

## צדק מעברי בהיעדר מעבר: ועדת אור והשסע האתנו-לאומי בישראל

מבוא. א. צדק מעברי, פיוס והחברה האזרחית. ב. ועדת אור וצדק מעברי:  
 1. הרקע להקמת ועדת אור; 2. הליכי ועדת אור והדוח המסכם; 3. ועדת אור בפרספקטיבה של צדק מעברי; 4. תגובת הממשלה לדוח ועדת אור. ג. המעורבות של ארגון עדאלה בפועלה של ועדת אור: 1. הפעלת לחץ להקמת ועדת חקירה; 2. המצאת ראיות; 3. קריאת תיגר על מנדט הוועדה; 4. התנגדות למכתבי האזהרה; 5. דרישת זכות עמידה למשפחות הקרובות; 6. אסטרטגיות בינלאומיות ועל-לאומיות; 7. עדאלה וצדק מעברי. ד. לקחים מארגנטינה, מיגוסלביה לשעבר ומקונגו: 1. ארגנטינה: אקטיביזם מבפנים ומבחוץ; 2. מדינות הבלקן: הקמת קואליציה של ארגונים; 3. קונגו: רשתות על-לאומיות; 4. לקחים לישראל. סיכום: מגבלות הצדק המעברי בהיעדר מעבר.

### מבוא

התחום הנקרא "צדק מעברי" (Transitional Justice) מבוסס על תפיסה שלפיה הכרה בעוולות העבר ותיקונן תורמים לגיבוש דמוקרטיה ושלוש בני-קיימא. בהתאם לכך, התחום עוסק בתהליכים ובמנגנונים שבאמצעותם מדינות וקהילות מתמודדות עם עוולות העבר כדי להבטיח עתיד של שלום, פיוס וכבוד זכויות אדם. מנגנונים אלה כוללים ועדות אמת, משפטים פליליים (לרבות כאלה הנערכים בבתי דין בינלאומיים), תכניות פיצויים ושיקום, רפורמות חוקתיות ומוסדיות ועוד. בעבר הופעלו מנגנונים אלה רק בעת מעבר ממלחמה לשלום או ממשטר אוטוריטרי לדמוקרטי, ואילו כיום יש נטייה גוברת לקדם צדק מעברי אף תוך כדי סכסוך מתמשך ואף בהיעדר מעבר ממשטר דמוקרטי. למרות זאת, צדק מעברי נעדר מהשיח הפוליטי סביב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ואפילו בעתות של משא ומתן

\* עמיתת מחקר, מכון טרומן לקידום השלום, האוניברסיטה העברית בירושלים; ראש מחלקה באקדמיה הבין-לאומית לעקרונות נירנברג. המחברת השלימה את המחקר למאמר זה בהיותה עמיתה בפוסט-דוקטורט במרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון, אוניברסיטת חיפה, ועמיתה אורחת במרכז לחקר המזרח הקרוב והתיכון, אוניברסיטת מרבורג. המחברת מודה מקרב לב לקת'רין סיקינק, לליאורה בילסקי, לאילן סבן, לראיף זרייק, לחסן ג'בארין, לג'יימי רואן, לוויקטור פסקין, ליפעת גוטמן, לעפר שנער-לבנון ולאורנה כהן על הערותיהם המועילות לגרסאות קודמות של המאמר; לקובי פלקס על הסיוע במחקר ובעריכה; לרויטל סלע על תרגום הטקסט מאנגלית וליחזמת פריד-גל לצדק מעברי על התמיכה הנדיבה שסייעה להוציא לאור את המאמר.

לשלום האפשרות להכיר רשמית בעוולות העבר אינה נשקלת ברצינות; גם ארגוני החברה האזרחית לא נרתמו לרעיון של קידום צדק מעברי בהקשר הישראלי-פלסטיני. על פני הדברים אפשר להטיל ספק ברלוונטיות של צדק מעברי לסכסוך הישראלי-פלסטיני, שכן הפתרון המוצע ליישובו אינו על דרך האיחוד אלא דווקא על דרך הפירוד של שני עמים לשתי מדינות נפרדות. אולם, לסכסוך יש גם ממד "פנימי" – השסע האתנולאומי בתוך מדינת ישראל בין אזרחיה היהודים והמדינה (המגדירה את עצמה רשמית כ"יהודית ודמוקרטית") מצד אחד, לבין 1.7 מיליון אזרחים פלסטינים של מדינת ישראל החיים בגבולות הקו הירוק ומהווים כחמישית מאוכלוסייתה, מצד שני.<sup>1</sup> במובן זה יש לסכסוך שלושה צדדים: יהודים אזרחי ישראל, פלסטינים אזרחי ישראל ופלסטינים תושבי השטחים הכבושים (שאינם אזרחים ישראלים). בניגוד לפתרון ההפרדה שאותו מבקשים ליישם ביחס לממד האזורי של הסכסוך, הממד הפנימי של הסכסוך דורש פרדיגמה של איחוד ופיוס בין יהודים לפלסטינים אזרחי ישראל, ולכן תהליכים של צדק מעברי עשויים לעזור. יתר על כן: בממד הפנימי של הסכסוך גלומות הזדמנויות לתהליכי צדק מעברי מפני שבדרך כלל ממד זה אינו כולל אלימות פיזית, ובמובנים רבים הפך זה מכבר ממאבק על קיום למאבק על שוויון והכרה.<sup>2</sup>

מאמר זה מתייחס לאפשרות קיומו של תהליך צדק מעברי בממד הפנימי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני ולתפקיד החברה האזרחית בקידום תהליך כזה, על בסיס ניתוח פועלה של ועדת אור. ועדת אור הייתה ועדת חקירה ממלכתית שפעלה בישראל בשנים 2000-2003 וניתחה את היחסים בין היהודים לפלסטינים בישראל מאז הקמת המדינה ב-1948 ועד שנת 2000. כפי שהמאמר מראה, ועדת אור השתמשה בשיטות שבדרך כלל מיוחסות למנגנונים של צדק מעברי. כך, למשל, הכירה הוועדה בעוול ההיסטורי שנעשה לפלסטינים והמליצה על צעדים שבאמצעותם הממשלה יכולה לקדם שוויון ופיוס בין יהודים לפלסטינים בישראל. ועדת אור נקטה שיטות אלו אף שלא יועדה לשמש מנגנון של צדק מעברי ואף שלא הוענק לה מנדט לעסוק בהיבטים של עוולות היסטוריות או בנושא השוויון. למעשה, הוועדה הוקמה כדי לחקור אירוע ספציפי: השימוש שעשתה משטרת ישראל באש חיה נגד אזרחי ישראל פלסטינים באוקטובר 2000; אולם ועדת אור פירשה את תפקידה באופן שאפשר לה לבחון הקשרים היסטוריים וחברתיים רחבים. כך חקרה הוועדה את היחס של מדינת ישראל בעבר ובהווה אל אזרחיה הפלסטינים, תוך התייחסות לנרטיב הפלסטיני, נוסף על חקירת הגורמים המידיים שהובילו לאירועים שמונתה לחקור. המאמר מוסיף ומראה כי לארגוני החברה האזרחית, ובמיוחד לארגון "עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל" (להלן: עדאלה), היה תפקיד חשוב בהחלטת הוועדה לאמץ שיטות של צדק מעברי. אולם,

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שנתון סטטיסטי לישראל לשנת 2015 28 (2016). מדינת ישראל מכנה פלסטינים אזרחי ישראל "ערביי ישראל", תוך הבחנה בינם לבין פלסטינים שאינם אזרחים כגון תושבי הגדה המערבית ועזה. במאמר זה הם נקראים "פלסטינים אזרחי ישראל" או "אזרחי ישראל הפלסטינים", בהתאם להגדרה העצמית שלהם (להוציא במובאות ממקורות עם טרמינולוגיה שונה).

2 החברה הערבית בישראל – אוגדן מידע פרק 2 (אלי רכס ואריק רוזניצקי עורכים, 2009).

בהיעדר רצון פוליטי ותמריצים בינלאומיים בחרה ממשלת ישראל שלא ללכת בדרכה של הוועדה – להכיר בעוולות העבר ולקדם פיוס ושוויון בין יהודים לפלסטינים בישראל. ניתוח עבודת הוועדה וניתוח המעורבות של עדאלה מנקודת מבט של צדק מעברי מזמינים תוכנות חדשות בנוגע לפוטנציאל – ולמגבלות – של התנעת תהליכי צדק מעברי בעת ובעונה אחת עם סכסוך מתמשך בכלל, ובהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בפרט. כמו כן, ניתוחים אלה מחדדים את הקשר בין הפעילות של ארגונים לא-ממשלתיים כמו עדאלה לבין תחום הצדק המעברי. המאמר מתבסס על חומרים מכמה סוגים: דוח ועדת אור והחלטותיה, פרסומים בדיעבד של חברי הוועדה, דוחות של עדאלה, מאמרים בתקשורת, מחקרים בתחום ועוד.

הפרק הראשון מסביר את המסגרת המושגית באמצעות דיון ברעיונות מרכזיים כגון צדק מעברי ופיוס וכן באמצעות דיון ביחס בין החברה האזרחית לבין תחום הצדק המעברי. הפרקים השני והשלישי בוחנים את פועלן של ועדת אור ושל עדאלה, בהתאמה, מנקודת מבט של צדק מעברי. הפרק הרביעי מציג בחינה השוואתית המתייחסת למקרים בארגונים, במדינות ויגוסלביה לשעבר וברפובליקה הדמוקרטית של קונגו (להלן: קונגו), שבהם פעלו גורמי החברה האזרחית לקידום צדק מעברי. אף שמקרים אלה שונים במובנים רבים מהמקרה של ועדת אור, אפשר לבחון באמצעותם את האופן שבו החברה האזרחית משפיעה על ממשלות המסרבות לקדם צדק מעברי. הסיכום יתייחס גם למגבלות המאמץ לקדם בישראל צדק מעברי בהיעדר מעבר.

## א. צדק מעברי, פיוס והחברה האזרחית

דוח מזכ"ל האו"ם מגדיר את המונח "צדק מעברי" כמגוון התהליכים והמנגנונים הקשורים בניסיון של חברה להשלים עם מורשת של הפרות רחבות-היקף במטרה להבטיח אחריותיות, עשיית צדק והשגת פיוס.<sup>3</sup> המונח נטבע בשנות התשעים של המאה שעברה, כשהממשלים הפוסט-אוטוריטריים החדשים באמריקה הלטינית, במזרח-אירופה ובדרום-אפריקה השתמשו במגוון מנגנונים – לרבות העמדות לדין, ועדות אמת, הדחות, פיצויים ורפורמות מוסדיות – כדי לקדם הכרה ולבסס אחריותיות בגין הפרות זכויות אדם שביצעו המשטרים המדכאים שקדמו להם.<sup>4</sup> המנגנונים הללו אותתו לחברה בכלל ולקרבנות בפרט שהמשטרים החדשים מוקיעים את זוועות העבר ומחויבים לעתיד של זכויות אדם ושל צדק, וכך נתנו גושפנקה לדמוקרטיות החדשות וסייעו לגיבושן. עד מהרה אומצו מנגנוני צדק מעברי גם בהקשרים

3 U.N. Secretary-General, *Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, ¶ 8, U.N. Doc. S/2004/616 (Aug. 23, 2004). (להלן: דוח מזכ"ל האו"ם). הגדרה זו מתייחסת אל המונח "צדק מעברי" כ"תהליכים ומנגנונים"; הגדרות אחרות רואות בו תפיסה של צדק. כך, למשל, רותי טייטל מגדירה צדק מעברי כתפיסה של צדק הקשורה בתקופות של שינוי פוליטי, המאופיינות בתגובות משפטיות שנועדו להתמודד עם עוולות של משטרים מדכאים קודמים; Ruti G. Teitel, *Transitional Justice Genealogy*, 16 HARV. HUM. RTS. J. 69, 69 (2003).

4 TRANSITIONAL JUSTICE: HOW EMERGING DEMOCRACIES RECKON WITH FORMER REGIMES (Neil J. Kritz ed., 1995); Ruti G. Teitel, *Transitional Justice* (2000)

של מעבר מסכסוך לשלום, גם במדינות דמוקרטיות וכבר לא נותרו נחלתם הבלעדית של "מעברים פרדיגמטיים" מדיקטטורה לדמוקרטיה.<sup>5</sup> מנגנוני הצדק המעברי הנפוצים ביותר הם העמדה לדין בגין עוולות העבר (הן ברמה הבינלאומית והן ברמה המדינתית) וגוף חקירה המכונה "ועדת אמת" או "ועדת אמת ופיוס" (הידוע כראשי התיבות TRC). בקרב הדוגמאות הבולטות למנגנונים של צדק מעברי נמנים ועדת האמת והפיוס בדרום-אפריקה ובית הדין הפלילי הבינלאומי ליוגוסלביה לשעבר.

המטרות של תהליכי צדק מעברי כוללות הטלת אחריות בגין הפרות בוטות של זכויות אדם, עשיית צדק עם הקרבנות, מניעת הישנות של אלימות, קידום שלום ופיוס לאומי וחיוזוק הדמוקרטיה.<sup>6</sup> את המטרות הללו אפשר לחלק באופן גס למטרות של צדק גמולי כמו ענישה והרתעה, ולכאלה של צדק מאחה כמו קידום שלום ופיוס. כך, מעבר למאמץ לזהות את האחראים להפרות, מנגנוני צדק מעברי מנסים להשיג יעדים מאחים באמצעות הכרה בסבל הקרבנות, הכלה של נרטיבים קולקטיביים סותרים ופיוס בין קבוצות בחברה מקוטבת.<sup>7</sup> למונחים "פיוס" ו"הכרה" אין הגדרה מוסכמת בספרות ופעמים רבות משמעותם המדויקת עמומה. את המונח "פיוס" יש המגדירים כמצב של דו־קיום, אולם רוב החוקרים מייחסים לו פירוש רחב יותר כגון כבוד הדדי, שותפות חברתית ואף חזון משותף.<sup>8</sup> יש גם מחלוקת בנוגע לתנאים להשגת פיוס: חלק מהחוקרים סבורים כי פיוס מותנה בהכרה בעוולות העבר ופיצוי בגינן<sup>9</sup> ואילו אחרים טוענים שהוא תלוי במחילה,<sup>10</sup> באמפתיה,<sup>11</sup> בהתייחסות אל האחר כאל "אנושי"<sup>12</sup> או בהכלה של נרטיבים סותרים.<sup>13</sup> יש גם חוקרים הטוענים כי השגת שוויון

- 
- Fionnuala Ní Aoláin & Colm Campbell, *The Paradox of Transition in Conflicted Democracies*, 27 Hum. Rts. Q. 172 (2005). יצוין כי גישות של צדק מעברי ננקטות גם בדמוקרטיות יציבות כמו קנדה ואוסטרליה, בניסיון להתמודד עם העוולות ההיסטוריות שבוצעו כלפי קבוצות אוכלוסייה ילידיות. 5
- Paige Arthur, *How "Transitions" Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice*, 31 Hum. Rts. Q. 321 (2009); Bronwyn Anne Leebaw, *The Irreconcilable Goals of Transitional Justice*, 30 Hum. Rts. Q. 95 (2008). שם. 6
- David A. Crocker, *Truth Commissions, Transitional Justice, and Civil Society*, in TRUTH V. JUSTICE: THE MORALITY OF TRUTH COMMISSIONS 99 (Robert I. Rotberg & Dennis Thompson eds., 2000). 7
- Louis Kriesberg, *Coexistence and the Reconciliation of Communal Conflicts*, in THE HANDBOOK OF INTERETHNIC COEXISTENCE 182 (Eugene Weiner ed., 1998). 8
- DESMOND TUTU, NO FUTURE WITHOUT FORGIVENESS (1999); DANIEL PHILPOTT, JUST AND UNJUST PEACE: AN ETHIC OF POLITICAL RECONCILIATION (2012). 9
- Jodi Halpern & Harvey M. Weinstein, *Rehumanizing the Other: Empathy and Reconciliation*, 26 Hum. Rts. Q. 561 (2004). 10
- Daniel Bar-Tal, *From Intractable Conflict Through Conflict Resolution to Reconciliation: Psychological Analysis*, 21 Pol. Psychol. 351, 356 (2000). 11
- Susan Dwyer, *Reconciliation for Realists*, 13 Ethics & Int'l Aff. 81 (1999). 12

בין קבוצות מסוכסכות היא הכרחית לפיוס,<sup>14</sup> וחלק מהחוקרים אף מרחיקים לכת עד כדי הקבלה בין פיוס לשלטון החוק ולדמוקרטיה חוקתית.<sup>15</sup> המונח "הכרה", שמרבים לקושרו לפיוס, זכה גם הוא לכמה פירושים. לעתים הוא מתקשר עם התנצלות ציבורית או הודאה באשם, אבל לרוב מתפרש כהכרה ציבורית או רשמית באמת מסוימת (להבדיל מהכחשה).<sup>16</sup> עוד רלוונטי לדיון המונח "תיקון", המתייחס לצעדים שנועדו לתת סעד או לפצות בגין הפגיעה ולהבטיח שלא תישנה – פיצויים חומריים או סמליים, שיקום פיזי ונפשי, הנצחת זיכרון, התנצלות, הענשה ועוד. לפי תאוריות של צדק מעברי, הכרה בעוול היסטורי היא הצעד הראשון לקראת תיקון העוול (באמצעות התנצלות, העמדה לדין, פיצוי וכו') ותנאי מוקדם לפיוס.<sup>17</sup>

כאמור, למנגנוני צדק מעברי יש מטרות "גמוליות" ומטרות "מאחות". העמדות לדין פלילי נחשבות לרוב טובות יותר להשגת צדק גמולי ואילו ועדות אמת ופיוס נתפסות כאמצעי מתאים יותר לקידום צדק מאחה, משום שהן חוקרות הפרות של זכויות אדם באופן מתעמת פחות.<sup>18</sup> נכון לעת כתיבת המאמר הוקמו ברחבי העולם יותר מארבעים ועדות אמת ופיוס (גם אם אינן תמיד נקראות כך).<sup>19</sup> אופן פעילותן של הוועדות והמנדט שלהן שונה ממקום למקום ותואם את התרבות המקומית, אך משותפות להן תכונות המסייעות להן להשיג מטרות של צדק מעברי.<sup>20</sup> ככלל, ועדות האמת מנסות לקדם פיוס על ידי זיהוי של גורמי

14 Kriesberg, לעיל ה"ש 9, בעמ' 187 (שוויון הוא תנאי לפיוס ויסוד המבחין בין פיוס לבין דו־קיום).

15 COLLEEN MURPHY, A MORAL THEORY OF POLITICAL RECONCILIATION (2010); Andrew Shaap, *The Time of Reconciliation and the Space of Politics*, in LAW AND THE POLITICS OF RECONCILIATION 9 (Scott Veitch ed., 2007)

16 ראו סקירה של מגוון ההגדרות של "הכרה" בהקשר של יישוב סכסוכים: Trudy Govier, *What Is Acknowledgement and Why Is It Important?*, in DILEMMAS OF RECONCILIATION: CASES AND CONCEPTS 65 (Carol A.L. Prager & Trudy Govier eds., 2003) בעמ' 82, שם, בעמ' 82, מגדירה הכרה כידע המלווה במעין הדגשה או אמירה מפורשת, או הודאה בפני עצמן במשהו שהוא ידוע.

17 יש אף הטוענים כי פיוס מחייב שצד אחד יעניק הכרה וצד שני יסכים לקבל את ההכרה. על ההבחנה בין הענקת הכרה לקבלתה ראו שם, בעמ' 79.

18 Naomi Roht-Arriaza, *Transitional Justice and Peace Agreements*, ¶ 6 (Int'l Council on Human Rights Policy, Review Meeting, Peace Agreements: The Role of Human Rights in Negotiations, Belfast, May 7–8, 2005)

19 Pablo de Greiff (Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence), *Report*, ¶ 23, U.N. Doc. A/HRC/24/42 (Aug. 28, 2013).

20 PRISCILLA B. HAYNER, UNSPEAKABLE TRUTHS: TRANSITIONAL JUSTICE AND THE CHALLENGE OF TRUTH COMMISSIONS (2d ed. 2011). Hayner מגדירה ועדות אמת ופיוס כגופים לחקר האמת שהם רשמיים, זמניים ולא שיפוטניים, החוקרים דפוסים של הפרות זכויות אדם או של משפט הומניטרי בינלאומי במשך שנים מספר; גופים אלו נוקטים עמדה המתמקדת בקרבות העברות ומסיימים את עבודתם בדוח סופי הכולל מסקנות והמלצות.

