

האומות המאוחדות והרצח העם בעזה: דרכים משפטיות לשיקום האמינות המוסדית

לקראת סוף 2025, הרצח העם המתמשך בעזה עומד כמשבר המגדיר וההרסני ביותר של המאה ה-21. האופי המתמשך והשיטתי של המערכה הצבאית של ישראל – המאופיינת בהרס תשתיות אזרחיות, מניעת מזון, מים וטיפול רפואי, והרצח המוני של אזרחים – עורר התחשבות עמוקה בסדר המשפטי הבינלאומי.

1. מדינות וארגונים המכירים ברצח העם בעזה

גוף דעה בינלאומי גדל והולך, הכולל ממשלות, גופים בין-מדינתיים, מנגנוני האו"ם וארגוני חברה אזרחית, מזהה כעת את פעולות ישראל בעזה כרצח עם בהתאם לאמנה למניעה וענישה של פשע הרצח העם (1948). מסגרת זו אינה משקפת גינוי רטורי בלבד, אלא אפיון משפטי המבוסס על התחייבויות אמנתיות, הליכים שיפוטיים וממצאים חקירתיים מוסמכים.

הרשימה הבאה מזהה מדינות, גופים בין-מדינתיים ומוסדות שהגדירו רשמית את פעולות ישראל בעזה כרצח עם או הפעילו את אמנת הרצח העם בהקשר זה:

- **דרום אפריקה** — הגישה את התיק לבית הדין הבינלאומי לצדק **יישום אמנת הרצח העם (דרום אפריקה נגד ישראל)** עם האשמות רצח עם (29 בדצמבר 2023); בית הדין לצדק ראה את האשמות הרצח העם "סבירות" בשלב הצווים הזמניים (26 בינואר 2024).
- **טורקיה (Türkiye)** — התערבה רשמית בבית הדין לצדק בתמיכה בתיק הרצח העם של דרום אפריקה (7 באוגוסט 2024).
- **ברזיל** — הנשיא לולה כינה שוב ושוב את פעולות ישראל בעזה "רצח עם" (18 ו-26 בפברואר 2024; 8 ביוני 2025).
- **קולומביה** — הנשיא גוסטבו פטרו כינה בפומבי את המערכה של ישראל "רצח עם" (1 במאי 2024; 30 באוגוסט 2025; נאום בעצרת הכללית של האו"ם ב-23 בספטמבר 2025).
- **ערב הסעודית** — יורש העצר מוחמד בן סלמאן תיאר את המערכה של ישראל כ"רצח עם" (11 בנובמבר 2024).
- **פקיסטן** — מסיבות עיתונאים והצהרות של משרד החוץ מתייחסות שוב ושוב ל"רצח עם בעזה".
- **מלזיה** — הצהרות משרד החוץ מתארות במפורש את פעולות ישראל כ"רצח עם" (הצהרות שונות ב-2025).
- **אינדונזיה** — הצהרות משרד החוץ השתמשו בשפת "רצח עם" בגינוי פעולות ישראל בעזה (אוגוסט 2024).
- **הונדורס** — הממשלה גינתה את מה שכינתה "רצח עם" ומשכה את שגרירה (אוקטובר 2023).
- **בוליביה** — הגישה הצהרת התערבות בתמיכה בתיק הרצח העם בבית הדין לצדק; חומרים רשמיים ממסגרים את הסוגיה במונחי אמנת הרצח העם (אוקטובר 2024).
- **ארגון שיתוף הפעולה האסלאמי (OIC)** — כינה את ההתקפה על עזה "רצח עם המוני" (דצמבר 2023) ולאחר מכן בירך על ממצאי הרצח העם של חקירת האו"ם (ספטמבר 2025).
- **מועצת שיתוף הפעולה של המפרץ (GCC)** — הודעת הפסגה גינתה את הפשעים הישראליים בעזה "כחלק מסדר יום של רצח עם וטיהור אתני" (1 בדצמבר 2024).

- **הוועדה הבינלאומית העצמאית לחקירה של האו"ם (COI)** — קבעה שישראל ביצעה רצח עם בעזה (דו"ח שפורסם ב-16 בספטמבר 2025).
 - **הוועדה המיוחדת של האו"ם בנוגע לפרקטיקות ישראליות** — קבעה ששיטות הלחימה של ישראל בעזה היו "עקביות עם מאפייני רצח עם" (14 בנובמבר 2024).
 - **אגודת חוקרי הרצח העם הבינלאומית (IAGS)** — החלטת חברים (31 באוגוסט 2025) מצינת שפעולות ישראל בעזה עומדות בהגדרה המשפטית של רצח עם; דווח בהרחבה.
 - **אמנסטי אינטרנשיונל** — הצהרות שונות ב-2025 טוענות שישראל מבצעת רצח עם בעזה, כולל שימוש ברעב כשיטת השמדה.
 - **היומן רייטס ווטש (HRW)** — דו"ח בן 179 עמודים (19 בדצמבר 2024) מוצא "מעשי רצח עם" והשמדה (פשע נגד האנושות) הקשורים למדיניות מכוונת של מניעה.
 - **ECCHR (המרכז האירופי לזכויות חוקתיות ואנושיות)** — עמדה משפטית רשמית (10 בדצמבר 2024) קובעת שישראל מבצעת רצח עם בעזה.
 - **בצלם (ארגון זכויות אדם ישראלי)** — דו"ח 2025 **הרצח העם שלנו** קובע שישראל מבצעת רצח עם בעזה.
 - **רופאים לזכויות אדם - ישראל (PHRI)** — קבע בדו"ח 2025 שישראל מבצעת רצח עם (כפי שסוכם בקומפנדיום של אמנסטי).
 - **FIDH (הפדרציה הבינלאומית לזכויות אדם)** — תיארה שוב ושוב את פעולות ישראל כרצח עם וקראה למדינות לפעול בהתאם לאמנה.
 - **DAWN (דמוקרטיה לעולם הערבי עכשיו)** — הצהרות הארגון מתייחסות שוב ושוב לרצח עם מתמשך בעזה.
 - **אל-חק** — שומר רישום והסברה שממסגר במפורש את התנהגות ישראל כרצח עם; מצטט צווים של בית הדין לצדק.
 - **צג זכויות האדם אירו-מד** — פרסומים רבים מגדירים במפורש את המערכה של ישראל כרצח עם (מצוטטים בתיעוד של HRW).
 - **מדיקו אינטרנשיונל** — הסברה וניתוחים העוסקים במסגרת הרצח העם בעזה (מאפיינים וראיונות מ-2025).
- ההיקף חסר התקדים של קונצנזוס זה – הכולל שחקנים מהדרום והצפון הגלובלי וחוצה קווים מדינתיים, מוסדיים ואקדמיים – מסמן שינוי בהבנה הבינלאומית של אחריות ומניעה. לראשונה בתקופה שלאחר המלחמה, מספר מדינות ריבוניות מפעילות את **אמנת הרצח העם** נגד רצח עם פעיל ומתמשך עם התקדמות הליכית משמעותית בבית הדין הבינלאומי לצדק.

