

תיק טהראן

סקירה ממצה של אפיקי
פעולה משפטיים נגד
המשטר האיראני

שרה שיאלום



אלול תשפ"ו - ספטמבר 2026
נייר מדיניות מס' 102

שרה שיאלום

שרה שיאלום היא עורכת דין צרפתייה, חברה בלשכת עורכי הדין של פריז, המתמחה במשפט הפילי הבינלאומי, במשפט הבינלאומי ההומניטרי ובדיני הסכסוך המזוין. עבודתה מתמקדת באחריות המדינה, באחריות תאגידית בגין הפרות חמורות של המשפט הבינלאומי ההומניטרי, ובמסגרות המשפטיות המסדירות את לוחמת הנגד בטרור ואת העמדת מבצעי פשעים בינלאומיים לדין. היא תרמה להליכים בפני בתי המשפט הצרפתיים, להגשת כתבי טענות מכוח סעיף 15 לאמנת רומא ולהליכים המיוחדים של האו"ם.



תיק טהראן

סקירה ממצה של אפיקי
פעולה משפטיים נגד
המשטר האיראני

שרה שיאלום



אלול תשפ"ו - ספטמבר 2026
נייר מדיניות מס' 102

תיק טהראן: סקירה ממצה של אפיקי פעולה משפטיים נגד המשטר האיראני
אלול תשפ"ו – ספטמבר 2026

מסת"ב 978-965-7796-25-2 ISBN



תוכן עניינים

1.....	תקציר מנהלים והמלצות אסטרטגיות
1.....	1. ממצאים
2.....	2. המלצות אסטרטגיות
2.....	קו פעולה ראשון, הגשות מהירות בעלות מנוף תקשורתי חזק:
2.....	קו פעולה שני, הליכים פליליים אישיים בפני בתי משפט לאומיים:
3.....	קו פעולה שלישי, הליכים משפטיים בין-מדינתיים בינלאומיים
4.....	קו פעולה רביעי, לחץ דיפלומטי, סנקציות ושדולה
4.....	3. מכשולים צפויים
5.....	4. מבנה המזכר
	פרק ראשון: המסגרת העובדתית והאפיון המשפטי של
7.....	היחסים בין איראן לבין שלוחותיה
7.....	חלק 1: הדוקטרינה האיראנית של "ציר ההתנגדות"
8.....	חלק 2: הגורמים המרכזיים תחת שליטה או השפעה איראנית
8.....	1. חמאס והג'יהד האסלאמי
10.....	2. חיזבאללה בלבנון
11.....	3. החות'ים (אנסאר אללה)
11.....	4. המיליציות השיעיות העיראקיות והסוריות
11.....	חלק 3: האפיון המשפטי של היחסים: מ"תמיכה" ועד "שליטה"
12.....	1. מבחן השליטה האפקטיבית (ניקרגואה, בוסניה נגד סרביה)
13.....	2. עילות אלטרנטיביות: שותפות לעבירה, סיוע ועזרה, חובות ראשוניות

פרק שני: האחריות הבינלאומית של המדינה האיראנית	15
חלק 1: העילות לאחריות בינלאומית	15
1. ייחוס מעשי השלוחות (סעיפים 4-11 לטיוטת ה- ILC)	15
א. סעיף 8 לטיוטת ה- ILC ומבחן השליטה האפקטיבית	16
ב. החלה מובחנת של המבחן על שלוחות איראניות	18
ג. סעיף 11 לטיוטת ה- ILC: הכרה ואימוץ בדיעבד	20
ד. אפיון התוקפנות החמושה והמשטר הראייתי שלה	21
2. סיוע ועזרה (סעיף 16 לטיוטת ה- ILC ומשטרים מקבילים)	23
3. הפרת החובות הראשוניות	24
חלק 2: מעשיה של איראן עצמה המטילים עליה אחריות	25
1. תקיפות בליסטיות ישירות על ישראל	25
2. מבצעים חשאים, התנקשויות וניסיונות התנקשות מחוץ לגבולות המדינה	27
3. הוצאות להורג של אזרחים בעוון "ריגול עבור ישראל"	28
4. תקיפות סייבר נגד מדינת ישראל ותשתיותיה	29
5. תכנית הגרעין ושאלת ההפצה	29
6. סיוע מבצעי ישיר מטעם המדינה למלחמת התוקפנות של רוסיה נגד אוקראינה	30
פרק שלישי: עילות פליליות מהותיות	33
חלק 1: הפשע של רצח-עם	33
1. הסתה ישירה ופומבית לביצוע רצח-עם (סעיף III(ג) לאמנת 1948)	33
2. שותפות בפשע של רצח-עם (סעיף III(ה))	34
חלק 2: פשעים נגד האנושות	35
חלק 3: פשעי מלחמה	36
חלק 4. פשע התוקפנות	36
חלק 5: טרור בינלאומי	37

פרק רביעי: אפיקים בינלאומיים שיפוטיים ומעין-שיפוטיים	39
חלק 1: ההטיה האנטי-ישראלית המבנית במוסדות האו"ם וההיגיון האסטרטגי של גיוסם הפרדוקסלי	39
1. אפיון ההטיה המבנית	39
2. ההיגיון האסטרטגי: עימות מוסדות אלה עם אמות המידה שלהן עצמן...	42
3. השלכות מתודולוגיות על שאר המזכר	44
חלק 2: בית הדין הבינלאומי לצדק	44
1. מסלול סעיף IX לאמנה נגד רצח-עם	44
2. אפיקים אפשריים אחרים במסגרת בית הדין הבינלאומי לצדק	45
חלק 3: בית הדין הפלילי הבינלאומי	46
1. מכשולי <i>ratione personae</i>	46
2. מסלול סמכות שיפוט טריטוריאלית דרך מדינות חברות	46
חלק 4: מועצת הביטחון של האו"ם	47
1. החלטות כלליות העוסקות בטרור בינלאומי	48
2. החלטות מיוחדות לאיראן ביחס לתכנית הגרעין שלה	50
3. החלטות העוסקות בלבנון וחיזבאללה	50
4. החלטות העוסקות בתימן והחות'ים	52
5. החלטות תמשיות רלוונטיות	53
6. אפיקי פעולה משלימים	54
חלק 5: מועצת זכויות האדם והאסיפה הכללית	55
חלק 6: גופי אמנות והליכים מיוחדים	56
1. קבוצת העבודה לעניין מעצר שרירותי (WGAD): אפיק מועדף	57
2. קבוצת העבודה לעניין היעלמות כפויה או לא רצונית (WGEID)	58
3. פניות משותפות דחופות של ההליכים המיוחדים	58
4. קבוצת העבודה לעניין השימוש בשכירי חרב:	
יסוד שיש לבנות בקפידה	59
חלק 7: מנגנונים אחרים של מערכת האו"ם	61
1. הוועדה למעמד האישה (Commission on the Status of Women (CSW))	61
2. הליך 104 של UNESCO	62
3. הליך התלונה החסויה של מועצת זכויות האדם	62
חלק 8: הטריבונל המיוחד לפשע התוקפנות נגד אוקראינה: הזדמנות להעמדת בכירים איראניים לדין בערכאה חדשה	62

67	פרק חמישי: אפיקים לאומיים ואזוריים
67	חלק 1: סמכות שיפוט פלילית אוניברסלית
68	1. גרמניה
	2. שוודיה: תקדים נורי (פסק דין בית המשפט המחוזי
68	בשטוקהולם מיום 14 ביולי 2022)
69	א. עובדות המקרה
69	ב. סמכות השיפוט של בית המשפט
	ג. אפיון הסכסוך של איראן נגד עיראק בסכסוך מזוין
69	בינלאומי ותחולתו של הדין ההומניטרי הבינלאומי
	ד. הקשר הישיר בין הפתווה של חומייני לבין הסכסוך
70	המזוין הבינלאומי
70	ה. האפיון של נורי כמבצע עבירה
71	ו. הסדרה השנייה: הוצאה להורג של תומכי שמאל
71	ז. גזר הדין והשתת פיצויים
72	ח. שלב הערעור והשחרור דרך חליפי אסירים
72	ט. תובנות לתיק הנוכחי
73	צרפת
74	בלגיה, הולנד ושווייץ
74	הממלכה המאוחדת: תקדים מהעת האחרונה ומגבלות
75	ארגנטינה
76	האסטרטגיה של תיאום פניות
76	חלק 2: חקיקה אזורית לאומית חוץ-טריטוריאלית
77	חלק 3: סנקציות ייעודיות
78	חלק 4: אפיקים אזוריים

79	פרק שישי: אחריות פלילית אישית שלבכירים איראניים
79	חלק 1: מסגרות החסינות ומגבלותיהן
79	1. חסינות אישית (<i>ratione personae</i>)
80	2. חסינות פונקציונלית (<i>ratione materiae</i>) ושחיקתה
81	חלק 2: ההתמקדות בפרטים הרלוונטיים
81	1. מעגל ההנהגה: המנהיג העליון והנשיאים
82	2. שדרת הפיקוד הצבאית והמודיעינית
83	3. פקידים במערכת המשפט והכליאה
83	4. התורמים לרטוריקה מוסדית בעלת אופי של רצח-עם
84	חלק 3: אפיקי ערכאות שיפוט בינלאומיות
84	1. בית הדין הפלילי הבינלאומי
84	2. מנגנונים היברידיים ואד הוק
85	חלק 4: אפיקים פליליים לאומיים
85	חלק 5: אפיקים פרטניים שאינם פליליים
85	1. סנקציות ייעודיות פרטניות
86	2. הודעות פרטניות להליכים מיוחדים ול- WGAD
86	3. הודעות ואזהרות אינטרפול
86	חלק 6: הזיקה לאחריות המדינה
87	פרק שביעי: בניית היררכיה וסידור אופרטיבי
87	חלק 1: קריטריונים לבניית היררכיה
87	חלק 2: קו פעולה ראשון (טווח קצר, 6-12 חודשים)
88	חלק 3: קו פעולה שני (טווח בינוני, 1-3 שנים)
88	חלק 4: קו פעולה שלישי (טווח בינוני-ארוך, 2-5 שנים)
89	חלק 5: קו פעולה רביעי (טווח ארוך, 5-10 שנים)
89	חלק 6: תיאום והבניה מוסדית
91	סיכום



תקציר מנהלים והמלצות אסטרטגיות

1. ממצאים

מאז שנת 1979, הרפובליקה האסלאמית של איראן מהווה את האיום הקיומי העיקרי על מדינת ישראל. במהלך עשרות השנים האחרונות, איום זה התממש דרך דפוס עקבי ושיטתי המשלב תמיכה חומרית, כספית, מבצעית ודוקטרינרית בארגונים המוגדרים כארגוני טרור על ידי האיחוד האירופי, ארצות הברית, בריטניה, קנדה, אוסטרליה ומדינות רבות נוספות; מתקפות ישירות על שטח ישראל (ובפרט המבצעים הבליסטיים של אפריל 2024, אוקטובר 2024 ויוני 2025); רטוריקה פומבית, מתמשכת ומוסדית של חיסול, הנשמעת מפי הדרג הבכיר ביותר של המדינה האיראנית; תכנית גרעינית המעוררת חששות חמורים בנוגע להפצה, כאשר הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית קבעה כי איראן אינה עומדת בהתחייבויותיה בתחום אמצעי הביטחון (safeguards) ואין בידה לערוב לכך שהתכנית נועדה רק לצרכי שלום; ואסטרטגיה של "מיקור חוץ" של האלימות באמצעות קבוצות חמושות לא-מדינתיות, אשר זה מכבר משמשת את טהראן כאמצעי להתחמק מאחריות בינלאומית.

אסטרטגיית מיקור החוץ הזו, שהייתה יעילה זמן רב במישור הדיפלומטי, פגיעה יותר היום מבחינה משפטית. מידת השליטה שמפעילה איראן על ארגוני החמאס, הג'יהאד האסלאמי הפלסטיני, החיזבאללה, החות'ים והמיליציות השיעיות העיראקיות והסוריות, הגיעה לסף המאפשר הטלת אחריות בינלאומית באופן תקף על המדינה האיראנית, וזאת על יסוד מספר עילות נפרדות: ייחוס במובן הצר (*attribution stricto sensu*), שותפות לדבר עבירה, סיוע ועזרה, והפרת התחייבויות יסוד למניעה ולדיכוי טרור.

מידת השליטה

שמפעילה איראן

על ארגוני החמאס,

הג'יהאד האסלאמי

הפלסטיני,

החיזבאללה,

החות'ים

והמיליציות

השיעיות

העיראקיות

והסוריות, הגיעה

לסף המאפשר

הטלת אחריות

בינלאומית באופן

תקף על המדינה

האיראנית."

2. המלצות אסטרטגיות

במזכר זה מזוהים עשרים ושלושה אפיקי פעולה, המחולקים בצורה היררכית לארבעה קווי הגנה. ההמלצות העיקריות הן כדלהלן:

קו פעולה ראשון, הגשות מהירות בעלות מנוף תקשורתי חזק:

- פניה לקבוצת העבודה לעניין מעצר שרירותי של האו"ם (WGAD-Working Group on Arbitrary Detention) בשם אזרחים ישראלים, יהודים או בעלי אזרחות כפולה המוחזקים במעצר באיראן, החל מתיקים סמליים (ובפרט מקרהו של אחמד רזא ג'לאלי).
- ריבוי בפניות דחופות משותפות מטעם ההליכים המיוחדים של מועצת זכויות האדם (Special Procedures of the Human Rights Council) בנוגע לרטרוריקה איראנית בעלת אופי של רצח-עם, ולהוצאות להורג באשמת "ריגול לטובת ישראל".
- תמיכה פעילה במשלחת הבינלאומית לחקר עצמאי של עובדות בנושא איראן (Independent International Fact-Finding Mission on Iran), שהמנדט שלה הורחב בינואר 2026 כך שיכלול את כלל ההפרות החמורות האחרונות והמתמשכות, וזאת באמצעות העברת חומרי ראיות מתועדים.

קו פעולה שני, הליכים פליליים אישיים בפני בתי משפט לאומיים:

- פתיחה בהליכים מכוח סמכות שיפוט אוניברסלית במדינות בה היא מתקיימת (גרמניה, ארגנטינה, בלגיה, צרפת, הולנד, שוודיה, שווייץ) נגד גורמים איראנים רשמיים שזוהו כמי שאחראים לתכנון ומימון ההתקפות נגד ישראל ואוכלוסייתה האזרחית.
- הגשת טיעון משפטי מובנה ללשכת התובע של הטריבונל המיוחד לפשע התוקפנות נגד אוקראינה (ה-STCAU), שהוקם מכוח הסכם שנחתם בשטרסבורג ב-25.6.2025, ונמצא בשלבי הקמה מוסדית במהלך 2026, כהגשה

אסטרטגית שתיבחן אל מול האמנה המכוננת ומדיניות התביעה של בית הדין לכשיוקם, הקורא לכלול גורמים רשמיים איראנים מזוהים במסגרת התחולה האישית של ההליכים, על יסוד סעיף 3(ז) להחלטת העצרת הכללית של האו"ם (3314XXIX) וסעיף 2 לאמנה המכוננת של הערכאה.

- הפעלת חוקים לאומיים אזרחיים ופליליים בעלי תחולה חוץ-טריטוריאלית בנושא הטרור: בארצות הברית, החוק נגד טרור (Anti-Terrorism Act) והחוק נגד מימון טרור (Justice Against Sponsors of Terrorism Act), בצירוף חריג לחוק החסינות הריבונית הזרה ביחס למדינות התומכות בטרור; בקנדה, חוק קרבנות הטרור (Justice for Victims of Terrorism Act) בקריאה משולבת עם התיקונים לחוק החסינות המדינתית (State Immunity Act); בבריטניה ובאוסטרליה, יש להפנות את הפעולה בעיקר דרך מנגנוני סנקציות, כלים ממערך הדין הפלילי, אמצעי הקפאת נכסים ומשטרי "איומי מדינה" (state threats), אלא אם כן יימצא בתיק עילת תביעה אזרחית מדויקת וחריג חסינות רלוונטי.
- תיאום עבודת התיעוד לקראת תיק פלילי בינלאומי עתידי, תוך הישענות על המשלחת הבינלאומית לחקר עצמאי של עובדות בנושא איראן, ועדת החקירה הבינלאומית העצמאית של האו"ם בנושא השטח הפלסטיני הכבוש, וארגונים לא-ממשלתיים מומחים.

קו פעולה שלישי, הליכים משפטיים בין-מדינתיים בינלאומיים

- חקירת המסלול של סעיף IX לאמנה בדבר מניעתו וענישתו של פשע השמדת עם בפני בית הדין הבינלאומי לצדק, בגין הסתה ישירה ופומבית לביצוע רצח-עם (סעיף III ג) לאמנה) מפי ההנהגה העליונה באיראן.
- העלאה בפני בית הדין הפלילי הבינלאומי את שאלת סמכות השיפוט הטריטוריאלית דרך מתקפות שבוצעו על אדמת מדינות החתומות על אמנת רומא.

"איראן בנתה בכוונה תחילה ארכיטקטורה הסכמית שנועדה לחמוק ממנגנונים מחייבים: כמעט כל הפרוטוקולים האופציונליים הפותחים הליכי תלונה אישית לא אושרו, וסעיפי ההסמכה המעטים שהתקבלו כפופים להסתייגויות מפורשות."

• תמיכה בהפנייה של מועצת הביטחון תחת פרק VII, המאפיינת את תכנית הגרעין של איראן כאיום על השלום והביטחון הבינלאומי, כקומה נוספת למנגנון ה"סנפבאק" שהופעל כבר באוגוסט 2025.

קו פעולה רביעי, לחץ דיפלומטי, סנקציות ושדולה

• קידום אימוצן של סנקציות ייעודיות נוספות מצד האיחוד האירופי, ארצות הברית, בריטניה, קנדה וסמכויות מיישמות נוספות נגד גורמי ממשל איראניים אינדיבידואלים.

• הבאה בפני מועצת זכויות האדם והאסיפה הכללית של האו"ם של החלטות תמטיות שנתיות העוסקות באחריותן של איראן ושלוחותיה נגד ישראל ואוכלוסייתה האזרחית, על מודל מנגנוני ה- IIM בסוריה וה- IIMM במיאנמר.

3. מכשולים צפויים

יש לצפות מראש מספר מכשולים משפטיים ופוליטיים ולהתמודד מולם בביטחון. ראשית, מאז שנת 1979, איראן בנתה בכוונה תחילה ארכיטקטורה הסכמית שנועדה לחמוק ממנגנונים מחייבים: כמעט כל הפרוטוקולים האופציונליים הפותחים הליכי תלונה אישית לא אושרו, וסעיפי ההסמכה המעטים שהתקבלו כפופים להסתייגויות מפורשות. שנית, מבחן השליטה האפקטיבית, שנקבע על ידי בית הדין הבינלאומי לצדק בעניין *against Nicaragua* (1986), ואושר לאחר מכן בפסק דין *Application of the Genocide Convention* (2007), הוא מבחן תובעני, ועשוי להיראות במבט ראשון בלתי-נגיש ביחס למערכות היחסים שבין איראן לבין החמאס או החות'ים; יש להבהיר, עם זאת, שמבחן זה מהווה רק את אחד היסודות הזמינים, וקיימים יסודות חלופיים הנגישים יותר מבחינה משפטית. שלישית, יש לצפות מראש את אסטרטגיית "דיפלומטיית בני הערובה" האיראנית, כפי שהודגמה בשחרורו של חמיד נורי על ידי שוודיה ביוני 2024, בכל הליך פלילי נגד אזרח איראני שמתרחש מחוץ לגבולות איראן. רביעית – ובמזכר זה מוקדש לנקודה זו דיון מיוחד – חלק ממוסדות האו"ם שדרכם עוברים חלק מאפיקי הפעולה מגלים הטיה מבנית אנטי-ישראלית מתועדת; יש להתייחס לקושי זה לא כאל מכשול קטלני אלא כאל מרכיב בנוף האסטרטגי, אשר גיוסו הפרדוקסלי לשירות המשפט מהווה חלק מהתכנון הכולל.

4. מבנה המזכר

במזכר זה יש זיהוי ממצה של כלל היסודות המשפטיים ואפיקי הפעולה הזמינים, והוא בנוי בצורה של שבעה פרקים. הפרק הראשון קובע את המסגרת העובדתית ואת ההגדרה המשפטית של מערכות היחסים בין איראן לבין השלוחות (proxies) שלה. הפרק השני בוחן את האחריות הבינלאומית של המדינה האיראנית על יסוד עילות ראשוניות (ייחוס, שותפות, סיוע ועזרה, חובות ראשוניות). הפרק השלישי מזהה יסודות פליליים מהותיים (רצח-עם, פשעים נגד האנושות, פשעי מלחמה, פשע התוקפנות, טרור בינלאומי). הפרק הרביעי ממפה את האפיקים השיפוטיים והמעין-שיפוטיים הבינלאומיים והאזוריים, כשהוא מתחיל בניתוח מפורש של ההטיה המבנית האנטי-ישראלית של חלק מהמוסדות הללו, ושל ההיגיון שבגיוסם הפרדוקסלי. הפרק החמישי ממפה אפיקים לאומיים (סמכות שיפוט אוניברסלית, תביעות אזרחיות חוץ-טריטוריאליות, סנקציות). הפרק השישי מוקדש לאחריות הפלילית האישית של בכירים איראניים. הפרק השביעי מציע רצף פעולה אופרטיבי המדורג בסדר עדיפויות.

הסתייגות כללית: במזכר זה אין טענה שאפשר לייחס באופן אוטומטי את כלל הפעולות של כל הארגונים החמושים המזוהים עם איראן לרפובליקה האסלאמית של איראן; אלא, יש זיהוי של מערך מדורג של יסודות משפטיים, ובהם: התנהגות ישירה של המדינה, שליטה אפקטיבית היכן שניתן להוכיחה, סיוע או עזרה, הפרת חובות ראשוניות, מימון טרור, וכשל במניעת מעשים בלתי חוקיים בינלאומיים – כאשר כל אחד מהם מחייב הערכה ראייתית ספציפית עבור הגורם הפועל והפעולה הנדונה. לאורך המזכר, הדיון מבחין בין עובדות מבוססות, ראיות מתכנסות, הגדרות משפטיות הנתונות לוויכוח, מסקנות שיפוטיות מוכרעות, והגשות אסטרטגיות.



פרק ראשון: המסגרת העובדתית והאפיון המשפטי של היחסים בין איראן לבין שלוחותיה

חלק 1: הדוקטרינה האיראנית של "ציר ההתנגדות"

"מאז פרוץ
המהפכה בשנת
1979, הרפובליקה
האסלאמית של
איראן הפכה את
המאבק המזוין
נגד מדינת ישראל
לדוקטרינת
מדינה, תוך גיוס
רשת מובנית של
ארגונים חמושים
לא מדינתיים
לשם כך."

מאז פרוץ המהפכה בשנת 1979, הרפובליקה האסלאמית של איראן הפכה את המאבק המזוין נגד מדינת ישראל לדוקטרינת מדינה, תוך גיוס רשת מובנית של ארגונים חמושים לא מדינתיים לשם כך. הדוקטרינה הזו, שמכונה באופן רשמי בפי ההנהגה האיראנית "חזית ההתנגדות" או "ציר ההתנגדות" (מחור-י מקאומת), מנוסחת על יסוד שלושה עקרונות משלימים: שלילת הלגיטימיות של מדינת ישראל כישות משפטית ופוליטית,¹ ארגון לוגיסטי ופיננסי של קבוצות חמושים שיפעלו באופן ישיר נגד מדינת ישראל ואזרחיה, וריכוז התכנון האסטרטגי בקרב כוחות משמר המהפכה האסלאמית (ספאה-י פאסדאראן-י אנקלאב-י אסלאמי) (להלן, משמרות המהפכה), אשר "כוח הקודס" שלה מהווה את הזרוע המבצעית מחוץ למדינה.

1 החוקה של הרפובליקה האסלאמית של איראן משנת 1979 מציגה בהקדמתה את איראן כמדינה הנושאת על כתפיה את המשימה העולמית לחיסול מבנים פוליטיים של אי-צדק. הדוקטרינה הרשמית של טהראן מכנה באופן עקיבי את ישראל "הישות הציונית"; דחיה שעוברת את סף הוויכוח הפוליטי ונכנסת להגדרה של שלילה משפטית של מעמדה כמדינה.

הדוקטרינה הזו אינה מוגבלת לגורמי ממשל בודדים. היא מגובה מחדש באופן עקבי על ידי המנהיג העליון עלי חמינאי (שכיהן משנת 1989 ועד למותו ביום 28 בפברואר 2026) וכעת על ידי יורשו מוג'טבא חמינאי (שמכהן בתפקיד החל מיום 8 במרץ 2026), על ידי נשיאים עוקבים (מחמוד אחמדינג'אד, חסן רוחאני, איברהים ראסי, מסעוד פזשביאן), על ידי שורת המפקדים של משמרות המהפכה (מוחמד עלי ג'עפרי, חוסיין סלאמי, ואחריו מוחמד פאכפור שנהרג ביום 28 בפברואר 2026), והמפקדים של כוח קודס (קאסם סולימאני עד לחיסולו בינואר 2020 ואחריו איסמאעיל קאאני), כמו גם מוסדות דתיים ופוליטיים של הרפובליקה האיראנית.² היא משתקפת בהתחייבויות תקציביות משמעותיות: על פי הערכות מתכנסות של מחלקת המדינה של ארצות הברית ומכוני מחקר מומחים, הסיוע הפיננסי של איראן לשלוחותיה (proxies) עולה בשנה על מאות מילוני דולרים אמריקניים, למרות הסנקציות הבינלאומיות.

חלק 2: הגורמים המרכזיים תחת שליטה או השפעה איראנית

1. חמאס והג'יהאד האסלאמי

חמאס (תנועת ההתנגדות האסלאמית, חרכת אלמקאומה אלאסלאמיה) והג'יהאד האסלאמי הפלסטיני (חרכת אלג'יהאד אלאסלאמי פי פלסטין) זוכים מזה עשרות שנים לתמיכה איראנית מבנית. תמיכה זו, אשר טהראן הציגה זמן רב כ"סולידריות עם המאבק הפלסטיני" בלבד, התעצמה באופן מסיבי החל משנות ה-2010, ואף יותר מכך לאחר פרוץ העימות באוקטובר 2023.