האלימות, חשיפת האמת על פשעי עבר והמלצה על דרכים לתקן את העוול.<sup>21</sup> כדי לחשוף את האמת הוועדות סוקרות מקורות היסטוריים ושומעות עדויות של קרבנות ושל מבצעי העוול, של בני משפחותיהם, של מנהיגים ושל אנשים אחרים. התהליך יכול להוציא אל האור עובדות שלא היו ידועות לציבור עד אז או להפוך ידע קיים על אודות עוול להכרה ציבורית בו.<sup>22</sup> המעידים בפני ועדות אמת ופיוס אינם מציגים את העובדות בלבד, אלא גם נותנים ביטוי פומבי לרגשותיהם ותלונותיהם. כך, ועדות האמת מכירות לא רק בהיקף הנזק אלא גם במחיר הרגשי (הפרטי והקולקטיבי) הכרוך באירועים נשוא חקירתן, והכרה זו עשויה לאפשר לחברות להתמודד עם עוולות העבר ולמנוע את הישנותן. השופט אלבי זקס (Sachs) מדרום-אפריקה הרחיב בסוגיות אלה בהגיגיו על ועדת האמת והפיוס במולדתו:

As a result of the TRC, the private sorrow and grief of tens of thousands was publicly acknowledged in an embracing and personalized way. Another form of acknowledgement emerged from the perpetrators themselves. They had to come forward openly in front of the television cameras, owning up to their crimes. Finally, there was acknowledgement by the whole country that these things happened and can happen again – that we needed to fit all these facts together into some kind of significant pattern which would enable us to understand their genesis and do what we could to minimize any possibility of their recurrence.<sup>23</sup>

נוסף על בירור אמת, ועדות אמת ופיוס מקדמות תהליך של אמירת אמת. ועדת האמת והפיוס בדרום-אפריקה התייחסה אל העדויות האישיות הסובייקטיביות של העדים כאל "אמת נרטיבית" (narrative truth) שחשיבותה לא נופלת מ"אמת ראייתית" (forensic truth).<sup>24</sup> לפי דוח הוועדה, האמת הנרטיבית סייעה לה להבנות מחדש חלקים בזיכרון הלאומי שעד אז הוכחשו על ידי המדינה.<sup>25</sup> במקרים מסוימים ברחבי העולם נמצא כי ביטוי פומבי של רגשות מצד קרבנות ומצד מבצעי העוול שינה את התפיסה הסטראוטיפית שהחזיקה כל קבוצה על רעותה, וראיית האחר כ"אנושי" יותר תרמה לפיוס.<sup>26</sup> יתר על כן, גילוי אמפתיה כלפי נקודת המבט של הקרבנות מצד גוף רשמי יכול לשקם אותם ולהעצים את האמון שלהם במדינה ובמי שלתפיסתם קשורים בה.<sup>27</sup> דרך נוספת שבה ועדות אמת יכולות לתרום לפיוס היא התאמה מחדש של נרטיבים של קבוצות נצות כך שלא יפסלו זה את זה. ברוח זו, בהסתמך על הניסיון של ועדת האמת והפיוס הדרום-אפריקאית, המשגיח סוזן דוייר (Susan

- 21 שם. הספר של פרסילה היינר מציג את אחד המחקרים המקיפים ביותר על ועדות אמת ופיוס.  
22 ALBIE SACHS, THE STRANGE ALCHEMY OF LIFE AND LAW 79–80 (2009)  
23 שם, בעמ' 80.  
24 1 TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION OF SOUTH AFRICA REPORT 111–113 (1998)  
25 שם, בעמ' 113.  
26 Carlos Martín-Beristain et al., *Psychosocial Effects of Participation in Rituals of Transitional Justice: A Collective-Level Analysis and Review of the Literature of the Effects of TRCs and Trials on Human Rights violations in Latin America*, 25 REVISTA DE PSICOLOGÍA SOCIAL 47, 54 (2010)  
27 שם.

(Dwyer) פיוס כהבניה מחודשת של נרטיבים קולקטיביים.<sup>28</sup> בדומה לכך, איימי גוטמן (Amy Gutmann) ודניס תומפסון (Dennis Thompson) סבורים כי ועדות אמת יכולות להשיג את יעדיהן על ידי יצירת מרחב המאפשר קיום בו זמני של נקודות מבט שונות, בלי לאמץ אותן כמדויקות בהכרח או לדחותן כשגויות בהכרח.<sup>29</sup> כאמור, ועדות אמת יכולות לעודד פיוס גם באמצעות המלצה על אמצעי תיקון. אלה עשויים לכלול פיצויים, תכניות שיקום, רפורמות מוסדיות, חלוקה מחדש של אדמות, ימי זיכרון והנצחה, התנצלות רשמית, פתיחת הליכים פליליים ועוד. מהלכים כאלה יכולים לחזק כבוד הדדי בין קבוצות בחברה מקוטבת ולסמל היתנות מעבר נעדר צדק ורווי סכסוכים, והתקדמות אל עתיד של שלום ודמוקרטיה. בסופו של יום, היישום בפועל של המלצות ועדות אמת תלוי בממשלות הנוגעות בדבר.

שתי מגמות עכשוויות בתחום הצדק המעברי ראויות לציון בהקשר של מאמר זה. האחת היא ריבוי המקרים שבהם מנגנוני צדק מעברי מוקמים בעיצומם של סכסוכים וחרף היעדר שינוי משטרי. דוגמאות לכך אפשר למצוא, בין היתר, בקולומביה, באפגניסטן, בקניה, באוגנדה ובקונגו. מדינות נוטות לייחס את הבחירה להקים מנגנוני צדק מעברי לשאיפתן להיחפץ לשוחרות שלום ודמוקרטיה, אך לעתים קרובות הבחירה נועדה לסייע להן להימנע מהתערבות משפטית בינלאומית או ליהנות מתכניות פיתוח עתירות משאבים.<sup>30</sup> ארגונים בינלאומיים וסוכנויות פיתוח תומכים בהתפתחויות אלה, בעיקר לאחר שבשנת 2004 פרסם מזכ"ל האו"ם דוח הקורא לשימוש במנגנוני צדק מעברי בעת סכסוך ולאחריו.<sup>31</sup> רותי טייטל מתארת את השלב הנוכחי של התחום כ"מצב קבוע" של צדק מעברי (steady-state phase of transitional justice), שבו צדק מעברי נהפך מתופעה ייחודית וחריגה לפרדיגמה רווחת של רעיון שלטון החוק, וזאת לאור תהליכי גלובליזציה וריבוי תופעות של אלימות ואי-יציבות פוליטית בעולם.<sup>32</sup> עם זאת, לא ברור אם תאוריות של צדק מעברי שפותחו בהקשר

28 לעיל בה"ש 13.

29 Amy Gutmann & Dennis Thompson, *The Moral Foundations of Truth Commissions*, in TRUTH v. JUSTICE, *supra* note 8, at 22, 41.

30 ראשיתן של התערבויות משפטיות בינלאומיות, לרבות בסכסוכים נמשכים, הייתה בשנת 1993, עת יצר האו"ם את בית הדין הפלילי הבינלאומי ליוגוסלביה לשעבר (ICTY). הפרקטיקה התמסדה ביתר יציבות בשנת 2002, עת הוקם בית הדין הבינלאומי הפלילי מתוקף אמנת רומא (ICC). על פי האמנה, סמכות ה-ICC לחקור עוולות הקשורות בסכסוך היא שיורית ומותנית בכך שהמדינה שבה הסכסוך מתחולל אינה מוכנה או אינה מסוגלת לחקור את העוולות. כתוצאה מכך, כדי שלא יצטרכו ליתן את הדין לפני ה-ICC, לעתים מדינות בוחרות להתמודד עם עוולות שמקורן בסכסוך באמצעות מנגנוני צדק מעברי מבית, גם אם טרם הסתיים הסכסוך. קולומביה היא דוגמה מצוינת לכך; ראו, למשל, ALEJANDRO CHEHTMAN, THE IMPACT OF THE ICC IN COLOMBIA: POSITIVE COMPLEMENTARITY ON TRIAL (2011).

31 רוח מזכ"ל האו"ם, לעיל ה"ש 3. על מעורבותם הגוברת של ארגונים בינלאומיים בתהליכי צדק מעברי ברחבי העולם ראו, למשל, Iavor Rangelov & Ruti Teitel, *Global Civil Society and Transitional Justice*, in GLOBAL CIVIL SOCIETY 2011: GLOBALITY AND THE ABSENCE OF JUSTICE 162 (2011).

32 Teitel, לעיל ה"ש 3, בעמ' 71-72.

של תקופת מעבר אכן רלוונטיות למצבים של היעדר מעבר; המחקר האמפירי בשאלה זו עדיין בחיתוליו.

מגמה עכשווית נוספת בתחום הצדק המעברי היא המעורבות הגוברת של פעילי החברה האזרחית בתהליכים ובמנגנונים של צדק מעברי. בהתאם, מתרכים המחקרים העוסקים בקשר שבין צדק מעברי לבין החברה האזרחית.<sup>33</sup> יש החוקרים את האופן שבו החברה האזרחית תומכת במנגנוני צדק מעברי קיימים ואת טיב האינטראקציה בינה לבינם;<sup>34</sup> אחרים מנתחים מיזמים לא רשמיים של אמת וזיכרון שהחברה האזרחית יוצרת במקום מנגנונים רשמיים של צדק מעברי;<sup>35</sup> מחקרים מסוג שלישי מתמקדים במקרים שבהם גורמי החברה האזרחית לוחצים על ממשלות לקדם צדק מעברי באמצעות מנגנוני מדינה. המחקרים מהסוג האחרון רלוונטיים למאמר זה, לבחינת הקשר בין ועדת אור לבין ארגון עדאלה, וחלקם יידונו בהמשך.

### ב. ועדת אור וצדק מעברי

ממשלת ישראל הקימה את ועדת אור כוועדת חקירה ממלכתית לכירור התנגשויות הדמים שהתחוללו בארץ באוקטובר 2000 בין משטרת ישראל לבין אזרחים פלסטינים של המדינה. בהתנגשויות אלה, שקיבלו את הכינוי "אירועי אוקטובר", השתמשה המשטרה בנשק חם נגד פלסטינים שהפגינו במקומות שונים בארץ: 13 מהם נהרגו ומאות נפצעו. ההפגנות התקיימו בד בבד עם פרוץ האינתיפאדה השנייה בגדה המערבית, והיו ביטוי למחאה של אזרחי ישראל הפלסטינים על יחסה של מדינתם כלפי בני-עמם בגדה המערבית. אירועי אוקטובר היו מהמקרים יוצאי-הדופן של אלימות פיזית שמניעה פוליטיים בין יהודים לפלסטינים בישראל. אף שהאלימות הייתה קשורה קשר הדוק לממד האזורי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני (ובמיוחד לכיבוש הישראלי בגדה המערבית וליחס כלפי האוכלוסייה הפלסטינית שם), הגבילה הממשלה את סמכות ועדת אור לחקירת האירועים שהתרחשו בתוך גבולות המדינה ושבהם היו מעורבים אזרחים ישראלים בלבד. מנדט הוועדה אף הוגבל לחקירה נקודתית של אירועי אוקטובר 2000, ובכל מקרה היא יועדה להיות מנגנון לזיהוי אחראים ולא לאיחוי חברתי או למניעת הישנות של מקרים דומים בעתיד. ועדת אור עקפה הגבלות אלה כשבדקה את גורמי העומק לאירועי אוקטובר, כולל היחסים הבעייתיים וחוסר השוויון בין יהודים לפלסטינים בישראל. בהקשר זה הכירה הוועדה בכך שנקודת ההתחלה

33 בשנת 2011 הקדיש כתב עת מוביל בתחום הצדק המעברי (International Journal of Transitional Justice) גיליון שלם (כרך 5) ליחסים בין גורמי החברה האזרחית לבין תהליכי צדק מעברי, תוך ציון הצורך לפתח מסגרת תאורטית להבנת יחסים אלה.

34 ראו, למשל, Thomas Obel Hansen & Chandra Lekha Sriram, *Fighting for Justice (and Survival): Kenyan Civil Society Accountability Strategies and Their Enemies*, 9 INT'L J. TRANSITIONAL JUST. 407 (2015); Emilio Crenzel, *Argentina's National Commission on the Disappearance of Persons: Contributions to Transitional Justice*, 2 INT'L J. TRANSITIONAL JUST. 173 (2008).

35 ראו, למשל, TRANSITIONAL JUSTICE FROM BELOW: GRASSROOTS ACTIVISM AND THE STRUGGLE FOR CHANGE (Kieran McEvoy & Lorna McGregor eds., 2008); Louis Bickford, *Unofficial Truth Projects*, 29 HUM. RTS. Q. 994 (2007).



של יחסים בעייתיים אלה הייתה הנכבה הפלסטינית בשנת 1948, כלומר: הגירוש של כ-700 אלף פלסטינים מישראל והנישול רחב-ההיקף שלהם סביב הקמת מדינת ישראל.<sup>36</sup> בהקשר זה יצוין שהנכבה אף נחשבת לנקודת מפנה בסכסוך הישראלי-פלסטיני האזורי, ושבעיית הפליטים שנוצרה בעקבותיה היא אחת מסוגיות הליכה של הסכסוך.

לתפיסתה של ועדת אור, הבנת ההקשר ההיסטורי של אירועי אוקטובר הייתה נחוצה כדי להבין מדוע פרצה האלימות ולמנוע מקרים דומים בעתיד. עוד סברה הוועדה כי מיגור האפליה המתמשכת נחוץ לשיפור היחסים בין המגזרים בישראל, והמליצה על שורה של אמצעים להשגת יעד זה. גישות אלה של הוועדה (וכן גישות נוספות שלה שיידונו בהמשך) מזכירות גישות של מנגנוני צדק מעברי. הפסקאות הבאות יציגו ביתר פירוט את הרקע להקמת ועדת אור, את תהליכיה ותוצריה ואת קווי הדמיון בינה לבין מנגנוני צדק מעברי. בסיום הפרק יסקר גם היישום הבעייתי של המלצות הוועדה. למען הסר ספק יודגש כי ועדת אור לא הוקמה כמנגנון של צדק מעברי וכי צדק מעברי לא היה מטרה רשמית בהקשר של (הממד הפנימי או האזורי של) הסכסוך הישראלי-פלסטיני, על אף המגמה העכשווית לקדם צדק מעברי גם תוך כדי סכסוכים.

## 1. הרקע להקמת ועדת אור

ב-28 בספטמבר 2000 ביקר בהר הבית ח"כ אריאל שרון, אז מנהיג האופוזיציה. הביקור נתפס כפרובוקטיבי בעיני הפלסטינים בירושלים המזרחית ובגדה המערבית, עורר את זעמם וגרר השלכת אבנים ועצמים אחרים מצדם לעבר כוחות הביטחון הישראליים.<sup>37</sup> כוחות הביטחון הגיבו בכוח, כשהם הורגים ופוצעים מתפרעים פלסטינים. אירועים אלה הובילו בתורם להתקוממות הפלסטינים בגדה המערבית המכונה האינתיפאדה השנייה (או אינתיפאדת אל אקצא). האירועים עוררו תגובה גם מצד אזרחיה הפלסטינים של ישראל, אשר הכריזו על שביתה כללית ב-1 באוקטובר 2000 ובעשרת הימים שלאחר מכן קיימו הפגנות ענק בכל רחבי הארץ במחאה על יחס ממשלת ישראל לאחיהם הפלסטינים בגדה המערבית. על השביתה וההפגנות ניצחה ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל (להלן: ועדת המעקב העליונה), מוסד לא רשמי שבו חברים ח"כים, נבחרו ציבור ומנהיגים פלסטינים ישראלים אחרים.<sup>38</sup> בכמה אתרים השליכו אזרחים פלסטינים אבנים על מכוניות חולפות. אזרחים יהודים הגיבו באלימות וונדליות נגד פלסטינים ורכושם. בניסיון לדכא

36 בני מוריס לידתה של בעיית הפליטים הפלסטינים 1947-1949 (ארנון מגן מתרגם, 1991).

37 ביקור אריאל שרון בהר הבית נתפס כפרובוקטיבי בעיני הפלסטינים בשל עמדותיו הימניות של שרון ובשל מעורבותו בטבח סברה ושתילה בלבנון. ראו, למשל, אוקטובר 2000 – משפט ופוליטיקה בפני ועדת אור 3-4 (מרואן דלאל עורך, 2003) (להלן: עדאלה: משפט ופוליטיקה).

38 ועדת המעקב העליונה של ערביי ישראל נחשבת בדרך כלל כמייצגת את ההנהגה הפלסטינית בישראל, וסמכותה נובעת ממעמד החברים בה. אין לה מעמד רשמי.

את המהומות השתמשה משטרת ישראל באש חיה ובכדורי גומי נגד המפגינים. בעקבות זאת נהרגו 13 פלסטינים ומאות נפצעו;<sup>39</sup> כמעט אלף פלסטינים נעצרו בעקבות האירועים.<sup>40</sup> ב-22 באוקטובר 2000, בשל האלימות יוצאת-הדופן ותוצאותיה הקטלניות, הקימה ממשלת ישראל ועדת בירור ציבורית לאירועי אוקטובר.<sup>41</sup> האוכלוסייה הפלסטינית בישראל סירבה לשתף פעולה עם ועדת הבירור ותבעה כי תוקם במקומה ועדת חקירה ממלכתית. על פי הדין הישראלי, ועדת חקירה ממלכתית היא מנגנון עצמאי מעין-משפטי המוקם אד-הוק לחקור אירועים מסוימים.<sup>42</sup> ועדות חקירה ממלכתיות הן די נדירות (בכל תולדות המדינה היו 18 כאלה) ובדרך כלל מוקמות בעקבות לחץ ממשי מצד הציבור לחקור סוגיה שעוררה סערה ציבורית.<sup>43</sup> אמנם ועדות אלה מוקמות בדרך כלל על פי החלטת ממשלה, אך כדי להבטיח את עצמאותן נשיא בית המשפט העליון הוא שממנה את חבריהן ועומדים בראשן שופטי בית המשפט העליון או המחוזי. לוועדות החקירה סמכויות מעין-שיפוטיות, לרבות הסמכות לחייב להעיד בפניהן, והן נהנות מלגיטימציה ציבורית רחבה יותר מזו המיוחסת לוועדות בירור או לוועדות בדיקה הממונות על ידי הממשלה. פסיקת בג"ץ מבהירה כי "על הממשלה מוטלת חובה לאמץ את הקביעות העובדתיות של ועדת החקירה כבסיס להחלטותיה וקביעת מדיניותה".<sup>44</sup> עוד קבע בג"ץ כי על הממשלה לשקול ברצינות את המלצותיה של ועדת חקירה.<sup>45</sup> המלצות של ועדות חקירה אמנם אינן מחייבות את הממשלה מבחינה משפטית, אך במקרים רבים המדינה יישמה המלצות כאלה, לפחות בחלקן.

ב-8 בנובמבר 2000, בעקבות לחץ מצד ועדת המעקב העליונה וארגון עדאלה, פיזרה הממשלה את ועדת הבירור ותחתיה הקימה את "ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים שנודעה בכינויה "ועדת אור"

39 ראו ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 דין וחשבון כרך א 13 (2003) (להלן: דוח ועדת אור א). מקרב הפלסטינים שנהרגו, 12 היו אזרחי ישראל ואחד היה תושב עזה. באירועים אלה נהרג גם יהודי ישראלי אחד, כשאבן הופלה מגשר על מכוניתו בסמוך לאחת ההפגנות.

40 Jamil Dakwar, *Without Counsel: Palestinian Citizens of Israel*, 44 CRIM. JUST. MATTERS, no. 1, 2001, at 32.

41 דוח ועדת אור א, לעיל ה"ש 39, בעמ' 13. בראש ועדת הבירור עמד השופט (בדימוס) שלום ברנר. אלימות בעוצמה כזו בין כוחות ביטחון ישראליים לבין פלסטינים היא עניין שבשגרה בגדה המערבית, אך בתחומי ישראל היא יוצאת-דופן; ראו ה"ש 53 להלן והטקסט שלידה.

42 החוקים המגדירים והמסדירים ועדות מסוג זה הם חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, וחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

43 היו ועדות חקירה ישראליות שעסקו באירועים ביטחוניים כמו מלחמת יום כיפור, מלחמת לבנון הראשונה וההתנגשות ביצחק רבין. ועדות חקירה אחרות טיפלו בסוגיות חברתיות או כלכליות – בקשר לבנקים, לשירותי הבריאות, לשירותי המים ולשילומים לניצולי שואה. בתנאים מסוימים, ובכפוף לחוק מבקר המדינה, הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת יכולה למנות ועדת חקירה ממלכתית, כפי שאכן קרה ארבע פעמים.

