



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ועדות חקירה של האו"ם העוסקות בישראל

כ"ט בכסלו תשע"ה

21 בדצמבר 2014

כתיבה: איתי פידלמן

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ נחמן שי ועניינו ועדות חקירה של האו"ם העוסקות בישראל. במסמך ייסקר אחד ממנגנוני הבדיקה של האו"ם (ארגון האומות המאוחדות) לאירועים הנתונים במחלוקת – ועדות חקירה. במסגרת זו יוצגו ועדות החקירה שעסקו בישראל.

1. רקע

האו"ם הוא ארגון בין-ממשלתי שהוקם בשנת 1945 ומטרותיו שמירה על השלום והביטחון הבין-לאומיים וקידום יעדים כלכליים חברתיים והומניטריים. הפעילות להגשמת מטרות אלה נעשית באמצעות חמישה מוסדות:

- העצרת הכללית, המשמשת פורום לנאומים, לדיונים ולקבלת החלטות, שחברות בה כמעט כל מדינות העולם;
- מועצת הביטחון, הגוף המבצע של הארגון והיחיד שבידיו אמצעי אכיפה. במועצה 15 חברות, חמש קבועות ועשר המתחלפות מדי שנתיים;¹
- מזכירות האו"ם, שהיא הגוף האדמיניסטרטיבי של הארגון, ובראשה מזכ"ל האו"ם;
- בית-הדין הבין-לאומי לצדק, המשמש כמוסד המשפטי של האו"ם;
- המועצה הכלכלית-חברתית, המסייעת לעצרת הכללית בקידום שיתוף פעולה ופיתוח בין-לאומי בנושאי כלכלה.

נוסף על מוסדות אלה יש לאו"ם קרוב ל-50 גופים, שחלקם הוקמו על-ידי אחד המוסדות האמורים, דוגמת **המועצה לזכויות האדם**,² וחלקם הוקמו כארגונים בין-לאומיים עצמאיים, כמו הסוכנויות המיוחדות (Specialized Agencies), הקשורים בהסכמי שיתוף פעולה עם האו"ם, דוגמת קרן המטבע העולמית, ארגון הבריאות העולמי, ארגון העבודה הבין-לאומי ואונסק"ו.³

כחלק משמירה על מטרותיו האמורות של הארגון הצהירה העצרת הכללית של האו"ם בשנת 1991 על "קביעת עקרונות לרכישת ידע מפורט על-ידי האומות המאוחדות לגבי הנסיבות העובדתיות של כל פולמוס או מצב שעלול לאיים על קיומם של שלום וביטחון בין-לאומיים".⁴ הצהרה זו נועדה להדגיש את חשיבותה של החקירה כאמצעי ליישוב סכסוכים בין-לאומיים, בעיקר בין-מדינתיים.⁵

במקביל להצהרה התפתחה באו"ם פרקטיקה של הקמת **ועדות חקירה** לבדיקת חשדות להפרת המשפט ההומניטרי הבין-לאומי או זכויות אדם, כגון רצח עם, פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות.⁶ ועדות אלה מאפשרות בחינה יסודית של אירוע או קונפליקט מסוים מתוך התבוננות מעמיקה של הנסיבות שהובילו אליו, התרחשו במהלכו ובמקרים מסוימים אף נגרמו בעטיו. באמצעות מנגנון ייעודי (אד-הוק) זה יש אפשרות לבסס עובדות, לחקור פשעים, להטיל אחריות ולגבש המלצות בכל הקשור להבאת האחראים

¹ החברות הקבועות הן ארה"ב, רוסיה, בריטניה, צרפת וסין.

² המועצה הוקמה בהחלטה 60/251, שנתקבלה ב-15 במרץ 2006.

³ [אתר האינטרנט של האו"ם](#), תאריך כניסה: 18 בנובמבר 2014.

⁴ United Nations, [Declaration on Fact-Finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security](#), December 9th 1991, and [resolution 46/59](#), entry date: October 1st 2014.

⁵ דפנה שרגא, מכתב, 25 בנובמבר 2011. ד"ר שרגא כיהנה עד לאחרונה כיועצת משפטית בכירה במחלקת הייעוץ המשפטי של האו"ם.

⁶ לדברי ד"ר שרגא ההצהרה של העצרת הכללית אינה הבסיס המשפטי לפרקטיקה של ועדות חקירה, אשר התפתחה בנפרד ממנה.



לדין על ההפרות האלה. לאחר השלמת המשימות האלה ועדה כזו מסיימת את תפקידה ומתפרקת.⁷ למנגנון הזה, המוקם על-ידי כמה גורמים, ובהם מועצת זכויות האדם של האו"ם, מזכ"ל הארגון ומוסדותיו, כמה הגדרות, המוצגות במסמך זה, ובהן Fact Finding Mission, Commission of Inquiry, (COI) Board of Inquiry (BOI) ועוד. טרם ההתייחסות להבדלים ביניהן יודגש כי בידי מוסדות האו"ם וגופיו מנגנוני חקירה נוספים, ובהם ועדות מומחים,⁸ דווחים מיוחדים ומומחים בלתי תלויים.⁹

ככלל, על-פי פרסומי האו"ם, ועדות מסוג Fact Finding Missions אמורות להיות מוגבלות לאיסוף מידע וחקר העובדות ללא הסקת מסקנות משפטיות או אחרות, ואילו ועדות מסוג Commissions of Inquiry (COI) אמורות לעסוק בחשדות להפרת המשפט ההומניטרי הבין-לאומי או זכויות אדם. לוועדות אלה מנדט רחב יותר, שכולל מלבד חקירת העובדות גם הסקת מסקנות משפטיות בדבר אופי ההפרות (או הפשעים) שנעשו וקביעת אחריות ממסדית או אישית.¹⁰ בפועל נראה כי הפרדה זו לא תמיד נשמרת, ובחלק מן המקרים אין הבדל של ממש בפעילות של ועדות משני הסוגים. יתרה מכך, בחלק מהמקרים לוועדות עם שם זהה ניתן מנדט שונה, ולהפך.¹¹ לדברי ד"ר טל בקר, סגן ראשי ליועץ המשפטי למשרד החוץ, ההבדל בין שני סוגי הוועדות הוא סמנטי בלבד, והשימוש במונח COI נועד להקנות לוועדה משקל רב יותר מבחינה הסברתית.¹²

לעומת הוועדות שהוזכרו, המוקמות על-פי רוב על-ידי מועצת זכויות האדם, ה-Board of Inquiry הן ועדות חקירה פנימיות של האו"ם, המוקמות על-ידי מזכ"ל הארגון,¹³ ומטרתן לחקור אירועים שהתרחשו במתקני הארגון, ובהם פגיעה בגוף או ברכוש. ועדות אלו אינן בעלות אופי משפטי (כפי שמצוין במפורש בתקצירי הדוחות הזמינים לציבור), ועל-פי רוב הן עוסקות בתיאור אירועים ובגיבוש המלצות להגנה על מתקני ו/או אנשי האו"ם בלבד.¹⁴

⁷ יוער כי יש המודדים את הצלחתן של ועדות החקירה האלה בעצם יכולתן לסלול את הדרך להעברת הטיפול בנושא לערכאה שיפוטית (לאומית או בין-לאומית), למשל ועדות החקירה שהוקמו לעניין יוגוסלביה ולעניין רואנדה, אשר הובילו בסופו של דבר להקמת בתי-הדין הפליליים הבין-לאומיים לעניין. המקור:

Daphna Shraga, "Commissions of Inquiry", in: *Oxford Companion to International Criminal Justice*, ed. Antonio Cassese and others, New York 2009, pp.272-274.

⁸ ועדות מומחים פועלות מטעם גוף מסוים של האו"ם ודנות בדוחות תקופתיים שמגישות מדינות החתומות על האמנה המסדירה את פעילותן של אותו גוף. לדוגמה, מדינה החתומה על האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד נדרשת להגיש דוח תקופתי על פעולות הנעשות בתחום שיפוט כדי לשמור על זכויות הילד בתוך שנתיים מכניסת האמנה לתוקף בה, ולאחר מכן אחת לחמש שנים. אם עולים בדוח ליקויים, חברי הוועדה מוסמכים לדרוש מהמדינה שהגישה אותו לתקן אותם, ובחלק מהמקרים היא נדרשת לעשות זאת עד להגשת הדוח הבא.

⁹ דווחים מיוחדים (special rapporteur) ומומחים בלתי תלויים (independent expert) הם אנשי מקצוע מטעם מועצת זכויות האדם המקבלים מנדט לדווח ולייעץ לה בסוגיות הנוגעות בזכויות אדם. חלקם מדווחים בין היתר גם בסוגיה הישראלית-פלסטינית (ראו להלן). מידע נוסף בנושא ראו באתר האינטרנט של [המועצה לזכויות אדם](#), תאריך כניסה: 5 באוקטובר 2014.

¹⁰ דפנה שרגא, מכתב, 25 בנובמבר 2011.

¹¹ [United Nations Judicial Yearbook of 2008](#), Part two, chapter VI, 2 (f), page 434.

¹² דפנה שרגא, מכתבים, 25 בנובמבר ו-16 בדצמבר 2014;

Gary Wilson, *The United Nations and Collective Security* (Routledge, 2014), p.64.; Dapo Akande & Hannah Tonkin, "International commissions of inquiry: a new form of adjudication?", [Blog of the European Journal of International Law](#), 2012.

¹³ טל בקר, סגן ראשי ליועץ המשפטי, משרד החוץ, מכתב, 9 בדצמבר 2014.

¹⁴ יש לציין כי בפועל כל ועדות החקירה של [מוסדות האו"ם](#) מוקמות על-ידי מזכ"ל האו"ם, אולם רק הוועדות האלה (Board of Inquiry) מוקמות מתוקף סמכותן, ואילו ועדות אחרות המוקמות על-ידי (ובהן זו שעסקה בקרב בגינין בשנת 2002 – ראו להלן) מוקמות מתוקף מנדט שניתן לו על-ידי אחד ממוסדות האו"ם.

¹⁵ טל בקר, סגן ראשי ליועץ המשפטי, משרד החוץ, שיחת טלפון, 25 בנובמבר 2014, ומכתב, 9 בדצמבר 2014; דפנה שרגא, שיחת טלפון, 11 בנובמבר 2014.