התמיכה האיראנית בחמאס ובג'יהאד האסלאמי הפלסטיני לובשת מספר צורות, המתועדות באופן מתכנס על ידי שירותי המודיעין המערביים, הרשויות הישראליות ומחקר אקדמי בלתי-תלוי: מימון ישיר (המוערך לפני השביעי באוקטובר בין 70 ל-100 מיליון דולר בשנה עבור חמאס בלבד, והוא גדל באופן משמעותי מאז 2023); אספקת נשק וטכנולוגיה לייצור רקטות (בעיקר באמצעות רשת המנהרות המחברת בין מצרים לרצועת עזה ובאמצעות העברות ימיות); הכשרה צבאית של חוליות במחנות שהוקמו בלבנון (בקעת

2 ראו במיוחד את ההצהרות הפומביות החוזרות ונשנות של המנהיג העליון חמינאי, המופיעות בארכיון של האתר הרשמי khamenei.ir, בהן ישראל מתוארת כ"גידול סרטני" שיש "לעקור", ואת ההצהרות השנתיות ביום קודס. הצהרות אלה, היוצאות מפי הסמכות העליונה של המדינה האיראנית עקביות, שיטתיות ומוסדיות.

הלבנון, בפיקוח חיזבאללה) ובאיראן (מחנות משמרות המהפכה בסביבת טהראן ובאזור אספהאן);³ והעברת מודיעין מבצעי. מספר הצהרות פומביות של מנהיגים איראנים מקבלות אחריות מפורשת לתכנון אסטרטגי של המתקפות נגד ישראל. הנשיא מסעוד פזשכיאן, המנהיג העליון שנהרג עלי חמינאי (עד למותו ביום 28 בפברואר 2026), ומספר מפקדי כוח קודס (ובהם בעיקר איסמאעיל קאאני) שיבחו שוב ושוב את מבצע "מבול אל-אקצא" בשבועות ובחודשים שלאחר השביעי באוקטובר 2023, ובירכו את החמאס בפומבי על אופן ביצועו. להצהרות אלו יש משמעות משפטית במספר היבטים: הן מהוות ראייה לכך שהרשויות באיראן ידעו על המעשים שבוצעו (יסוד שנדרש על פי סעיף 16 לסעיפי ה-ILC (הועדה למשפט בינלאומי) בעניין סיוע ועזרה; הן עשויות להיות רלוונטיות, בכפוף להוכחת ניכוס מוסדי נוסף, לניתוח על פי סעיף 11 לסעיפי ה-ILC, מבלי שהדבר יגיע לכדי ייחוס בשל הבעת אהדה פוליטית בלבד; והן מוסיפות למכלול הראיות אשר, בשילוב עם יסודות עובדתיים רחבים יותר, עשויות להיות רלוונטיות להסתה ישירה ופומבית כמשמעותה בסעיף III (ג) לאמנת 1948 (האמנה בדבר מניעתו וענישתו של פשע השמדת עם), בכפוף לניתוח זהיר של הלשון וההקשר של כל הצהרה והצהרה.

מעבר לתמיכה החומרית והלוגיסטית, מספר רכיבים עובדתיים מתעדים את התיאום המבצעי שקדם לתקיפות מרכזיות. הפגישות החוזרות ונשנות בין מנהיגי החמאס (איסמאעיל הנייה עד לחיסולו בטהראן ביום 31 ביולי 2024 ויחיא סינוואר עד לחיסולו ברפיח ביום 16 באוקטובר 2024 ויורשיהם) לבין מנהיגים איראניים, כפי שמעידות ההודעות הרשמיות לתקשורת מצד גורמים איראניים רשמיים עצמם, מצביעות על מידה של ריכוזיות אסטרטגית שהיא הרבה מעבר לתמיכה פיננסית גרידא. נוכחותם של משרדים פוליטיים של החמאס והג'יהאד האסלאמי על אדמת איראן (בטהראן),

3 ראו במיוחד את הדוחות העוקבים של משרד החוץ האמריקני (Country Reports on Terrorism 2018-2024), משרד האוצר האמריקני (המשרד לבקרת נכסים זרים - IOFAC), מרכז המודיעין והטרור על שם מאיר עמית, וכן את הניתוחים של המכון הבינלאומי למחקרים אסטרטגיים, The Institute for Combating Terrorism Center at West Point, ו-The Study of War. הכללתם של חמאס והג'יהאד האסלאמי הפלסטיני ברשימת ארגוני הטרור הזרים (Foreign Terrorist Organizations) על ידי ארצות הברית מתוארכת לשנת 1997. האיחוד האירופי כלל אותם ברשימת ארגוני הטרור באמצעות העמדה המשותפת CFSP/2001/931 מיום 27 בדצמבר 2001 ולאורך עדכונים העוקבים. הממלכה המאוחדת הוציאה מחוץ לחוק את ארגון החמאס במלואו בשנת 2021 (ולאחר שהו' רוע המדינית הוחרגה בעבר מהאיסור).

"חיזבאללה מכיר בדוקטרינת "ולאית-י פקיה" (שלטון חכם) (ההלכה), שמציבה את המנהיג העליון האיראני בראש ההיררכיה הפוליטית-דתית, מה שמהווה בהקשר זה יסוד דוקטרינרי של כפיפות בעלת משמעות מיוחדת, שאין לה מקבילה במערכות היחסים האחרות בין איראן לבין שלוחותיה."

בשילוב נוכחותם של חוליות מבצעיות שהתאמנו באיראן ותואמו בידי כוח קודס, מספקת בסיס עובדתי מהותי לאפיון הסיוע והעזרה כמשמעותם בסעיף 16 לסעיפי ה-ILC משנת 2001.

2. חיזבאללה בלבנון

חיזבאללה (חזב אללה, מפלגת האל) מהווה, מאז ייסודו בשנת 1982, את השלוחה האיראנית המובנית ביותר, והמשולבת באופן העמוק ביותר בארכיטקטורת הביטחון של הרפובליקה האסלאמית. החיזבאללה נוצר בפיקוח ישיר של משמרות המהפכה בהקשר הפלישה הישראלית ללבנון, ונועד מלכתחילה להיות כלי איראני להפגנת כוח באזור הלבנט. מידת האינטגרציה של החיזבאללה במבנה המדינה האיראנית מתועדת באופן עקבי. המזכ"ל חסן נסראללה (עד לחיסולו בספטמבר 2024 בביירות), כמו גם יורשיו, הודו בפומבי פעמים רבות בכך שהם פועלים "בהנחיית" המנהיג העליון האיראני.⁴ המימון האיראני השנתי לחיזבאללה מוערך בין 700 מיליון למיליארד דולר אמריקני, והארגון מחזיק בארסנל של למעלה מ-150,000 רקטות וטילים, שחלק ניכר מהם מתוצרת איראנית או מהרכבה מקומית בפיקוח איראני. שילוב מבני זה מתורגם, בדיני האחריות הבינלאומית, לדרגת שליטה גבוהה במיוחד, המתקרבת, על בסיס פרטני, למבחן השליטה האפקטיבית שקבע בית הדין הבינלאומי לצדק בפסק דין ניקרגואה. חיזבאללה מכיר בדוקטרינת "ולאית-י פקיה" (שלטון חכם ההלכה), שמציבה את המנהיג העליון האיראני בראש ההיררכיה הפוליטית-דתית, מה שמהווה בהקשר זה יסוד דוקטרינרי של כפיפות בעלת משמעות מיוחדת, שאין לה מקבילה במערכות היחסים האחרות בין איראן לבין שלוחותיה. חלק ממפקדי החיזבאללה, ובהם בעיקר מוחמד סעיד איזדי (ראש מחלקת פלסטין בכוח קודס, שחוסל ביוני 2025) ועימאד מורנייה (שחוסל בשנת 2008), היו קצינים איראנים בשליחות מבצעית, עובדה המאפיינת אינטגרציה במובן החזק. ההתקפות החוזרות ונשנות של החיזבאללה על שטחי ישראל החל מיום 8 באוקטובר 2023, בתיאום מלא עם פעולות החמאס, הובילו לעקירה כפויה של למעלה מ-60,000 תושבים ישראלים מצפון הארץ, ותהיה ההגדרה הסופית תחת דיני הלחימה אשר תהיה,

4 ראו את ההצהרות הפומביות של חסן נסראללה, בהן קבע בנאומים חוזרים ומתועדים היטב כי "הפיקוד הדתי שלנו הוא ולי אל-פקיה, המנהיג העליון" וכי "התקציב של חיזבאללה, המשכורות, הנשק, הטילים, המזון והשתייה - מקורם ברפובליקה האסלאמית של איראן". הצהרות אלו, היוצאות מפי המנהיג ההיסטורי של הארגון, מהוות הודאה בכפיפות מבנית שקשה לטהרן להכחיש. ראו גם: Matthew Levitt, Hezbollah: The Global Footprint of Lebanon's Party of God (Georgetown University Press, 2013).

מהוות יסוד משמעותי להטלת אחריות איראנית במישור הסיוע והעזרה, והיכן שמתאים, במישור השליטה האפקטיבית. המערכה הצבאית הישראלית שהובילה להפסקת האש בסוף 2024, והפגיעה הניכרת בעקבותיה ביכולותיו הצבאיות של ארגון החיזבאללה, אינה מפחיתה מהמשמעות המשפטית של המעשים שבוצעו במהלך השלב הפעיל של העימות.

3. החות'ים (אנסאר אללה)

תנועת אנסאר אללה, המכונה לרוב "החות'ים", שולטת מאז שנת 2014 באחוז ניכר משטחה של תימן, לרבות עיר הבירה צנעא. למרות שהיחסים בין איראן לבין החות'ים התאפיין בתחילת הדרך באינטגרציה פחותה מאשר זו עם החיזבאללה, התפתחויות מאז שנת 2015 מעידות על התקרבות אסטרטגית משמעותית, הכוללת העברות של טכנולוגיה בליסטית, כטב"מים וטילים נגד ספינות.⁵ ההתקפות החוזרות ונשנות של החות'ים על כלי שיט בים האדום מאז חודש נובמבר 2023 ואילך, שהוצגו כ"סולידריות עם עזה", גרמו לשיבוש משמעותי של הסחר הבינלאומי, ומהווים מבחינה משפטית הפרה ברורה של הדין המנהגי הבינלאומי הימי ושל אמנות ה-IMO (הארגון הימי הבין-לאומי).

4. המיליציות השיעיות העיראקיות והסוריות

רשת המיליציות השיעיות העיראקיות (כתאייב חזבאללה, עצאאב אהל אל-חק, חרכת חזבאללה אל נוג'בה, חטיבת בדר, וכוחות הגיוס העממי אלחשד אלשעבי), יחד עם הנוכחות האיראנית בסוריה באמצעות חטיבות פאטמיון (לוחמים שיעים אפגנים) וחטיבות זיינביון (לוחמים שיעים פקיסטנים), מהווה רשת שלוחות שמבנה הפיקוד שלה מגיע ישירות עד לכוח קודס של משמרות המהפכה.⁶ מיליציות אלה היו אחראיות לתקיפות רבות נגד אינטרסים ישראליים, אמריקניים וכוחות הקואליציה, וכן למספר ניסיונות תקיפה חוצי-גבול נגד שטח ישראל מתוך סוריה.

5 ראו את הדוחות העוקבים של Panel of Experts on Yemen שהקימה מועצת הביטחון (והחלטה 2140 (2014)) שמתעדים באופן עקבי את אספקת הנשק לחות'ים מצד איראן, תוך הפרת אמברגו הנשק שהטילו החלטות מועצת הביטחון, בעיקר החלטה 2216 (2015).

6 על מבנה הפיקוד של המיליציות השיעיות העיראקיות ושילובן במשמרות המהפכה, ראו במיוחד Phillip Smyth, The Shia Militia Mapping Project, Washington Institute for Near East Policy, וכן את הדוחות של Combating Terrorism Center at West Point. הכללתו של כתאייב חיזבאללה ברשימת ארגוני הטרור הזרים על ידי ארצות הברית מתוארכת לשנת 2009.

חלק 3: האפיון המשפטי של היחסים: מ"תמיכה" ועד "שליטה"

האפיון המשפטי של מערכת היחסים השוררת בין איראן לבין כל אחת משלוחותיה היא הקדמה חיונית לנקיטת כל פעולה של הטלת אחריות. הדין הבינלאומי אינו פועל על פי רעיון יחידני: הוא מבחין בין מספר דרגות קרבה שונות בין מדינה לבין גורם שאינו מדינתי, ולכל אחת השלכות משפטיים שונות בהקשר של ייחוס.

1. מבחן השליטה האפקטיבית (ניקרגואה, בוסניה נגד סרביה)

בפסק דינו מיום 27 ביוני 1986 בעניין *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, בית הדין הבינלאומי לצדק קבע את מבחן "השליטה האפקטיבית": על מנת לייחס למדינה מעשה שבוצע על ידי גורם לא מדינתי, על אותה מדינה להפעיל שליטה אפקטיבית בפעולות הספציפיות שבמהלכן בוצעו ההפרות הנטענות.⁷ מבחן זה אושר על ידי בית הדין בפסק דין *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)* מיום 26 בפברואר 2007,⁸ בו נדחה במפורש המבחן החלופי של "שליטה כוללת" (overall control) שקבע בית הדין הפלילי הבינלאומי ליוגוסלביה לשעבר בפסק דין *Tadić* ביום 15 ביולי 1999, מהסיבה שהאחרון חל רק על אפיון קיומו של סכסוך מזוין, ולא על ייחוס מעשים לצורך אחריות מדינה.

7 ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment of 27 June 1986, Merits, I.C.J. Reports 1986, p. 14, especially § 115. בית הדין קבע כי חרף המימון והחימוש של הקונטראס על ידי ארצות הברית, זו האחרונה לא הפעילה שליטה אפקטיבית על הפעולות הספציפיות שבמהלכן בוצעו ההפרות הנטענות של המשפט ההומניטרי.

8 ICJ, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment of 26 February 2007. I.C.J. Reports 2007, p. 43, especially §§ 400-407, 2007. בדחה במפורש את מבחן השליטה הכוללת של הטריבונל הפלילי הבינלאומי ליוגוסלביה לשעבר, לטובת מבחן השליטה האפקטיבית התובעני יותר, לצורך ייחוס במסגרת דיני אחריות המדינה.

**”סעיף 16 לטיוטת
הסעיפים של
הוועדה למשפט
בינלאומי בעניין
אחריות מדינות
למעשים בלתי
חוקיים בינלאומיים
2001 (ILC) קובע
את אחריותה של
מדינה בגין סיוע
או עזרה בביצוע
מעשה בלתי חוקי
בינלאומי על ידי
מדינה אחרת,
או, בהרחבה
דוקטרינרית,
על ידי גורם
שאינו מדינה.”**

החלת המבחן הזה על היחס שבין איראן לבין שלוחותיה דורשת בחינה מבדילה. ככל הנוגע לחיזבאללה, ההודאה הפומבית בשנת 2010 של חסן נסראללה בכפיפות המבנית (כפי שצוטטה לעיל), כשהיא מצטרפת לתלות פיננסית, שליטה על השרשרת הפיקודית ואינטגרציה דוקטרינרית, תומכת בטענה לשליטה אפקטיבית על המבצעים שהארגון הוציא לפועל. ביחס לחות'ים, וכל שכן חמאס והגא"פ, האוטונומיה המבצעית הרחבה יותר מקשה על הוכחת שליטה אפקטיבית, אך לא מוציאה אותה מכלל אפשרות – על התביעה יהיה להציג את השרשרת המלאה של מרכיבים עובדתיים (העברות כספיות, אימונים, משלוחי נשק, נוכחותם של קצינים איראניים בשטח, עדויות לתקשורת ביניהם, עדויות של עדי ראיה והצהרות פומביות) על מנת לאפיין את מידת השליטה בכל מבצע ומבצע.

**2. עילות אלטרנטיביות: שותפות לעבירה, סיוע
ועזרה, חובות ראשוניות**

מבחן השליטה האפקטיבית אינו העילה המשפטית היחידה שבכוחה להטיל אחריות על איראן. סעיף 16 לטיוטת הסעיפים של הוועדה למשפט בינלאומי בעניין אחריות מדינות למעשים בלתי חוקיים בינלאומיים 2001 (ILC) קובע את אחריותה של מדינה בגין סיוע או עזרה בביצוע מעשה בלתי חוקי בינלאומי על ידי מדינה אחרת, או, בהרחבה דוקטרינרית, על ידי גורם שאינו מדינה.⁹ שותפות, סיוע או עזרה מהווים יסודות נגישים הרבה יותר מאשר ייחוס במובנו הצר, שכן הם לא מחייבים הוכחת שליטה מבצעית ישירה.

9 Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, אומצה על ידי הוועדה למשפט בינלאומי בשנת 2001 וצורפה כנספח להחלטת העצרת הכללית של האומות המאוחדות 56/83. סעיף 16 קובע כי מדינה המסייעת או תומכת במדינה אחרת בביצוע מעשה בלתי חוקי בינלאומי שהתבצע על ידי זו האחרונה נושאת באחריות בינלאומית כבין כך, אם, ראשית, אותה מדינה פועלת תוך ידיעה על נסיבות המעשה הבלתי חוקי הבינלאומי, ושנית, המעשה היה מהווה מעשה בלתי חוקי בינלאומי אילו בוצע על ידי אותה מדינה עצמה.

יתרה מזאת, איראן כפופה כמדינה למספר חובות ראשוניות אשר הפרתן מטילה עליה אחריות באופן ישיר, ללא קשר לשאלת ייחוס המעשים שביצעו שלוחותיה. חובות אלה כוללות את החובה למנוע ולדכא מימון טרור (האמנה הבינלאומית למניעת מימון טרור משנת 1999, אשר איראן הצטרפה אליה באיחור ביום 29 באוקטובר 2025, כאשר כניסתה לתוקף חלה ביום 28 בנובמבר 2025); את החובה שלא לאפשר שימוש בשטחה לביצוע מעשים המנוגדים לזכויותיהן של מדינות אחרות (עיקרון ה-*sic utere tuo ut alienum non laedas* המעוגן בפסק דין *Corfu Channel* מיום 9 באפריל 1949),¹⁰ וכן את החובה הפוזיטיבית למנוע רצח-עם, שמעוגנת בסעיף I לאמנת 1948 והוברה על ידי בית הדין בפסק דין *Bosnia v. Serbia* (§ 430).

10 ICJ, Corfu Channel Case (United Kingdom v. Albania), Judgment of 9 April 1949, Merits, I.C.J. Reports 1949, p. 22 [חייבת] למנוע שימוש בידעין בשטחה למעשים המנוגדים לזכויותיהן של מדינות אחרות.]”



פרק שני: האחריות הבינלאומית של המדינה האיראנית

חלק 1: העילות לאחריות בינלאומית

ישנה אפשרות להטיל על איראן אחריות בינלאומית על סמך ארבע עילות מובחנות אך מצטברות, בהן נעוץ על פי סדר: ייחוס צר של מעשי השלוחות לאיראן; מתן סיוע ועזרה לביצוע מעשים אסורים בינלאומית על ידי השלוחות; הפרת חובות ראשוניות של מניעה ודיכוי; ואחריות ישירה למעשיה של איראן עצמה (תקיפות בליסטיות, תקיפות סייבר, מבצעים חשאיים והסתה לרצח-עם).

1. ייחוס מעשי השלוחות (סעיפים 4–11 לטיוטת ה-ILC)

סעיפים 4 עד 11 לטיוטת הסעיפים של הוועדה למשפט בינלאומי בדבר אחריות מדינות למעשים בלתי חוקיים בינלאומיים (Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts) שאומצה בשנת 2001 וסופחה להחלטת העצרת הכללית של האו"ם 56/83 (טיוטת ה-ILC) מסדירים את הכללים לייחוס התנהגות למדינה. כללים אלה, המהווים ברובם קידוד הצהרתי של המשפט הבינלאומי המנהגי, מסדירים את המעבר בין הביצוע החומרי של מעשה בידי אדם או קבוצה לבין הזיקה המשפטית של אותו מעשה למדינה עליה עולה שאלת האחריות. יש להם חשיבות מכרעת בדיני אחריותה של איראן למעשי שלוחותיה, ולנוכח אופיים הטכני, מצדיקים דיון נרחב.

א. סעיף 8 לטיוטת ה-ILC ומבחן השליטה האפקטיבית

סעיף 8 לטיוטת ה-ILC מורה כי "מעשיהם של אדם או קבוצה ייחשבו מעשיה של מדינה תחת הדין הבינלאומי אם אותו אדם או אותה קבוצה פעלה למעשה על פי הוראותיה או תחת שליטתה או בהדרכתה של אותה מדינה בביצוע המעשים"¹¹. הוראה זו כוללת שלוש היפותזות מובחנות: פעולה על פי הוראות, פעולה תחת הדרכה, ופעולה תחת שליטה. שתי הקטגוריות הראשונות מניחות מערכת יחסים היררכית, ואינן, על פי רוב, מעלות קשיים פרשניים. השלישית, לעומת זאת, הפכה לנושא של הסתעפות פסיקתית מורכבת, ויש לפרט במדויק את מהותה.

מבחן היחס נוסד על ידי בית הדין הבינלאומי לצדק בפסק דין *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* מיום 27 ביוני 1986. בית הדין קבע שלא ניתן להשית אחריות בינלאומית על ארצות הברית בגין מעשים שביצעו אנשי הקונטראס, מבלי להדגים שהתקיימה שליטה אפקטיבית שלה על מבצעים ספציפיים בהם התרחשו ההפרות לכאורה של הדין ההומניטרי. מן הראוי להדגיש את הפסקה המהותית של פסק הדין: התמיכה הכספית והלוגיסטית המסיבית שסיפקה ארצות הברית לקונטראס, וכן האימון, החימוש ואספקת הנשק, לא היה בהם די כדי לבסס ייחוס. על מנת להשית על ארצות הברית אחריות בינלאומית, היה צורך להוכיח את השליטה האפקטיבית שלה במבצעים הצבאיים או הצבאיים למחצה בהם ההפרות הנדונות התרחשו.¹²

11 Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, adopted by the ILC at its fifty-third session, 2001, annexed to General Assembly resolution 56/83 of 12 December 2001. עבודת הפרשנות המפורטת ראו Report of the International Law Commission, Yearbook of the ILC, 2001, vol. II, Part Two, pp. 47-50.

12 ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment of 27 June 1986, Merits, I.C.J. Reports 1986, p. 14, especially § 115. עבודת פרשנות והיקף פסק הדין ראו במיוחד את ILC Commentary to Article 8 (Yearbook of the ILC, 2001, vol. II, Part Two, pp. 48-49); James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries* (Cambridge University Press, 2002).

המבחן שנוסד הוא אם כן תובעני פעמיים: הוא דורש "שליטה אפקטיבית" (לעומת כללית או פוטנציאלית בלבד) וגם הערכה של כל מבצע לגופו, עבור כל מעשה עבורו מבוקש הייחוס.

פסק הדין אושרר ושובלל עשרים ואחת שנה מאוחר יותר בפסק הדין על החלת האמנה נגד השמדת עם, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*. הפנייה לבית המשפט התבססה על השאלה אם ניתן לייחס את מעשי רצח-העם שביצעו הכוחות הבוסנים הסרבים בסרברניקה ביולי 1995 לרפובליקה הפדרלית של יוגוסלביה. כנגד הטענה הבוסנית שביקשה מבית הדין להחיל את המבחן הגמיש יותר של "שליטה כוללת", אותה ייסדה ערכאת הערעורים של ה-ICTY בפסק דין *Tadić* ביום 15 ביולי 1999, בית הדין אשרר באופן מפורש את הדרישה להוכחת שליטה אפקטיבית ודחתה את החלפתו במבחן אחר.¹³ בית הדין הוסיף שתי הבהרות חיוניות: ראשית, יש להעריך את תנאי השליטה האפקטיבית על ידי התייחסות למבצעים הספציפיים בהם ההפרות התרחשו, ולא במישור הפעולה בכללותה (§ 400); ושנית, ללא שליטה אפקטיבית במבצעים הספציפיים, אין די בנסיבות בהן מדינה סיפקה תמיכה חשובה, אפילו קריטית, לגורם לא מדינתי כדי לבסס ייחוס.

יש לציין שני פסקי דין אחרים של בית הדין הבינלאומי לצדק על מנת להשלים את התמונה הניתוחית. בפסק הדין של *Oil Platforms* (Islamic Republic of Iran v. United States of America) מיום 6 בנובמבר 2003, בית הדין קבע שלא היה די בראיות שהמציאה ארצות הברית לגבי מעורבותה של איראן בתקיפות המוקשים נגד כלי שיט ניטרליים במפרץ כדי לייחס מעשים אלה לאיראן בצורה

13 ICJ, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 26 February 2007, I.C.J. Reports 2007, p. 43, especially §§ 400-407. בית הדין קבע שמבחן ה"שליטה הכוללת" שבית הדין קבע בעניין *Tadić* "אינו יכול לחול" למטרת ייחוס מעשי גורם לא מדינתי למדינה בתוך מסגרת סעיף 8 לטיוטת ה-ILC, ויש להותיר את מבחן ה"שליטה האפקטיבית" שנוסד בעניין ניקרגואה. אי אפשר להעתיק את המבחן בסדין, שנוצר על מנת לסווג כססון כבינלאומי או שאינו בינלאומי לעניין החלת הדין ההומניטרי הבינלאומי, לשאלה המובחנת של ייחוס מעשים למטרות אחרות מדינה.

שתשמש בסיס למענה של הגנה עצמית.¹⁴ אותו פסק דין, שהכריע בשאלת אחריותה של איראן עקב תמיכתה בגורמים חמושים, מספק תקדים דוקטרינרי שיש לו רלוונטיות ייחודית: הוא מבסס סף ראייתי גבוה, אך בו בזמן מעיד על כך שאין חסינות עקרונית מפני הטלת אחריות על איראן למעשים שביצעו ישויות חמושות הקשורות אליה, כל עוד ההדגמה הראייתית איתנה דיה.

בפסק דין *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)* מיום 19 בדצמבר 2005, הטיל בית הדין על אוגנדה אחריות לפעולותיה הצבאיות הישירות בשטח הקונגו, אך נמנע מלייחס לה את המעשים שביצעו מיליציות חמושות קונגוליות בלתי-סדירות להן העניקה תמיכה, בהיעדר הוכחה לשליטה אפקטיבית כמשמעותה בסעיף 8 לטיוטת ה-ILC.¹⁵ פסק דין זה מאשר את עקביות הפסיקה של בית הדין: הייחוס מכוח סעיף 8 נותר אפיק צר ותובעני, גם אם עילות אחרות (אחריות ישירה בגין מעשיה שלה, הפרת חובות ראשוניות) עשויות להספיק כדי להטיל על מדינה אחריות לפחות לחלק מן המצב שבמחלוקת.

