

## 1983 - דו"ח ועדת כהן -

### ועדת החקירה לחקירת הארועים במחנות הפליטים בביירות, התשמ"ג

מאת: סרן תם נכטיגל, קצינת ייעוץ, מחלקת הדין הבין-לאומי

בעקבות טבח מצד גורמים לבנוניים במחנות הפליטים בביירות בשלהי מלחמת "שלום הגליל", הוקמה ועדת חקירה ממשלתית לבחינת אחריותה של מדינת ישראל לאירועים. הוועדה מצאה, כי בעוד שהמדינה אינה אחראית ישירה לטבח, גורמים בכירים בדרג המדיני והצבאי נשאו באחריות עקיפה לאירועים, במחדלם להתחשב באפשרות שיבוצע טבח במסגרת שיתוף הפעולה של צה"ל עם כוחות לבנוניים.

#### רקע עובדתי

ב-6 ביוני 1982, החל מבצע "שלום הגליל" וכוחות צה"ל נכנסו לשטח לבנון, במטרה להרחיק את ארגוני המחבלים שפעלו משם. זאת, לאחר הסלמה מתמשכת במהלכה ירו ארגוני הטרור לעבר יישובי הצפון וביצעו פעולות טרור נוספות, לרבות רצח שגריר ישראל בבריטניה, שלמה ארגוב.

מבצע "שלום הגליל", התנהל כשברקע בלבנון מתרחשת מלחמת אזרחים עקובה מדם, שהחלה ב-1975 בין כוחות נוצרים לבין כוחות מזוינים פלסטינים, וכללה מעשי טבח הדדיים באוכלוסייה אזרחית. מתוך מאבקה מול ארגוני המחבלים הפלסטינים באותן שנים, תמכה ישראל בכוחות הנוצריים.

באמצע חודש אוגוסט 1982, לאחר שכוחות צה"ל כיתרו את ביירות וכבשו חלקים ממנה, הושגה הסכמה על פינוי כוחות צבא סוריה וארגוני טרור פלסטינים מביירות, בחסות כוח בין-לאומי. זמן קצר לאחר מכן, נבחר מנהיג הכוחות הנוצריים, באשיר ג'מאייל, לכהן כנשיא לבנון, אולם הוא נרצח בהתנקשות מספר ימים לאחר מכן.

בעקבות ההתנקשות, החליט צה"ל להכניס את כוחותיו לביירות, על-מנת להשתלט מחדש על מערב העיר ולהבטיח את ביטחון האזור, נוכח מתח פוליטי ששרר לאחר הרצח, כפי שעולה מהודעת דובר צה"ל מיום 15 בספטמבר 1982.



מפת מערב ביירות בזמן האירועים

כמו-כן אישר צה"ל לכוחות הנוצרים ("פלנגות"), להיכנס לביירות, בין היתר, לצורך "טיהור מחבלים" במחנות פליטים פלסטינים שבמערב ביירות. בין המחנות היו המחנות סברה ושתילה. בין ה-16 ל-18 בספטמבר 1982, פעלו הפלנגות במחנות הפליטים, כאשר כוחות צה"ל נמצאים סמוך אך מחוץ למחנות הפליטים. לאחר שהפלנגות עזבו את המחנות, התגלו מעשי הזוועות – כ-800 מתושבי המחנות, כולל נשים וילדים, נטבחו באכזריות.



מבצע שלום הגליל. בצילום, חייל צה"ל וחיילים מהפלנגות הנוצריות בודקים תושבים (צילום: לע"מ)

## ועדת כהן

מינוי הוועדה ומעורבות הפרקליטות הצבאית

על רקע האשמות כלפי צה"ל ומדינת ישראל בנוגע לשיתוף הפעולה עם הפלנגות, קמה סערה ציבורית שלווה בקריאה לבדיקה ציבורית של האירוע. שיאה של הסערה היה בהפגנת המונים בכיכר מלכי ישראל בתל-אביב (הפגנת "הארבע-מאות אלף").



הפגנת ה-400,000 (צילום: מיקי שוביץ, לע"מ)

בעקבות לחץ ציבורי, בישיבתה מיום 29 בספטמבר 1982, החליטה ממשלת ישראל על הקמת ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968. תפקיד הוועדה, שהוגדר בהחלטת הממשלה, היה "לחקור את כל העובדות והגורמים הקשורים במעשי הזוועה שבוצעו על-ידי יחידה מן הכוחות הלבנוניים נגד האוכלוסייה האזרחית במחנות שתילה וסברה."