2. חובת האומות המאוחדות למנוע רצח עם

הממצאים המצטברים של מדינות, גופים בין-מדינתיים ומנגנוני האו"ם כי המערכה המתמשכת של ישראל בעזה מהווה רצח עם אינם מקימים דאגה מוסרית בלבד, אלא **סיכון משפטי אמין ודחוף** המפעיל את האחריות הקולקטיבית של האומות המאוחדות למנוע רצח עם. בהתאם ל**סעיפים 1, 2 ו-24** של **מגילת האומות המאוחדות**, למועצת הביטחון יש **חובה משפטית** לנקוט צעדים מהירים ויעילים לשמירה על השלום והביטחון הבינלאומיים והבטחת כיבוד עקרונות היסוד של המשפט הבינלאומי.

אמנת הרצח העם מטילה חובה **erga omnes** למנוע ולהעניש רצח עם, המשקפת נורמה מחייבת (**jus cogens**).

אמנה למניעה וענישה של פשע הרצח העם (1948)

- **סעיף I:** "הצדדים המתקשרים מאשרים כי רצח עם... הוא פשע במשפט הבינלאומי, שהם מתחייבים למנוע ולהעניש."

ב-**בוסניה והרצגובינה נגד סרביה ומונטנגרו** (2007), **בית הדין הבינלאומי לצדק** קבע כי חובת המניעה של רצח עם מתעוררת "ברגע שבו המדינה יודעת או בדרך כלל הייתה צריכה לדעת על קיומו של סיכון רציני".

בית הדין לצדק, בוסניה נגד סרביה (פסק דין, 26 בפברואר 2007)

- "חובתה של מדינה למנוע והחובה המקבילה לפעול מתעוררות ברגע שבו המדינה יודעת או בדרך כלל הייתה צריכה לדעת על קיומו של סיכון רציני שבו יבוצע רצח עם."

לפיכך, כאשר מתעוררות ראיות אמינות לרצח עם – כפי שנקבעו בצווי הזמניים של בית הדין לצדק, מנגנוני חקירה של האו"ם וממצאי מספר מדינות וארגוני זכויות אדם – המועצה, ובמיוחד **חבריה הקבועים**, מחויבים משפטית לפעול למניעתו. בהתחשב באחריותה העיקרית של מועצת הביטחון לשמירה על השלום והביטחון הבינלאומיים בהתאם לסעיף 24(1) של המגילה וביכולתה הייחודית לפעול קולקטיבית בשם כל המדינות החברות, חובה זו חלה **בכוח מיוחד** על המועצה. כאשר גופים אמינים – כולל בית הדין לצדק עצמו – קובעים כי קיים **סיכון סביר לרצח עם**, המועצה מחויבת משפטית לפעול למניעתו.

3. שימוש לרעה בוטו ותפקיד ארצות הברית

למרות הרישום העובדתי המכריע והחובות המשפטיות המחייבות הנובעות מאמנה למניעה וענישה של **פשע הרצח העם** (1948) ומ**מגילת האומות המאוחדות**, ארצות הברית חסמה שוב ושוב פעולות של מועצת הביטחון שנועדו לעצור את מה שבית הדין הבינלאומי לצדק כינה **רצח עם סביר** בעזה. מאוקטובר 2023, וושינגטון הפעילה את זכות הוטו שלה לא פחות מ**שבע פעמים** כדי לחסום טיוטות החלטה שמבקשות ליישם הפסקות אש, להקל על גישה הומניטרית או לדרוש ציות למשפט ההומניטרי הבינלאומי. כל אחת מהחלטות אלה שיקפה קריאות דחופות של **המזכיר הכללי, משרד תיאום עניינים הומניטריים (OCHA) וסוכנות הסעד והתעסוקה לפליטי פלסטין של האו"ם (UNRWA)**, כמו גם ממצאי מנגנוני חקירה עצמאיים, אך בוטלה על ידי התנגדות חד-צדדית של חבר קבוע אחד.

הוטו הראשון, שהופעל באוקטובר 2023, חסם החלטה שקראה להפסקת אש הומניטרית מיידית לאחר ההפצצה הראשונית של ישראל בעזה והתחלת אבדות אזרחיות המוניות. וטאות מאוחרים יותר – **בדצמבר 2023, פברואר 2024, אפריל 2024, יולי 2024, דצמבר 2024 ומרץ 2025** – עקבו אחר דפוס עקבי ומכוון. בכל פעם שהמועצה נעה לפעול בהתאם לאחריותה הקבועה במגילה לשמירה על השלום והביטחון הבינלאומיים, ארצות הברית הפעילה וטו כדי **להגן על ישראל מפני אחריות ולמנוע צעדים קולקטיביים** שנועדו להגן על חיי אזרחים.

