup>269</sup>.

טענות דומות ניתן להשמיע גם ביחס לשימוש שעשתה ועדת צוק איתן במידע שהיה זמין לה. כך, לדוגמה, ציטטה הוועדה את ריצ'ארד קמפ שהעיד בפניה בשני עניינים בלבד<sup>270</sup>. שני האזכורים הללו משמשים כנגד ישראל, למרות שעדותו של קמפ נועדה באופן ברור להיות פרו-ישראלית. אין ציטוט מדבריו באשר לעניינים התומכים בישראל כלל. עדותו של אל"ם (מיל') דניאל רייזנר זוכה לאזכור אחד בלבד בדוח הוועדה<sup>271</sup>. ביקורת רבה נמתחה על האמינות של הדוחות של הארגונים הלא ממשלתיים בהם עשתה הוועדה שימוש<sup>272</sup>. כך גם נמתחה ביקורת על הימנעות הוועדה מעשיית שימוש במידע רב שהיה זמין עבורה בדוח של מדינת ישראל על המבצע<sup>273</sup>.

## 6. הערכת הקשר בין שיתוף הפעולה לתוצאות הבדיקה של הוועדה

בחלק זה נתייחס בקצרה לשאלת הקשר בין שיתוף הפעולה לתוצאות הבדיקה של הוועדה. לא נבחן מקרים שבהם החליטה המדינה שלא לשתף פעולה עם הוועדה מפני שאין דרך אמיתית להעריך האם החלטה שונה הייתה משנה את תוצאות הדוח שפרסם הוועדה. כפי שראינו, דוח המזכ"ל בעקבות האירוע בג'נין בשנת 2002 היה דוח טוב שהצדיק את טענותיה של ישראל באשר לקרב בג'נין, וזו הייתה תוצאתו למרות שמדינת ישראל לא שיתפה פעולה עם האו"ם באותו עניין. לעומת זאת, רוב הדוחות האחרים שפורסמו על ידי ועדות חקירה שונות, בעיקר אלה של מועצת זכויות האדם, לא היו חיוביים מבחינת ישראל. קשה להעריך אם תוצאת אותם דוחות הייתה משתנה כתוצאה משיתוף פעולה ישראלי, ובאיזו מידה. כפי שראינו, ישנם כל כך הרבה גורמים שמשפיעים על אופי הדוחות, שקשה להפרידם באופן שיאפשר לזקק את החלק הנובע משיתוף הפעולה ולייחס לו באופן בלעדי את השינוי ברוח הדוח. כמו כן, גם אם נקבל את ההנחה – הסבירה כשלעצמה – כי שיתוף פעולה היה משפר את הדוח, קשה להעריך בדיעבד האם שיתוף הפעולה לא היה פוגע באינטרסים אחרים

Dershowitz Alan (2010), The Case Against the Goldstone Report: A Study in Evidentiary Bias, <sup>269</sup>  
<https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3593975/DershowitzGoldstone.pdf?sequence=2>

<sup>270</sup> הי"ש 424 ו-450 לדוח הוועדה, הי"ש 340.

<sup>271</sup> הי"ש 451 לדוח הוועדה, הי"ש 340.

Filling in the Blanks: Documenting Missing Dimensions in UN and NGO Investigations of the Gaza <sup>272</sup>  
Conflict, **NGO Monitor and UN Watch**, pp. 73-143, available at [http://www.ngo-monitor.org/nm/wp-content/uploads/2015/06/2014\\_Gaza\\_Conflict.pdf](http://www.ngo-monitor.org/nm/wp-content/uploads/2015/06/2014_Gaza_Conflict.pdf)

Sharvit Baruch Pnina (2016), The Report of The Human Right's Council Commission of Inquiry on <sup>273</sup>  
The 2014 Operation in the Gaza Strip - A Critical Analysis, will be published soon in the Israel Yearbook  
on Human Rights

של ישראל. כמו כן, אם בחרה מדינת ישראל לשתף פעולה עם ועדות חקירה מסוימות באופן לא פורמאלי, הרי שקשה גם להעריך עד כמה הועיל שיתוף פעולה מעין זה, שאינו בא לידי ביטוי בדוחות הוועדות.

נבחן אם כן רק מקרים שבהם **כך החליטה מדינת ישראל לשתף פעולה עם ועדת החקירה**. נשתמש לשם הבחינה בשלושה מקרים מהשנים האחרונות, של ועדות חקירה שהקים מזכ"ל האו"ם.

ועדת החקירה בעקבות הפגיעות במתקני או"ם או באנשים ששהו בהם במהלך מבצע "עופרת יצוקה", שהוקמה על ידי מזכ"ל האו"ם, ושראשה עמד יאן מרטין, עובד האו"ם בתחום זכויות האדם, זכתה לשיתוף פעולה מלא עם מדינת ישראל. עם זאת, תוצאות הבדיקה היו מאכזבות מבחינת המדינה. טענותיה כי במהלך המבצע נורו כוחות צה"ל מתוך מתחמי האו"ם וכי במתקנים אלה הוטמן נשק נדחו כלא נכונות ונקבע כי התקיפות הישראליות כלפי מתקני האו"ם היו בחלקן ישירות ומכוונות וביטאו זלזול בחיי אדם של האנשים ששהו במתקנים. כמו כן, הוועדה קבעה קביעות משפטיות נחרצות והכריעה כי פגיעות צה"ל במתקני האו"ם בעזה היו הפרה חמורה של עקרון אי-הפגיעות ואי-כיבוד החסינות של הארגון, רכושו ונכסיו מפני כל התערבות, והוסיפה וציינה כי עקרונות אלה מוחלטים, אפילו בנסיבות של לחימה. זו קביעה מרחיקת לכת שלא ברור מה תוקפה<sup>274</sup>. לפי פרסומים בתקשורת, בעקבות הדוח אף נדרשה ישראל לשלם לאו"ם פיצויים בגין הפגיעה במתקניו<sup>275</sup>.

ועדת החקירה בעקבות הפגיעות במתקני או"ם או באנשים ששהו בהם במהלך מבצע "צוק איתן", שהוקמה על ידי מזכ"ל האו"ם, ושראשה עמד הגנרל ההולנדי Patrick Cammaert, זכתה גם כן לשיתוף פעולה מלא עם מדינת ישראל. להבדיל מהוועדה שמונתה לאחר מבצע "עופרת יצוקה", כתבה ועדה זו דוח מאוזן והוגן מבחינתה של ישראל<sup>276</sup>, הגם כי למדינת ישראל היו מספר הסתייגויות מהמתודולוגיה ומהממצאים של הוועדה<sup>277</sup>. ייתכן שהפער בין שתי הוועדות נובע מהעובדה שהוועדה השנייה

<sup>274</sup> ראה שרגא דפנה (2015), מתחמי האו"ם כערי מקלט – שתיקת דיני המלחמה, המכון למחקרי ביטחון לאומי, **עדכן אסטרטגי**, כרך 18, גיליון 2, יולי 2015, <http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/D.%20Shraga.pdf>, <sup>275</sup> Shamir Shlomo (2010), Israel Pays 10.5 Million Dollars for Damage to UN Gaza Premises, **Haaretz**, <http://www.haaretz.com/israel-pays-10-5-million-dollars-for-damage-to-un-gaza-premises-1.261937>

<sup>276</sup> שרביט ברוך פנינה ואבירם קרן (2015), דוח ועדת החקירה של מזכ"ל האו"ם בנוגע לפגיעה במתקני או"ם במבצע 'צוק איתן' - ענייני ומאוזן, המכון למחקרי ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 695, 4 במאי 2015, <http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/695%20Pnina%20and%20Keren.pdf>

<sup>277</sup> ראה הדוח שפרסמה מדינת ישראל בעקבות מבצע "צוק איתן", הי"ש 266 לעיל, בעמוד 80 (הערת שוליים 247).

נדרשה לבחון גם הפרות של ארגוני הטרור הפלסטיניים וגם מהאוריינטציה והרקע השונים של ראשי הוועדות. אין ספק, כי עברו הצבאי של יו"ר הוועדה השנייה סייע לו להבין טוב יותר את הסיטואציות עמן התמודדו כוחות צה"ל במהלך מבצע "צוק איתן". הוועדה קבעה, לדוגמה, כי בשני מקרים (בבתי הספר בג'בלייה ובנוסיראת) יש סבירות גבוהה שבוצע ירי מתוך מתחמי האו"ם. הוועדה גם קבעה שבכמה מקרים השתמשו ארגוני הטרור הפלסטיניים בעזה במתקני האו"ם להטמנת כלי נשק. כמו כן, להבדיל מקודמתה, ובהתאם ל-TOR שנקבע לה, ועדה זו לא קבעה קביעות משפטיות ולא התייחסה לעיקרון אי-הפגיעות גם כאשר לא מצאה הצדקה לירי הישראלי על מתחמי האו"ם.

ועדת פאלמר, שמונתה על ידי מזכ"ל האו"ם כדי לבחון את אירוע משט המאווי מרמרה לעזה, זכתה גם כן לשיתוף פעולה מצד ישראל ואף לנציגות של חבר ישראלי בוועדה. דוח הוועדה היה מאוזן והוגן מבחינתה של ישראל<sup>278</sup>, ונכללו בו כמה אמירות חשובות. הדוח קבע כי הסגר הימי על רצועת עזה היה חוקי, וכי הניסיון לפרוץ אותו היה חסר אחריות. נרמז גם שממשלת תורכיה הייתה צריכה לנקוט צעדים על מנת למנוע את המשט. עוד נקבע, כי לוחמי השייטת שעלו על המאווי מרמרה עשו זאת כחוק וכי נתקלו בהתנגדות אלימה ונאלצו להגן על עצמם. יחד עם זאת, נקבע בדוח גם כי ההשתלטות על המאווי מרמרה הייתה כרוכה בכוח מופרז ולא מוצדק, ובוודאי שלא הצדיקה אובדן חיי אדם. כן נקבע, כי ישראל צריכה להביע צער על האירוע ולשלם פיצויים למשפחות ההרוגים. הוועדה גם קראה להקלה על כניסת ויציאה של סחורות ואנשים מרצועת עזה. כן קראה לכל ארגון סיוע הומניטארי שמבקש להעביר סחורות לעזה, לעשות זאת באמצעות מדינת ישראל.

נראה, אם כן, שככלל, שיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות יכול להיות מועיל במקום שבו הוא נעשה לאחר הכנה ראווה, קביעת TOR מדויקים ובחירת אנשים מתאימים לוועדה. הליך שיתוף הפעולה גם סייע לשיפור היחסים של ישראל עם האו"ם ולקידום מעמדה הבינלאומי של ישראל.

---

<sup>278</sup> הגם כי מדינת ישראל לא הסכימה לכל הקביעות שבו. ראה לעניין זה את ההתייחסות שהעביר הנציג הישראלי בוועדה, ד"ר יוסף צ'חנובר, בנספח לדוח הוועדה, ה"ש 327, בעמוד 104.

## סיכום והמלצות

עבודה זו ניסתה לבחון את מרחב השיקולים והאינטרסים שצריכים להיבחן בעת שמקבלת מדינת ישראל החלטה אם לשתף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית, ואת מרחב הפעולה שלה לאחר בחינה כאמור. בשנים האחרונות נבחן כמעט כל מבצע צבאי משמעותי של מדינת ישראל על ידי ועדת חקירה בינלאומית. מגמה זו היא חלק ממגמה בינלאומית רחבה יותר לעשות שימוש בוועדות מעין אלה, אך אין ספק כי מנת חלקה של ישראל בתהליך הזה גדולה בהרבה מחלקה היחסי בקהילה הבינלאומית. לא זו אף זו, ישראל נמצאת על הכוונת הבינלאומית בדרך כלל מטעמים פוליטיים ולא ענייניים, ונאלצת להתמודד עם מוסדות בינלאומיים בעלי הטיה אינהרנטית כלפיה, כדוגמת מועצת זכויות האדם, אשר הופכים את אתגר ההתמודדות עם ועדות החקירה למסובך הרבה יותר. חלק מהדוחות שפורסמו על ידי ועדות החקירה הללו גרם ועוד יגרום לנזק תדמייתי משמעותי למדינת ישראל, אם כי יש שיאמרו כי הוא נזק נסבל בסך כל המחירים שישראל נאלצת לשלם בגין היותה צד קבוע לעימותים צבאיים מאז היווסדה. עם זאת, ייתכן שבעידן שבו יקנה בית הדין הפלילי הבינלאומי סמכות לדון בעימותים הצבאיים של ישראל, יהיה בכך כדי להגדיל את הנזק הפוטנציאלי לישראל באופן משמעותי. בדרך כלל בחרה מדינת ישראל להימנע משיתוף פעולה עם ועדות החקירה, מטעמים שונים. לאור הסביבה בה פועלת ישראל, נשאלת השאלה, האם ניתן לצמצם את נזקם של דוחות הוועדות האלה, ומה הפעולות שצריכה המדינה לנקוט לשם כך?

העבודה הציגה בהרחבה את האינטרסים הרחבים של מדינת ישראל בנטילת חלק פעיל בקהילה הבינלאומית ובשימור תדמיתה ומעמדה כדמוקרטיה מערבית מובילה, השומרת על שלטון החוק, מאפשרת ביקורת ובחינה של פעולותיה, בזירה הפנימית ובזירה הבינלאומית, ומכבדת את המשפט הבינלאומי, הן במעשיה והן בדבריה. כל אלה מבטיחים את האמון של הקהילה הבינלאומית בשותפותה של המדינה בקהילה ובערכיה ובמחויבותה כלפי כללי ההתנהלות הנהוגים בה. ערכם של האינטרסים האלה לא יסולא בפז והם שימשו כנקודת המוצא לדיון. נמצא, כי בדרך כלל לא יהיה מצב שבו השיקולים הרחבים של שאלת שיתוף הפעולה עם ועדת חקירה בינלאומית יוליכו להחלטה שאין מקום לשיתוף פעולה. הימנעות משיתוף פעולה תגרום תמיד נזק למדינת ישראל, בכמה רכיבים. היא משווה לה דימוי של מדינה סרבנית ומתבדלת, פוגעת בערכי השותפות והמחויבות שלה בקהילה הבינלאומית ונתפסת

כרצון ישראלי להסתיר דברים שיש סיבות טובות להסתירם. גם לגופו של עניין, הימנעות משיתוף פעולה מסכלת את היכולת להשפיע לחיוב על עבודת הוועדה.

חשוב לזכור, כי לא לכל הקהלים בעולם מייחסת מדינת ישראל אותה רמה של חשיבות. כך, ישנם קהלים, בעיקר במדינות לא מערביות, אך גם במדינות מערביות, שאוחזים בדעה שלילית כה מוצקה על מדינת ישראל, שהסיכוי להשפיע על דעתם קלוש, ונראה שההישג המרבי שניתן להשיג מולם הוא בצמצום ה"תחמושת" התעמולתית שהם מחזיקים כנגד ישראל. לעומתם, יש קהלים, קטנים יחסית, שהדימוי של מדינת ישראל בעיניהם הוא כה גבוה, שבדרך כלל נדרש רק "לתחזק" אותנו ולספק להם הצדקה מתמשכת להמשיך ולהחזיק בו. ולבסוף, קהל היעד העיקרי של מדינת ישראל הוא הקהל המערבי "הניטראלי", קובע הטון העיקרי בעולם, אשר מתגורר במדינות שקשריהן עם מדינת ישראל אמיצים ובעלי חשיבות רבה לקיומה ולשגשוגה במישורים רבים. קהל זה, כך נראה, מצריך "שכנוע" רב יותר מצדה של ישראל באשר למחויבותה לסטנדרטים המשפטיים הבינלאומיים, לכיבוד זכויות אדם וערכים מערביים ולנטילת חלק פעיל ומועיל בקהילה הבינלאומית. הקהל הזה הוא שצריך לעמוד לנגד עיני מקבלי ההחלטות בישראל בעת קבלת החלטה באשר לשיתוף פעולה עם ועדת חקירה בינלאומית. זה הקהל שהשיח עמו חשוב לשימור מעמדה הבינלאומי של המדינה.