44 בג"ץ 4585/06 ועד משפחות הרוגי אוקטובר 2000 נ' השר לבטחון פנים, פס' 14 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 24.10.2006) (להלן: בג"ץ סאו).

45 שם, בפס' 15 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

על שם העומד בראשה.<sup>46</sup> נשיא בית המשפט העליון דאז אהרן ברק מינה את שלושת חברי הוועדה: שופט בית המשפט העליון תיאודור אור (יו"ר), שופט בית המשפט המחוזי סהל ג'ראח (פלסטיני אזרח ישראל) ופרופסור שמעון שמיר (מומחה למזרח התיכון ושגריר לשעבר של ישראל במצרים וכירדן). ביוני 2001 הוחלף סהל ג'ראח, מטעמי בריאות, בשופט המחוזי האשם ח'טיב (גם הוא פלסטיני אזרח ישראל). נוסף על שלושת השופטים העסיקה ועדת אור שבעה אנשי צוות לאיסוף מידע ושני אנשי צוות לטיפול בצד המנהלי.<sup>47</sup> הממשלה קבעה כי ועדת אור "תחקור השתלשלות האירועים [אירועי אוקטובר] ותקבע ממצאים ומסקנות לגבי כל מה שהתרחש בהם ולגבי הגורמים שהובילו להתרחשותם באותו מועד, ובכלל זה התנהגות המסיתים והמארגנים משתפי האירועים מכל המגזרים, וכוחות הבטחון".<sup>48</sup> חלקו השני של כתב המינוי (החל במלים "ולגבי הגורמים שהובילו") פורש על ידי הוועדה כמאפשר לה לחקור את גורמי העומק של אירועי אוקטובר, אף על פי שחלק זה (ובמיוחד המלים "המסיתים והמארגנים") כנראה נועד להבטיח שהוועדה תחקור את ההנהגה הפלסטינית הישראלית על חלקה ביצירת אוירת העימות שהובילה למהומות.<sup>49</sup>

## 2. הליכי ועדת אור והדוח המסכם

ועדת אור קיימה 92 שימועים ציבוריים בין פברואר 2001 לאוגוסט 2002, ובהם שמעה 434 עדויות ובחנה כמעט 4,300 מוצגים משפטיים.<sup>50</sup> בשנה הראשונה לפעילותה (פברואר 2001 עד ינואר 2002) העידו לפני ועדת אור פוליטיקאים, קציני משטרה, עיתונאים, מומחים ואזרחים מן השורה שהיו עדים להתרחשויות. כפי שיתואר בהמשך, חלק מהעדים התייצבו להעיד בעידוד ארגון עדאלה. ב-27 בפברואר 2002, אחרי שנה של שימועים, שלחה הוועדה מכתבי אזהרה ל-14 איש, ובהם הזהירה אותם כי ככוונתה לחקור האשמות שהופנו כלפיהם. בין המוזהרים היו 11 עובדי מדינה (כולל ראש הממשלה לשעבר אהוד ברק, השר לשעבר לביטחון פנים שלמה בן-עמי וקציני משטרה בכירים) ושלושה נבחרי ציבור פלסטינים החברים בוועדת המעקב העליונה (ח"כ עזמי בשארה, ח"כ עבר אל-מלכ דהאמשה ושייח ראד סלאח). ההאשמה שיוחסו לשלושת המנהיגים הפלסטינים על פי מכתבי האזהרה הייתה תמיכה באלים כממצייה להשגת יעדים של הפלסטינים בישראל בתקופה שקדמה לאירועי אוקטובר.<sup>51</sup> בין יוני לאוגוסט 2002 בחנה ועדת אור את האישומים נגד 14 המוזהרים. הם נחשבו ל"נאשמים" ולכן הייתה להם זכות עמידה בפני הוועדה, שפירושה

46 ועדת אור הוקמה מכוח החלטה 2490 של הממשלה ה-28 (8.11.2000).

47 דוח ועדת אור א, לעיל ה"ש 39, בעמ' 5.

48 החלטת 2490, לעיל ה"ש 46. עוד קבעה ההחלטה ש"הוועדה תגיש לממשלה את המלצותיה ומסקנותיה ככל שתמצא לנכון".

49 עדאלה: משפט ופוליטיקה, לעיל ה"ש 37, ב עמ' II ("עדאלה הסתייגה מנוסח כתב המינוי שכלל התייחסות להתנהגות המסיתים. היה ברור כי יעשה שימוש במושגים של 'ההסתה' נגד מנהיגות הציבור הערבי, כפי שאכן קרה").

50 לפי דוח ועדת אור א, לעיל ה"ש 39, בעמ' 16, הוועדה שמעה 434 עדויות ובחנה 4,275 מוצגים.

51 עדאלה: משפט ופוליטיקה, לעיל ה"ש 37, בעמ' III. לגבי השייח ראיד סלאח "הוסף, בין השאר, כי במהלך השנים 1998-2000 'היה אחראי להעברת מסרים השוללים את עצם הלגיטימיות של קיומה של מדינת ישראל והמציגים את המדינה כאוייב". שם.

גם הזכויות למנות נציג משפטי מטעמם, לנסות להזים את ההאשמות נגדם, לזמן ולחקור עדים וכן לקיים חקירה צולבת של המוזהרים האחרים ושל עדיהם. המוזהרים הפלסטינים מינו את עדאלה לייצגם וכך סיפקו לארגון הזדמנות להרחיב את פעילותו אל מול הוועדה.<sup>52</sup> ב-2 בספטמבר 2003 פרסמה ועדת אור את הדוח שלה, שכלל יותר מ-700 עמודים של ממצאים והמלצות. הדוח אישר:

האירועים שהתחוללו בחודש אוקטובר 2000 במגזר הערבי היו חסרי תקדים בחומרתם, בכל ההיסטוריה של המדינה מאז הקמתה. הדברים קיבלו ביטוי הן בפריסה הגיאוגרפית של האירועים, במספר המקומות בהם התרחשו בו זמנית, במספר המתפרעים שלקחו בהם חלק ובעוצמה ובנחישות של מעשי האלימות אשר הופגנו בהם.<sup>53</sup>

הדוח הסיק חריג-שמעית כי גורם עומק ישיר לתוצאות הרצחניות של אירועי אוקטובר היה התנהגות משטרתית פסולה, והציג בפירוט רב את כישלון המשטרה להתמודד עם ההפגנות. הדוח קבע שלא הייתה למשטרה כל הצדקה להשתמש בכדורי גומי ובתחמושת חיה שגרמו להרג המפגינים, ושהשוטרים פתחו באש באופן בלתי-חוקי על 13 הפלסטינים שנהרגו. אשר על כן המליצה הוועדה שהמחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים (מח"ש) תחקור את אחריות המשטרה להרג ותחליט אם יש מקום לנקוט הליכים פליליים.<sup>54</sup> עוד המליצה ועדת אור על הרחה או על בלימת קידומם של שבעה (מתוך 11) שוטרים ופקידים בכירים שחקרה באזהרה. בצד המלצות "אישיות" אלה היו לוועדה המלצות "מוסדיות" בקריאתה לרפורמה במשטרה ובמערך הביטחון בכלל. הוועדה עמדה על הצורך בשינוי תפיסתי בקובעה ש"המשטרה חייבת להטמיע בקרב שוטריה את התובנה, כי הציבור הערבי בכללו אינו אויב שלהם, וכי אין לנהוג בו כאויב".<sup>55</sup> על פי ועדת אור, גורם עומק נוסף לאירועי אוקטובר היה ההקצנה הפוליטית של הציבור הפלסטיני בישראל. בהקשר זה ביקרה הוועדה את הנהגת הציבור הפלסטיני על שעודדה אותו להתנגד למדינה באמצעים אלימים תוך פגיעה "במרקם העדין של יחסי יהודים וערבים במדינה", וסברה שכתוצאה מכך "טושטש לא אחת הקו המבחין בין הפלסטינים שבשטחי יהודה ושומרון ועזה לבין הערבים אזרחי המדינה".<sup>56</sup> עם זאת, הדוח לא כלל המלצות בנוגע לשלושת הפלסטינים שנחקרו באזהרה ולא קבע כי הייתה להם אחריות אישית לאירועים.

52 נוסף על ייצוג הפלסטינים שהיו תחת אזהרה מונה עדאלה גם על ידי קרובי החללים כמייצגם המשפטי לפני ועדת אור (אף שלקרובים לא היה מעמד משפטי רשמי לפני הוועדה). יתר על כן, הארגון סיפק לוועדת אור ראיות חשובות ושכנע פלסטינים מתלבטים לשתף פעולה עם הוועדה. נושאים אלה נדונים ביתר הרחבה בפרק ג' להלן.

53 דוח ועדת אור א, לעיל ה"ש 39, בעמ' 113.

54 שם, בעמ' 18.

55 ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 דין וחשבון כרך ב 768 (2003) (להלן: דוח ועדת אור ב).

56 שם, בעמ' 762. יצוין כי בתגובה להאשמות אלה טען ארגון עדאלה "שמכתבי האזהרה לשלושה מנהיגים מהאוכלוסייה הערבית מטילים את האשם בהריגת שלושה עשר אזרחים

מלבד התנהלות המשטרה באוקטובר 2000 והקצנת הציבור הפלסטיני עובר למועד זה, מצאה הוועדה גורם עומק שלישי שהוביל לאירועי אוקטובר: האפליה השיטתית המתמשכת מצד ישראל כלפי אזרחיה הפלסטינים מאז הקמת המדינה בשנת 1948. דוח ועדת אור שוטח בפירוט רב את אי-השוויון בהקצאת משאבים לערים הפלסטיניות בישראל, כולל שירותים עירוניים ופיתוח תעשייתי, כמו גם את האפליה בתחומי זכויות על הקרקע, תעסוקה, ייצוג פוליטי וחינוך. חלק מהדוח הוקדש לשאלת הברואים, הקבוצה המודרנת ביותר בקרב הקבוצות הפלסטיניות בישראל. הדוח סיכם בכך ש"הטיפול הממשלתי במגזר הערבי התאפיין ברובו בהזנחה ובקיפוח"<sup>57</sup> ודחק במדינה "לפעול למחיקת כתם ההפליה של אזרחיה הערבים, על צורותיה וביטוייה השונים [...] על המדינה ליזום, לפתח ולהפעיל תכניות לסגירת הפער, תוך שימת דגש על תחומי התקציב, בכל הנוגע לחינוך, לשיכון, לפיתוח תעשייתי, לתעסוקה ולשירותים"<sup>58</sup>. הדוח הוסיף כי קידום השוויון "אינו מצטמצם לעניינים חומריים בלבד. על רשויות השלטון למצוא את הדרכים שיאפשרו לאזרחים הערבים לבטא בחיים הציבוריים את תרבותם וזהותם באופן נאות ומכובד"<sup>59</sup> ואף כלל המלצות (מוסדיות) לצעדים ספציפיים שראוי שהממשלה תנקוט כדי להגביר את השוויון של האזרחים הפלסטינים בישראל. חבר ועדת אור, השופט האשם ח'טיב, טען בהקשר זה כי "חוסר השוויון, האפליה והקיפוח שבהם נוהגת המדינה כלפי אזרחיה הערביים מאז הקמתה, לא היווה רק גורם עומק יסודי וחשוב, אלא היה הגורם הדומיננטי שהביא, אם לא לעצם התרחשות האירועים האלימים, אזי לפחות להיקפם ועוצמתם הרבה"<sup>60</sup>. יצוין כי בעניין זה הביע יואב פלד דעתו שהאפליה היא גורם העומק האמתי של אירועי אוקטובר ושההקצנה הפוליטית של הציבור הפלסטיני בישראל אינה אלא תוצאה של גורם עומק זה.<sup>61</sup> מכל מקום, ראוי לציון העובדה שדוח ועדת אור הציף את הנושא של אפליית הפלסטינים בישראל, והדגיש כי יש למגרה בשם הצדק והדמוקרטיה וגם כדי למנוע התפרצויות אלימות נוספות בין המגזרים.

לציון מיוחד ראוי העובדה שהדוח קישר בין האפליה הממסדית כלפי הפלסטינים לבין נקודת המוצא הטראגית שלהם כאזרחים ישראלים, בקובעו כי "הקמת מדינת ישראל, שהעם היהודי חגג אותה כהתגשמות חלום הדורות, כרוכה בזכרונם ההיסטורי בטראומה הקולקטיבית הקשה ביותר בתולדותיהם – ה'נִכְפָּה'".<sup>62</sup> "נכבה" היא המלה הערבית ל"אסון" או ל"קטסטרופה", והמונח בפי הפלסטינים מתייחס לגירושם ולנישולם סביב מלחמת 1948 והקמת מדינת ישראל. הרשויות בישראל נמנעות משימוש במונח "נכבה" ומדכאות כל התייחסות לאירועי 1948 כאל אירועים טרגיים.<sup>63</sup> למעשה, ועדת אור הייתה הגוף הרשמי

ערבים ובפציעת מאות מהם, על האוכלוסייה הערבית כולה ועל מנהיגותה הפוליטית. אישום

זה הופך את הקורבן לאשם". עדאלה: משפט ופוליטיקה, לעיל ה"ש 37, בעמ' III.

57 דוח ועדת אור ב, לעיל ה"ש 55, בעמ' 762.

58 שם, בעמ' 767.

59 שם.

60 האשם ח'טיב הערבים בישראל – שלוש שנים לפרסום דוח ועדת אור 6 (2007).

61 Yoav Peled, *Restoring Ethnic Democracy: The Or Commission and Palestinian Citizenship*

62 (2005) in *Israel*, 9 CITIZENSHIP STUD. 89, 96–97.

63 דוח ועדת אור א, לעיל ה"ש 39, בעמ' 27.

64 להלן ה"ש 174.

הראשון בישראל שהכיר בנרטיב הפלסטיני הנוגע למלחמת 1948 ולהקמת המדינה.<sup>64</sup> היא עשתה זאת בעודה מצדדת בנרטיב היהודי-ציוני של אירועים אלו:

על האזרחים הערבים לזכור, כי ישראל מהווה את התגשמות כיסופיו של העם היהודי למדינה משלו, מדינה יחידה שבה היהודים הם הרוב, מדינה שקיבוץ הגלויות הוא אחד מעיקריה – וכי זו תמצית הווייתה של המדינה בעבור אזרחיה היהודים [...] על הרוב היהודי לזכור [...] כי האירועים שהפכו את הערבים למיעוט במדינה היו בעבורם אסון לאומי, וכי השתלבותם במדינת ישראל היתה כרוכה מצידם בקרבנות כואבים.<sup>65</sup>

הכרה זו בדו־קיום של הנרטיבים הפלסטיני והיהודי על אודות הקמת המדינה – נרטיבים שבדרך כלל נתפסים כמתחרים זה בזה – היא אחד ההישגים החשובים ביותר של ועדת אור בפרספקטיבה של צדק מעברי.

### 3. ועדת אור בפרספקטיבה של צדק מעברי

בהרצאה משנת 2006 הסביר השופט האשם ח'טיב שעבודתה של ועדת אור והמלצותיה נועדו לתרום לשיפור היחסים בין יהודים לפלסטינים בישראל:

הוועדה חשה כי בידיה ההזדמנות לנסות ולהשפיע על המשך החיים המשותפים של יהודים וערבים במדינה, וזאת אם תצליח לאתר את הסיבות וגורמי העומק שתרמו להתרחשותם של האירועים, ותשכיל לבוא בפני ממשלת ישראל בהמלצות ראויות שיהיה במימושן כדי לנטרל את אותם גורמי עומק. דבר זה לא רק ימנע הישנותם של מקרים דומים בעתיד, אלא אף יחולל שינוי יסודי ביחס המדינה לאזרחיה הערבים וביחסם של אלה למדינה וגם ביחסים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית במדינה.<sup>66</sup>

דברים אלה עולים בקנה אחד עם האמור בפסקה האחרונה והמסכמת של דוח ועדת אור:

הוועדה מודעת לכך, שהקמתה נעשתה בנסיבות של משבר ציבורי עמוק והלכי רוח סוערים ומיוסרים. היא גם יודעת שהקמתה של ועדת חקירה ממלכתית כרוכה תדיר בציפייה שפעולתה תשכך כאבים ותשקם יחסי אמון. אנו מקווים, כי הצגת מידע מוסמך על אירועי אוקטובר הקשים, הסברת הגורמים אשר הביאו או תרמו להתרחשותם והצגת הקשיים והסיכונים אשר רבצו ורובצים לפתח היחסים בין יהודים לערבים בישראל – כפי שכל אלה מצאו את ביטויים בדין וחשבון זה – עשויים לתרום להגשמתה של ציפייה כזו. אכן, הגם שהוועדה העמידה מעל לכל שיקול את דבקוּתה בחקר העובדות של אירועי אוקטובר לאמיתן, אין היא מוותרת על התקווה שעבודתה תתרום, בסופו של חשבון, גם לקירוב הלבבות בין יהודים לערבים בישראל.<sup>67</sup>

Aeyal M. Gross, *The Constitution, Reconciliation, and Transitional Justice: Lessons from South Africa and Israel*, 40 *STAN. J. INT'L L.* 47, 80 n.178 (2004) (להלן: גרוס). 64

דוח ועדת אור ב, לעיל ה"ש 55, בעמ' 779-780. 65

ח'טיב, לעיל ה"ש 60, בעמ' 5. 66

דוח ועדת אור ב, לעיל ה"ש 55, בעמ' 780-781. 67

התפיסה של ועדת אור, שלפיה הכרה בעוולות וחשיפת גורמי העומק שלהן יובילו לשיפור ביחסים בין קבוצות נצות במדינה, מאפיינת ועדות אמת והולמת אחדות מתאוריות הפיוס שהוזכרו בפרק א' לעיל.<sup>68</sup> אם כן, נראה שוועדת אור התייחסה אל עצמה כאל סוג של ועדת אמת ופיוס. אכן, אף שלא הוקמה בהקשר של מעבר מסכסוך מזוין או משטר סמכותני למצב חדש, נסיבות הקמתה – בתגובה למשבר כלל-ארצי שבו התערערו יסודות הדמוקרטיה ופרצה אלימות פוליטית בין מגזרים מקוטבים בחברה – מזכירות נסיבות שהובילו במקרים רבים להקמה של ועדות אמת ופיוס.

יש גם דמיון רב בין השיטות שנקטה ועדת אור לבירור האמת לבין שיטות של ועדות אמת ופיוס. כך, למשל, שמה לה ועדת אור למטרה לזהות את גורמי העומק לאלומות ולא רק את הסיבות המידיות. כדי לזהות את גורמי העומק לבעיות המעכירות את יחסי היהודים והפלסטינים בישראל נדרשה הוועדה למקורות היסטוריים ושמה עדיפות של קרבנות, של חשודים בביצוע ההפרות, של פקידים ציבור ואחרים. הגישה ההיסטורית והסוציולוגית הרחבה הזו דומה לגישה שמאמצות ועדות אמת ופיוס ומבדילה את ועדת אור מוועדות חקירה ישראליות אחרות. רוב ועדות החקירה בישראל שמו את הדגש בחקירותיהן על הגורמים המידיים לאירועים שהובילו להקמתן ועל זיהוי האחראים. כך, ועדת החקירה לרצח ראש הממשלה המנוח יצחק רבין לא חרגה מהמנדט שקיבלה, שהסמיך אותה להגיע ל"ממצאים ומסקנות בכל הקשור להיערכות הבטחוניות והמודיעיניות ובכל הקשור לאבטחת האישים בכלל ובעצרת בה אירע הרצח, בפרט";<sup>69</sup> הוועדה נמנעה מלבחון את הגורמים החברתיים והפוליטיים שהובילו לרצח רבין כגון ההסתה הציבורית הנרחבת.<sup>70</sup> היו ועדות חקירה ישראליות שסמכותן הוגדרה באופן רחב יותר ובכל זאת בחרו להתמקד רק בגורמים המידיים לאירועים שחקרו. ועדת פֶּהן, למשל, שהוסמכה לחקור "את כל העובדות והגורמים הקשורים במעשי הזוועה שבוצעו ע"י יחידה מן הכוחות הלבנוניים נגד האוכלוסיה האזרחית במחנות שתילה וסברה",<sup>71</sup> הגבילה את חקירתה למעורבות ישראל בטבח אף שיכולה הייתה לבחון ממדים רחבים יותר של מעורבות ישראל במלחמת לבנון.<sup>72</sup>

התחקותה אחר גורמי העומק הובילו את ועדת אור להתייחס לאפליה הממסדית נגד הפלסטינים אזרחי ישראל כעוול משמעותי ומתמשך. לפי פרסום של עדאלה, דוח ועדת אור הוא המסמך הרשמי-משפטי הראשון מאז 1948 שהתייחס לאפליה ההיסטורית של הערבים בישראל.<sup>73</sup> חבר ועדת אור שמעון שמיר הסביר כי אין חידוש בממצאי הוועדה בנוגע לאפליית הפלסטינים וכי "כל מי שלא טחו עיניו מראות היה מודע להם זה זמן. תרומתו של הדו"ח הייתה בכך שהוא הביא את הדברים לראשונה במסמך רשמי, ומסר אותם ללא כחל ושרק".<sup>74</sup> אם כן, ועדת אור מזכירה ועדות אמת ופיוס גם בכך שהפכה את היריעה

68 ראו, למשל, ה"ש 9, 17, 21-23 לעיל והטקסט שלידן.