ב. החלה מובחנת של המבחן על שלוחות איראניות

החלת מבחן השליטה האפקטיבית על מערכות היחסים השונות של איראן עם שלוחותיה דורשת בדיקה מובחנת, כל מבצע לגופו וכל גורם לגופו. הבחנה זו מחויבת משפטית על פי הפסיקה עצמה, וגם אסטרטגית, שכן לא יהיה יעיל לבקש ייחוס אחיד ולא מובחן בצורה שתסכן את העתירה בכללותה בדחייה גורפת.

לעניין החיזבאללה בלבנון, ההודאה הפומבית החוזרת ונשנית בנאומיו המפורסמים של חסן נסראללה בכפיפות מבנית ("הפיקוד הדתי שלנו הוא הוואלי אל-פקי, המנהיג העליון"; "התקציב של

14 ICJ, *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment of 6 November 2003, Merits, I.C.J. Reports 2003, p. 161, especially §§ 51-72. בית הדין הבהיר את התנאים לייחוס תקיפה מזוינת למדינה למטרת סעיף 51 למגילה, הדורשים ראיות מכריעות למקור התקיפה לכאורה במדינה. באופן אירוני, פסק הדין מורה את הדרך לאסטרטגיה הנוכחית, כשמשו תקדים לכן שהדרישות לייחוס לא נענו רק מפאת חוסר ראיות מספיקות נגד איראן. בהשוואה, תיק הראיות שיהיה על ישראל ליצור יהיה מבוסס הרבה יותר במונחים של תיעוד.

15 ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment of 19 December 2005, Merits, I.C.J. Reports 2005, p. 168. בית הדין קבע שאוגנדה הפרה את האיסור על שימוש בכוח כמצעים הצבאיים שלה עצמה בקונגו, אולם לא היה בידי לייחס לה את ההפרות ההומניטריות שביצעו מיליציות קונגוליות לא סדירות להן העניקה סיוע.

חיזבאללה, המשכורות, הנשק, הטילים, המזון והשתייה מקורם ברפובליקה האסלאמית של איראן" בשילוב דוקטרינת ולאית-י פקיה הרואה במנהיג העליון האיראני את ראש הפירמידה של ההיררכיה הפוליטית-דתית של הארגון, התלות הפיננסית המוערכת בין 700 מיליון למיליארד דולרים אמריקניים בשנה, האינטגרציה במבנה הפיקודי (קיים תיעוד לנוכחותם של קצינים איראניים בתוך יחידות מבצעיות) והתיאום המבצעי עם כוח קודס, יכולה לתמוך בטענה לשליטה אפקטיבית כמשמעותה בפסיקה של ניקרגואה/בוסניה. עם זאת, ההוכחה תדרוש גם בסיס עובדתי לכל מבצע ומקרה לגופו.

לעניין חטיבת פאטמיון (לוחמים שיעים אפגנים) וחטיבות הזיינביון (לוחמים שיעים פקיסטנים), האינטגרציה לתוך מבני משמרות המהפכה והתלות המבצעית המלאה באיראן מקלים במיוחד על אפיון השליטה האפקטיבית. יחידות אלה, אותן כוח קודס מגייס, מחמש, מאמן ולהם הוא משלם באופן ישיר, מהוות את המקרים בהם הייחוס במובן הצר (*attribution stricto sensu*) הוא המוצק ביותר מבחינה משפטית.

לעניין החות'ים, המיליציות העיראקיות השיעיות (במיוחד כתאייב חיזבאללה, אסייב אל-חאק, הרקת חיזבאללה על נוג'בא) והחאשד אל-שעבי, המצב מורכב יותר. מידת האינטגרציה משתנה ממיליציה אחת לחברתה, והאוטונומיה המבצעית שלהן מודגשת על פי רוב יותר מזו של חיזבאללה. הוכחת השליטה האפקטיבית, אם כן, מניחה מראש את המצאתה של שרשרת מלאה של מרכיבים עובדתיים: העברות פיננסיות, משלוחי נשק (בדגש על רחפני שהאד וטילים בליסטיים בטווח הולך וגדל), אימונים צבאיים באיראן, נוכחותם של קציני כוח קודס בשטח, תקשורת מתועדת, והצהרות איראניות פומביות הטוענות לתיאום מבצעי. הדוחות העוקבים של פאנל המומחים לתימן (Panel of Experts on Yemen) שהקימה מועצת הביטחון (בהחלטה 2140 בשנת 2014) תיעד סיוע מסוג זה לגבי החות'ים. עבור המיליציות העיראקיות, דוחות המפקח הכללי של ארצות הברית (US Inspector General) והקואליציה הבינלאומית מספקות בסיס מהותי. לעניין החמאס והג'יהאד האסלאמי הפלסטיני (הגא"פ), האוטונומיה המבצעית בולטת יותר, והיעדר מבנה פיקודי המשולב באופן רשמי במשמרות המהפכה מקשים על ייחוס במובן הצר ברמת הסף הנדרש על פי פסיקת ניקרגואה/בוסניה לכלל המבצעים שביצעו ארגונים אלה. אולם אין להפריז בקושי זה. ראשית, ניתן לבדל מבצעים ספציפיים (בדגש על העברות נשק וטכנולוגיה, אימונים באיראן ובלבנון ותיאום מבצעים חוצי-גבול) ולהתמקד בהם לעניין

”החלת סעיף 11 על תקיפות השביעי באוקטובר 2023 ועל שרשרת האלימות המתלווה, פותחת אפיק של ייחוס, אולם יש להעלותו בקפידה.”

הוכחת השליטה האפקטיבית על יסוד כל מקרה לגופו. שנית, ומעל לכל, העילות האלטרנטיביות (סעיף 11 לעניין הכרה ואימוץ בדיעבד, סעיף 16 לעניין סיוע ועזרה, והפרת חובות ראשוניות) נגישות יותר מבחינה משפטית ואפשר דרכם להשית אחריות על איראן מבלי הצורך להוכיח שליטה אפקטיבית במובנה הצר.

ג. סעיף 11 לטיוטת ה-ILC: הכרה ואימוץ בדיעבד

סעיף 11 לטיוטת ה-ILC מסדיר ייחוס רטרואקטיבי כמקרה נבדל: ”מעשים שלא ניתן לייחסם למדינה תחת הסעיפים הקודמים, יכולים אף על פי כן להיחשב מעשה של המדינה תחת הדין הבינלאומי אם ובמידה בה המדינה מכירה במעשים הנדונים ומאמצת אותם כשלה.” המקור בפסיקה להוראה זו הוא פסק הדין של בית הדין הפלילי הבינלאומי בעניין *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* מיום 24 במאי 1980.¹⁶ באותו מקרה, בו הייתה מעורבת הרפובליקה האסלאמית של איראן בדיוק, בית הדין סבר שהחלטת הרשויות באיראן להמשיך את כיבוש השגרירות האמריקנית שביצעו תחילה סטודנטים, ולהשתמש בה כאמצעי לחץ בסכסוך פנים-מדינתי, הפכה את אותו כיבוש למעשה של המדינה האיראנית. התקדים הזה רלוונטי לאסטרטגיה הנוכחית בצורה ישירה: אותה מדינה שייחסו לה באותו מקרה בשנים 1979-1980 פעולות של קבוצות לא רשמיות, מפגינה בשנים 2023-2026 דפוס מקביל בהיקף רחב יותר. החלת סעיף 11 על תקיפות השביעי באוקטובר 2023 ועל שרשרת האלימות המתלווה, פותחת אפיק של ייחוס, אולם יש להעלותו בקפידה. לאור התקדים של *Diplomatic Staff*, ההצהרות הפומביות של תמיכה והלל לגבי מבצע ”אל אקצא” שיצאו מפי

16 ICJ, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (United States of America v. Iran), Judgment of 24 May 1980, I.C.J. Reports 1980, p. 3, especially §§ 56-79. בית הדין קבע שהחלטת הרשויות האיראניות שהתקבלה על ידי הדרגים הפוליטיים והדתיים הבכירים ביותר של המדינה, להמשיך את כיבוש השגרירות האמריקנית והפיכתו לאמצעי לחץ בסכסוך פנים-מדינתי הפכה את פעולות ”הסטודנטים” שביצעו אותו לראשונה למעשה של המדינה האיראנית.

המנהיג העליון עלי חמינאי (עד ליום מותו ב-28 בפברואר 2026; במיוחד נאומיו ב-10 באוקטובר 2023 וב-17 באוקטובר 2023, וההצהרות השנתיות לכבוד יום קודס שלאחריהם); מפי איברהים ראיסי בעת כהונתו כנשיא; מפי הנשיא פזשביאן מאז תחילת כהונתו; ומשורה של מפקדי משמרות המהפכה וכוח קודס, יכולות לתרום לשכבה הראייתית בטענה שנשענת על סעיף 11. עם זאת, הייחוס תחת סעיף 11 דורש הוכחה לכך שאיראן הכירה בהתנהגות הספציפית אותה אימצה כשלה. אהדה פוליטית, תמיכה אידאולוגית והאדרה רטורית, שיטתיות ככל שתהיינה, אינן מספיקות כשלעצמן. על כן, טענה מסוג זה מניחה מראש צירוף של ההצהרות המוסדיות עם פעולות מדינה קונקרטיות (הגברת התקצוב, סירוב לשתף פעולה עם חקירות, אירוח מנהיגי חמאס, האדרה פומבית של המבצעים) ועם היעדר כל התנערות רשמית, לכדי הערכה כוללנית. גם במבנה כזה, הטענה על בסיס סעיף 11 היא שטח שנוי במחלוקת, בו רף ההוכחה גבוה, וההמלצה במזכר זה היא להציגה כטענה נלווית בעלת משקל ולא כבסיס עצמאי לייחוס.

ד. אפיון התוקפנות החמושה והמשטר הראייתי שלה

שאלת הייחוס מובילה באופן טבעי לשאלה נפרדת אך קשורה – זו של אפיון מכלול המעשים המיוחסים לאיראן כמהווים תוקפנות חמושה כמשמעותה בסעיף 51 למגילת האומות המאוחדות ובהחלטת העצרת הכללית 3314 (XXIX) מיום 14 בדצמבר 1974. החלטה 3314 מונה בסעיף 3 שבעה מעשי תוקפנות, ובהם תת-סעיף (ז) הכולל במפורש "שליחה של כנופיות חמושות, קבוצות, כוחות בלתי-סדירים או שכירי חרב, על ידי מדינה, או מטעמה, המבצעים מעשי כוח מזוין נגד מדינה אחרת, בחומרה שעולה כדי המעשים המנויים לעיל, או מעורבותה המהותית בכך".¹⁷ את ההוראה הזו אימץ בית הדין הבינלאומי לצדק בפסק דין ניקרגואה (§ 195) כמה שמשקף את המשפט הבינלאומי המנהגי.

¹⁷ החלטת העצרת הכללית של האומות המאוחדות (XXIX) מיום 14 בדצמבר 1974, בדבר הגדרת התוקפנות. ההפניה לסעיף 103 אומצה על ידי בית הדין הבינלאומי לצדק בפסק דין ניקרגואה משנת 1986, כשיקוף של המשפט הבינלאומי המנהגי (§ 195). היא מהווה את היסוד הפסיקטי לאפיונם של מעשים שבוצעו על ידי כוחות בלתי-סדירים שנשלחו על ידי מדינה כתוקפנות חמושה.

אם נחיל את ההוראה על איראן, אפיון התוקפנות החמושה נתמך במספר מישורים משלימים ומצטברים. ראשית, ההתקפות הבליסטיות הישירות שביצעה איראן על שטח מדינת ישראל (מבצע "הבטחת אמת I" מיום 13 באפריל 2024; מבצע "הבטחת אמת II" מיום 1 באוקטובר 2024; רצף ההתקפות ביוני 2025) המהווה כשלעצמו מעשי תוקפנות כמשמעותם בתתי-הסעיפים (א) ו-(ב) לסעיף 3 להחלטה 3314 – שימוש בכוח מזוין על ידי מדינה נגד ריבונותה, שלמות שטחה או עצמאותה המדינית של מדינה אחרת; הפגזה על ידי כוחותיה המזוינים של מדינה נגד שטחה של מדינה אחרת). שנית, השליחה המתמשכת, המאורגנת והרציפה של לוחמים, נשק, מימון והנחיות לכוחות בלתי-סדירים (חיזבאללה, חמאס, חות'ים, מיליציות עיראקיות) המבצעים מעשי כוח מזוין נגד ישראל, עונה על ההגדרה שבתת-סעיף (ז). שלישית, הצטברותם וחזרתם של מעשים אלה לאורך זמן, התיאום המבצעי בין החזיתות השונות, ועוצמת האלימות המצטברת, מעידים כי סף התוקפנות החמושה אינו נחצה רק על ידי פעולות בודדות, אלא מאפיין מדיניות מדינית רציפה. החשיבות האסטרטגית של אפיון זה במסגרת המזכר הנוכחי נעוצה בעובדה שהיא פותחת עבור מדינת הקרבן מספר אפיקי פעולה משלימים לדרכי הפעולה שנבחנו בפרקים אחרים: פנייה למועצת הביטחון תחת פרק VII (סעיף 39 ואילך למגילה) תוך אפיון מעשיה של איראן כאיום על השלום, הפרת השלום או תוקפנות; גיוס החלטות מועצת הביטחון המבוססות על החלטה 377 "Uniting for Peace" (התאחדות למען השלום) במקרה של שיתוק מועצת הביטחון; ובבוא הזמן, פתיחת הדיון על אפיון כפשע תוקפנות, כמשמעותו בסעיף 8 הנוסף לאמנת רומא (בכפוף להסתייגויות לגבי סמכות שיפוטית *ratione personae* שייבחנו להלן בפרק 3). מזכר זה אינו מתייחס למידת החוקיות של תגובת מדינת הקרבן או של כל סיוע מצד בני בריתה, השייכים לדיון מובחן על *jus ad bellum* (ההצדקות לצאת למלחמה), אלא מתמקד באופן בלעדי באחריותה של איראן ובכירה.

2. סיוע ועזרה (סעיף 61 לטיוטת ה-ILC ומשטרים מקבילים)

סעיף 61 לטיוטת ה-ILC, אשר מסדיר בחוק כלל מוכר במשפט הבינלאומי הכללי, מתייחס בלשונו לסיוע או עזרה שמספקת מדינה אחת למדינה אחרת למטרת ביצוע פעולה אסורה בינלאומית. תחולתו דורשת את השילוב של שלושה מרכיבים: פעולה של סיוע או עזרה; ידיעה מצד המדינה המסייעת על נסיבות המעשה האסור; והאיסור של אותו מעשה לו הייתה מבצעת אותו המדינה המסייעת עצמה. הרחבת הסעיף לסיוע או עזרה לקבוצות חמושים לא מדינתיות היא מבנה דוקטרינרי הנתון לדיון ולא כלל שהתקבל. מסיבה זו, ההמלצה במזכר זה היא שיש לפתח את הטענה בעניין סיוע או עזרה באופן מצטבר על פני מספר צירים שונים: על ידי ההקבלה לסעיף 61 היכן שמתאים, ובצורה בטוחה יותר, דרך הפרת החובות הראשוניות המוטלות באופן ספציפי על איראן, כלומר, אי השימוש בכוח, אי התערבות, בדיקה נאותה, חובות מימון המאבק בטרור, החלטות מועצת הביטחון 1373 (2001), 2462 (2019) והחל מיום 28 בנובמבר 2025, האמנה הבינלאומית למניעת מימון הטרור, ככל שנכנסה לתוקף עבור איראן.

בתחולתו על איראן, יש תיעוד למכביר עבור המרכיב הראשון (סיוע או עזרה) לכל אחת מהשלוחות: העברות כספיות, אספקת נשק, אימון צבאי, תמיכה לוגיסטית, העברת מידע מודיעיני, והענקת שטח (בייחוד בסוריה עד לפילתו של משטר אסד). את המרכיב השני (ידיעה) ניתן להוכיח על ידי ההצהרות הפומביות של הרשויות האיראניות עצמן שהכריזו על תמיכתן במבצעים נגד ישראל, ועל כן לא תעמוד לה הטענה לחוסר ידיעה לגבי המעשים שביצעו שלוחותיה. המרכיב השלישי (איסור גם על המדינה המסייעת) מתקיים באופן מיידי, מאחר שתקיפות על האוכלוסייה האזרחית הישראלית, מעשי חטיפה, עינויים והוצאות להורג שרירותיות מהוות הפרה בוטה של הדין הבינלאומי לו היו מבצעים אותם הכוחות האיראניים עצמם. ההבניה המצטברת של הטענות מחזקת את המזכר גם במקרה שבו ההרחבה המקבילה של סעיף 61 לגורמים לא מדינתיים תידחה על ידי ערכאה כלשהי.

”נוכחותם על

אדמת איראן של

משרדי החמאס

הפוליטיים,

מרכזי אימון של

משמרות המהפכה

עבור קבוצות

מחזבאללה

והגא”פ, ומתקני

יצור נשק עבור

שלוחות, מהווה

הפרה ברורה של

אותה חובה.”

3. הפרת החובות הראשוניות

איראן מחויבת במספר חובות ראשוניות שהפרתן מטילה עליה אחריות באופן מידי, מבלי לעבור כלל דרך המסלול של ייחוס. יש לציין ארבע חובות עיקריות.

הראשונה היא החובה למנוע ולדכא את מימון הטרור, כפי שנוסחה באמנה הבינלאומית למניעת מימון טרור משנת 1999 (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism). איראן הצטרפה לאמנה זו ביום 29 באוקטובר 2025, והצטרפותה נכנסה לתוקף ביום 28 בנובמבר 2025.¹⁸ אותה הצטרפות מאוחרת ומותנית אינה חוסמת את האפשרות להטיל על איראן אחריות בגין מימון מעשים שהתרחשו טרם הכניסה לתוקף, כל עוד האיסור על מימון טרור מהווה גם נורמה של הדין הבינלאומי המנהגי, במיוחד כפי שעוגנה בהחלטה 1373 (2001) של מועצת הביטחון, שאומצה תחת פרק VII ומחייבת את כלל המדינות החברות באו”ם.

השנייה היא החובה הנגזרת מהעיקרון של *sic utere tuo ut alienum non laedas* (שימוש שאינו פוגע באחרים), אותו עיגן בית הדין הבינלאומי לצדק בעניין *Corfu Channel* (1949), על פיו מדינה אינה רשאית להתיר את השימוש בשטחה למטרות המפרות את זכויותיהן של מדינות אחרות. נוכחותם על אדמת איראן של משרדי החמאס הפוליטיים, מרכזי אימון של משמרות המהפכה עבור קבוצות מחזבאללה והגא”פ, ומתקני יצור נשק עבור שלוחות, מהווה הפרה ברורה של אותה חובה.

השלישית היא החובה הפוזיטיבית למנוע רצח-עם, כפי שפורטה בסעיף 1 לאמנת 1948 והובהרה על ידי בית הדין בפסק דין *Bosnia v. Serbia* (§ 430). חובה זו מחייבת את המדינות החתומות על האמנה לעשות שימוש בכלל האמצעים הסבירים העומדים לרשותם כדי למנוע ככל האפשר רצח-עם. איראן לא רק לא נקטה באף אמצעי מניעה ביחס למעשי שלוחותיה, אלא היללה בפומבי את אותם מעשים, תוך הפרה ישירה של אותה חובה.

¹⁸ ראו באתר מקבץ האמנות של האו”ם (United Nations Treaty Collection) את העמוד על מעמד האמנות של International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism האיראנית ספנה לחץ מצד משימת הפעולה הפיננסית (Financial Action Task Force) לאחר שצורפה לרשימה השחורה של ה FATF בשנת 2020. ההצטרפות אופיינה על ידי משקיפים כ”מותנית”, כאשר מועצת שומרי החוקה האיראנית קבעה את קדימותו של הדין האיראני הלאומי על פני הוראות האמנה. אין אפשרות להחיל את האמנה באופן רטרואקטיבי על עובדות שקדמו לכניסתה לתוקף עבור איראן ב-28.11.2025.

חלק 2: מעשיה של איראן עצמה המטילים עליה אחריות

”תקיפות אלה מהוות הפרות מובהקות

ומאופיינות של איסור השימוש בכוח הקבוע

בסעיף 2(4)

למגילת האו”ם.

ההצדקה שהעלתה

טהראן אינה

עומדת באף תנאי

מהתנאים המוכרים

במשפט הבינלאומי

להגנה עצמית.”

מעבר לעילות להטלת אחריות בגין מעשי השלוחות, ישנם מספר קטגוריות של מעשים שביצעה המדינה האיראנית עצמה, בגינם אפשר להטיל עליה אחריות בינלאומית. מעשיה שלה אלה, שייחוסם אינו מוטל בספק, מהווים שטח משפטי נגיש יותר, ויש לנצל אותו במלואו במסגרת האסטרטגיה המוצעת כאן.

1. תקיפות בליסטיות ישירות על ישראל

בשלוש הזדמנויות שונות ומתועדות, איראן הוציאה לפועל תקיפות בליסטיות ישירות על שטחה של מדינת ישראל. המבצע הראשון, המוכר בכינויו ”הבטחת אמת I”, החל ביום 13 באפריל 2024, וכלל שיגור של מעל 300 כטב”מים וטילים מתוך שטח איראן ומתוך עמדות שיגור אחרות בציר האיראני (תימן, עיראק, סוריה). המבצע השני, הידוע בתור ”הבטחת אמת II”, התרחש ביום 1 באוקטובר 2024 וכלל ירי של כ-18 טילים בליסטיים. סדרת תקיפות שלישית התרחשה במהלך יוני 2025, בהקשר המבצע הישראלי נגד תכנית הגרעין האיראנית וההתערבות האמריקנית שבאה בעקבותיו.

תקיפות אלה מהוות הפרות מובהקות ומאופיינות של איסור השימוש בכוח הקבוע בסעיף 2(4) למגילת האו”ם. ההצדקה שהעלתה טהראן (הגנה עצמית כמשמעותה בסעיף 51, כמענה לחיסולו של מוחמד רזא זאהדי בידי ישראל בדמשק באפריל 2024 ולחיסולו של איסמאעיל הנזיה בטהראן ביולי 2024) אינה עומדת באף תנאי מהתנאים המוכרים במשפט הבינלאומי להגנה עצמית: הכרח, מידתיות, מיידיות האיום, וכפיפות ביחס לפנייה לגורמים המוסמכים של האו”ם. הדוקטרינה והפסיקה (ובהן בעיקר חוות הדעת המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק מיום 8 ביולי 1996 בעניין חוקיות האיום או השימוש בנשק גרעיני (Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons)), ופסק הדין מיום 6 בנובמבר 2003 בעניין אסדות הנפט¹⁹ מאששים את הדרישה ל”התקפה מזוינת” כמשמעותה בסעיף 51, במידת חומרה מסוימת, אשר אינה מתקיימת בפעולה

19 ICJ, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July 1996, I.C.J. Reports 1996, p. 226; ICJ, Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Judgment of 6 November 2003, Merits, I.C.J. Reports 2003, p. 161. בחוות הדעת הבהיר בית הדין את התנאים לתחולתה של עילת ההגנה העצמית, כשהעיקרי בהם הוא הדרישה להתקפה מזוינת קודמת בעלת חומרה מסוימת.

ממוקדת נגד מפקד צבאי במדינה שלישית. איראן אמנם הודיעה רשמית למועצת הביטחון במסגרת סעיף 51 (ובכלל זה במכתבים מיום 13 באפריל 2024 ומיום 1 באוקטובר 2024, בהם טענה להגנה עצמית כמענה לתוקפנות ישראלית נטענת), אולם הודעה כאמור אינה מבססת כשלעצמה את חוקיות השימוש בכוח: השאלות המכריעות הן עדיין האם התקיימה התקפה מזוינת קודמת המיוחסת לישראל שהיא בעלת חומרה מספקת, והאם המענה האיראני עמד בדרישות ההכרח, המידתיות והמיידיות.

בהתאם לנתונים על בחירת מטרות, ההשפעה על האוכלוסייה האזרחית, יכולת הצפייה מראש, ומסגרת דיני הלחימה שחלים, התקפות הטילים והכטב"מים האיראניות עשויות לתמוך אף הן בטענות לתקיפות לא מובחנות או לא-מידתיות, המהוות פשעי מלחמה כמשמעותם בסעיף 8(2)(ב)(i) לחוקת רומא ("הפניית תקיפות בכוונה תחילה נגד האוכלוסייה האזרחית באשר היא או נגד אזרחים בודדים שאינם נוטלים חלק ישיר בפעולות האיבה"). התקיפות המתועדות על אזורים עירוניים בישראל (ובהן בעיקר חולון באפריל 2024 וחדרה באוקטובר 2024) ועל שכונות אזרחיות (בהן בעיקר התקיפה על בית שמש ביום 1 במרץ 2026, שגבתה את חייהם של תשעה אזרחים ישראלים) מהוות חלק ממכלול ראיתי זה; עם זאת, האפיון כפשע מלחמה מחייב שחזור מדויק של תהליך בחירת המטרות לגבי כל תקיפה בנפרד, ושל יכולת הצפייה מראש של הפגיעה באזרחים.

2. מבצעים חשאיים, התנקשויות וניסיונות התנקשות מחוץ לגבולות המדינה

דרך כוח קודס ומשרד המודיעין והביטחון (כיום VAJA), לשעבר (VEVAK), איראן מנהלת באופן מתועד פעולות של מבצעים חשאיים נגד אזרחים ישראלים, יהודים ומתנגדי משטר איראניים מחוץ לגבולות המדינה. יש להבחין בין קטגוריות שונות של מעשים.

ראשית, תקיפות וניסיונות תקיפה נגד מטרות ישראליות או יהודיות מחוץ למדינה: הפיגוע בבניין הקהילה היהודית בארגנטינה (AMIA) בבואנוס איירס בשנת 1994 (85 הרוגים, למעלה מ-300 פצועים, הוצאת צווי מעצר בינלאומיים ("הודעה אדומה") של האינטרפול נגד מספר בכירים איראנים, בהם מוחסן רזאאי ועלי אכבר רפסנג'אני עד למותו); הפיגוע בשגרירות הישראלית בבואנוס איירס בשנת 1992 (29 הרוגים); הפיגוע בנמל התעופה בורגס בבולגריה ביולי 2012 (6 הרוגים – 5 תיירים ישראלים ונהג בולגרי); ניסיון לפיגוע שסוכל בבנגקוק בפברואר 2012; וניסיונות פיגוע שסוכלו בגאורגיה, אזרבייג'ן, טורקיה, גרמניה, קפריסין וקניה בשנים האחרונות. ערכאות שונות הרשיעו את הסוכנים האיראנים או הוציאו נגדם צווי "הודעה אדומה".