4. פרשנות המגילה – מסגרת אמנת וינה

המגילה מהווה **מסגרת משפטית עקבית ומשולבת**, שבה כל ההוראות בעלות מעמד נורמטיבי זהה ויש לקרוא אותן בהרמוניה זו עם זו. אין **היררכיה פנימית** בין סעיפיה; אלא, כל אחד יש להבין בהקשר, שיטתי וטלאולוגי – כלומר, לאור מטרתה ועקרונותיה הכלליים של המגילה כפי שמובעים בסעיפים 1 ו-2. פרשנות שיטתית זו, שאושרה שוב ושוב על ידי בית הדין לצדק וגופים משפטיים של האו"ם עצמו, מבטיחה שהמגילה תפעל כמכשיר יחיד ובלתי ניתן לחלוקה של ממשל בינלאומי במקום אוסף של סמכויות או זכויות יתר מבודדות.

מסגרת הפרשנות של אמנת וינה בדבר משפט האמנות (1969) חלה **במלואה על מגילת האומות המאוחדות**. למרות שהמגילה קדמה לאמנה, העקרונות הפרשניים שקודדו בה כבר היו מבוססים **כמנהג**

בינלאומי בזמן ניסוח המגילה והוכרו מאז בפסיקת בית הדין לצדק. לפיכך, יש לפרש את המגילה **בתום לב, לאור מטרתה ומטרתה וכמכלול עקבי ומשולב**.

אמנת וינה בדבר משפט האמנות (1969)

- **סעיף 26 (Pacta sunt servanda):** "כל אמנה בתוקף מחייבת את הצדדים והם חייבים לקיים אותה בתום לב."
 - **סעיף 31(1):** "אמנה תפורש בתום לב בהתאם למשמעות הרגילה שיש לייחס למונחי האמנה בהקשרם ולאור מטרתה ומטרתה."
 - **סעיף 31(3c):** "יילקחו בחשבון... כל כלל רלוונטי של משפט בינלאומי החל ביחסים בין הצדדים."
- לפיכך, **הסמכויות המוענקות למועצת הביטחון**, כולל זכות הווטו, אינן יכולות להיפרש או ליושם באופן הסותר את **מטרתה ומטרתה של המגילה**.

5. גבולות משפטיים לווטו

למרות ש**סעיף 27(3)** של **מגילת האומות המאוחדות** מעניק לחברי מועצת הביטחון הקבועים זכות וטו, כוח זה **אינו מוחלט**. יש להפעילו בהתאמה קפדנית עם **מטרות ועקרונות** המגילה (סעיפים 1 ו-24) ובתום לב (סעיף 2(2)). כגוף הנושא את **האחריות העיקרית לשמירה על השלום והביטחון הבינלאומיים**, מועצת הביטחון מחויבת משפטית לבצע את תפקידיה בהתאם להתחייבויות אלה.

בהתאם ל**סעיף 24(1)**, מועצת הביטחון מפעילה את סמכויותיה **בשם כלל חברי האומות המאוחדות**. מנדט ייצוגי זה מטיל על כל חברה – ובמיוחד על **החברים הקבועים** בעלי וטו – **חובת נאמנות** לפעול בתום לב ובהתאם למטרות היסוד של המגילה. נקרא יחד עם **סעיפים 1, 2(2) ו-24(2)**, סעיף 24(1) תומך בעיקרון שזכות הווטו אינה יכולה לשמש באופן חוקי כדי לסכל את האחריות הקולקטיבית של המועצה לשמירה על השלום והביטחון הבינלאומיים.

המגילה גם מטילה הגבלות פרוצדורליות מפורשות על הווטו דרך **סעיף 27(3)**, הקובע כי **צד לסכסוך חייב להימנע מהצבעה** בהחלטות תחת פרק VI. הוראה זו מגלמת עיקרון יסוד של חוסר פניות בקבלת החלטות של המועצה. כאשר חבר קבוע מספק **תמיכה צבאית, פיננסית או לוגיסטית משמעותית** לצד בסכסוך מזוין, חבר זה יכול להיחשב באופן סביר **כצד לסכסוך** ולפיכך נמצא תחת חובה משפטית **להימנע**.

מגילת האומות המאוחדות

- **סעיף 1(1):** "לשמור על השלום והביטחון הבינלאומיים, ולשם כך: לנקוט צעדים קולקטיביים יעילים למניעה והסרה של איומים על השלום ולדיכוי מעשי תוקפנות או הפרות אחרות של השלום, ולהביא בדרכים שלום ובהתאם לעקרונות הצדק והמשפט הבינלאומי להתאמה או הסדר של סכסוכים או מצבים בינלאומיים שעלולים להוביל להפרות השלום."
- **סעיף 2(2):** "כל החברים, כדי להבטיח לכולם את הזכויות והטובות הנובעות ממעמדם ככאלה, ימלאו בתום לב את ההתחייבויות שנטלו על עצמם בהתאם למגילה זו."
- **סעיף 24(1):** "כדי להבטיח פעולה מהירה ויעילה על ידי האומות המאוחדות, חברה מעניקים למועצת הביטחון את האחריות העיקרית לשמירה על השלום והביטחון הבינלאומיים, ומכירים בכך שמועצת הביטחון פועלת בשמם בביצוע התפקידים הנובעים מאחריות זו."
- **סעיף 24(2):** "בביצוע תפקידים אלה תפעל מועצת הביטחון בהתאם למטרות ועקרונות האומות המאוחדות. הסמכויות הספציפיות המוענקות למועצת הביטחון לביצוע תפקידים אלה מוגדרות בפרקים VI, VII, VIII ו-XII."