לצד השיקולים והאינטרסים הרחבים, בחנה העבודה גם שיקולים פרטניים-צרים שמשפיעים על ההחלטה אם לשתף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות. העבודה הסיקה, כי לאור ריבוי השיקולים הללו וייחודם בהתאם למקרה הנבחן, לא ניתן לייצר "נוסחה" לקביעת החלטה אחידה, ויש לבחון את כולם ולתת להם משקל יחסי בהחלטה הכוללת. חלק מהשיקולים הפרטניים הללו הם בעלי אופי חיזוני, לדוגמה: מי הגוף שמינה את ועדת החקירה, מה המנדט שניתן לה, מי חברי ההרכב, מיהם חברי המזכירות והצוות של הוועדה ומהו ה-TOR של הוועדה. מדינת ישראל צריכה לנסות ולהשפיע על כל אחד מהרכיבים האלה בשלבים שקודמים להקמת הוועדה ובשלבים הראשונים לעבודתה, הגם שיכולתה המעשית לעשות זו בדרך כלל מוגבלת. יהיו מקומות שבהם תוכל מדינת ישראל לבקש כי נציג ישראלי או נציג אחר מטעמה יוכנס להרכב הוועדה. כפי שצוין בעבודה, במקומות שהדבר אפשרי, על מדינת ישראל לבחון את האפשרות להקים ועדה חלופית, פנימית או בינלאומית, שתפעל באופן הוגן יותר ותמנע הקמתה של ועדה בעייתית יותר מבחינת המדינה. תפקידן של ידידותיה של ישראל בעולם בעניין זה יכול להיות רב משמעות. וכמובן שיש קשר ישיר בין

דימויה של ישראל בעיני אותן ידירות, לרבות נכונותה לשתף פעולה עם ועדות בינלאומיות, למידת הסיוע שהן יושיטו לה על מנת להבטיח פעילות הוגנת מצד הוועדות האמורות. העבודה ניסתה לבחון את הערך היחסי, שיש לכל אחד מהשיקולים החיצוניים ומצאה כי יש לייחס את הערך הרב ביותר להרכב הוועדה, אחריו למנדט שלה ורק לבסוף לגוף שמינה אותה. כן מצאה העבודה, שהשיקולים של הגוף הממנה והמנדט אינם צריכים להיות מכריעים בהחלטה שלא לשתף פעולה עם ועדת חקירה, להבדיל מהשיקול של הרכב מוטה, שיכול לשמש כשיקול יחיד להחלטה מעין זו, אם כי גם כן בכפוף לבחינה של היכולת לצמצם את הנזק מוועדת החקירה בדרכים אחרות.

לצד השיקולים הפרטניים החיצוניים בחנה העבודה גם שיקולים פרטניים פנימיים, שנוגעים, לדוגמה, לאירוע הספציפי שנבחן ולהיקפו, להערכת הסיכון של המדינה ביחס לבחינה של אותו אירוע ולסוג החומר שתידרש המדינה לחשוף בעת הבדיקה. מטבע הדברים, יש מערכת קשרים בין השיקולים הפנימיים והחיצוניים וכולם ביחד צריכים לבסס את ההכרעה לגבי החלטת שיתוף הפעולה. ייתכן גם שההכרעה הזו תיעשה בשלבים, מפני שחלק מהמידע הנוגע לאותם שיקולים (בעיקר השיקולים הפנימיים) אינו מצוי בידי המדינה כבר בעת ההחלטה למנות את הוועדה. כדוגמה לכך ניתן לציין מידע על אירועים בולטים במבצע צבאי, שמתגבש רק לאחר תהליך בדיקה פנימי שמקיים הצבא. לפיכך, נדרש לקיים תהליך הערכת מצב ארוך טווח, שילווה בשיח עם הוועדה והגוף שמינה אותה וכן עם ידירותיה של ישראל בעולם. עם זאת, ההכרעה העקרונית באשר לעצם שיתוף הפעולה יכולה בדרך כלל להתקבל בתחילת התהליך על סמך המידע הקיים כבר בעת מינוי הוועדה, ומידע שנצבר לאחר מכן יכול בדרך כלל להשפיע יותר על מידת שיתוף הפעולה ועל אופן שיתוף הפעולה. מכל מקום, אמירה עקרונית של המדינה כי היא החליטה לשתף פעולה עם הוועדה, לאחר שהוסרו המכשולים העיקריים לכך, חשובה גם כלפי הקהילה הבינלאומית וגם כלפי רשויות המדינה שנדרשות להיערך באופן משמעותי לתהליך זה.

בסופו של דבר, ההכרעה צריכה לבחון תועלתנית את היכולת להשפיע באופן חיובי על עבודת הוועדה. אם ההערכה היא שגם שיתוף פעולה מלא וגלוי לא יועיל בשל פגמים שקשורים בוועדה, ייתכן שעדיף להימנע משיתוף גלוי מעין זה ולהתמודד עם עבודת הוועדה ועם תוצאותיה בדרכים אחרות. לעניין זה נראה, שכאשר הדוח שמפרסמת הוועדה הוא גרוע מבחינתה של ישראל, אין ערך רב בשיתוף הפעולה כשלעצמו, גם כלפי כל אותם גורמים בקהל היעד המערבי של המדינה, שיזכרו בעיקר את הדוח הרע שפורסם ולא את התנהלותה החיובית של ישראל מול הוועדה.

בשורה התחתונה, שיתוף פעולה כשלעצמו אינו מבטיח דוחות טובים. עם זאת, יש סיכוי לא מבוטל שבזכות שיתוף פעולה יהיה הדוח שמפרסמת ועדת החקירה מאוזן יותר. וצריך גם להכיר בכך שבחלק מהמקרים הביקורת על פעולות שנקטה ישראל או דחיית המדיניות הישראלית הן מקובלות ולגיטימיות ושבחלק מהמקרים המדינה גם צריכה ליטול אחריות על טעויות שעשתה. זה יחזק את תוקף עמדתה במקומות שבהם היא טוענת לצדקתה.

קבלת ההחלטה בעניין שיתוף הפעולה צריכה להתקבל כשליד השולחן יושבים כל הגורמים בעלי העניין והידע במדינת ישראל לעניין זה: משרד המשפטים, משרד החוץ, המטה לביטחון לאומי, צה"ל בכלל והפרקליטות הצבאית בפרט וכל גוף אחר הנוגע בדבר, לפי העניין. הראיונות שקוימו במסגרת עבודה זו המחישו את נקודת הראות הייחודית שיש לכל אחד מהגופים הללו ואת הערך המוסף הייחודי שהוא מביא לשולחן. לאחר תהליך סדור הגופים האלה צריכים להעביר את המלצתם המקצועית למקבלי ההחלטות. ההמלצה צריכה להתייחס לכל השיקולים שנבחנו ולאופן שיתוף הפעולה המומלץ עם הוועדה, אם בכלל. מפאת רגישותם של העניינים הללו, בדרך כלל תתקבל ההחלטה על ידי ראש הממשלה. מאחר שועדות חקירה מוקמות בהקשר הישראלי כמעט כרפלקס מותנה של המוסדות הבינלאומיים, בעיקר של מועצת זכויות האדם, במהלך כל מבצע צבאי ארוך מספיק בשביל לכנס את המועצה למושב חירום<sup>279</sup>, יש מקום לבחינת התהליך הבינלאומי לעניין זה כבר מיומו הראשון של המבצע. כך, יש מקום לשיח עם ידידותיה של ישראל בעולם, כדי להשפיע על גורמים חשובים כדוגמת עיתוי התכנסות המועצה, אופי ההחלטה שתתקבל והצעה להקמת ועדות חקירה חלופיים ולאו דווקא ועדת חקירה. תהליך זה יימשך כמובן לאחר ההחלטה שמקנה לוועדת החקירה מנדט, במסגרת השיח סביב פירוש המנדט, מינוי חברי ההרכב וקביעת ה-TOR של הוועדה. לאחר סיום עבודת הוועדה ובהתאם לתוצאותיו, יש להיערך לדרך שבה יטופל הדוח ולסוג המעקב שיוצמד אליו, אם בכלל.

כאמור בעבודה, גם במקרה שמחליטה המדינה שלא לשתף פעולה עם הוועדה, מומלץ לקיים עמה לכל הפחות קשר נימוסין דיפלומטי שיאפשר העברת מידע דן-כיוונית בין המדינה לוועדה. מומלץ גם למנות איש קשר קבוע לוועדה. במקרה שמוחלט על שיתוף

<sup>279</sup> נדרשת לכך הסכמה של שליש מהחברות במועצה, קרי שש עשרה מדינות. במבצעים קצרים, כדוגמת מבצע "עמוד ענן" מנובמבר 2012 שארך שמונה ימים, בדרך כלל לא תספיק המועצה להתכנס למושב חירום בזמן המבצע.



פעולה עם הוועדה, באופן מלא, חלקי או דיסקרטי, יש לבחור את אנשי הקשר הקבועים לוועדה בשלב מוקדם ככל הניתן, תוך מתן הדעת לכלל הכישורים המקצועיים והאישיותיים הנדרשים מהם.

היערכות ראויה כוללת גם איסוף מידע ותיעוד קפדני לאורך כל מבצע צבאי באמצעות גוף צבאי ייעודי, שיפעל מול כל יתר גופי הצבא בעניין זה. גוף זה גם ידאג, בין היתר, לקיומה של תפיסת הפעלה ומדיניות מסודרת בקרב כל גופי הצבא, לנהלי עבודה תוך-ארגוניים ובין-ארגוניים, לשיטת תחקור אירועים מסודרת, לטיפול באירועים שעשויים להיות נושא לבדיקה בינלאומית או פנימית ולצמצום נזקים בזמן אמת, ולהיערכות תקשורתית מפולחת לפי קהלי יעד. דומה שהמנהלת שהוקמה בצה"ל לאחר מבצע "צוק איתן" היא דוגמה טובה לעניין זה, ויש מקום כי להבא יפעל גוף כזה כדבר שבשגרה ולא רק לאחר סיומו של מבצע.

המחויבות לקיים חקירות שוטפות בגין אירועים חריגים שבהם יש חשש להפרת המשפט הבינלאומי חייבת להישמר מכל משמר ולהוכיח את יעילותה ורצינותה, על מנת לתת תוקף לעמדתה של מדינת ישראל כי אירועים כאלה צריכים להיחקר על ידי מערכת המשפט שלה ולא על ידי גופים חיצוניים.

לבסוף, על המדינה לשאוף לקידום של סטנדרטים ראויים מחייבים לפעולתן של ועדות החקירה הבינלאומיות. העבודה מונה מקורות רבים מהם ניתן לשאוב השראה לשם כך. כן יש לקדם אימוץ מתודולוגיה אחידה לבחינתם של מבצעים צבאיים על ידי ועדות חקירה בינלאומיות. דומה, כי המאמץ בעניין יכול להיות מובל על ידי ידידותיה של ישראל בעולם, על ידי מוסד אקדמי או על ידי גופים מתאימים אחרים, שיש להם סיכוי רב יותר מזה של ישראל להוביל מהלך מעין זה.

הגם שבסופו של דבר הוחלט שלא להכליל במסגרת עבודה זו מוסדות בינלאומיים כמו בית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ) או בית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC), נראה שרבים מלקחי עבודה זו ביחס לשיתוף פעולה עם ועדות חקירה בינלאומיות, יפים גם לגבי שיתוף פעולה עם המוסדות הללו.

סוף דבר, דומה כי באמצעות התנהלות נכונה, כפי שמפרטת העבודה, יכולה מדינת ישראל להתמודד בהצלחה יחסית עם האתגר שמציבות לפתחה ועדות החקירה הרבות שמתמנות לבחון פעילויות של צה"ל. הדבר דורש תיאום בין גופי המדינה

השונים, מגמה של פתיחות כלפי המוסדות הבינלאומיים והשקעה שוטפת וארוכת טווח במנגנונים פנימיים במדינה, שיבטיחו מוכנות קבועה של המדינה לטיפול באתגר זה.

## נספח - ועדות חקירה בינלאומיות שחקרו פעילויות של צה"ל

בנספח זה תוצג בקיצור נמרץ רשימת ועדות חקירה, שחקרו פעילויות של מדינת ישראל. הרשימה אינה מתיימרת להיות מלאה ולהתייחס לכל הוועדות שחקרו בעניינה של ישראל. חלק זה טכני בעיקרו ונועד להקל על ההתייחסות לוועדות הללו במסגרת העבודה. לפיכך, יצוינו כאן הגורם שמינה את הוועדה, מי עמד בראש הוועדה, מועד ההחלטה על מינוי הוועדה, מנדט הוועדה, מועד הגשת הדוח שלה והתייחסות הוועדה לסוגיית שיתוף הפעולה מצד ישראל.

**שימת הלב מופנית לכך ששמות הוועדות בהם ייעשה שימוש במסגרת העבודה הם השמות הנזכרים בנספח זה.**

### **1. ועדת חקירה מיוחדת מטעם העצרת הכללית של האו"ם לחקירת הפרקטיקה הישראלית הנוגעת לזכויות האדם של האוכלוסייה בשטחים הכבושים (1968)**

ב-19.12.68 החליטה העצרת הכללית להקים ועדת חקירה מיוחדת (בעבודה זו – ועדת העצרת הכללית מ-1968) שהמנדט שלה "to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Population of the Occupied Territories"<sup>280</sup>. ביום 11.12.69 קיבלה העצרת החלטת גינוי כנגד "policies and practices such as collective and area punishment, the destruction of homes and the deportation of the inhabitants of the territories occupied by Israel"<sup>281</sup>. במסגרת החלטת הגינוי ביקשה העצרת מוועדת החקירה, שטרם הגישה את הדוח שלה באותה עת, לקחת לתשומת לבה את הדברים האמורים בהחלטת הגינוי. הוועדה הגישה את הדוח שלה ביום 05.10.70.<sup>282</sup>

---

Respect for and implementation of human rights in occupied territories, GA Resolution 2443,<sup>280</sup> available at [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2443\(XXIII\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2443(XXIII))

Respect for and implementation of human rights in occupied territories, GA Resolution 2545,<sup>281</sup> available at [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2546\(XXIV\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2546(XXIV))

Report of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Population of the Occupied Territories, United Nations, New York, A/8089, 5 October 1970, available at <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/BC776349EAE6F28852563E6005EDF08>

**2. קבוצת עבודה מיוחדת של מומחים, שמונתה על ידי נציבות זכויות האדם לחקירת הפרות ישראליות של אמנת ג'נבה הרביעית בשטחים הכבושים (1969)**

ב-4.3.69 החליטה נציבות זכויות האדם להקים קבוצת עבודה מיוחדת של מומחים (בעבודה זו – ועדת הנציבות מ-1969) שהמנדט שלה:

"(a) To investigate allegations, concerning Israel's violations of the Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949, in the territories occupied by Israel as a result of hostilities in the Middle East;

"(b) To receive communications to hear witnesses and to use such modalities of procedure as it may deem necessary;

"(c) To report, with its conclusions and recommendations, to the Commission's twenty-sixth session;"

הוועדה הגישה את הדוח שלה ביום 20.01.70.<sup>283</sup>

**3. סדרת משלחות מטעם אונסק"ו לבירור עובדות על החינוך הלאומי וחיי התרבות של האוכלוסיות ב"שטחים הערביים הכבושים" (1972 – 1980)**

בוועידת אונסקו ה-17, בשנת 1972, ביקשה הוועידה הכללית ממנכ"ל הארגון " to assemble information by all available means at his disposal on the national education and the cultural life of the populations in the occupied Arab territories"<sup>284</sup>. בעקבות זאת הקים המנכ"ל משלחת של שני חברים ממזכירות הארגון, שביקרו ב"שטחים הערביים הכבושים" ובמדינות ערב (המדינות התבקשו מראש למלא שאלון, ששלח להם המנהל הכללי בנושא הבדיקה). המשלחת זכתה לשיתוף פעולה מצדה של מדינת ישראל ופגשה את כל האנשים שביקשה לפגוש, ללא עדים, "באווירה של חופש מוחלט", כאמור בדוח המנכ"ל. המנכ"ל הגיש את דוח

---

<sup>283</sup> Report of the Special Working Group of Experts Established under Resolution 6 (Xxv) of the Commission on Human Rights, Commission on Human Rights, E/Cn.4/1016, 20 January 1970, available at

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/157049457C05A2BC85256EE700666AF2>  
<sup>284</sup> 17 UNESCO General Conference, 1 RESOLUTIONS 106, UNESCO Doc. 17C/Res.10.1 (1972), available at <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114044E.pdf>

המשלחת בוועידת הארגון ה-18, בשנת 1974<sup>285</sup>. דוח המנכ"ל היה מאוזן למדי ופירט התערבות ישראלית מינימאלית בתוכן של תוכניות החינוך הפלסטיניות בגדה המערבית ופגיעה משמעותית יותר בחופש העיתונות. חרף זאת, מדינות ערב העבירו החלטה בוועידה ה-18 של הארגון, לפיה האוכלוסיות ב"שטחים הערביים הכבושים" אינן נהנות מזכויותיהן הטבעיות לחינוך לאומי ולחיי תרבות והזמינו את המנכ"ל "to exercise full supervision of the operation of educational and cultural institutions in the occupied Arab territories, and to co-operate with the Arab States concerned and with the Palestine Liberation Organization with a view to providing the populations in the occupied Arab territories with every means of enjoying their rights to education and culture so as to preserve their national identity"<sup>286</sup>.