שנית, מבצעי התנקשות או חטיפה נגד מתנגדי משטר איראניים בגולה: ההתנקשות בשאפור בח'ת'אר בצרפת בשנת 1991; ההתנקשות במתנגדים כורדים במסעדת "מיקונוס" בברלין בשנת 1992 (כאשר משפט מיקונוס הסתיים בהרשעות על ידי בית המשפט המחוזי העליון של ברלין בפסק דינו מיום 10 באפריל 1997, ובאפיון מפורש של תפקידה של המדינה האיראנית);²⁰ ניסיון חטיפתה של מסיח עלינג'אד בארצות הברית בשנת 2021; ניסיון ההתנקשות בג'ון בולטון ובמייק פומפאו בארצות הברית (ניסיון שנחשף בשנת 2022); ניסיונות החטיפה וההתנקשות בשטח בריטניה, כפי שתועדו על ידי הכוחות הבריטיים בשנים 2022 ו-2023; פעולות נגד עיתונאים איראנים גולים בשנת 2023 (ובהן בעיקר דקירתו של פוריה זראעתי בלונדון ביום 29 במרץ 2024). מעשים אלה מהווים הפרות של ריבונותן של מדינות שלישיות, ומטילים על איראן אחריות בינלאומית.

20 Berlin Higher Regional Court (Kammergericht), Judgment of 10 April 1997, Mykonos. פסק דין זה קבע את אחריות הישירה של הרשויות האיראניות הבכירות ביותר (ובהן בעיקר עלי חמינאי ועלי אכבר רפסנג'אני) בתכנון ההתנקשות בחברי האופוזיציה הכורדית שיצאה לפועל ביום 17 בספטמבר 1992, והוא מהווה את התקדים הפסיקתי האירופי הראשון להכרה באחריות המדינה האיראנית לפעולה חשאית שבוצעה בשטחי אירופה.

”דרך כוח קודס
ומשרד המודיעין
והביטחון (כיום
VAJA, לשעבר
VEVAK), איראן
מנהלת באופן
מתועד פעולות של
מבצעים חשאיים
נגד אזרחים
ישראלים, יהודים
ומתנגדי משטר
איראניים מחוץ
לגבולות המדינה.”

שלישית, האסטרטגיה של "דיפלומטיית בני ערובה", הכוללת את מעצרים של אזרחים זרים או בעלי אזרחות כפולה על אדמת איראן על סמך האשמות שווא (כמו ריגול או איום על הביטחון הלאומי) כדי שישמשו כקלפי מיקוח. המקרים של ססיל קוהלר וז'אק פריז (צרפתים בעלי אזרחות כפולה שעצורים מאז מאי 2022), אוליבר גרונדו, יוהאן פלודרוס (ששוחרר ביוני 2024 בתמורה לשחרורו של חמיד נורי), סעיד עזיזי ורבים אחרים בעלי אזרחות כפולה מאירופה, ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה ובריטניה, מעידים על האופי השיטתי של הנוהג. במספר דוחות, הדווחית המיוחדת למצב זכויות האדם באיראן מטעם האו"ם מאי סאטו הגדירה את המעצרים האלה כדפוס שיש בו אלמנטים שיכולים לעלות לכדי פשעים נגד האנושות.

3. הוצאות להורג של אזרחים בעוון "ריגול עבור ישראל"

החל משנת 2023, וביתר שאת מאז העימות בין איראן לישראל ביוני 2025, איראן מוציאה להורג מספר גובר והולך של אזרחים איראנים ובעלי אזרחות כפולה באשמת "ריגול עבור ישראל". גזרי דין אלה, הניתנים על ידי בתי הדין המהפכניים האסלאמיים במסגרת הליכים שאינם מכבדים את הערבויות הבסיסיות למשפט הוגן (העדר עורך דין אמיתי להגנה, הסתמכות על הודאות שהוצאו בעינויים, העדר פומביות בדיון, היעדר זכות ערעור אפקטיבית), מהווים הוצאות להורג שלא כדין, כמשמעותן במשפט הבינלאומי לזכויות אדם.

המקרה המתועד ביותר הוא עדיין זה של אחמד רזא ג'לאלי, רופא אקדמאי איראני-שוודי, שנידון למוות בשנת 2017 באשמת "ריגול עבור ישראל" (מופסד א-פילרז – "שחיתות על פני האדמה"), ומוחזק מאז בתא הנידונים למוות, חרף פניות בינלאומיות חוזרות ונשנות. עשרות מקרים נוספים של עונשי מוות נגזרו ויצאו אל הפועל בשנים 2024-2026 בגין האשמות דומות, בעיקר של כורדים, בלוצ'ים, ערבים אהוואזים ואפגנים. הדווחית המיוחדת מאי סאטו, כמו גם המשלחת הבינלאומית לחקר עצמאי של עובדות בנושא איראן, תיעדו ואפיינו את הפרקטיקות הללו במספר הזדמנויות.

4. תקיפות סייבר נגד מדינת ישראל ותשתיותיה

איראן, בעיקר דרך משמרות המהפכה וקבוצות קשורות (בייחוד Pioneer Kitten – MuddyWater, APT39, APT35, APT34, APT33), פיתחה יכולות משמעותיות בתחום תקיפות הסייבר, אותן הפעילה נגד מדינת ישראל והתשתיות החיוניות שלה. ישנו תיעוד למספר מקרים משמעותיים: תקיפות על מערכות ניהול המים בישראל באפריל 2020 (שהיו גורמות לזיהום מי השתייה המחולקים לאלפי בתי אב לו הצליחו); תקיפות נגד בתי חולים ישראליים (בייחוד בי"ח הלל יפה באוקטובר 2021); ותקיפות נגד חברות ביטוח ומוסדות פיננסים.

על פי דוקטרינת הרוב (בעיקר מדריך ה-Tallinn Manual 2.0 על הדין הבינלאומי החל על מבצעי סייבר), מעשים אלה מהווים הפרות של עיקרון הריבונות, ויכולים להוות שימוש בלתי חוקי בכוח בהתאם להיקפם והשלכותיהם. מעבר לכך, תקיפות על מטרות של תשתיות אזרחיות החיוניות להשרדותם של האוכלוסייה האזרחית יכולות להיחשב הפרות של הדין ההומניטרי הבינלאומי, ובמקרים מסוימים אף לפשעי מלחמה. אף על פי כן, אפיק הפעולה המרכזי נותר הייחוס לאיראן והאימוץ של סנקציות ייעודיות נגד הגורמים האיראניים שזוהו כאחראים, כמו גם תביעות אזרחיות בפני בתי משפט לאומיים על הנזק הנגרם.

5. תכנית הגרעין ושאלת ההפצה

ללא קשר לשאלת השלוחות, תכנית הגרעין האיראנית מהווה עילה עצמאית להטלת אחריות בינלאומית על איראן ולאפיון איום קיומי על מדינת ישראל. איראן היא צד לאמנה בדבר איסור הפצת נשק גרעיני משנת 1970 (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons), והיא גם חתומה על הסכם הגנות מקיף עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (INFCIRC/214) שנכנס לתוקף בשנת 1974. על בסיס זה, מוטלת עליה החובה לא לפתח נשק גרעיני, ולקבל עליה את מגנוני האימות של הסוכנות.

הדוחות העוקבים של המנהל הכללי של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית החל משנת 2003, וביתר שאת מאז שנת 2018 ופרישתה של ארצות הברית מתוכנית הפעולה המקיפה המשותפת (JCPOA) משנת 2015, ציינו באופן עקבי את ההפרות האיראניות של התחייבויותיה מתוקף האמנות: העשרת אורניום לרמות העולות על 60 אחוזים, צבירת מלאים החורגים משמעותית מהסף המותר, סירוב מתן גישה למפקחים, הסתרת אתרים ופעילויות. במספר הזדמנויות

”איראן היא מדינה תוקפנית סדרתית, שמילאה תפקיד מקביל במלחמה התוקפנית של הפדרציה הרוסית נגד אוקראינה מאז יום 24 בפברואר 2022.”

שונות מועצת המושלים של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (Board of Governors of the IAEA), קיבלה החלטות הקובעות שאיראן אינה משתפת פעולה, ובכלל זה ההחלטות מיום 5 ביוני 2024 ומיום 21 בנובמבר 2024, אשר שימשו כבסיס להפעלת מנגנון ה”סנאפבק” (snapback) באוגוסט 2025, ולהשבתן האוטומטית של סנקציות מועצת הביטחון ביום 28 בספטמבר 2025.

במסגרת האסטרטגיה הכוללת של הטלת אחריות על איראן, יש לתפוס את תכנית הגרעין האיראנית כגורם מחמיר בהקשר של ההתנהגויות הבלתי חוקיות האחרות. מה שנקבע באופן מבוסס הוא כי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית קבעה שאיראן אינה עומדת בהתחייבויותיה לפי הסכם ההגנות; שהיא העשירה אורניום עד לרמה של 60 אחוזים; ושלא היה בידי הסוכנות להבטיח שהתוכנית האיראנית מכוונת למטרות שלום בלבד. הרטוריקה המוסדית האיראנית, כשהיא מצטרפת להקשר ההפצה האמור, עשויה להיות רלוונטית, בהתאם לראיות הנגישות, לניתוח הסיכון לרצח-עם לצורך חובת המניעה לפי סעיף I לאמנת 1948, וכן, במידה שהתנאים מתקיימים להסתה ישירה ופומבית לפי סעיף III (ג), לקנוניה לפי סעיף III (ב) או לשותפות לפי סעיף III (ה). המבצעים הצבאיים הישראליים והאמריקנים של יוני 2025 והמערכה המקיפה יותר של פברואר-מרץ 2026 נגד מתקני הגרעין האיראנים מהווים חלק מהקשר אסטרטגי מתפתח, אשר אין זו מטרתו של מזכר זה להעריך במישור דיני ה-jus ad bellum; עם זאת, הם מעידים, במישור העובדתי, על החומרה שמספר מדינות מייחסות למצב.

6. סיוע מבצעי ישיר מטעם המדינה למלחמת התוקפנות של רוסיה נגד אוקראינה

מעבר לפעולות שאפשר לייחס באופן ישיר לאיראן במסגרת הסכסוך עם ישראל, עמדתה של איראן מציגה דפוס משמעותי מבחינה משפטית לצורך האסטרטגיה הנוכחית: איראן היא מדינה תוקפנית סדרתית, שמילאה תפקיד מקביל במלחמה התוקפנית של הפדרציה הרוסית נגד אוקראינה מאז יום 24 בפברואר 2022. מעורבות זו אינה נגזרת של אספקה מסחרית פסיבית, אלא עולה לכדי פריסה פעילה של עובדי ציבור ותשתיות צבאיות בשרשרת הישירה של הוצאת הכוח המזוין הבלתי חוקי אל הפועל.

את המעורבות הזו אפשר לבסס בשלוש קטגוריות של מרכיבים. ראשית, פריסתם של יועצים צבאיים איראנים בשירות פעיל ואנשי צוות טכני של משמרות המהפכה בשטח האוקראיני הכבוש ובמתקנים צבאיים רוסיים. פקידי מדינה אלה הקימו עמדות תקשורת

ניידות לפיקוד ובקרה בשטח, הבטיחו את התכנות והשיגור בזמן אמת של מערכות נשק מיוחדות נגד יעדים אוקראיניים, כמו גם את פתרון התקלות במערכות המבצעיות. ראייה פורנזית למעורבות קרבית זו היא מותם של יועצים צבאיים איראנים בתקיפות אוקראיניות בשטח הכבוש.²¹ שנית, שרשרת הלוגיסטיקה מטעם המדינה: העברות מתועדות של טילים בליסטיים לטווח קצר מדגם Fath-360, של למעלה מ-3,000 כטב"מים מדגם שאהד (Shahed) (שקיבלו ברוסיה את השם החדש "Geran-2" ושימשו להפגזת ערים אוקראיניות), ושל למעלה מ-100 מיליון כדורי תחמושת מסוגים שונים, שסופקו במסגרת חוזים שניהלו במישורין בכירים צבאיים איראנים. החוזים שנחשפו מייצגים סכום מתועד העולה על 4.45 מיליארד דולר אמריקני (1.75 מיליארד דולר עבור כטב"מים, 2.7 מיליארד דולר עבור טילים בליסטיים).²² שלישית, שרשרת תעשייתית וניהולית משולבת: חברת התעשייה האווירית האיראנית (HESA – Iran Aircraft Manufacturing Industrial Company), חברת בת של משרד ההגנה והלוגיסטיקה של הכוחות המזוינים האיראני (MODAFI), הנמצאת תחת פיקוח הדוק של משמרות המהפכה, הפכה את הרחבת הייצור ואספקתן של מערכות שאהד-136 לרוסיה לתהליך תעשייתי, בתיאום עם חיל האוויר והחלל של משמרות המהפכה תחת פיקודו של אמיר עלי חאג'יזאדה.

21 ראו Farzin Nadimi, "Iranian Drones to Russia: Capabilities and Limitations" Policy Analysis, The Washington Institute for Near East Policy, 1 August 2022; "Iranian Military Advisers Killed Aiding Moscow in Crimea, Kyiv Says", The Guardian, 24 November 2022; Aamer Madhani and Zeke Miller, "US: Iranian Troops in Crimea Backing Russian Drone Strikes", AP News, 21 October 2022; Karolina Hird et al., "Russian Offensive Campaign Assessment, October 12", Institute for the Study of War, 12 October 2022; Riley Bailey et al., "Russian Offensive Campaign Assessment, June 20, 2023", Institute for the Study of War, 20 June 2023. . הראייה הפורנזית בדמות מותם של יועצים איראנים בתקיפות אוקראיניות בשטח הכבוש מבססת מבחינה משפטית את נוכחותם הפיזית של פקדי מדינה איראנים בשרשרת הביצוע הישירה של כוח מזוין בלתי חוקי.

22 "UK and Partners Respond to Iran's Transfer of Ballistic Missiles to Russia", Foreign, Commonwealth & Development Office, 10 September 2024, [gov.uk/government/news/uk-and-partners-respond-to-irans-transfer-of-ballistic-missiles-to-russia](https://www.gov.uk/government/news/uk-and-partners-respond-to-irans-transfer-of-ballistic-missiles-to-russia); "Treasury Sanctions Multinational Network Supporting Iran's UAV and Military Aircraft Production", U.S. Department of the Treasury, 19 September 2023, home.treasury.gov/news/press-releases/jy1745; "Ukraine War: Russia-Iran Drone Deal Shows Military Bankruptcy, Says UK", BBC News, 18 October 2022, [bbc.com/news/world-europe-63294698](https://www.bbc.com/news/world-europe-63294698).

**”אם כן, במלחמת
התוקפנות
של רוסיה נגד
אוקראינה,
איראן מעורבת
באופן מהותי,
כמשמעות ההגדרה
בסעיף 3(ז).”**

ההגדרה המשפטית של מעשים אלה מכריעה. מכוח סעיף 3(ז) להחלטת העצרת הכללית 3314 (XXIX), מעשה תוקפנות כולל ”שליחה של כנופיות חמושות, קבוצות, כוחות בלתי-סדירים או שכירי חרב, על ידי מדינה, או מטעמה, המבצעים מעשי כוח מזוין נגד מדינה אחרת בחומרה שעולה כדי המעשים המנויים לעיל, או מעורבותה המהותית בכך”. ההוראה בדבר ”מעורבות מהותית” מתקיימת על ידי מכלול התנהגותה של איראן: פריסת כוח אדם של המדינה, הפעלת תשתית פיקוד ובקרה, אספקה מורשית של מערכות נשק המיועדות להפגזת יעדים אזרחיים, ושרשרת תעשייתית מתועדת של ייצור, אספקה ושימוש. אם כן, במלחמת התוקפנות של רוסיה נגד אוקראינה, איראן מעורבת באופן מהותי, כמשמעות ההגדרה בסעיף 3(ז). הגדרה זו פותחת אפיק שיפוטי נוסף, הנבחן בפרק הרביעי, חלק 8 להלן.

הרלוונטיות של הממד האוקראיני למסגרת האסטרטגית הנוכחית כפולה. ראשית, היא מבססת באופן ראייתי שהתנהגותה של איראן כלפי ישראל אינה מקרה חד פעמי אלא חלק מדפוס מדינתי לכיד – תוקפנות סדרתית בתיאום עם הכוחות הרביזיוניסטים. הדוקטרינה האסטרטגית של איראן נוסחה באופן גלוי על ידי ההנהגה הדתית-פוליטית כבניית גשרים אל היריבים האסטרטגיים של המערב, לרבות הפדרציה הרוסית והרפובליקה העממית של סין. שנית, הממד האוקראיני פותח אפיקים משפטיים נוספים, בייחוד בפני הטריבוטל המיוחד לפשע התוקפנות נגד אוקראינה כפי שיפורט להלן, שיכול להוביל לתקדימים שישליכו על התיק של ישראל.



פרק שלישי: עילות פליליות מהותיות

חלק 1: הפשע של רצח-עם

1. הסתה ישירה ופומבית לביצוע רצח-עם (סעיף III(ג) לאמנת 1948)

סעיף III(ג) לאמנה בדבר מניעתו וענישתו של הפשע השמדת עם (אמנת 1948) מטיל אחריות פלילית על "הסתה ישירה ופומבית לביצוע רצח-עם". הפללה זו עצמאית ונבדלת מן הביצוע עצמו; היא עשויה להתקיים אף בהיעדר רצח-עם בפועל. פסיקתו של בית הדין הפלילי הבינלאומי לרואנדה, ובעיקר פסק דין *Akayesu* מיום 2 בספטמבר 1998 (§§ 555-562) ופסק דין *Nahimana et al* מיום 28 בנובמבר 2007 (§§ 692-715) חידדה את הקריטריונים לתחולתה של הפללה זו.²³

ההצהרות הפומביות החוזרות ונשנות של הרשויות האיראניות הבכירות ביותר, הקוראות להשמדתה של מדינת ישראל והמתארות את הישראלים כ"גידול סרטני" שיש "לעקור", מהוות מכלול ראיתי משמעותי אשר עשוי, בהתאם לניתוח כל הצהרה בשפת המקור שלה על פי קהל היעד וההקשר, לתמוך באפיון של הסתה ישירה ופומבית לביצוע רצח-עם. את הטענות אלה יש לנהל בזירות רבה. הצהרות

ICTR, Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu, Judgment of 2 September 1998, ICTR-96-4-T, §§ 555-562; ICTR, Prosecutor v. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza and Hassan Ngeze, Appeal Judgment of 28 November 2007, ICTR-99-52-A, §§ 692-715. ²³

שמכוונות נגד מדינה, משטר או אידיאולוגיה פוליטית מחייבות ניתוח נפרד וזהיר יותר מהצהרות הקוראות להשמדתה של קבוצה מוגנת באשר היא (העם היהודי או הישראלים כקבוצה לאומית). הטיעון החזק ביותר טמון באופיין החוזר, הרשמי והפומבי של הצהרות שיש להן קשר לדפוס רחב יותר של אלימות, ואשר ניתוח בשפה הפרסית של הקשרן הדתי-פוליטי יכול להוכיח שהן קוראות להשמדתה של קבוצה אנושית מוגנת. מספר יסודות מצטברים תומכים בטיעון כאמור. ראשית, הצהרות אלה יוצאות מפי הרשות הבכירה ביותר במדינה האיראנית (המנהיג העליון, אשר כיהן עד ליום 28 בפברואר 2026, ויורשו אחריו), עובדה המקנה להן אופי רשמי ומוסדי. שנית, הצהרות אלה היו עקביות ושיטתיות במשך עשרות שנים. שלישית, במקום בו הן מכוונות אל קבוצה מוגנת הניתנת לזיהוי, הן עשויות לענות על דרישת הספציפיות של ה-*dolus specialis* (כוונה מיוחדת) להגדרת רצח-עם. עם זאת, ההגדרה מכוח סעיף III(ג) מציבה רף ראייתי גבוה, וההמלצה במזכר זה היא להעלות טיעון זה רק לאחר ניתוח פרטני של הלשון וההקשר של כל הצהרה עליה מתבססים.

2. שותפות בפשע של רצח-עם (סעיף III(ה))

סעיף III(ה) לאמנת 1948 מפליל גם שותפות לפשע של רצח-עם. ניתן לגייס הפללה זו, במקרים המתאימים, לצורך אפיון התמיכה האיראנית בגורמים שמטרתם המוצהרת היא השמדת מדינת ישראל ואוכלוסייתה היהודית. אולם, אפיון כזה מניח מראש הוכחה קודמת לביצוע או ניסיון לביצוע רצח-עם בפועל על ידי הגורם הנתמך, שאלה המהווה סוגיה נפרדת, ומצדיקה דיון ייעודי.

חלק 2: פשעים נגד האנושות

”כך במיוחד

הוא המקרה של

ההוצאות להורג

ההמוניות של

מפגינים באיראן,

של היעלמויות

כפויות מתועדות,

ושל רדיפה

שיטתית של

מיעוטים דתיים

(בהאים, גרים

יהודים ומתנצרים).

המשלחת

הבינלאומית לחקר

עצמאי של עובדות

בעניין איראן

מאמצת כיום את

האפיון הזה.”

סעיף 7 לאמנת רומא של בית הדין הפלילי הבינלאומי מגדיר פשעים נגד האנושות כמעשים מסוימים ”שבוצעו במסגרת תקיפה נרחבת או שיטתית נגד כל אוכלוסייה אזרחית מתוך ידיעה על התקיפה”. המעשים המפורטים כוללים רצח, השמדה, גירוש או העברה בכפייה של אוכלוסייה, כליאה, עינויים, אונס, רדיפה, היעלמות כפויה ופשע האפרטהייד.²⁴

מתקפת השביעי באוקטובר 2023 שביצע חמאס וארגונים בעלי בריתו נגד האוכלוסייה האזרחית הישראלית מאופיינת במרכיבים הנדרשים: אופיין הנרחב (למעלה מ-1,200 הרוגים, למעלה מ-250 בני ערובה, התקפות סימולטניות על עשרות אתרים אזרחיים), אופיין השיטתי (תכנון צבאי מפורט, כוונה מודעת לפגוע באזרחים, שימוש מאורגן באלימות מינית), והידיעה של המבצעים אודות ההתקפה. שאלת ייחוס הפשעים האלה לאיראן, או שותפתה של איראן בהם, נוגעות ליסודות המשפטיים שהוצגו לעיל (ייחוס, סיוע ותמיכה, או סעיף 11 לטיוטת ה-ILC בעניין הכרה ואימוץ בדיעבד).

מעבר למעשי השלוחות, התנהגויות מסוימות המיוחסות ישירות לאיראן עשויות כשלעצמן להיות מוגדרות כפשעים נגד האנושות. כך במיוחד הוא המקרה של ההוצאות להורג ההמוניות של מפגינים באיראן, של היעלמויות כפויות מתועדות, ושל רדיפה שיטתית של מיעוטים דתיים (בהאים, גרים יהודים ומתנצרים). המשלחת הבינלאומית לחקר עצמאי של עובדות בעניין איראן מאמצת כיום את האפיון הזה.²⁵ באמצעות היקש טיעוני, אפיונים אלה עשויים לחזק את ההגדרה של מעשים שבוצעו על ידי איראן או שלוחותיה נגד האוכלוסייה האזרחית הישראלית.

²⁴ Rome Statute of the International Criminal Court, נחתמה ב-17.7.1998 ונכנסה לתוקף ב-1.7.2002, סעיף 7. לפירוט על האלמנטים המרכיבים את הסעיף ראו Elements of Crimes adopted by the Assembly of States Parties.

²⁵ ראו את דוח המשלחת Independent International Fact-Finding Mission on Iran, A/HRC/55/67, March 2024, אשר קבע כי ההפרות שבוצעו בהקשר של הפגנות 2022 “עשויות להיות פשעים נגד האנושות”. אפיון זה חוזר והורחב בדוחות מאוחרים יותר, ובכלל זאת לאחר אירועי ינואר 2026.

חלק 3: פשעי מלחמה

מכלול המעשים שבוצעו במסגרת הסכסוך המזוין בין ישראל לבין החמאס, חיזבאללה, וגורמים אחרים המשויכים לאיראן, מהווה כר פוטנציאלי לאפיון פשעי מלחמה כמשמעותם באמנות ז'נבה משנת 1949, הפרוטוקולים הנוספים, וסעיף 8 לאמנת רומא. על הפרק בעיקר: תקיפות בכוונה תחילה נגד האוכלוסייה האזרחית ומטרות אזרחיות; חטיפת בני ערובה; השימוש במגנים אנושיים; אלימות מינית במסגרת הסכסוך; וחילול חמור של כבוד האדם.

ייחוס אחריות לאיראן בגין פשעי מלחמה אלה עובר במסלול ניתוחי הזהה לזה של פשעים נגד האנושות (ייחוס במובן הצר, שותפות, סיוע ועזרה, הכרה בדיעבד תחת סעיף 11 לטיוטת ה- ILC). יתירה מכך, התקיפות הישירות של טילים בליסטיים וכטב"מים על שטח ישראל (אפריל 2024, אוקטובר 2024, יוני 2025 ותקיפות הנקמה בחדשי פברואר ומרץ של שנת 2026) עשויות לתמוך בטענות לתקיפות לא מובחנות או לא מידתיות, העולות לכדי פשעי מלחמה כמשמעותם בסעיף 8(ב)(i) לאמנת רומא, בהתאם לראיות לתכנון מטרות וניתוח הנזק האגבי לאזרחים.

חלק 4: פשע התוקפנות

פשע התוקפנות, המוגדר בסעיף 8 הנוסף לחוקת רומא (שנוסף במסגרת תיקוני קמפאלה (Kampala Amendments) משנת 2010 שנכנסו לתוקף ביום 17 ביולי 2018), מטיל אחריות פלילית על "התכנון, ההכנה, הייזום או הביצוע, בידי אדם המצוי בעמדה המאפשרת לו להפעיל שליטה אפקטיבית על הפעולה המדינית או הצבאית של מדינה, או להנחותה, של מעשה תוקפנות אשר, באופיו, בחומרתו ובהיקפו, מהווה הפרה מובהקת של מגילת האומות המאוחדות".²⁶

הגדרת מעשה התוקפנות מפנה בחזרה להחלטת העצרת הכללית (XXIX 3314) מיום 14 בדצמבר 1974, אשר סעיף 3(ז) שלה כולל במפורש "שליחה של כנופיות חמושות, קבוצות, כוחות בלתי-

Rome Statute, Article 8 bis, as amended by resolution RC/Res.6 26 adopted at the Kampala Review Conference on 11 June 2010 and entered into force on 17 July 2018

”קיימת הכרה

מצטברת

באחריותה של

איראן לתמיכה

בטרור על ידי

ארצות הברית,

הממלכה המאוחדת,

קנדה, וכן ערכאות

רבות אחרות.”

