

1980 – השתתפות משלחת ישראל במשא ומתן לאימוץ אמנת ה-CCW

מאת: סגן עליסה קפלן, עוזרת ראש מדור אמצעי לחימה ועצורים, מחלקת הדין הבין-לאומי

בשנת 1980 אושרה באו"ם האמנה הבין-לאומית העוסקת בכלי נשק קונבנציונאליים מסוימים (CCW). משלחת מטעם מדינת ישראל, בהשתתפות קציני הפרקליטות הצבאית, השתתפה באופן פעיל בדיונים ובמשא ומתן לגיבוש האמנה, שהתנהלו במהלך מספר שנים, והשפיעה על עיצוב האמנה. עד היום נחשבת האמנה לכלי המשפטי הבין-לאומי המרכזי בתחום הנשק הקונבנציונאלי בעולם, וקציני הפרקליטות הצבאית משתתפים בדיונים במסגרת האמנה.

רקע עובדתי

במשפט הבין-לאומי, זכותם של צדדים לוחמים להשתמש באמצעים הגורמים נזק וסבל לאויב מוגבלת. על בסיס תפיסה זו, התפתחה במאה וחמישים השנים האחרונות מערכת כללים, המגבילה שימוש באמצעי לחימה מסוימים, ובפרט באמצעים שפועלים באופן בלתי-מבחין או שתוכננו באופן כזה שיגרום לפגיעה לא נחוצה או לסבל מיותר.

אחת האמנות המרכזיות בתחום היא האמנה בדבר איסורים או הגבלות על השימוש בכלי נשק קונבנציונאליים מסוימים (ובשמה המלא: Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects; להלן: **אמנת ה-CCW**). האמנה אומצה בוועידה דיפלומטית שהתקיימה בז'נבה ב-10 באוקטובר 1980, בתום שנתיים של משא ומתן רשמי שהתקיים בחסות האו"ם. נציגי צה"ל במשלחת ישראל לוועידה המכריעה היו הפרקליט הצבאי הראשי, תא"ל דב שפי, וראש ענף הדין הבין-לאומי, רס"ן יואל זינגר. מטעם משרד החוץ השתתפו השגריר למוסדות האו"ם בז'נבה, ד"ר יואל בר-רומי ששימש כראש המשלחת, וסגן היועץ המשפטי מר רובי סיבל.

הוועידה המכריעה התכנסה במושב השני של הוועידה הדיפלומטית, לאחר סדרת הליכים משמעותית: שני מפגשי מומחים ממשלתיים בחסות הוועד הבין-לאומי של הצלב האדום בשנים 1974 ו-1976, לגיבוש התשתית המקצועית לוועידות הדיפלומטיות (במפגש שהתקיים בלוגאנו בשנת 1976, השתתף כנציג מפצ"ר סגן, בדרגתו אז, יואל זינגר, לצד נספח צה"ל באיטליה, אל"ם פנחס פנחסי, ושגריר ישראל בז'נבה בר-רומי); ועידה מכינה שנערכה בז'נבה בשנת 1978 (בה השתתף הפצ"ר דאז, תא"ל צבי ענבר, כנציג יחיד וכראש המשלחת הישראלית); וכן מושב נוסף שנערך בשנת 1979.

הליכי ההתדיינות

הדיונים בוועידות, לרבות סוגי הנשק שהוצע להגביל באמנה, הושפעו מהלך הרוח ששרר בעולם באותה עת, בצל מלחמת וייטנאם שאך הסתיימה ובצל עימותים צבאיים נוספים. בחלוקה גסה, ניתן היה לחלק את עמדות המדינות לשתי קבוצות: הראשונה, קבוצת המדינות המפותחות, המפתחות, מייצרות, מייצאות ומשתמשות באמצעי לחימה מתקדמים; ואילו הקבוצה השנייה כללה מספר מדינות הנוקטות גישה ביקורתית כלפי פיתוח נשק חדש כעניין שבמדיניות, לצד קבוצת מדינות מתפתחות, אשר בעיקר רואות עצמן כנפגעות פוטנציאליות מהפעלת אמצעי לחימה חדשים כלפיהן, ואשר היו מעוניינות להימנע מהרחבת הפער הטכנולוגי ביניהן לבין

המדינות המפותחות. מעבר לאפיון כללי זה, מובן כי למדינות שונות היו אינטרסים ספציפיים לגבי אמצעי לחימה מסוימים.