לאור האמור לעיל נראה כי יש להבחין בין ועדות החקירה של האו"ם על-פי שתי חלוקות:

א. חלוקה על-פי הגוף המקום ;

ב. חלוקה על-פי מטרת הוועדה, המשתקפת במנדט שניתן לה.

יש הגורסים כי לצורך בחינת הנושא שבנדון הגדרת הוועדה (COI, BOI וכדומה) או חלוקת הוועדות לפי הגוף המקום היא פחות חשובה ממנדט החקירה הניתן לכל ועדה, משום שלמנדט שניתן השפעה מהותית על צורת העבודה של הוועדה, על מסקנותיה ועל הטיפול בהן, וכן על מידת שיתוף הפעולה (במקרה זה: של ישראל) עמה בפעילותה (ראו להלן).¹⁵ על כך יש להעיר כי רק ועדות חקירה המוקמות על-ידי מועצת הביטחון (בוודאי אלה המוקמות על-פי פרק 7 של אמנת האו"ם)¹⁶ מחייבות את כל המדינות הנוגעות בדבר לשתף עמן פעולה. עם כל יתר הוועדות אין חובה משפטית לשתף פעולה.¹⁷

במחקרים שנכתבו על ועדות חקירה של האו"ם נעשית הבחנה בין שני שלבים עיקריים הקשורים לנושא: הקמת הוועדה ופעילות הוועדה. שלב הקמת הוועדה, שבו המדינות החברות מתכנסות לדיונים כדי להגיע לנוסח מוסכם של המנדט שלה, הוא פוליטי, ויש לו שני היבטים: קביעת האירועים, הגורמים והפעולות שייחקרו על-ידי הוועדה, והגורמים שבפניהם יוצגו מסקנות החקירה. שלב הפעילות הוא טכני יותר, ובו ניתן משקל רב להחלטות של הגוף המיישם את המנדט – חברי הוועדה. היבטי פעילות הוועדה הם פירוש המנדט, קביעת תחומי סמכותה של הוועדה, איוש הצוות המסייע וקביעת שיטת החקירה.¹⁸

לעניין נושא המסמך, מאז שנת 2000 הוקמו 13 ועדות חקירה שעסקו בישראל,¹⁹ והוקמו על-ידי שני גורמים:

• **תשע הוקמו על-ידי מועצת האו"ם לזכויות האדם;**

• **ארבע הוקמו על-ידי מזכ"ל האו"ם.**

במסמך זה ייסקרו בקצרה ארבעה מאפיינים תיאוריים של ועדות החקירה: מנדט החקירה שניתן להן, מידת שיתוף הפעולה של ישראל עמן, מסקנותיהן והמלצותיהן ותגובת ישראל על פרסומיהן (אם נמצאה כזאת). נציין כי בפנייתנו אל משרד החוץ ביקשנו כי יצורפו לתשובתו התגובות הרשמיות של ישראל על הדוחות של כל אחת ואחת מן הוועדות, אך הדבר לא נעשה.

¹⁵ טל בקר, הני"ל, שיחת טלפון, 25 בנובמבר 2014; דפנה שרגא, מכתב, 25 בנובמבר 2011.
¹⁶ פרק 7 של מגילת האו"ם עוסק בפעולות (שאפשר לנקוט) במקרים של איום על השלום ומעשי תוקפנות. במקור: Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace and Acts of Aggression.

¹⁷ דפנה שרגא, מכתב, 25 בנובמבר 2011.
¹⁸ Rob Grace and Claude Bruderlein, "Building effective monitoring, reporting, and fact-finding mechanisms", *HPCR Draft Working Paper*, April 2012.

¹⁹ בשל מגוון ההגדרות של ועדות החקירה לסוגיהן, וההבדלים ביניהן מבחינת המנדט הניתן להן ולפעילותן, יש דעות שונות בשאלה אילו תנאים צריכים להתקיים כדי שיהיה אפשר להגדיר חקירה מסוימת כפעולה של ועדת חקירה. כך, למשל, אפשר לטעון כי מכיוון שלחלק מוועדות החקירה של מזכ"ל האו"ם אין היבטים משפטיים מסוימים (כפי שמצוין מפורשות בדוחות של הוועדות האלה – ראו להלן) הן אינן עומדות בקריטריונים שהוצגו לעיל כמהותיים לוועדות חקירה. נוסף על כך אפשר לטעון כי הוועדה שנועדה לבחון את האופן שבו ניהלו שני הצדדים חקירות עצמאיות של התקריות שנבחנו בוועדת החקירה על עזה (ועדת גולדסטון – ראו להלן) אינה ועדת חקירה אלא ועדת מעקב. מכיוון שמטרת המסמך היא להציג את ועדות החקירה שעסקו בישראל, ולא לדון בשאלה מהן ועדות חקירה, הוחלט להשתמש בהגדרה הרחבה ביותר, הכוללת בתוכה את רשימת הוועדות המוצגת להלן. יוער כי רשימה זו הוכנה גם בהתייעצות עם כמה גורמי מקצוע, ובהם ד"ר גיל לימון, יועץ למזכיר הממשלה, ועו"ד קרן אבירם מהמכון למחקרי ביטחון לאומי.

מידע נוסף ראו: עדו רוזנצויג, [כפטריות אחרי הגשם: מעקב אחרי ועדות החקירה הבין-לאומיות הקשורות לישראל](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2010.



סקירת הפרמטרים הללו בעבודת הוועדות תיעשה באמצעות הצגת מידע תמציתי המבוסס על עיקרי הדוחות, ולא על מכלול ההיבטים הנסקרים בכל דוח ודוח. כמו כן, אין בהצגה זו התייחסות לתהליך קבלת ההחלטות של ישראל בדבר שיתוף פעולה עם עבודת הוועדות או לתגובה על פרסומיהן. הסקירה נעשית בחלוקה לפי הגוף המקום ולפי סדר כרונולוגי של פעילות הוועדות, הן מטעמי נוחות בהצגת המידע והן משום שמסמך זה אינו מסמך משפטי, ואין בידינו כלים לעריכת ההבחנות המשפטיות הנדרשות כדי לסווג את הוועדות על-פי המשמעויות המשפטיות הנגזרות מן המנדט שלהן.

2. ועדות חקירה מטעם מועצת האו"ם לזכויות האדם

הנציבות העליונה לזכויות האדם היא סוכנות של האו"ם אשר הוקמה בשנת 1993 במטרה לקדם ולשמור על זכויות האדם המעוגנות בחוק הבין-לאומי ובהכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם שאימץ האו"ם בשנת 1948.²⁰ הנציבות תומכת בפעילות של כמה מנגנונים, ובהם **מועצת האו"ם לזכויות האדם** (להלן: מועצת זכויות האדם),²¹ **מומחים ודווחים מטעם מועצה זו** (Special Procedures of the Human Rights Council), סקירה תקופתית אוניברסלית (UPR – Universal Periodic Review)²² ועוד. נוסף על פעילותם של מנגנונים אלה יש לאו"ם עוד עשרה גופים ייעודיים העוסקים בשמירה על זכויות האדם, ופעילותם של אלה מוסדרת באמנות שונות (הוועדה למיגור אפליה על רקע גזעי, הוועדה למיגור אפליה נגד נשים, הוועדה נגד עינויים ועוד).²³

מועצת זכויות האדם היא גוף בין-ממשלתי של האו"ם האחראי לקידום השמירה על זכויות אדם ברחבי העולם, לטיפול בהפרת זכויות אדם ולמתן המלצות בנושא. היא הוקמה בשנת 2006 לאחר שהעצרת הכללית של האו"ם קיבלה החלטה להקים אותה כגוף שיחליף את הוועדה לזכויות האדם.²⁴ בהחלטה נקבע בין היתר כי המועצה תפעל לקידום השמירה על זכויות אדם וחופש בסיסי לכל בני-האדם באשר הם; תטפל במקרים של הפרת זכויות אדם; תקדם שמירה על זכויות אדם בתוך מנגנוני האו"ם; תקדם חינוך לשמירה על זכויות אדם, תשמש פורום לדיאלוג בסוגיות הנוגעות בזכויות אדם ועוד.

במועצה חברות 47 מדינות, הנבחרות על-ידי העצרת הכללית בחלוקה הגיאוגרפית שלהן: 13 חברות לאפריקה, 13 לאסיה, שש למזרח-אירופה, שמונה לאמריקה הלטינית והקריביים ושבע למדינות מערב אירופה ואחרות.²⁵ המועצה מתכנסת לדיונים שבשגרה שלוש פעמים בשנה לעשרה שבועות בסך הכול (מרס – ארבעה שבועות, יוני – שלושה שבועות וספטמבר – שלושה שבועות). מאז הקמתה בשנת 2006 התכנסה המועצה ל-27 סבבים של דיונים. נוסף על אלה, לבקשת שליש מהחברים המועצה רשאית להתכנס לדיונים מיוחדים.²⁶

לפני סקירת יחסי ישראל עם המועצה חשוב להתייחס בקצרה גם למנגנון המומחים והדווחים מטעמה.²⁷ כיום פועלים 38 דווחים מיוחדים/מומחים נושאים (בתחומים שונים של זכויות אדם: דיור, הולם,

²⁰ [הנציבות העליונה לזכויות אדם](#), תאריך כניסה: 12 באוקטובר 2014.

²¹ לדברי וליד אבו-חיה מאגף ארבי"ל שבמשרד החוץ אפשר להקביל את הקשר בין הנציבות למועצה לקשר בין מזכ"ל האו"ם לעצרת הכללית; הנציבות מחויבת למלא אחר המלצות המועצה ואינה רשאית להתעלם מהן. פגישה, 15 בספטמבר 2014.

²² במנגנון זה נכללת בחינה תקופתית של השמירה על זכויות אדם בכל המדינות החברות בארגון. מידע נוסף ראו באתר האינטרנט של [הנציבות העליונה לזכויות אדם](#), תאריך כניסה: 12 באוקטובר 2014.

²³ הנציבות העליונה לזכויות אדם, [אמנות בתחום זכויות אדם](#), תאריך כניסה: 12 באוקטובר 2014.

²⁴ החלטה מס' 251/60 של העצרת הכללית של האו"ם, 15 בספטמבר 2006.