69 ראו ועדת החקירה לעניין רצח ראש הממשלה מר יצחק רבין ז"ל דין וחשבון 13 (1996).

70 ראו פרוטוקול ישיבה מס' 146 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-15, 3 (29.10.2001).

71 ראו ועדת החקירה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בביירות התשמ"ג רין-וחשבון 1 (1983).

72 Edward Said, *Permission to Narrate*, J. PALESTINE STUD., Spring 1984, at 27, 33-34.

73 ADALAH: THE FIRST 15 YEARS 30 (2013) [http://www.adalah.org/uploads/oldfiles/Public/files/English/Publications/15\\_years\\_report\\_english.pdf](http://www.adalah.org/uploads/oldfiles/Public/files/English/Publications/15_years_report_english.pdf)

74 שמעון שמיר הערבים בישראל – שנתיים לפרסום דוח ועדת אור 7 (2005) (ההדגשה במקור).

על עוולות להכרה ציבורית ורשמית בהן. גם פומביות הדיונים של ועדת אור היא מאפיין שחלקה הוועדה עם ועדות אמת בעולם, המבדיל אותה מוועדות חקירה אחרות בישראל.<sup>75</sup> ועדת אור פעלה כוועדת אמת גם בכך שהמליצה על צעדי תיקון, לרבות רפורמות מוסדיות שמטרתן לשפר את יחסי היהודים והפלסטינים בישראל. במילים אחרות: הוועדה לא רק הכירה בעוולות אלא גם המליצה על צעדים לתיקון ולמניעת הישנותן. נוסף על כך, כמו ועדות אמת אפשרה ועדת אור לקולם של הקרבנות להישמע והכירה בנרטיב שלהם. אמנם הוועדה לא העניקה זכות עמידה לקרבנות הפלסטינים ולמשפחותיהם, אך היא בכל זאת אפשרה לעדאלה להציב בחזית את עמדותיהם ואת חששותיהם.<sup>76</sup> כפי שכבר הוזכר, לעתים יש בעצם ההכרה הרשמית בפרספקטיבה של הקרבנות כדי לשקם את האמון שלהם במדינה ובמי שמייצגים אותה.<sup>77</sup> לא פחות חשובה מכך הייתה ההכרה של הוועדה בנרטיב הפלסטיני על אודות 1948 כמתקיים בד בבד עם הנרטיב היהודי. הכרה זו היוותה ממד חדשני וחשוב בעבודת הוועדה, ממד שהיה גלום בו סיכוי לחולל שינוי ביחסי יהודים ופלסטינים בישראל. כזכור, הבניה מחודשת של נרטיבים קולקטיביים והכלה של נקודות מבט שונות הן שיטות שבאמצעותן ועדות אמת פועלות לקדם פיוס.<sup>78</sup> אם כן, אפשר להבין את ההכרה של ועדת אור בנכבה וברדיקיום של הנרטיבים היהודי והפלסטיני כהמלצות במשתמע של הוועדה.

נדב גבאי עמד על ההבדלים בין ועדת אור לבין ועדות אמת ופיוס ולדבריו "[...] מבחינה פורמלית ופרוצדורלית מודל החקירה הממלכתית אינו מאפשר תהליך ממצה של השלמה בין־קהילתית באמצעות דו־שיח תרפויטי־רפלקסיבי כן ששותפים בו קרבנות האירועים, ובסופו מתקבלת פשרה מוסכמת, כמו בוועדות אמת ופיוס טיפוסיות".<sup>79</sup> נדמה כי טענה זו מתבססת על פירוש שגוי של מה שוועדות אמת ופיוס עושות בפועל. למשל, הדיונים בפני ועדת האמת והפיוס בדרום־אפריקה על פי רוב לא היו "דו־שיח תרפויטי־רפלקסיבי" ולא התקבלה "פשרה מוסכמת" בין הצדדים. למעשה, רבים מאנשי כוחות הביטחון של משטר האפרטהייד שהודו בפשעיהם בפני ועדת האמת והפיוס עשו כן כדי ליהנות מהחנינה שהוסמכה הוועדה להעניק במקרים של הודאה – ובה בעת המשיכו להצדיק את האלימות שנקטו כלפי שחורים בשם הביטחון הלאומי. היו גם מקרים שבהם התנגדו הקרבנות להענקת חנינה למבצעי הפרות, אולם הוועדה בכל זאת חננה את המבצעים כל עוד עמדו בתנאים

75 ראו, למשל, את דברי ח"כ אופיר פינס־פז בדיון ועדת הפנים של הכנסת על החלטת היועץ המשפטי לממשלה לסגור את התיקי החקירה בעניין אירועי אוקטובר 2000: "אני חושב שוועדת אור עשתה עבודה מאוד יסודית, מאוד עמוקה, שנמשכה מספר שנים. הוועדה התנהלה בשקיפות ראויה לציון. אחרי שאני רואה את ועדת וינוגרד והדרך שבה היא עבדה, בחדרי חדרים וללא שקיפות אלמנטרית, אתה יכול רק להעריך את עבודתה של ועדת אור, שנעשתה לאור השמש, בשקיפות ראויה, בנושא לא פחות טעון ולא פחות רגיש". פרוטוקול ישיבה מס' 311 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה־17, 2 (11.2.2008).

76 מעורבות עדאלה תידון בפירוט בפרק ג' להלן.

77 ראו ה"ש 26-27 לעיל.

78 ראו ה"ש 28-29 לעיל.

79 נדב גבאי "חקירות ממלכתיות ומשברי לגיטימציה: ועדת אור והפלסטינים אזרחי ישראל" *תרבות דמוקרטית* 16, 7, 13-14 (2015).



לקבלת חנינה לפי החוק שמכוחו פעלה הוועדה. על פי ג'יימס גיבסון, כדי שוועדת אמת ופיוס תחולל שינוי בחברה, עליה להתמקד בחברה ולהעניק רק תשומת-לב משנית לקרבנות ולמבצעי העוול עצמם.<sup>80</sup> גיבסון שיבח את ועדת האמת והפיוס בדרום-אפריקה על שפעלה בדיוק כך.<sup>81</sup> בדומה לוועדות אמת ופיוס, גם ועדת אור ניסתה לשפר יחסים בין קבוצות מקוטבות ולחולל שינוי בחברה הישראלית באמצעות הכרה בעוולות שחוותה קבוצת הקרבנות ובלגיטימיות של הנרטיב שלה. אולם, בשונה מוועדות אמת ופיוס, לוועדת אור לא היה מנדט או לגיטימציה לקדם פיוס בין המגזרים.

לדעת רות גביון, ועדת חקירה אינה הכלי הנכון לקידום פיוס בין המגזרים. לדעתה אמנם צריך להתמודד עם גורמי העומק שהובילו לאירועי אוקטובר ועם היחסים הבעייתיים בין המגזרים בישראל, אך היא מטילה ספק ביכולת של ועדת חקירה "לתת מענה נאות על בעיות ברמות כה שונות של חשיבה ודיון".<sup>82</sup> בהרצאה לציון יום השנה השישי לפרסום דוח ועדת אור הסבירה גביון:

דו"ח ועדת אור אינו מסתפק בבדיקה של האירועים אלא מניח על סדר יומה של החברה בישראל קודם כול את הקביעה החד-משמעית, שיחסי יהודים-ערבים בישראל הם נושא אסטרטגי במדינה, ושהמדינה אינה מתייחסת אליו כפי שראוי להתייחס לנושא אסטרטגי. יתר על כן, הדו"ח אומר כי יש לתת את הדעת על שורשי התהליכים שהתפרצו באירועי אוקטובר. בשני אלה הוא צודק ומרים תרומה גדולה לחשיבה על הנושא. מצד שני, ועדות חקירה אינן הכלי המיטיב לטיפול בסוגיות אסטרטגיות מסוג זה.<sup>83</sup>

עם זאת, הניסיון שהצטבר במדינות אחרות מראה כי ועדות לחקר האמת יכולות לתרום לטיפול בסוגיות כאלה – אך נדרשים להן מנדט רשמי ולגיטימציה ציבורית לעסוק בכך. במקרה של ועדת אור, גם אם היה לממשלה שהקימה את הוועדה – ממשלת שמאל בראשות אהוד ברק – רצון לשפר את היחסים בין יהודים לפלסטינים בישראל, רצון זה התפוגג לחלוטין עם בחירתה של ממשלה ימנית חודשים ספורים לאחר הקמת הוועדה. אכן, כפי שיתואר להלן, הממשלה החדשה לא ראתה עצמה מחויבת להמלצות ועדת אור.

#### 4. תגובת הממשלה לדוח ועדת אור

ב-14 בספטמבר 2003 הכריזה הממשלה כי "גישתנו העקרונית [...] היא כי יש לקבל את ההמלצות" בדוח ועדת אור.<sup>84</sup> בפועל יישמה הממשלה רק המלצות ספורות – אלו שנגעו

James L. Gibson, *On Legitimacy Theory and the Effectiveness of Truth Commissions*, 80 RICHARD A. WILSON, *THE POLITICS OF TRUTH AND RECONCILIATION IN SOUTH AFRICA: LEGITIMIZING THE POST-APARTHEID STATE* (2001).

Gibson, לעיל ה"ש 80, בעמ' 127.

רות גביון ורהורים על ועדות חקירה ועל מעמד המיעוט הערבי בישראל 6 (2010).

שם, בעמ' 5.

84 החלטה 722 של הממשלה ה-30 "דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לכירור התנגשויות בין כוחות הבטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 ("ועדת אור") (14.9.2003). בית המשפט

לחסימת קידום של נחקרים ואלו שנגעו לרפורמות מסוימות במערך המשטרה.<sup>85</sup> כך, למשל, בספטמבר 2005 פרסמה מח"ש את החלטתה שלא לחקור את מקרי ההרג של אוקטובר 2000 וזאת בניגוד להמלצת ועדת אור.<sup>86</sup> החלטת מח"ש גובתה על ידי היועץ המשפטי לממשלה, שהכריז בינואר 2008 כי איש מקציני המשטרה שהיו מעורבים בהתנגשויות לא יועמד לדין מחוסר ראיות.<sup>87</sup>

גם המלצות ועדת אור בנוגע למיגור האפליה לא יושמו. לאחר פרסום ההמלצות מינתה הממשלה ועדת שרים שתייעץ איך ליישמן. ועדת השרים כונתה "ועדת לפיד" על שם שר המשפטים טומי לפיד שעמד בראשה. ביוני 2004 מסרה ועדת לפיד את הדוח שלה, שהתעלם מהמלצות רבות של ועדת אור, וביחס לכמה מהן ציין החלטות ממשלה קודמות שכביכול נותנות מענה לאי-השוויון בין המגזרים בישראל.<sup>88</sup> כמו כן, דוח ועדת לפיד כלל המלצה חדשה, שלא הופיעה בדוח ועדת אור: המלצה שאזרחי המדינה הפלסטינים יבצעו שירות לאומי. ועדת השרים טענה שבהתחשב בעובדה שהפלסטינים פטורים משירות צבאי, השתלבותם בשירות לאומי כלשהו תמריץ את הממשלה לקדם את שוויונם. יו"ר ועדת אור, השופט תיאודור אור, מתח על כך ביקורת:

הרעיון של שירות לאומי ממלכתי אזרחי, כשלעצמו, יכול להיות רעיון אשר ראוי לקדמו. אך אין קידומו מהווה תנאי לקיום שוויון זכויות ואין צורך בתמריץ כזה למדינה כדי שתקיים שוויון זכויות בין אזרחיה. נזכור, מתן זכויות שוות לבני אוכלוסיית מיעוט אינו מהווה מתת חסד מצדו של הרוב. אלה מוענקות להם מכוח עקרון השוויון, המהווה חלק ממשפט הארץ – הכול שווים בפני החוק.<sup>89</sup>

חבר ועדת אור שמעון שמיר תיאר את התייחסות ועדת לפיד לנושא מיגור האפליה כ"קלושה ביותר", והדגיש כי נשמעות טענות בציבור כי הדוח שלה "בא לרוקן את דו"ח [ועדת] אור ממסריו בעניין קיפוח האזרחים הערבים".<sup>90</sup> אכן, המלצות ועדת אור בנוגע להגברת השוויון

הגבוה לצדק גרס שבעקבות החלטת הממשלה לאמץ את המלצות ועדת אור, הן נהפכו למדיניות ממשלתית. ראו בג"ץ סאו, לעיל ה"ש 44, בפס' 16 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

85 תיאודור אור שנה לדין וחשבון של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועי אוקטובר 2000 (2004) ("על-פי המלצת הוועדה, המשטרה הוציאה כליל את גלילוני הגומי משימוש. כן נקבע, כהמלצת הוועדה, כי כוחות ימ"מ, לרבות צלפים, לא יופעלו ככוח לטיפול בהפרות סדר"). עם זאת, בשנת 2009 טען ארגון עדאלה שגישת המשטרה כלפי אזרחי ישראל הפלסטינים לא השתנתה, וכי בשנים 2001-2009 נהרגו שלושים אזרחים פלסטינים בידי המשטרה ולא נפתחה כל חקירה בעניינם. ראו "גזענות ממלכתית" הארץ 2009.6.19, 26.

86 משרד המשפטים, המחלקה לחקירות שוטרים מסקנות בעניין אירועי ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 (2005).

87 היועץ המשפטי לממשלה "אירועי אוקטובר 2000 – החלטה בערר על החלטת מח"ש" (27.1.2008). ארגון עדאלה טען כי החלטה זו הנציחה את תפיסת המדינה שלפיה האזרחים הערבים הם אויבי המדינה, ותמכה בעמדה שלפיה יש למשטרה שיקול דעת נרחב לירות בהם. עדאלה, לעיל ה"ש 73, בעמ' 31.

88 ח'טיב, לעיל ה"ש 60, בעמ' 11.

89 אור, לעיל ה"ש 85, בעמ' 15 (ההדגשה במקור).

90 שמיר, לעיל ה"ש 74, בעמ' 16.

טרם יושמו גם בעת כתיבת דברים אלה.<sup>91</sup> נראה כי ממשלת הימין שנבחרה לאחר מינוי ועדת אור לא ראתה עצמה מחויבת להמלצות הוועדה גם אם אמצה אותם "בעיקרון", ולכן "דיללה" את ההמלצות באמצעות המינוי של ועדת לפיד.<sup>92</sup>

מיותר לציין כי הממשלה לא קיבלה ולא אימצה את ההמלצות "המשתמעות" של ועדת אור להכיר בנכבה וברדיקיום של הנרטיבים היהודי והפלסטיני. פמאז ומעולם בכל הנוגע לעבר ממשיכה ממשלת ישראל, על כל שלוחותיה, להתבסס בלעדית על הנרטיב הציוני.<sup>93</sup> גרוע מכך: בשנת 2011 חוקקה הכנסת חוק שמעודד הכחשה ציבורית של הנרטיב הפלסטיני וזאת באמצעות צמצום מימון ממשלתי לגופים שמשקיעים ב"ציון יום העצמאות או יום הקמת המדינה כיום אבל".<sup>94</sup> ציון כי מאז פרסום דוח ועדת אור האפליה והקיפוח של אזרחי ישראל הפלסטינים הולכים וגוברים, ויחסי יהודים-פלסטינים בישראל ממשיכים להידרדר.<sup>95</sup>

91 יוזכר כי המלצות של ועדת חקירה בישראל אינן מחייבות מבחינה משפטית. עם זאת, באופן מסורתי נהגו ממשלות ישראל ליישמן; לפי פסיקתו של בית המשפט העליון מוטל על הממשלה לכל פחות לשקול אותן ברצינות. בג"ץ סאו, לעיל ה"ש 44.

92 ח'טיב, לעיל ה"ש 60, בעמ' 13. ראו גם את דברי ח"כ אופיר פינס-פז בדיון ועדת הפנים של הכנסת על החלטת היועץ המשפטי לממשלה לסגור את תיקי החקירה בעניין אירועי אוקטובר 2000:

הממשלה הקימה את ועדת לפיד, ליישום המלצות ועדת אור. לדעתי, ועדת לפיד לא עשתה עבודתה נאמנה. ועדת לפיד הייתה ועדה פוליטית של שרים בממשלה, שסינדלו אחד את השני, נטרלו אחד את השני. בשורה התחתונה, חלק גדול מההמלצות המערכתיות של ועדת אור מוסמסו בממשלה ועברו שחיקה מאוד קשה על-ידי שרים שונים.

פרוטוקול ישיבה מס' 311, לעיל ה"ש 75, בעמ' 2.

93 גרוס, לעיל ה"ש 64, בעמ' 80. בהקשר זה ראו טענתו של אייל גרוס, שלא רק הרשות המבצעת והרשות המחוקקת בישראל נשענות בלעדית על הנרטיב ההיסטורי הציוני, אלא גם הרשות השופטת. ראו במיוחד ההפניות שם, בעמ' 79-80, ה"ש 172-176. בעמ' 80, ה"ש 178, גרוס מציין את ועדת אור כחריג לכלל זה.

94 חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 40), התשע"א-2011, ס"ח 686. חוק זה, שנחקק ב-22 במרץ 2011, הוסיף את סעיף 3ב' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. הסעיף מסמיך את שר האוצר לצמצם העברות כספיות מתקציב המדינה לישות נתמכת או מתקצבת אם השתמשה בכספים לאחת המטרות הבאות: 1. שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; 2. הסתה לגזענות, לאלימות או לטרור; 3. תמיכה במאבק מזוין או במעשה טרור, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל; 4. ציון יום העצמאות או יום הקמת המדינה כיום אבל; 5. מעשה של השחתה או ביוזי פיזי הפוגע בכבוד דגל המדינה או סמל המדינה.

95 Int'l Crisis Grp., Back to Basics: Israel's Arab Minority and the Israeli-Palestinian Conflict at i (Middle East Report No. 119, 2012)

Jewish-Arab domestic relations have deteriorated steadily for a decade. More and more, the Jewish majority views the Palestinian minority as subversive, disloyal and – due to its birth rates – a demographic threat. Palestinian citizens are politically marginalised, economically underprivileged, ever more unwilling to accept systemic inequality and ever more willing to

בצד זאת נמשך הדיכוי הישראלי של פלסטינים מעבר לקו הירוק, בין השאר באמצעות המשך ההתנחלות בגדה המערבית.