• **סעיף 27(3)** "בהחלטות תחת פרק VI ותחת פסקה 3 של סעיף 52, צד לסכסוך יימנע מהצבעה."

ביחד, **סעיפי המגילה 1, 2(2), 24(1)-(2) ו-27(3)**, מפורשים בהתאם ל**סעיפים 31-33 של אמנת וינה בדבר משפט האמנות**, קובעים כי הווטו אינו זכות יתר בלתי מוגבלת, אלא **כוח מותנה** המוחזק בנאמנות לקהילה הבינלאומית. הפעלת כוח זה בתום לב רע, למטרות הסותרות את המגילה או באופן המעכב את מועצת הביטחון מביצוע תפקידיה העיקריים, מהווה **שימוש לרעה בזכות ופעולה ultra vires**. וטו כזה חסר **תוקף משפטי** במסגרת המגילה ואינו תואם את הנורמות המחייבות (**jus cogens**) השולטות בסדר הבינלאומי, במיוחד אלה הקשורות ל**מניעת רצח עם והגנה על אזרחים**.

6. תפקיד בית הדין הבינלאומי לצדק

האחריות של מועצת הביטחון לשמירה על השלום והביטחון הבינלאומיים, כפי שמובעת ב**סעיפים 1 ו-24** של המגילה, כוללת בהכרח חובה **לשמור על המשפט הבינלאומי ולמנוע זוועות המאיימות על יציבות היחסים הבינלאומיים**. מנדט המועצה אינו זכות יתר פוליטית, אלא **נאמנות משפטית**, המופעלת בשם כלל החברים ומוגבלת על ידי מטרות ועקרונות המגילה. כאשר חבר קבוע משתמש בווטו כדי לחסום צעדים שנועדו למנוע או להגיב להפרות חמורות של המשפט הבינלאומי – כולל רצח עם, פשעים נגד האנושות או הפרות חמורות של אמנות ז'נבה – פעולה כזו מהווה **שימוש לרעה בזכות הווטו ופעולה ultra vires** ביחס למגילה.

במקרים כאלה, תפקיד הפרשנות של בית הדין לצדק הופך מרכזי. בהתאם ל**סעיף 36** של חוקתו, בית הדין יכול להפעיל **סמכות תוכן** אם סכסוך מובא אליו על ידי מדינות חברות בנוגע לפרשנות או יישום של המגילה או אמנת הרצח העם. בנוסף, **העצרת הכללית או מועצת הביטחון**, כמו גם גופים מורשים אחרים של האו"ם, יכולים לבקש **חוות דעת מייעצת** בהתאם ל**סעיף 65 של חוקת בית הדין לצדק וסעיף 96 של המגילה** כדי להבהיר את ההשלכות המשפטיות של שימוש בווטו בהקשרים ספציפיים. למרות שחוות דעת מייעצות אינן מחייבות רשמית, הן מהוות **פרשנות מוסמכת** של המגילה ובעלות משקל מכריע בפעילות האו"ם.

מגילת האומות המאוחדות

• **סעיף 96(1)** "העצרת הכללית או מועצת הביטחון רשאיות לבקש מבית הדין הבינלאומי לצדק חוות דעת מייעצת בכל שאלה משפטית."

למרות שב**בית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ)** אינו בעל סמכות מפורשת לבטל החלטה או וטו של **מועצת הביטחון**, הוא שומר על סמכות **לפרש את מגילת האומות המאוחדות ולקבוע את ההשלכות המשפטיות של פעולות שננקטו תחתיה**. בית הדין, כגוף השיפוטי העיקרי של האומות המאוחדות (סעיף 92 של המגילה), מפעיל פונקציות הן **תוכן** והן **מייעצות** הכוללות שאלות של פרשנות המגילה וחוקיות פעולות של גופי האו"ם. לפיכך, אם ייקבע שחבר קבוע הפעיל וטו **בתום לב רע** או **ultra vires** למטרות ועקרונות המגילה, בית הדין לצדק יכול עקרונית לאשר כי וטו כזה היה **בלתי תקף משפטית**, וכי טיוטת ההחלטה המקבילה הייתה **מאומצת במהות**.

בפועל, ממצא כזה יאפשר לחברי מועצת הביטחון האחרים להתייחס לווטו שהופעל בניגוד למגילה כ**חסר תוקף משפטי**, ולאפשר למועצה להמשיך ולאמץ את ההחלטה המקבילה **במהות**. הווטו יטופל כ**בטל ab initio** – חסר יכולת לבטל את החובה הקולקטיבית של המועצה לשמור על השלום והביטחון.

7. שיקום אמינות האומות המאוחדות – דרך דרך המשפט

המשבר שנחשף על ידי רצח העם בעזה הוכיח כי שיתוק האומות המאוחדות אינו בעיקר כשל של טקסט היסוד שלה, אלא של **פרשנותה ויישומה**. חוסר היכולת של מועצת הביטחון לפעול – למרות הכרה ברצח עם סביר על ידי בית הדין הבינלאומי לצדק ומנגנוני החקירה של האו"ם עצמו – אינו נובע מחוסר סמכות משפטית, אלא **משימוש לרעה בווטו** על ידי חבר קבוע הפועל בניגוד למטרות המגילה.

קריאות לרפורמה במגילה, למרות משכנעות מוסרית, נתקעו זה זמן רב בשל בלתי אפשרות פרוצדורלית לתקן את **סעיף 108** במערכת הדורשת הסכמה של אלה המושקעים ביותר בשימור זכות היתר שלהם. הפתרון, אם כן, אינו בפרויקט הבלתי ניתן להשגה של כתיבה מחדש של המגילה, אלא **בפרשנותה בהתאם למשפט האמנות והלוגיקה הפנימית של המגילה עצמה**.