בעקבות המנדט החדש שקיבל, החליט המנכ"ל לחקור בעניינם של כמה ממוסדות החינוך והתרבות בשטחים הכבושים ובאמצעות המחקר לזהות את הצרכים האמיתיים של האנשים, כדי שהארגון יוכל לספק להם את זכויותיהם "ולשמר את זהותם הלאומית"<sup>287</sup>. לפי דוח המנכ"ל, תחילה סירבה ישראל לשתף פעולה עם הבדיקה, ולאחר מכן הסכימה רק לשלוח מידע נוסף, אך לא לביקור נוסף של המשלחת. לאחר מסע לחצים, הסכימה ישראל לביקור בשנת 1977. בוועידה ה-19 של הארגון הובילו מדינות ערב ואפריקה החלטה בה הונחה המנכ"ל לשלוח משלחת לביקור עובדות מהר ככל הניתן לשטחים הערביים הכבושים בידי ישראל. באותה הנשימה, כללה ההחלטה פסקה לפיה הוועידה "Condemning as contrary to human rights and fundamental freedoms all violations, resulting from Israeli occupation, of the rights of the populations living in all the occupied Arab territories to national education and cultural life, and particularly the policy of systematic cultural assimilation". בעקבות ההחלטה הוקמה משלחת

---

Report by the Director-General on the Situation with Regard to National Education and Cultural Life <sup>285</sup> in the Occupied Arab Territories, UNESCO Doc. 18C/16, at 3, para. 1 (1974), available at <http://unesdoc.unesco.org/images/0001/000104/010428eb.pdf>

18 UNESCO General Conference, 1 RESOLUTIONS 118, UNESCO Doc. 18C/Res.13.1 (1974), available <sup>286</sup> at <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114040E.pdf>

Report of the Director-General on the Implementation of 18C/Resolution 13 concerning Educational <sup>287</sup> and Cultural Institutions in the Occupied Arab Territories, UNESCO Doc. 99EX/50, at 3, paras. 4, 5 (1976) [in UNESCO Doc. 19C/73, Ann. I (1976)], available at <http://unesdoc.unesco.org/images/0002/000223/022312eb.pdf>

מקצועית וישראל אפשרה את ביקורה בכל המקומות, למעט מזרח ירושלים. מנכ"ל הארגון לא הגיש את הדוח המלא של כל חברי המשלחת, אלא רק את הדוחות הנפרדים של חלק מחברי המשלחת<sup>288</sup>. הדבר עורר דיון ארוך ונוקב בוועידת הארגון<sup>289</sup>. למרות שדוחות חברי המשלחת שפרסם המנכ"ל (למעט הדוח של הנציגה הצרפתייה, שלא הייתה חברה במשלחת) לא מצאו הוכחה לכך שישראל נוקטת מדיניות שיטתית של הטמעה תרבותית, ואף מצאו הוכחות הפוכות, חזרה הוועידה ה-20 של הארגון על אותו הגינוי, שהשמיעה כלפי ישראל לעניין זה בוועידה ה-19<sup>290</sup>. ההחלטה מביעה צער על כך שהמשלחת לא יכלה לבצע את תפקידה בירושלים ומבקשת מהמנכ"ל למנות משלחת נוספת לבצע משימה זו.

בדוח הנוסף שהגיש המנכ"ל<sup>291</sup> הוא מפרט את חלופת המכתבים בינו לבין המשלחת הישראלית לארגון. ישראל הביעה התנגדות לשיתוף פעולה עם משלחות פוליטיות של הארגון, אך לאחר שהמנכ"ל ציין נקודות מקצועיות ספציפיות שהוא מבקש שהמשלחת שישלח תבדוק, הסכימה ישראל לקבל את המשלחת. יחד עם זאת, המנכ"ל ציין כי משך התקופה בה התנהלה התכתובת עם ישראל מנע ממנו להרכיב משלחת שתספיק לדווח לוועידה ה-21 של הארגון. בוועידה ה-21 התקבלה החלטה נוספת המגנה את ישראל ומבקשת מהמנכ"ל להמשיך ולעקוב אחר העניין, אך לא מנחה אותו לשלוח משלחת בירור עובדות נוספת<sup>292</sup>. הנושא המשיך להיות במעקב של ועידות הארגון שכונסו לאחר מכן.

---

Implementation of 18C/Resolution 13.1 and 19C/Resolution 15.1 Concerning Educational and Cultural Institutions in the Occupied Arab Territories: Report of the Director-General on the Mission He Sent to the Arab Territories Occupied by Israel to Collect on--the--spot Information on the Educational and Cultural Situation, UNESCO Doc. 104EX/52, available at <http://unesdoc.unesco.org/images/0002/000285/028517eb.pdf> <sup>288</sup>

<sup>289</sup> וראה ביקורתו החריפה של פראנק, הי"ש 181, בעמודים 11-12, שמעלה את החשד החזק שהמנכ"ל ניסה להסתיר חלקים של הדוח שלא ביקרו את ישראל ומבקר גם את העובדה שהמנכ"ל צירף את הדוח החריף ביותר כלפי ישראל של הנציגה הצרפתייה, שכלל לא הייתה חברה במשלחת.

See 20 UNESCO Gen'l Conf. Draft Res., UNESCO Doc. 20C/PRG/V/DR.16 (November 13, 1978), Doc. 104 EX/52, Res. 14.1, p. 139, available at <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114032e.pdf> <sup>290</sup>

Implementation of 18C/Resolution 13.1, 19C/Resolution 15.1 and 20C/Resolution 14.1, Concerning Educational and Cultural Institutions in the Occupied Arab Territories: Report of the Director General, 5 September 1980, available at <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000418/041803eb.pdf> <sup>291</sup>

21 UNESCO Gen'l Conf., 1 Resolutions 114, Resolution 14.1, available at <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114029e.pdf> <sup>292</sup>

#### 4. משלחת מטעם מזכ"ל האו"ם לחקר ההפצצה בכפר קאנא (1996)

ביום 18.04.96, במסגרת מבצע "ענבי זעם" בלבנון, הופצץ על ידי צה"ל מוצב או"ם. כתוצאה מההפצצה נהרגו למעלה ממאה אזרחים וחיילי או"ם. בו ביום מינה מזכ"ל האו"ם משלחת בראשותו של הגנרל ההולנדי Franklin van Kappen (בעבודה זו – ועדת כפר קאנא) כדי לחקור את האירוע ולהמליץ על צעדים שימנעו אירוע דומה בעתיד. המשלחת זכתה לשיתוף פעולה מלא של ישראל והדוח שהגישה הועבר לעיון מועצת הביטחון ביום 07.05.96.<sup>293</sup>

#### 5. משלחת בראשות הנציבה העליונה לזכויות אדם של האו"ם לבחינת האירועים האלימים ב"שטחים הפלסטיניים הכבושים" באוקטובר 2000 (2000)

המשלחת (בעבודה זו – משלחת נציבת זכויות האדם) נשלחה על ידי נציבות זכויות האדם של האו"ם, בהתאם להחלטת הוועדה מיום 19.10.00.<sup>294</sup> בראש המשלחת עמדה מרי רובינסון מאירלנד, הנציבה העליונה לזכויות אדם של האו"ם. המנדט שקיבלה היה "to undertake an urgent visit to the occupied Palestinian territories to take stock of the violations of the human rights of the Palestinian people by the Israeli occupying Power, to facilitate the activities of the mechanisms of the Commission in implementation of the present resolution, to keep it informed of developments and to report to the Commission at its fifty-seventh session and, on an interim basis, to the General Assembly at its fifty-fifth session". המשלחת זכתה לשיתוף פעולה מצדה של ישראל. ביום 29.11.00 הגישה המשלחת את הדוח שלה<sup>295</sup> לנציבות זכויות האדם.

---

Letter Dated 7 May 1996 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council, S/1996/337, available at [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/1996/337](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1996/337)

Grave and massive violations of the human rights of the Palestinian people by Israel, The Commission on Human Rights, E/CN.4/RES/S-5/1, 19 October 2000, available at <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/5E0A5C4A07784BC885256A0200645731>

Report of the High Commissioner on her visit to the occupied Palestinian territories, Israel, Egypt and Jordan (8-16 November 2000), E/CN.4/2001/114, 29 November 2000, available at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/159/46/PDF/G0015946.pdf?OpenElement>

**6. ועדת החקירה לבחינת האירועים האלימים ב"שטחים הפלסטיניים הכבושים" באוקטובר 2000 (2000)**

הוועדה (בעבודה זו - ועדת האינתיפאדה השנייה) מונתה על ידי נציבות זכויות האדם של האו"ם כ-COI, בהתאם להחלטת הוועדה מיום 19.10.00 (אותה החלטה שמכוחה נשלחה משלחת נציבת זכויות האדם)<sup>296</sup>. בראש הוועדה עמד פרופסור ג'ון דוגארד מדרום אפריקה, שלימים מונה כדווח המיוחד ל"שטחים הפלסטיניים הכבושים" של נציבות זכויות האדם. אחד מחבריה היה ריצ'ארד פאלק, שלימים החליף את דוגארד בתפקיד האמור. המנדט שקיבלה הוועדה היה "to gather and compile information on violations of human rights and acts which constitute grave breaches of international humanitarian law by the Israeli occupying Power in the occupied Palestinian territories and to provide the Commission with its conclusions and recommendations, with the aim of preventing the repetition of the recent human rights violations". הוועדה הגישה את הדוח שלה ביום 16.03.01<sup>297</sup>. לדברי הוועדה, היא לא זכתה לשיתוף פעולה ממדינת ישראל או ממועצת יש"ע, אליה פנתה גם כן כדי להשמיע את דבריה. עם זאת, אפשרה מדינת ישראל את גישת הוועדה לשטח ולא הפריעה לעבודתה בכל דרך<sup>298</sup>.

**7. הצוות לבירור העובדות על הקרב במחנה הפליטים בג'נין (2002)**

הצוות לבירור העובדות (בעבודה זו - ועדת ג'נין), בראשות מרטי אהטיסארי, נשיא פינלנד לשעבר וחתן פרס נובל לשלום, מונה על ידי מזכ"ל האו"ם, שקיבל את ברכת מועצת הביטחון למינוי הצוות ביום 19.04.02<sup>299</sup>. ממשלת ישראל מנעה את גישתו של הצוות לשטח, ובעקבות זאת הוחלט לפרק את הצוות<sup>300</sup>. ביום 07.05.02 גינתה העצרת הכללית את ישראל על סירובה לשתף פעולה עם ועדת ג'נין וביקשה מהמזכ"ל להגיש

<sup>296</sup> ראה הי"ש 294.

<sup>297</sup> Question of the violation of human rights in the occupied Arab territories, including Palestine - Report of the human rights inquiry commission, E/CN.4/2001/121, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/118/72/PDF/G0111872.pdf?OpenElement>

<sup>298</sup> פסקאות 7-9 לדוח הוועדה.

<sup>299</sup> S/RES/1405 (2002), [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1405\(2002\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1405(2002))  
<sup>300</sup> Secretary-General Disbanding Jenin Fact-Finding Team, Secretary-General, Press Release, <http://www.un.org/press/en/2002/sgsm8220.doc.htm>



דוח על האירועים על סמך המידע הזמין<sup>301</sup>. בעקבות זאת, פרסם המזכ"ל דוח על האירועים על סמך מקורות המידע שהיו זמינים בעניין<sup>302</sup>.

#### 8. ועדת החקירה בעקבות מלחמת לבנון השנייה (2006)

הוועדה (בעבודה זו – ועדת לבנון השנייה) מונתה על ידי מועצת זכויות האדם של האו"ם כ-COI, בהתאם להחלטת המועצה מיום 11.08.06<sup>303</sup>, עוד לפני סיומה של מלחמת לבנון השנייה. בראש הוועדה עמד Joao Clemente Baena Soares מברזיל. המנדט שקיבלה היה " (a) to investigate the systematic targeting and killings of civilians by Israel in Lebanon; (b) to examine the types of weapons used by Israel and their conformity with international law; [and] (c) to assess the extent and deadly impact of Israeli attacks on human life, property, critical infrastructure and the environment". הוועדה הגישה את הדוח שלה ביום 23.11.06<sup>304</sup>. הוועדה מציינת שלא זכתה לשיתוף פעולה מצד מדינת ישראל<sup>305</sup>.

#### 9. ועדה לבירור עובדות האירוע בבית חנון (2006)

הוועדה (בעבודה זו – ועדת בית חנון) מונתה על ידי מועצת זכויות האדם של האו"ם כ-FFM, בהתאם להחלטת המועצה מיום 15.11.06<sup>306</sup>, בעקבות אירוע מיום 07.11.06, בו נהרגו תשעה עשר אזרחים בבית חנון ברצועת עזה כתוצאה מירי של צה"ל. בראש

---

Illegal Israeli actions in Occupied East Jerusalem and the rest of the Occupied Palestinian Territory, <sup>301</sup> A/RES/ES-10/10, available at [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/ES-10/10](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/ES-10/10)

Report of the Secretary-General prepared pursuant to General Assembly resolution ES-10/10, <sup>302</sup> available at

<https://web.archive.org/web/20080911045522/http://www.un.org/peace/jenin/index.html>

UN Human Rights Council, Resolution S-2/1: The grave situation of human rights in Lebanon caused <sup>303</sup> by Israeli military operations, 11 August 2006, Resolution S-2/1, available at: <http://www.refworld.org/docid/47bae9cd2.html>

UN Human Rights Council, Report of the Commission of Inquiry on Lebanon Pursuant to Human <sup>304</sup> Rights Council Resolution S-2/1, 23 November 2006, A/HRC/3/2, available at <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Lebanon%20A%20HRC%203%202.pdf>

<sup>305</sup> סעיף 19 לדוח הוועדה

UN Human Rights Council, Resolution S-3/1: Human rights violations emanating from Israeli military <sup>306</sup> incursions in the Occupied Palestinian Territory, including the recent one in northern Gaza and the assault on Beit Hanoun, 15 November 2006, Resolution S-3/1, available at: <http://www.refworld.org/docid/47baec5c2.html>

הוועדה עמד הארכיבישוף דזמונד טוטו מדרום אפריקה. המנדט שקיבלה הוועדה to travel to Beit Hanoun to (a) assess the situation of victims; (b) "היה address the needs of survivors; and (c) make recommendations on ways and means to protect Palestinian civilians against any further Israeli assaults". הוועדה הגישה את הדוחות שלה ביום 18.06.07<sup>307</sup> ויום 01.09.08<sup>308</sup>. הוועדה מציינת כי לא זכתה לשיתוף פעולה מצד ישראל ואף לא קיבלה רשות להיכנס לבית חנון מישראל. לדברי הוועדה, הדבר גרם לעיכוב בהגשת הדוח ולא אפשר את איזון ההחלטה להקים את הוועדה, שנתפסה בישראל כבלתי מאוזנת<sup>309</sup>.

### 10. הוועדה לבירור עובדות העימות בעזה במבצע "עופרת יצוקה" (2009)

הוועדה, בראשות השופט ריצ'ארד גולדסטון מדרום אפריקה (בעבודה זו – "ועדת גולדסטון"), מונתה על ידי מועצת זכויות האדם של האו"ם כ-FFM, בהתאם להחלטת המועצה מיום 12.01.09<sup>310</sup>, בשיאו של מבצע "עופרת יצוקה" אותו מונתה הוועדה לבדוק. המנדט המקורי שקיבלה הוועדה היה "to investigate all violations of international human rights law and international humanitarian law by the occupying Power, Israel, against the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, particularly in the occupied Gaza Strip, due to the current aggression, and calls upon Israel not to obstruct the process of investigation and to fully cooperate with the mission; אולם, לאחר מכן שונה על ידי נשיא המועצה וצוטט בדוח הוועדה כדלקמן: "to investigate all violations of international human rights law and

---

UN Human Rights Council, Report of the High-Level Fact-Finding Mission to Beit Hanoun<sup>307</sup> established under resolution S-3/1\*, A/HRC/5/20, available at <https://unispal.un.org/DPA/DPR/UNISPAL.NSF/fd807e46661e3689852570d00069e918/73d6eb7043cc08c785257305005049de?OpenDocument>

UN Human Rights Council, Report of the High-Level Fact-Finding Mission to Beit Hanoun<sup>308</sup> established under resolution S-3/1\*, A/HRC/9/26, available at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/153/11/PDF/G0815311.pdf?OpenElement>

סעיף 3 לדוח הוועדה מיום 01.09.08<sup>309</sup>  
UN Human Rights Council, The grave violations of human rights in the Occupied Palestinian Territory,<sup>310</sup> particularly due to the recent Israeli military attacks against the occupied Gaza Strip, A/HRC/RES/S-9/1, available at <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/404E93E166533F828525754E00559E30>

international humanitarian law that might have been committed at any time in the context of the military operations that were conducted in Gaza during the period from 27 December 2008 and 18 January 2009, whether before, during or after<sup>311</sup>. הוועדה הגישה את הדוח שלה ביום 25.09.09 (בעבודה זו - דוח גולדסטון)<sup>312</sup>. הוועדה מציינת כי לא זכתה לשיתוף פעולה מצדה של מדינת ישראל, אשר אף מנעה ממנה את הגישה למדינת ישראל ולשטחי יהודה ושומרון, וכך את הגישה לרצועת עזה מתוך מדינת ישראל.

### **11. ועדת החקירה בעקבות הפגיעות במתקני או"ם או באנשים ששהו בהם במהלך מבצע "עופרת יצוקה" (2009)**

הוועדה הוקמה ביום 11.02.09 על ידי מזכ"ל האו"ם כדי לבחון תשעה אירועים ממבצע "עופרת יצוקה", בהם נפגעו מתקני או"ם או האנשים ששהו בהם. הוועדה הוקמה כ-BOI, בהתאם לנוהל שפורט לעיל בפרק "ועדות חקירה בינלאומיות". הוועדה התבקשה על ידי המזכ"ל לבסס את העובדות הנוגעות לתשעת המקרים מבלי לקבוע קביעות משפטיות כלשהן. בראש הוועדה עמד יאן מרטין מבריטניה. הוועדה הגישה את הדוח שלה למזכ"ל ביום 21.04.09, והמזכ"ל מסר את תמצית הדוח למועצת הביטחון ולעצרת הכללית ביום 15.05.09<sup>313</sup>. הוועדה זכתה לשיתוף פעולה מלא מצד מדינת ישראל. בניגוד למנדט שלה, קבעה הוועדה גם קביעות משפטיות.

