

# 1977 - השתתפות משלחת ישראלית בוועידות לגיבוש הפרוטוקולים הנוספים לאמנות ז'נווה

מאת :

סגן אנני שוורץ, עוזרת ראש מדור אופרטיבי א', מחלקת הדין הבין-לאומי

סא"ל שגיב ליכטמן, רע"ן אופרטיבי, מחלקת הדין הבין-לאומי

בשנת 1977 הושלם גיבושם של פרוטוקולים נוספים לאמנות ז'נווה, אשר נועדו בין היתר לתת מענה בסוגיות חסרות באמנות אלו. משלחת מטעם ישראל, בהשתתפות קציני הפרקליטות הצבאית, לקחה חלק פעיל בכל שלבי גיבוש הפרוטוקולים, החל מוועידות המומחים ועד למשא ומתן על נוסח הפרוטוקולים בוועידות הדיפלומטיות. אף שבסופו של יום ישראל אינה צד לפרוטוקולים הנוספים, תרומתה הרבה של המשלחת הישראלית ניכרת בפרוטוקולים ומדגימה את מחויבותה העמוקה של ישראל למשפט הבין-לאומי.

## רקע עובדתי

*"...אני יכול למצוא את טביעות האצבע של המשלחת בהרבה מאוד סעיפים. הייתה לנו השפעה גדולה על הניסוח... בנושאים של הגנה על אזרחים בזמן מלחמה, כללי הלחימה וטיפול בפצועים ושבוים... מהניסיון שצברנו במלחמות שלנו, הכנסו שינויים, הבהרות ותיקונים שהתקבלו על דעת רוב המדינות"*

מתוך ראיון עם סא"ל (בדימוס) צבי אפרת, ראש מחלקת הדין הבין-לאומי בדימוס

לדיני הלחימה המנהגיים שורשים היסטוריים עמוקים, אך תהליך ההתפתחות של דיני הלחימה המודרניים תפס תאוצה בראשית המאה ה-20. ביטוי בולט לכך הוא גיבוש אמנת האג הרביעית בדבר הדינים והמנהגים של מלחמה ביבשה, והתקנות הנספחות לה. מגמה זו המשיכה ואף התעצמה לאחר כל אחת ממלחמות העולם. תוצאותיהן ההרסניות של שתי המלחמות הובילו להבנה כי נדרש פיתוח ועיבוי של הדין הבין לאומי המסדיר את הטיפול בחולים, פצועים ושבוים בשדה הקרב. כתוצאה מכך נכתבו אמנות ז'נווה, אשר נותרו, עד היום, אמנות מרכזיות בתחום דיני הלחימה. כמעט כל מדינות העולם חתומות על האמנות, ובתוכן מדינת ישראל. האמנות עוסקות בנושאים שונים הנוגעים למותר ולאסור בעת עימות מזוין, אך הן לא מרבות להתייחס לפעולות האיבה עצמן. כך למשל, הן אינן מתייחסות לתקיפות של יעדים צבאיים מן האוויר.

שני הפרוטוקולים שנוספו לאמנות ז'נווה בשנת 1977 (להלן: "הפרוטוקולים"), עדכנו את שפורט באמנות ז'נווה וקודמותיהן, והוסיפו לאמנות כללים חדשים. הפרוטוקול הראשון עוסק בעימותים מזוינים בין-לאומיים. הוא מכיל 102 סעיפים במגוון תחומים, כגון שיטות לחימה ואמצעי לחימה והכללים החלים על תקיפות. הפרוטוקול השני עוסק בעימותים מזוינים שאינם בין-לאומיים, והוא מכיל 28 סעיפים בלבד. להבדיל מארבע אמנות ז'נווה שנהנות מהכרה בין-לאומית מלאה, מספר בלתי-מבוטל של מדינות לא הצטרפו לפרוטוקולים הנוספים. בין המדינות שלא הצטרפו ניתן למצוא גם את מדינת ישראל, וכן את ארה"ב. בהתאם, הפרוטוקולים אינם מחייבים משפטית, במישרין, את ישראל..

אף שמדינת ישראל לא הצטרפה בסופו של יום לפרוטוקולים, היא נטלה חלק פעיל במו"מ לגיבושם כמדינה בעלת ניסיון צבאי רב ומחויבות עמוקה למשפט הבין-לאומי. בתוך כך, גם הפרקליטות הצבאית תרמה תרומה משמעותית בתהליך משפטי-דיפלומטי זה.

### **מעורבות הפרקליטות הצבאית**

הפרקליטות הצבאית נטלה חלק בתהליך גיבוש הפרוטוקולים, שכלל ועידות מומחים מקדימות שהניחו את התשתית המקצועית למשא ומתן על נוסח הפרוטוקולים הסופי בוועידות הדיפלומטיות.