²⁵ בקבוצה זו נכללות גם אוסטרליה, ארה"ב, קנדה ולאחרונה גם ישראל.

²⁶ אתר האינטרנט של המועצה לזכויות אדם, [Sessions](#), תאריך כניסה: 19 באוקטובר 2014.

²⁷ מידע נוסף ראו באתר האינטרנט של [מועצת זכויות האדם](#), תאריך כניסה: 12 באוקטובר 2014.



זכויות תרבותיות, הזכות לחינוך ועוד),²⁸ ועוד 14 מומחים מדינתיים.²⁹ בין המדינות שלהן דווח מיוחד (Special Rapporteur) מטעם המועצה בלרוס, קמבודיה, אריתריאה, צפון-קוריאה, איראן, סוריה ו"השטחים הפלסטיניים הכבושים מאז שנת 1967" (Occupied Palestinian territories since 1967) [הנוסח במקור].³⁰

יחסי ישראל עם המועצה

יחסי ישראל עם המועצה מורכבים; מחד גיסא ישראל משתפת פעולה עם רוב המומחים והדווחים (הנושאים) הפועלים באזור. מאידך גיסא, עמדתה היא כי היא מופלית לרעה בשיטתיות על-ידי המועצה.³¹ כך, למשל, מ-123 החלטות שקיבלה המועצה, 55 (45%) היו נגד ישראל, ומ-21 מושבים מיוחדים שהיא קיימה (נוסף על התכנסות לדיונים הסדירים), שבעה (33%) עסקו בישראל.³² נוסף על כך, ישראל היא המדינה היחידה שעוסק בה סעיף מיוחד באמנת המועצה: סעיף 7 קובע שבכל מושב סדיר, שלוש פעמים בשנה, מוקדש יום מיוחד לבדיקה של הפרת זכויות אדם מצד ישראל ב"שטחים הפלסטיניים הכבושים" (Occupied Palestinian territories; לשם הקיצור, להלן: "השטחים"), לעומת סעיף 4 של האמנה, המתייחס לשאר מדינות העולם.³³

עקב זאת ישראל אינה משתפת פעולה עם שאר המנגנונים של המועצה, דוגמת הדווח המיוחד לענייני "השטחים הפלסטיניים הכבושים מאז שנת 1967".³⁴ בנושא זה יצוין שיש הבדלים ניכרים בין הדווח בסוגיה זו ובין הדווחים המדינתיים האחרים, במשך הכהונה ובמנדט שניתן להם. כהונת הדווח המיוחד לנושא הישראלי-פלסטיני היא הממושכת ביותר (מאז שנת 1993) פרט לכהונת הדווח של מיאנמר, והמנדט שניתן לדווח בסוגיה זו הוא "עד סיום הכיבוש הישראלי" [הנוסח במקור], לעומת המנדט שניתן לדווחי רוב המדינות האחרות, שעל-פי רוב הוא לשנה או שנתיים, ולאחר מכן הוא מוארך במידת הצורך.

ישראל אינה משתפת פעולה גם עם ועדות החקירה של המועצה. לדברי מר וליד אבו-חיה מאגף ארבי (ארגונים בין-לאומיים) של משרד החוץ יש לכך כמה סיבות, ובהן העובדה שעצם הקמתן היא תוצאה של החלטה פוליטית של הרוב האוטומטי נגד ישראל במועצה;³⁵ היחס העוין של המועצה כלפי ישראל; מנדטים חד-צדדיים של הוועדות; הרכבים בעייתיים של הוועדה; סטנדרט כפול ביחס לישראל לעומת היחס לשאר מדינות העולם ועוד. בניגוד לכך, ישראל נוטה לשתף פעולה עם רוב ועדות החקירה של

²⁸ אתר האינטרנט של המועצה לזכויות אדם, [Thematic Mandates](#), תאריך כניסה: 5 באוקטובר 2014.

²⁹ שם, [Country Mandates](#), תאריך כניסה: 5 באוקטובר 2014.

³⁰ פירוט מלא על משימת הדווח בנושא הישראלי-פלסטיני ועל הדוחות שהוא מפק ראו באתר האינטרנט של [הנציבות העליונה לזכויות אדם](#) תאריך כניסה: 12 באוקטובר 2014. יוער כי המומחה לענייני ישראל כמו מומחים דווחים נושאים אחרים התבקש להכין דוחות על אירועים שבגינם הוקמו ועדות חקירה. כך, למשל, דוח A/HRC/2/7 עסק במלחמת לבנון השנייה, ודוח A/HRC/12/37 עסק בין היתר במבצע "עופרת יצוקה".

³¹ וליד אבו-חיה, אגף ארבי, משרד החוץ, מכתב, 15 בספטמבר 2014. יוער כי היעדר שיתוף הפעולה אינו נובע בהכרח מהיחסים הבעייתיים של ישראל עם המועצה אלא גם מסמכות המועצה; סמכותה של מועצת זכויות האדם פחותה מסמכותם של מנגנונים אחרים של האו"ם, וישראל אינה מחויבת לשתף פעולה עמה, בניגוד, למשל, להחלטות מועצת הביטחון המתקבלות בהתאם לסעיף 7 לאמנת הארגון, המאפשר לנקוט מגוון אמצעים, כולל הפעלת כוח, כדי להחזיר את השלום והביטחון.

³² שם, ומכתב נוסף מ-9 בדצמבר 2014. לדברי מר אבו-חיה, במועצה יש רוב לטובת הפלסטינים, שנסמך על המדינות המוסלמיות והבלתי-מזדהות (ארגון בין-לאומי המאגד מדינות שאינן רואות עצמן משתייכות להשפעה של שום מעצמה. המדינות החברות בארגון זה הן יותר משני-שלישים ממדינות העולם, וחיים בהן יותר ממחצית תושבי העולם).

³³ מועצת זכויות האדם, [רשימת הסעיפים באג'נדה של המועצה](#), תאריך כניסה: 5 בנובמבר 2014. עד לאחרונה כיהן בתפקיד פרופסור ריצ'ארד פאלק, וישראל לא שיתפה פעולה עמו. בחודש מרס 2014 החליף אותו בתפקיד מקארים ויביסונו (Makarim Wibisono) מאינדונזיה. שגריר ישראל בזינבה (מקום מושבה של המועצה) עומד בקשר עם מר ויביסונו, אך עד למועד כתיבת המסמך לא אישרו לו הרשויות הישראליות לבקר בישראל, ויחסי הצדדים לא הבשילו כדי שיתוף פעולה. המקור: וליד אבו-חיה, אגף ארבי, משרד החוץ, מכתב, 15 בספטמבר 2014.

³⁵ לדברי מר אבו-חיה הפלסטינים זוכים לתמיכה רבה במועצה מהמדינות המוסלמיות ומארגון המדינות הבלתי-מזדהות.



מזכ"ל האו"ם (ראו להלן), מכיוון שלתפיסתה הוועדות האלה מאוזנות יותר, במיוחד בפרמטרים האמורים.³⁶

בהקשר זה יש לציין כי מפרסום של האקדמיה למשפט הומניטרי בין-לאומי וזכויות אדם שבז'נבה עולה כי בשנים 2006–2011 יותר ממחצית מוועדות החקירה שהקימה המועצה עסקו בישראל.³⁷

להלן יוצגו ועדות החקירה של המועצה לזכויות אדם על-פי ארבעת הפרמטרים שנקבעו לעיל: מנדט הוועדה, מידת שיתוף הפעולה של ישראל עמה, מסקנותיה ותגובת ישראל עליהן.

2.1. ועדת החקירה לבחינת האירועים שהובילו לפרוץ האינתיפאדה השנייה³⁸

מנדט הוועדה

ב-19 באוקטובר 2000 קיבלה הוועדה לזכויות אדם של האו"ם את ההחלטה להקים ועדת חקירה (commission of inquiry)³⁹ כדי "לאסוף מידע על הפרת זכויות אדם ומעשים אשר מהווים הפרה של המשפט ההומניטרי הבין-לאומי על-ידי כוחות הכיבוש הישראליים בשטחים הפלסטיניים הכבושים ולהציע לוועדה המלצות שמטרתן למנוע הישנות מקרים כאלו בעתיד".⁴⁰

הוועדה ביקשה מהנציב העליון לזכויות אדם לבקר בעצמו ב"שטחים הפלסטיניים הכבושים" (Occupied Palestinian territories – כאמור, להלן: "השטחים")⁴¹ כדי שיחווה את דעתו על המצב, והסמיכה את הדווחים המיוחדים בתחומים נושאים כגון גזענות והפליה, הוצאות להורג ללא משפט, עינויים ועוד, לחקור בתחומי מומחיותם את הנעשה במקומות אלה.⁴²

מידת שיתוף הפעולה מצד ישראל

על-פי דוח הוועדה, למרות פניות לרשויות בישראל (לפני הסיור באזור ובמהלכו), הן סירבו לשתף פעולה עם הוועדה. כמו כן נכתב בדוח כי הייתה פנייה למועצת היישובים היהודיים ברצועת-עזה וביהודה ושומרון כדי לשמוע את עמדתה בנושא, שכן חלק ניכר מהדוח עוסק בהתנחלויות, אך המועצה לא נענתה לבקשה. עם זאת ביקשו חברי הוועדה להדגיש כי הרשויות בישראל לא הפריעו בשום שלב לפעילותה.⁴³

מסקנות הוועדה והמלצותיה

לנוכח המנדט הנרחב שניתן לוועדה,⁴⁴ היא עסקה במגוון רחב של נושאים. רוב הדוח שהגישה עסק בנוק שנגרם לפלסטינים מהפעילות הצבאית של ישראל, ואף נטען בו כי צה"ל, בחלק מהמקרים בסיוע מתנחלים, אחראי לרוב ההפרות של זכויות אדם ושל המשפט ההומניטרי הבין-לאומי ב"שטחים"

³⁶ וליד אבו-ח'יה, אגף ארבי"ל, משרד החוץ, מכתב, 9 בדצמבר 2014.

³⁷ Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, [The UN Human Rights Council: Commissions of Inquiry - Conference brief](#), December 2011, entry date: December 11th 2014.

³⁸ Commission on Human Rights report [E/CN.4/2001/121](#), entry date: October 12th 2014.