בראש הוועדה עמד נשיא בית המשפט העליון דאז, יצחק כהן, וכחברים נוספים מונו שופט בית המשפט העליון דאז אהרון ברק ואלוף במילואים יונה אפרת.

בין העדים שהופיעו בפני הוועדה, הופיעו בכירי הדרג המדיני, לרבות ראש הממשלה מנחם בגין ושר הביטחון אריאל שרון, וקצינים בכירים בצה"ל, לרבות הרמטכ"ל, רב-אלוף רפאל (רפול) איתן, אלוף פיקוד הצפון וראש אגף המודיעין בצה"ל.

על רקע ביקורת ולקחים שעלו מוועדה קודמת שבפניה העידו קצינים בכירים, ועדת אגרנט לחקירת אירועי מלחמת יום הכיפורים, החליט הפצ"ר דאז, תת-אלוף דב שפי, כי הסניגוריה הצבאית תייצג את הקצינים הבכירים בפני ועדת כהן. בראיון שנערך עמו, שפי סיפר שהחליט כי את הרמטכ"ל ייצג סגן-אלוף אילן שיף, הסגור הצבאי הראשי, שזכה למכתב הוקרה מיוחד מהרמטכ"ל עבור עצתו המשפטית. עוד סיפר שפי בראיון, שנטל חלק אישי משמעותי בניהול הסניגוריה של אותם הקצינים, לאחר שקיבל אישור מיוחד מראש הממשלה לעיין באופן אישי בלבד בפרוטוקולים החסויים שדנו בסוגיות הביטחוניות רגישות, וזאת לשם הכנתם של קציני צה"ל להופיע בפני הוועדה.

בעקבות הטבח, נשמעו טענות נגד הלגיטימיות של צה"ל ושל מדינת ישראל בכלל, והובעה גם דרישה להעמיד לדין גורמים מדיניים וצבאיים בגין פשעי מלחמה. לפיכך, הפרקליטות הצבאית נדרשה גם למישור הבין-לאומי. הפצ"ר, שעסק בכתיבת דו"חות ובמענה לפניות, סיפר בראיון כי השתתף בכנס במשפט בין-לאומי באוסלו, על-מנת להפריך הטענות לפיהן ישראל ובעלי תפקיד בישראל אחראים לפשעי מלחמה.

#### *מסקנות והמלצות הוועדה*

ביום 7 בפברואר 1983, פרסמה הוועדה את מסקנותיה והמלצותיה. דו"ח הוועדה הטיל על כוחות הפלגות הנוצריים את האחריות הישירה לביצוע הטבח, והפריך טענות בנוגע לקשירת קשר בין אנשי צה"ל לבין הפלגות לביצוע הטבח. הוועדה קבעה, שבניגוד לטענות לפיהן הכנסת הפלגות למחנות נעשתה מתוך ידיעה מראש, שכך אנשיה יפעלו, "אין לנו ספק שלא נעשתה כל קנוניה בין ישראל ובין אנשי הפלגות כדי לבצע מעשי זוועה במחנות." עוד קבעה הוועדה, כי "לא הייתה כל כוונה מצד כל גורם ישראל לפגוע באוכלוסייה בלתי לוחמת במחנות."

אולם, הוועדה קבעה כי יש להטיל אחריות אישית עקיפה על תשעה מבעלי הדרגים הבכירים: "לדעתנו החשש מפני הטבח במחנות, אם יוכנסו לשם כוחות מזוינים של הפלגות, מבלי שיהיה עליהם פיקוח וביקורת ממשיים ויעילים מצד צה"ל, היה צריך להתעורר אצל כל מי שהייתה לו יד ורגל בנעשה בביירות."

הוועדה פירטה שורה של התראות מפני טבח באוכלוסייה האזרחית, עוד מלפני ההתנקשות בנשיא הנבחר. הוועדה מצאה כי לגורמים הבכירים בישראל הייתה אחריות עקיפה למעשים. זאת, משום שלא התחשבו באפשרות שכוחות הפלגות יטבחו באוכלוסייה האזרחית בעת קבלת ההחלטה שהפלגות הן שיטהרו את מחנות הפליטים ממחבלים.