אל ועידות המומחים אשר התכנסו בזינווה זומנו משלחות של מומחים מדינתיים בתחום המשפט הבין-לאומי של מדינות נבחרות בלבד. ישראל נכללה בקבוצה מצומצמת זו, גם ישראל. המושב הראשון כונס במאי 1971 והשני במאי 1972, וכל אחד מהם ארך כחמישה שבועות. בתקופת המושב הראשון כללה המשלחת את הפצ"ר דאז אל"ם מאיר שמגר ואת סרן צבי אפרת (כדרגתם אז), וכן דיפלומטים ויועצים משפטיים ממשרד החוץ.

טרם כינוס הוועידות, הפיץ הצלב האדום טיוטות לפרוטוקולים לכל המשלחות המשתתפות, מלוות בדברי הסבר לכל סעיף. כהכנה לוועידות, נהגה המשלחת הישראלית להיפגש במשרדו של שמגר, ובכל ישיבה דנה המשלחת בסוגיה אחרת שהעלתה הטיוטה והכינה הצעות לניסוחים משלה.

ועידות המומחים נערכו בהתבסס על חלוקה לארבע ועדות משנה, אשר בכל אחת מהן פעלו קבוצות עבודה אשר דנו בסוגיות נפרדות. הוועדה הראשונה דנה בהוראות הכלליות של הפרוטוקול ובכלל זה בשאלת ההצטרפות לפרוטוקול; הוועדה השנייה דנה בסוגיה הכללית של הפצעים והחולים, והתמקדה בסוגיות של פינוי פצועים משדות הקרב, איתור נעדרים, תובלה רפואית וארגוני הגנה אזרחית; הוועדה השלישית דנה בקביעת הכללים הנוגעים להגנת האוכלוסייה האזרחית בזמן מלחמה, לשיטות ואמצעי הלוחמה ולהגדרת קבוצות נוספות של בני אדם הזכאים למעמד של שבויי מלחמה; והוועדה הרביעית הייתה ועדה אד-הוק, שדנה בנושאים שונים, דוגמת כללים בנוגע לחוקיות השימוש באמצעי לחימה.

בסוף כל יום, התכנסו נציגי המשלחת ועדכנו זה את זה באשר למתרחש בכל אחת מוועדות המשנה. יחד, הם כתבו נאומים להצגת הסעיפים אשר רצו להציע והסתיוגויות מנוסחים לסעיפים שכבר הוצעו.

לאחר הכנת הקרקע על-ידי ועדות המומחים, החל משא ומתן בן ארבע שנים במסגרת הוועידה הדיפלומטית. בשונה מוועידות המומחים, לשלב זה הוזמנו משלחות מכל המדינות החתומות על אמנות זינווה. מטרת הוועידות הייתה להכריע האם ובאיזה נוסח ייכנסו הסעיפים מהטיוטה הראשונית שגובשה בוועידות המומחים למסמכי הפרוטוקולים הסופיים.

המשלחת הישראלית השפיעה על סעיפים רבים. ביניהם היה סעיף 42 לפרוטוקול הנוסף הראשון, שדן בהגנה על אנשי צוות-אוויר שנטשו את כלי-הטיס שלהם. המשלחת הגישה במושב הראשון הצעה לניסוח מחדש של טיוטת הסעיף (שנוסחה תחילה על-ידי הצלב האדום) כך שתכלול את היסודות הבאים: אנשי צוות הצונחים ממטוסים הנמצא במצוקה יחשבו כלוחמים חסרי ישע תוך כדי צניחתם (כלומר, אסורה הפגיעה בהם כל עוד אין בהתנהגותם כדי להצביע על כוונה עוינת); ובהגיעם לקרקע תינתן להם הזדמנות סבירה להיכנע.

במהלך ההתדיינויות, המשלחת נתקלה בקשיים רבים בקידום נוסח הסעיף שהציעה. במושב השני הגישו מדינות ערב הצעה לנוסח, לפיו איסור הפגיעה יחול על אנשי צוות הצונחים ממטוסים רק אם ברור שהם חסרי ישע. הצעה זו נתפסה כבעייתית, שכן היא הותירה שיקול דעת רחב בידי כוחות הקרקע. כתוצאה מכך, סוכם כי יחודד שהכוונה ב'צונחים' אינה לכוחות שמוצנחים במכוון לצורכי לחימה.

גם במושב השלישי התנגדו מדינות ערב לנוסח המוצע, ודרשו לקבוע בסעיף כי אנשי צוות אוויר שצונחים לכיוון שטח שנמצא בשליטת כוחותיהם לא יקבלו כל הגנה, שכן הם עוד עשויים להמשיך להילחם. בשאלה זו נערכה הצבעה, אשר בסופה קבעה דעת הרוב כי יש להחשיב אותם כחסרי ישע ולהעניק להם חסינות מתקיפה. בסוף הוועידה, התקבל הסעיף מהותית כמעט במלואו כפי שהוצע על ידי המשלחת הישראלית, למעט שינוי נוסח צורני.