חלק ממבקריה של ועדת אור טוענים כי היא נכשלה בקידום שוויון ופיוס בין יהודים לפלסטינים בישראל כי הרחיקה לכת מדי; אחרים סבורים שהכישלון דווקא נובע מכך שהיא לא הלכה רחוק מספיק. רות גביוון, למשל, בדעה הראשונה. כזכור, היא מסכימה שיחסי יהודים ופלסטינים בישראל הם סוגיה אסטרטגית שחייבים לטפל בה, אולם היא מטילה ספק ביכולתה של ועדת חקירה לעשות כן.<sup>96</sup> בניגוד לגביוון, יואב פלד סבור כי ועדת אור לא שגתה כששמה לה למטרה לקדם שוויון ופיוס בין יהודים לפלסטינים, אך הוא טוען שהיא לא עשתה די כדי להשיג מטרות אלה. פלד מבקר את ועדת אור במיוחד על כך שלא אתגרה את המבנה החוקתי של מדינת ישראל, שאותה הוא מכנה "דמוקרטיה אתנית" על בסיס התאוריה שפיתח הסוציולוג סמי סמוחה.<sup>97</sup> על פי פלד, בדמוקרטיה אתנית מתקיימות בחירות דמוקרטיות ונשמרות הזכויות האינדיבידואליות של כל האזרחים, אולם היא נבדלת מדמוקרטיה ליברלית בכך שהמדינה מוכרזת כבית הלאומי של קבוצה אתנית מסוימת ולא של כלל אזרחיה, והדומיננטיות של הקבוצה האתנית הזו ממוסדת מבחינה משפטית ומעשית.<sup>98</sup> פלד מציין שבדמוקרטיה האתנית הישראלית, האזרחים הפלסטינים נהנים מזכויות אזרח אישיות מוגבלות ונשללות מהם זכויות קיבוציות. לטעמו, כדי למגר את האפליה כלפי הפלסטינים צריכה הייתה ועדת אור להיות נועזת יותר ולאתגר את המבנה החוקתי של המדינה. לדבריו היא לא פעלה כך משום שהייתה מחויבת למשטר הדמוקרטיה האתנית.<sup>99</sup> אף שעמדות אלה חשובות – כי הן חושפות חולשות מסוימות של ועדת אור – הן מתעלמות מהשיג משמעותי שלה: הקריאה להכיר בנכבה ובדו־קיום של הנרטיבים היהודי והפלסטיני. גם אם לא הצליחה ועדת אור לקדם שוויון ופיוס בחברה הישראלית השסועה, ראויה לציון העובדה שהוועדה ניסתה להשיג מטרות אלה ושעשתה זאת באמצעות בחינת עוולות היסטוריות והצעת אמצעים לתיקונן ובאמצעות הכרה בדו־הקיום של הנרטיבים. זאת, למרות המנדט המוגבל שלה ובניגוד לאופי העבודה של ועדות חקירה אחרות שפעלו בישראל. גישה זו של הוועדה – גישה של צדק מעברי – אינה משתקפת רק בתוצריה (למשל: ההכרה בנכבה בדוח המסכם) אלא גם בעצם התהליך שלה (למשל: ההתייחסות לגרסת הקרבנות במסגרת ההליך). גישה זו נבעה מהכנתם של חברי הוועדה כי פיוס יהודי-פלסטיני הכרחי למניעת אלימות בין המגזרים, וכי פיוס כזה מחייב התמודדות עם עוול היסטורי גם אם משמעותה הכרה בגרסה אלטרנטיבית לנרטיב הציוני ההגמוני שעליו נסמכות הקמת המדינה ושיטת המשטר בה.<sup>100</sup> גישה זו נבעה והתאפשרה גם הודות למאמצי

confront the status quo. Interaction with the Israeli-Palestinian conflict further complicates matters as negotiations bump against a core issue – whether Palestinians will recognise Israel's Jewish character – that further inflames communal relations.

96 גביוון, לעיל ה"ש 82, בעמ' 5.

97 פלד, לעיל ה"ש 61.

98 שם, בעמ' 92.

99 שם, בעמ' 101.

100 בהקשר זה ראו גרוס, לעיל ה"ש 64.

התיווך, הסיוע, הייצוג והסנגור של ארגון עדאלה. תפקידו של ארגון עדאלה בפועלה של ועדת אור עומד במוקד הפרק הבא.

### ג. המעורבות של ארגון עדאלה בפועלה של ועדת אור

ארגון עדאלה הוקם ב־1996 כדי לקדם את זכויות הפלסטינים אזרחי ישראל באמצעות ייצוגם בבתי משפט ישראליים.<sup>101</sup> הוא אחד מקומץ ארגונים לא־ממשלתיים בישראל המייצגים אזרחים פלסטינים במערכת המשפט המקומית. הארגון מבסס את טיעונו הן על חוקים מקומיים והן על המשפט הבינלאומי לפי גישה שהמנכ"ל והמייסד של עדאלה חסן ג'בארין מכנה "עריכת־דין על־לאומית".<sup>102</sup> על אירועי אוקטובר הגיב ארגון עדאלה באמצעים משפטיים ובמאמצי סנגור. ראשית, הארגון ייצג מאות פלסטינים שנעצרו בהפגנות, ובשל מספרם הרב רתם 140 עורכי־דין מרחבי הארץ שסייעו בהתנדבות במאמצי הייצוג.<sup>103</sup> שנית, ארגון עדאלה חבר לקבוצות אחרות כדי לחוץ על הממשלה להקים את ועדת אור. שלישית, משהוקמה הוועדה קיבל על עצמו הארגון תפקיד פעיל במהלכה ועד היום הוא ממשיך לפעול ליישום המלצותיה. ארגונים לא־ממשלתיים אחרים אמנם עקבו אחר ההליכים בוועדה, אך עדאלה היה הארגון היחיד שהשתתף בהם בפועל ממש. הפסקאות הבאות יתארו כיצד לחץ ארגון עדאלה על המדינה להקים את ועדת אור, וביתר פירוט ידונו בהשתתפות הארגון בהליכי הוועדה ובאסטרטגיות שבאמצעותן השפיע עליה. כפי שיובהר להלן, ההשתתפות בהליכים הייתה הזדמנות לעדאלה להשתמש באסטרטגיות של עריכת־דין על־לאומית בזירה ייחודית ובעלת פוטנציאל רב יחסית לעורר תשומת־לב מקומית ובינלאומית.

#### 1. הפעלת לחץ להקמת ועדת חקירה

ב־18 באוקטובר 2000 ביקש ארגון עדאלה מהיועץ המשפטי לממשלה להורות למח"ש לחקור את אחריות המשטרה להרג של אזרחים פלסטינים באירועי אוקטובר. משהתברר שחקירה כזו לא תתקיים בטווח הנראה לעין, דרשו עדאלה וקבוצות נוספות להקים ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת האירועים. הממשלה הגיבה לחץ בהקמה של ועדת בירור ציבורית – גוף עם פחות כוח, אוטונומיה ואמינות מאלה של ועדת חקירה ממלכתית.<sup>104</sup> עדאלה, עם ועדת המעקב העליונה (המייצגת את ההנהגה הפלסטינית בישראל) וקרובים של קרבנות אירועי אוקטובר (שהתארגנו כ"ועד משפחות הרוגי אוקטובר 2000"), סירבו

101 המילה עדאלה פירושה "צדק" בערבית. כפי שצוין לעיל, השם המלא של הארגון הלא־ממשלתי הוא "עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל". הארגון מקדם גם את זכויותיהם של פלסטינים בשטחים הכבושים.

102 חסן ג'בארין "עלייתה של עריכת דין על־לאומית לזכויות האדם" *מעשי משפט* א 137 (2008); Hassan Jabareen, Note from the Field, *Transnational Lawyering and Legal Resistance in National Courts: Palestinian Cases Before the Israeli Supreme Court*, 13 YALE HUM. (2010) Rts. & Dev. L.J. 239.

103 Dakwar, לעיל ה"ש 40.

104 עדאלה: משפט ופוליטיקה, לעיל ה"ש 37, בעמ' I. ראו גם SHANY PAYES, PALESTINIAN NGOs IN ISRAEL: THE POLITICS OF CIVIL SOCIETY 129 (2005).

לשתף פעולה עם ועדת הבריור. היועץ המשפטי לממשלה, שהבין כי החקירה תהיה חסרת תועלת ללא שיתוף פעולה מצד הקהילה הפלסטינית בישראל, ניסה לרצות את הפלסטינים על ידי הרחבת הסמכויות של ועדת הבריור. ארגון עדאלה התנגד לסמכותו לעשות זאת.<sup>105</sup> לבסוף נכנעה הממשלה ללחץ והקימה את ועדת החקירה שבמוקד מאמר זה: ועדת אור.<sup>106</sup> ארגון עדאלה המשיך לשתף פעולה עם המשפחות השכולות ועם ההנהגה הפלסטינית בישראל במשך כל תקופת הפעילות של ועדת אור (וגם לאחר מכן), ואף ייצג את המשפחות ואת חברי ועדת המעקב העליונה לפני הוועדה.<sup>107</sup> לדברי עדאלה, שיתוף פעולה זה היה אפקטיבי משום שהוא ליכד גורמים פוליטיים ומשפטיים (ועדת המעקב העליונה וארגון עדאלה) עם ההיבט האנושי שסיפקו המשפחות של הרוגי אוקטובר 2000. עוד הסביר הארגון כי קואליציה משולשת זו היוותה "דרך מאבק חדשה, הכוללת את כל המרכיבים הדרושים להשגת התקדמות. ואכן, הושגו הצלחות תקדימיות, עם מימוש הדרישה להקים ועדת חקירה ממלכתית – ועדת אור – ולאחר מכן פרסום דו"ח הוועדה שכלל, למרות הביקורת שלנו עליו, עמדה חדשה וחיוכית כלפי האזרחים הערבים".<sup>108</sup>

## 2. המצאת ראיות

על פי הדין הישראלי, כל אדם וארגון רשאי להציג ראיות לפני ועדות חקירה. במהלך הפעילות של ועדת אור הגיש ארגון עדאלה יותר ממאה תצהירים של עדי ראייה לאירועי אוקטובר, תצלומים, דוחות רפואיים, קליעים ומפות של המקומות שבהם נהרגו 13 הפלסטינים.<sup>109</sup> עוד הגיש עדאלה דוחות של ארגונים בינלאומיים כגון Amnesty International ו־Human Rights Watch, ועדויות של מומחים זרים כגון המומחה לשיטור בעל שם עולמי ד"ר סטפן מיילס (Stephen Males).<sup>110</sup> עדאלה אף תיווך בין ועדת אור לבין אזרחים פלסטינים שהתלבטו אם לשתף פעולה עם החקירה. התיווך היה יעיל וחלק מהם שוכנעו לבסוף להעיד בפני הוועדה. בימיה הראשונים של ועדת אור, כשפלסטינים רבים סירבו לשתף אתה פעולה, גבה הארגון

105 Press Release, Adalah, Adalah Challenges the Attorney General's Legal Authority to Grant Increased Powers to the Government-Appointed Committee of Examination (Nov. 7, 2000), <http://www.adalah.org/en/content/view/6020>.

106 עדאלה: משפט ופוליטיקה, לעיל ה"ש 37, בעמ' 1. עוד ייתכן שרצונו של מי שהיה אז ראש ממשלת ישראל אהוד ברק לזכות בקול הפלסטיני בבחירות שעמדו אז בפתח תרם להחלטת הממשלה להקים את ועדת אור. ראו, למשל, נחום ברנע "כתם על המשטרה" ידיעות אחרונות 1 (2.9.2003).

107 עדאלה: משפט ופוליטיקה, לעיל ה"ש 37, בעמ' II (מציין גם ש"שלושה עורכי דין – ריאד אניס, עזמי עודה ומחמוד שהין – מונו גם הם על ידי ועדת המעקב לעבוד כחברי הצוות המשפטי עם עורכי הדין של עדאלה").

108 מרוואן דוויירי "אוקטובר 2000: מטרות מוגדרות ודרכי פעולה חדשות" גיליון עדאלה האלקטרוני 19, 1 (אוקטובר 2005), בעמ' 1, [www.adalah.org/uploads/oldfiles/newsletter/heb/oct05/](http://www.adalah.org/uploads/oldfiles/newsletter/heb/oct05/), .comi2.pdf

109 עדאלה: משפט ופוליטיקה, לעיל ה"ש 37, בעמ' II.

110 סטפן מיילס חיבר דוח על הגישה הלוחמנית של משטרת ישראל באירועי אוקטובר. וארגון עדאלה הגיש את הדוח לוועדת אור. עדאלה: משפט ופוליטיקה, לעיל ה"ש 37, בעמ' 27.

עדויות מפלסטינים שהיו עדים לאירועים; כמה חודשים מאוחר יותר, כשהעדים הסכימו לשתף פעולה עם הוועדה, הציג לפניו הארגון את התצהירים.<sup>111</sup> כך, למעשה, עדאלה אסף ושימר ראיות לפני השימועים שקיימה הוועדה והבטיח שהיה זמינים לחקירה. שני פייס (Shany Payes) טוענת, על סמך מחקר נרחב על אודות ארגונים פלסטיניים בישראל, שארגון עדאלה תרם משמעותית לעבודת הוועדה משום שעדים פלסטינים לא סמכו על הוועדה ולא רצו לשתף עמה פעולה כשפרסמה בעיתונות הערבית את דבר קיומה.<sup>112</sup> פייס גם טוענת כי מעורבות עדאלה בהליכי הוועדה ללא ספק העניקה לגיטימציה למאמצי המסדר לחקור את אירועי אוקטובר.<sup>113</sup>

נוסף על ראיות הנוגעות במישרין לאירועי אוקטובר סיפק ארגון עדאלה לוועדת אור גם ראיות שנועדו להוכיח את מצוקות הציבור הפלסטיני בישראל. עדאלה הסביר שראיות אלה נועדו לאפשר לוועדת אור להבין את אירועי אוקטובר בהקשרם הרחב יותר:

ניסינו להרחיב את נקודת המבט הצרה, ולעיתים הא-היסטורית והלא סוציולוגית שכיוונה את שאלות חברי ועדת החקירה הממלכתית. כך למשל, ועדת החקירה הממלכתית לא עסקה בנושא הגזענות, או הגזענות במשטרה כפרט, וגם לא בסוגיית האפליה ההיסטורית נגד המיעוט הערבי. לשם כך נעזרנו בתרומתם ועדויותיהם של הסוציולוגים פרופסור נדים רוחאנא וד"ר אחמד סעדי, מומחה לשפה הערבית ד"ר אליאס עטאללה, הגיאוגרף הפוליטי פרופסור אורן יפתחאל, חוקר מדע המדינה פרופסור יואב פלד, והאנתרופולוג ד"ר דני רבינוביץ.<sup>114</sup>

כפי שנדון לעיל, דוח ועדת אור התייחס לעוולות היסטוריות ועכשוויות שהמיעוט הפלסטיני בישראל סובל מהן – מה שמעיד על כך שלראיות הקונטקסטואליות שסיפק ארגון עדאלה הייתה השפעה. מעניין לראות שבאחת מהחלטותיה (ההחלטה לדחות את בקשת עדאלה לזכות עמידה למשפחות הקרובות; ראו דיון להלן) הדגישה הוועדה את התפקיד המכריע שהיה לארגון בתהליך והזמינה אותו להמשיך לספק ראיות רלוונטיות:

לארגון עדאלה ניתנה, כלכל אורח או ארגון הפועל במדינה, אפשרות מלאה להביא בפני הוועדה ראיות שברשותו, ואשר הוא ראה אותן כנוגעות לעניין. במסגרת זו, מסר הארגון לוועדה ראיות רבות. ראיות אלה נבדקו על ידי הוועדה ומטעמה, וחלקן אף נתקבלו כמוציגים. מובן, כי אין בהחלטה זו כדי למנוע מסירת ראיות נוספות לידי הוועדה על ידי המבקשים, ככל שנתרו בידם ראיות אשר נוגעות לעניין ולא נמסרו עדיין לוועדה.<sup>115</sup>

111 אור, לעיל ה"ש 85, בעמ' 27; דוח ועדת אור, לעיל ה"ש 39, בעמ' 14-15.

112 PAYES, לעיל ה"ש 104, בעמ' 129.

113 Payes מצטטת שם את דבריו של מנהל עדאלה חסן ג'בארין: "Without Adalah, there would be no Or Commission. They had no chance to get to the truth" ב-28 באוגוסט 2003, אחרי ההליך של הוועדה אבל לפני שהוגש הדוח.

114 עדאלה: משפט ופוליטיקה, לעיל ה"ש 37, בעמ' III.

115 החלטת ועדת אור בעניין מעמדם של בני המשפחה של מי מקרב הציבור הערבי שנהרגו באירועי אוקטובר 2000, 5 (25.3.2002).

בצד איסוף וניתוב של ראיות לוועדת אור פעל עדאלה מולה גם בייזום מהלכים משפטיים. כך, למשל, הגיש הארגון והציג לפני ועדת אור ובית המשפט העליון בקשות וטיעונים משפטיים שקראו תיגר על הגדרת סמכותה של הוועדה ועל התנהלותה. פעילות משפטית זו הייתה דרך נוספת של עדאלה להציב בחזית ההליך את קולות הקרבנות, תוך ניצול זירת הוועדה. הפסקאות הבאות דנות בהיבטים של פעילות זאת.

### 3. קריאת תיגר על מנדט הוועדה

כפי שצוין לעיל, הממשלה קבעה כי ועדת אור "תחקור השתלשלות האירועים ותקבע ממצאים ומסקנות לגבי כל מה שהתרחש בהם ולגבי הגורמים שהובילו להתרחשותם באותו מועד, ובכלל זה התנהגות המסיתים והמארגנים משתפי האירועים מכל המגזרים, וכוחות הבטחון".<sup>116</sup> הגדרת התפקיד כך, ובמיוחד ההרשאה לחקור את "הגורמים שהובילו להתרחשותם", אפשרו לוועדת אור לחרוג מחקירת האירועים עצמם ולבחון גם את גורמי העומק ההיסטוריים והחברתיים-פוליטיים לאלימות. כלל לא ברור שהממשלה התכוונה כי הוועדה תחקור את גורמי העומק לאירועים. סביר יותר להניח שהרשאה זו, ובמיוחד אזכור "המסיתים והמארגנים", נועדה דווקא להבטיח שהוועדה תחקור את ההנהגה הפלסטינית על חלקה באווירת העימות שהובילה למהומות. על בסיס הנחה זו התנגד ארגון עדאלה לחלק זה של מנדט הוועדה.<sup>117</sup>

כך, ימים ספורים אחרי שהוקמה הוועדה, הביע ארגון עדאלה התנגדות למנדט שקיבלה לחקור את "התנהגות המסיתים והמארגנים" שהיו מעורבים באירועי אוקטובר. הארגון הביע את התנגדותו באמצעות מכתבים ששלח לחברי הוועדה, לראש הממשלה ולנשיא בית המשפט העליון.<sup>118</sup> אחרי שנה שבמהלכה לא הגיע כל מענה לפנייה שלח ארגון עדאלה מכתב נוסף לחברי הוועדה, ובו טען שהחקירה על הסתה אינה חוקית מפני שהיא מכוונת אך ורק נגד ההנהגה הפלסטינית. עוד טען הארגון שעל ועדות חקירה להגביל את חקירתן להתנהלות של גופים שלטוניים בלבד. כאישוש לטענתו התייחס עדאלה לוועדה שהוקמה לחקור את רצח יצחק רבין, והדגיש שאז – חרף הסתה שאין עוררין כי התקיימה טרם ההתנקשות – הוסמכה הוועדה לחקור רק את האחראיות של זרועות המודיעין והביטחון.<sup>119</sup> כתב המנדט של ועדת אור נותר ללא שינוי והוועדה אף חקרה שלושה אישי ציבור פלסטינים (בהם שני ח"כים) על תפקידם לכאורה כמסיתים. אף על פי כן, כפי שיתואר להלן, המשיך ארגון עדאלה במאמציו למנוע את חקירתם של המנהיגים הפלסטינים כמסיתים לכאורה.

116 לעיל ה"ש 48 והטקסט שלידה.

117 עדאלה: משפט ופוליטיקה, לעיל ה"ש 37, בעמ' II.

118 שם, בעמ' 53. מכתב מטעם עדאלה לראש הממשלה אהוד ברק ולנשיא בית המשפט העליון השופט אהרן ברק נשלח ב־10 בנובמבר 2000, ומכתב הארגון לחברי ועדת אור ב־19 בנובמבר 2000. יצוין שגם ראש ועדת המעקב העליונה שלח מכתב התנגדות לחלק הזה בכתב המנדט.

119 מכתב מחסן ג'בארין, מנכ"ל ארגון עדאלה, לתיאודור אור, יו"ר ועדת החקירה הממלכתית (28.11.2001).



#### 4. התנגדות למכתבי האזהרה

כאמור לעיל, ב-27 בפברואר 2002 שלחה ועדת אור מכתבי אזהרה לשלושה נבחרי ציבור פלסטינים – ח"כ עזמי בשארה, ח"כ עבד אל-מלכ דהאמשה ושייח ראאד סלאח – כהתראה לפני חקירה בגין הסתה שביצעו לכאורה. ב-12 במרץ 2002 הגיש ארגון עדאלה בקשה לבטל את מכתבי האזהרה: "[...] מכתבי האזהרה לשלושה מנהיגים מהאוכלוסייה הערבית מטילים את האשם בהריגת שלושה עשר אזרחים ערכים ובפציעת מאות מהם, על האוכלוסייה הערבית כולה ועל מנהיגותה הפוליטית. אישום זה הופך את הקורבן לאשם"<sup>120</sup>. הוועדה דחתה את הבקשה. עדאלה לא ויתר ואתגר את החוקיות של מכתבי האזהרה לפני בית המשפט העליון ביושבו כבג"ץ. גם תביעה זו נדחתה.<sup>121</sup>

בשנה השנייה ובשלב השני של הליכי ועדת אור, ובהיות האזהרות בעינן, חקרה הוועדה את שלושת המנהיגים הפלסטינים. עדאלה ייצג אותם לפני הוועדה בישיבות שתוארו כמשפטי זוטא.<sup>122</sup> ארגון עדאלה מצדו זימן כעדים מומחים שלושה חוקרים ישראלים שהראו, על בסיס מחקריהם, ששלושת המוזהרים הפלסטינים לא הסיתו לאלימות אלא להפך – שהתנהגותם הייתה דמוקרטית ואחראית.<sup>123</sup> לבסוף ניקתה אותם ועדת אור מאחריות אישית לאירועי אוקטובר אולם, כפי שנאמר, הוועדה מצאה שאחד מגורמי העומק לאירועים הייתה ההקצנה הפוליטית של הציבור הפלסטיני בישראל, וכך בכל זאת הטילה מידה מסוימת של אשמה על ההנהגה הפלסטינית הישראלית. מכל מקום, באמצעות אתגור חוזר ונשנה של סמכות ועדת אור ושל החלטתה לחקור את המנהיגים הפלסטינים, ובאמצעות הצלחת ההגנה המשפטית של המנהיגים הפלסטינים, ייצג ארגון עדאלה בנאמנות את האינטרס של הקהילה הפלסטינית בישראל.