הצעד הראשון והמיידני ביותר הוא לבקש **חוות דעת מייעצת מבית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ)** בנוגע **לחוקיות וגבולות זכות הווטו** תחת **סעיף 27(3)** של המגילה. חוות דעת כזו לא תשנה את המגילה, אלא תפרש אותה בהתאם **לאמנת וינה בדבר משפט האמנות (VCLT) ולנורמות המחייבות של המשפט הבינלאומי**, ותאשר כי הווטו – כמו כל סמכות תחת המגילה – מותנה בהתחייבויות **תום לב, מטרה ומטרה jus cogens**.

דרכים כפולות לבית הדין לצדק: העצרת הכללית ומועצת הביטחון

בהתאם ל**סעיף 96(1)** של **מגילת האומות המאוחדות ולסעיף 65** של **חוקת בית הדין הבינלאומי לצדק**, הן **העצרת הכללית** והן **מועצת הביטחון** מוסמכות לבקש חוות דעת מייעצות של בית הדין בכל **שאלה משפטית**. כל דרך מציעה שיטה נפרדת – אך משלימה – לארגון להבהיר את הגבולות המשפטיים של הווטו.

דרך העצרת הכללית מציעה **נתיב ברור ובטוח**, שכן החלטה כזו דורשת רק רוב פשוט ואינה **כפופה לווטו**. זה הופך אותה לשיטה הנגישה והבטוחה ביותר מבחינה פרוצדורלית לקבלת הבהרה שיפוטית של היקף וגבולות זכות הווטו, במיוחד במקרים שבהם מועצת הביטחון עצמה משותקת.

עם זאת, **מועצת הביטחון** שומרת גם על סמכות לבקש חוות דעת כזו. כאן עולה השאלה האם **ווטו של חבר קבוע** יכול לחסום את המועצה מלבקש ייעוץ משפטי על גבולות סמכויותיה שלה. בהתאם ל**סעיף 27(2)** של המגילה, **החלטות מועצת הביטחון בשאלות פרוצדורליות מתקבלות בהצבעה חיובית של תשעה חברים** ואינן **כפופות לווטו**. החלטה המבקשת חוות דעת מייעצת – שאינה קובעת זכויות מהותיות או מטילה התחייבויות מחייבות – נופלת במלואה לקטגוריה פרוצדורלית זו.

מגילת האומות המאוחדות

- **סעיף 27(2)** "החלטות מועצת הביטחון בשאלות פרוצדורליות יתקבלו בהצבעה חיובית של תשעה חברים."

תקדים נמיביה (S/RES/284 (1970)) תומך בפרשנות זו: בקשת המועצה לחוות דעת מייעצת בנוגע להשלכות המשפטיות של נוכחות דרום אפריקה בנמיביה טופלה כהחלטה פרוצדורלית ואומצה ללא וטו. באנלוגיה, החלטה המבקשת חוות דעת מייעצת על **גבולות זכות הווטו** מתייחסת באופן דומה להליכים המוסדיים של המועצה עצמה ואינה מהווה פעולה מהותית המשפיעה על זכויות או התחייבויות מדינתיות.

לפיכך, **מועצת הביטחון** יכולה לאמץ באופן חוקי החלטה המבקשת מבית הדין לצדק חוות דעת מייעצת על גבולות זכות הווטו **כהצבעה פרוצדורלית**, הדורשת רק תשעה קולות חיוביים ואינה **כפופה לווטו**. לאחר העברתה, **בית הדין הבינלאומי לצדק** יחליט אם לקבל את הבקשה. בכך, בית הדין לצדק יאשר בעקיפין כי העניין פרוצדורלי והוגש כראוי אליו – ובכך יפתור, דרך המשפט ולא הפוליטיקה, האם שאלת גבולות זכות הווטו נופלת תחת סמכותו השיפוטית.

נתיב זה מבטיח כי **אף חבר קבוע** אינו יכול למנוע באופן חד-צדדי מהאומות המאוחדות לבקש פרשנות משפטית של מכשיר היסוד שלהן. הוא גם מכבד את עיקרון **effet utile** תחת אמנת וינה – שכל אמנה יש לפרש כדי לתת אפקט מלא למטרתה ומטרתה. לאפשר לווטו למנוע הבהרה משפטית של חוקיות זכות הווטו עצמה יהיה פרדוקס לוגי ומשפטי שיערער את עקביות המגילה ואת שלמות הסדר המשפטי הבינלאומי.

שיקום עליונות המשפט

לפיכך, הן **העצרת הכללית** והן **מועצת הביטחון** בעלות דרכים משפטיות ומשלימות לבקש חוות דעת מייעצת מבית הדין לצדק. דרך העצרת הכללית היא **בטוחה פרוצדורלית**; דרך מועצת הביטחון היא **מוצקה משפטית** תחת המגילה ומשפט האמנות. שתיהן ישיגו את אותה מטרה מהותית: **להבהיר כי לא ניתן להפעיל וטו באופן חוקי כדי לחסום מניעת רצח עם או לסכל את מטרות האומות המאוחדות**.

דרך תהליך זה, הארגון ינקוט צעד חיוני לשיקום אמינותו – ויאשר כי סמכותו נובעת לא מהכוח, אלא מעליונות המשפט הבינלאומי. שלטון החוק, לא זכות יתר פוליטית, חייב לשלוט אפילו בגופים החזקים ביותר של האומות המאוחדות. רק על ידי אישור מחדש של עיקרון זה יכול הארגון להחזיר את מטרתו היסודית: **להציל דורות עתידיים ממכת המלחמה**.