³⁹ **במסקנות הוועדה** נטען כי הסיבה להקמתה הייתה האירועים שאחרי 28 בספטמבר 2000 (עליית ראש הממשלה לשעבר אריאל שרון להר-הבית).

⁴⁰ Commission on Human Rights decision [S-5/1](#) from October 19th 2000.

החלטת הוועדה לזכויות אדם שנתקבלה ב-19 באוקטובר 2000.

⁴¹ בחקיקה הישראלית אזורים אלה נקראים אזור יהודה ושומרון (איו"ש), או חבל-עזה. במסמך ייעשה שימוש במונחים שוועדות החקירה השתמשו בהם ויוצג המקור בשפה האנגלית.

⁴² Commission on Human Rights decision [S-5/1](#), Chapter I (a-c).

⁴³ Ibid, Clauses 7-9.

⁴⁴ הדוח עוסק במגוון נושאים, ובהם: ההיבט המשפטי של הסכסוך, ההתנחלויות, הטענות בדבר שימוש מוגזם בכוח, סיכול ממוקד, מה שהוגדר שלילת הזכויות הכלכליות והחברתיות (הגבלות תנועה, עוצר, הפסדים כספיים והרס רכוש) ואף סוגיית הפליטים הפלסטינים.



(Occupied Palestinian territories).⁴⁵ עם זה, מסקנות הדוח מאוזנות מעט יותר מהדוח עצמו, ויש בהן התייחסות רחבה יותר לקונטקסט הכללי של האירועים (הסכסוך הישראלי-ערבי, תהליך השלום כדומה) ולפרשנות של כל אחד מהצדדים למצב הקיים.⁴⁶

בהקשר זה יש להעיר כי שניים מחברי הוועדה, היושב-ראש, פרופסור ג'ון דוגרד (John Dugard), ופרופסור ריצ'ארד פאלק (Richard Falk), כיהנו בשנים 2008–2001 (Dugard) ו-2014–2008 (Falk) כדווחים המיוחדים (special rapporteur) לסוגיה הפלסטינית,⁴⁷ ויוזכר כי ישראל אינה משתפת פעולה עם הדווח המיוחד של המועצה.

2.2. ועדת החקירה לבחינת מלחמת לבנון השנייה⁴⁸

מנדט הוועדה

ב-11 באוגוסט 2006 אימצה מועצת זכויות האדם את החלטה S-2/1, שכותרתה: "המצב החמור של זכויות האדם בלבנון בעקבות הפעולות הצבאיות של ישראל". במסגרת זו החליטה המועצה להקים ועדת חקירה בדרג בכיר (High level commission of inquiry). בהתאם לסעיף 7 באמנת המועצה נכללו במנדט של ועדת החקירה שלושה מרכיבים: "לבחון את ההרג השיטתי של אזרחים על-ידי ישראל בלבנון; לבחון את סוגי הנשק שבהם השתמשה ישראל ואת התאמתם למשפט הבין-לאומי; להעריך את ההשפעה הקטלנית שהייתה להתקפות הישראליות על חיי אדם, רכוש, תשתיות והסביבה".⁴⁹

בהקשר זה יוער כי חברי הוועדה ציינו בדוח הסופי שהגישה הוועדה כי היבט מרכזי של העימות בין הצדדים הוא פעולות ה"חיזבאללה", ובכל חקירה עצמאית, בלתי תלויה ואובייקטיבית של פעולות מסוימות במהלך הלחימה יש לכלול את כל המעורבים בה.⁵⁰

מידת שיתוף הפעולה מצד ישראל

לפי דוח הוועדה נעשו כמה וכמה פניות לרשויות בישראל בבקשה שישתפו פעולה עם הוועדה, אך הן סירבו לעשות זאת.⁵¹

מסקנות הוועדה והמלצותיה

במסקנות הוועדה נמתחה ביקורת חריפה על ישראל: ישראל הואשמה בשימוש מופרז ולא פרופורציונלי בכוח; באי-מתן התראה מספקת, בהתאם למשפט ההומניטרי הבין-לאומי, לאזרחים לברוח ממוקדי הלחימה; נקבע שחלק ניכר מהעקורים במדינה עקב הלחימה נקלעו למצב זה עקב הפצצות ישראל; נקבע שישראל תקפה (בחלק מהמקרים אף באופן ישיר) מתקנים של האו"ם; נקבע שישראל פגעה קשות

⁴⁵ יש לציין כי בדוח נמתחת ביקורת גם על הפלסטינים, ונטען כי אין להתעלם מההפרות של זכויות אדם אצלם, אך ביקורת זו מועטה בהשוואה לזו שנמתחת על ישראל.

⁴⁶ למשל, הוועדה הציגה ארבע סוגיות מרכזיות ככאלה שיש לתת עליהן את הדעת: התנאים לשלום צודק ובר-קיימא; החשיבות של שמירה על זכויות אדם והמשפט ההומניטרי הבין-לאומי; הצעדים שיש לנקוט כדי להגן על זכויות האדם (בחלק זה רוב הביקורת נמתחת על ישראל ועל השימוש המוגזם בכוח מצדה, לתפיסת הוועדה) והצורך בשינוי האווירה העוינת בין הצדדים.

⁴⁷ Commission on Human Rights report [E/CN.4/2001/121](#), clause 1, entry date: October 20th 2014.

⁴⁸ Human Rights Council report [A/HRC/3/2](#), entry date: October 20th 2014.

מידע נוסף על ועדת החקירה הזאת ראו:

James G. Stewart, "The UN Commission of Inquiry on Lebanon", in: *Journal of International Criminal Justice*, Oxford University Press, November 2007.

⁴⁹ Human rights Council decision [S-2/1](#), entry date: October 20th 2014.

⁵⁰ Human Rights Council report [A/HRC/3/2](#), clause 14, entry date: November 23rd 2014.

⁵¹ Ibid, clause 19, entry date: November 23rd 2014.



בתשתיות קריטיות ואף כי כלי הנשק שבהם השתמשה מותרים על-פי המשפט ההומניטרי הבין-לאומי, השימוש שעשתה בהם חרג מהחוק. לסיכום ציינה הוועדה כי ישראל עשתה שימוש מופרז בכוח, החורג מטעונים בדבר צרכים צבאיים, ומבדיקת הוועדה עולה כי היה כישלון בהבחנה בין מטרות צבאיות ומטרות אזרחיות, ויש בכך הפרה של המשפט ההומניטרי הבין-לאומי. בנושא זה צוין בדוח כי הוועדה מודעת לכך שיייתכן כי לחלק מהתשתיות הלבנוניות היה שימוש כפול (הן אזרחי והן צבאי), אך בחלק מהמקרים הפגיעה בתשתיות נעשתה לשם הרס בלבד.⁵²

אשר לטענות בדבר שימוש מופרז בכוח נגד אזרחים לבנונים יש לציין כי במסקנות הוועדה הוצגה טבלה של 56 מקרים של "טבח" אזרחים לבנונים שנעשו לכאורה על-ידי כוחות צה"ל (במקור: "massacres perpetrated by Israeli army"). מידע זה התבסס על נתונים שהעבירה לוועדה ממשלת לבנון.⁵³

2.3. הוועדה לבירור עובדות האירוע בבית-חנון⁵⁴

מנדט הוועדה

ב-15 בנובמבר 2006 אימצה מועצת זכויות אדם את החלטה S-3/1, שעניינה שליחת ועדה בדרג בכיר לבירור עובדות (High Level Fact Finding Mission) לבחינת פעולות צה"ל בבית-חנון ב-8 בנובמבר 2006.⁵⁵ ועדה זו נדרשה לבדוק את מצב הנפגעים ואת צורכיהם ולגבש המלצות כיצד "להגן על הפלסטינים מהמשך פעולות צה"ל".⁵⁶ במסגרת זו נתבקשה הוועדה גם לחוות את דעתה בדבר "עונשים קולקטיביים, הרג האזרחים כהפרה בוטה של זכויות אדם והמשפט ההומניטרי הבין-לאומי, הרס תשתיות בבית-חנון ועיכוב של כשנה וחצי בהגשת מסקנות הוועדה" (ראו להלן).⁵⁷

מידת שיתוף הפעולה מצד ישראל

לפי דוח הוועדה נעשו כמה פניות לרשויות בישראל כדי לשמוע את עמדת גורמי המקצוע בכל הקשור לאירוע, ואף נשלחו בקשות להיכנס לבית-חנון דרך ישראל כדי ללמוד את הנושא, אך הרשויות בישראל לא שיתפו עמם פעולה. לפי הדוח, עובדה זו גרמה בסופו של דבר לעיכוב בהגשת מסקנות הוועדה. בדוח הוועדה אף צוין כי פגישות עם גורמים ישראלים היו יכולות לאזן את מה שנתפס בישראל כהחלטה לא מאוזנת להקים ועדת חקירה.⁵⁸

מסקנות הוועדה והמלצותיה

הוועדה הביעה צר רב על מותם של אזרחים בפעולת צה"ל בבית-חנון והדגישה כי את פעילות הצבא במקום יש לבחון בקונטקסט הרחב יותר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. עוד ציינה הוועדה כי האלימות ברצועת-עזה, וגם בדרום ישראל (ירי ה"קסאמים"), הובילה להפרות רבות של זכויות אדם ושל החוק הבין-לאומי.⁵⁹ בהקשר זה נטען בדוח הוועדה כי החקירה הישראלית של האירוע, שנעשתה במסגרת

⁵² Human Rights Council report [A/HRC/3/2](#), clauses 11–30.

במקור:

"...the commission is convinced that damage inflicted on some infrastructure was done for the sake of destruction".

⁵³ Ibid, Annex VI, entry date: November 23rd 2014.

⁵⁴ Human Rights Council report [A/HRC/9/26](#), entry date: November 5th 2014.

⁵⁵ Human rights Council decision [S-3/1](#), entry date: November 5th 2014.

⁵⁶ Human Rights Council report [A/HRC/9/26](#), clause 5, entry date: November 5th 2014.

⁵⁷ Ibid, 5(a).

⁵⁸ Ibid, clause 3, entry date: November 5th 2014..

⁵⁹ Ibid, 74-75.