סדירים או שכירי חרב, על ידי מדינה, או מטעמה, המבצעים מעשי כוח מזוין נגד מדינה אחרת בחומרה שעולה כדי המעשים המנויים לעיל, או מעורבותה המהותית בכך”. הוראה זו מתאימה במיוחד לאפיון התמיכה האיראנית בהתקפות נגד ישראל שביצעו שלוחותיה.

עם זאת, יישום פשע התוקפנות בפני בית הדין הפלילי הבינלאומי סובל ממגבלות פרוצדורליות משמעותיות: סעיף 15 הנוסף לחוקה מוציא מכלל סמכות השיפוט של בית הדין מעשי תוקפנות שביצעו אזרחי מדינה שאינה צד לחוקה, או בשטחה. מאחר שאיראן וישראל אינן צד לחוקת רומא, אפיק זה אינו זמין מבחינה משפטית בפני בית הדין הפלילי הבינלאומי לצורך פשע התוקפנות במובנו הצר. עם זאת, הוא נותר שמיש בפני בתי משפט לאומיים אשר שילבו את פשע התוקפנות בדין הפנימי בארצם, ומהווה טיעון דוקטרינרי רב-עוצמה בדיון הבינלאומי.

חלק 5: טרור בינלאומי

טרור בינלאומי אינו הנושא של אף אמנה כללית המעניקה הגדרה אוניברסלית, בגלל העדר מתמשך של קונצנזוס באשר להגדרתו. עם זאת, קיימים מספר מכשירים סקטוראליים (הנוגעים לתחום ספציפי), בעיקר האמנה הבינלאומית למניעת מימון טרור משנת 1999, אליה הצטרפה איראן מאוחר ביום 29 באוקטובר 2025, לצד שלוש עשרה אמנות סקטוראליות אוניברסליות נוספות, המכסות קטגוריות שונות של מעשי טרור (השתלטות על כלי תעופה, חטיפת בני ערובה, הפצצות, טרור גרעיני וכולי).

מעבר למכשירים האוניברסליים, קיימת הכרה מצטברת באחריותה של איראן לתמיכה בטרור על ידי ארצות הברית (שסיווגה את איראן כמדינה תומכת טרור מאז 1984),²⁷ הממלכה המאוחדת (שסיווגה את משמרות המהפכה כישות הקשורה בטרור), קנדה (שרשמה את איראן כמדינה תומכת טרור במסגרת חוק חסינות מדינה (State Immunity Act) כפי שתוקן על ידי חוק הצדק לקרבנות טרור (Justice for Victims of Terrorism Act) משנת 2012, וכן ערכאות רבות אחרות. ההגדרה הזו, אף שאיננה תוצר של מערכת משפטית, מספקת בסיס מוצק להחלתה של חקיקה חוץ-טריטוריאלית פלילית או אזרחית לאומית (ראו פרק חמישי להלן).

27 מחלקת המדינה של ארצות הברית רשמה את איראן כ- State Sponsor of Terrorism בהחלטה מיום 19.1.1984. רישום זה נשמר בעקביות, ואיראן מופיעה בכל שנה בדוח Country Reports on Terrorism כמדינה המובילה בעולם בתמיכה בטרור.



פרק רביעי: אפיקים בינלאומיים שיפוטיים ומעין-שיפוטיים

**חלק 1: ההטיה האנטי-ישראלית המבנית
במוסדות האו"ם וההיגיון האסטרטגי של
גיוסם הפרדוקסלי**

לפני שנבחן לעומק את אפיקי הפעולה הבינלאומיים האפשריים, אי אפשר שלא להתייחס במפורש לשאלה שמזכר זה אינו מתחמק ממנה אלא משתמש בה להבניית האסטרטגיה המוצעת: חלק מהמוסדות דרכם עוברים אפיקים אלה מפגינים הטיה אנטי-ישראלית מבנית ארוכת שנים ומתועדת היטב. ממצא זה אינו בגדר דעה פוליטית או עמדה מתגוננת: הוא מבוסס על ידי נתונים מכומתים ומתכנסים, על ידי הפרקטיקות המוסדיות עצמן, ועל ידי ניתוח קפדני ביותר של מנגנונים אלה. הצגתה המפורשת של עובדה זו אינה הודאה לטובת טענה נגד המוסדות עצמם, אלא התנאי המקדים לאסטרטגיה משפטית בהירה ועל כן יעילה.

1. אפיון ההטיה המבנית

ההטיה האנטי-ישראלית של מוסדות האו"ם מתבטאת במישורים שונים ומובחנים, אותם יש לפרט על מנת להימנע מהכללות לא מדויקות. ראשית, מועצת זכויות האדם (Human Rights Council), שהוקמה מכוח החלטת העצרת הכללית 60/251 מיום 15 במרץ 2006, משמרת מאז הקמתה סעיף קבוע בסדר היום המוקדש באופן ספציפי למצב בפלסטין ובשטחים ערביים כבושים אחרים (סעיף 7), אשר בהיותו מוקדש למדינה יחידה, הוא ייחודי בעולם. אף מצב אחר

**"חלק מהמוסדות
מפגינים הטיה
אנטי-ישראלית
מבנית ארוכת שנים
ומתועדת היטב.
הצגתה המפורשת
של עובדה זו
אינה הודאה
לטובת טענה
נגד המוסדות
עצמם, אלא
התנאי המקדים
לאסטרטגיה
משפטית בהירה
ועל כן יעילה."**

בעל היבטים של זכויות אדם, על אף חומרתם של מצבים רבים מאוד הקיימים כיום בעולם, אינו זוכה ליחס קבוע ונומינטיבי שכזה.²⁸

שנית, המספר המצטבר של החלטות המגנות את ישראל באופן ספציפי בעצרת הכללית ובמועצת זכויות האדם מאז הקמתם של שני הגופים הללו, עולה בהרבה על מספר ההחלטות המכוונות כלפי כל שאר מדינות העולם יחד, במונחים מוחלטים ויחסיים כאחד. מספר משטרים האחראים להפרות המוניות, מתועדות ומתמשכות (כמו הרפובליקה העממית הדמוקרטית של קוריאה, הרפובליקה העממית של סין, הרפובליקה האסלאמית של איראן, הרפובליקה הערבית בסוריה, סודן, אריתריאה, ומיאנמר) זוכים ליחס שולי יחסית.

שלישית, וזהו ככל הנראה הממצא המשמעותי ביותר מבחינה משפטית למטרות מזכר זה, בעלי המנדט של ההליכים המיוחדים של מועצת זכויות האדם (Special Procedures) פרסמו, מאז השביעי באוקטובר 2023, למעלה מ-140 הצהרות נגד ישראל, לעומת כ-60 הצהרות העוסקות במלחמה באוקראינה, כ-20 המתייחסות למלחמת האזרחים בסודן (שגרמה לעקירתם של למעלה משלושה עשר מיליון בני אדם), וקומץ בלבד בנוגע לפעולות הצבאיות הטורקיות בסוריה או לגבי המצב באתיופיה.²⁹ חוסר אידון זה אינו נובע ממנדט ספציפי שנועד לבחון את ישראל: הוא נובע מכך שבעלי מנדטים תמטיים (מזון, דיור, בריאות, חופש ההתאספות, הוצאות להורג חוץ-שיפוטיות, עינויים), שאמורים מעצם תפקידם להתייחס בשוויון אל כל המצבים הנכנסים לתחום סמכותם המהותית, הם אלה שבחרים את המטרות.

רביעית, ביום 23 באוקטובר 2023, שבועיים לאחר טבח השביעי

28 להרחבה על סעיף 7 ואופיו הייחודי, ראו בפרט את ניתוחי UN Watch (ז'נבה) ואת ההצהרות ההסבריות של מספר מדינות חברות במושב המועצה. ארצות הברית עזבה את המועצה בשנת 2018, תוך שהיא מציינת במפורש סעיף זה כאחד הביטויים המוסדיים של ההטיה האנטי-ישראלית של המועצה. בנוגע להחלטה המכוננת של המועצה, ראו A/RES/60/251 מיום 15 במרץ 2006.

29 עבור נתונים אלה ומשמעותם, ראו את הדו"ח UN Watch, "From Watchdogs to Ideologues: How Politicized UN Rapporteurs Are Subverting Human Rights", ממאי 2026, מאת דינה רובנר, בעריכת הלל נוייר. הדו"ח מתעד גם את הפרקטיקה של ייעוד תקציבי מימון שנוהגים מדינות מסוימות בעלות מנדט תמטי, לרבות מדינות אוסטרליה; ריח; את היעדרו של כל מנגנון לאחריותיות בין הפרות של חוסר משוא פנים; ואת היעדרם של אמות מידה אחידות להוכחה. אף שהארגון הבלתי-ממשלתי UN Watch הוא בעל עמדה פרו-ישראלית גלויה, הנתונים עליהם הדוח מתבסס גדול מהודעות המפורסמות בפורטל הרשמי של ההליכים המיוחדים וניתנים לאימות עצמאי. ראו גם את עבודתה האקדמית של אן בייפקי (Anne Bayefsky) בנוגע לאסימטריה ביחסו של האו"ם כלפי ישראל.

באוקטובר, פנו שני דווחים מיוחדים באזהרה אישית ליועצים המשפטיים של צה"ל, ורמזו כי הם עצמם עלולים לשאת באחריות פלילית בגין הפעולות הישראליות המתוכננות. במשך חמישים שנות הפעילות של ההליכים המיוחדים, לא הופנתה אזהרה אישית דומה אל היועצים המשפטיים של אף צבא אחר בעולם, לרבות בעיצומה של מלחמת התופנות הרוסית הכוללת באוקראינה, המערכה הכוללת הסורית, והדיכוי האיראני בכללותו.

חמישית, המקרה של פרנצ'סקה אלבנזה, הדווחית המיוחדת למצב זכויות האדם בשטחים הפלסטיניים הכבושים מאז 1967, ממחיש את התמדתה של ההטיה, שלובשת כיום צורה מוצהרת. דוחותיה, עמדותיה הפומביות והיחס המקל יחסית שהיא נוקטת כלפי ארגונים המוגדרים ארגוני טרור על ידי מדינות רבות, היו מטרה לביקורות מתועדות רבות, שמתחו עליה מדינות חברות, ארגונים לא-ממשלתיים ואנשי אקדמיה.³⁰ עם זאת, המקרה של אלבנזה אינו מבודד: הוא מהווה חלק מדפוס רחב יותר הכולל מספר בעלי מנדט בנושאים שאין להם זיקה גלויה לסכסוך הישראלי-פלסטיני (מזון, דיור, בריאות, ספורט), שהרחיבו את התערבותם הפומבית אל המצב בישראל בעוצמה ובמיקוד שאינם מאפיינים את היחס שלהם למצבים דומים אחרים.

שישית, במספר מקרים מתועדים, הרכבן של ועדות חקירה ומשלחות לביור עובדות העוסקות בישראל ובשטחים הפלסטיניים הוביל להשגות חמורות באשר לחוסר משוא-הפנים של חבריהן, לאור עמדות פומביות שננקטו על ידם קודם לכן. השגות אלה, שהועלו

30 ראו בפרט את ההודעות הרשמיות והמכתבים הפתוחים של ממשלות צרפת, גרמניה, ארצות הברית ובריטניה בנוגע לדוחותיה העוקבים של הדווחית המיוחדת; את ניתוחי הוועדה המשפטית לענייני האו"ם של לשכת עורכי הדין האמריקנית (American Bar Association); ואת העבודה האקדמית שפורסמה בכתבי עת המתמחים במשפט בינלאומי (Journal of International Criminal Justice, European Journal of International Law). אין במזכר זה קביעה מוחלטת באשר לאיכותו של דוח פרטני זה או אחר; אלא ההערה שתפקיד הדווח המיוחד במנדט הספציפי הזה הוא הוליד, תחת שורת בעלי תפקיד, עמדות פומביות המכוונות באופן שיטתי נגד ישראל.

”ההימנעות מותירה את המגמה הזו בעינה, ומותירה על כנה את השימוש שעושים במוסדות אלה גורמים העוינים את ישראל.”

על ידי מדינות חברות המכבדות את המשפט הבינלאומי, כמו גם על ידי ארגונים לא-ממשלתיים המתמחים בניטור האו”ם, לא הביאו מעולם לשינויים מתודולוגיים מהותיים.³¹

שביעית, הנוהג של גופי האמנות ביחסם לישראל מתאפיין, במספר הזדמנויות, בקריאה מרחיבה של ההתחייבויות האמנתיות שאינה מיושמת באותה קפדנות כלפי מדינות אחרות שהן צדדים לאמנה, לרבות מדינות שנוהגיהן מהווים הפרות חמורות ושיטתיות הרבה יותר של זכויות אדם.

2. ההיגיון האסטרטגי: עימות מוסדות אלה עם אמות המידה שלהן עצמן

בניתוח ראשוני, הממצא של הטיה מבנית עשוי להוביל למסקנה שיש לוותר על כל גיוס של מוסדות אלה. אולם מסקנה זו תהיה שגויה, ומזכר זה דוחה אותה במפורש מארבע סיבות מצטברות.

ראשית, ההימנעות מותירה את המגמה הזו בעינה, ומותירה על כנה את השימוש שעושים במוסדות אלה גורמים העוינים את ישראל. העמדה המנומקת של פורום קהלת למדיניות, כמו גם של הקהילה המשפטית הישראלית והפרו-ישראלית בכללותה, היא לא לנטוש את הזירה, אלא להתעמת ראש בראש באופן מנומק עם ההטיה, תוך שימוש מוקפד, היכן שאפשר, באותם מכשירים עצמם כנגד העבריינים האמתיים בעבירות שמוסדות אלה אמורות לתעדף מבחינת הטלת סנקציות. המקרה של איראן הוא בדיוק כזה: מדינה שהפרקטיקות שלה (רטוריקה של רצח-עם, תמיכה בארגונים שהוגדרו כארגוני טרור, הוצאות להורג המונית של מפגינים, רדיפה של מיעוטים דתיים, דיפלומטיית בני ערובה, תקיפות בליסטיות על מדינה ריבונית) מהוות את אב הטיפוס למצב בו מערכת זכויות האדם נועדה לטפל.

31 ראו בפרט את הניתוחים ההשוואתיים שפורסמו על ידי Lawfare UN Watch-i Project, NGO Monitor בנוגע להרכב ולמתודולוגיה של ה-Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel (שהוקמה מכוח החלטה S-30/1 מיום 27 במאי 2021 של מועצת זכויות האדם). ראו גם את הניתוחים האקדמיים בנוגע לרף ההוכחה המיושם על ידי ועדות אלה, וכפרט Theodor Meron, Humanization of International Law (Brill, 2006).

**"כל היסוס, כל
איטיות, כל סירוב
לטפל באופן
אפקטיבי בתיק
האיראני הופכים
מוכחים, ויכולים
לשמש ראיה
להטיה המבנית."**

שנית, גיוס מוסדות האו"ם נגד איראן, במקרה בו תיק העובדות הוא ללא רבב מבחינה משפטית, מייצר אפקט אסטרטגי מרכזי שנודע בשם "מבחן הסימטריה": הוא מעמיד את המוסדות הללו בפני ההכרח לטפל, על בסיס אותם קריטריונים ובאותה קפדנות, במצבים שבהם האחד (ישראל) זוכה לתשומת לב בלתי מידתית בעוד השני (איראן) זוכה לאורך השנים לתשומת לב בלתי מספקת. במצב כזה, כל היסוס, כל איטיות, כל סירוב לטפל באופן אפקטיבי בתיק האיראני הופכים מוכחים, ויכולים לשמש ראיה להטיה המבנית. לעומת זאת, כל טיפול אפקטיבי התואם את אמות המידה הקיימות יהווה ניצחון משפטי משמעותי עבור הקורבנות, כמו גם תקדים דוקטרינרי בר-שימוש.

שלישית, חלק מהמנגנונים שנבחנו כאן אינם כשלעצמם מוטים באופן המתואר לעיל. קבוצת העבודה לעניין מעצר שרירותי (WGAD), המורכב מרוטציה של משפטנים מחמש הקבוצות האזוריות באו"ם, מפיקה באופן עקבי תיק משפטי איראני מעובה שאינו מיטיב עם טהראן. קבוצת העבודה לעניין היעלמות כפויה (WGEID) מעבירה מדי שנה מאות מקרים מאיראן. המנדט של הדווחים המיוחדים למצב זכויות האדם באיראן, שהוענק בשנת 2011 ומתחדש באופן עקבי, מפיק דוחות נוקבים ומוקפדים. למשלחת הבינלאומית לחקר עצמאי של עובדות בנושא איראן, שהוקמה מכוח החלטה S-35/1 ביום 24 בנובמבר 2022, יש מנדט מורחב מאז ינואר 2026. מנגנונים אלה מהווים מסלולים אופרטיביים שאינם נדרשים לאף הסתייגות, ואשר יעילותם היחסית כבר הומחשה בפועל.

רביעית, ולשיקול זה היקף רחב יותר, האסטרטגיה המומלצת כאן אינה מוגבלת לשימוש במוסדות הקיימים: היא כוללת קידום פעיל של רפורמות מבניות (מימון שקוף של בעלי מנדט, חשיפה מחייבת של ניגודי עניינים, אמות מידה אחידות להוכחה, מנגנוני אחריותיות, הסרת סעיף 7 מסדר היום הקבוע של המועצה) שיש לאל ידן להשיב את אמינותה של המערכת. הגשה של תיק איראני מוקפד, בשילוב פעילות שדולה מבנית, היא בדיוק האמצעי דרכו יהיה אפשר בבוא העת להשיב את המוסדות הללו לכדי מימוש חסר-משוא-פנים של תפקידיהם.

אם כן, הגישה המוצעת כאן אינה מעניקה כל אשראי מוסדי מרומז לגופים שהייתם מתועדת. היא מבחינה במדויק בין מנגנונים אופרטיביים המפיקים תוצאות שאפשר לעשות בהן שימוש (ה-WGAD, ה-WGEID), הליכים מיוחדים תמטיים המגויסים באמצעות הודעות משותפות (joint communications), המשלחת

”הימנעות מהענקת אשראי כלשהו למוסדות שאינם ראויים לכך, בלי לוותר, עם זאת, על השימוש במוסדות שיכולים, למרות הכל, להוביל לאפקט משפטי שימושי, ומבלי לוותר גם על החשיפה הפומבית של הסתירות הקיימות באחרים.”

הבינלאומית לחקר עצמאי של עובדות בנושא איראן, הדווחית המיוחדת לאיראן) לבין מנגנונים שעברו פוליטיזציה, ויחסם אל ישראל מעיד על אסימטריה שיטתית (מועצת זכויות האדם בתפקודה היומיומי, דווחים מיוחדים תמטיים מכהנים אחדים, ועדות חקירה אחדות). באלה הראשונים יש להשתמש כדי להביא לתוצאות משפטיות נגד איראן, ואילו את הסתירות של האחרונים יש לגייס לאפיון פומבי של ההטיה המבנית. פעולה כפולה זו מהווה את ההיגיון האסטרטגי העומד בבסיס התוכנית הנוכחית.

3. השלכות מתודולוגיות על שאר המזכר

דרכי הפעולה המובאות להלן מיישמות באופן שיטתי את הרשת הניתוחית הזו. עבור כל אפיק פעולה נבחן, ישנו פירוט לגבי מהימנותו האופרטיבית, רמת ההטיה המבנית הפוגעת בו, והאופן שבו גיוסו לתיק האיראני תורם לאסטרטגיה הכוללת. שקיפות מתודולוגית זו תואמת את הדרישה האינטלקטואלית של פורום קהלת למדיניות: הימנעות מהענקת אשראי כלשהו למוסדות שאינם ראויים לכך, בלי לוותר, עם זאת, על השימוש במוסדות שיכולים, למרות הכל, להוביל לאפקט משפטי שימושי, ומבלי לוותר גם על החשיפה הפומבית של הסתירות הקיימות באחרים.

חלק 2: בית הדין הבינלאומי לצדק

1. מסלול סעיף IX לאמנה נגד רצח-עם

האמנה בדבר מניעתו וענישתו של הפשע השמדת עם (אמנת 1948) היא המבשיר הבינלאומי האוניברסלי היחיד שאיראן היא צד לו ללא הסתייגות מסעיף ההסמכה (compromissory clause). סעיף IX מורה: ”מחלוקת בין בעלי האמנה לגבי פירושה, קיומה והשימוש בה, לרבות מחלוקת בענין אחריותה של מדינה להשמדת עם או למעשה אחרמן המעשים המנויים בסעיף 3, תובא לפני בית הדין הבינלאומי לצדק על פי בקשתו של אחד החולקים”.

אפיק זה הוא המוצק ביותר מבחינה משפטית. התקדים של *Gambia v. Myanmar* (הצו הזמני מיום 23 בינואר 2020 ופסק הדין מיום ה-22 ביולי 2022 על ההתנגדויות המקדמיות)³² אישר שמדינה שאינה

32 ICJ, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), Order of 23 January 2020, Provisional Measures, and Judgment of 22 July 2022 on Preliminary Objections. בית הדין הכיר בזכות העמידה של מדינה שאינה קרובן ישיר תחת חובות ה- *erga omnes partes* (כלפי כל הצדדים) הנגזרות מהאמנה.

”יש לנסח את שלוש העילות הללו בכתב

התביעה הפותח
את ההליך, ולבקש,
בשלב האמצעים
הזמניים, צווים
המחייבים את
איראן לחדול
ולגרום לחדילתם
של כל מעשי
ההסתה, המימון,
והתמיכה בגורמים
שמציבים את העם
היהודי כמטרה.”

קורבן ישיר יכולה להעלות את חובות ה- *erga omnes partes* הנובעות מהאמנה. הפתח הפרוצדורלי הזה מרחיב במידה ניכרת את מעגל המדינות העשויות להגיש הליכים נגד איראן: כל מדינה חברה באמנת 1948, לרבות ישראל, רשאית לפנות לבית הדין.

ישנן שלוש עילות מהותיות אותן ניתן להעלות נגד איראן על בסיס אמנת 1948: הסתה ישירה ופומבית לביצוע רצח-עם (סעיף III(ג)); שותפות לביצוע מעשי רצח-עם (סעיף III(ה)); והפרת החובה הפוזיטיבית למניעת רצח-עם (סעיף I, הנקרא לאור הפרשנות של בוסניה נגד סרביה, 4305). יש לנסח את שלוש העילות הללו בכתב התביעה הפותח את ההליך, ולבקש, בשלב האמצעים הזמניים, צווים המחייבים את איראן לחדול ולגרום לחדילתם של כל מעשי ההסתה, המימון, והתמיכה בגורמים שמציבים את העם היהודי כמטרה.

2. אפיקים אפשריים אחרים במסגרת בית הדין הבינלאומי לצדק

מעבר לאפיק הראשי של סעיף IX לאמנת 1948, יש לשקול מספר אפיקי משנה בפני בית הדין, בכפוף להיתכנותם המשפטית. ראשית, פנייה על בסיס האמנה הבינלאומית בדבר ביעורן של כל הצורות של אפליה גזעית (סעיף 22), אף שאיראן הגישה הסתייגות מסעיף ההסמכה שלה. שנית, בקשה לחוות דעת מיעצת של העצרת הכללית של האו"ם ביחס לשאלות משפטיות הנוגעות לאחריותה של איראן לפעולות נגד ישראל ואוכלוסייתה האזרחית, על פי המודל של חוות הדעת המייעצת *Legal Consequences of the Construction of a Wall* (2004), והחדשה יותר, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel* (2024).

כהערת הקדמה, יש להדגיש שאיראן הפקידה ביום 26 ביוני 2023 הצהרה בדבר קבלת סמכות השיפוט המחייבת של בית הדין הבינלאומי לצדק מכוח סעיף 36(2) לאמנה, החתומה בידי שר החוץ חוסיין אמיר-עבדוללהיאן. אולם, הצהרה זו מנוסחת במונחים מגבילים באופן יוצא דופן: היא מגבילה את קבלת סמכות השיפוט המחייבת לסכסוכים הנוגעים אך ורק לחסינות מדינה ולחסינות מאמצעי אכיפה נגד רכוש המדינה. היא שוללת במפורש כל סכסוך אחר, ובפרט שאלות שבמהותן נכנסות לתחום סמכות השיפוט הפנימית של איראן; שאלות של ריבונות על שטחים יבשתיים או ימיים; וסכסוכים עם כל מדינה שאיראן אינה מכירה בה (ניסוח המכוון במפורש כלפי ישראל). הצהרה זו מאשררת את אסטרטגיית

ההתחמקות השיטתית של איראן ממנגנונים מחייבים: טהראן הפקידה הצהרה באורח נומינלי, כדי לשמר את מראית העין של מעורבות במערכת הבינלאומית, אך רוקנה את תוכנה מכל היקף מעשי עבור תביעות העלולות להיות מוגשות נגדה.

אולם, ההגבלה המפורשת ביחס לישראל (נקודה 2(iii)) להצהרה: החרגת סכסוכים עם מדינה שאינה מוכרת על ידי איראן) אינה מונעת מישראל לפתוח בהליכים לפני בית הדין הבינלאומי לצדק על בסיס סעיף IX לאמנת 1948, המהווה בסיס שיפוטי אוטונומי נפרד מההצהרה האיראנית תחת סעיף 36(2). על כן, אפיק סעיף IX נותר נגיש לחלוטין, ללא קשר להצהרה האיראנית המגבילה.

חלק 3: בית הדין הפלילי הבינלאומי

1. מבשולי *ratione personae*

איראן אינה צד לחוקת רומא של בית הדין הפלילי הבינלאומי. היא גם לא הפקידה הצהרה מכוח סעיף 12(3), המעניקה לבית הדין את הכוח להפעיל סמכות שיפוט על מצב ספציפי. על כן, סמכות שיפוט של *ratione personae* (סמכות על הצדדים המעורבים) על אזרחים איראנים בגין פשעים שבוצעו בשטח איראן אינה, ככלל, אפשרית.

עם זאת, קיימים שני חריגים הפותחים אפיקי פעולה. ראשית, הפניית המצב לתובע על ידי מועצת הביטחון מכוח סעיף 13(ב) לחוקה. אולם אפיק זה חסום מבחינה פוליטית, בשל הווטו הצפוי של רוסיה וסין במועצה. שנית, ומעל לכול, סמכות שיפוט טריטוריאלית: לבית הדין סמכות שיפוט על פשעים שבוצעו בשטחה של מדינה חברה, ללא תלות באזרחותם של המבצעים (סעיף 12(2)(א)).