לפיכך, הטילה הוועדה אחריות עקיפה על ראש הממשלה, שר הביטחון, הרמטכ"ל, ראש אגף-המודיעין ומפקד האוגדה, והמליצה על פיטוריהם של אלו שתקופת כהונתם לא עמדה להסתיים. ביקורת חלקית, בלא מסקנות אישיות, נמתחה על שר החוץ, יצחק שמיר, על מפקד פיקוד הצפון ועל ראש המוסד.

כמו כן, הוועדה הביעה ביקורת מערכתית על תפקוד המערכות הצבאיות בישראל. בהחלטת הממשלה מיום 10 בפברואר 1983, קיבלה ממשלת ישראל את המלצות הוועדה במלואן. בעקבות החלטה זו, נאלץ שר הביטחון לוותר על תיק הביטחון והמשיך לכהן כשר ללא תיק. ההמלצות האישיות ביחס לקציני צה"ל יושמו גם הן.

### **חשיבות הפרשה**

לדו"ח ועדת כהן חשיבות רבה ממספר טעמים. ראשית, מסקנות הוועדה בדבר האחריות העקיפה מדגישות את חובתו של כל נושא משרה ציבורית להפעיל שיקול דעת, להתחשב בכלל השיקולים הרלוונטיים ולהתעלם משיקולים זרים.

בנוסף, הדו"ח הבהיר שדיני המנהל הציבורי חלים על כלל הדרגים השלטוניים, לרבות הדרג הצבאי, ויישומם במסגרת הפעלת שיקול הדעת ייבחן גם ביחס להחלטות מבצעיות, בתנאי מלחמה.

יתרה מכך, בעוד שבמרבית המקרים טעות בשיקול דעת מנהלי תוביל לכל היותר לפסילת ההחלטה ולהטלת אחריות מערכתית, הדו"ח מלמד שבנסיבות חריגות, טעות חמורה בשיקול הדעת, אפילו אם נעשתה בתום לב וכחלק ממילוי תפקיד, עלולה להוביל להטלת אחריות אישית.

### **למה בחרתי בנושא**

כקצינת ייעוץ במחלקת הדין הבין-לאומי, אני נדרשת לתת ייעוץ משפטי לגורמים מבצעיים. מסקנות הוועדה ממחישות את חשיבות הייעוץ המשפטי במגזר הציבורי בכלל, ובמסגרת הצבא בפרט, שבכוחו לצמצם את הסיכון לטעויות חמורות.

בנוסף לכך, המשימה המורכבת בפניה עמדה הוועדה בבואה לבחון את מידת אחריותה של מדינת ישראל ביחס לאירועים אלו מציפה סוגיה מרתקת בעיני – קביעת אחריותה של מדינה למעשים שבוצעו על-ידי גורמים שאינם משורותיה ושאינם תחת שליטתה. סוגיה זו הינה שאלת ליבה במשפט הבין-לאומי, לה השלכות משפטיות רחבות היקף. מסקנות הוועדה בהקשר זה הינן חיוניות לניתוח הסוגיה בראי המשפט הישראלי.

### **להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:**

- ועדת-החקירה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בביירות (ועדת כהן), דין וחשבון, התשמ"ג; ;
- פרוטוקול ישיבה של הממשלה, יום התשמ"ב – 28.9.82 (הקמת ועדת החקירה) <http://www.archives.gov.il/archives/#/Archive/0b0717068031be30/File/0b0717068212cdf8/Item/0907170682e16c70> ;
- פרוטוקול ישיבה כט/ התשמ"ג של הממשלה, יום ה', כ"ז בשבט התשמ"ג – 10.2.83 (קבלת המלצות הוועדה) <http://www.archives.gov.il/archives/#/Archive/0b0717068031be30/File/0b07170682943130/Item/0907170682e16c73> ;
- ארכיון המדינה, דיוני הממשלה בהקמת ועדת כהן ובקבלת מסקנותיה, רצח אמיל גרינצוויג, 10 בפברואר 1983, <http://www.archives.gov.il/chapter/establishment-of-state-comission> ;
- שיחה עם הפרקליט הצבאי הראשי לשעבר, תא"ל (מיל) דב שפי, מראיינים: סא"ל ארז חסון ורס"ן טובי הארט, <https://www.idf.il/media/34472/%D7%93%D7%91-%D7%A9%D7%A4%D7%99.pdf> ;
- יצחק זמיר, ועדת החקירה [ועדת כהן לחקירת האירועים במחנות הפליטים בביירות] מן הבחינה המשפטית הפרקליט לה (ג) (התשמ"ד).