מסקנה

אמינות האומות המאוחדות נמצאת היום בהתחשבנות עמוקה. הרצח העם המתפתח בעזה חשף את קווי השבר בסדר המשפטי הבינלאומי – לא בחוסר נאותות של נורמותיו, אלא בחוסר יכולת של מוסדותיו לאכוף אותן. איסור הרצח העם, המונח ב**אמנה למניעה וענישה של פשע הרצח העם (1948)** ומוכר כנורמה **jus cogens**, מחייב את כל המדינות ואת כל גופי האומות המאוחדות ללא יוצא מן הכלל. עם זאת, הגוף העיקרי של הארגון לשמירה על השלום והביטחון נשאר משותק בשל שימוש לרעה בווטו מול ראיות מכריעות וממצאים רשמיים של בית הדין הבינלאומי לצדק.

שיתוק זה אינו מאפיין בלתי נמנע של פוליטיקה בינלאומית; הוא **כשל ממשלי והפרת נאמנות משפטית**. החברים הקבועים של מועצת הביטחון מחזיקים בסמכויותיהם בשם כלל החברים תחת סעיף 24(1) של המגילה. סמכות זו היא נאמנותית, לא קניינית. כאשר הווטו משמש להגנה על רצח עם מתמשך או לחסימת הגנה הומניטרית, הוא חדל להיות מכשיר לשימור השלום והופך למכשיר של חסינות. שימוש כזה הוא **ultra vires** – מעבר לסמכויות המוענקות על ידי המגילה – ומשפטית בלתי תואם הן לאות המגילה והן לרוחה.

בסופו של דבר, יכולת האומות המאוחדות להשיב את הלגיטימיות שלה תלויה ברצונה **לאכוף את משפטה שלה**. שיקום האמינות אינו רק הנפקת החלטות או דו"חות; זה ליישר מחדש את הארגון עם העקרונות שהצדיקו את יצירתו – שלום, צדק, שוויון והגנה על חיי אדם. הרצח העם בעזה יגדיר את מורשת התקופה הזו, לא רק למדינות המעורבות ישירות, אלא לכל המערכת הבינלאומית.

אמינות האומות המאוחדות ושלמות המשפט הבינלאומי עצמו תלויות בבחירה זו.

העצרת הכללית של האומות המאוחדות - טיוטת החלטה

טיוטת החלטה זו מוצעת בתום לב ובצורך, מזכירה עקרונות שהובעו במשך מאות שנים במסורות המשפטיות הגדולות של העולם, הקובעות כי סמכות יש להפעיל בכנות, צדק וכבוד לחיים.

היא מוצעת כנוחות ומשאב לכל מדינה חברה או קבוצת מדינות חברות שתמצה להמשיך דרך העצרת הכללית דרך משפטית ובונה להבהרת גבולות זכות הווטו תחת סעיף 27(3) של מגילת האומות המאוחדות, בהתאם למסגרת הפרשנית של אמנת וינה בדבר משפט האמנות ואמנה למניעה וענישה של פשע הרצח העם (1948).

הטיטה אינה מחייבת ואינה נושאת זכות קניין כלשהי. היא מתוכננת להיות מותאמת, מותאמת או מורחבת על ידי כל מדינה או משלחת כפי שתראה לנכון ביחס לדרישות השלום הבינלאומי ומטרות האומות המאוחדות.

היא מוצגת באמונה כי כאשר רפורמה פוליטית נותרת בלתי ניתנת להשגה, פרשנות משפטית נותרת השיטה הבטוחה ביותר לשיקום אמינות האומות המאוחדות ולאישור מחדש של עליונות המשפט הבינלאומי על פני הכוח.

בקשה לחוות דעת מייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק על הגבולות המשפטיים של זכות הווטו תחת סעיף 27(3) של מגילת האומות המאוחדות

העצרת הכללית,

מזכירה את מטרות ועקרונות האומות המאוחדות כפי שהוגדרו במגילה,

מאשרת מחדש כי, תחת סעיף 24(1) של המגילה, החברים מעניקים למועצת הביטחון את האחריות העיקרית לשמירה על השלום והביטחון הבינלאומיים ומקבלים כי מועצת הביטחון פועלת בשם,

מכירה כי כל החברים חייבים לקיים בתום לב את ההתחייבויות שנטלו על עצמם בהתאם למגילה, בהתאם לסעיף 2(2),

מציינת כי, תחת סעיף 27(3) של המגילה, צד לסכסוך חייב להימנע מהצבעה בהחלטות תחת פרק VI ותחת פסקה 3 של סעיף 52,

מזכירה את סעיף 96(1) של המגילה ואת סעיף 65 של חוקת בית הדין הבינלאומי לצדק, המסמיכים את העצרת הכללית לבקש חוות דעת מייעצות בכל שאלה משפטית,

מאשרת כי אמנה למניעה וענישה של פשע הרצח העם (1948) ("אמנת הרצח העם") מקודדת חובה *jus cogens* erga omnes למנוע ולהעניש רצח עם,

מציינת את פסיקת בית הדין הבינלאומי לצדק, כולל יישום אמנת הרצח העם (בוסניה והרצגובינה נגד סרביה ומונטנגרו) (פסק דין מ-26 בפברואר 2007), שקבעה כי חובת המניעה של רצח עם מתעוררת ברגע שבו מדינה יודעת או בדרך כלל הייתה צריכה לדעת על סיכון רציני לרצח עם,

מכירה כי אמנת וינה בדבר משפט האמנות (1969) משקפת מנהג בינלאומי בנוגע לפרשנות וקיום אמנות, כולל עקרונות תום לב, מטרות ומטרות *effet utile* (סעיפים 26 ו-31-33),

מודעת כי הפעלת הווטו חייבת להיות בהתאם למטרות ומטרות של המגילה, למשפט הבינלאומי הכללי ולנורמות המחייבות, וכי שימוש לרעה בזכות אינו יכול לייצר השלכות משפטיות,

מודאגת משימוש בוטו כדי לחסום צעדים שנועדו למנוע או לעצור רצח עם, פשעים נגד האנושות או הפרות חמורות של המשפט ההומניטרי הבינלאומי, מה שמסכן את יכולת המועצה לקיים את אחריותה ומערער את אמינות הארגון,