2. מסלול סמכות שיפוט טריטוריאלית דרך מדינות חברות

אפיק זה פותח אפשרויות קונקרטיות, אולם יש לתחום אותן בתוך שתי הגבלות מחמירות. ראשית, סמכות השיפוט הזמנית (temporal) של בית הדין: מכוח סעיף 11 לחוקת רומא, לבית הדין יש סמכות שיפוט רק על פשעים שבוצעו לאחר כניסתה לתוקף של החוקה (1 ביולי 2002), ולגבי כל מדינה חברה, רק לאחר כניסתה לתוקף של החוקה כלפי אותה מדינה, בכפוף לכל הצהרה מכוח סעיף 12(3).

זו הסיבה שפיגוע ה- AMIA בשנת 1994 אינו נמצא בתחום סמכות השיפוט הזמנית של בית הדין, ומזכר זה מתייחס אליו בחלקים העוסקים במסגרת האפיקים הלאומיים הארגוניים, הסנקציות והדפוס ההיסטורי. שנית, ההיקף הטריטוריאלי: לבית הדין סמכות שיפוט רק על פשעים שבוצעו בשטחה של מדינה חברה או על ידי אזרח של מדינה חברה. התקפות או ניסיונות התקפה בשטחן של מדינות שאינן חברות (ובפרט ארצות הברית) אינן מבססות סמכות שיפוט טריטוריאלית לבית הדין הפלילי הבינלאומי במצבה הנוכחי של החוקה, בהיעדר הפניה מטעם מועצת הביטחון או בסיס חריג אחר.

בתוך מסגרת הגבלות אלה, ישנם מספר מצבים שיכולים לבסס באופן קונקרטי סמכות שיפוט טריטוריאלית לבית הדין הפלילי. מבצעים חשאיים איראניים וניסיונות התנקשות על אדמת מדינות שהן צד לאמנת רומא (גרמניה, בלגיה, צרפת, הולנד, שוודיה, והממלכה המאוחדת מאז 2001) בכל מקרה בו אפשר לזהות את המתכננים או המבצעים האיראניים. עקרונית, בית הדין יכול להפעיל סמכות על מתכננים איראניים בגין מעשים שנעשו בשטחים אלה, בכפוף להגדרה המדויקת של ראשי האשמה וזיהוי המבצעים בפועל. מכיוון שמשרד התובע של בית הדין הפלילי הוא בעצמו חלק מהנוף החיוני (התנגדויות חריפות הועלו נגד עיסוקו בפרשיות מקבילות), אסטרטגיה של פניות על ידי מדינות חברות המממשות את חובותיהם תחת סעיף 14 עדיפה על פניה בודדת.

חלק 4: מועצת הביטחון של האו"ם

יש למועצת הביטחון את הסמכות מכוח פרק VII למגילה לאפיין את המצב האיראני כאיום על השלום והביטחון הבינלאומיים, ולאמץ אמצעים מחייבים. מעבר לסמכות כללית זו, המועצה גם אימצה מספר החלטות המהוות בסיס נורמטיבי משמעותי, אשר לעיתים קרובות מדי אינו מנוצל דיו בליטיגציה נגד איראן. ניתן לגייס החלטות אלה על בסיס כפול: כבסיס מהותי לאפיון החובות הראשוניות שאיראן הפרה, ובכך להטיל עליה אחריות בינלאומית כמשמעותה בפרק השני לעיל; וכמנוף פרוצדורלי לאימוץ החלטות משלימות או ליישום סנקציות וייעודים קיימים.

בחינת מועצת הביטחון לאור המסגרת הניתוחית שהוצגה בחלק 1 מחייבת הערה מקדימה. מבחינת הרכבה ואופן פעולתה, מועצת הביטחון אינה גוף המוטה משפטית נגד ישראל באותו אופן שבו מוטים מנגנונים מסוימים של מועצת זכויות האדם. מדובר בגוף פוליטי החשוף לכל המתחים של הפוליטיקה הבינלאומית, וחסימתה החוזרת ונשנית של המועצה על ידי הווטו הרוסי והסיני בתיקים האיראניים ממחישה יריבות הקיימת בין מעצמות, ולא הטיה מבנית של הגוף נגד ישראל. האתגר האסטרטגי כאן אינו, אפוא, אתגר של הטיה, אלא אתגר של חסימה פוליטית. הבחנה זו חשובה לצורך כיוון נכון של אסטרטגיית הגיוס: ראוי להמשיך ולהביא בפני המועצה יוזמות שימושיות, מתוך ידיעה כי תפקידן העיקרי כיום הוא להעלות מודעות ולהפעיל לחץ דיפלומטי, וכי הערך המשפטי של ההחלטות שכבר התקבלו (בעיקר אלה שייבחנו להלן) עדיין אופרטיבי לחלוטין, ללא קשר לכל חסימה נוכחית.

1. החלטות כלליות העוסקות בטרור בינלאומי

שלוש החלטות מסגרת שאומצו תחת פרק VII יוצרות את השלד הנורמטיבי של המאבק בטרור הבינלאומי, אותן ניתן לעמת ישירות עם איראן בתור מדינה חברה באומות המאוחדות. החלטה 1373 (2001), שאומצה פה אחד ביום 28 בספטמבר 2001 בימים שלאחר פיגועי ה-11 בספטמבר, מטילה על כלל המדינות החברות חובה מחייבת למנוע ולדכא את המימון של מעשי טרור, להקפיא כספים ונכסים פיננסיים אחרים של בני אדם וישויות הקשורים לטרור, להימנע ממתן תמיכה פעילה או סבילה לאדם או ישות המעורבת במעשי טרור, ולסרב לתת מקלט למבצעים, מארגנים, סייענים או שותפים למעשים אלה.³³ להחלטה זו, שמכוחה הוקמה הוועדה למאבק בטרור (Counter-Terrorism Committee), יש היקף משפטי משמעותי: היא מהווה נורמה ראשונית, המובחנת מהאמנות הסקטוראליות, שהפרתה מטילה במישרין אחריות בינלאומית על איראן.

33 Resolution 1373 (2001) of the United Nations Security Council, adopted unanimously on 28 September 2001 under Chapter VII of the Charter. יחד עם החלטה 1267 (1999) על אל-קאעידה והסליבן, אחת משתי מטריצות של החלטות שמרכיבות את מסגרת המאבק בטרור של האו"ם. מכוחה קמה ועדת המאבק בטרור Counter-Terrorism Committee (CTC), והיא מטילה על המדינות החברות חובות מחייבות ככל הנוגע למניעה, דיכוי ושיתוף פעולה. האופי המחייב של החובות נובעת מהאימוץ תחת פרק VII, ומסעיף 25 למגילת האומות המאוחדות.

החלטה 1566 (2004), שאומצה פה אחד ביום 8 באוקטובר 2004, מרחיבה ומחדדת מסגרת זו באמצעות הצעת ההגדרה המהותית הראשונה של טרור שאימץ האו"ם. פסקה 3 חלה על "מי שביצע מעשים פליליים, לרבות מעשים המכוונים נגד אזרחים, שבוצעו בכוונה לגרום למוות או לחבלה גופנית חמורה, או שכללו לקיחת בני ערובה; ואשר נועדו לגרום למצב של בהלה בקרב הציבור הרחב, בקרב קבוצת בני-אדם או בקרב בני-אדם מסוימים, או שנועדו לאיים על אוכלוסייה או לכפות על ממשלה או על ארגון בין-לאומי לבצע פעולה מסוימת או להימנע מביצועה".³⁴ החלטה 1566 קובעת במפורש כי "אי-אפשר להצדיק את המעשים האמורים בשום נסיבות משיקולים בעלי אופי פוליטי, פילוסופי, אידיאולוגי, גזעי, אתני, דתי או דומה", ניסוח השולל מאיראן כל אפשרות להיתלות ב"מאבק הפלסטיני" או ב"התנגדות לכיבוש" כדי להצדיק תמיכה בארגונים שמעשיהם עונים על הגדרה זו. ההחלטה אף קוראת למדינות לשתף פעולה באופן מלא במרדף אחר כל אדם "התומך או המסייע במימון, תכנון, הכנה או ביצוע של מעשי טרור, הנוטל חלק או מנסה ליטול חלק במעשים כאמור, או המעניק מקלט למבצעים", על בסיס העיקרון של *aut dedere aut judicare* (הסגרה או שפיטה).

החלטה 2178 (2014), מיום 24 בספטמבר 2014, שאומצה גם היא תחת פרק VII, עוסקת באופן ספציפי ב"לוחמי טרור זרים" ומחייבת את כלל המדינות החברות להפליל בדיון המקומי את יציאתם מגבולות המדינה למטרת ביצוע, תכנון או הכנה של מעשי טרור, כמו גם את ההספקה או הגיוס של כספים למימון מסע מסוג זה. החלטה 2462 (2019) מיום 28 במרץ 2019 שנודעה כ"החלטה מימון טרור" מאשררת ומחדדת את החובות בעניין זה, תוך חיוב ההפללה של כל הספקה או גיוס של מימון כאשר המספק או המגייס יודע שהוא יכול לשמש למעשי טרור.³⁵ מכלול נורמטיבי זה מספק בסיס איתן במיוחד להטלת אחריות על איראן: המימון המוכח של החיזבאללה,

³⁴ Resolution 1566 (2004) of the Security Council, adopted unanimously on 8 October 2004, paragraph 3 (תרגום לעברית: מרכז המחקר והמידע של הכנסת). יש להגדרה האופרטיבית שהיא קובעת סמכות משמעותית, למרות היעדרה של אמנה כללית אוניברסלית בעניין הטרור. ההחלטה אף מזכירה שמעשים אלה אינם זוכים להצדקה מטעם שיקולים פוליטיים, פילוסופיים, אידיאולוגיים, גזעיים, אתניים, דתיים או משהו דומה. ראו Andrea Bianchi, "Security Council's Anti-Terror Resolutions and their Implementation by Member States", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4 (2006), pp. 1044-1073.

³⁵ Resolution 2462 (2019) of the Security Council, adopted unanimously on 28 March 2019, under Chapter VII (החלטה זו מאשררת ומחדדת את החובות שנקבעו בהחלטה 1373 (2001) על מימון טרור. היא משלימה את המבנה הנגזר מהחלטות 1373 (2001), 1566 (2004), 2178 (2014), 2199 (2015), 2253 (2015) ו-2396 (2017).

החמאס, הג'יהאד האסלאמי הפלסטיני, החות'ים והמיליציות העיראקיות, מתוך ידיעה על האופי הטרוריסטי של פעילויותיהם, מפר באופן ישיר את החובות הראשוניות הקבועות בהחלטות אלה. הפרה זו ניתנת לאפיון משפטי, ללא קשר להצטרפותה המאוחרת של איראן לאמנה הבינלאומית נגד מימון טרור.

2. החלטות מיוחדות לאיראן ביחס לתכנית הגרעין שלה

תחת פרק VII, מועצת הביטחון אימצה מספר החלטות המכוונות באופן ישיר לתכנית הגרעין האיראנית. סדרה זו מורכבת מהחלטה 1696 (2006) מיום 31 ביולי 2006, הדורשת את עצירתן של כלל הפעילויות הקשורות בהעשרה ועיבוד מחדש; החלטה 1737 (2006) מיום 23 בדצמבר 2006 המטילה את הסנקציות הראשונות ומקימה את ועדת 1737 (ועדת הסנקציות על איראן); החלטה 1747 (2007) מיום 24 במרץ 2007 המרחיבה את משטר הסנקציות; החלטה 1803 (2008) מיום 3 במרץ 2008 המחזקת אותו; והחלטה 1929 (2010) מיום 9 ביוני 2010 המהווה את משטר הסנקציות המקיף ביותר שאומץ אי פעם נגד איראן. החלטות אלה הוקפאו אך לא בוטלו על ידי החלטה 2231 (2015) מיום 20 ביולי 2015, ההחלטה שתמכה בהסכם ה-JCPOA אולם יצרה גם מנגנון להשבה מידית של הסנקציות ("הסנאפבק") במקרה שאיראן תפר את חובותיה.

ההפעלה בפועל של מנגנון הסנאפבק באוגוסט 2025 ביוזמתו של ה-E3 (צרפת, גרמניה והממלכה המאוחדת) הובילה להשבה המידית של הסנקציות הקודמות ב-28 בספטמבר 2025, ובכך יצרה מבנים משפטיים חדשים שניתן לנצל. באופן קונקרטי, כל הוראות החלטות 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) ו-1929 (2010) חלים משפטית מאז אותו תאריך, והן מטילות על כלל המדינות החברות באו"ם חובות מחייבות בתחומי אמברגו נשק, הקפאת נכסיהם של ישויות ואנשים מיועדים, הגבלות על העברת טכנולוגיה רגישה, ומעקב אחר פעילויות פיננסיות איראניות. ישנו תיעוד מסיבי של הפרות החלטות אלה מצד איראן, והוא משמש לבסיס נוסף להטלת אחריות בינלאומית בגין הפרות של חובות ראשוניות.

3. החלטות העוסקות בלבנון וחיזבאללה

שלוש החלטות של מועצת הביטחון מהוות את המבנה הנורמטיבי החל על לבנון ועל ארגון החיזבאללה. החלטה 1559 (2004) מיום 2 בספטמבר 2004, שאומצה על ידי 9 קולות בעד, ללא קולות נגד ו-6 נמנעות, קבעה לראשונה את הדרישה לפירוקן מנשק של כל

**"ההעברות
האיראניות
המתועדות
לחיזבאללה מאז
שנת 2006, אשר
אפשרו לארגון
להקים ארסנל
של למעלה
מ-150,000
רקטות וטילים,
תוך הפרה בוטה
של לשונה ורוחה
של החלטה 1701,
מהוות אפוא בסיס
משמעותי להטלת
אחריות איראנית."**

המיליציות הלבנוניות והלא-לבנוניות הנוכחות בלבנון, כמו גם את פריסת הצבא הלבנוני על פני כל השטח.³⁶ החלטה 1680 (2006) מיום 17 במאי 2006 חזרה על דרישות אלה. החלטה 1701 (2006) מיום 11 באוגוסט 2006, שאומצה פה אחד בסיום מלחמת לבנון השנייה של שנת 2006, היוותה את ציר המבנה המשפטי שלאחר העימות: היא דורשת הפסקת אש מלאה, נסיגת כוחות חיזבאללה וכוחות חמושים אחרים מדרום נהר הליטני, פירוקן מנשק של כל המיליציות, איסור על כל העברת נשק ללבנון שלא באמצעות ממשלת לבנון, ופריסתו של כוח חירום מוגבר של האומות המאוחדות בלבנון (יוניפי"ל) על מנת להבטיח את קיומן של הוראות אלה.

חשיבותן של החלטות אלה להטלת אחריות על איראן נעוצה בנקודה משפטית מרכזית: בעוד שהחובות הראשוניות הקבועות בהן מוטלות באופן רשמי על לבנון, הן כוללות גם - כתוצאה משתמעת אך מתבקשת - חובה על מדינות שלישיות שלא לספק נשק, מימון או לוחמים למיליציות שהחלטות אלה דורשות את פירוקן מנשק. ההעברות האיראניות המתועדות לחיזבאללה מאז שנת 2006, אשר אפשרו לארגון להקים ארסנל של למעלה מ-150,000 רקטות וטילים, תוך הפרה בוטה של לשונה ורוחה של החלטה 1701, מהוות אפוא בסיס משמעותי להטלת אחריות איראנית. הצהרתו הפומבית של חסן נסראללה, לפיה הנשק והטילים של חיזבאללה מקורם ברפובליקה האסלאמית של איראן, מספקת את ההודאה הראייתית הנדרשת.³⁷ הסכם הפסקת האש מיום 26 בנובמבר 2024, אשר סיים את העימות בין ישראל לחיזבאללה בשנת 2024, אישרר במפורש את קדימותה של החלטה 1701, ומטיל כעת על איראן חובות מחודשות לא לחמש מחדש את חיזבאללה, אשר את הפרתן ניתן לאפיין מבחינה משפטית.

³⁶ Resolution 1559 (2004) of the Security Council, adopted on 2 September 2004 by 14 votes in favour, none against and 6 abstentions (Algeria, Brazil, China, Pakistan, Philippines, Russia). המועצה הביעה את דאגתה העמוקה מהמשך נוכחותם של מיליציות חמושות בלבנון, המונעות מהממשלה הלבנונית לממש את ריבונותה המלאה על מלוא שטח לבנון. ההחלטה קוראת לפירוקן מנשק של כל המיליציות הלבנוניות והלא לבנוניות, נסיגתן של כל הכוחות הזרים משטח לבנון, והפריסה של כוחות צבא לבנון ברחבי השטח.

³⁷ ראו את הדוחות העוקבים של המזכיר הכללי של האו"ם לגבי יישום החלטה 1701 (2006), המציינים באופן חוזר את ההתחמשות המתמשכות של חיזבאללה ואת תפקידה של איראן באספקה הנמשכת של נשק, תוך הפרת החובות הקבועות בהחלטה. ראו גם את הניתוח של Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center ושל The Institute for the Study of War, שתיעדו את ההתעצמות פי עשר של הארסנל של חיזבאללה מאז 2006 (מ-15,000 רקטות בשנת 2006 למעל 150,000 בשנות 2023-2024).

4 החלטות העוסקות בתימן והחות'ים

התשתית של משטר הסנקציות נגד החות'ים היא החלטה 2140 (2014) מיום 26 בפברואר 2014, אשר הקימה מכוח פרק VII ועדת סנקציות וצוות מומחים, עליהם הוטל לעקוב אחר המצב בתימן. החלטה 2216 (2015) מיום 14 באפריל 2015, שאומצה על ידי 14 קולות בעד בעוד רוסיה נמנעת, מהווה את ציר המשטר. החלטה זו, שאומצה מכוח פרק VII, מטילה אמברגו נשק ממוקד על החות'ים ובעלי בריתם; דורשת את נסיגת החות'ים מכל השטח שתפסו והשבת הנשק שנתפס; ומאמצת אמצעים של הקפאת נכסים ואיסורי נסיעה נגד בכירים מיועדים.³⁸

החלטה 2722 (2024) מיום 10 בינואר 2024, שאומצה על ידי 11 קולות בעד ו-4 נמנעות (אלג'יריה, סין, מוזמביק ורוסיה), הייתה תגובה ישירה לתקיפות החות'ים על כלי שיט מסחריים ואניות סוחר בים סוף החל מנובמבר 2023. היא מגנה בחריפות רבה תקיפות אלה, דורשת את הפסקתן המיידית, מורה על שחרור אוניית ה-Galaxy Leader וצוותה, ומכירה במפורש בזכותן של המדינות החברות להגן על כלי השיט שלהן מפני תקיפות כאלה בהתאם למשפט הבינלאומי.³⁹ החלטה 2812 (2026) מיום 14 בינואר 2026 חידשה את מנגנון הדיווח החודשי שהוקם עד לתאריך 15 ביולי 2026, ובכך יצרה תיעוד רציף של האו"ם עצמו לגבי התקיפות בים סוף, שזמין לשימוש ישיר בבסיס ראיתי בכל הליך עתידי.

הדוחות העוקבים של צוות המומחים לתימן, שהוקם מכוח החלטה 2140 (2014), מתעדים בעקביות את האספקה האיראנית של נשק, חלקי טילים, כטב"מים וציוד לחות'ים, תוך הפרה ישירה של האמברגו שהטילה החלטה 2216 (2015). איראן, אם כן, היא מדינה חברה באו"ם שבאופן גלוי ומתמשך מפרה חובות ראשוניות שפורטו

38 Resolution 2216 (2015) of the Security Council, adopted on 14 April 2015 by 14 votes in favour, none against and 1 abstention (Russia), under Chapter VII of the Charter of the United Nations. The resolution established a monitoring mechanism to track the flow of arms and other military equipment to the Houthis in Yemen. Resolution 2624 (2022) of the Security Council, adopted on 28 February 2022, extended the mandate of the monitoring mechanism until 15 July 2026. Resolution 2140 (2014) of the Security Council, adopted on 20 September 2014, established the monitoring mechanism.

39 Resolution 2722 (2024) of the Security Council, adopted on 10 January 2024 by 11 votes in favour, none against and 4 abstentions (Algeria, China, Mozambique, Russia). The monthly reporting mechanism established by that resolution was successively renewed by resolutions 2739 (2024) of 27 June 2024, 2768 (2025) of 15 January 2025, 2787 (2025) of 15 July 2025, and 2812 (2026) of 14 January 2026, which extends the monthly reporting obligation until 15 July 2026.

באופן מפורש על ידי מועצת הביטחון תחת פרק VII. הפרה זו מהווה בסיס נוסף ומוצק במיוחד להטלת אחריות בינלאומית, אותה אפשר לעמת גם בפני בתי משפט לאומיים וגם מוסדות של האו"ם.

5. החלטות תמטיות רלוונטיות

מספר החלטות תמטיות נוספות של מועצת הביטחון מספקות בסיסים נורמטיביים נוספים אותם אפשר לגייס. החלטה 1540 (2004) מיום 28 באפריל 2004, שאומצה מכוח פרק VII, מטילה על כל המדינות החברות חובות מחמירות בתחום איסור הפצתם של נשק להשמדה המונית ומערכות השיגור שלו, וכן האיסור על תמיכה בגורמים לא מדינתיים המבקשים לרכוש, לפתח או להשתמש בנשק כזה. החלטה זו מספקת בסיס נוסף לאפיון אספקתה של איראן לשלוחותיה טכנולוגיה בליסטית מתקדמת, כטב"מים לטווח ארוך ורכיבי טילים מדויקים.

החלטה 1325 (2000) מיום 31 באוקטובר 2000 בעניין נשים, שלום וביטחון, וכל סדר היום הבא בעקבותיה (החלטות 1820 משנת 2008, 1888 משנת 2009, 1960 משנת 2010, 2106 משנת 2013, 2242 משנת 2015, 2467 משנת 2019), ניתנות לגיוס לצורך אפיון האלימות המינית שבוצעה במהלך מתקפת השביעי באוקטובר 2023 וההשלכות לכך על איראן. החלטה 2467 (2019) קוראת במפורש להטיל אחריות בגין אלימות מינית במהלך סכסוך, ולהעמיד על כך לדין בפני ערכאות בינלאומיות ולאומיות.⁴⁰

החלטה 2331 (2016) מיום 20 בדצמבר 2016 על סחר בבני אדם במהלך סכסוך מזוין רלוונטית למצבם של החטופים הישראליים שנחטפו והוחזקו ברצועת עזה על ידי ארגון החמאס ובני בריתו, ככל שמערכת המנהרות ותשתית הכליאה תפקדו כתשתית לסחר וכליאה בלתי חוקית. החלטה 1612 (2005) מיום 26 ביולי 2005

40 Resolution 2467 (2019) of the Security Council, adopted on 23 April 2019. החלטה זו מחזקת את המסגרת המשפטית והמוסדית למניעה והעמדה לדין של אלימות מינית במהלך סכסוך. היא רלוונטית באופן ישיר לאפיון האלימות המינית שבוצעה בשביעי באוקטובר 2023, כפי שתיעדה ה Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict, Pramila Patten 4 במרץ 2024.

על ילדים בסכסוך מזוין, שהושלמה על ידי החלטות 1882 (2009), 1998 (2011), 2068 (2012), 2143 (2014), 2225 (2015), ו-2427 (2018), מספקת את המסגרת להגדרת מעשי החטיפה והאלימות נגד ילדים שבוצעו בשביעי באוקטובר 2023 והשלכות שלהם ביחס לאיראן.

החלטה 1674 (2006) מיום 28 באפריל 2006 בעניין הגנה על אזרחים במהלך סכסוך מזוין, והחלטה 2286 (2016) מיום 3 במאי 2016 בעניין הגנה על מתקנים וצוותים רפואיים, מספקות מסגרת נורמטיבית נוספת לאפיון ההתקפות השיטתיות נגד האוכלוסייה האזרחית הישראלית ומוסדות רפואיים ובתי חולים בישראל. מכלול החלטות אלה, בהצטרבותן, מהווה גוף נורמטיבי צפוף במיוחד, אשר איראן ושלוחותיה מפרים באופן מתמשך, אותו ניתן לגייס הן כבסיס מהותי לתביעות והן כמנוף לאימוץ החלטות משלימות.

6. אפיקי פעולה משלימים

ניתן לקדם מספר יוזמות משלימות על בסיס מכלול נורמטיבי זה. ראשית, אימוץ החלטה תמטית חדשה, המאפיינת את התמיכה האיראנית בטרור ובארגונים מיועדים כאיום על השלום והביטחון הבינלאומיים, ומסיקה את המסקנות מההפרות המתועדות של החלטות 1373 (2001), 1566 (2004), 1701 (2006), 2216 (2015), 2722 (2024) וכלל החלטות שנסקרו לעיל. שנית, הפנייה לבית הדין הפלילי הבינלאומי מכוח סעיף 13(ב) לחוקת רומא. שלישית, הקמת מנגנון בינלאומי, בלתי תלוי ועצמאי, המוקדש לתיעוד פשעים המיוחסים לאיראן ושלוחותיה, על פי מודל החלטות A/RES/71/248 (סוריה, IIIM) ו-A/HRC/RES/39/2 (מיאנמר, IIIM). לנוכח ההרכב הנוכחי של המועצה והווטו הרוסי והסיני הצפוי, הסיכוי לאימוצן של החלטות מסוג זה נמוך, אולם קידום היוזמה כשלעצמה מייצר אפקט של לחץ דיפלומטי משמעותי, וחושף באופן פומבי את המדינות המתנגדות לניסיונות מסוג זה.

רביעית, ובמנותק מאימוצן של החלטות חדשות, יש להעצים את הגיוס השיטתי של ההחלטות הקיימות בכל הפורומים של האו"ם (ועדת המאבק בטרור, ועדת 1540, ועדות הסנקציות בעניין איראן ותימן, צוות המומחים לתימן). גופי משנה אלה של המועצה מפיקים דוחות, אפיונים והמלצות, אשר מהווים כשלעצמם יסודות ראייתיים ששמישים בהליכים שיפוטיים עתידיים.

חלק 5: מועצת זכויות האדם והאסיפה הכללית

”המנדט של המשלחת

הבינלאומית לחקר
עצמאי של עובדות
בנושא איראן,
שהוקמה מכוח
החלטה S-35/1
ביום 24 בנובמבר
2022, הוארך
בשנתיים בינואר
2026, והורחב לכל
ההפרות האחרונות
והמתמשכות;
העומדת בראשה
היא שרה חוסיין.”