#### 5. דרישת זכות עמידה למשפחות הקרבנות

עוד התערבות ראויה לציון של ארגון עדאלה הייתה בקשתו מהוועדה להעניק זכות עמידה לקרובי הקרבנות.<sup>124</sup> מעמד משפטי כזה היה מאפשר למשפחות השכולות לחקור בחקירה

120 עדאלה: משפט ופוליטיקה, לעיל בה"ש 37, בעמ' III.

121 בג"ץ 6342/02 דהאמשה נ' ועדת החקירה הממלכתית לביורר התנגשויות בין כוחות הבטחון לבין אזרחים ישראליים (פורסם בנבו, 4.8.2002).

122 OCTOBER 2000: LAW & POLITICS BEFORE THE OR COMMISSION OF INQUIRY 12 (Marwan Dalal ed., 2003).

123 שם, בעמ' 13. כן ראו עדאלה משפט ופוליטיקה, לעיל בה"ש 37, בעמ' III. שלושת העדים המומחים שזימן ארגון עדאלה להעיד היו דני רבינוביץ', פרופסור לאנתרופולוגיה וסוציולוגיה באוניברסיטת תל-אביב; נדום רוחאנא, פרופסור לסוציולוגיה באוניברסיטת תל-אביב ומנהל מד"ע – המרכז הערבי למחקר שימושי במדעי החברה; ויואב פלד, פרופסור למדע המדינה באוניברסיטת תל-אביב.

124 בקשת עדאלה לייצוג משפחות הרוגי אוקטובר 2000 בדיוני ועדת החקירה הממלכתית, 19 ביוני 2002. עדאלה משפט ופוליטיקה, לעיל בה"ש 37, בנספחים עמ' 24. יצוין כי ארגון עדאלה הגיש בקשה דומה במרץ 2001 אבל בסופו של דבר משך אותה.

צולבת את השוטרים ונושאי המשרות שהיו לתפיסתם אחראים למות יקיריהם.<sup>125</sup> בהיעדר חקיקה מפורשת שמעניקה זכות עמידה לקרבנות, ביסס ארגון עדאלה את בקשתו על עקרונות הצדק הטבעי. הארגון טען כי על בסיס עקרונות אלה קיבלו קרובי קרבנות מעמד משפטי כהליכים לפני ועדות חקירה בבריטניה, בהן ועדת סביל שבדקה את אירועי "יום ראשון העקוב מדם" (Bloody Sunday) בצפון אירלנד.<sup>126</sup> יצוין כי בטרם הדיונים לפני ועדת אור נסע צוות של עדאלה לצפון אירלנד וללונדון להתייעץ עם עורכי-הדין שייצגו את קרובי הקרבנות לפני וועדת סביל. ארגון עדאלה הסביר כי קיים את ההתייעצויות בשל "ההקבלות הרלוונטיות, לרבות הרג מפגינים, העדר חקירות משטרה וגזענות ממסדית".<sup>127</sup> משלא מצאה חוק מפורש שאפשר לבסס עליו את המעמד המבוקש דחתה ועדת אור את בקשת עדאלה.<sup>128</sup> הוועדה לא השתכנעה מההשוואה למקרים בבריטניה, שלדעתה נגעו באירועים ספציפיים, בעוד שנושאי החקירה שלפניה "מתאפיינים ברוחב יריעה וברבדים שונים ומורכבים" ומציבים לפניו "לא רק שאלות עובדתיות הנוגעות למקרים שאירעו באירועי אוקטובר, אלא גם שאלות הנוגעות לקביעת מדיניות בתחומים רגישים וסבוכים".<sup>129</sup> זו קביעה תמוהה למדי בהתחשב בכך שהאירועים שחקרה ועדת סביל התרחשו בהקשר של הסכסוך בצפון אירלנד, שהיה ללא ספק רב-שכבתי ומורכב, וחקירתם בהחלט נגעה במדיניות לאומית כלפי עניינים רגישים וסבוכים.<sup>130</sup> הסכסוך בצפון אירלנד היה מאבק אלים שנמשך שלושים שנה (1968-1998) בין "רפובליקנים" קתולים לבין "לויאליסטים" פרוטסטנטים שזכו לתמיכה של כוחות הביטחון הבריטיים. באירועי יום ראשון העקוב מדם, שהתחוללו ב-30 בינואר 1972 בעיר דרי בצפון אירלנד, הרגו חיילים בריטים 13 פעילי זכויות אזרח קתולים שהפגינו במחאה על מדיניות המעצרים הממשלתית. זמן מה לאחר מכן מינתה ממשלת בריטניה ועדת חקירה (שנודעה בכינוי "טריבונל ויג'דרי") לבדוק את ההתנגשויות,

125 בהקשר זה יצוין כי ניתנה לעדאלה הזדמנות לחקירה צולבת של נושאי המשרות הציבוריות שתחת אזהרה בעת השימוע של שלושת המוזהרים הפלסטינים, אולם באותם שימועים הותר לארגון לשאול רק על אודות עניינים הקשורים ישירות לתוכן מכתבי האזהרה שקיבלו שלושת המוזהרים הפלסטינים.

126 Report of the Bloody Sunday Inquiry (2010). ס' 43 לעתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים בבג"ץ 950/02 ועד הרוגי אוקטובר נ' ועדת החקירה הממלכתית לחקר התנגשויות בין כוחות הביטחון ואזרחים יהודים וערבים. כן ראו מכתב ממרואן ד'לאל, עו"ד בארגון עדאלה, לחברי ועדת החקירה הממלכתית (19.6.2002). בפס' 7 לפנייתו של מרואן ד'לאל מופיעה התייחסות גם לוועדת לורנס, שהוקמה ב-1999 כדי לחקור את רצח סטיבן לורנס, בריטי שחור שנרצח על רקע גזעני.

127 Press Release, Adalah, Adalah Representatives Visit Northern Ireland and London for Strategic Legal Consultation on Commissions of Inquiry (Feb. 4, 2001), <http://www.adalah.org/en/content/view/6102>.

128 החלטת ועדת אור, לעיל ה"ש 115.

129 שם, בעמ' 6, מודגשים גם שיקולי יעילות: "[...] שיקולי יעילות הדין הוא שיקול חשוב בעבודתה של הוועדה, ובכוונתה להביא את דיוניה לסיים במהירות האפשרית. במצב זה, איננו סבורים כי ניתן להקיש מן המקרים עליהן נסמכת הבקשה שבפנינו [...]".

130 שם.

אולם נטען בתוקף כלפי הוועדה שהיא מוטה לטובת כוחות הביטחון הבריטיים. בתום מאבק ארוך ועיקש של משפחות הקרבנות ופעילים נוספים הקימה ממשלת בריטניה בשנת 1998 ועדת חקירה שנייה – ועדת סביל – כדי לבדוק את אירועי יום ראשון העקוב מדם. החקירה של ועדת סביל עדיין התנהלה בעת קיום ההליכים בפני ועדת אור.

בניגוד לוועדת אור, ועדת סביל פעלה על רקע תהליך שלום שהיה אז בעיצומו בצפון אירלנד ועל רקע חתימת "הסכם יום שישי הטוב". אמנם נכון להיום לא הוקמה ועדת אמת ופיוס בצפון אירלנד, אולם מנגנונים אחרים שפעלו שם – לרבות ועדת סביל – קידמו צדק מעברי בכך שהתמודדו עם עוולות העבר תוך הכרה בקרבנות ושיקום כבודם.<sup>131</sup> בסופו של יום הכירה ועדת סביל בחפות המפגינים ובאשמת כוחות הביטחון, אולם גם בתהליך שלה היה כדי להעניק הכרה וכבוד לקרבנות, למשל באמצעות מתן מעמד משפטי לקרוביהם ולבאי-כוחם ובאמצעות קיום חלק מהדיונים בעיר שבה התרחשו האירועים שחקרה. לעומתה, ועדת אור קיימה את כל השימועים בבית המשפט העליון בירושלים ולא העניקה מעמד לקרובי הקרבנות או לארגון עדאלה כבא-כוחם. ככל זאת, בזכות מעורבות האינטנסיבית בתהליך הבטיח ארגון עדאלה שהוועדה תביא בחשבון את נקודת המבט של הקרבנות והצליח להשיג לעצמו מעמד מעין-רשמי מול הוועדה.<sup>132</sup>

## 6. אסטרטגיות בינלאומיות ועל-לאומיות

הראיות והטענות המשפטיות שהציג ארגון עדאלה לפני ועדת אור נסמכו לא רק על דינים ומומחים מקומיים אלא גם על נורמות וגורמים זרים ובינלאומיים. כפי שצוין לעיל, עדאלה הגיש לוועדה דוחות של ארגונים בינלאומיים, הציג עדויות של מומחים זרים, הסתמך על המשפט הבינלאומי והתייחס למקרים מחוץ לארץ. נוסף על אסטרטגיה "על-לאומית" זו – כלומר: פנייה לנורמות ולעמדות בינלאומיות במסגרת הליכים מקומיים – פעל עדאלה גם בזירה הבינלאומית. הארגון פנה למערכת זכויות האדם של האו"ם כדי להבטיח את מיצוי הדין עם האחראים לאירועי אוקטובר וכדי להפעיל לחץ על ממשלת ישראל לציית לנורמות בינלאומיות ביחסה אל אזרחיה הפלסטינים. כך, למשל, בשנת 2001 ביקש הארגון מוועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות לפקח על הליך ועדת אור כדי להבטיח שישראל תעשה צדק עם הקרבנות הפלסטינים.<sup>133</sup> יתר על כן: כבר באוקטובר 2000 ביקש עדאלה מנציבות האו"ם לזכויות האדם (שכיום נקראת "מועצת האו"ם לזכויות האדם") לפקח על היחס לפלסטינים בישראל במסגרת פעילותה בקשר לסכסוך הישראלי-פלסטיני.<sup>134</sup>

131 ראו Ni Aoláin & Campbell, לעיל ה"ש 5, בעמ' 208-209.

132 עדאלה: משפט ופוליטיקה, לעיל בה"ש 37, בעמ' II.

133 הצהרה על פה נמסרה על ידי עו"ד ג'מיל דקואר מטעם עדאלה בישיבה ה-25 של ועדת האו"ם בנושאי זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (23.4.2001) [www.adalah.org/uploads/oldfiles/eng/intladvocacy/uncesr.htm](http://www.adalah.org/uploads/oldfiles/eng/intladvocacy/uncesr.htm) "It is imperative that international bodies, such as this) Committee, monitor the work of the Israeli Commission in order to ensure that the proceedings are open, fair, and just, and that the Commission assigns responsibility (and holds government and police officials accountable".

134 באוקטובר 2000 השתתפה נציגות של עדאלה בישיבה מיוחדת של ועדת האו"ם לזכויות אדם בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני והציגה בה דוח על הפרת זכויות אדם שביצעה ממשלת

ארגון עדאלה לא חדל ממאמצים אלה וממשיך להפעיל אסטרטגיה בינלאומית גם לאחר סיום פעילותה של ועדת אור.<sup>135</sup>

## 7. עדאלה וצדק מעברי

ככל הנראה, ארגון עדאלה לא ראה את ועדת אור כמנגנון צדק מעברי בעל מטרות של קידום שוויון ופיוס במדינה.<sup>136</sup> עם זאת, באמצעות הוועדה, הארגון ביקש לבסס את האחריות הפלילית של השוטרים לאירועי אוקטובר ולקבוע את חפות המנהיגים הפלסטינים בהקשר זה.<sup>137</sup> כשטרות אלה לנגד עיניו, כפי שנדון לעיל, שכנע עדאלה פלסטינים לשתף פעולה עם הוועדה, הגיש דוחות מומחים ומוציגים נוספים שהוכיחו את קיומה של אפליה היסטורית וגזענות משטרית כלפי הפלסטינים בישראל, ייצג את משפחות הקרבנות הפלסטינים ואת המנהיגים בשימועים, זימן מומחים להעיד על ההקשרים ההיסטוריים והחברתיים-פוליטיים של אירועי אוקטובר, אתגר את התנהלות הוועדה ואת סמכותה ועורר מודעות בינלאומית להליכיה. חלק מפעולות אלה נועד לגרום לוועדה להכיר בעוולות ההיסטוריות והעכשוויות כלפי הפלסטינים בישראל וכך למקם את אירועי אוקטובר בהקשר רחב יותר. כך, בין במתכוון ובין שלא במתכוון, עזר ארגון עדאלה להפוך מנגנון חקירה קונבנציונלי למנגנון של צדק מעברי.

135 ישראל נגד אורחיה הפלסטינים של המדינה מאז 28 בספטמבר 2000. בנובמבר 2000, בעת פגישה שקיימה הנציבה העליונה של האו"ם לזכויות האדם, מרי רובינסון, עם ארגונים חוץ-ממשלתיים פלסטיניים וישראליים, הגיש לה עדאלה הצהרה בנושא הפרות של זכויות האדם של אזרחי ישראל הפלסטינים. בדצמבר 2000 שיגר עדאלה מכתב לגב' רובינסון, בתשובה על הרוח שלה על אודות המצב בישראל/פלסטין. עדאלה קידם בברכה את האזכור שלה להפרות של זכויות האדם שבוצעו נגד פלסטינים אזרחי ישראל, אך הלין על כך שהרוח לא הקדיש לכך תשומת-לב מספקת (רק עמוד אחד מעשרים). Letter from Hassan Jabareen, Gen. Dir., Adalah, to Members of the UN Comm'n on Human Rights (Mar. 22, 2001), <http://www.adalah.org/uploads/oldfiles/eng/intladvocacy/response.htm>

136 עדאלה: משפט ופוליטיקה, לעיל ה"ש 37, בעמ' III (לא ניתן לתאר את ועדת החקירה הממלכתית כועדת אמת ופיוס, כמו זו שכוננה עם תום משטר האפרטהייד [...]) כמו כן, אי אפשר להשוות את דיוני ועדת החקירה הממלכתית לוועדה השנייה שהוקמה בשנת 1998 לחקור את אירועי ה" Bloody Sunday".

137 אף שאחריות פלילית יכולה לעלות בקנה אחד עם פיוס, ובנסיבות מסוימות היא יכולה אפילו להניע תהליכי פיוס, גלומים בפיוס רכיבים נוספים. עם זאת, העובדה שארגון עדאלה נשען על הניסיון של ועדת סביל בצפון אירלנד שאחרי הסכסוך – ניסיון שהיה כרוך באלמנטים של הליך צדק מעברי – עשויה לרמוז שאולי בכל זאת ביקש הארגון לקדם פיוס וצדק מעברי.

אחרי פרסום הדוח של ועדת אור דחף ארגון עדאלה בעוז ליישומו. מאמצי הסנגור של עדאלה התמקדו במיוחד בהמלצות האישיות של הוועדה. כך, למשל, בשנת 2006 הגיש עדאלה עתירה לבג"ץ במחאה על הניסיון לקדם את ניצב-משנה בנצי סאו, בניגוד להמלצת ועדת אור. סאו היה אחד השוטרים הבכירים שנחקרו באזהרה על ידי הוועדה, שהמליצה לא לקדמו במשך ארבע שנים ממועד פרסום הדוח. בית המשפט קיבל את תביעת עדאלה והורה לממשלה לבטל את מינוי סאו לתפקיד בכיר במשרד לביטחון פנים.<sup>138</sup> ארגון עדאלה גם הפעיל (וממשיך להפעיל) לחץ על מח"ש ועל הממשלה לחקור את אחריות השוטרים להרג המפגינים הפלסטינים, בהתאם להמלצת ועדת אור. כפי שנכתב לעיל, עד היום לא נפתחה חקירה בעניין השוטרים. האם במקומות אחרים השיגו ארגוני החברה האזרחית יתר הצלחה בקידום צדק מעברי? אם כן, מה היו התנאים שאפשרו הצלחה זו? הפרק הבא יבחן שאלות אלה תוך התייחסות למקרים מארצות אחרות שבהם לחצו פעילי החברה האזרחית על ממשלות שמיאנו לקדם מטרות של צדק מעברי.

#### ד. לקחים מארגנטינה, מיוגוסלביה לשעבר ומקונגו

כפי שצוין במבוא, המחקר על אודות היחסים בין תהליכי צדק מעברי לבין החברה האזרחית גדל והולך. ענף אחד של מחקר זה בוחן מקרים שבהם החברה האזרחית לוחצת על ממשלות סרבניות ליזום מהלכים לקידום צדק מעברי. פרק זה בוחן מקרים כאלה בארגנטינה, בקונגו ובמדינות הבלקן (יוגוסלביה לשעבר) כווננה להבין לאורם את מאמצי עדאלה אל מול ועדת אור. במובנים רבים מקרים אלה שונים מהמקרה של ועדת אור, אך יש בהם כדי לשפוך אור על האופן שבו לחץ מלמטה יכול להוביל ממשלות לאמץ יעדים של צדק מעברי כגון חיפוש אחר אמת בהקשר של סכסוך וקביעת אחריות לעוולות היסטוריות. לפני שנגיע למקרים עצמם נחוצות כמה הערות מקדימות. בארגנטינה ובמדינות הבלקן, שלא כמו בישראל, התהליכים המתוארים התחוללו בהקשר של מעבר פוליטי (ממלחמה לשלום או ממשטר אוטוריטרי לדמוקרטיה); כלומר: הסכסוכים הרלוונטיים הגיעו לסיום הפורמלי והתהליכים שיתוארו נועדו לסייע לחברה לפתוח דף חדש. עם זאת, מעניין להשוות מקרים אלה למקרה של ועדת אור משום שהמעבר הפוליטי לאו דווקא הפיג את המתחים בין חלקי החברה ולא הוביל אוטומטית ליישום תהליכים של צדק מעברי. כך, למשל, בארגנטינה, אחרי המעבר מדיקטטורה צבאית לדמוקרטיה, חיפוש האמת בנוגע לעוולות העבר וזיהוי האחראים לעוולות העמיד בסכנה את הדמוקרטיה הצעירה שצריכה הייתה לפייס צבא עם השפעה פוליטית חזקה למדי כדי להבטיח את הישרדותה – ובכל זאת הצליחו פעילי החברה האזרחית לדחוף את הממשלה לקדם צדק מעברי. כפי שיתואר להלן, התהליך היה ארוך וראה עליות ומורדות.

138 בג"ץ סאו, לעיל ה"ש 44. ב-25 ביוני 2015 פנה עדאלה לתובע הכללי ולשר לביטחון פנים בבקשה לבטל את מועמדתו של סאו לתפקיד מפכ"ל המשטרה בגין ממצאי ועדת אור נגדו. מכתב מעו"ד חסן ג'בארין ועו"ד סאוסן זהר לגלעד ארדן, השר לביטחון פנים, וליהודה ויינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה (25.6.2015). [www.adalah.org/uploads/Sawsan\\_Hassan\\_Sau\\_June\\_2015.pdf](http://www.adalah.org/uploads/Sawsan_Hassan_Sau_June_2015.pdf).

במדינות הבלקן, המתחים האתניים והפוליטיקה הלאומנית של המדינות מגלים עד היום עמידות כנגד תהליכי צדק מעברי, בעיקר במישור האזורי. יתר על כן, לא כל הסכסוכים באזור הגיעו לכדי סיום. כך, למשל, הסכסוך שבין קוסובו לסרביה עדיין אינו פתור וכולל ממד פנימי בתוך קוסובו של שסע אתנו-לאומי בין סרבים-נוצרים לקוסובים-מוסלמים (ברומה לסכסוך הישראלי-פלסטיני). בעת כתיבת שורות אלה, כמה ארגונים לא-ממשלתיים ממדינות הבלקן מנסים לקדם ועדת אמת אזורית הידועה בראשי התיבות שלה RECOM. תוצאות מאמציהם עדיין לוטות בערפל, אבל אפשר להפיק לקחים מהתהליך עצמו. בקונגו, בשונה מארגנטינה וממדינות הבלקן, הסכסוך עדיין נמשך. עם זאת, מאמצים משותפים של עובדי ארגונים בינלאומיים ופעילים מקומיים הביאו לקיום משפטים בגין פשעי מלחמה שבהם יושמו נורמות בינלאומיות וקודמו מטרת של צדק מעברי, לפחות במידה מסוימת – כולל חשיפת האמת לגבי חלק מזוועות המלחמה וזיהוי והענשת האחראים להן. יש להעריך התפתחויות אלה על רקע העובדה שקונגו היא מדינת יעד של בית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC) כבר יותר מעשור, ושארגונים בינלאומיים ובהם האו"ם מעורבים באופן פעיל ברפורמות משפטיות במדינה. אף על פי כן, השוואת התהליכים בקונגו לוועדת אור מעניינת מפני שבשני המקרים מדובר בניסיון לקדם צדק מעברי בו-זמנית עם סכסוך מתמשך, ובשניהם יש לחברה האזרחית תפקיד חשוב.<sup>139</sup> הפסקאות הבאות ינתחו בקצרה את המקרים בארגנטינה, במדינות הבלקן ובקונגו, תוך ציון היבטים אנלוגיים למקרה של ועדת אור.