נחושה להבהיר במשפט את גבולות וההשלכות המשפטיות של שימוש בוטו תחת סעיף 27(3) בנסיבות כאלה,

1. **מחליטה**, בהתאם לסעיף 96(1) של מגילת האומות המאוחדות ולסעיף 65 של חוקת בית הדין הבינלאומי לצדק, לבקש **חוות דעת מייעצת** מבית הדין הבינלאומי לצדק על השאלות המשפטיות ב**נספח A** להחלטה זו;
2. **מבקשת** מהמזכיר הכללי **להעביר מיידית** החלטה זו יחד עם **נספחים A-C** לבית הדין הבינלאומי לצדק ולספק לבית הדין את **תיק העובדות והמשפט המצוין** באופן אינדיקטיבי ב**נספח C**;
3. **מזמינה** את המדינות החברות, מועצת הביטחון, המועצה הכלכלית והחברתית, מועצת זכויות האדם, בית הדין הפלילי הבינלאומי (במסגרת מנדטו) ואת גופי האו"ם, הסוכנויות והמנגנונים הרלוונטיים **להגיש הצהרות כתובות** לבית הדין על השאלות ב**נספח A** ו**מסמיכה** את יו"ר העצרת הכללית להגיש הצהרה מוסדית בשם העצרת;
4. **מבקשת** מבית הדין הבינלאומי לצדק, אם ניתן בפועל, להקצות למקרה **עדיפות** ולקבוע **מועדים** להצהרות כתובות והליכים בעל פה המתאימים לדחיפות הטבועה בשאלות הכוללות **נורמות מחייבות וחובת מניעת רצח עם**;
5. **קוראת** למועצת הביטחון, בעודו ממתין לחוות הדעת המייעצת, **לשקול** את פרקטיקת הווטו שלה לאור סעיפים 1, 2(2), 24 ו-27(3) של המגילה, אמנת הרצח העם ואמנת וינה בדבר משפט האמנות;
6. **מחליטה** לכלול בסדר היום הזמני של מושבו הבא סעיף בשם **"מעקב אחר חוות הדעת המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק על גבולות זכות הווטו תחת סעיף 27(3) של המגילה"** ולהישאר במושב בעניין.

נספח A — שאלות לבית הדין הבינלאומי לצדק

שאלה 1 — פרשנות אמנות ותום לב

1. האם כללי הפרשנות המנהגיים של אמנות שקודדו בסעיפים 31–33 של אמנת וינה בדבר משפט האמנות חלים על מגילת האומות המאוחדות, ואם כן, כיצד **תום לב, מטרה ומטרה effet utile** מודיעים על פרשנות **סעיף 27(3)** ביחס ל**סעיפים 1, 2(2) ו-24** של המגילה?
2. בפרט, האם ניתן להפעיל וטו **בהתאם למגילה** כאשר השפעתו היא **לסכל** את האחריות העיקרית של המועצה לשמירה על השלום והביטחון הבינלאומיים ולחסום צעדים הנדרשים על ידי **נורמות מחייבות**?

שאלה 2 — צד לסכסוך והימנעות

מהי המשמעות המשפטית של הביטוי **"צד לסכסוך חייב להימנע מהצבעה"** בסעיף 27(3) של המגילה, כולל:

1. הקריטריונים לקביעה האם חבר במועצה הוא **"צד לסכסוך"** תחת פרק VI; ו
2. אם וכיצד **תמיכה צבאית, פיננסית או לוגיסטית משמעותית** לצד לוחם הופכת חבר קבוע ל"צד לסכסוך" החייב להימנע?

שאלה 3 — Jus cogens וחובת מניעת רצח עם

1. האם נורמות **jus cogens** והתחייבויות **erga omnes**, כולל **חובת מניעת רצח עם** תחת סעיף I של אמנת הרצח העם ומשפט מנהגי בינלאומי, מגבילות את הפעלת הווטו החוקית?

2. מתי – במיוחד לאור פסיקת בית הדין לצדק על **סיכון רציני** – מתעוררת **חובת פעולה** למועצת הביטחון ולחבריה, כך שהפעלת וטו תהיה **בלתי תואמת** למגילה?

שאלה 4 – השלכות משפטיות של וטו ultra vires

1. מהן **ההשלכות המשפטיות** במסגרת המוסדית של האומות המאוחדות כאשר וטו מופעל **בתום לב** רע, בניגוד ל-**jus cogens** או **בניגוד לסעיף 27(3)**?
2. במקרים כאלה, האם מועצת הביטחון או האומות המאוחדות יכולות **להתייחס לווטו כבלתי תקף משפטית**, להמשיך לאמץ צעדים **במהות** או אחרת **להתעלם** מהשפעותיו במידה הנדרשת לקיום אחריות המועצה תחת סעיפים 1 ו-24?
3. מהן **התחייבויות המדיניות החברות** תחת סעיפים 25 ו-2(2) של המגילה כאשר הן מתמודדות עם וטו שנטען כי הוא **ultra vires**?

שאלה 5 – קשר לעצרת הכללית (Uniting for Peace)

מהן **ההשלכות המשפטיות** לסמכויות העצרת הכללית תחת סעיפים 10-14 של המגילה והחלטה **A/RES/377(V) (Uniting for Peace)**, כאשר וטו מופעל בנסיבות המתוארות בשאלות 3 ו-4?

שאלה 6 – משפט האמנות

1. כיצד סעיפים **26 (pacta sunt servanda)** ו-**27** (משפט פנימי אינו תירוץ) של אמנת וינה בדבר משפט האמנות משפיעים על הסתמכות חבר קבוע על הווטו, כאשר הסתמכות כזו **מונעת** קיום התחייבויות המגילה או אמנת הרצח העם?
2. האם דוקטרינת **שימוש לרעה בזכויות** או העיקרון **שפעולות ultra vires אינן מייצרות השלכות משפטיות** חלים על הווטו בסדר המשפטי של האו"ם, ועם אילו השלכות?