אף יותר ממועצת הביטחון, בחינת מועצת זכויות האדם מזמינה את החלטה של המסגרת הניתוחית שפורטה בחלק 1. מועצת זכויות האדם, בתפקודו המוסדי היומיומי, מפגין חוסר סימטריה מבני ביחסו לישראל, מה שמונע את החשבתו לזרוע ניטרלי מבחינת סמכות. עם זאת, חלק ממנגנוני האופרטיביים, שייבחנו בהמשך, פועלים על פי אמות מידה ומפיקים תוצאות בצורה שהופכת אותם ברי גיוס לתיק האיראני. במזכר זה ישנה אפוא הבחנה, בתוך המועצה והמערכת הסגורה שלה, בין מה שנכנס להגדרה של תפקוד מוטה ופוליטי (אותו יש לגנות ועמו להתעמת), לבין מנגנונים אופרטיביים שימושיים (אותם יש לגייס באופן פעיל).

במסגרת מה ששימושי, מועצת זכויות האדם העניקה מאז שנת 2011 מנדט לדווח מיוחד לענייני זכויות האדם באיראן. מנדט זה, שמופקד בעת הזאת בידי מאי סאטו מאז יולי 2014, הוארך לשנה נוספת בינואר 2026. גם המנדט של המשלחת הבינלאומית לחקר עצמאי של עובדות בנושא איראן, שהוקמה מכוח החלטה S-35/1 ביום 24 בנובמבר 2022, הוארך בשנתיים בינואר 2026, והורחב לכל ההפרות האחרונות והמתמשכות; העומדת בראשה היא שרה חוסיין. שני מנגנונים אלה, שהוקמו חרף התנגדות איראנית במועצה, אינם נדרשים להסתייגויות שתקפות עבור בעלי מנדט תמטי אחרים או עבור ועדות חקירה אחרות. הם מהווים אפיקים אופרטיביים מועדפים לתיעוד ואפיון ציבורי של ההתנהגות האיראנית, והדוחות העוקבים שלהם מסיקים שהמעשים שנעשו למפגינים בשנת 2022 ולאחריה יכולים לעלות לכדי פשעים נגד האנושות.⁴¹

העצרת הכללית, כגוף מליאה, מאמצת מאז 1985 מדי שנה החלטה תמטית בעניין מצב זכויות האדם באיראן, אשר בדרך כלל מוגשת ביוזמת קנדה. החלטה זו מהווה מנוף חשוב לבידוד דיפלומטי, אשר ערכה המשפטי מוגבל אך ערכה הפוליטי והתיעודי משמעותי. ניתן, בבוא העת, להשלימה בהחלטה תמטית ייעודית בעניין אחריותה

41 ראו את הדוחות העוקבים של The Independent International Fact-Finding Mission on Iran (A/HRC/55/67), בייחוד (March) שהסיק שהפעולות שבוצעו נגד המפגינים האיראניים וקרובי משפחתם יכולים לעלות לכדי פשעים נגד האנושות. המנדט של המשלחת חודש לשנתיים נוספות על ידי Resolution S-39/1 of January 2026 והורחב כך שיכלול את כל ההפרות החמורות האחרונות והקיימות, לרבות מחאות 2026-2025 ומעשי הטבח. ראו גם First report of Special Rapporteur Mai Sato (A/HRC/58/62, March 2025) מאז נניסחה לתפקיד ביולי 2024.

של איראן למעשים שבוצעו נגד ישראל ואוכלוסייתה האזרחית. הגשתה של החלטה ייעודית כאמור תהווה יעד אסטרטגי מהמעלה הראשונה, אותו יש לתאם בין המשלחות הדיפלומטיות של ישראל, ארצות הברית, קנדה, בריטניה והמדינות החברות באיחוד האירופי.

חלק 6: גופי אמנות והליכים מיוחדים

האפיקים של גופי אמנות מוגבלים באופן משמעותי בשל אסטרטגיית ההתחמקות האיראנית שתוארה לעיל. אף אחד מתשעת אפיקי הפניות האישיות במובנן הצר (ICCPR-OP1, סעיף 14 ל-CERD, סעיף 22 ל-CRPD-OP, CEDAW-OP, UNCAT, סעיף 31 ל-ICESCR-OP, ICMW-OP, CRC-OPIC, ICPPED, סעיף 77 ל-ICMW) אינו פתוח נגד איראן, בין אם משום שזו האחרונה אינה צד לאמנה העיקרית (UNCAT, CEDAW, ICPPED, ICMW), משום שלא אשררה את הפרוטוקול האופציונלי (ICCPR, ICESCR, CRPD, CRC), ובין אם משום שלא מסרה את ההצהרה האופציונלית (CERD). ארכיטקטורת התחמקות זו אינה מקרית: היא ביטוי לאסטרטגיה עקבית ומכוונת של הימלטות ממנגנונים מחייבים, שיש לאפיינה ככזו באופן פומבי.

לעומת זאת, האפיקים של ההליכים המיוחדים של מועצת זכויות האדם פתוחים ואופרטיביים במיוחד. בהתאם להבחנה ששורטה בחלק 1, חלק מהמנגנונים הללו מהווים את האפיקים האפקטיביים ביותר במערכת זכויות האדם של האו"ם, ואינם נדרשים להסתייגויות שהועלו ביחס לבעלי מנדט אחרים. קבוצת העבודה לעניין מעצר שרירותי (WGAD) מהווה את המנגנון היעיל ביותר למקרים אינדיבידואליים, בזכות סמכותה האוניברסלית, העדר כל דרישה למיצוי סעדים לאומיים ומהירות ההליך. קבוצת העבודה לעניין היעלמות כפויה או לא רצונית (WGEID) משלימה את היעדר האשרור של ה-ICPPED מצד איראן. כל הדווחים המיוחדים התמטיים (עינויים, הוצאות להורג חוץ-שיפוטיות, דת, נשים, מגני זכויות אדם, חופש הביטוי, שופטים, מיעוטים, מאבק בטרור) מקבלים תלונות פרטניות ומפרסמים קריאות דחופות משותפות בעלות נראות משמעותית במיוחד.

1. קבוצת העבודה לעניין מעצר שרירותי (WGAD): אפיק מועדף

ה-WGAD הוא מנגנון האו"ם היחיד הלא אמנתי המורה באופן מפורש על בחינת תלונות פרטניות. המנדט שלה, שניתן לה מכוח החלטת ועדת זכויות האדם 1991/42 מיום 5 במרץ 1991 ומחודש באופן עקבי (בפעם האחרונה על ידי החלטת מועצת זכויות האדם 60/8 מיום 6 באוקטובר 2025), מאפשר לה להוציא חוות דעת לגבי אופיו השרירותי או הלא שרירותי של מעצר. חוות דעת אלה, אף על פי שאינם מחייבות באופן רשמי, הובילו מאז הקמת המנגנון לשחרורם של מעל 1,600 עצורים ברחבי העולם.

היתרונות הפרוצדורליים של ה-WGAD רבים. ההליך אינו דורש מיצוי הליכים פנימיים, ובכך מאפשר פניה מיידית. רף הראיות הנדרש הוא "ראיות משכנעות", רף גמיש יותר מהוכחה שהיא מעבר לספק סביר. ההליך יריבותי: למדינה האיראנית יש שישים יום להשיב, ושתיקתה נחשבת לרעתה מבחינה משפטית. משך הזמן הממוצע בין פנייה לחוות הדעת נע בין 6-12 חודשים. את הפנייה יכולים להגיש האדם העצור עצמו, בני משפחתו, נציגיו, או כל ארגון לא-ממשלתי.

הפסיקה האיראנית של ה-WGAD עשירה, וניתן לעשות בה שימוש כתקדים: חוות דעת 27/2025 בעניין שהאב דלילי; חוות הדעת בעניין תומאג' סאלחי (מרץ 2025); חוות הדעת 54/2022 בעניין נינה תקאווי; חוות הדעת 20/2022 בעניין וחביב אפברי; חוות הדעת 71/2021 בעניין שרוואן אמין נאו ונאשמים שותפים; וחוות הדעת 46/2022 בעניין אראש ג'אנג'י, קיוואן באג'אן, בקתאש אבתין ורזא ח'נדאן מהאבאדי. הפנייה האחרונה מיום 13 בינואר 2026, מטעם הקרן לזכויות אדם (Human Rights Foundation) בעניינו של חוסיין שנבזאדה, מעידה על חיוניותו של המנגנון. יש להפוך את הגיוס השיטתי של ה-WGAD לקו הפעולה הראשון בהקשר של המקרים המעניינים אותנו (אזרחים ישראלים, יהודים, או בעלי אזרחות כפולה המוחזקים במעצר באיראן באשמת ריגול עבור ישראל, ובראשם אחמד רזא ג'לאלי).

2. קבוצת העבודה לעניין היעלמות כפויה או לא רצונית (WGEID)

למרות שאיראן לא אישרה את האמנה הבינלאומית להגנה על כל בני האדם מהיעלמות כפויה (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (ICPPED)), ובכך סגרה את האפיק של ועדת ההיעלמות הכפויה (Committee on Enforced Disappearances) ה-WGEID, בתפקידה כהליך מיוחד של מועצת זכויות האדם, מותירה בידיה סמכות הומניטרית אוניברסלית. משימתה כוללת סיוע למשפחות המבקשות מידע על גורלם ומקום הימצאם של בני אדם שנעלמו, דרך הפניית המקרים לממשלות המעורבות ודרך הליך פעולה דחופה (מקרים שמתרחשים בתוך שלושה חודשים לפני הפניה).

בכל שנה בוחנת ה-WGEID כמה מאות מקרים איראניים. במושב ה-137 (בין 15-24 בספטמבר 2025), היא בחנה 1,317 מקרים מ-44 מדינות שונות, כולל איראן. במושב ה-138 (בין 26-30 בינואר 2026) היא העבירה 410 מקרים דחופים ובחנה 422 מקרים רגילים. המנהג האיראני להעלים בכפייה, שתועד באופן מיוחד בהקשר של העברת אסירים (מכלא אווין לקרצ'אק והכלא הגדול בטהראן לאחר התקיפות הישראליות ביוני 2025), מהוות כר פורה לפניות מסיביות ושיטתיות.

3. פניות משותפות דחופות של ההליכים המיוחדים

מעבר לשתי קבוצות העבודה המוזכרות, הדווחים המיוחדים התמטיים כמכלול יכולים לקבל האשמות פרטניות ולהוציא הודעות, באופן עצמאי או משותף. המנהג של קריאות דחופות משותפות אפקטיבית במיוחד במקרים האיראניים: הוא מאפשר את הצטברותם של מספר מנדטים באותו מקרה (למשל: הדווח המיוחד לאיראן + הדווח לעיניים + הדווח להוצאות להורג חוץ-שיפוטיות + ה-WGAD), מה שמעצים מאוד את התהודה התקשורתית והדיפלומטית. הודעות אלה הופכות פומביות לאחר שהות של 60 יום, מה שיוצר לחץ בינלאומי מואץ.

האסטרטגיה המומלצת מורכבת מתיאום של פנייה בו-זמנית למספר הליכים מיוחדים עבור כל מקרה משמעותי (אזרח ישראלי, יהודי או בעל אזרחות כפולה המוחזק במעצר באיראן; אזרח שנידון למוות באשמת ריגול עבור ישראל; קורבן היעלמות כפויה; קורבן עינויים מתועדים). פורטל ההגשה המשותף (<https://spsubmission.ohchr.org>) מקל מבחינה טכנית על פניות מרובות כאמור.

המסגרת שהוצגה בחלק 1 מוצאת כאן יישום ברור במיוחד. פנייה להליכים מיוחדים אלה נגד איראן טומנת בחובה יתרון כפול: היא מייצרת השפעה משפטית ותקשורתית ישירה על המקרים הפרטניים המובאים בפניה (השגת שחרור, אפיון פומבי של ההפרות), והיא תורמת, באמצעות האפקט המצטבר שלה, לחשיפת הסתירות שבפרקטיקה של מנגנון ההליכים המיוחדים בין היחס לטיפול במצב באיראן לבין הטיפול במצב בישראל. כל קריאה דחופה משותפת המופקת בתיק האיראני, אשר אינה זוכה לאותה חשיפה פומבית ותקשורתית כמו ההודעות המכוונות נגד ישראל, מהווה כשלעצמה יסוד עובדתי הניתן לניצול במסגרת הביקורת המבנית על ההטיה.

4. קבוצת העבודה לעניין השימוש בשכירי חרב: יסוד שיש לבנות בקפידה

קבוצת העבודה לעניין השימוש בשכירי חרב כדרך להפר זכויות אדם ולמנוע את מימוש זכותו של עם להגשמה עצמית (The Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination) הוקמה מכוח החלטת ועדת זכויות האדם 2005/2 ביום 7 באפריל 2005, והמנדט שלה מחודש באופן קבוע על ידי מועצת זכויות האדם. יש בידה את היכולת לקבל האשמות פרטניות, להפנות הודעות למדינות המעורבות ולבצע ביקורי מדינה. הרלוונטיות שלה לאסטרטגיה כאן דורשת בחינה מחודדת וזהירה.

הזווית של שכירות חרב במובנה הצר, כמשמעותה בסעיף 47 לפרוטוקול הנוסף הראשון לאמנת ז'נבה משנת 1977 ובאמנה הבינלאומית נגד הגיוס, השימוש, המימון וההכשרה של שכירי חרב משנת 1989⁴² אינה חלה, באופן מילולי, על החמאס, הג'יהאד האסלאמי הפלסטיני, חיזבאללה, החות'ים או לוחמי המיליציה העיראקית המרכזית. ההגדרה המצטברת שבסעיף 47 לפרוטוקול הנוסף הראשון דורשת, בין היתר, שהלוחם לא יהיה אזרח או תושב של השטח הנשלט בידי צד לעימות (תנאי ד'), וכי הוא ייטול חלק בפעולות האיבה בעיקר לשם השגת יתרון אישי, עם תגמול חומרי העולה משמעותית על זה המשולם ללוחמים מקבילים (תנאי ג'). ואולם, לוחמי חמאס הם במהותם פלסטינים הנלחמים למען המאבק הפלסטיני מבחינה אידיאולוגית וזהותית, בשטח שבו הם מתגוררים; לוחמי חיזבאללה הם שיעים לבנונים הנלחמים תחת דגל לאומי ודתי; החות'ים נלחמים בתימן בשטחם שלהם; המיליציות העיראקיות מורכבות מאזרחים עיראקים. המניע הכספי הדומיננטי אינו מתקיים באף אחת מן התצורות הללו; המניע הוא אידיאולוגי ופוליטי-דתי, כאשר המימון האיראני מהווה כלי ולא סיבת התגייסות.

חריג בולט נוגע לחטיבות הפאטמיון (המורכבות מלוחמים שיעים אפגנים) וחטיבות זיינביון (לוחמים שיעים פקיסטנים), אשר גויסו ומומנו על ידי משמרות המהפכה כדי להילחם בסוריה לצד משטרו של בשאר אסד. מקרה פרטני זה עונה על יותר קריטריונים של ההגדרה: לוחמים זרים, מגויסים וממומנים על ידי מדינה שלישית, המעורבים בעימות שבו הם אינם אזרחים או תושבים. אף שהיעד המידי של פעולתם אינו ישראל, אפיונם כשכירי חרב עשוי לשמש זווית דוקטרינרית לאפיון הפרקטיקה האיראנית של הפיכת לוחמים זרים למכשיר במכלול.

הזווית המוצקה יותר מבחינה משפטית מורכבת מגיוס קבוצת העבודה לא על רקע האפיון הצר של שכירות חרב אלא על רקע הענף השני של המנדט שלה: השימוש שעושה איראן בלוחמים זרים ובקבוצות חמושות לא מדינתיות כדי לחבל במימוש זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית על אדמתו, ולריבונותו על מדינת ישראל. אותה זכות להגשמה עצמית, המעוגנת בסעיף 1 המשותף

International Convention against the Recruitment, Use, 42
Financing and Training of Mercenaries, adopted by the United
Nations General Assembly by resolution 44/34 of 4 December
1989, entered into force on 20 October 2001
על אמנה זו חתומות
37 מדינות חברות נכון ל-1 בינואר 2026; ולא ישראל, לא המדינות המער-
ביות המרכזיות (ארצות הברית, הממלכה המאוחדת, צרפת וגרמניה) ולא
איראן צדדים לה.

**"האלימות המינית
שתועדה בזמן
מתקפת השביעי
באוקטובר הייתה
הנושא לאפיון
ספציפי בדוח
המשימה של
הנציגה המיוחדת
של מזכ"ל האו"ם
לאלימות מינית
בסכסוך מזוין
פרמילה פאטון
מיום 4 במרץ
2024. אותו
אפיון פותח פתח
ספציפי להטיל
אחריות איראנית
עבור עזרה וסיוע
לביצוע פשעים
מיניים."**

לשתי האמנות הבינלאומיות משנת 1966, וכן במספר רב מאוד של החלטות העצרת הכללית, היא בדיוק הערך שהמנדט שניתן לקבוצה העבודה מבקש להגן עליו, כנגד הכשרתם של לוחמים חיצוניים ככלי. הפרקטיקה האיראנית, המורכבת ממימון, חימוש, הכשרה ותיאום של ארגונים שמטרתם המוצהרת היא השמדת מדינת ישראל, מהווה, במהותה, הפרה של חובה זו.

לפנייה לקבוצת העבודה על בסיס זה מספר יתרונות אסטרטגיים: היא פותחת ערוץ תיעודי ייעודי של האו"ם בעניין הכשרתם של לוחמים זרים ככלי בידי איראן; היא מובילה את קבוצת העבודה להוציא הודעות פומביות לתקשורת בעניין הפרקטיקות האיראניות; היא מזינה את דוחותיה השנתיים התמטיים של קבוצת העבודה; והיא עשויה, בבוא העת, להוביל לבקשה לביקור רשמי באיראן או במדינות שבהן פועלים לוחמים אלה. יש להכין את הפנייה בקפדנות מיוחדת, שכן יש לוותר במפורש על האפיון המשפטי הצר לשכירות חרב לטובת הזווית של הכשרתם ככלי נגד הגדרה עצמית, שאם לא כן, יש חשש לפגיעה באמינות המהלך כולו.

חלק 7: מנגנונים אחרים של מערכת האו"ם

1. הוועדה למעמד האישה (Commission on the Status of Women (CSW))

מאז החלטה ECOSOC 1983/27, יש לוועדה למעמד האישה מנגנון להודעות תקשורת פרטניות. למרות שמנגנון זה מופנה כלפי זיהוי מגמות ולא לליטיגציה פרטנית, הוא מהווה מסלול משלים שימושי, המותאם במיוחד למצבן של נשים ישראליות ויהודיות שהן קרבנות למעשים שביצעו איראן ושלוחותיה. האלימות המינית שתועדה בזמן מתקפת השביעי באוקטובר הייתה הנושא לאפיון ספציפי בדוח המשימה של הנציגה המיוחדת של מזכ"ל האו"ם לאלימות מינית בסכסוך מזוין פרמילה פאטון מיום 4 במרץ 2024.⁴³ אותו אפיון פותח פתח ספציפי להטיל אחריות איראנית עבור עזרה וסיוע לביצוע פשעים מיניים.

43 Mission report of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict, Pramila Patten, 4 March 2024, שתיעד את האלימות המינית שבוצעה ב-7.10.2023 והסיק שיש "בסיס סביר להאמין" שאלימות מינית ואונס קרו במהלך תקיפות אלה. אותו דוח מהווה אלמנט ראיתי מרכזי אותו אפשר לנצל כמסגרת אפיון המעשים שניתן לייחס לחמאס ודרך העזרה, סיוע, או שותפות, גם לאיראן.

2. הליך 104 של UNESCO

לאונסק"ו, מכוח החלטה EX/3.3 104 של המועצה המבצעת שלה (1978), הליך המאפשר לכל יחיד, קבוצה או ארגון לא-ממשלתי להגיש הודעת תקשורת בעניין הפרות זכויות אדם הנוגעות לתחומי סמכותה של אונסק"ו (חינוך, מדע, תרבות, מידע). הליך זה, שנבחן על ידי הוועדה לאמנות והמלצות (CR Committee) הוא חסוי, אך עשוי לייצר לחץ דיפלומטי משמעותי. ניתן לגייסו באופן מועיל לגבי פגיעות בחופש האקדמי, בחינוכם של צעירים ישראלים, ובעיתונאים ישראלים ויהודים המהווים מטרה לפעולות איראניות.

3. הליך התלונה החסויה של מועצת זכויות האדם

הליך התלונות של מועצת זכויות האדם, שהחליף את הליך 1503 ומוסדר בהחלטת המועצה 5/1 מיום 18 ביוני 2007 (נספח 4), מאפשר לכל יחיד, קבוצה או ארגון לא-ממשלתי להגיש הודעת תקשורת הטוענת למצבים של הפרות חמורות המתועדות באופן מהימן. שתי קבוצות עבודה מתערבות בזו אחר זו: קבוצת העבודה בעניין הודעות (WGC) בוחנת את הקבילות; קבוצת העבודה לעניין מצבים (WGS) בוחנת את התוכן ומגבשת המלצות למועצה. ההליך הוא חסוי ומוכוון לדפוסים מערכתיים. ניתן לגייסו באופן מועיל לתיעוד פומבי של התמיכה המערכתית האיראנית בטרור, ושל הרטוריקה המוסדית בעלת האופי של רצח-עם.

חלק 8: הטריבונל המיוחד לפשע התוקפנות נגד אוקראינה: הזדמנות להעמדת בכירים איראניים לדין בערכאה חדשה

ההסכם הבילטרלי בין אוקראינה למועצת אירופה, שהקים את הטריבונל המיוחד לפשע התוקפנות נגד אוקראינה (Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine) (להלן STCAU), נחתם בשטרסבורג ביום 25 ביוני 2025 על ידי הנשיא ולדימיר זלנסקי והמזכיר הכללי של מועצת אירופה אליין ברסט, כשחוקת הטריבונל מצורפת כנספח.⁴⁴ ההסכם החלקי המורחב (EPA), המסדיר את ועדת

44 Agreement between the Council of Europe and Ukraine on the Establishment of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine, signed in Strasbourg on 25 June 2025, with the Statute of the Special Tribunal as annex הרשמי זמין בכתובת coe.int/en/web/special-tribunal-ukraine. החוקה אומצה ב- 24.6.2025 על ידי ה- Committee of Ministers of the Council of Europe לאחר אימוץ המסמכים על ידי קבוצת עבודה אד הוק שקיבצה נציגים מכ-40 מדינות.

הניהול של הטריבונל, אומץ בקישינב בימים 14-15 במאי 2026, על ידי האיחוד האירופי ושלושים ושש מדינות, והוא מקנה לבית הדין יציבות מוסדית ותקציבית. מושבו של בית הדין הוא בהאג (שלב תפעולי), וצוות ההיערכות המקדימה נמצא בשטרסבורג, בחסות מועצת אירופה. נכון לשנת 2026, בית הדין מצוי בתהליך של הקמה מוסדית, וטרם נקבעו לוחות זמנים מדויקים להפעלתו המלאה, למינוי תובעיו וליכולתו לקבל פניות. על כן, יש לקרוא את ההתייחסויות שלהלן ל-STCAU במובן צופה-פני-עתיד ומתפתח.

סמכות השיפוט המהותית של ה-STCAU חלה על פשע התוקפנות כהגדרתו בסעיף 8 הנוסף לחוקת רומא, בשילוב הפנייה להחלטת העצרת הכללית של האומות המאוחדות 3314 (XXIX) מיום 14 בדצמבר 1974 בדבר הגדרת התוקפנות. סמכות השיפוט האישית מכוונת, מכוח סעיף 2 לחוקה, כלפי פרטים "המצויים בעמדה המאפשרת להם להפעיל שליטה אפקטיבית על הפעולה המדינית או הצבאית של מדינה, או להנחותה", ומכוח סעיף 1, כלפי פרטים "הנושאים באחריות הגדולה ביותר לפשע התוקפנות נגד אוקראינה".⁴⁵ אם כן, ההתמקדות במנהיגות היא מפורשת.

נקודה בעלת חשיבות מכרעת לאסטרטגיה הנוכחית: סמכות השיפוט האישית של ה-STCAU אינה מוגבלת לבכירים רוסים בלבד. בהודעות פומביות מחדש נובמבר 2025 ואילך, ובמענה רשמי של הטריבונל לשאלות נפוצות, מועצת אירופה אישרה במפורש: "תהיה אפשרות להעמיד לדין פרטים מבלרוס וצפון קוריאה, אם יוצגו ראיות לכך שהם שיחקו תפקיד מרכזי בפשע התוקפנות נגד אוקראינה".⁴⁶ באנלוגיה דוקטרינרית ישירה, אפשר לקדם את אותה הנמקה ביחס לבכירים איראניים שתפקידם במלחמת התוקפנות שמנהלת רוסיה נגד אוקראינה מתועדת בפרק השני, חלק 2, סעיף 6 שלעיל. עם

45 ראו סעיפים 1 ו-2 ל-Bilateral STCAU Statute הנספחת ל-Noëlle Quéniwet, Agreement of 25 June 2025 "The Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine and Immunities";, *Opinio Juris*, 24 March 2026; Gaiane Nuridzhanian, "The Special Tribunal for the Crime of Aggression Against Ukraine: Jurisdiction, Immunities and Due Process", *Yale Journal of International Law* Nordici; היתוחים שפורסמו ב-7 בינואר 2026 על ידי נציגי ליכנסשטיין באימוץ הרשמי של החוקה.

46 Communication from the Council of Europe, November 2025, reproduced in Justice Info, "Ukraine's views on the Special Tribunal for aggression" 11 November 2025, [justiceinfo.net](https://justiceinfo.net/special-tribunal-ukraine/frequently-asked-questions); official FAQs of the Tribunal, accessible at coe.int/en/web/special-tribunal-ukraine/frequently-asked-questions הניסוח אינו משתמע לשני פנים ויכול לחול על מדינות שלישיות אחרות שהיו מעורבות באופן מהותי במעשה התוקפנות.

זאת, יש להציג את האפשרות לכלול בכירים איראנים כטענה אסטרטגית, אותה יש לבחון אל מול החוקה, מדיניות התביעה של בית הדין לכשתגובש, והראיות בדבר תרומתה המהותית של איראן לתוקפנות הרוסית. אין מדובר במסקנה שיפוטית מוצקה.