הצבא, לחלוטין אינה מקובלת מבחינה משפטית או מוסרית' וכי בין אם הנפגעים האזרחים באירוע היו מירי בשוגג, ובין אם בירי מכוון, על האחראים לירי לתת את הדין.⁶⁰

בהמלצותיה ציינה הוועדה כי אחד האמצעים היעילים ביותר לשמור על חיי האזרחים הפלסטינים הוא שמירה על החוק, וכי עצם הידיעה של ישראל כי פעולותיה ייבחנו על-ידי גורם מקצועי אמורה להרתיע אותה מנטילת סיכונים אשר עלולים לפגוע באזרחים פלסטינים.⁶¹

2.4. הוועדה לבירור עובדות העימות ברצועת-עזה (ועדת גולדסטון)⁶²

מנדט הוועדה

ב-3 באפריל 2009 החליטה מועצת זכויות האדם להקים ועדה לבירור עובדות העימות (Fact Finding Mission) ברצועת-עזה במטרה לבחון את "כל ההפרות של זכויות האדם והמשפט ההומניטרי הבין-לאומי שייתכן כי אירעו בהקשר של הפעולות הצבאיות בעזה בין 27 בדצמבר 2008 ו-18 בינואר 2009, בין אם התרחשו לפניו, במהלכו או אחריו".⁶³

מידת שיתוף הפעולה מצד ישראל

לפי הדוח, הרשויות בישראל סירבו לשתף פעולה עם הוועדה בעבודתה. לטענת הוועדה, הדבר מנע מחבריה להיפגש לא רק עם גורמים ישראליים, אלא גם עם אזרחים ישראלים או עם פלסטינים המתגוררים בשטחי יהודה ושומרון (במקור: "West Bank").⁶⁴

מסקנות הוועדה והמלצותיה

לנוכח המנדט הנרחב של הוועדה, מסקנותיה והמלצותיה היו גם הן נרחבות ביותר ונגעו בכמה תחומים, ובהם: הרקע למבצע "עופרת יצוקה", הפעילות הצבאית של צה"ל במהלכה, הסגר על הרצועה, "הכינוש הישראלי", ירי הטילים ופצצות המרגמה מרצועת-עזה, ההשלכות של ה"דה-הומניזציה", המצב הפנים-פלסטיני ועוד.

במסקנות הוועדה נמתחה ביקורת חריפה על ישראל. להלן חלק מהטענות שהועלו: הסגר על רצועת-עזה שקדם למבצע, וכמוהו מדיניות ישראל ב"שטחים הכבושים" (occupied territories), וההפרדה שהיא נוקטת בין רצועת-עזה לבין "הגדה המערבית" (West Bank), מהווים בין היתר עונש קולקטיבי נגד תושבי רצועת-עזה; הסגר הקשה את שיקום רצועת-עזה חודשים אחדים לאחר מכן, בביקור חברי הוועדה בה; ישראל ניסתה להציג את המבצע כתגובה על ירי טילים מרצועת-עזה, כהגנה עצמית, ואילו חברי הוועדה סבורים כי המבצע כוון בין היתר נגד האוכלוסייה האזרחית ברצועה; פעולות אלה הן המשך המדיניות של הענשת תושבי רצועת-עזה על חוסנם ותמיכתם, לכאורה, ב"חמאס"; הכישלון המתמשך של חוסר הבחנה מצד ישראל בין אזרחים ללוחמים נראה לחברי הוועדה כמדיניות מכוונת, והדבר עולה מחלק מההתבטאויות בנושא, ולא רק תוצאה של טעויות נקודתיות.⁶⁵

⁶⁰ Human Rights Council report [A/HRC/9/26](#), 76.

⁶¹ Ibid, 80.

⁶² Human Rights Council report [A/HRC/12/48](#), entry date: November 5th 2014.

⁶³ Ibid, Clauses 151–155.

⁶⁴ Ibid, 20, 143–145, entry date: November 5th 2014.

⁶⁵ Ibid, 1874–1979.



אף שהרשויות בישראל לא שיתפו פעולה עם הוועדה, לאחר פרסום הדוח הגיבה ישראל על המסקנות המפורטות בו וטענה בין היתר כי הדוח הוא חד-צדדי, משרת אג'נדה פוליטית ומשדר מסר מטריד לכל מדינה אשר נאלצת להתמודד עם איומי טרור.⁶⁶ בין היתר, אף ש"חמאס" ירה במתכוון מאזורים מאוכלסים, פעולה המהווה פשע מלחמה, הוועדה התעלמה מכך והתמקדה בפעולות של ישראל בלבד.⁶⁷

על טענות אלה יש להוסיף כי השופט גולדסטון פרסם באפריל 2011 מאמר דעה שבו התייחס לוועדה שעמד בראשה וטען כי "אנו יודעים היום הרבה יותר על המלחמה בעזה בשנת 2008-2009 ממה שידענו בעבר... אם הייתי יודע בזמנו את מה שאני יודע היום, דוח גולדסטון היה שונה".⁶⁸

2.4.1. הוועדות לבחינת מנגנוני הבדיקה והחקירה בישראל בעקבות דוח גולדסטון (ועדת

טומאשוט וועדת מקגאוון-דייוויס)

על-פי החלטת מועצת זכויות האדם באפריל 2010 הוקמה ועדה שתבחן את ההליכים הפנימיים והמשפטיים שנקטו ישראל והפלסטינים בעקבות הלחימה ברצועת-עזה (Fact Finding Mission – ועדת טומאשוט).⁶⁹ במסגרת עבודתה בחנה ועדה זו דוחות שפרסמו בנושא זה גורמים שונים (לדוגמה, את תגובת ישראל על דוח גולדסטון) והתייעצה עם גופים לא ממשלתיים, עם אזרחים פלסטינים, עם מומחים במשפט בין-לאומי ועוד בכל הקשור לחקירות שעשו הגופים השונים.

במסקנותיה קבעה הוועדה כי חוסר שיתוף פעולה מצד ישראל הקשה בהערכת החקירה שישראל עצמה ערכה ובקביעה אם היא הייתה עצמאית, מהימנה ובהתאם לסטנדרטים בין-לאומיים.⁷⁰ עקב כך קבעה הוועדה כי המידע שבידיה אינו מאפשר לה לקבוע עמדה נחרצת בנושא ולקבוע אם החקירה הישראלית אומנם עמדה בסטנדרטים האמורים.⁷¹

במקביל להגשת מסקנות ועדת טומאשוט החליטה מועצת זכויות האדם לחדש את המנדט לבחינת החקירה שניהלו הצדדים בנושא מבצע "עופרת יצוקה" והחליטה על הקמת ועדת בדיקה נוספת (Committee of independent experts – ועדת מקגאוון-דייוויס).⁷²

במסקנות ועדה זו נקבע כי חבריה הסתמכו בעיקר על דיווחי התקשורת, שכן הרשויות בישראל מנעו ממנה להיכנס לישראל, לשטחי יהודה ושומרון (במקור: "West Bank") ולרצועת-עזה דרך ישראל ולבדוק את החקירות שניהלו הצדדים. עם זאת צוין בדוח הוועדה כי ישראל השקיעה משאבים ניכרים

בהקשר זה יש להעיר כי לא כל המסקנות היו במובהק נגד ישראל, ובחלק מהמקרים הוכנסו הסתייגויות מחלק מההאשמות. למשל נכתב בדוח כי חברי הוועדה מודעים לכך שלא בהכרח כל מקרי המוות ברצועת-עזה היו הפרה של המשפט ההומניטרי הבין-לאומי (סעיף 1886).

⁶⁶ אתר האינטרנט של משרד החוץ, [Initial Response to Report of the Fact Finding Mission to Gaza](#) ו-[The UNHRC fact finding Mission led by Richard J. Goldstone – investigation or politics?](#), תאריך כניסה: 6 בנובמבר 2014.

⁶⁷ שם, [Gaza Facts – The Israeli Perspective](#), תאריך כניסה: 24 בנובמבר 2014.

⁶⁸ The Washington Post, [Reconsidering the Goldstone Report on Israel and war crime](#), by Richard Goldstone, entry date: November 24th 2014.

⁶⁹ Human Rights Council report [A/HRC/15/50](#), entry date: November 6th 2014. ב-25 במרץ 2010 התקבלה בעצרת הכללית החלטה 64/254, אשר קראה לישראל ולפלסטינים לערוך חקירות בלתי תלויות של מקרי הפרת זכויות אדם והמשפט ההומניטרי הבין-לאומי שדווח עליהם בדוח הוועדה לבחינת האירועים בעזה (דוח גולדסטון), בהתאם לסטנדרטים בין-לאומיים.

⁷⁰ מידע נוסף בנושא זה ראו: עמיחי כהן ויובל שני, [ועדת טומאשוט והמגבלות המוסדיות של מערך החקירות הצבאי](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוקטובר 2010.

⁷¹ מנגד צוין בדוח הוועדה כי החקירה של הרשות הפלסטינית הייתה מספקת אבל היו בעיות בחקירה שניהלו הרשויות בעזה. Human Rights Council report [A/HRC/16/24](#), entry date: November 0th 2014.

⁷² על-פי דוח ועדת טירקל לבדיקת אירועי האירוע הימי מיום 31 במאי 2010, ועדת מקגאוון-דייוויס הוקמה עקב פרישת שניים מחברי ועדת טומאשוט, והקמת ועדה חדשה בראשות אחת מחברי ועדה זו, השופטת מארי מקגאוון-דייוויס.



בחקירת יותר מ-400 מקרים של טענות בדבר התנהלות בלתי הולמת בקרבות ברצועת-עזה ובפעילות מבצעית בשטחי יהודה ושומרון (במקור: "West Bank").

בהקשר הרחב יותר צוין בדוח הוועדה כי עדיין אין כל עדות לכך שנפתחה חקירה נגד מי שתכננו את המבצע, פיקדו ופיקחו עליו. עם זאת הצהירה הוועדה כי היא מכירה בכך שנפתחה חקירה משמעותית פנים-ישראלית, זו של ועדת טירקל, אשר חקרה בין היתר בכירים ישראלים ודנה בסוגיות כבדות משקל שעולות מהלחימה ברצועה.⁷³ עם זה הביעה הוועדה חשש מהתמשכות החקירות, וקבעה שהיא עלולה לפגוע במהימנותן ובאפשרות להגיע לצדק באמצעותן.⁷⁴

2.5. הוועדה לבירור עובדות המשט הטורקי לרצועת-עזה⁷⁵

מנדט הוועדה

ב-2 ביוני 2010 החליטה מועצת זכויות האדם⁷⁶ להקים "ועדה (Fact Finding Mission) בין-לאומית לחקור הפרות של החוק הבין-לאומי כולל המשפט ההומניטרי הבין-לאומי וזכויות אדם שנגרמו מהתקיפה הישראלית על משט הספינות שנשא סיוע הומניטרי" לרצועת-עזה.