המשלחת הישראלית הותירה חותם גם על סעיף 38 לפרוטוקול הנוסף הראשון. בסעיף זה, ביקשה המשלחת לוודא שסמל מד"א יוכר כמסמל המקנה הגנה מפני תקיפה. המשלחת ניסתה לעשות זאת בשתי דרכים:

הדרך הראשונה הייתה השגת הגנה ישירה לסמל, באמצעות השוואת מעמדו לסמל הסהר האדום והאריה והשמש האדומים, כמפורט באמנות ז'נווה. דרך זו לא צלחה בשל הסתייגות נציגי הצלב האדום הבין-לאומי.

הדרך השנייה הייתה באמצעות הסעיף למניעת שימוש לרעה בסמלים, אשר מנה, בהצעת הצלב האדום, רשימה סגורה של סמלים בנוסף לסמלים המוכרים אשר אין להשתמש בהם לרעה. מדינת ישראל ביקשה להוסיף ביטוי אשר מספק הגנה משימוש לרעה גם לסמלי הגנה אחרים המוכרים במישור הבין-לאומי. הצעה זו זכתה לתמיכת מדינת רבות והנוסח הוסף לסעיף הסופי. כך, השיגה המשלחת את יעדה בסוגיה.

עבודת הוועידה הדיפלומטית הושלמה ב-8 ביוני 1977, אך הפרוטוקולים נכנסו לתוקף רק לאחר שחתמו עליהם די מדינות, ב-7 בדצמבר 1978. אף שהמשלחת הישראלית תרמה רבות למשא ומתן לגיבוש הפרוטוקולים, ישראל בחרה שלא להצטרף באופן מלא לפרוטוקולים, וזאת בשל היבטים רבים בפרוטוקולים שנתפסו בעיניה כבעייתיים, כמו גם בעיני מדינות נוספות.

### **חשיבות הפרשה**

מאז 1977 ועד היום, נותרו הפרוטוקולים כלי מרכזי בעולם המשפט הבין-לאומי בכלל ובתחום דיני הלחימה בפרט. הפרוטוקולים משפיעים באופן ישיר על יותר מ-170 מדינות שהן צד להן.

בצד האמור, השפעתם העקיפה רחבה אף יותר וישנם סעיפים בפרוטוקולים המעגנים נורמות מנהגיות, המחייבות גם מדינות שאינן צד להם.

מעורבותה של המשלחת הישראלית במשא ומתן על נוסח הפרוטוקולים, לרבות בשלב המקדים של ועידות המומחים, ממחישה את ההכרה של העולם בידע הנרחב שיש למדינת ישראל בתחום דיני הלחימה כבר לפני למעלה מחמישה עשורים. כמו כן, מעורבותה של המשלחת הישראלית במשא ומתן מעידה על ההזדמנויות שהיו פתוחות, ועודן פתוחות, בפני קציני הפרקליטות הצבאית בכל הדרגות להשפיע על עיצוב המשפט הבין-לאומי ולתרום מן הידע הישראלי שנצבר בתחום.

## מדוע בחרנו בנושא?

כחלק מתפקידינו במחלקת הדין הבין-לאומי, הפרוטוקולים הנוספים לאמנות ג'נבה משמשים אותנו ככלי עבודה ומקורות לעיון. לא פעם, הם מצויים ברשימת נקודות המוצא לניתוח המשפטי לו אנו נדרשים במסגרת הייעוץ לפעילות המבצעית של צה"ל. מחקר מעמיק של תהליך כתיבת הפרוטוקולים, וחלקה של הפרקליטות הצבאית בו, אף העניקו לנו הבנה מעמיקה יותר של דיני הלחימה בכלל, ושל הגישה הישראלית למערכת כללים זו בפרט.

נציין, כי אגב כתיבת החיבור ניתנה לנו ההזדמנות להעמיק במורשת היחידה ולראיין את סא"ל בדימוס צבי אפרת, שהיה ראש ענף הדין הבין-לאומי בפרקליטות הצבאית ועודנו דמות מפתח בשדה המשפטי בישראל. ריאיון זה אפשר לנו לשמוע ממקור ראשון על השתתפות המשלחת הישראלית בוועידות לגיבוש הפרוטוקולים הנוספים לאמנות ג'נבה, וכן על רבים מהישגי המחלקה כבר בשלבים מוקדמים של פעילותה.



צילום מתוך הריאיון שנערך בתל-אביב עם סא"ל (בדימוס) צבי אפרת, ביום 3 במארכ 2021

### להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:

- רות לפידות, יובל שני, עידו רוזנצווייג, "ישראל ושני הפרוטוקולים הנוספים לאמנות ג'נבה", מחקר מדיניות 92 של המכון הישראלי הדמוקרטי, דצמבר 2011.
- Official records of the diplomatic conference on the reaffirmation and development of international humanitarian law applicable in armed conflicts, Geneva, 1974 - 1977