---

<sup>311</sup> פסקה 151 לדוח הוועדה

UN Human Rights Council, Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict, <sup>312</sup> A/HRC/12/48, available at <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-48.pdf>

Letter dated 4 May 2009 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, <sup>313</sup> A/63/855-S/2009/250, available at <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Gaza%20S2009250.pdf>

## 12. ועדה של הליגה הערבית לבירור עובדות על עזה בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" (2009)

בפברואר 2009 מינתה הליגה הערבית ועדה לבירור עובדות כדי "לחקור ולדווח על הפרות של דיני זכויות האדם והמשפט הבינלאומי ההומניטארי במהלך מבצע "עופרת יצוקה" בעזה ולאסוף מידע על האחריות לביצוע פשעים בינלאומיים במהלך המבצע". בראש הוועדה עמד פרופסור ג'ון דוגארד מדרום אפריקה, ששימש כדוח המיוחד ל"שטחים הפלסטיניים הכבושים" של מועצת זכויות האדם עד לשנת 2008. הוועדה נכנסה לרצועת עזה דרך מעבר רפיח במצרים ופרסמה את הדוח שלה ביום 30.04.09.<sup>314</sup> הוועדה ביקשה את שיתוף הפעולה של מדינת ישראל אך לא נענתה.<sup>315</sup> הוועדה מצאה שפשעי מלחמה בוצעו הן על ידי ישראל והן על ידי החמאס. כן קבעה הוועדה שישראל ביצעה פשעים נגד האנושות. הוועדה גם בחנה אם מדינת ישראל ביצעה רצח עם בעזה וקבעה כי הגם שניתן להוכיח את המעשה הפלילי (actus reus) של העברה, לא ניתן להוכיח את המחשבה הפלילית (mens rea) לגביה. יחד עם זאת, הוועדה מצאה שחלק ממעשיהם של **יחידים** בצה"ל מוכיחים שהייתה להם גם כוונה פלילית לביצוע רצח עם, והמליצה שבית הדין הבינלאומי לצדק יבחן אם הימנעותה של ישראל ממניעת פשעיהם והענשתם של אותם יחידים מובילה לאחריות של מדינת ישראל עצמה לפשע זה. הוועדה המליצה גם להפנות את המצב בעזה לבחינה של התובע של בית הדין הפלילי הבינלאומי, לצד שורה ארוכה של המלצות שמפנה הוועדה לגופים בינלאומיים מגוונים.

## 13. ועדת מומחים עצמאיים לבחינת ההליכים המשפטיים שנקטו בעקבות ועדת גולדסטון (2010)

הוועדה, בראשות פרופ' כריסטיאן טומושאט מגרמניה (בעבודה זו – "ועדת טומושאט"), מונתה על ידי מועצת זכויות האדם של האו"ם כוועדת מומחים עצמאיים, בהתאם להחלטת המועצה מיום 25.03.10.<sup>316</sup> המנדט שקיבלה הוועדה היה "to monitor and assess any domestic, legal or other proceedings"

<sup>314</sup> Report of the Independent Fact Finding Committee On Gaza: No Safe Place, Presented to the League of Arab States, 30 April 2009, available at <http://www.tromso-gaza.no/090501ReportGaza.pdf>

<sup>315</sup> פסקה 4 לדוח הוועדה

<sup>316</sup> Follow-up to the report of the United Nations Independent International Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict, A/HRC/RES/13/9, available at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/128/38/PDF/G1012838.pdf?OpenElement>

undertaken by both the Government of Israel and the Palestinian side, in the light of General Assembly resolution 64/254, including the independence, effectiveness, genuineness of these investigations and their conformity with international standards (החלטת העצרת הכללית 64/254<sup>317</sup>, הנזכרת במנדט הוועדה, קראה לממשלת ישראל ולפלסטינים לחקור את האירועים הנזכרים בדוח גולדסטון). הוועדה הגישה את הדוח שלה ביום 10.09.2010<sup>318</sup>. הוועדה ציינה שלא זכתה לשיתוף פעולה מצד מדינת ישראל<sup>319</sup>, ושהדבר הקשה על הערכותיה ביחס לאופן בו מילאה ישראל אחר קריאת העצרת הכללית לחקור את האירועים בדוח גולדסטון<sup>320</sup>.

#### **14. הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 (ועדת טירקל) (2010)**

הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 (בעבודה זו - ועדת טירקל) מונתה בהתאם להחלטת ממשלת ישראל מיום 14.06.10 להקים ועדה ציבורית בלתי תלויה לבדיקת אירוע המשט מיום 31.05.10<sup>321</sup>. הוועדה התבקשה לבדוק את האירוע ולהגיש מסקנות בשאלה האם הפעולות למניעת המשט לעזה ביום 31 במאי 2010 ומטרותיהן, וכן עניינים נוספים הכרוכים בכך, תאמו את כללי המשפט הבינלאומי.

לצורך זה הוועדה התבקשה להתייחס לנושאים הבאים:

---

Second follow-up to the report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict, <sup>317</sup> A/RES/64/254, available at

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/763D289FB7F2019B852576F20050496B>  
Report of the Committee of independent experts in international humanitarian and human rights <sup>318</sup> laws to monitor and assess any domestic, legal or other proceedings undertaken by both the Government of Israel and the Palestinian side, in the light of General Assembly resolution 64/254, including the independence, effectiveness, genuineness of these investigations and their conformity with international standards, A/HRC/15/50, available at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/162/25/PDF/G1016225.pdf?OpenElement>

<sup>319</sup> פסקה 12 לדוח הוועדה

<sup>320</sup> פסקה 89 לדוח הוועדה

<sup>321</sup> החלטה מספר 1796 של הממשלה, מינוי ועדה ציבורית בלתי תלויה, בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, יעקב טירקל, לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 (14.06.2010), זמינה בקישור <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2010/Pages/des1796.aspx>

- א. בחינת הנסיבות הביטחוניות להטלת הסגר הימי על רצועת עזה והתאמת הסגר הימי לכללי המשפט הבינלאומי.
- ב. התאמת הפעולות שננקטו על ידי ישראל לאכיפת הסגר הימי ביום 31 במאי 2010 לכללי המשפט הבינלאומי.
- ג. בחינת הפעולות שננקטו על ידי מארגני המשט והמשתתפים בו וזהותם.

כן התבקשה הוועדה לבחון את השאלה האם מנגנון הבדיקה והחקירה ביחס לתלונות וטענות המועלות בדבר הפרות של דיני הלחימה, הנוהג בישראל באופן כללי, וכפי שהוא מיושם ביחס לאירוע המשט, תואם את חובותיה של מדינת ישראל בהתאם לכללי המשפט הבינלאומי.

הוועדה פרסמה שני דוחות :

- א. בינואר 2011 הגישה הוועדה את חלקו הראשון של הדוח שלה, שנגע לחוקיות הסגר הימי על רצועת עזה ולפעולות לאכיפתו באירוע המשט<sup>322</sup> ;
- ב. בפברואר 2013 הגישה הוועדה את חלקה השני של הדוח שלה, בדבר הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבינלאומי<sup>323</sup>.

מהאמור לעיל עולה בבירור כי ועדת טירקל אינה ועדת חקירה בינלאומית כי אם ועדה ציבורית ישראלית. יחד עם זאת, בוועדה שותפו שני משקיפים בינלאומיים (לורד דייוויד טרימבל מבריטניה וקנת ווטקין מקנדה, שהוחלף לאחר מכן בפרופסור טים מקורמק מאוסטרליה). כן השתמשה הוועדה במספר יועצים מיוחדים בינלאומיים. הרכב הוועדה האמור ותוצרי עבודתה עוררו עניין רב ברחבי העולם וזכו לתהודה רחבה, והפכו את ההשפעה שלה להשפעה דומה לזו שיש לוועדת חקירה בינלאומית, אם לא למעלה מכך. לפיכך, הוועדה תוזכר בהקשרים שונים במסגרת עבודה זו, אך לא כוועדת חקירה בינלאומית.

<sup>322</sup> הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 מאי 2010, ועדת טירקל, דין וחשבון, חלק ראשון, ינואר 2011, זמין בקישור <http://www.turkel-committee.gov.il/files/wordocs//1989200211hebrew.pdf>

<sup>323</sup> הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010, דוח שני - ועדת טירקל, הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבינלאומי, פברואר 2013, זמין בקישור <http://www.turkel-committee.gov.il/files/newDoc3/The%20Turkel%20Report%20for%20website%20-%20hebrew.pdf>

## 15. ועדת מועצת זכויות האדם לבירור עובדות המשט לרצועת עזה (2010)

הוועדה, בראשות השופט קארל האדסון-פיליפס מטרינידד וטובגו (בעבודה זו – ועדת האדסון-פיליפס), מונתה על ידי מועצת זכויות האדם של האו"ם כ-FFM, בהתאם להחלטת המועצה מיום 02.06.10<sup>324</sup>, בעקבות אירוע ההשתלטות על המשט התורכי לרצועת עזה מיום 31.05.10, בו נהרגו תשעה אזרחים תורכים במהלך השתלטות של צה"ל על הספינה "מאווי מרמרה". המנדט שקיבלה הוועדה היה "to investigate violations of international law, including international humanitarian and human rights law, resulting from the Israeli attacks on the flotilla of ships carrying humanitarian assistance". הוועדה הגישה את הדוח שלה למועצה ביום 27.09.10<sup>325</sup>. הוועדה ציינה כי ישראל סירבה לשתף עמה פעולה וביקשה מהוועדה כי תעכב את פרסום הדוח שלה עד לפרסום דוח טירקל ודוח מזכ"ל האו"ם באותה פרשה<sup>326</sup>.

## 16. ועדת מזכ"ל האו"ם לחקירת המשט לרצועת עזה (2010)

הוועדה, בראשות ראש ממשלת ניו זילנד לשעבר, ג'פרי פאלמר (בעבודה זו – ועדת פאלמר), מונתה ביום 02.08.10 על ידי מזכ"ל האו"ם, בהסכמת ממשלות ישראל ותורכיה. היא הוקמה כוועדת חקירה (Panel of Inquiry) שתחקור את אירוע המשט מיום 31.05.10 הנזכר לעיל. הוועדה הגישה את הדוח שלה בספטמבר 2011<sup>327</sup>. ועדת פאלמר זכתה לשיתוף פעולה מלא מצד מדינת ישראל ונציג ישראל, ד"ר יוסף צ'חנובר, אף היה חבר בוועדה.

---

The grave attacks by Israeli forces against the humanitarian boat convoy, A/HRC/RES/14/1,<sup>324</sup>  
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/145/34/PDF/G1014534.pdf?OpenElement>  
Report of the international fact-finding mission to investigate violations of international law,<sup>325</sup>  
including international humanitarian and human rights law, resulting from the Israeli attacks on the  
flotilla of ships carrying humanitarian assistance, A/HRC/15/21, available at  
[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/A.HRC.15.21\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/A.HRC.15.21_en.pdf)

פסקאות 16-17 לדוח הוועדה<sup>326</sup>  
Report of the Secretary-General's Panel of Inquiry on the 31 May 2010 Flotilla Incident, available at<sup>327</sup>  
[http://www.un.org/News/dh/infocus/middle\\_east/Gaza\\_Flotilla\\_Panel\\_Report.pdf](http://www.un.org/News/dh/infocus/middle_east/Gaza_Flotilla_Panel_Report.pdf)

**17. ועדת מומחים עצמאיים שנייה לבחינת ההליכים המשפטיים שנקטו בעקבות ועדת גולדסטון (2010)**

הוועדה, בראשות השופטת האמריקאית מרי מקגאוון דיוויס (בעבודה זו – "ועדת מקגאוון דיוויס הראשונה"), מונתה על ידי מועצת זכויות האדם של האו"ם כוועדת מומחים עצמאיים שתמשיך את עבודתה של ועדת טומושאט, בהתאם להחלטת המועצה מיום 29.09.10.<sup>328</sup> הוועדה הגישה את הדוח שלה למועצה ביום 05.05.11.<sup>329</sup> הוועדה ציינה כי ישראל סירבה לשתף עמה פעולה וכי אף מנעה ממנה גישה לשטחי ישראל, יהודה ושומרון ורצועת עזה.<sup>330</sup>

**18. בדיקה של משלחת עורכי דין בריטיים בראשות הברונית סקוטלנד בחסות משרד החוץ הבריטי ביחס לטיפול בילדים פלסטיניים לפי החוק הצבאי הישראלי (2011)**

ועדות חקירה חיצוניות אשר בודקות את פעילויותיהם של מדינת ישראל ושל צה"ל אינן חייבות להיות בינלאומיות. לעיתים הן מופעלות על ידי ממשלות זרות, אך יכולות להיות להן השלכות בינלאומיות, מעצם העובדה כי הבדיקה נעשית על ידי ממשלה זרה. דוגמה לכך היא משלחת בריטית של עורכי דין, בראשותה של הברונית פטרישיה סקוטלנד<sup>331</sup>, שהגיעה לישראל בשנת 2011 במימון ובתמיכה דיפלומטית של משרד החוץ הבריטי, למרות שהדוח שפרסמה על ביקורה אינו מטעם משרד החוץ. נושא ביקור המשלחת היה "הטיפול בילדים פלסטיניים לפי החוק הצבאי הישראלי", ובהתאם לדוח שפרסמה המשלחת בחודש יוני 2012<sup>332</sup> היה תחום הסמכות (terms of reference) שהוגדר לה: "to undertake an evaluative analysis of Israeli"

<sup>328</sup> Follow-up to the report of the Committee of independent experts in international humanitarian and human rights law established pursuant to Council resolution 13/9, A/HRC/RES/15/6, available at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/19/PDF/G1016619.pdf?OpenElement>

<sup>329</sup> Report of the Committee of independent experts in international humanitarian and human rights law established pursuant to Council resolution 13/9, A/HRC/16/24, available at [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.16.24\\_AUV.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.16.24_AUV.pdf)

<sup>330</sup> פסקה 13 לדוח הוועדה

<sup>331</sup> סקוטלנד הייתה בעברה ה-Attorney General של צפון אירלנד, ווילס ואנגליה וכיום היא מזכ"לית ארגון חבר העמים הבריטי (The Commonwealth), האישה הראשונה לכהן בתפקיד זה. ראה <http://www.patriciascotland.com/#!/whoiam/c75a>

<sup>332</sup> Children in Military Custody, June 2012, A report written by a delegation of British lawyers on the treatment of Palestinian children under Israeli military law, [http://www.childreninmilitarycustody.org.uk/wp-content/uploads/2012/03/Children\\_in\\_Military\\_Custody\\_Full\\_Report.pdf](http://www.childreninmilitarycustody.org.uk/wp-content/uploads/2012/03/Children_in_Military_Custody_Full_Report.pdf)



military law and practice as they affect Palestinian children in the West Bank by reference to the standards of international law and international children's rights<sup>333</sup>. המשלחת זכתה לשיתוף פעולה חסר תקדים מצדה של מדינת ישראל ופגשה שורת משפטנים בכירים מהמגזר הציבורי בישראל, ובראשם את נשיאת בית המשפט העליון בשעתו, דורית ביניש.

הדוח שפרסמה המשלחת היה ביקורתי מאוד כלפי ישראל וכלל ארבעים המלצות בתחומים שונים. הדוח זכה לכיסוי תקשורתי נרחב בבריטניה<sup>334</sup> ועורר סערה גם בפרלמנט הבריטי בהזדמנויות שונות<sup>335</sup>.

### 19. הוועדה לבירור ההשלכות של ההתנחלויות הישראליות על זכויות הפלסטינים ב"שטחים הפלסטיניים הכבושים", לרבות מזרח ירושלים (2012)

הוועדה, בראשות Christine Chanet מצרפת (בעבודה זו – ועדת ההתנחלויות), מונתה על ידי מועצת זכויות האדם של האו"ם כ-FFM, בהתאם להחלטת המועצה מיום 22.03.12<sup>336</sup>. המנדט שקיבלה הוועדה היה "to investigate the implications of the Israeli settlements on the civil, political, economic, social and cultural rights of the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem". הוועדה הגישה את הדוח שלה

---

<sup>333</sup> פסקה 2 לדוח המשלחת

<sup>334</sup> Sherwood Harriet, Israel subjecting Palestinian children to 'spiral of injustice', **the guardian**, <http://www.theguardian.com/world/2012/jun/26/israel-palestinian-children-injustice>

<sup>335</sup> Alfarrar Jehan, UK MPs speak out about Israeli detention of Palestinian children, **Middle East Monitor**, <https://www.middleeastmonitor.com/20160107-uk-mps-speak-out-about-israeli-detention-of-palestinian-children/>

<sup>336</sup> Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan, A/HRC/RES/19/17, available at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/130/13/PDF/G1213013.pdf?OpenElement>

ביום 07.02.13<sup>337</sup>. הוועדה מציינת שישראל סירבה לשתף עמה פעולה או לאפשר את כניסתה<sup>338</sup>.