בהתייחס להחלטה זו הצהיר משרד החוץ כי הוא מצר על החלטת המועצה, שהתקבלה עוד לפני סיום האירוע, וטען כי עצם קבלת ההחלטה מעידה על הפוליטיזציה של המועצה, שמאז הקמתה בשנת 2006 היא מתמקדת בישראל מעבר לכל פרופורציה.⁷⁷

מידת שיתוף הפעולה מצד ישראל

לפי דוח הוועדה, למרות פנייה רשמית לרשויות בישראל בבקשה שישתפו פעולה, עמדתה הרשמית של ישראל הייתה שלא להכיר בעבודת הוועדה ולא לשתף פעולה עמה. עוד נטען בדוח כי באחד המקרים ישראל אף ביקשה לעכב את פרסום הדוח הסופי בטענה שיש לחכות לדוח טירקל ולדוח של ועדת מזכ"ל האו"ם בנושא (ראו להלן).⁷⁸ בנושא זה נמסר לישראל כי יש לפנות למועצת זכויות האדם כדי לעכב את פרסום המסקנות הוועדה, אך היא לא עשתה זאת.⁷⁹

מסקנות הוועדה והמלצותיה

במסקנות הוועדה נמתחה ביקורת חריפה על ישראל. הוועדה הדגישה כי ברור שבזמן המשט שרר משבר הומניטרי ברצועת-עזה (אשר לטענת יוזמי המשט היה הסיבה לקיומו).⁸⁰ אשר לאירוע עצמו קבעה הוועדה כי התנהגותה של ישראל הייתה לא רק בלתי פרופורציונלית אלא גם התאפיינה באלימות רבה

⁷³ ועדת טירקל הוסמכה לבדוק את מערכות החקירה של ישראל. מידע נוסף ראו באתר האינטרנט של משרד החוץ, [חקירת מבצע "עופרת יצוקה" ברצועת-עזה: עדכון שני](#), עמ' 32-33, תאריך כניסה: 9 בנובמבר 2014.

⁷⁴ בדומה לוועידת טומאשוט ציינה גם ועדה זו בדוח שלה כי החקירה של הרשות הפלסטינית הייתה מספקת אך היו בעיות בחקירה שניהלו הרשויות ברצועת-עזה.

⁷⁵ Human Rights Council report [A/HRC/15/21](#), entry date: November 9th 2014.

⁷⁶ החלטה [14/1](#) של מועצת זכויות האדם, תאריך כניסה: 9 בנובמבר 2014.

⁷⁷ Ministry of Foreign Affairs statement from June 2nd 2010, [Israel Regrets Human Rights Council Resolution](#), entry date: December 2nd 2014.

⁷⁸ בהקשר זה יוער כי עמדת המועצה הייתה שאף שהצדדים פתחו בחקירה עצמאית לבחינת נסיבות האירוע, וסיכמו עם מזכ"ל האו"ם על הקמת ועדת בדיקה מטעמו (ראו להלן), אין חפיפה בין המנדט שניתן לוועדה של המזכ"ל ובין זה שניתן לוועדה של המועצה.

⁷⁹ Human Rights Council report [A/HRC/15/21](#), clauses 16-17, entry date: November 23rd 2014.

⁸⁰ בהקשר זה צוין בדוח הוועדה כי ישראל מנסה להצדיק את הסגר בטענה שהיא זכאית לביטחון מלא וירי הטילים לעברה הוא הפרה חמורה של המשפט ההומניטרי הבין-לאומי וזכויות אדם. עם זאת ציינה הוועדה שתגובה שיש בה משום ענישה קולקטיבית (תגובת ישראל על-פי עמדת חברי הוועדה) אינה מוצדקת.



ומיותרת. עקב כך נעשו כמה הפרות של החוק הבין-לאומי, המשפט ההומניטרי הבין-לאומי וזכויות אדם במהלך ההשתלטות על המשט ולאחר מכן בעת מעצר הפעילים לפני גירושם מישראל.

לפי דוח הוועדה יש עדויות ברורות התומכות בהעמדה לדין (של ישראלים) במסגרת סעיף 147 לאמנת זינבה הרביעית⁸¹ בגין הפשעים האלה: הריגה במתכוון, עינויים או יחס בלתי אנושי וגרימת סבל ופציעות במתכוון לגוף ולנפש. נוסף על כך קבעה הוועדה כי ישראל הפרה את התחייבויותיה במסגרת המשפט ההומניטרי הבין-לאומי בין היתר בפגיעה בזכות לחיים, בזכות לחופש ולביטחון ובזכות לחופש הביטוי, בזכות של עצורים ליחס הומני ועוד.

2.6. הוועדה לבירור ההשלכות של ההתנחלויות הישראליות⁸²

מנדט הוועדה

ב-10 באפריל 2012 החליטה מועצת זכויות האדם להקים ועדה (Fact Finding Mission) לבירור "ההשלכות של ההתנחלויות הישראליות על הזכויות האזרחיות, הפוליטיות, הכלכליות, החברתיות והתרבותיות של הפלסטינים בשטחים הכבושים, כולל מזרח-ירושלים".⁸³ ועדה זו הגדירה בשם התנחלויות את "כל המבנים והתהליכים שמאפשרים ותומכים בהקמת מבני מגורים של קהילות ישראליות מעבר לקווי הפסקת האש של 1949, הרחבתם ותחזוקתם".⁸⁴

מידת שיתוף הפעולה מצד ישראל

לפי דוח הוועדה, חברי הוועדה פנו חמש פעמים לרשויות בישראל בבקשה שישתפו פעולה עמם, אך פניות אלה לא נענו, ונוסף על כך, חברי הוועדה לא זכו לאישור כניסה ל"שטחים" (במקור: Occupied Palestinian territories) במטרה לממש את מנדט הוועדה, ועקב כך הם נאלצו לעשות חלק מעבודתם בירדן.⁸⁵

מסקנות הוועדה והמלצותיה

במסקנות הוועדה נמתחה ביקורת חריפה על ישראל. הוועדה קבעה בין היתר כי בניית ההתנחלויות מובילה לסיפוח אשר מונע הקמת מדינה פלסטינית רציפה ובת-קיימא; המשך בניית ההתנחלויות נעשה על חשבון ציות לחוק ההומניטרי הבין-לאומי ולזכויות אדם שהוכרו בחוות הדעת של בית-הדין הבין-לאומי לצדק;⁸⁶ ההתנחלויות נבנות לטובת תושבים יהודים בלבד ומתוחזקות ומפותחות באמצעות מנגנון של הפרדה בין תושבי ההתנחלויות לשאר התושבים ב"שטחים" (במקור: Occupied Palestinian territories); באמצעות ההתנחלויות ישראל מבצעת הפרות חמורות של התחייבויותיה במסגרת המשפט

⁸¹ סעיף זה עוסק בסנקציות ובעונשים על הפרות חמורות. מידע נוסף ראו באתר האינטרנט של [הצלב האדום הבין-לאומי](#), תאריך כניסה: 10 בנובמבר 2014.

⁸² Human Rights Council report [A/HRC/22/63](#), entry date: November 10th 2014.

⁸³ החלטה [19/17](#) של מועצת זכויות האדם, תאריך כניסה: 10 בנובמבר 2014. במקור: *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.*

⁸⁴ במקור:

"...the mission understands Israeli settlements to encompass all physical and non-physical structures and processes that constitute, enable and support the establishment, expansion and maintenance of Israeli residential communities beyond the Green Line of 1949 in the Occupied Palestinian Territory..."

⁸⁵ Human Rights Council report [A/HRC/22/63](#), clause 7.

⁸⁶ International Court of Justice, [Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory](#), entry date: November 23rd 2014.



ההומניטרי הבין-לאומי; לקיומן של ההתנחלויות השפעה ניכרת על מגוון זכויות של הפלסטינים, ובהן הזכות להגדרה עצמית, חופש התנועה ועוד. עוד צוין בדוח הוועדה כי הילדים (הפלסטינים) סובלים מהטרדות ומאלימות וכי ישראל נכשלה בהגנה על זכותם לקבל חינוך. בהקשר זה ציינה הוועדה כי זהותם של מתנחלים אשר נוהגים באלימות ידועה לרשויות בישראל, אך האלימות נמשכת ללא כל ענישה.⁸⁷

בהמלצותיה ציינה הוועדה כי לפי סעיף 49 של אמנת ז'נבה הרביעית היא קוראת להפסיק לאלתר את כל הבנייה בהתנחלויות⁸⁸ ולהפסיק את כל הפרות זכויות האדם הקשורות להתנחלויות ואת המעצרים השרירותיים של פלסטינים, ובמיוחד ילדים. כמו כן המליצה הוועדה לחברות מסחריות לבחון את ההשלכות של פעילותן על זכויות האדם ולנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי להבטיח כי אין לה השפעה שלילית על זכויות האדם של הפלסטינים, ובכלל זה הפסקת הסחר עם גורמים המעורבים בהתנחלויות.⁸⁹

2.7. ועדת חקירה למבצע "צוק איתן"⁹⁰

בכינוס המיוחד ה-21 של מועצת זכויות האדם ב-9 בספטמבר 2014 החליטה המועצה בין היתר על הקמת ועדת חקירה (Commission of Inquiry) שתחקור את כל "ההפרות של החוק ההומניטרי הבין-לאומי וזכויות האדם בשטחים הפלסטיניים, כולל מזרח-ירושלים, ובמיוחד ברצועת-עזה, בהקשר של הפעולות הצבאיות שנערכו מאז 13 ביוני 2014, לפני הפעולה, במהלכה או אחריה".⁹¹ הוועדה הוקמה כדי "לבסס את הנסיבות של ההפרות האלה, והפשעים שנעשו, לזהות את האחראים ולגבש המלצות בעיקר בהקשר של אחריות לאירועים, להבטיח כי האחראים יישאו באחריות וכדי להגן על אזרחים נוספים מפני ההתקפות האלה".⁹²

הוועדה החלה בעבודתה ואמורה להגיש את מסקנותיה בכינוס ה-28 של מועצת זכויות האדם במרס 2015. בספטמבר 2014 נפגש שר החוץ עם הנציב העליון לזכויות אדם והבהיר את עמדתו, כי ועדת החקירה מונחית על-ידי רצון להכפיש את ישראל.⁹³ חודשיים לאחר מכן, בנובמבר, הכריז משרד החוץ שלא ישתף פעולה עם עבודת הוועדה, בשל מה שכונה הטיה נגד ישראל והעוינות האובססיבית של

⁸⁷ Human Rights Council report [A/HRC/22/63](#), clauses 100-111.