## 1. ארגנטינה: אקטיביזם מבפנים ומבחוץ

בין השנים 1976 ל-1983 הייתה ארגנטינה כפופה למשטר דיקטטורי של חונטות צבאיות, משטר שנודע בעיניו ובהעלמת אזרחים במסגרת מדיניות שקיבלה את הכינוי "המלחמה המלוכלכת". לפי מקורות שמרניים הועלמו כ-9,000 אזרחים; מקורות אחרים מעמידים את מספר הקרבנות על 30 אלף.<sup>140</sup> אחרי נפילת הדיקטטורה, במאמץ למנוע מהצבא לאיים על הדמוקרטיה החדשה באמצעות הפיכה צבאית, חוקק הפרלמנט שני חוקי חנינה (ב-1986 וב-1987) שהוציאו מכלל אפשרות העמדה לדין של חברי החונטות לשעבר.<sup>141</sup> מחקרן של

139 יצוין בהקשר זה שחרף מעורבות בית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC) בקונגו, לא אימצה ממשלת קונגו מדיניות מובהקת של צדק מעברי. זאת, בניגוד למצב במדינות אחרות שבהן בית הדין מעורב כגון קולומביה; ראו דיון בה"ש 30.

140 Kathryn Sikkink & Carrie Booth Walling, *Argentina's Contribution to Global Trends in Transitional Justice*, in *TRANSITIONAL JUSTICE IN THE TWENTY-FIRST CENTURY: BEYOND TRUTH VERSUS JUSTICE* 301, 305 (Naomi Roht-Arriaza, Javier Mariezcurrena eds., 2006); Crenzel, לעיל ה"ש 34. יצוין שבשנת 1983 התמוטטה הדיקטטורה במדינה והנשיא ראול אלפונסין הוביל אותה לעבר הדמוקרטיה. בדצמבר של אותה שנה, בעקבות לחץ מצד החברה האזרחית, הוא הקים את הוועדה הלאומית לנושא הנעלמים (CONADEP) כדי לחקור מה עלה בגורלם. הוועדה פרסמה את ממצאיה בספטמבר 1984 ונהפכה מודל חיקוי לוועדות אמת בעולם כולו. הראיות שאספה הוועדה שימשו לאחר מכן במשפטם של תשעה מנהיגי החונטה ב-1985.

141 בשנת 1985 נפתחו הליכים פליליים נגד תשעה ממנהיגי החונטה בעוון הפרות של זכויות אדם שביצעו תחת הדיקטטורה. חמישה מהם הורשעו. כאשר עלו על הכוונת קצינים זוטרים נוספים

קת'רין סיקינק (Kathryn Sikkink) וקארי בות' וואלינג (Carrie Booth Walling) בחן את מאמצי החברה האזרחית לקדם צדק מעברי בארגנטינה במשך שני עשורים, החל בשנת 1983 שבה נהפכה המדינה לדמוקרטית.<sup>142</sup> המחקר מראה איך פעילי זכויות אדם ארגנטינים יצרו וניצלו הזדמנויות כדי לקדם חקירות בעניין פשעי החונטות, למרות החנינות. כך, למשל, בשנת 1995 תבעו פעילים מ"המרכז לחקר משפט וחברה" (CELS) מבתי המשפט בארגנטינה לחקור מה אירע לנעלמים, גם אם חוקי החנינה מנעו מהם להטיל אחריות פלילית על הפשעים. הם נסמכו בתביעתם על הזכות לאמת. בית המשפט הפדרלי לערעורים בכאונס איירס נענה לתביעה והחל לאסוף מידע ולגבות עדויות, בעיקר מאנשי צבא, במסגרת הליכים שקיבלו את הכינוי "משפטי אמת".<sup>143</sup> פנייה זו לערוץ אלטרנטיבי כשהעמדה לדין פלילי איננה אפשרית מזכירה במידה מסוימת את האסטרטגיה של ארגון עדאלה, שלחץ על המדינה להקים את ועדת אור מרגע שהבין, בסוף אוקטובר 2000, שאיש מהשוטרים שהיו מעורבים באירועי אוקטובר לא יועמד לדין בטווח הנראה לעין.

פעילים ארגנטינים פעלו גם במישור הבינלאומי כדי להבטיח כי האמת לגבי עוולות הדיקטטורה תצא לאור. כך, למשל, כשהופסקו ההליכים של משפטי האמת בארגנטינה בשנת 1998, פנו הפעילים לוועדה הבין-אמריקנית לזכויות אדם, וזו הגיעה להסכם ירידותי עם ממשלת ארגנטינה שאפשר את חידוש המשפטים.<sup>144</sup> פעילות זו מזכירה את התנהלות עדאלה אל מול גופי זכויות האדם של האו"ם במסגרת פעילות שכונתה לעיל "אסטרטגיה בינלאומית", וסיקינק וואלינג מכנות "אקטיביזם מבפנים ומבחוץ" (insider-outsider coalition), כלומר: פעילות שבה שחקנים מקומיים חוברים לשחקנים זרים כדי לעודד תהליכים מחוץ למדינה שישפיעו בתורם על המדינה. אסטרטגיה בינלאומית נוספת שנקטו הפעילים הארגנטינים הייתה מתן סיוע לחקירות שהתנהלו במדינות אירופיות נגד אנשי החונטה, שחלקן הוביל לבקשות הסגרה מארגנטינה.<sup>145</sup> כדי להימנע מהליכי הסגרה, כבר בשנת 1998 העמידה לדין ממשלת ארגנטינה את חברי החונטה הבכירים חורחה רפאל וידלה ואמיליו אדוארדו מאסרה בעוון חטיפת ילדים וזיוף מסמכים, פשעים שלא נכללו בחוקי

כמועמדים לעמוד לדין איים הצבא בניסיון הפיכה כביטוי למורת רוחו. הנשיא אלפונסין הגיב בחנינה לקצינים באמצעות שני חוקים, מהשנים 1986 ו-1987. בשנת 1990 העניק מחליפו בתפקיד הנשיא, קרלוס מנם, חנינה למורשעים שעדיין ריצו את עונשם והם שוחררו. Sikkink & Walling, לעיל ה"ש 140, בעמ' 306-307.

142 שם.

143 שם, בעמ' 316. דוגמה נוספת היא פעילות הקבוצה הידועה בכינויה "הסכתות של כיכר דה מאיו", שלחצה על הממשלה לתבוע קציני צבא בעוון פשעים הקשורים לנעלמים שהחנינה לא חלה עליהם, כמו חטיפה ושינוי הזהות של צאצאי הנעלמים. באמצע שנות התשעים אכן נשפטו גם קצינים זוטרים והורשעו בחטיפת ילדים ובזיוף מסמכים. שם, בעמ' 314.

144 שם, בעמ' 316. הפעילים אף ביקשו מהוועדה הבין-אמריקנית לזכויות אדם (IAHRC) להכריז על חוקי החנינה הארגנטיניים כלא חוקיים.

145 שם, בעמ' 319. לארגנטינה הגיעו דרישות הסגרה מספרד, מצרפת ומגרמניה.

החנינה.<sup>146</sup> בעיני סיקינק וואלינג הייתה זו דוגמה מצוינת לאקטיביזם "מבפנים-ומבחוץ".<sup>147</sup> בקשות הסגרה המשיכו להגיע לארגנטינה, וביוני 2003 אישר שופט ארגנטיני את הסגרתם לספרד של אזרח אחד ו-45 אנשי צבא ארגנטינים. לפי סיקינק וואלינג, החלטה זו יצרה מומנטום שהוביל לפתיחת הליכים פליליים מקומיים בגין עוולות הדיקטטורה.<sup>148</sup> אכן, בספטמבר 2003 אימץ הקונגרס הארגנטיני חוק שביטל את החנינות.<sup>149</sup> חוק זה אושר על ידי בית המשפט העליון של ארגנטינה בשנת 2005, בהחלטה שקבעה שחוקי החנינה אינם חוקתיים ואפשרה את פתיחתם של מאות משפטים נגד חברי החונטות בגין הפרת זכויות אדם בארגנטינה בתקופת הדיקטטורה הצבאית.<sup>150</sup> נכון לעת כתיבת הדברים הועמדו לדין יותר מאלף קציני צבא ארגנטינים בגין פשעים שביצעו בזמן הדיקטטורה הצבאית, ויותר מ-400 מהם הורשעו (כולל וידלה שנפטר אחרי שהורשע).<sup>151</sup> במקרה הישראלי, אף שארגון עדאלה לא סייע להליכים פליליים במדינה זרה כדי לתמרץ הליכים בישראל, הוא בכל זאת פעל "מבפנים ומבחוץ" כשפנה למוסדות האו"ם בניסיון להפעיל לחץ על ועדת אור ועל ממשלת ישראל.

החלטת בית המשפט העליון של ארגנטינה משנת 2005 לא רק אישרה את החוק שביטל את החנינות אלא גם העניקה גושפנקה לפסק דין של בית משפט פדרלי משנת 2001, שקבע שהחנינות אינן חוקתיות. מעניין לציין כי הפסיקה של בית המשפט הפדרלי ניתנה בהמשך לעתירה של פעילים ארגנטינים שביקשו לפסול את החנינות בהסתמך על נורמות בינלאומיות, וקיבלו תמיכה מארגונים זרים שהופיעו כ"דידיי בית המשפט". השופט הפדרלי השתכנע מהטיעונים וקבע שחוקי החנינה אינם חוקתיים. הייתה זו הפעם הראשונה שביטל משפט ארגנטיני הסכים לקבל טענות שמקורן בגורמים בינלאומיים. כמו כן, הפסיקה הפדרלית הדגישה את החשיבות של דיני זכויות האדם הבינלאומיים למשפט הפלילי הארגנטיני.<sup>152</sup> הרי זה מקרה קלאסי של עריכת-דין על-לאומית מהסוג שנקט ארגון עדאלה במסגרת הליכי ועדת אור.

146 שם, בעמ' 314, 316. וידלה וגם מאסרה הורשעו במשפטי החונטה בשנים 1984-1985 ונגזרו עליהם מאסרי עולם, אך ב-1990 חנן אותם הנשיא מנם והם שוחררו.

147 שם, בעמ' 319.

148 שם, בעמ' 318.

149 Law No. 25779, Sept. 3, 2003, B.O. 30.226.

150 Corte Suprema de Justicia de la Nación (Supreme Court), 14/6/2005, "Simón, Julio Héctor c. Poder Judicial de la Nación".

151 Procuración General de la Nación, Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad, Informe sobre el estado de las causas por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado, 1-2 (Oct. 2013), <http://fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/wp-content/uploads/sites/4/2013/10/Informe-a-October-del-2013.pdf>

152 ב-6 במרץ 2001 פסק השופט הפדרלי גבריאל קבלו בתיק *Poblete-Hlaczik*, כי חוקי החנינה של ארגנטינה אינם חוקתיים ובטלים, ובכך חידש את התביעה נגד שני סוכני משטרה שהואשמו בהיעלמותו של זוג צעיר. ראו דיון בעניין זה אצל Sikkink & Walling, לעיל ה"ש 140, בעמ' 317.



אם כן, בדומה לפעילות עדאלה מול ועדת אור, גם הפעילים בארגנטינה הפעילו אסטרטגיות בינלאומיות ועל-לאומיות כדי ללחוץ על מנגנוני המדינה לקדם צדק מעברי. נראה כי הפעילים הארגנטינים נחלו יותר הצלחה מעדאלה: הלחץ הבינלאומי שהם סייעו ליצור, עם השימוש בנורמות ובמומחים בינלאומיים בזירה המקומית, הובילו בסופו של דבר לביטול החנינות ולהליכים פליליים מקומיים נגד חברי החונטות. המעבר הפוליטי בארגנטינה (ועשרים השנים שחלפו מאז) בכל זאת יצרו תנאים שאפשרו תהליכי צדק מעברי, שלא כמו בישראל. ייתכן גם שהשוני בתוצאות נובע מהעובדה שבארגנטינה המתחים הם בתוך המדינה ואינם בעלי אופי אתנולאומי, ואילו לסכסוך הישראלי-פלסטיני יש ממד אזורי וגם אופי אתנולאומי. במילים אחרות, ייתכן שאי-אפשר לפייס בין יהודים לפלסטינים בתוך ישראל בלי לקדם פיוס כללי יותר בין העמים במישור האזורי. במובן זה, מעניין לבחון את יוזמת RECOM ביוגוסלביה לשעבר, שם היה לסכסוך (ובמידה מסוימת עדיין יש לו) ממד פנימי וממד אזורי, בדומה למקרה הישראלי-פלסטיני. שני הסכסוכים דומים גם באופיים האתנולאומי.

## 2. מדינות הבלקן: הקמת קואליציה של ארגונים

יוזמת RECOM היא ניסיון בן-זמננו, של קואליציית ארגונים לא-ממשלתיים במדינות יוגוסלביה לשעבר, ללחוץ על ממשלות האזור להקים ועדת אמת אזורית לחקר העוולות שבוצעו במסגרת מלחמות הבלקן של שנות התשעים של המאה שעברה.<sup>153</sup> בתגובה לעוולות אלה הקימה מועצת הביטחון של האו"ם בעיר האג שבהולנד את בית הדין הפלילי הבינלאומי ליוגוסלביה לשעבר (הראשון מסוגו מאז אלה שפעלו אחרי מלחמת העולם השנייה בנירנברג ובטוקיו).<sup>154</sup> בית דין זה מוגבל מבחינת מספר האנשים שביכולתו לשפוט, ורבות מההפרות החמורות שבוצעו במלחמות הבלקן טרם נחקרו.<sup>155</sup> על רקע הדברים הללו קמה הקואליציה שמקדמת את יוזמת RECOM. התהליך החל ב-2005 כששלושה ארגונים לא-ממשלתיים מהאזור – הארגון הסרבי "המרכז למשפט הומניטרי", הארגון הקרואטי "דוקומנטה" להתמודדות עם העבר ו"המרכז למחקר ותיעוד" שבבוסניה – סיכמו ביניהם כי שיתוף פעולה אזורי הוא חיוני להתמודדות עם העבר. לאחר התייעצות עם הקרבנות החליטו הארגונים שיש להקים ועדת אמת אזורית כדי לפצות על החסרונות של בית הדין הפלילי הבינלאומי ליוגוסלביה. עוד הוחלט שהוועדה תקרא RECOM, שהם ראשי התיבות של

153 ראו, למשל, Jamie Rowen, *Mobilizing Truth: Agenda Setting in a Transnational Social Movement*, 37 LAW & SOC. INQUIRY 686 (2012); Arnaud Kurze, *Democratizing Justice in the Post-Conflict Balkans: The Dilemma of Domestic Human Rights Activists*, 7 CEU POL. SCI. J. 243 (2012).

154 בית המשפט הפלילי הבינלאומי ליוגוסלביה לשעבר (ICTY) הוקם ב-25 במאי 1993 בהחלטת מועצת הביטחון של האו"ם S.C. Res. 827 (May 25, 1993).

155 Elira Çanga, *Uncomfortable Truths: War Crimes in the Balkans*, BALKANINSIGHT (Nov. 16, 2011), <http://www.balkaninsight.com/en/article/uncomfortable-truths-war-crimes-in-the-balkans>. נערכו גם משפטים מקומיים בסרביה, בבוסניה ובקרואטיה, בעיקר הודות ללחץ של בית המשפט הפלילי הבינלאומי ליוגוסלביה לשעבר; אבל גם הם לא חשפו את מלוא האמת על כל רבדיה בנוגע להפרת זכויות ולגורל הקרבנות.

המונח regional commission.<sup>156</sup> בשנת 2008 נוצרה רשמית "הקואליציה למען RECOM" הכוללת יותר ממאה ארגונים לא-ממשלתיים ממדינות יוגוסלביה לשעבר. עם היווצרותה החלה הקואליציה תהליך התייעצות של שלוש שנים במטרה לנסח טיוטה לחוקה של ועדת האמת המתוכננת. בהתייעצויות היו מעורבים ארגוני זכויות אדם, ארגוני קרבנות ומשפחות נעדרים מהאזור.<sup>157</sup> במרץ 2011 הסתיים התהליך בהצעת חוקה לוועדת אמת אזורית.<sup>158</sup> יוזמת RECOM קיבלה גיבוי כספי ופוליטי מארגונים בינלאומיים כמו האיחוד האירופי (EU) והארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה (OSCE). כמו כן, המרכז הבינלאומי לצדק מעברי (ICTJ), ארגון לא-ממשלתי שבסיסו בניו-יורק, תמך ביוזמה וסייע לשמר את הקואליציה חרף התנגדויות מקומיות לשיתוף הפעולה האזורי.<sup>159</sup> היוזמה אף הצליחה לרתום תמיכה ציבורית מרשימה במדינות הבלקן: יותר מחצי מיליון חתימות נאספו באזור לטובת הקמת RECOM, והן הפכו אותה ליוזמה האזורית עם התמיכה הרחבה ביותר בתקופה שלאחר המלחמה. ביוני 2011 הגישה הקואליציה לנשיאי מדינות יוגוסלביה לשעבר בקשה להקמת הוועדה. בתוך פחות משנה הביעו מנהיגים פוליטיים רבים מהאזור את תמיכתם ביוזמה ובהם נשיאים מקרואטיה, מסרביה, ממונטנגרו ומבוסניה, ראשי פרלמנט מסרביה וממונטנגרו, ראש ממשלת קוסובו ועוד שרים ומנהיגים של מפלגות פוליטיות. לפי פרסום מ-2013, הפרלמנט האירופי הכיר בכך שוועדת RECOM המוצעת חשובה לתהליך הפיוס במדינות הבלקן.<sup>160</sup>

לטענת מייסדת הארגון הסרבי "המרכז למשפט הומניטרי", נטשה קנדיץ' (Nataša Kandić), תהליך ההתייעצות סביב RECOM הצליח להביא פעילים ממדינות ומקבוצות אתניות שונות, שנחשבות עוינות זו לזו, לחבור ולהסכים שלקרבנות מכל הצדדים יש צרכים דומים ושהתמודדותם המשותפת עם עוולות העבר משרתת אינטרס ציבורי רחב. קנדיץ' הסבירה שכאשר קרבנות מצד אחד שמעו את הסיפורים של קרבנות מהצד השני, הם הבינו כי יש דמיון בין הכאב שלהם לכאב של מי שתפסו כ"אויבים", ושעל ועדת האמת לעודד סולידריות וחמלה כלפי כל קרבנות האזור.<sup>161</sup> לעומת זאת, מחקרים אמפיריים מהשנים האחרונות מציינים תמונה מורכבת יותר. מחקרה של ג'ימי רואן (Jamie Rowen) מראה כי בקואליציית RECOM יש קיטוב על בסיס אתנו-לאומי המונע אקטיביזם יעיל סביב

156 שמה המלא של הוועדה המוצעת הוא Regional Commission for the Establishment of Facts About War Crimes and Other Serious Violations of Human Rights Committed in the Former Yugoslavia from January 1, 1991 until December 31, 2001.

157 Kurze, לעיל ה"ש 153, בעמ' 252; Rowen, לעיל ה"ש 153; *Begin the Process of RECOM's Institutionalization!*, 3 RECOM INITIATIVE VOICE! 14 (2012).

158 החוקה המוצעת ל-RECOM זמינה ברשת <http://www.recom.link/wp-content/uploads/2012/01/Proposed-Statute.pdf>.

159 Rangelov & Teitel, לעיל ה"ש 31, בעמ' 171.

160 Denis Dzidic, *European Parliament Backs RECOM Truth Commission Initiative*, BALKANINSIGHT (Mar. 21, 2013), <http://www.balkaninsight.com/en/article/european-parliament-calls-for-rekom-support>.

161 *Begin the Process of RECOM's Institutionalization!*, לעיל ה"ש 157, בעמ' 15-16.