במהלך הוועידות הוצע להטיל מגבלות על שורה ארוכה של כלי נשק, ובהם קליעים בעלי קליבר קטן, פצצות מצרר, פצצות פלאשט ופצצות דלק-אוויר, אך לא התגבשה הסכמה על כך. הצעה לאסור על שימוש בכלי נשק מבעירים היוותה את המכשול העיקרי להגיע לסיכום בקונצנזוס על נוסח אמנה, וזאת בעיקר בשל עמדתן של ארצות-הברית ורוסיה, שלאורך שנים התנגדו לכל סוג של איסור על שימוש בכלי נשק אלו. בוועידה ב-1980 חלה תפנית שהביאה לסיכום סופי על אמנת ה-CCW כאמנת מסגרת כללית יחד עם שלושה פרוטוקולים נספחים, שעניינם – נשק פוצע באמצעות רסיסים שאינם ניתנים לגילוי ברנטגן; מוקשים, מלכודות פתאים ואמצעים אחרים; ונשק מבעיר.

מעורבות הפרקליטות הצבאית

קציני הפרקליטות הצבאית ייצגו את צה"ל במשלחות ישראל לוועידות, ומילאו תפקיד מרכזי מאוד – הן בהכנות שקדמו לנסיעות והן במסגרת פעילות המשלחת במפגשים עצמם. זאת, כנגזרת מכך שהדיונים התמקדו בהיבטים המבצעיים, המשפטיים והטכניים של כלי נשק, ודרשו בראש ובראשונה מומחיות מקצועית – צבאית ומשפטית. העיסוק במשא ומתן לגיבוש האמנה בפרקליטות הצבאית רוכז וגובש, מתחילת העיסוק בנושא ועד לחתימת האמנה, על-ידי רס"ן זינגר (כאמור, עוד מזמן שירותו כקצין בדרגת סגן).

במסגרת ההכנות לכל ועידה, התקיימו בפרקליטות הצבאית פגישות עם מומחים רלוונטיים באגף המבצעים, בחיל הרפואה ובחילות נוספים, במהלכן גובשה עמדה לגבי כל אחד מכלי הנשק שנידונו.

במהלך הוועידות, פעלו משלחות ישראל לשמירת האינטרס הלאומי, בין היתר באמצעות ניסוח והקראת התבטאויות, הגשת הצעות נוסח, ותיאום עמדות עם מדינות אחרות. רבות מההשקפות שביטאה ישראל היו דומות לאלו שננקטו על-ידי מדינות אחרות שהיו מעורבות בעימותים מזוינים ונזקקו להחזיק, לפתח או להשתמש באמצעי לחימה מסוימים.

בראייה רחבה יותר, אותן שנים התאפיינו בעשייה ענפה של הפרקליטות הצבאית בהשתתפות בוועידות לגיבוש אמנות בין-לאומיות מרכזיות: לצד אמנת ה-CCW, נציגי הפרקליטות הצבאית השתתפו במשא ומתן לאימוץ הפרוטוקולים הנוספים לאמנות ז'נבה, ובמשא ומתן לאימוץ אמנת היס (ה-UNCLOS).

משיחה עם אל"ם (מיל') יואל זינגר, עלה כי הוא ראה בהשתתפות בוועידות אלו עיסוק ראשון במעלה ממספר סיבות. ראשית, היו אלו הזדמנויות יוצאות-דופן להשפיע על עיצוב הדין הבין-לאומי, תוך שמירה על האינטרסים של צה"ל ומדינת ישראל. שנית, במקרה של אמנת ה-CCW, ההשתתפות אפשרה ללמוד על המגמות בעולם בתחום הדין החל על נשק קונבנציונאלי – ידע ששימש את היחידה במסגרת הייעוץ המשפטי שניתן לצה"ל בנושא. לבסוף, הוועידות היוו פלטפורמה לניהול שיח מקצועי מעמיק וקשירת קשרים עם מקבילים ממדינות אחרות, העוסקים בדין הבין-לאומי במדינותיהם.



תמונה ממפגש שנתי של המדינות החברות באמנת ה-CCW, נובמבר 2018 (צילום: רס"ן דביר סער)

חשיבות הפרשה

עד היום, ה-CCW היא האמנה הבין-לאומית המרכזית העוסקת בנשק קונבנציונאלי, וברבות השנים נוספו הגבלות ביחס לסוגי אמצעי לחימה נוספים.