⁸⁸ סעיף זה עוסק בין היתר בסוגיות של טרנספר המוני וגירוש של קבוצות אוכלוסייה מוגנות מאזור כבוש לאזורים אחרים. מידע נוסף ראו באתר האינטרנט של [הצלב האדום הבין-לאומי](#), תאריך כניסה: 10 בנובמבר 2014.

⁸⁹ Human Rights Council report [A/HRC/22/63](#), clauses 112-117.

⁹⁰ [The United Nations Independent Commission of Inquiry on the 2014 Gaza Conflict](#), Human Rights Council website, entry date: November 23rd 2014.

⁹¹ במקור: "...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...".

⁹² במקור:

"...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...".

⁹³ Ministry of Foreign Affairs statement from September 29th 2014, [FM Liberman meets with UN High Commissioner for Human Rights in New York](#), entry date: December 2nd 2014.



המועצה נגדה. עם זה צוין בהכרזת משרד החוץ כי ישראל פתחה בחקירה פנימית בהתאם לסטנדרטים הבין-לאומיים הגבוהים ביותר.⁹⁴

לקראת תחילת עבודת הוועדה פרסם משרד החוץ את עמדת ישראל במגוון סוגיות הקשורות למבצע "צוק איתן", ובכלל זה פירוט ההתפתחויות שהובילו למבצע, ובהן ירי הטילים וחפירת המנהרות, אירועים מרכזיים שהתרחשו במבצע, הניסיונות להגיע לפתרון דיפלומטי ועוד.⁹⁵

3. ועדות חקירה של מזכ"ל האו"ם

מזכ"ל האו"ם עומד בראש מזכירות האו"ם והוא נושא המשרה הבכיר ביותר בארגון.⁹⁶ על-פי אתר האינטרנט של האו"ם, המזכ"ל הוא "דיפלומט, סגור, עובד ציבור ומנכ"ל".⁹⁷ באמנת האו"ם הוטל על מזכ"ל האו"ם לנהל את הדיונים של כלל זרועות הארגון, להגיש דוחות לעצרת הכללית ולדווח למועצת הביטחון על מקרים שעלולים לאיים על השלום והביטחון בעולם.⁹⁸

אחריות זו של מזכ"ל האו"ם באה לידי ביטוי גם בהקשר של הקמת ועדות חקירה.⁹⁹ כך, למשל, מועצת הביטחון והעצרת הכללית רשאיות להורות למזכ"ל להקים ועדה לחקירת אירוע מסוים.¹⁰⁰ סיבה נוספת להקמת ועדת חקירה על-ידי מזכ"ל האו"ם היא נוהל פנימי של הארגון.¹⁰¹ לדברי ד"ר דפנה שרגא, אשר שירתה שנים רבות כיועצת משפטית בכירה בלשכה המשפטית של האו"ם, בכל מקרה של אלימות או התנהגות בלתי הולמת בשטח השיפוט של מתקן ממתקני הארגון, או אפילו על-ידי עובד מעובדיו, בין אם עקב אירוע פלילי (רצח, אונס, הטרדה מינית וכדומה) ובין אם עקב לחימה שנפגעים בה עובדי הארגון או מתקניו, מזכ"ל האו"ם מקים ועדת חקירה לבחינת הנושא.¹⁰² מנגנון חקירה נוסף של מזכ"ל האו"ם, אשר לצורך מסמך זה אנו כוללים אותו בהגדרה הרחבה של ועדות חקירה, הוא מעין מנגנון בורות שבו הצדדים מגישים למזכ"ל את מסקנותיהם בהקשר של אירוע מסוים, והוא מציג את עמדות הצדדים בנושא.¹⁰³

לדברי מר וליד אבו-חיה מאגף ארב"ל שבמשרד החוץ, יש כמה הבדלים בין ועדות החקירה מטעם מזכ"ל האו"ם שעוסקות בישראל ויוצגו להלן; ועדות החקירה בנושא "עופרת יצוקה" ו"צוק איתן" נעשו עקב בקשת מזכ"ל האו"ם לבחון את הטענות בדבר פגיעה במתקני האו"ם (כאמור, בהתאם לנוהל הפנימי של הארגון), ובחינת האירועים בגינין נעשתה על-פי החלטת מועצת הביטחון והעצרת הכללית לבקש מהמזכ"ל לדווח על אירועי הקרב (ולכן לדעתו לא בהכרח נכון להגדיר את האחרונה כוועדת חקירה), ואילו בחינת המשט הטורקי לעזה נעשתה עקב בקשות ישראל וטורקיה להקים פאנל שיבחן את הסוגיה

⁹⁴ Ministry of Foreign Affairs statement from November 13th 2014, [Israel will not cooperate with UNHCR investigative committee](#), entry date: December 2nd 2014.

⁹⁵ Ministry of Foreign Affairs, [Operation Protective Edge: The facts](#), entry date: December 15th 2014.

⁹⁶ United Nations Website, [The role of the Secretary General](#), entry date: November 12th 2014.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ [United Nations Charter](#), clauses 98-100 (chapter XV), entry date: November 12th 2014.

⁹⁹ על-פי בקשת מועצת הביטחון ו/או העצרת הכללית של הארגון, למשל בהחלטת מועצת הביטחון [1403](#), שבה ביקשה המועצה ממזכ"ל הארגון לעקוב אחר המצב בין ישראל לפלסטינים (החלטה זו התקבלה בזמן מבצע "חומת מגן") ולדווח לה בנושא.

¹⁰⁰ [United Nations Judicial Yearbook of 2008](#), Part 2, chapter VI, 2 (f), page 434.

¹⁰¹ United Nations, Office of Internal Oversight Service, [Investigations Division](#), entry date: November 23rd 2014.

¹⁰² דפנה שרגא, שיחת טלפון, 11 בנובמבר 2014.

¹⁰³ וליד אבו-חיה, מאגף ארב"ל, משרד החוץ, פגישה, 15 בספטמבר 2014.



ויכריע בין טענות הצדדים, ולא עקב החלטה של אחד ממוסדות הארגון.¹⁰⁴ אולם כפי שצוין לעיל, מסמך זה אינו עוסק בהבחנות המשפטיות בין ועדות חקירה מסוגים שונים, ולכן מוצגות בו כל הוועדות האמורות.

3.1. ועדת החקירה (דוח) של מזכ"ל האו"ם על אירועי ג'נין¹⁰⁵

ב-19 באפריל 2002 קיבלה מועצת הביטחון את החלטה 1405, שבה¹⁰⁶ הורתה למזכ"ל האו"ם לשלוח צוות לבדיקת עובדות (Fact Finding Team) שיבחן את אירועי הלחימה במחנה הפליטים ג'נין. לטענת המזכ"ל ישראל סירבה לשתף פעולה עם הצוות, ולכן עבודתו הופסקה.¹⁰⁷ חודש לאחר מכן קיבל המזכ"ל הוראה מהעצרת הכללית לחקור את אותם האירועים.¹⁰⁸ בהתאם לכך פנה תת-מזכ"ל האו"ם לעניינים פוליטיים לגורמים ישראלים ופלסטיניים בבקשה שיגישו את כל החומר הרלוונטי לאירוע הלחימה בעיר שיש בידיהם, כדי לאפשר למזכ"ל להכין דוח (Report) בנושא. לטענת המזכ"ל הנציג הפלסטיני הגיש את החומר שבידיו, ואילו ישראל סירבה לעשות זאת, ולכן ההתייחסות לצד הישראלי התבססה על פרסומים פומביים של ישראל בנושא.

מסקנות הדוח מאוזנות בהשוואה למסקנות ועדות החקירה של מועצת זכויות האדם, ובתיאור המצב נמתחת בו ביקורת הן על ישראל והן על הפלסטינים. כך, למשל, בנושא מגבלות התנועה שהטילה ישראל במהלך הלחימה צוין בדוח כי הן הוטלו הן על אזרחים פלסטינים והן על כוחות ההצלה, ועקב כך נמנעה מהכוחות גישה לאנשים שהיו זקוקים לעזרה. יתרה מכך, לפי הדוח היו מקרים שבהם ישראל לא כיבדה את הנייטרליות של עובדי הסיוע ההומניטרי והרפואי ואף תקפה אמבולנסים. מנגד הדגיש המזכ"ל בדוח את חובתה של הרשות הפלסטינית לכבד זכויות אדם ולהימנע מלפגוע באזרחים, ובהמשך, בתיאור השתלשלות העניינים שהובילה לפרוץ המבצע ("חומת מגן"), הוא ציין כי אף שהיו פניות לרשות הפלסטינית לפעול נגד המפגעים, היא לא עשתה זאת.

אשר לקרב בג'נין (בתחילת אפריל 2002), הודגשו בדוח הטענות הפלסטיניות כי בקרב נעשה טבח ונהרגו מאות פלסטינים, אולם על-פי נתוני בית-החולים בעיר וטענות ישראל נקבע כי מספר ההרוגים היה 52.¹⁰⁹ כמו כן צוין בהקשר זה שהצדדים לא מילאו את דרישת מועצת הביטחון להפסיק את האש.¹¹⁰

בתגובת משרד החוץ על הדוח נאמר כי "ברור כעת כי הפלסטינים שיקרו כאשר טענו כי היה טבח במחנה הפליטים ג'נין... כמו כן, הדוח מבסס מעל כל ספק כי הפלסטינים לא עשו דבר כדי לעצור את התקפות הטרור... וכי פעולות ישראל באו כתגובה להתקפות הטרור נגדה". בתגובה על הטענה שישראל לא כיבדה את הנייטרליות של כוחות ההצלה נאמר כי ישראל מכירה בחשיבות הכוחות הללו ותמשיך לסייע במאמציהם ההומניטריים.¹¹¹

¹⁰⁴ הנ"ל, מכתב, 9 בדצמבר 2014.