## 20. הוועדה לחקירת העימות בעזה במבצע "צוק איתן" (2014)

הוועדה (בעבודה זו – ועדת צוק איתן) מונתה על ידי מועצת זכויות האדם של האו"ם כ-COI, בהתאם להחלטת המועצה מיום 23.07.14<sup>339</sup>, בשיאו של מבצע "צוק איתן", אותו מונתה הוועדה לבדוק. המנדט שקיבלה הוועדה היה " to investigate all violations of international humanitarian law and international human rights law in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, particularly in the occupied Gaza Strip, in the context of the military operations conducted since 13 June 2014, whether before, during or after, to establish the facts and circumstances of such violations and of the crimes perpetrated and to identify those responsible, to make recommendations, in particular on accountability measures, all with a view to avoiding and ending impunity and ensuring that those responsible are held accountable, and on ways and means to protect civilians against any further assaults". ההחלטה שקבעה את מנדט הוועדה רצופה גינויים קשים למדינת ישראל ואין בה אזכור כלשהו לחמאס. לראשות הוועדה מונה פרופסור ויליאם שאבאס מקנדה, ולאחר התפטרותו הוא הוחלף בחברת הוועדה, השופטת מארי מקגאוון-דיוויס מארצות הברית. הוועדה הגישה את הדוח שלה ביום

---

Report of the independent international fact-finding mission to investigate the implications of the Israeli settlements on the civil, political, economic, social and cultural rights of the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, A/HRC/22/63, available at [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-63\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-63_en.pdf)

Ensuring respect for international law in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, A/HRC/RES/S-21/1, available at [https://www.google.co.il/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi-v\\_vkKzMAhXKlxoKHdkGBEMQFggBMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FHRBodies%2FHRCouncil%2FSpecialSession%2FSession21%2FA-HRC-RES-S-21-1\\_en.doc&usq=AFQjCNG-La7K\\_6lZop2w4tyHwLmZv0deSA&sig2=bdlmgnu09A3SRcfi2\\_5UHg](https://www.google.co.il/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi-v_vkKzMAhXKlxoKHdkGBEMQFggBMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FHRBodies%2FHRCouncil%2FSpecialSession%2FSession21%2FA-HRC-RES-S-21-1_en.doc&usq=AFQjCNG-La7K_6lZop2w4tyHwLmZv0deSA&sig2=bdlmgnu09A3SRcfi2_5UHg)

22.06.15.<sup>340</sup> הוועדה מציינת שלא זכתה לשיתוף פעולה מצד ישראל ושבקשתה להיכנס לרצועת עזה נדחתה הן על ידי ישראל והן על ידי מצרים.<sup>341</sup>

---

<sup>340</sup> Report of the detailed findings of the independent commission of inquiry established pursuant to Human Rights Council resolution S-21/1, A/HRC/29/CRP.4, available at [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColGaza/A\\_HRC\\_CRP\\_4.docx](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColGaza/A_HRC_CRP_4.docx)

<sup>341</sup> פסקה 3 לדוח הוועדה

**21. ועדת החקירה בעקבות הפגיעות במתקני או"ם או באנשים ששהו בהם במהלך מבצע "צוק איתן" (2014)**

הוועדה הוקמה ביום 10.11.14 על ידי מזכ"ל האו"ם כדי לבחון עשרה אירועים ממבצע "צוק איתן", בהם נפגעו מתקני או"ם או האנשים ששהו בהם, ואירועים שבהם נמצא נשק במתקני או"ם. הוועדה הוקמה כ-BOI. הוועדה התבקשה על ידי המזכ"ל לבסס את העובדות הנוגעות למקרים האמורים לעיל, מבלי לקבוע קביעות משפטיות כלשהן. בראש הוועדה עמד הגנרל Patrick Cammaert מהולנד. הוועדה הגישה את הדוח שלה למזכ"ל ביום 05.02.15, והמזכ"ל מסר את תמצית הדוח למועצת הביטחון ביום 27.04.15.<sup>342</sup> הוועדה זכתה לשיתוף פעולה מלא מצד מדינת ישראל.

---

Letter dated 27 April 2015 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2015/286, available at [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2015/286](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/286)

## ביבליוגרפיה

### כתיבה אקדמית

#### ספרים

כהן עמיחי, כהן סטיוארט (2014), **יורים ושופטים - ביטחון ומשפט בישראל**, תל אביב: ידיעות אחרונות.

Bassiouni Cherif and Abraham Christina (2013), **Siracusa Guidelines for International, Regional and National Fact-Finding Bodies**, International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences, Intersentia.

Carr Edward Hallet (1939), **The Twenty Years' Crisis: 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations**, Palgrave Macmillan.

Chayes Abram, Handler Chayes Antonia (1995), **The New Sovereignty - Compliance with International Regulatory Agreements**, Harvard University Press.

Clark Ann Marie (2001), **Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms**, Princeton University Press.

Franck Thomas (1990), **The Power of Legitimacy Among Nations**, Oxford University Press.

Henkin Louis (1979), **How Nations Behave**, 2<sup>nd</sup> edition, Council on Foreign Relations.

Hobbes Thomas (1651), **Leviathan**, Cambridge University Press, New York.

HPCR (2015), **HPCR Advanced Practitioner's Handbook on Commissions of Inquiry – Monitoring, Reporting and Fact-Finding**, Harvard Humanitarian Initiative, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research.

<http://www.hpcrresearch.org/sites/default/files/publications/HPCR%20Handbook%20March%202015.pdf>

Kahneman Daniel (2011), **Thinking Fast and Slow**, Farrar, Straus and Giroux, New York.

Maliks Reidar, Follesdal Andreas (2014), **Kantian Theory and Human Rights**, Routledge, New York.

Morgentau Hans (1948), **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**, McGraw-Hill Education, New York.

Parisi Piergiuseppe (2012), **Finding The Crime: The Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict Through the Lenses of International Criminal Justice**, Università Degli Studi Di Trento.

[http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1364555822Tesi\\_Parisi.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1364555822Tesi_Parisi.pdf)

Spiermann Ole (2004), **International Legal Argument in the Permanent Court of International Justice - The Rise of the International Judiciary**, Cambridge, New York.

Steinberg Gerald, Herzberg Anne & Berman Jordan (2012), **Best Practices for Human Rights and Humanitarian NGO Fact Finding**, Leiden, Martinus Nijhof Publishers.

מאמרים ופרקים

מנדלבליט אביחי (2015), "לוחמת משפט" ומדינת ישראל - ניסיון העבר ומבט לעתיד, חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", רמת גן: הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר אילן.

קינן גיא (?), ועדות בינלאומיות לחקירת הפרות של דיני המלחמה, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, הפקולטה למשפטים, מרכז מינרווה לזכויות האדם.

<http://132.66.252.134/Heb/Uploads/dbsAttachedFiles/kynan-all.pdf>

רדאי פרנסס (2014), ההשלכות של אי שיתוף פעולה של ישראל עם ועדת שבאס ומנגנונים אחרים של האו"ם - זווית ראייה מהשטח, תל אביב: מרכז קונקורד לחקר קליטת המשפט הבינלאומי בישראל.

[https://www.colman.ac.il/sites/default/files/Lawfare\\_IHLIsrae\\_27.pdf](https://www.colman.ac.il/sites/default/files/Lawfare_IHLIsrae_27.pdf)

רוזנצווייג עדו (2010), כפטריות אחרי הגשם: מעקב אחר ועדות החקירה הבין-לאומיות הקשורות לישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שני יובל (2010), יישוב סכסוכים בדרכי שלום, בתוך: סיבל רובי, משפט בינלאומי, ירושלים: הפקולטה למשפטים.

שני יובל (2010), כמו כלים שלובים: ריבונות המדינה בעידן החוקתיזציה של המשפט הבין-לאומי, פרלמנט, גיליון 65.

שרביט ברוך פנינה ואבירם קרן (2015), דוח ועדת החקירה של מזכ"ל האו"ם בנוגע לפגיעה במתקני או"ם במבצע 'צוק איתן' - ענייני ומאוזן, המכון למחקרי ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 695.

<http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/695%20Pnina%20and%20Keren.pdf>

שרגא דפנה (2015), מתחמי האו"ם כערי מקלט – שתיקת דיני המלחמה, המכון למחקרי ביטחון לאומי, **עדכן אסטרטגי**, כרך 18, גיליון 2, יולי 2015.

<http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/D.%20Shraga.pdf>

Aksenova Marina and Bergsmo Morten (2015), Defining the Purposes, Mandates and Outcomes of Fact Finding Commissions Beyond International Criminal Justice, **FICHL Policy Brief Series**, No. 38, Torkel Opsahl Academic EPublisher.

[https://www.ficHL.org/fileadmin/ficHL/documents/FICHL\\_Policy\\_Brief\\_Series/150519\\_PBS\\_No.38\\_2015\\_Aksenova\\_Bergsmo\\_.pdf](https://www.ficHL.org/fileadmin/ficHL/documents/FICHL_Policy_Brief_Series/150519_PBS_No.38_2015_Aksenova_Bergsmo_.pdf)

Alinikoff Emily and Piccone Ted (2011), The Goldstone Report: Behind the Uproar, **Brookings**.

<http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/04/09-goldstone-piccone>

Bassiouni Cherif (2001), Appraising UN Justice-Related Fact-Finding Missions, **Journal of Law & Policy**, Vol. 5:35, pp. 41-42.

[https://law.wustl.edu/harris/documents/p\\_35\\_Bassiouni.pdf](https://law.wustl.edu/harris/documents/p_35_Bassiouni.pdf)

Berg Axel (1993), The 1991 Declaration on Fact-finding by the United Nations, **EJIL**, Vol. 4, pp. 107-114.

<http://www.ejil.org/pdfs/4/1/1184.pdf>



Cohen Amichai, Cohen Stuart (2011), Israel and International Humanitarian Law: Between the Neo-Realism of State Security and the "Soft Power" of Legal Acceptability, **Israel Studies**, Vol. 16, No. 2.

<http://muse.jhu.edu/article/429105/pdf>

Commission on the Responsibility of the Authors of the War and on Enforcement of Penalties (1920), **The American Journal of International Law**, Vol. 14, No. 1/2, pp. 95-154.

Cottier Thomas and Muller Jorg Paul, Estoppel (Last Updated in 2007), in **Max Planck Encyclopedia of Public International Law**, Oxford University Press, Vol. 3.

Dershowitz Alan (2010), The Case Against the Goldstone Report: A Study in Evidentiary Bias.

<https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3593975/DershowitzGoldstone.pdf?sequence=2>

Dill Janina (2014), Guest Post: Israel's Use of Law and Warnings in Gaza, **Opinio Juris**.

<http://opiniojuris.org/2014/07/30/guest-post-israels-use-law-warnings-gaza/>

Dunlap Charles (2008), Lawfare Today – A Perspective, **Yale Journal of International Affairs**, Winter.

Franck Thomas (1989), Justice in the International System, **Michigan Journal of International Law**, Vol. 10, pp. 127-162.

Franck Thomas (2006), The Power of Legitimacy and the Legitimacy of Power: International Law in an Age of Power Disequilibrium, **AJIL**, Vol. 100, No. 1, pp. 88-106.

Gold Dore (2010), New Revelations about the UN Goldstone Report that Seriously Undermine its Credibility, **Jerusalem Center for Public Affairs**.

<http://jcpa.org/article/new-revelations-about-the-un-goldstone-report-that-seriously-undermine-its-credibility/#sthash.IRJzqKEg.dpuf>

Greenspan Morris (1972), Human Rights in the Territories Occupied by Israel, **Santa Clara Lawyer**, Vol. 12, p. 377.

<http://digitalcommons.law.scu.edu/lawreview/vol12/iss2/7>

ICRC Panel Discussion: Is the law of armed conflict in crisis and how to recommit to its respect?, ICRC Humanitarium, Geneva, 21 April 2016.

[https://www.youtube.com/watch?v=XnSbYzP-Z\\_M&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=XnSbYzP-Z_M&feature=youtu.be), @48:55

Koh Harold (1998), Bringing International Law Home, **Houston Law Review**, Vol. 35, pp. 623-681.

Koh Harold (1998), How is International Human Rights Law Enforced?, **Indiana Law Journal**, Vol. 74, pp. 1397-1417.

Koh Harold (1997), Why do Nations Obey International Law?, **The Yale Law Journal**, Vol. 106, No. 8, pp. 2599-2659,

[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2897&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2897&context=fss_papers)

Landes Richard (2009), A Failure of Intelligence, **IDC Herzliya, Rubin Center Research in International Affairs.**

<http://www.rubincenter.org/2009/12/landes1-2009-12-01/>

Navoth Michal (2014), Israel's Relationship with the UN Human Rights Council: Is There Hope for Change?, **Jerusalem Center for Public Affairs.**

<http://jcpa.org/article/israels-relationship-un-human-rights-council/>

Report of an Expert Meeting which Assessed Procedural Criticisms made of the UN Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict (The Goldstone Report), **Chatham House**, p. 14.

<https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Law/il271109summary.pdf>

Richard Goldstone-- International Law and Human Rights: The Search for Justice.

<https://www.youtube.com/watch?v=ImXnhOT-52A>

Schmitt Michael, Merriam John (2015), The Tyranny of Context: Israeli Targeting Practices in Legal Perspective, **University of Pennsylvania Journal of International Law**, Vol. 37, Issue 1, pp. 53-139.

<https://ore.exeter.ac.uk/repository/bitstream/handle/10871/18671/Israeli%20Targeting%20Practices%20in%20Legal%20Pers.pdf?sequence=1>

Sharvit Baruch Pnina (2016), **The Report of The Human Right's Council Commission of Inquiry on the 2014 Operation in the Gaza Strip - A**

**Critical Analysis**, will be published soon in the Israel Yearbook on Human Rights.

Shefi Dov (1973), The Protection of Human Rights in Areas Administered by Israel: United Nations Findings and Reality, **Israel Yearbook on Human Rights**, 3, pp. 339-340, referred to in Franck Thomas and Fairley Scott (1980), Procedural Due Process in Human Rights Fact-Finding by International Agencies, 74 A.J.I.L. 308.

[http://www3.nd.edu/~sobrien2/franck\\_procedural\\_fairness\\_t.pdf](http://www3.nd.edu/~sobrien2/franck_procedural_fairness_t.pdf)

Shimoni Gideon (1988), South African Jews and the Apartheid Crisis, **American Jewish Year Book (American Jewish Committee)** 88.

[http://www.ajcarchives.org/AJC\\_DATA/Files/1988\\_3\\_SpecialArticles.pdf](http://www.ajcarchives.org/AJC_DATA/Files/1988_3_SpecialArticles.pdf)

Shraga Daphna (2009), Commissions of Inquiry, **The Oxford Companion to International Criminal Justice**.

Tahmindjis Am Phillip (?), The Development of the Lund-London Guidelines on Human Rights Fact Finding: A Brief History.

<file:///C:/Users/user/Downloads/Lund-London%20Guidelines%20development.pdf>

The Belgrade Minimal Rules of Procedure for International Human Rights Fact-Finding Missions, Adopted at the Belgrade Session of the International Law Association in 1980.

[http://www3.nd.edu/~sobrien2/the\\_belgrade\\_minimum\\_rules\\_o.pdf](http://www3.nd.edu/~sobrien2/the_belgrade_minimum_rules_o.pdf)

The Princeton Principles on Universal Jurisdiction, Princeton Project on Universal Jurisdiction, 2001.

[https://lapa.princeton.edu/hosteddocs/unive\\_jur.pdf](https://lapa.princeton.edu/hosteddocs/unive_jur.pdf)

#### אמנות, קומנטארים והסכמים בינלאומיים

Charter of the United Nations, United Nations Conference on International Organizations, United Nations, San Francisco, 26 June 1945.

<http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/index.html>

Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field. Geneva, 12 August 1949, COMMENTARY OF 2016, ARTICLE 2 : APPLICATION OF THE CONVENTION.

[https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?documentId=BE2D518CF5DE54EAC1257F7D0036B518&action=OpenDocument#101\\_B](https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?documentId=BE2D518CF5DE54EAC1257F7D0036B518&action=OpenDocument#101_B)

Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field. Geneva, 12 August 1949, COMMENTARY OF 2016, ARTICLE 3: CONFLICTS NOT OF AN INTERNATIONAL CHARACTER.

[https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?documentId=59F6CDFA490736C1C1257F7D004BA0EC&action=OpenDocument#893\\_B](https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?documentId=59F6CDFA490736C1C1257F7D004BA0EC&action=OpenDocument#893_B)

Convention for the Pacific Settlement of International Disputes (29 July 1899).

[http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/hague01.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/hague01.asp)

Convention for the Pacific Settlement of International Disputes (18 October 1907).

[http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/pacific.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/pacific.asp)

Convention on Cluster Munitions, 30.05.08.