האמנה משפיעה באופן ישיר על יותר מ-120 מדינות שקשורות בה, ובהן מדינת ישראל בהקשרי פיתוח, הצטיידות ושימוש בנשק. יתרה מכך, השפעתה חורגת מעבר לקבוצת מדינות זו – במישור המשפטי, המדיני-אסטרטגי, המבצעי, ההומניטארי ובמישורים נוספים. האפשרות שניתנה למשלחת ישראל, ובתוכה לקציני הפרקליטות הצבאית, ליטול חלק בעיצוב האמנה במסגרת המשא ומתן לגיבושה, סיפקה הזדמנות יוצאת דופן להשפעה על התפתחות הדין הבין-לאומי.

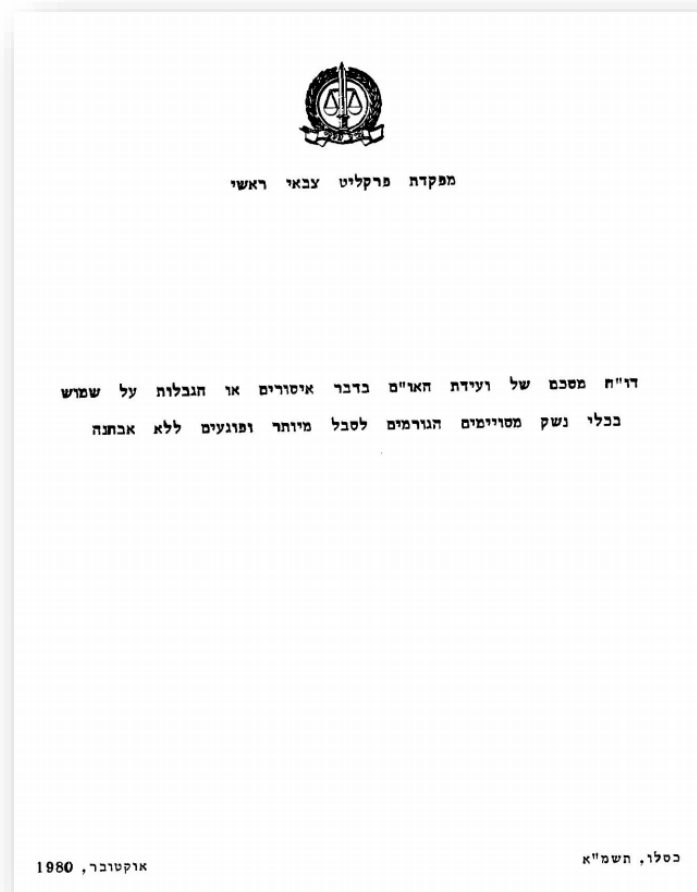
במפגש מורשת שנערך בחודש יוני 2014, בו כונסו ראשי מחלקת הדין הבין-לאומי לדורותיהם, ציין הפרקליט הצבאי הראשי לשעבר, תא"ל דב שפי, כי ההשתתפות בוועידה בה אומצה אמנת ה-CCW נחרתה בזיכרונו כאחד מהעיסוקים החשובים ביותר בתקופת כהונתו, וכנטילת חלק במעמד היסטורי.

עד היום, המדינות החברות באמנת ה-CCW נפגשות מדי שנה במפגש שנערך במטה האו"ם בז'נבה, ודנות באפשרות להסדיר את השימוש בכלי נשק נוספים בפרוטוקולים חדשים במסגרת האמנה. בראש המשלחת הישראלית לדיונים עומד נציג משרד החוץ, ולצד נציגי משרד הביטחון, משתתפים במשלחת גם נציגי צה"ל – בהם קציני מחלקת הדין הבין-לאומי בפרקליטות הצבאית.

מדוע בחרתי בנושא?

הנושא מתקשר באופן ישיר לשירותי ביחידה. כחלק מתפקידי במדור, אני נדרשת לתת ייעוץ משפטי ביחס לחוקיות אמצעי לחימה בצה"ל, ולהטמיע את כללי הדין הבין-לאומי הנוגעים לעניין בהוראות הרלוונטיות – לרבות כללים מתוך אמנת ה-CCW והפרוטוקולים הנספחים לה. משכך, חיזוק היכרותי עם ההיסטוריה של גיבוש האמנה תורם לכך בפן המקצועי.

בנימה אישית, אני מוצאת גאווה במורשת היחידה ובמעורבות הקצינים המשרתים בה, בעשייה כה משמעותית המשפיעה על פיתוח הדין בזירה הבין-לאומית, שכיום אף אני שותפה לה.



כותרתנו של אחד ממסמכי הדיווח שהוכנו בפרקליטות הצבאית בקשר להשתתפות בוועידות ה-CCW