¹⁰⁵ Secretary General report [A/ES-10/186](#), entry date: November 10th 2014.

¹⁰⁶ מועצת הביטחון של האו"ם, החלטה 1405, תאריך כניסה: 15 בדצמבר 2014.

¹⁰⁷ Secretary General report [A/ES-10/186](#), clauses 2-5.

¹⁰⁸ UN General Assembly [ES-10/10](#), entry date: November 10th 2014.

¹⁰⁹ Secretary General report [A/ES-10/186](#), clause 56.

¹¹⁰ UN Security Council decisions [1402](#) and [1403](#).

¹¹¹ אתר האינטרנט של משרד החוץ, [Israel's Reaction to the UN Secretary General's Report on Jenin](#), תאריך כניסה: 24 בנובמבר 2014.



3.2. ועדת חקירה בעקבות הפגיעה בעובדי האו"ם או במתקניו בזמן מבצע "עופרת

יצוקה"¹¹²

בחודש פברואר 2009 הורה מזכ"ל האו"ם להקים ועדת חקירה (Board of Inquiry)¹¹³ לבחינת תשעה מקרים שבהם נפצעו ו/או נהרגו עובדי האו"ם או נפגעו מתקנים שלו בזמן מבצע "עופרת יצוקה".¹¹⁴ על הוועדה הוטל לבחון את כל המידע הקשור לתקריות, כולל עיון במסמכים, קיום ראיונות עם עובדים ואזרחים ששהו באזור וביקור במתקנים, ולהגיש דוח על ממצאי החקירה, לקבוע מי האחראים לאירועים ולהמליץ על פעולות שיש לנקוט כדי למנוע אירועים דומים בעתיד.

לדברי מזכ"ל האו"ם, ישראל שיתפה פעולה בחקירה זו, סייעה באופן לוגיסטי בפעולתה, בין היתר במתן אישור כניסה לרצועת-עזה מישראל, והביעה רצון לחזק את שיתוף הפעולה בינה ובין מנגנוני האו"ם.

הוועדה קבעה כי בשישה מתשעת המקרים, הפגיעות והרס המתקנים (חמישה מתקנים של אונר"א ואחד של אונסקו) נגרמו מהפצצות אוויריות או מירי ארטילרי של צה"ל ובמקרה נוסף נגרם נזק לשיירה (של אונר"א) מירי נשק קל של צה"ל. מקרה נוסף (פגיעה במחסן מזון) נגרם מירי של ארגון פלסטיני, ככל הנראה "חמאס", ובמקרה נוסף (פגיעה בבית-ספר של אונר"א) לא הצליחה הוועדה לקבוע מי האחראי לפגיעה.

בהקשר זה צוין בדוח הוועדה כי אף שהצבא הודיע באמצעות עלונים וטלפונים כי תהיינה תקיפות, התראות אלו היו כלליות והאזרחים לא ידעו מהיכן עליהם להתפנות ובמקרים מסוימים אף התקשו להתפנות מהאזור שבו שהו. במקרים שבהם נמצא כי צה"ל אחראי לפגיעות קבעה הוועדה כי לא נעשו מאמצים מספקים מצד ישראל לעמוד במחויבותה לכבד את החסינות המוקנית למתקני האו"ם ולאזרחים הנמצאים במתקנים שלה. לדברי מזכ"ל האו"ם ישראל הביעה את הסתייגותה ממסקנות אלה, שהוצגו בפניה, והצהירה כי היא מתכוונת להתייחס לכך בעתיד (ראו להלן).

מנגד קבעה הוועדה כי ישראל הביעה צער על המקרים שבהם נפגעו עובדי האו"ם או מתקניו ואף נרשם שיפור בתקשורת בין הצדדים. בנושא זה ציין מזכ"ל האו"ם כי הוא הדגיש בפני עובדי האו"ם את האיסור לתת מחסה או לסייע לאנשים המעורבים בפעולות לוחמניות.

בין המלצות הוועדה דרישה כי הצדדים יקבלו עליהם אחריות לאירועים שבהם נמצאו אחראים, דרישת פיצויים, קריאה לחיזוק המנגנונים הפנים-צבאיים (של ישראל) כדי למנוע הישנות של מקרים דומים בעתיד, בקשה מישראל שתתריע בפני האו"ם אם יש בידיה מידע על כך שחמושים עושים שימוש במתקני הארגון, ועוד.

במאי 2009 פרסם משרד החוץ את תגובת ישראל על מסקנות הדוח, ובה דחה את הביקורת שנמתחה על ישראל במסקנות הוועדה בטענה שהדוח מגמתי, מוטה ומתעלם מהעובדות שהוצגו בפני הוועדה, שהעדיפה לקבל את טענות "חמאס". נוסף על כך הודגש בפרסום משרד החוץ כי ישראל ערכה כמה וכמה

¹¹² Secretary General report [A/63/855](#), entry date: November 10th 2014.

יוער כי הדוח המלא של מזכ"ל האו"ם הוגדר חסוי ולא פורסם בתקשורת, ולכן המידע המוצג בפרק זה מבוסס על תקציר הדוח.

¹¹³ בדוח שהגיש מזכ"ל האו"ם הודגש כי אף שמדובר בוועדת חקירה, אין מדובר בערכאה שיפוטית או בבית-משפט.

¹¹⁴ נבחנו שבעה מקרים שבהם נפגעו בתי-ספר ומתקנים רפואיים של אונר"א, מתחם של אונסק"ו ומחסן של תוכנית המזון העולמית.



הכנסת

חקירות פנימיות של אירועים שונים בלחימה, ובכל מקרה יש לזכור כי "חמאס" בחר לירות מאזורים מאוכלסים ובכך סיכן את תושבי הרצועה.¹¹⁵

3.3. ועדת חקירה בעקבות המשט הטורקי לרצועת-עזה¹¹⁶

ב-2 באוגוסט 2010 הקים מזכ"ל האו"ם ועדת חקירה (Panel of Inquiry), על-פי סיכום עם הרשויות בישראל,¹¹⁷ לבחינת הדוחות שהפיקו טורקיה וישראל בעקבות בדיקת אירועי המשט הטורקי לרצועת-עזה.¹¹⁸ הדבר נעשה במטרה ליישב את הסכסוך שנוצר בין הצדדים עקב התקרית. אשר לעובדות, לנסיבות ולקונטקסט הרחב של האירוע קבעה הוועדה בין היתר כי ישראל מתמודדת עם איום משמעותי מחמושים ברצועת-עזה וכי הסגר הימי שהטילה על הרצועה הוא כלי לגיטימי למניעת הברחת נשק אליה, ויישומו עומד בסטנדרטים בין-לאומיים; אף שאנשים רשאים להביע את דעותיהם הפוליטיות, אנשי המשט התנהגו בצורה לא אחראית, ואף שרוב האנשים במשט לא היו אלימים, יש ספק בדבר כוונותיהם האמיתיות של מארגני המשט, בעיקר אנשי IHH;¹¹⁹ בהשתלטות ישראל על הספינה נעשה שימוש מוגזם בכוח וצריך היה להשתמש באמצעים לא אלימים תחילה; החיילים שעלו לספינה נתקלו בהתנגדות אלימה ומאורגת ונשקפה סכנה לשלומם; לא ניתן הסבר מספק מצד ישראל למקרי המוות, ובחלק מהמקרים עדויות משפטיות מראות כי חלק מהפעילים נורו מאחור או מספר רב של פעמים; ישראל התייחסה באופן בלתי הולם לאנשים שנלקחו לחקירה, עד לגירושם.

כדי למנוע מקרים דומים בעתיד המליצה הוועדה בין היתר כי הצדדים יחזקו את התקשורת ביניהם; ישראל תבחן באופן קבוע את הסגר שהיא מטילה על הרצועה ותקל את תנועת הסחורות והאנשים מתוך הרצועה ואליה; משלחות הומניטריות המבקשות לסייע לתושבי רצועת-עזה יידרשו להיעזר במנגנון מוסדר הפועל באישור ישראל והרשות הפלסטינית; ישראל תתנצל רשמית בפני הנפגעים וקרובי ההרוגים ותציע להם פיצוי, והצדדים ישקמו את היחסים ביניהם במטרה להביא ליציבות באזור.

3.4. ועדת חקירה בעקבות פגיעה במתקני האו"ם ומציאת נשק בהם בזמן מבצע "צוק

איתן"¹²⁰

ב-10 בנובמבר 2014 החליט מזכ"ל האו"ם להקים ועדת חקירה (Board of Inquiry) שתבחן כמה מקרים שהתרחשו בזמן מבצע "צוק איתן", שנפצעו ו/או נהרגו בהם עובדי האו"ם או נפגעו מתקנים שלו בלחימה ואת הטענה כי בזמן המבצע נמצאו כלי נשק במתקני האו"ם ברצועת-עזה.

¹¹⁵ Ministry of Foreign Affairs statement from May 9th 2009, [Israel's reaction to the UN Board of Inquiry report](#), entry date: December 12th 2014.

¹¹⁶ Secretary General panel of inquiry, [Report of the Secretary General's Panel of Inquiry on the 31 May 2010 Flotilla Incident](#), entry date: November 11th 2014.

¹¹⁷ Ministry of Foreign Affairs statement August 2nd 2010, [Israel to participate in UN panel on flotilla events](#), entry date: December 2nd 2014.

¹¹⁸ יוער כי בדוח הדגיש מזכ"ל האו"ם כי אף שמדובר בוועדת חקירה, אין מדובר בערכאה שיפוטית או בבית-משפט.
¹¹⁹ IHH (בטורקית: İnsan Hak ve Hürriyetleri ve İnsani Yardım Vakfı, הקרן לזכויות אדם, לחירויות ולסיוע הומניטרי) הוא ארגון טורקי לא ממשלתי שהיה ממארגני המשט לרצועת-עזה.

¹²⁰ United Nations website, [Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on the Gaza Board of Inquiry](#), entry date: November 20th 2014.



הכנסת