<http://www.clusterconvention.org/files/2011/01/Convention-ENG.pdf>

EURO-MEDITERRANEAN AGREEMENT establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, Official Journal of the European Communities, L 147/3, 21.6.2000.

[http://eeas.europa.eu/delegations/israel/documents/eu\\_israel/asso\\_agree\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/israel/documents/eu_israel/asso_agree_en.pdf)

ICRC, Commentary of 2016, Article 1: Respect for the Convention, paras. 143-182.

[https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=72239588AFA66200C1257F7D00367DBD#\\_Toc452123276](https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=72239588AFA66200C1257F7D00367DBD#_Toc452123276)

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977.

<https://www.icrc.org/ihl/INTRO/470>

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, COMMENTARY OF 1987, GENERAL PRINCIPLES AND SCOPE OF APPLICATION.

<https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?documentId=7125D4CBD57A70DDC12563CD0042F793&action=OpenDocument>

Statute of the International Court of Justice, United Nations, 18 April 1946.

<http://www.icj-cij.org/documents/?p1=4&p2=2>

**החלטות ומסמכים של ארגונים בינלאומיים**

מועצת הביטחון

S/RES/780 (1992).

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/780\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/780(1992))

S/RES/827 (1993).

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/827\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/827(1993))

S/RES/935 (1994).

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/935\(1994\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/935(1994))

S/RES/955 (1994).

[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/955\(1994\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/955(1994))

S/RES/1012 (1995).

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1012\(1995\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1012(1995))

)

S/RES/1405 (2002).

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1405\(2002\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1405(2002))

)

S/RES/1564 (2004).

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1564\(2004](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1564(2004)

)

S/RES/1593 (2005).

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1593\(2005](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1593(2005)

)

S/RES/1690 (2006).

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1690\(2006](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1690(2006)

)

S/RES/1757 (2007).

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1757\(2007](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1757(2007)

)

S/RES/2127 (2013).

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2127\(2013](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2127(2013)

)

העצרת הכללית

Declaration on fact-finding by the United Nations in the field of the Maintenance of International Peace and Security, A/RES/46/59.

<http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r059.htm>

Elimination of all forms of racial discrimination, A/RES/46/86.

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/46/86](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/86)



Elimination of all forms of racial discrimination, A/RES/3379.

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/3379\(XXI\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3379(XXI))

Holocaust remembrance, A/RES/60/7.

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/7](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/7)

Illegal Israeli actions in Occupied East Jerusalem and the rest of the Occupied Palestinian Territory, A/RES/ES-10/10.

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/ES-10/10](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/ES-10/10)

Respect for and implementation of human rights in occupied territories, GA Resolution 2443.

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2443\(XXII\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2443(XXII))

Respect for and implementation of human rights in occupied territories, GA Resolution 2545.

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2546\(XXIV\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2546(XXIV))

Science, technology and innovation for development, A/RES/68/220.

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/220](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/220)

Ensuring respect for international law in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, A/HRC/RES/S-21/1.

[https://www.google.co.il/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi-v\\_vkKzMAhXKlxoKHdkGBEMQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FHRCBodies%2FHRCouncil%2FSpecialSession%2FSession21%2FA-HRC-RES-S-21-1\\_en.doc&usg=AFQjCNG-La7K\\_6IZop2w4tyHwLmZv0deSA&sig2=bdlmgnu09A3SRCfi2\\_5UHg](https://www.google.co.il/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi-v_vkKzMAhXKlxoKHdkGBEMQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FHRCBodies%2FHRCouncil%2FSpecialSession%2FSession21%2FA-HRC-RES-S-21-1_en.doc&usg=AFQjCNG-La7K_6IZop2w4tyHwLmZv0deSA&sig2=bdlmgnu09A3SRCfi2_5UHg)

Grave and massive violations of the human rights of the Palestinian people by Israel, The Commission on Human Rights, E/CN.4/RES/S-5/1, 19 October 2000.

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/5E0A5C4A07784BC885256A0200645731>

Human Rights Council, A/RES/60/251, 15.03.06.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/66/PDF/N0550266.pdf?OpenElement>

Institution-building of the United Nations Human Rights Council, HRC Res. 5/1, U.N. Doc. A/HRC/RES/5/1 (June 18, 2007).

[http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_5\\_1.doc](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_5_1.doc)

Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan, A/HRC/RES/19/17.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/130/13/PDF/G1213013.pdf?OpenElement>

Resolution adopted by the Council at its fifteenth special session, S-15/1. Situation of human rights in the Libyan Arab Jamahiriya, A/HRC/S-15/1. [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/HRC-S-15-1\\_AUV.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/HRC-S-15-1_AUV.pdf)

Resolution adopted by the Human Rights Council, 22/13. Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/RES/22/13. [http://www.mofa.go.kr/mofat/htm/issue/nk\\_humanrights22\\_2013.pdf](http://www.mofa.go.kr/mofat/htm/issue/nk_humanrights22_2013.pdf)

Resolution adopted by the Human Rights Council, 25/1. Promoting reconciliation, accountability and human rights in Sri Lanka, A/HRC/RES/25/1. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/132/86/PDF/G1413286.pdf?OpenElement>

Resolution adopted by the Human Rights Council, S-16/1. The current human rights situation in the Syrian Arab Republic in the context of recent events, A/HRC/RES/S-16/1. [http://www.lcil.cam.ac.uk/sites/default/files/LCIL/documents/arabspring/syria/Syria\\_5\\_Resolution\\_Human\\_Rights\\_Council.pdf](http://www.lcil.cam.ac.uk/sites/default/files/LCIL/documents/arabspring/syria/Syria_5_Resolution_Human_Rights_Council.pdf)

Resolution adopted by the Human Rights Council, S-17/1. Situation of human rights in the Syrian Arab Republic.

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/ResS17\\_1.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/ResS17_1.pdf)

The grave attacks by Israeli forces against the humanitarian boat convoy, A/HRC/RES/14/1.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/145/34/PDF/G1014534.pdf?OpenElement>

UN Human Rights Council, Resolution S-2/1: The grave situation of human rights in Lebanon caused by Israeli military operations, 11 August 2006, Resolution S-2/1.

<http://www.refworld.org/docid/47bae9cd2.html>

UN Human Rights Council, Resolution S-3/1: Human rights violations emanating from Israeli military incursions in the Occupied Palestinian Territory, including the recent one in northern Gaza and the assault on Beit Hanoun, 15 November 2006, Resolution S-3/1.

<http://www.refworld.org/docid/47baec5c2.html>

UN Human Rights Council, The grave violations of human rights in the Occupied Palestinian Territory, particularly due to the recent Israeli military attacks against the occupied Gaza Strip, A/HRC/RES/S-9/1.

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/404E93E166533F828525754E00559E30>

17 UNESCO General Conference, 1 RESOLUTIONS 106, UNESCO Doc. 17C/Res.10.1 (1972).

<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114044E.pdf>

18 UNESCO General Conference, 1 RESOLUTIONS 118, UNESCO Doc. 18C/Res.13.1 (1974).

<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114040E.pdf>

20 UNESCO Gen'l Conf. Draft Res., UNESCO Doc. 20C/PRG/V/DR.16 (November 13, 1978), Doc. 104 EX/52, Res. 14.1, p. 139.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114032e.pdf>

21 UNESCO Gen'l Conf., 1 Resolutions 114, Resolution 14.1.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114029e.pdf>

מועצת אירופה והנציבות האירופית

Council Decision 2008/901/CFSP of 2 December 2008 concerning an independent international fact-finding mission on the conflict in Georgia.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0901&from=EN>

Interpretative Notice on indication of origin of goods from the territories occupied by Israel since June 1967, European Commission, Brussels, 11.11.2015, C(2015) 7834 final.

[http://eeas.europa.eu/delegations/israel/documents/related-links/20151111\\_interpretative\\_notice\\_indication\\_of\\_origin\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/israel/documents/related-links/20151111_interpretative_notice_indication_of_origin_en.pdf)

## פסיקה ובוררות

ישראל

בג"ץ 769/02 הוועד הציבורי נגד העינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד סב(1) 507 (2006)

ערכאות בינלאומיות

Case concerning the location of boundary markers in Taba between Egypt and Israel, Reports of International Arbitral Awards, 29 September 1988.

[http://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_XX/1-118.pdf](http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XX/1-118.pdf)

Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, ICJ, 9 July 2004.

<http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>

## מסמכים מדינתיים

ישראל

הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 מאי 2010, ועדת טירקל, דין וחשבון, חלק ראשון, ינואר 2011.

<http://www.turkel-committee.gov.il/files/wordocs//1989200211hebrew.pdf>

הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010, דוח שני - ועדת טירקל, הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבינלאומי, פברואר 2013.

<http://www.turkel-committee.gov.il/files/newDoc3/The%20Turkel%20Report%20for%20website%20-%20hebrew.pdf>

החלטה מספר 1796 של הממשלה, מינוי ועדה ציבורית בלתי תלויה, בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, יעקב טירקל, לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 (14.06.2010).

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2010/Pages/des1796.asp>

[x](#)

**Gaza Operation Investigations: An Update**, The State of Israel, January 2010.

[http://mfa.gov.il/MFA\\_Graphics/MFA%20Gallery/Documents/GazaOperationInvestigationsUpdate.pdf](http://mfa.gov.il/MFA_Graphics/MFA%20Gallery/Documents/GazaOperationInvestigationsUpdate.pdf)

**Gaza Operation Investigations: Second Update**, The State of Israel, July 2010.

[http://www.mfa.gov.il/MFA\\_Graphics/MFA%20Gallery/Documents/GazaUpdateJuly2010.pdf](http://www.mfa.gov.il/MFA_Graphics/MFA%20Gallery/Documents/GazaUpdateJuly2010.pdf)

**Statement by Amb Leshno Yaar to the UN Human Rights Council**, 29 Sep 2009, Israeli Ministry of Foreign Affairs.

[http://mfa.gov.il/mfa/internatlorgs/speeches/pages/amb\\_leshno\\_yaar\\_un\\_human\\_rights\\_council\\_29-sep-2009.aspx](http://mfa.gov.il/mfa/internatlorgs/speeches/pages/amb_leshno_yaar_un_human_rights_council_29-sep-2009.aspx)

**The 2014 Gaza Conflict: Factual and Legal Aspects - The Full Report**, State of Israel, May 2015.

<http://mfa.gov.il/ProtectiveEdge/Documents/2014GazaConflictFullReport.pdf>

**The Operation in Gaza 27 December 2008 – 18 January 2009, Factual and Legal Aspects, The State of Israel, July 2009.**

[http://www.mfa.gov.il/MFA\\_Graphics/MFA%20Gallery/Documents/GazaOperation%20w%20Links.pdf](http://www.mfa.gov.il/MFA_Graphics/MFA%20Gallery/Documents/GazaOperation%20w%20Links.pdf)

ארצות הברית

**Airstrike on the MSF Trauma Center in Kunduz Afghanistan - 3 Oct 2015, US CENTCOM FOIA Library.**

[https://www6.centcom.mil/foia\\_rr/FOIA\\_RR.asp?Path=/5%20USC%2052\(a\)\(2\)\(D\)Records&Folder=1.%20Airstrike%20on%20the%20MSF%20Trauma%20Center%20in%20Kunduz%20Afghanistan%20-%203%20Oct%202015](https://www6.centcom.mil/foia_rr/FOIA_RR.asp?Path=/5%20USC%2052(a)(2)(D)Records&Folder=1.%20Airstrike%20on%20the%20MSF%20Trauma%20Center%20in%20Kunduz%20Afghanistan%20-%203%20Oct%202015)

**H.Res. 867 (111th): Calling on the President and the Secretary of State to oppose unequivocally any endorsement or further consideration of the “Report of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict” in multilateral fora.**

<https://www.govtrack.us/congress/bills/111/hres867/text>

**Remarks by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, at the General Assembly Stakeout Following the Human Rights Council Elections, New York City, November 12, 2012.**

<http://usun.state.gov/remarks/5579>



## מידע כללי מהמרשתת (אינטרנט)

אבן אבא, אתר ההנצחה של משרד החוץ.

<http://mfa.gov.il/memorial/Perpetuated/Pages/Abba-Eban.aspx>

מך רפי (2014), כיצד נולד הביטוי או"ם-שמום, הערות שוליים להיסטוריה.

<https://rafimann.wordpress.com/2014/12/17/%D7%9B%D7%9A-%D7%A0%D7%95%D7%9C%D7%93-%D7%94%D7%91%D7%99%D7%98%D7%95%D7%99-%D7%90%D7%95%D7%9D-%D7%A9%D7%9E%D7%95%D7%9D/>

פידלמן איתי (2014), ועדות חקירה של האו"ם העוסקות בישראל, ירושלים: הכנסת-מרכז המידע והמחקר.

התפתחויות ומגמות ביצוא הישראלי - סיכום 2015 ותחזית 2016, תל אביב: המכון הישראלי ליצוא ולשיתוף פעולה בינלאומי.

[http://www.export.gov.il/UploadFiles/03\\_2016/ExportMegamotMarch16.pdf?redirect=no](http://www.export.gov.il/UploadFiles/03_2016/ExportMegamotMarch16.pdf?redirect=no)

Brigadier-General (Ret'd) Kenneth Watkin, QC, The University of Pennsylvania Law School.

<https://www.law.upenn.edu/live/files/3812-watkin-short>

Children in Military Custody, June 2012, A report written by a delegation of British lawyers on the treatment of Palestinian children under Israeli military law.

[http://www.childreninmilitarycustody.org.uk/wp-content/uploads/2012/03/Children\\_in\\_Military\\_Custody\\_Full\\_Report.pdf](http://www.childreninmilitarycustody.org.uk/wp-content/uploads/2012/03/Children_in_Military_Custody_Full_Report.pdf)

Fleet of the Irish Air Corps.

<http://www.military.ie/air-corps/fleet/>

German War Trials – Report of Proceedings before the Supreme Court in Leipzig.

[https://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/0/a986f1b231839183c1257641004f12ee/\\$FILE/German%20war%20trials\\_1921\\_EN.PDF](https://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/0/a986f1b231839183c1257641004f12ee/$FILE/German%20war%20trials_1921_EN.PDF)

ICRC, Customary IHL, Practice, By Country, Israel.

[https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_il](https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_il)

International Commissions of Inquiry and Fact-finding Missions, United Nations Library Geneva.

<http://libraryresources.unog.ch/factfinding/chronolist>

International Tribunals.

[http://www.un.org/en/sc/repertoire/subsidiary\\_organ/international\\_tribunals.shtml](http://www.un.org/en/sc/repertoire/subsidiary_organ/international_tribunals.shtml)

Iraqi Special Tribunal to Try Crimes against Humanity.

<http://www.hrcr.org/hottopics/iraqitribunal.html>

Nurnberg trials – World War II Trials, **Encyclopaedia Britannica**.

<http://www.britannica.com/event/Nurnberg-trials>

Pacific Settlements of Disputes (Chapter VI), A. Article 33 – Obligations of parties to a dispute.

<http://www.un.org/en/sc/repertoire/settlements.shtml>

Professor Tim McCormack, Overview, The University of Melbourne.

<http://law.unimelb.edu.au/about/staff/tim-mccormack>

Rules of the International Humanitarian Fact-Finding Commission (as adopted by the Commission on 8 July 1992 in Berne and amended on 11 March 2003, 13 February 2009, 11 February 2011 and 26 March 2014 in Geneva).

[http://www.ihffc.org/index.asp?page=rules\\_of\\_commission](http://www.ihffc.org/index.asp?page=rules_of_commission)

Society of Professional Journalists Code of Ethics.

<http://www.spj.org/ethicscode.asp>

States Parties, IHFFC.

[http://www.ihffc.org/index.asp?Language=EN&page=statesparties\\_list&listfilter=off](http://www.ihffc.org/index.asp?Language=EN&page=statesparties_list&listfilter=off)

Temporary International Presence in Hebron.

[http://www.tiph.org/en/About\\_TIPH](http://www.tiph.org/en/About_TIPH)

The Multinational Force & Observers.

<http://mfo.org/en>

**The Nuremberg Trial and the Tokyo War Crimes Trials (1945–1948),**

U.S. Department of the State – Office of the Historian.

<https://history.state.gov/milestones/1945-1952/nuremberg>

The Secretary General & Mediation.

<http://peacemaker.un.org/peacemaking-mandate/secretary-general>

United Nations Disengagement Observer Force.

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/undof/>

United Nations Interim Force in Lebanon.

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/>

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs -  
Occupied Palestinian Territory.

<http://www.ochaopt.org/index.aspx>

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees.

<http://www.unrwa.org/>

United Nations Truce Supervision Organization.

<http://untso.unmissions.org/>

**אתרי מרשתת (אינטרנט)**

<https://www.ecchr.eu/en/home.html>

<http://www.law.idf.il/14-en/Patzar.aspx>

<http://www.patriciascotland.com/#!/whoiam/c75a>

<http://www.russelltribunalonpalestine.com/en>

<http://www.unwcc.org/>

## דיווחים וסיקורים בתקשורת

אייכנר איתמר ולוי אליאור (2015), בית הדין בהאג: פותחים בבדיקה ראשונית על פשעי מלחמה בפלסטין, **Ynet**.