נספח B – טקסטים משפטיים מרכזיים

מגילת האומות המאוחדות

- **סעיף 1(1):** "לשמור על השלום והביטחון הבינלאומיים... ולנקוט צעדים קולקטיביים יעילים למניעה והסרה של איומים על השלום."
- **סעיף 2(2):** "כל החברים... ימלאו בתום לב את ההתחייבויות שנטלו על עצמם בהתאם למגילה זו."
- **סעיף 24(1):** "כדי להבטיח פעולה מהירה ויעילה על ידי האומות המאוחדות, חברה מעניקים למועצת הביטחון את האחריות העיקרית לשמירה על השלום והביטחון הבינלאומיים ומכירים בכך שמועצת הביטחון פועלת בשמם."
- **סעיף 27(3):** "בהחלטות תחת פרק VI ותחת פסקה 3 של סעיף 52, צד לסכסוך יימנע מהצבעה."
- **סעיף 96(1):** "העצרת הכללית או מועצת הביטחון רשאיות לבקש מבית הדין הבינלאומי לצדק חוות דעת מייעצת בכל שאלה משפטית."

אמנת וינה בדבר משפט האמנות (1969)

- **סעיף 26 (Pacta sunt servanda):** "כל אמנה בתוקף מחייבת את הצדדים והם חייבים לקיים אותה בתום לב."
- **סעיף 27:** "צד אינו רשאי להסתמך על הוראות משפטו הפנימי כהצדקה לאי-קיום אמנה."
- **סעיף 31(1):** "אמנה תפורש בתום לב בהתאם למשמעות הרגילה שיש לייחס למונחי האמנה בהקשרם ולאור מטרתה ומטרתה."
- **סעיף 31(3)(c):** "יילקחו בחשבון... כל כלל רלוונטי של משפט בינלאומי החל ביחסים בין הצדדים."

- **סעיפים 32-33:** (אמצעים משלימים; פרשנות טקסטית אותנטיים)

אמנה למניעה וענישה של פשע הרצח העם (1948)

- **סעיף I:** "הצדדים המתקשרים מאשרים כי רצח עם... הוא פשע במשפט הבינלאומי, שהם מתחייבים למנוע ולהעניש."

בית הדין הבינלאומי לצדק — בוסניה והרצגובינה נגד סרביה ומונטנגרו (פסק דין, 26 בפברואר 2007)

- "חובתה של מדינה למנוע והחובה המקבילה לפעול מתעוררות ברגע שבו המדינה יודעת או בדרך כלל הייתה צריכה לדעת על קיומו של סיכון רציני שבו יבוצע רצח עם."

נספח C — תיק אינדיקטיבי למזכיר הכללי

כדי לסייע לבית הדין, מתבקש המזכיר הכללי להכין ולהעביר תיק הכולל, בין היתר:

1. **פרקטיקת מגילת האו"ם:** רשומות מ-Repertory of Practice על סעיפים 24 ו-27; travaux; היסטוריים על סעיף 27(3); תקדימים על הימנעויות "צד לסכסוך".
2. **רישומי מועצת הביטחון:** טיוטות החלטה ורישומי הצבעה במצבים הכוללים זוועות המוניות; פרוטוקולים מילוליים של פגישות המתעדים הפעלות של סעיף 27(3) או חובות הימנעות.
3. **חומרי העצרת הכללית:** החלטות תחת **Uniting for Peace**; בקשות רלוונטיות לחוות דעת מייעצות ופרקטיקה מאוחרת יותר.
4. **פסיקת בית הדין לצדק: בוסניה נגד סרביה (2007):** צווי זמניים רלוונטיים וחוות דעת מייעצות על פרשנות המגילה, *jus cogens, erga omnes* וסמכויות מוסדיות.
5. **משפט האמנות:** travaux préparatoires של אמנת וינה ופרשנות ועדת המשפט הבינלאומי לסעיפים 26-33; מזכרים של מזכירות האו"ם על המגילה כאמנה.
6. **גוף מניעת זוועות:** דו"חות המזכיר הכללי; ממצאי מועצת זכויות האדם ו-COI; עדכוני מצב של OHCHR ו-OCHA; פרקטיקה על חובות *due diligence* למניעת רצח עם וזוועות המוניות.
7. **ניתוחים אקדמיים ומוסדיים:** חומרים מסמכויות מוכרות במשפט בינלאומי על **שימוש לרעה בזכויות, פעולות ultra vires והשפעה משפטית של פעולות שננקטו בניגוד לנורמות מחייבות** בארגונים בינלאומיים.

הערת הסבר (לא תפעולית)

- **מטרה:** להבהיר את גבולות המשפטיים של שימוש בווטו כאשר מעורבות נורמות מחייבות והתחייבויות *erga omnes*; לזהות את ההשלכות המשפטיות של וטו *ultra vires*; ולשרטט את האינטראקציה בין המועצה לעצרת (כולל **Uniting for Peace**).
- **עיצוב:** השאלות בנספח A מזמינות את בית הדין:
 - ליישם את סעיפי **VCLT 31-33** על המגילה (פרשנות תום לב; מטרה ומטרה);
 - להגדיר "צד לסכסוך" והימנעות תחת סעיף 27(3);
 - לבטא כיצד *jus cogens* (כולל חובת מניעת רצח עם) ממדר את הווטו;
 - לציין את ההשפעה המשפטית של וטו שהופעל בתום לב רע או בניגוד לנורמות מחייבות; ו
 - להבהיר את תפקיד העצרת כאשר המועצה משותקת.