היוזמה, וכי הפעילות למען ועדת אמת החמירה את הקיטוב.<sup>162</sup> למסקנה דומה הגיעו גם ארנו קורז (Arnaud Kurze) ואיווה ווקוסיץ' (Iva Vukusic), שמחקרם מראה שהקבוצות האתניות המעורבות ביוזמת RECOM מחזיקות בנרטיבים מתחרים על אודות המלחמה והעוולות ועובדה זו מכשילה את היוזמה.<sup>163</sup> אכן, אחרי כמעט עשור של שתדלנות, וחרף התמיכה שקיבלו מארגונים בינלאומיים ומפוליטיקאים וציבורים מקומיים, יוזמת RECOM טרם הצליחה להביא להקמה של ועדת האמת המיוחלת.

במקרה הישראלי, בדומה לדוגמת RECOM, ארגון עדאלה הבין את הכוח הטמון בהקמת קואליציה של ארגונים כמוקד לחץ כשחבר לוועדת המעקב העליונה ולוועד המשפחות השכולות. אולם, בשונה מהיוזמה האירופית, הקבוצות בקואליציה המשולשת של עדאלה ייצגו רק צד אחד לסכסוך. בהתחשב במחקרים שנסקרו לעיל על יוזמת RECOM, ייתכן דווקא שהחדר-צדדיות של קואליציות עדאלה הייתה אפקטיבית יותר מזו של מדינות הבלקן: היא מנעה פרגמנטציה מהסוג שהכביד על הקואליציה למען RECOM. יצוין בהקשר זה כי המציאות החברתית-פוליטית בישראל מקשה על פעילים יהודים ופלסטינים לשתף פעולה.<sup>164</sup> למעשה, השסעים החברתיים – גם בישראל וגם במדינות יוגוסלביה לשעבר – מבוססים על זהויות אתניות ונרטיבים מתחרים על אודות העבר, והפוליטיקה הלאומנית המתקיימת בשני המקומות מחמירה אותם. קיטוב חברתי כזה מונע יצירת חזית מאוחדת של פעילי החברה האזרחית שתוכל ללחוץ ביעילות על הממשלה לאמץ מדיניות חדשה. נראה אפוא שכדי שיוזמת RECOM תצליח, וכדי שיצליחו יוזמות של צדק מעברי בישראל, התנאים החברתיים-פוליטיים מביית צריכים להשתנות. מכל מקום, המקרה של RECOM מלמד שבין תהליכי צדק מעברי לבין יישוב רשמי של סכסוך אין בהכרח הלימה חיובית. מסקנה זו מקבלת תמיכה נוספת כשבוחנו את המקרה של קונגו, שם התניע לחץ מלמטה תהליכי צדק מעברי בצורת משפטים בגין פשעי מלחמה, וזאת חרף סכסוך נמשך והיעדר מעבר פוליטי.

### 3. קונגו: רשתות על-לאומיות

המלחמה בקונגו תוארה כמלחמה ההרסנית ביותר כלפי אוכלוסייה אזרחית מאז מלחמת העולם השנייה.<sup>165</sup> על אף הסכם השלום בין הממשלה למורדים משנת 2003, הצדדים

162 Rowen, לעיל ה"ש 153.

163 Arnoud Kurze & Iva Vukusic, *Afraid to Cry Wolf: Human Rights Activists' Struggle of Transnational Accountability Efforts in the Balkans*, in TRANSITIONAL JUSTICE AND CIVIL SOCIETY IN THE BALKANS 201 (Olivera Simić & Zala Volčič eds., 2013).

164 במחקרה זיהתה שני פייס שלושה מכשולים לשיתוף פעולה ביניהם (היא מתייחסת אל פעילי שלום אבל אותם אתגרים חלים גם על ארגונים לזכויות אדם): ראשית, ארגוני שלום בישראל הם בדרך כלל על טהרת האשכנזים ונעדרות מהם קבוצות אחרות באוכלוסייה. שנית, סדרי היום של יהודים ופלסטינים, גם אם הם פועלים תחת מטריה אחת, הם לעתים קרובות שונים. השונות צפה על פני השטח בעיקר מאז תהליך אוסלו ב-1993. שלישיית, יחסי הכוח בתוך הארגונים משקפים את יחסים אלו בחברה בכלל, והם מגבילים את היכולת לקיים פעילות שוויונית כמתחייב בארגון משותף. PAGES, לעיל ה"ש 104, בעמ' 18.

165 Luis Moreno-Ocampo, Prosecutor of the ICC, Statement at the First Meeting of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court of

ממשיכים להילחם ולבצע עוולות באוכלוסייה האזרחית, בעיקר במזרח המדינה. עם זאת, כפי שעולה ממחקרה של אלנה בייליס (Elena Baylis), לחץ מלמטה הצליח להשפיע על בתי המשפט המקומיים להעמיד לדין חשודים בביצוע עוולות הקשורות במלחמה. לפי בייליס, אחד ההישגים המשמעותיים של משפטים אלה הוא התבססותם גם על נורמות בינלאומיות. כך, למשל, בחלק מהמשפטים תוארו העוולות כפשעי מלחמה או כפשעים נגד האנושות כהגדרתם על פי המשפט הבינלאומי. בייליס מייחסת את קיומם של משפטים אלה ל"רשתות על-לאומיות" (transnational networks) הכוללות עובדי או"ם, ארגונים לא-ממשלתיים, דיפלומטים זרים, עורכי-דין ושופטים מקומיים שחברו יחד באופן לא פורמלי כדי לקדם מטרות משותפות.<sup>166</sup> במחקרה היא מתארת כיצד הזורים שעברו בקונגו העדיפו ליצור קשרים לא פורמליים עם גורמים מקומיים – כולל קרבנות, פעילי חברה אזרחית ואנשי מערכת המשפט המקומית – על פני שיתופי פעולה רשמיים או ממסדיים.<sup>167</sup> את האקטיביזם שהוביל לקיום המשפטים המקומיים היא מתארת כתהליך מקומי שבו היה לרשתות על-לאומיות תפקיד מאפשר ותומך.<sup>168</sup> יש לציין כי הסכסוך בקונגו ממשיך להתקיים והטלת אחריות על פשעים הקשורים בו היא בהחלט החריג. ובכל זאת, מקרה קונגו מוכיח שהחברה האזרחית יכולה לקדם מטרות של צדק מעברי, לפחות במידת מה, גם במצב של סכסוך מתמשך ואל מול ממשלה שאינה משתפת פעולה.

#### 4. לקחים לישראל

המקרים בארגנטינה, במדינות הבלקן ובקונגו מוכיחים את החשיבות של שיתופי פעולה בין ארגוני החברה האזרחית לבין מומחים זרים, ושל הסתייעות פעילים מקומיים בנורמות ובפורומים בינלאומיים. בכל שלושת המקרים השתמשו פעילים מקומיים באסטרטגיות על-לאומיות ובינלאומיות ויצרו שיתופי פעולה במאמצים לעודד את רשויות המדינה להתמודד עם עבר רווי הפרות של זכויות אדם. בארגנטינה נרשמה ההצלחה הרבה ביותר, אבל גם במקרים האחרים הושגה מידה של הצלחה (כגון כמה משפטים בקונגו ושותפויות

Its Second Session 3 (Sep. 8, 2003), [http://legal.un.org/icc/asp/2ndsession/ocampo\\_statement\\_8sep\(e\).pdf](http://legal.un.org/icc/asp/2ndsession/ocampo_statement_8sep(e).pdf)

Elena Baylis, *Reassessing the Role of International Criminal Law: Rebuilding National Courts Through Transnational Networks*, 50 B.C. L. REV. 1, 5 (2009). יצוין כי קונגו חברה בבית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC) ובה מתמקדים שלושת התיקים הראשונים שנשמעו לפניו. בה בעת קיימו בתי המשפט הצבאיים בקונגו קומץ משפטים. חלק מאותם בתי משפט החילו בפסיקותיהם נורמות של בית הדין הפלילי הבינלאומי וכך הפכו את קונגו למדינה הראשונה בעולם שבתי המשפט המקומיים שלה מחילים במישרין תקנות מתוך חוקת בית הדין הפלילי הבינלאומי כדי לשפר את איכות פסיקותיהם. להרחבה ראו: SIGALL HOROVITZ, DR CONGO: INTERACTION BETWEEN INTERNATIONAL AND NATIONAL JUDICIAL RESPONSES TO THE MASS ATROCITIES (2012).

167 Baylis, לעיל ה"ש 166, בעמ' 67.

168 שם, בעמ' 4-5. את ההצלחות שהשיגה התמיכה הבינלאומית כמשפטים על זוויות העבר היא מייחסת בעמ' 7 גם לעובדה שהם הוטמעו במאמצים הרחבים יותר שהושקעו ברפורמה של מערכת המשפט.

אזורים במדינות הבלקן). אם כן, רשתות החברה האזרחית – לרבות ברמות העל-לאומיות והאזוריות – הן מסגרות יעילות לפעילות שמטרתה לקדם צדק מעברי (אף אם יעילותן תלויה במידה רבה בהבשלת התנאים הפוליטיים הבינלאומיים והמקומיים המתאימים). לתהליך בארגוני יש היסטוריה ארוכה משל האחרים, אולם פרספקטיבה היסטורית מבהירה שגם שם לא תמיד הייתה ודאות שמאמצי הפעילים יצליחו. רק בחלוף הזמן, כשהתנאים הפוליטיים בארגוני התאימו לקידום צדק מעברי, יכלו מאמצי החברה האזרחית לשאת פרי. אין ספק שפעילותה הנחושה והעקבית של החברה האזרחית ועמידתה על המשמר כדי לזהות ולנצל הזדמנויות לקדם צדק מעברי היו קריטיים להצלחת המאמצים.

בישראל, בנובמבר 2000, אפשרו התנאים להקים ועדת חקירה עם מנדט מצומצם לחקור אירוע חד-פעמי של הפרות סדר ציבורי מבית, אך לא מנגנון צדק מעברי שמטרתו להתמודד עם שאלות על אמת ואחריות היסטורית שיכולות לקדם פיוס בין יהודים לפלסטינים (ברמת המדינה ובמישור האזורי). פעילים מהחברה האזרחית, מצדם, גם לא תבעו מנגנון צדק מעברי. הם היו מעוניינים "רק" בקביעת האחריות של המשטרה למקרי המוות באירועי אוקטובר 2000. בניסיון להשיג מטרה זאת, ארגון עדאלה ביקש מהוועדה להבין את האירועים על רקע הקשרים הרחב וכך הלך הארגון צעד נוסף מעבר לעשיית צדק נקודתי עבור לקוחות ספציפיים, וניסה לקדם צדק היסטורי מהותי יותר לפלסטינים כקולקטיב. הוא הצליח לפחות בכך שסייע להפוך חקירה אד-הוק לתהליך דמוי צדק מעברי, גם אם התנאים בישראל אינם מאפשרים יישום כן ומלא של דוח ועדת אור. ארגון עדאלה, מצדו, ממשיך גם היום לחוץ על המדינה ליישם את הדוח, אולם מאמציו מתמקדים בהמלצות האישיות של הדוח ומתעלמים מההכרה פורצת הדרך בנכבה שגם היא גלומה בו. כך, אף שארגון עדאלה הצליח לעודד את ועדת אור לאמץ גישה של צדק מעברי – בין היתר באמצעות תיווך, ייצוג משפטי, סיוע וסנגור – הארגון לא פעל מספיק כדי למנף את תוצר הוועדה שמתקשר לצדק מעברי יותר מכול. הארגון יכול היה, למשל, לנסות לקדם קבלה ציבורית, או לפחות לעורר דיון ציבורי בנוגע לרכיב זה בדוח: פעילות כזו הייתה הולמת את מטרת עדאלה לקדם כבוד ושוויון לפלסטינים ואת מאמציו להפוך את ועדת אור למנגנון החותר להשיג תיקון חברתי.<sup>169</sup> היעדר פעילות מסוג זה מעיד על כך שמשפרסמה הוועדה את הדוח, נטש עדאלה את תפקידו כמקדם צדק מעברי ושם למלא את התפקיד המסורתי יותר של מגן זכויות אדם בדגש על הפרות מידיות. כך או כך, לא די בעבודתם של ועדת חקירה אחת וארגון אחד כדי להשיג פיוס בין המגזרים בישראל. פיוס כזה דורש מחויבות של אליטות פוליטיות ושל הציבור בכלל. היעדר מחויבות כזו בישראל הגבילה מאוד את יכולתה של ועדת אור לשנות את המציאות בשטח. יתר על כן, מאחר שמתחים בין המגזרים בישראל קשורים לכלי הפרד בממדים האזוריים של הסכסוך, אפשר שאי-אפשר לקדם פיוס בין יהודים ופלסטינים בלי לכלול במשוואה גם את הפלסטינים מעבר לקו הירוק.

169 ביקורת זו תקפה גם לקבוצות אחרות בחברה האזרחית הישראלית, שכן גם ארגונים אחרים המעוניינים בשלום ובדמוקרטיה בישראל היו יכולים לקיים מאמצי סנגור מסוג זה. יותר מזה: לפעילים ישראלים יהודים היה קל יותר להשפיע מאשר לעדאלה כי יש להם קשר הדוק יותר למוסדות המדינה.

## סיכום: מגבלות הצדק המעברי בהיעדר מעבר

המנדט שקיבלה ועדת אור הגביל אותה לחקירת אירועי אוקטובר 2000, אך הוועדה העצמאית בחנה את גורמי העומק ההיסטוריים והחברתיים לאלימות, תוך הכרה פומבית ורשמית בעובדת הנישול של הפלסטינים ב-1948 והפלייתם הממוסדת בישראל מאז ועד היום. בניסיון לשפר את יחסי היהודים והפלסטינים בישראל היא הכירה בנרטיב הפלסטיני של הנכבה ויישבה אותו עם הנרטיב היהודי על אודות הזיקה למדינה. היא גם המליצה על צעדים שבאמצעותם תוכל הממשלה לקדם את השוויון של הפלסטינים. כך, כמו ועדות אמת ופיוס, התמודדה ועדת אור עם עוולות היסטוריות והציעה אמצעים לקידום פיוס ושוויון בחברה שסועה. בשונה מוועדות אמת ופיוס, גישת הצדק המעברי של ועדת אור לא נבעה מהמנדט שקיבלה מלמעלה (מהמדינה) אלא מאקטיביזם מלמטה (מהחברה האזרחית). בעיקר מצד ארגון עדאלה. אם כן, ועדת אור לא הוסמכה לקדם פיוס ועל כן מראש הייתה מוגבלת מבחינת הכלים שעמדו לרשותה להשיג יעד זה.<sup>170</sup> נוסף על כך, ברוב המקרים שבהם הוקמו מנגנונים של צדק מעברי במצבי סכסוך, היו לממשלה מניעים חיצוניים ומידה של שאיפה פוליטית לקדם צדק מעברי. לממשלת ישראל לא היה עניין בצדק מעברי והיא לא הייתה נתונה ללחצים חיצוניים לקידומו. לפיכך, דוח ועדת אור טרם יושם והחברה האזרחית לא השכילה למצוא דרך למנף את ממצאי הוועדה באופן שיקדם צדק מעברי בישראל.

גם האלימות הנמשכת בממד האזורי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני והיעדר שיחות שלום רציניות פועלים לרעת מאמצים של פיוס בין האזרחים היהודים לאזרחים הפלסטינים במדינה. הסכסוך האזורי המתמשך מחזק ומזין את חרדת הקיום של היהודים וההנהגה בישראל ולכן מחזק את החשש שמא אם יודו שנגרם לפלסטינים עוול עקב הקמת המדינה, יעמדו קיומה וזהותה בסכנה. בשנת 2011 נתן לעמדה זו ביטוי מי שהיה אז יו"ר הכנסת והיום הוא נשיא המדינה ראובן ריבלין כשקבע: "אם הנכבה היא אסון הרי שהקמת מדינת ישראל היא אסון".<sup>171</sup> הדברים נאמרו בשם נשיאות הכנסת בהקשר של הסירוב לאפשר לח"כ אחמד טיבי להגיש הצעת חוק להכרה בנכבה. נשיאות הכנסת פסלה את ההצעה לפני שהכנסת בכלל דנה בה, בטענה שהיא חותרת תחת זהות ישראל כמדינה יהודית. ח"כ טיבי ערער על ההחלטה לפני בית המשפט העליון בטענה שאין בהצעתו כפירה בקיומה של ישראל כמדינה יהודית אלא רק בקשה להכרה בנרטיב ההיסטורי של המיעוט הפלסטיני בה. בפברואר 2013 דחה בית המשפט את העתירה מנימוקים טכניים.<sup>172</sup>

הסכסוך האזורי מנציח את התפיסה העצמית של יהודים בישראל כקרבן, והכרה בנכבה מאיימת על תפיסה זו. התחושה הקולקטיבית של קרבנות שיש ליהודים בישראל קשורה בשואה, בפוגרומים וברדיפות אחרות, ונהפכה לחלק בלתי-נפרד מהזהות המשותפת ומהזיכרון התרבותי שלהם. דניאל בר-טל ועמיתיו טוענים כי קבוצות שהזיכרון הקולקטיבי שלהן

170 כזכור, יתכן שהיא בכלל הוקמה מפני שראש הממשלה אהוד ברק קיווה לזכות כך בקולות הפלסטינים בבחירות שעמדו אז בפתח, ומפני שוועדת הברור שהקימה הממשלה הקודמת לא זכתה בשיתוף הפעולה של הפלסטינים. ראו לעיל ה"ש 104-106 והטקסט שלידין.

171 עתירה למתן צו על תנאי בבג"ץ 5478/11 טיבי נ' יו"ר הכנסת.

172 בג"ץ 5478/11 טיבי נ' יו"ר הכנסת (פורסם בנבו, 3.2.2013).

מתמקד בהיותן קרבן, ומציגות את עצמן כקרבן, נוטות לראות את עצמן כקרבנות גם במצבים חדשים.<sup>173</sup> נראה שטענה זו תקפה בהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ההכרה בנכבה מאיימת על התפיסה העצמית של היהודים כקרבן לא רק מפני שהיא תאלץ את היהודים וההנהגה בישראל להכיר בהיותם "מקרבנים", אלא גם כי יצטרכו להכיר בקרבנות נוספים. כך, בעוד שהכרה בנכבה על ידי ועדת אור יכולה הייתה להיות נקודת התחלה של תהליך צדק מעברי המתייחס לסכסוך על כל ממדיו, קרה בדיוק ההפך: הרלוונטיות של הנכבה לסכסוך הישראלי-פלסטיני הרחב הכשילה את האפשרות לקדם פיוס בממד הפנימי כי היא מנעה מהממשלה ומהרוב היהודי בישראל ללכת בדרכה של ועדת אור ולהכיר בנכבה ובדור-קיום של הנרטיבים. גם אם עקרונית אפשר לקיים תהליך צדק מעברי בהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, המבנה המשולש של הסכסוך מחייב גישות של צדק מעברי המביאות בחשבון את כל ממדי הסכסוך. מאחר שוועדת אור לא נקטה – וכנראה לא יכולה הייתה לנקוט – גישות כאלה, היה לה סיכוי קלוש לקדם פיוס בישראל חרף דמיונה, בהיבטים מסוימים, לוועדות אמת ופיוס. ועדיין, חרף כישלונה של ועדת אור לקדם צדק מעברי, ראויה לציון העובדה שפעילי החברה האזרחית סייעו להפוך חקירה ממלכתית של אירוע ספציפי לתהליך שכוון לקדם שוויון ופיוס בישראל, והיא מצביעה על הפוטנציאל הגלום בחברה האזרחית.

ועדת אור כבר אינה קיימת אולם הרוח שלה נותר מסמך רשמי "חי ונושם", כולל הקריאה שלו להכיר בנכבה ובדור-קיום הנרטיבים של היהודים והפלסטינים. פעילים ומנהיגים עדיין יכולים לעשות שימוש ברוח כדי ליזום תיקון ולעורר מודעות ציבורית לצורך ולאפשרות להכיר בה בעת בנכבה ובנרטיב הציוני. המקרה של ארגנטינה מוכיח שלחברה האזרחית יש תפקיד חשוב לא רק כתומכת בתהליכי צדק מעברי אלא גם כיוזמת של תהליכים אלה וכאחראית לקיומם ולהתפתחותם לאורך זמן. פירוש הדבר הוא שגם בישראל לא נסגר חלון ההזדמנויות.

173 עירן הלפרין, נטע אורן ודניאל בר-טל "חסמים סוציו-פסיכולוגיים בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני: מבט אל החברה היהודית-ישראלית" חסמים לשלום בסכסוך הישראלי-פלסטיני 27 (יעקב בר-סימן טוב עורך, 2010).