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4615848,00.html>

איוס בריטי: אם העימות הצבאי יימשך – יצוא הנשק יושעה, **Nrg**, 12.08.14.

<http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/607/060.html>

בשל המבצע: ספרד עוצרת העברת נשק לישראל, **Ynet**.

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4555013,00.html>

דגוני רן (2013), הניצחון הגדול של ישראל בעצרת הכללית: 141 חתמים, **גלובס**.

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000857561>

טורקיה מגיבה לדוח: השגריר הישראלי מגורש, **Ynet**, 02.09.11.

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4117043,00.html>

ליס יהונתן, חורי ג'קי, כהן גילי (2015), נתניהו על בדיקת בית הדין בהאג: "החלטה שערורייתית, אין אבסורד גדולמזה", **הארץ**.

<http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2541531>

מדזיני רונן (2011), בירושלים מודים: אין סיכוי להפוך החלטת גולדסטון, **Ynet**.

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4051559,00.html>

סומברג דנה, אמיר נועם, עוקבי יאסר (2015), נתניהו: "ישראל דוחה את ההחלטה השערורייתית של בית הדין בהאג", **מעריב**.

<http://www.maariv.co.il/news/politics/Article-460131>

סופר רוני (2009), נתניהו: דוח גולדסטון - בית דין שדה ופרס לטרור, **Ynet**.

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3778069,00.html>

סופר רוני וגליקמן אביעד (2009), פרס על דוח גולדסטון : עושה צחוק מההיסטוריה,  
**.Ynet**

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3777769,00.html>

ערד ניר וסגל אודי (2011), בצה"ל מעריכים : קטן הסיכוי להעמדת קצינים לדין  
בחור"ל, **.Mako**,

<http://www.mako.co.il/news-military/israel/Article-89f59b4453c1f21004.htm>

רביד ברק, בוקר משה, חורי גיקי (2015), הפלסטינים משכו את בקשתם להשעות את  
ישראל מפיפי"א, **הארץ**, 29.5.2015.

<http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2647412>

רביד ברק (2015), ישראל החליטה לשנות מדיניות ולפתוח בשיחות עם בית הדין  
בהאג, **הארץ**, 9.7.2015.

<http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2680076>

רביד ברק (2013), נתניהו שוחרר מליברמן, ארדואן נלחץ מאסד, **הארץ**.

<http://www.haaretz.co.il/.premium-1.1974166>

רוחקס דומבה עמי (2014), נשק ישראלי וצביעות אירופאית, **.Israel Defense**

<http://www.israeldefense.co.il/he/content/%D7%A0%D7%A9%D7%A7-%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C%D7%99-%D7%95%D7%A6%D7%91%D7%99%D7%A2%D7%95%D7%AA-%D7%90%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%A4%D7%90%D7%99%D7%AA>

שומפלבי אטילה (2011), נתניהו על מהפך גולדסטון : לזרוק את הדו"ח לפח, **.Ynet**

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4051035,00.html>

שניר אביחי (2014), באירופה שוקלים מחדש את אספקת הנשק לישראל, **גלובס**.

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000971868>

Alfarra Jehan, UK MPs speak out about Israeli detention of Palestinian children, **Middle East Monitor**.

<https://www.middleeastmonitor.com/20160107-uk-mps-speak-out-about-israeli-detention-of-palestinian-children/>

Bayefsky Anne (2002), Ending Bias in the Human Rights System, **The New York Times**.

<http://www.nytimes.com/2002/05/22/opinion/ending-bias-in-the-human-rights-system.html?scp=1&sq=%22Anne+Bayefsky%22&st=nyt>

Bob Yonah Jeremy, Exclusive: JPost speaks to ICC Prosecutor Bensouda about Israel's fate on war crimes, **The Jerusalem Post**.

<http://www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/Exclusive-JPost-speaks-to-ICC-Prosecutor-Bensouda-about-Israelis-fate-on-war-crimes-445806>

Cole Juan (2009), Israel's bombardment of Gaza is not self-defence – it's a war crime.

<http://www.juancole.com/2009/01/this-letter-of-attorneys-and-academics.html>

Cowell Alan (1989), Tutu Urges Israelis to Pray for and Forgive Nazis, **The New York Times**.

<http://www.nytimes.com/1989/12/27/world/tutu-urges-israelis-to-pray-for-and-forgive-nazis.html>

Gladstone Rick (2016), U.N. Peacekeeping Hit by New Allegations of 'Sickening' Sex Abuse, **The New York Times**.

[http://www.nytimes.com/2016/04/01/world/africa/un-peacekeeping-hit-by-new-allegations-of-sickening-sex-abuse.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2016/04/01/world/africa/un-peacekeeping-hit-by-new-allegations-of-sickening-sex-abuse.html?_r=1)

Goldstone Richard (2011), Israel and the Apartheid Slander, **New York Times**.

[http://www.nytimes.com/2011/11/01/opinion/israel-and-the-apartheid-slander.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/11/01/opinion/israel-and-the-apartheid-slander.html?_r=0)

Goldstone Richard (2011), Reconsidering the Goldstone Report on Israel and War Crimes, **The Washington Post**.

[https://www.washingtonpost.com/opinions/reconsidering-the-goldstone-report-on-israel-and-war-crimes/2011/04/01/AFg111JC\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/reconsidering-the-goldstone-report-on-israel-and-war-crimes/2011/04/01/AFg111JC_story.html)

Goldstone Report: Statement issued by members of the UN fact-finding mission to Gaza, May-September 2009 (2011), **The Guardian**.

<http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/apr/14/goldstone-report-statement-un-gaza>

Harel Amos (2004), UN challenges Israel on UNRWA terror link claim, **Haaretz**.

<http://list2.mcgill.ca/scripts/wa.exe?A2=ind0410a&L=fofognet&T=0&F=&S=&P=4988>



Keinon Herb (2011), UN 'Marmara' Report Held to Allow More J'lem-Ankara Talks, **The Jerusalem Post**.

<http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/UN-Marmara-report-held-to-allow-more-Jlem-Ankara-talks>

Kunduz Hospital Bombing: 16 US forces 'disciplined', **BBC News**, 28 April 2016.

<http://www.bbc.com/news/world-us-canada-36164595>

Miller Elhanan (2015), EU official who negotiated on UN Gaza resolution is married to UN inquiry team member, **The Times of Israel**.

<http://www.timesofisrael.com/eu-official-who-negotiated-uns-gaza-resolution-married-to-un-inquiry-team-member/>

Neuer Hillel (2015), Why the Schabas Report Will Be Every Bit as Biased as the Goldstone Report, **The Tower**.

<http://www.thetower.org/article/why-the-schabas-report-will-be-every-bit-as-biased-as-the-goldstone-report/>

Plushnik Masti Ramit (2004) Israel to decry U.N. Hamas hirings, **Free Republic**, <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1237295/posts>

Israel softens UN ambulance claim (2004), **BBC News**.

[http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3716930.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3716930.stm)

PM Netanyahu addresses the foreign press in Israel, Israel Ministry of Foreign Affairs, 14 Jan 2016.

<http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2016/Pages/PM-Netanyahu-addresses-the-foreign-press-in-Israel-14-Jan-2016.aspx>

Rees Matt (2002), Untangling Jenin's Tale, **Time**.

<http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,1002406,00.html>

Roggio Bill (2007), Al Qaeda hits UN offices, courts, police station in Algiers, **The Long War Journal**.

[http://www.longwarjournal.org/archives/2007/12/al\\_qaeda\\_hits\\_un\\_off.php](http://www.longwarjournal.org/archives/2007/12/al_qaeda_hits_un_off.php)

Samantha Power Blasts UN for Anti-Israel Bias, **The Tower**, 02.16.16.

<http://www.thetower.org/2965-samantha-power-blasts-un-for-anti-israel-bias/>

Shamir Shlomo (2010), Israel Pays 10.5 Million Dollars for Damage to UN Gaza Premises, **Haaretz**.

<http://www.haaretz.com/israel-pays-10-5-million-dollars-for-damage-to-un-gaza-premises-1.261937>

Shamir Shlomo and Benn Aluf (2002), Ben-Eliezer, Peres to Annan: Israel Unhappy With Jenin Delegation, **Haaretz**.

<http://www.haaretz.com/news/ben-eliezer-peres-to-annan-israel-unhappy-with-jenin-delegation-1.47169>

Sherwood Harriet, Israel subjecting Palestinian children to 'spiral of injustice', **The Guardian**.

<http://www.theguardian.com/world/2012/jun/26/israel-palestinian-children-injustice>

Starr Barbara (2016), Pentagon adopts Israeli tactic in bombing ISIS, **CNN**.

<http://edition.cnn.com/2016/04/26/politics/u-s-uses-israeli-tactic-isis-bombing/>

Tutu Desmond (2002), Apartheid in the Holy Land, **The Guardian**.

<http://www.theguardian.com/world/2002/apr/29/comment>

UN Headquarters Compound, **Global Security.org**.

<http://www.globalsecurity.org/military/world/iraq/un-hq-baghdad-bombing.htm>

Weinthal Benjamin (2010), Dershowitz: Goldstone follow-up commission head a 'bigot', **The Jerusalem Post**.

<http://www.jpost.com/Israel/Dershowitz-Goldstone-follow-up-commission-head-a-bigot>

Weizman Steve (2004), Israel backs off charges that U.N. ran rockets for Palestinians. U.N. sends mission of inquiry, **San Diego Union Tribune**.

<http://legacy.sandiegouniontribune.com/news/world/20041005-1516-israel-un.html>

William Schabas quits to prevent consultancy work for Palestine Liberation Organisation overshadowing report on last summer's military offensive, **The Guardian**, 3 February 2015.

<http://www.theguardian.com/world/2015/feb/02/un-war-crimes-inquiry-resigns-israel-gaza-palestine>

Commission on Human Rights Report on the Fourth Special Session (23 - 27 September 1999), E/1999/23/Add.1, E/CN.4/1999/167/Add.1.

<http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-23a.pdf>

Commissions of Inquiry and Fact-Finding Missions on International Human Rights and Humanitarian Law – Guidance and Practice, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 2015.

[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoI\\_Guidance\\_and\\_Practice.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoI_Guidance_and_Practice.pdf)

Follow-up to the report of the Committee of independent experts in international humanitarian and human rights law established pursuant to Council resolution 13/9, A/HRC/RES/15/6.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/19/PDF/G1016619.pdf?OpenElement>

Follow-up to the report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict, A/RES/64/10.

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/10](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/10)

Follow-up to the report of the United Nations Independent International Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict, A/HRC/RES/13/9.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/128/38/PDF/G1012838.pdf?OpenElement>

Guidelines for the Conduct of UN Inquiries into Allegations of Massacres (1995) – DPI/1710.

Implementation of 18C/Resolution 13.1 and 19C/Resolution 15.1 Concerning Educational and Cultural Institutions in the Occupied Arab Territories: Report of the Director-General on the Mission He Sent to the Arab Territories Occupied by Israel to Collect on--the--spot Information on the Educational and Cultural Situation, UNESCO Doc. 104EX/52.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0002/000285/028517eb.pdf>

Implementation of 18C/Resolution 13.1, 19C/Resolution 15.1 and 20C/Resolution 14.1, Concerning Educational and Cultural Institutions in the Occupied Arab Territories: Report of the Director General, 5 September 1980.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000418/041803eb.pdf>

In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary-General, General Assembly, 21 March 2005, paragraph 182, A/59/2005.

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/59/2005](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005)

Letter Dated 7 May 1996 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council, S/1996/337.

[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/1996/337](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1996/337)

Letter dated 4 May 2009 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, A/63/855–S/2009/250.

<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Gaza%20S2009250.pdf>

Letter dated 28 October 2009 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2009/556.

<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Guinea%20S%20PRST%202009%20556.pdf>

Letter dated 27 April 2015 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2015/286.

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2015/286](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/286)

Near verbatim transcript of press conference by the President of the Human Rights Council, Martin Ihoeghian Uhomobhi (Nigeria) and Justice Richard J. Goldstone on the announcement of the Human Rights Council fact-finding mission on the conflict in the Gaza Strip, Geneva, 3 April 2009.

[https://www.google.co.il/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj74Pejq8HMAhUMDxoKHXGPB9wQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FHRBodies%2FHRCouncil%2FSpecialSession%2FSession9%2FTranscriptPressBriefing03042009.doc&usg=AFQjCNEkx-3y0o0CO28KuhDdAc6rV-Y87A&sig2=HbD\\_Rp\\_ClxEXo2Jl5QG-hQ](https://www.google.co.il/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj74Pejq8HMAhUMDxoKHXGPB9wQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FHRBodies%2FHRCouncil%2FSpecialSession%2FSession9%2FTranscriptPressBriefing03042009.doc&usg=AFQjCNEkx-3y0o0CO28KuhDdAc6rV-Y87A&sig2=HbD_Rp_ClxEXo2Jl5QG-hQ)

Note by the High Commissioner for Human Rights transmitting the report of the International Commission of Inquiry for Togo, E/CN.4/2001/134.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/115/25/PDF/G0111525.pdf?OpenElement>

Note to the Chef de Cabinet, Executive Office of the Secretary-General, on the establishment of a commission of inquiry into the assassination of Benazir Bhutto, United Nations Juridical Yearbook 2008, Part 2, Chapter VI, p. 434.

[http://legal.un.org/UNJuridicalYearbook/html/volumes/2008/dtSearch/Search\\_Forms/dtSearch.html](http://legal.un.org/UNJuridicalYearbook/html/volumes/2008/dtSearch/Search_Forms/dtSearch.html)

Public Hearings, United Nations Fact Finding Mission on the Gaza conflict.

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SpecialSessions/Session9/Pages/FactFindingMission.aspx>

Question of the violation of human rights in the occupied Arab territories, including Palestine - Report of the human rights inquiry commission, E/CN.4/2001/121.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/118/72/PDF/G0111872.pdf?OpenElement>

Report by the Director-General on the Situation with Regard to National Education and Cultural Life in the Occupied Arab Territories, UNESCO Doc. 18C/16, at 3, para. 1 (1974).

<http://unesdoc.unesco.org/images/0001/000104/010428eb.pdf>

Report of the Committee of independent experts in international humanitarian and human rights law established pursuant to Council resolution 13/9, A/HRC/16/24.

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.16.24\\_AUV.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.16.24_AUV.pdf)

Report of the Committee of independent experts in international humanitarian and human rights laws to monitor and assess any domestic, legal or other proceedings undertaken by both the Government of Israel and the Palestinian side, in the light of General Assembly resolution 64/254, including the independence, effectiveness, genuineness of these investigations and their conformity with international standards, A/HRC/15/50.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/162/25/PDF/G1016225.pdf?OpenElement>

Report of the detailed findings of the independent commission of inquiry established pursuant to Human Rights Council resolution S-21/1, A/HRC/29/CRP.4.

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIGaza/A\\_HRC\\_CRP\\_4.docx](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIGaza/A_HRC_CRP_4.docx)

Report of the Director-General on the Implementation of 18C/Resolution 13 concerning Educational and Cultural Institutions in the Occupied Arab Territories, UNESCO Doc. 99EX/50, at 3, paras. 4, 5 (1976) [in UNESCO Doc. 19C/73, Ann. I (1976)].

<http://unesdoc.unesco.org/images/0002/000223/022312eb.pdf>



Report of the High Commissioner on her visit to the occupied Palestinian territories, Israel, Egypt and Jordan (8-16 November 2000), E/CN.4/2001/114, 29 November 2000.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/159/46/PDF/G0015946.pdf?OpenElement>

Report of the independent commission of inquiry established pursuant to Human Rights Council resolution S-21/1, Human Rights Council, **A/HRC/29/52**, 24 June 2015.

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIGaza/A-HRC-29-52\\_en.doc](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIGaza/A-HRC-29-52_en.doc)

Report of the Independent Fact Finding Committee On Gaza: No Safe Place, Presented to the League of Arab States, 30 April 2009.

<http://www.tromso-gaza.no/090501ReportGaza.pdf>

Report of the independent international fact-finding mission to investigate the implications of the Israeli settlements on the civil, political, economic, social and cultural rights of the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, **A/HRC/22/63**.

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-63\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-63_en.pdf)

Report of the international fact-finding mission to investigate violations of international law, including international humanitarian and human rights law, resulting from the Israeli attacks on the flotilla of ships carrying humanitarian assistance, **A/HRC/15/21**.

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/A.HRC.15.21\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/A.HRC.15.21_en.pdf)

Report of the OHCHR Investigation on Sri Lanka (OISL), Human Rights Council, 16 September 2015, A/HRC/30/CRP.2.

[https://www.google.co.il/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjsw\\_OeyLvMAhWCzRoKHWfLCKoQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FEN%2FHRBodies%2FHRC%2FRegularSessions%2FSession30%2FDocuments%2FA\\_HRC\\_30\\_CRP\\_2.docx&usg=AFQjCNGyAOwsU0411kgIn1kgE4sW1KkjhQ&sig2=O5N0Md2bjIoOma5bIuQ5Dg](https://www.google.co.il/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjsw_OeyLvMAhWCzRoKHWfLCKoQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FEN%2FHRBodies%2FHRC%2FRegularSessions%2FSession30%2FDocuments%2FA_HRC_30_CRP_2.docx&usg=AFQjCNGyAOwsU0411kgIn1kgE4sW1KkjhQ&sig2=O5N0Md2bjIoOma5bIuQ5Dg)

Report of the Secretary-General on the implementation of Human Rights Council resolution 19/17, Human Rights Council, A/HRC/20/13.

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A.HRC.20.13\\_AUV.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A.HRC.20.13_AUV.pdf)

Report of the Secretary-General prepared pursuant to General Assembly resolution ES-10/10.

<https://web.archive.org/web/20080911045522/http://www.un.org/peace/jenin/index.html>

Report of the Secretary-General's Panel of Inquiry on the 31 May 2010 Flotilla Incident.

[http://www.un.org/News/dh/infocus/middle\\_east/Gaza\\_Flotilla\\_Panel\\_Report.pdf](http://www.un.org/News/dh/infocus/middle_east/Gaza_Flotilla_Panel_Report.pdf)

Report of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Population of the Occupied Territories, United Nations, New York, A/8089, 5 October 1970.

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/BC776349EAEE6F28852563E6005EDF08>

Report of the Special Working Group of Experts Established under Resolution 6 (Xxv) of the Commission on Human Rights Commission on Human Rights, E/Cn.4/1016, 20 January 1970.

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/157049457C05A2BC85256EE700666AF2>

Respect for human rights in armed conflicts: report of the Secretary-General, A/8052.

<http://repository.un.org/handle/11176/139076>

Second follow-up to the report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict, A/RES/64/254.

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/763D289FB7F2019B852576F20050496B>

Secretary-General Disbanding Jenin Fact-Finding Team, Secretary-General, Press Release.

<http://www.un.org/press/en/2002/sgsm8220.doc.htm>

Secretary-General Presents His Annual Report to General Assembly, Press Release, SG/SM/7136, GA/9596.

<http://www.un.org/press/en/1999/19990920.sgsm7136.html>

Secretary-General Urges Human Rights Activists to ‘Fill Leadership Vacuum’, Hold World Leaders to Account, In Address to International Day Event, Secretary-General Press Release, 8 DECEMBER 2006, SG/SM/10788-HR/4909-OBV/601.

[HTTP://WWW.UN.ORG/PRESS/EN/2006/SGSM10788.DOC.HTM](http://www.un.org/press/en/2006/sgsm10788.doc.htm)

Secretary-General Urges Human Rights Council to Take Responsibilities Seriously, Stresses Importance of Considering All Violations Equally, Secretary-General, Press Release, 20 June 2007, Sg/Sm/11053-Hrc/8.

<http://www.un.org/press/en/2007/sgsm11053.doc.htm>

Security Council to Discuss Draft Resolution on Middle East.

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/CC2BA38AD897B94985256F24006BC5C3>

The Draft Model Rules of Fact-Finding Procedure for UN Bodies Dealing with Violations of Human Rights, issued in 1970 by the Secretary General and adopted in 1974 by the UN Economic and Social Council.

UN Human Rights Council, Report of the Commission of Inquiry on Lebanon Pursuant to Human Rights Council Resolution S-2/1, 23 November 2006, A/HRC/3/2.

<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Lebanon%20A%20HRC%203%202.pdf>

UN Human Rights Council, Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict, A/HRC/12/48.

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-48.pdf>

UN Human Rights Council, Report of the High-Level Fact-Finding Mission to Beit Hanoun established under resolution S-3/1\*, A/HRC/5/20.  
<https://unispal.un.org/DPA/DPR/UNISPAL.NSF/fd807e46661e3689852570d00069e918/73d6eb7043cc08c785257305005049de?OpenDocument>

UN Human Rights Council, Report of the High-Level Fact-Finding Mission to Beit Hanoun established under resolution S-3/1\*, A/HRC/9/26.  
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/153/11/PDF/G0815311.pdf?OpenElement>

בתי דין פליליים בינלאומיים

Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia.  
<http://www.icty.org/en/press/final-report-prosecutor-committee-established-review-nato-bombing-campaign-against-federal>

OTP response to communications received concerning Iraq.  
[https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/04D143C8-19FB-466C-AB77-4CDB2FDEBEF7/143682/OTP\\_letter\\_to\\_senders\\_re\\_Iraq\\_9\\_February\\_2006.pdf](https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/04D143C8-19FB-466C-AB77-4CDB2FDEBEF7/143682/OTP_letter_to_senders_re_Iraq_9_February_2006.pdf)

Policy Paper on Preliminary Examinations, ICC, The Office of the Prosecutor, November 2013.

[https://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Documents/OTP%20Preliminary%20Examinations/OTP%20-%20Policy%20Paper%20Preliminary%20Examinations%20%202013.pdf](https://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Documents/OTP%20Preliminary%20Examinations/OTP%20-%20Policy%20Paper%20Preliminary%20Examinations%20%202013.pdf), paragraph 73

Preliminary Examinations – Afghanistan.

[https://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/comm%20and%20ref/pe-ongoing/afghanistan/Pages/afghanistan.aspx](https://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/comm%20and%20ref/pe-ongoing/afghanistan/Pages/afghanistan.aspx)

Preliminary Examinations – Iraq.

[https://www.icc-cpi.int/EN\\_Menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/comm%20and%20ref/pe-ongoing/iraq/pages/iraq.aspx](https://www.icc-cpi.int/EN_Menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/comm%20and%20ref/pe-ongoing/iraq/pages/iraq.aspx)

Situation on Registered Vessels of Comoros, Greece and Cambodia, Article 53(1) Report, 6 November 2014.

[https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-COM-Article\\_53\(1\)-Report-06Nov2014Eng.pdf](https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-COM-Article_53(1)-Report-06Nov2014Eng.pdf)

Situation in the Republic of Kenya, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya, ICC-01/09-19-Corr, 31 March 2010.

<https://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc854562.pdf>, para. 35

The Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, opens a preliminary examination of the situation in Palestine, ICC-OTP-20150116-PR1083.

[https://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr1083.aspx](https://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr1083.aspx)

ארגונים לא-ממשלתיים

2014 Gaza War Assessment: The New Face of Conflict, A report by the JINSA-commissioned Gaza Conflict Task Force, March 2015, Chapter III. Observations, Implications, and Recommendations.

<http://www.jinsa.org/files/2014GazaAssessmentReport.pdf>

An Assessment of the 2014 Gaza Conflict, High Level Military Group, October 2015.

<http://www.high-level-military-group.org/pdf/hlmg-assessment-2014-gaza-conflict.pdf>

Court References to Fact-Finding Missions, International Bar Association.

Families Under the Rubble - Israeli Attacks on Inhabited Homes, Amnesty International, 5 November 2014.

<https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE150322014ENGLISH.PDF>

Filling in the Blanks: Documenting Missing Dimensions in UN and NGO Investigations of the Gaza Conflict, **NGO Monitor and UN Watch**, pp. 73-143.

[http://www.ngo-monitor.org/nm/wp-content/uploads/2015/06/2014\\_Gaza\\_Conflict.pdf](http://www.ngo-monitor.org/nm/wp-content/uploads/2015/06/2014_Gaza_Conflict.pdf)

Goldstone II - Questions on the Impartiality of the U.N. Tomuschat Committee, **UN Watch**, October 21, 2010, Geneva.

[http://iccforum.com/media/background/gaza/2010-10-21-UN\\_Watch-Rpt\\_on\\_Tomuschat\\_Impartiality.pdf](http://iccforum.com/media/background/gaza/2010-10-21-UN_Watch-Rpt_on_Tomuschat_Impartiality.pdf)

Guidelines on International Human Rights Fact-Finding Visits and Reports by Non-Governmental Organisations (The Lund-London Guidelines), International Bar Association, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law.

<file:///C:/Users/user/Downloads/Lund-London%20Guidelines%202015%20ENGLISH.pdf>

Herzberg Anne (2011), NGOs & The Goldstone Report, **The Goldstone Report "Reconsidered" – A Critical Analysis**, Jerusalem, NGO Monitor & Jerusalem Center for Public Affairs, pp. 69-88.

[http://www.ngo-monitor.org.il/data/images/File/The\\_Goldstone\\_Report\\_Reconsidered.pdf](http://www.ngo-monitor.org.il/data/images/File/The_Goldstone_Report_Reconsidered.pdf)

International Non-Governmental Organisations Accountability Charter, December 20, 2005.

[http://www.ingoaccountabilitycharter.org/wpcms/wp-content/uploads/INGO\\_CHARTER\\_web.pdf](http://www.ingoaccountabilitycharter.org/wpcms/wp-content/uploads/INGO_CHARTER_web.pdf)

‘Nothing Is Immune’ - Israel’s Destruction of Landmark Buildings in Gaza, Amnesty International, 9 December 2014.

<file:///C:/Users/user/Downloads/MDE1500292014ENGLISH.PDF>



Report: In 9 Years' Existence, UNHRC Condemned Israel More Times Than Rest of World Combined, UN Watch, **June 25, 2015.**

<http://www.unwatch.org/report-in-9-years-existence-unhrc-condemned-israel-more-times-than-rest-of-world-combined/>

Request for William Schabas to Recuse Himself for Bias or the Appearance Thereof, **UN Watch.**

[http://www.humanrightsvoices.org/assets/attachments/documents/UN\\_WATCH\\_REQUEST\\_TO\\_DISQUALIFY\\_WILLIAM\\_SCHABAS.pdf](http://www.humanrightsvoices.org/assets/attachments/documents/UN_WATCH_REQUEST_TO_DISQUALIFY_WILLIAM_SCHABAS.pdf)

**Request to Disqualify Prof. Christine Chinkin from UN Fact Finding Mission on the Gaza Conflict, UN Watch.**

<http://docslide.us/documents/un-watch-request-to-disqualify-prof-christine-chinkin-from-un-gaza-inquiry.html>

'Strangling Necks' - Abductions, Torture and Summary Killings of Palestinians by Hamas Forces During the 2014 Gaza/Israel Conflict, Amnesty International, 27 May 2015.

<file:///C:/Users/user/Downloads/MDE2116432015ENGLISH.PDF>

UN adopts 20 resolutions against Israel, 3 on rest of the world, **UN Watch, 25 November 2015.**

<http://www.unwatch.org/un-to-adopt-20-resolutions-against-israel-3-on-rest-of-the-world/>

Unlawful and Deadly - Rocket and Mortar Attacks by Palestinian Armed Groups during the 2014 Gaza/Israel Conflict, Amnesty International, 26 March 2015.

<file:///C:/Users/user/Downloads/MDE2111782015ENGLISH.PDF>

**Watchdog Urges Ex-U.N. Rights Chief Mary Robinson to Answer Allegations, UN Watch.**

<http://secure.unwatch.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=bdKKISNqEmG&b=1316871&ct=7299449>

**ראיונות (בכתובים בידי המחבר)**

אושפיז אלון (2016), ראש המערך המדיני במשרד החוץ, פגישה מיום 13.03.16.

בומס ניר (2016), נציג קרן הצדקה ע"ש ניוטון ורשל בקר בישראל, פגישה מיום 7.3.16.

ביניש דורית (2016), נשיאת בית המשפט העליון לשעבר, פגישה מיום 01.03.16.

בייקר אלן (2016), מנהל המכון לדיפלומטיה ציבורית של המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה ולשעבר היועץ המשפטי של משרד החוץ ושגריר ישראל בקנדה, ראיון בכתב מיום 06.06.16.

בקר טל (2016), מהלשכה המשפטית של משרד החוץ, פגישה מיום 27.01.16.

ברק אהרון (2016), נשיא בית המשפט העליון והיועץ המשפטי לממשלה לשעבר, פגישה מיום 6.3.16.

גור-לביא עודד (2016), לשעבר ראש מנהלת המערכה המשפטית-מדינית בצה"ל, פגישה מיום 17.03.16.

גרון דניאל (2016), ראש חטיבת מדיניות צדק בינלאומי במטה לביטחון לאומי ולשעבר ממלא מקום היועץ המשפטי למטה לביטחון לאומי ועורך דין במחלקה לתפקידים מיוחדים (בינלאומי) במשרד המשפטים ובמחלקת הדין הבינלאומי בפרקליטות הצבאית, פגישה מיום 24.03.16.

דינשטיין יורם (2016), **מרצה למשפט בינלאומי באוניברסיטת תל אביב**, פגישה מיום  
22.03.16.

טאוב דניאל (2016), **סגן היועץ המשפטי של משרד החוץ ולשעבר שגריר ישראל  
בבריטניה**, פגישה מיום 25.01.16.

כהן גלעד (2016), **סמנכ"ל תיאום במשרד החוץ ולשעבר דיפלומט במשלחת ישראל  
לאו"ם בניו יורק**, פגישה מיום 27.01.16.

ליבמן לירון (2016), **לשעבר התובע הצבאי הראשי וראש מחלקת הדין הבינלאומי  
בפרקליטות הצבאית**, ראיון טלפוני מיום 14.03.16.

לימון גיל (2016), **עוזר ביועץ המשפטי לממשלה ולשעבר עוזר מזכיר הממשלה וראש  
מדור ביטחוני ומשפטי במחלקת הדין הבינלאומי בפרקליטות הצבאית**, פגישה מיום  
28.02.16.

לרמן ערן (2016), **סגן יו"ר למטה לביטחון לאומי בשנים 2009-2015**, פגישה מיום  
08.03.16.

לשנו-יעררוני (2016), **סמנכ"ל ארגונים בינלאומיים במשרד החוץ ולשעבר שגריר  
ישראל למוסדות האו"ם בג'נבה**, פגישה מיום 25.01.16.

מנור אביתר (2016), **שגריר ישראל למוסדות האו"ם בג'נבה**, ראיון טלפוני מיום  
21.02.16.

מתיאס שביט (2016), **מרצה למשפט בינלאומי במרכז הבינתחומי ולשעבר המשנה  
ליועץ המשפטי לממשלה (בינלאומי)**, פגישה מיום 9.2.16.

נוייר הלל (2016), **מנכ"ל ארגון UN Watch**, פגישה מיום 02.03.16.

עמיחי כהן (2016), **דיקן הפקולטה למשפטים בקריה האקדמית אונו**, פגישה מיום 22.02.16.

פרושאור רון (2016), **ראש הקתדרה לדיפלומטיה בינלאומית ע"ש אבא אבן במרכז הבינתחומי ולשעבר מנכ"ל משרד החוץ ושגריר ישראל בבריטניה ובאו"ם בניו יורק**, פגישה מיום 17.03.16.

צ'חנובר יוסי (2016), **לשעבר היועץ המשפטי למשרד הביטחון ומנכ"ל משרד החוץ**, פגישה מיום 14.03.16.

קאהן עירית (2016), **נשיאת הארגון הבינלאומי של עורכי דין ומשפטנים יהודים ולשעבר מנהלת המחלקה הבינלאומית במשרד המשפטים**, פגישה מיום 30.03.16.

קארין נמרוד (2016), **לשעבר יועץ משפטי במחלקת הדין הבינלאומי בפרקליטות הצבאית**, ראיון בכתב מיום 21.03.16.

קידר רואי (2016), **היועץ המשפטי למטה לביטחון לאומי בשנים 2010-2004**, פגישה מיום 8.3.16.

קינן אהוד (2016), **היועץ המשפטי של משרד החוץ**, פגישה מיום 25.01.16.

שטיינברג ג'ראלד (2016), **מרצה למדעי המדינה באוניברסיטת בר אילן ומנכ"ל ארגון NGO Monitor**, פגישה מיום 6.3.16.

שיינדורף רועי (2016), **המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (בינלאומי)**, פגישה מיום 31.01.16.

שמיר-בורר ערן (2016), **ראש ענף דין בינלאומי במחלקת הדין הבינלאומי בפרקליטות הצבאית**, ראיון בכתב מיום 26.06.16.

שני יובל (2016), **דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית וחבר בוועדת זכויות האדם של האו"ם**, ראיון בכתב מיום 15.03.16.

שרביט-ברוך פנינה (2016), חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי ולשעבר ראש מחלקת הדין הבינלאומי בפרקליטות הצבאית, פגישה מיום 27.01.16.

שרגא דפנה (2016), יועצת במחלקה המשפטית באו"ם בשנים 1989-2012, פגישה מיום 7.3.16.

השופטת Mary McGowan Davis, חברת ועדת המומחים העצמאיים הראשונה לבחינת ההליכים המשפטיים שננקטו בעקבות ועדת גולדסטון בראשות פרופסור כריסטיאן טומושאט, יו"ר וועדת המומחים העצמאיים השנייה לבחינת ההליכים המשפטיים שננקטו בעקבות ועדת גולדסטון ויו"ר הוועדה לחקירת העימות בעזה משנת 2014 (מבצע "צוק איתן"), ריאיון בכתב מיום 30.04.16.

Trevor S. Norwitz, עורך דין במשרד עורכי הדין Wachtell, Lipton, Rosen & Katz, מנהטן, ניו יורק, עסק בנושאי ועדות החקירה הבינלאומיות כנגד ישראל, ריאיון בכתב מיום 15.03.16.