את היסוד הדוקטרינרי לכלילתם של שותפים ממדינה שלישית בתחום תחולתו האישית של ה-STCAU אפשר למצוא בספרות האקדמית ההשוואתית.⁴⁷ הנימוק מבוסס על תנאי של "מעורבות מהותית" בסעיף 3(ז) להחלטה 3314: משעה שמדינה שלישית חצתה סף זה, בכיריה נכנסים לגדר התחולה האישית של תנאי ההנהגה שבסעיף 2 לחוקה, ובלבד שהם עצמם מפעילים שליטה אפקטיבית על הפעולה המדינית או הצבאית של מדינתם בהתנהגות הבסיסית הנדונה.

אפשר לחלק באופן היררכי את הבכירים האיראניים הרלבנטיים לערכאה אפשרית זו לארבע קטגוריות. ראשית, ההנהגה הפוליטית ומקבלי ההחלטות הבכירים של משרד ההגנה והלוגיסטיקה של הכוחות המזוינים (MODAFI): מוחמד באגר קליבאף (יו"ר הפרלמנט והמפקד לשעבר של משמרות המהפכה, שתפקידו בעיצוב הגישה האסטרטגית והענקות תקציבי ביטחון המיועדים לברית עם הקרמלין מתועד היטב), והגנרל מוחמד-רזא אשתיאני (שר ההגנה בחתימת החוזים עם מוסקבה על כתב"מים בשווי 1.75 מיליארד דולר וטילים בליסטיים בשווי 2.7 מיליארד).⁴⁸ שנית, השרשרת האופרטיבית של MODAFI וחיל האוויר והחלל של משמרות המהפכה: תא"ל סייד חמזה קלנדרי (מנהל כללי ליחסים בינלאומיים של MODAFI); תא"ל עלי ג'עפראבאדי (ראש פיקוד החלל בחיל האוויר והחלל של משמרות המהפכה); מג"ד מוסאווי (סגן מפקד חיל האוויר והחלל של משמרות המהפכה, סגנו של המפקד אמיר עלי חאג'יזאדה), האחראים על שינוע התמיכה הצבאית לרוסיה. שלישית, כוח קודס, המנהל את רשתות הרכש והלוגיסטיקה הבינלאומיות: תא"ל

47 Gaiane Nuridzhanian, "The Special Tribunal for the Crime of Aggression Against Ukraine: Jurisdiction, Immunities and Due Process", *Nordic Journal of International Law*, p. 13; Council of Europe Parliamentary Assembly, *Legal and Human Rights Aspects of the Russian Federation's Aggression against Ukraine*, paragraphs 4.2 and 4.5; Open Society Justice Initiative, *Memorandum for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine*, paras 133-149.

48 לזיהוי בכירים אלה והתפקידים של כל אחד ראו "UK and Partners Respond to Iran's Transfer of Ballistic Missiles to Russia", UK Foreign, Commonwealth & Development Office, 10 September 2024; "Treasury Sanctions Multinational Network Supporting Iran's UAV and Military Aircraft Production", U.S. Department of the Treasury, 19 September 2023; OpenSanctions database, sheets Q65195083 et seq. on Mohammad-Reza Ashtiani.

אסמאעיל קאאני (מפקד כוח קודס של משמרות המהפכה), אשר זרוע הפעולות החיצוניות שלו מנהלת את התנועה חוצת-הגבולות של הציוד אל בעלי ברית מדינתיים ולא-מדינתיים. רביעית, השרשרת התעשייתית: מהדי גוגרדצ'יאן (המנכ"ל של HESA), שאחראי באופן ישיר להרחבת הייצור התעשייתי ולאספקתן של מערכות שאהד-136 המשמשות את רוסיה להפגזת ערים אוקראיניות, במיתוג מחדש תחת השם "Geran-2".⁴⁹

האינטרס האסטרטגי בהעמדת בכירים איראניים אלה לדין ב-STCAU נמשך הרבה מעבר למקרה האוקראיני כשלעצמו. ראשית, את התקדים המשפטי שהעמדה לדין כזו תייסד, כלומר, שערכאה בינלאומית העמידה לדין מנהיגי מדינה שלישית שמעורבים באופן מהותי במעשי תוקפנות בין מדינות, יהיה אפשר להעתיק באופן ישיר לכל הליך בין-מדינתי עתידי שמטרתו הטלת אחריות על איראן בגין מעשיה שלה ומעשי שלוחותיה נגד ישראל. ההיקש הדוקטרינרי ישיר: המעורבות המהותית הנדונה בסעיף 3(ז), אשר עשויה להצדיק את הכללתם של בכירים איראנים להעמדה לדין בפני ה-STCAU, היא אותה מעורבות מהותית המבססת את אפיונה של איראן כמדינה שאחראית לתוקפנות חמושה נגד ישראל, כפי שנדון בפרק השני לעיל. שנית, המצע התיעודי שיופק על ידי חקירות ה-STCAU, שיעבור מהמרכז הבינלאומי להעמדה לדין בגין פשע התוקפנות (ICPA) השוכן ב-Eurojust, יספק גוף ראיות בדבר שרשרת קבלת ההחלטות, השרשרת המבצעית והשרשרת התעשייתית האיראנית, אותן יהיה ניתן לגייס לכל ההליכים המקבילים. שלישית, באמצעות הכללת ההעמדה לדין של בכירים איראנים במסגרת לגיטימית ומוכרת בינלאומית המתמקדת בתוקפנות הרוסית, החשיפה הפומבית של המעורבות האיראנית זוכה ללגיטימיות כשהיא אינה חשופה להטיה המבנית האנטי-ישראלית של מוסדות מסוימים באו"ם, כפי שניתחנו אותה בסעיף 1 בפרק הנוכחי. עיגונה המוסדי של ה-STCAU במסגרת מועצת אירופה, והתקנים הפרוצדורליים המעוצבים על בסיס התקנים של האמנה האירופית לזכויות אדם, מוציאים אפיק זה מתחום הביקורות העיקריות החלות על גופים אחרים.

⁴⁹ "Treasury Sanctions Multinational Network Supporting Iran's UAV and Military Aircraft Production", U.S. Department of the Treasury, 19 September 2023; HESA היא חברת בת של MODAFL הנחונה לפיקוח הדוק של משמרות המהפכה.

היישום האופרטיבי של יוזמה זו מניחה תיאום הדוק עם לשכת התובע של ה-STCAU (שנמצא בהליך הקמה), עם ה-ICPA השוכן ב-Eurojust, עם הרשויות באוקראינה, עם המדינות העיקריות התומכות בערכאה (האיחוד האירופי והמדינות החברות בו, הממלכה המאוחדת, קנדה, יפן ואוסטרליה), ועם מוסדות אקדמיים מומחים (בעיקר Open Society Justice Initiative, Lieber Institute, ובית הספר למשפטים בבריסטול). ההצעה המהותית במסגרת מזכר זה היא הגשת מערך טענות מובנה ללשכת התובע של ה-STCAU, בתיאום עם הרשויות הישראליות ומדינות בעלות ברית, הקורא לכלול בבירים איראניים מזוהים בהיקף האישי של ההליכים, על בסיס סעיף 3(ז) להחלטה 3314 (XXIX) וסעיף 2 לחוקת הטריבונל. ניתן להפקיד את ניסוח מערך טענות כזה בידי קבוצת עבודה משותפת, המורכבת מנציגים של פורום קהלת, אגף היועץ המשפטי של משרד החוץ הישראלי, והשותפים המוסדיים שהוזכרו לעיל.



פרק חמישי: אפיקים לאומיים ואזוריים

חלק 1: סמכות שיפוט פלילית אוניברסלית

העיקרון של סמכות שיפוט פלילית אוניברסלית מעניק למדינות את האפשרות להעמיד לדין בבתי המשפט של המדינה את מי שביצע פשעים בינלאומיים מסוימים חמורים במיוחד, ללא קשר למקום בו בוצע הפשע, לאזרחות המבצע או לאזרחות הקרבן. עיקרון זה, המבוסס על סיווג הנורמות שהופרו כ-*jus cogens* והחובה המנהגית או ההסכמית של *aut dedere aut judicare*, אופרטיבי לחלוטין בתחומי השיפוט הלאומיים של מספר מדינות באירופה ובדרום אמריקה.

מספר מדינות בולטות בפרקטיקה הפעילה ובחקיקה התומכת שלהן: גרמניה (חוק הפשעים נגד המשפט הבינלאומי משנת 2002); שוודיה, אשר גזרה על חמיד נורי מאסר עולם בפסק דין של בית המשפט המחוזי בשטוקהולם מיום 14 ביולי 2022, שאושר על ידי ערכאת הערעור *Svea* ביום 19 בדצמבר 2023, בגין התפקיד שמילא בטבח האסירים הפוליטיים האיראנים משנת 1988; ארגנטינה, אשר העמידה לדין במשך למעלה משני עשורים את הבכירים האיראנים החשודים בפיגוע ה- AMIA משנת 1994; הולנד, בלגיה, צרפת ושווייץ, המצוידות בחקיקה מתירנית.

האסטרטגיה המומלצת מורכבת מתיאום בין ארגוני קורבנות לבין עורכי דין מומחים להגשת תלונות במספר מדינות במקביל, תוך התמקדות בבכירים איראנים המזוהים כאחראים לתכנון, מימון או פיקוח על ההתקפות נגד ישראל ואוכלוסייתה האזרחית. המשלחת הבינלאומית לחקר עצמאי של עובדות בנושא איראן וועדת החקירה בנוגע לשטח הפלסטיני הכבוש יכולות לספק בסיס תיעודי משמעותי

לתלונות כאמור. יש להקדיש תשומת לב מיוחדת לאסטרטגיית "דיפלומטיית בני הערובה" האיראנית, אשר עלולה להוביל מדינות לשחרר בכירים מורשעים תמורת אזרחיהן המוחזקים באיראן (תקדים נורי, יוני 2024).

1. גרמניה

מאז חוק הפשעים נגד המשפט הבינלאומי (*Völkerstrafgesetzbuch*) (VStGB) ביום 26 ביוני 2002, גרמניה מנהיגה סמכות שיפוט אוניברסלית טהורה לעניין רצח-עם, פשעים נגד האנושות ופשעי מלחמה. סעיף 1 ל-VStGB קובע כי חוק זה חל על כל הפשעים הנכללים בו, אף כאשר המעשה בוצע מחוץ לגבולות המדינה ואין כל זיקה לגרמניה. חקיקה זו סללה את הדרך להרשעתו של אנואר רסלאן וענישתו במאסר עולם ביום 13 בינואר 2022 בידי בית המשפט המחוזי העליון בקובלנץ (*Oberlandesgericht Koblenz*) בגין פשעים נגד האנושות שביצע בסוריה. פסק דין זה מהווה את התקדים העולמי הראשון להרשעה מכוח סמכות שיפוט אוניברסלית בגין פשעים שבוצעו במסגרת הסכסוך הסורי. תקדים מיקונוס משנת 1997, שהוזכר לעיל בפרק השני, מעיד אף הוא על זמינותה של המערכת הגרמנית לצורך הטלת אחריות על סוכנים איראנים. הרשות שמוסמכת לפתוח בהליכים מכוח ה-VStGB היא התובע הכללי הפדרלי (*Generalbundesanwalt*) בקרלסרוהה.

2. שוודיה: תקדים נורי (פסק דין בית המשפט המחוזי בשטוקהולם מיום 4 ביולי 2002)

מאז החוק מיום 1 ביולי 2014 (*lag (2014:406) om straff för folkmord*), המחיל אחריות פלילית בגין פשעים בינלאומיים, שוודיה מנהיגה סמכות שיפוט אוניברסלית לעניין הפשעים הבינלאומיים החמורים ביותר. בחינה מקרוב של תקדים חמיד נורי מספקת דוגמה למערך אופרטיבי מלא להליכים מסוג זה, ועל כן מתאים להציגה לעומק, למטרות האסטרטגיה המוצעת כאן, בהסתמך על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בשטוקהולם מיום 14 ביולי 2022, בתיק 50 B 15255-19.⁵⁰

50 Stockholm District Court (Stockholms tingsrätt), Division 4, Judgment of 14 July 2022, case B 15255-19, official English summary distributed by GNS and Eurojust, accessible via the Network for Investigation and Prosecution of Genocide, Crimes against Humanity and War Crimes (Eurojust). התקציר הרשמי מהווה את הנסיים העובדתי והמשפטי של הפסקה.

א. עובדות המקרה

כתב האישום עסק בהאשמות של הוצאות אסירים פוליטיים להורג, שהוחזקו בכלא גוהרדשט באיראן (בכרג') בקיץ 1988. פסק הדין מבחין בין שתי סדרות של אירועים. ראשית, הוצאות להורג של תומכי ארגון המוג'אהדין MEK (Mojahedin-e Khalq), שהתרחשו בין ה-30 ביולי לבין ה-16 באוגוסט 1988. השנייה, הוצאתם להורג של תומכי ארגוני שמאל שונים, שנחשבו כמי שחזרו בהם מדת האסלאם, שהתרחשה בין ה-27 באוגוסט לבין ה-6 בספטמבר 1988. חמיד נורי, שהיה אז בשנות העשרים לחייו, פעל כעוזר לסגן התובע בכלא גוהרדשט, תחת שם בדוי.⁵¹

ב. סמכות השיפוט של בית המשפט

בית המשפט המחוזי בשטוקהולם הכריז על סמכותו על בסיס שתי עילות. ביחס לפשעים בדין הבינלאומי (*folkrättsbrott*), הסמכות מבוססת על סמכות שיפוט אוניברסלית, המעניקה אפשרות לבתי המשפט בשוודיה לדון בפשעים שבוצעו מחוץ למדינה בידי אזרחים זרים. ביחס להאשמת הרצח (*mord*), הסמכות מבוססת על הערך הענישתי הגבוה של העבירה. לבסיס הכפול הזה הוסיף בית המשפט גורם עובדתי מכריע: הנאשם הגיע מרצונו לשוודיה ושהה בגבולות המדינה בזמן מעצרו.⁵²

ג. אפיון הסכסוך של איראן נגד עיראק כסכסוך מזוין בינלאומי ותחולתו של הדין ההומניטרי הבינלאומי

התרומה המשפטית הבולטת ביותר של פסק הדין טמונה בזיקה שנקבעה בין ההקשר הפנימי של ההוצאות להורג לבין העימות הבין-מדינתית שהתנהלה באותה עת. בית המשפט קבע כי ההתקפות של ארגון MEK נגד איראן בתקופה שקדמה להוצאות להורג יצאו מתוך שטח עיראק, וכי הן זכו לתמיכת הצבא העיראקי ובוצעו בשיתוף

51 למסכת העובדות, ראו את התקציר הרשמי לעיל, בתרגומו באנגלית כפי שפורסם על ידי GNS ו-Eurojust, כמו גם התיק המפורט של TRIAL International in the Universal Jurisdiction Interactive Map. הנתונים של מבצעי ההוצאות להורג של שנת 1988 (שקרכנותיו נאמדים בכין 2,800 ל-5,000 אסירים כרחבי המדינה) נאספו על ידי אמנטי אינטרנשיונל בדוח Blood-Soaked Secrets (2018) ועל ידי Geoffrey Robertson, The Massacres of Political Prisoners in Iran, 1988 (Abdorraahman Boroumand Center, 2010).

52 חמיד נורי נעצר בשדה התעופה שטוקהולם-ארלנדה ב-9.11.2019 כשהגיע לבקר קרוב משפחה. בית המשפט המחוזי שטוקהולם הורה על מעצרו לפני משפט ב-13.11.2019. ראו Hamid Nouri, TRIAL International, factsheet ואת ההודעות הרשמיות של Swedish Prosecutor General's Office (Riksåklagaren).

פעולה עמו, לרבות מבצע "אור הנצח" (Eternal Light) מיום 26 ביולי 1988. בית המשפט הסיק שארגון המוג'אהדין הפך לצד בסכסוך המזוין הבינלאומי בין איראן לעיראק. לאפיון זה השלכה משפטית יסודית: הוראות המשפט ההומניטרי הבינלאומי חלות על מעשים המכוונים נגד עצורי הארגון, אשר, בהיותם אזרחים המוחזקים במעצר בידי צד לסכסוך, נחשבים לאנשים מוגנים כמשמעותם באמנות ז'נבה. תחולתו של המשפט ההומניטרי הבינלאומי על מעשים שבוצעו במסגרת מעצר פנימי מכוח ההקשר של הסכסוך הבין-מדינתי הקיים, מהווה נימוק בעל יכולת היקש ניכרת.

ד. הקשר הישיר בין הפתווה של חומייני לבין הסכסוך המזוין הבינלאומי

החקירה העלתה שהמנהיג הרוחני העליון של איראן, האייתולה חומייני, הוציא צו דתי (פתווה) להוציא להורג כל תומך MEK העצור בבתי הכלא האיראניים שנשאר נאמן לעקרונותיו, בעיקר כתגובה למבצע "אור הנצח" מיום 26 ביולי 1988. בית המשפט הדגיש, במונחים שמזכר זה מאמץ, שהפתווה מהווה ראייה לקשר הישיר שבין עונשי המוות שנגזרו על תומכי MEK העצורים לבין הסכסוך המזוין הבינלאומי. ניתן להעתיק באופן ישיר את הניסוח המשפטי הזה, המקשר בין פעולה של המנהיג העליון לבין סכסוך בין מדינות כדי לגזור מסקנות ענישתיות והומניטריות, לניתוח של מעשים כיום: בכפוף להתאמה פרוצדורלית, אפשר להתייחס להצהרות הפומביות שיוצאות מפי המנהיג העליון חמינאי או יורשיו, המביעות תמיכה והלל למעשים שביצעו השלוחות, תחת מערך מקביל.

ה. האפיון של נורי כמבצע עבירה

החקירה מצאה שביצוע הפתווה בפועל היה כרוך בתכנון, ארגון ושיתוף פעולה בין מספר בעלי תפקידים שונים. באשר למעשים שבוצעו בכלא גוהרדשט, נקבע כי בהתאם לפתווה, וועדה בחנה את עמדותיהם של האסירים ביחס לארגון MEK, וגזרה עליהם עונש מוות בהליך שלא עמד בדרישות היסודיות של משפט הוגן. גזר הדין הוצא אל הפועל באופן מידי בתלייה. מספר רב מאוד של אסירים איבדו את חייהם בדרך זו. בית המשפט קבע כי האסירים היו גם חשופים לסבל חמור במהלך ההליך, ואפיין את ההתנהגות כהפרות חמורות של הדין ההומניטרי הבינלאומי. באשר לתפקידו האישי של הנאשם, החקירה העלתה כי הוא נטל חלק בביצוע הפתווה בכך

שלקח אחריות על האסירים והוביל אותם אל הוועדה, וכן ליווה את האסירים אל מקום הוצאה להורג, תחת שם בדוי ובתפקיד עוזר לסגן התובע בכלא, בשיתוף או בהתייעצות עם אחרים. נסיבות אלה היו הבסיס לזיהוי הנאשם כמבצע עבירה.

ו. הסדרה השנייה: הוצאה להורג של תומכי שמאל

בית המשפט קבע עוד כי הוועדה חזרה אל כלא גוהרדשט ביום 27 באוגוסט 1988, וכי ההליכים באותה תקופה עסקו הפעם בתומכי שמאל, שנחשבו כמי שחזרו בהם מאמונתם האסלאמית. המשפט הוביל להוצאתם להורג של מספר רב מאוד של אסירים, אשר השקפותיהם האידיאולוגיות והדתיות נחשבו כעומדות בסתירה למדינה האיראנית התיאוקרטית. גזרי הדין שניתנו הוצאו לפועל אף הם בעקבות הליך שלא עמד בדרישות היסודיות של משפט הוגן. הפעולה עצמה אופיינה על ידי בית המשפט כהפרה, בין היתר, של האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, שאיראן הייתה כפופה לה בשנת 1988. בהתחשב במערכת הפוליטית האיראנית ובחלוקת סמכויות קבלת ההחלטות לאחר המהפכה, סבר בית המשפט כי סביר להניח שקדמה להוצאות להורג החלטה של ההנהגה הדתית והפוליטית של איראן. נקבע כי הנאשם, תחת אותו שם בדוי ובאותו תפקיד, בשיתוף או בהתייעצות עם אחרים, נטל חלק גם בביצוע ההוצאות להורג של תומכי השמאל, בכך שבחר את האסירים שיובאו בפני הוועדה, קרא את שמות האסירים והביאם בפני הוועדה. מעורבותו הפעילה של הנאשם בביצוע העבירות הובילה את בית המשפט לראות בו מבצע. המעשים מאופיינים כמספר עבירות של רצח.

ז. גזר הדין והשתתפות פיצויים

גזר הדין שניתן היה מאסר עולם. בית המשפט ביסס את החלטתו על הנסיבות של השתתפות הנאשם במעשים פליליים שבמהלכם מספר גדול מאוד של בני אדם הוצאו להורג בשל אמונותיהם הדתיות או הפוליטיות, תוך קיום הליך שאינו עומד בדרישות המשפט ההוגן. בית המשפט בנוסף העריך את הנזקים בהתחשב בדין האיראני, תוך יישום הנוהג השוודי לקיים הערכה על בסיס עקרונות הצדק, בהיעדר הבהרה מצד בעלי הדין באשר לתוכנו של הדין האיראני. במהלך המשפט, הושתו פיצויים בגין סבל נפשי לבני משפחה חיים אשר הוכח כי בני משפחתם הוצאו להורג, וכן לאסירים ששרדו וסבלו מנזק נפשי.

ח. שלב הערעור והשחרור דרך חליפי אסירים

ביום 19 בדצמבר 2023, ערכאת הערעורים Svea אישרה את ההרשעה, וביום 6 במרץ 2024 בית המשפט העליון השוודי דחה בקשת רשות ערעור. חמיד נורי שוחרר ביום 15 ביוני 2024 במסגרת חילופי אסירים עם איראן, תמורת שחרורם של יוהאן פלודרוס (פקיד אירופי שהוחזק במעצר באיראן החל מאפריל 2022) וסעיד עזיזי.⁵³ חילופין אלה, שבוצעו תוך הפרת עקרונות בסיסיים של שלטון החוק, מעידים על יעילותה של אסטרטגיית "דיפלומטיית בני הערובה" האיראנית, ומהווים סימן אזהרה לכל הליך פלילי עתידי המכוון נגד אזרח איראני מחוץ לגבולות איראן. עם זאת, שחרורו של נורי אינו מפחית כלל מערכו התקדימי של פסק הדין, אשר נותר סופי ובר יישום בתיקים דומים. המשטרה השוודית מחזיקה יחידה מיוחדת לפשעים בינלאומיים (Krigsbrottskommissionen), ורשות התביעה המוסמכת היא סגן מנהל התביעה הכללית לפשעים בינלאומיים.

ט. תובנות לתיק הנוכחי

לפסק דין נורי מספר תובנות אותן אפשר להעתיק באופן ישיר לאסטרטגיה המוצעת כאן. ראשית, האפיון של עימות בין מדינות כסכסוך מזוין בינלאומי, ובעקבות כך, תחולתו של הדין ההומניטרי הבינלאומי על מעשים שבוצעו במסגרת מעצר פנימי, פותח מסגרת ניתוחית שאפשר לגייס עבור מעשים שבוצעו בזמן אירועי העימות הישיר בין איראן לישראל (אפריל 2024, אוקטובר 2024, יוני 2025, ומלחמת איראן הרחבה יותר של 2026 שהחלה בתקיפות האמריקניות-ישראליות מיום 28 בפברואר 2026 והסתיימה בהפסקת האש המותנית מיום 8 באפריל 2026). שנית, ייחוס מעשים ברמה המבצעית (עוזר לסגן תובע, תחת שם בדוי) על בסיס פתווה שהוציא המנהיג העליון, מדגים את חוסנה של שרשרת הייחוס, שיכולה להתפרס מהמבצעים ועד למקבלי ההחלטות הפוליטיים-דתיים העליונים; הצהרות פומביות של תמיכה והלל למעשים שביצעו שלוחות מפי המנהיג העליון הקודם עלי חמינאי (אשר כיהן עד למותו ביום 28 בפברואר 2026) או מיורשו מוג'תבא חמינאי (המכהן החל מיום 8 במרץ 2026), עשויות, בכפוף להתאמה פרוצדורלית, להיבחן במסגרת ניתוחית דומה. שלישית, מאסר העולם שנגזר בגין מעשים

53 לפרטי השחרור ב-15.6.2024 במסגרת החליפין עם איראן, ראו בעיקר את ההודעות הרשמיות של ממשלת שוודיה ושירות החוץ האירופי (European External Action Service). השחרור התרחש לאחר ששתי הערכאות הגבוהות יותר אישרו את ההרשעה, והיא הייתה סופית. ראו גם TRIAL International, Hamid Nouri factsheet, and the analysis by the International Justice Project, "The Hamid Nouri Case: Universal Jurisdiction and Hostage Diplomacy".

שבוצעו שלושים וארבע שנים קודם לכן מעיד על אי-ההתיישנות האפקטיבית של הפשעים החמורים ביותר, ועל אורך הזמן של הסיכון הפלילי הרובץ על סוכנים איראנים. רביעית, החלת הדין האיראני לצורך פסיקת פיצויים, בשילוב עם נוהג הצדק השוודי, מספקת מודל ישים לפיצוי קורבנות ישראלים ויהודים.

צרפת

לצרפת מערכת שיפוט חוץ-טריטוריאלית מפותחת במיוחד, המבוססת על מספר יסודות משלימים. הסמכות השיפוטית האוניברסלית במובנה הצר, הקבועה בסעיפים 1-689 עד 14 לחוק סדר הדין הפלילי, חלה על פשעים הקבועים באמנות בינלאומיות שצרפת היא צד להן: עינויים (סעיף 2-689, המיישם את האמנה נגד עינויים), טרור (סעיף 3-689), לקיחת בני ערובה (סעיף 4-689, המיישם את אמנת 1979), טרור גרעיני (סעיף 689-9), מימון טרור (סעיף 10-689), היעלמויות כפויות (סעיף 13-689). סעיף 11-689 לחוק סדר הדין הפלילי, כפי שתוקן על ידי חוק מס' 930-2010 מיום 9 באוגוסט 2010, ולאחר מכן על ידי חוק מס' 222-2019 מיום 23 במרץ 2019, מרחיב את סמכות השיפוט הצרפתית גם לפשעי רצח-עם, פשעים נגד האנושות ופשעי מלחמה, בכפוף לתנאי שמבצע הפשע מתגורר דרך קבע בשטח צרפת.

מחלקת הפשעים נגד האנושות ופשעים ועבירות במלחמה של הטריבונל השיפוטי של פריז (*Tribunal de Paris*), שהוקמה מכוח חוק מס' 1862-2011 מיום 13 בדצמבר 2011, ופועלת החל משנת 2012, מחזיקה בסמכות שיפוט ומומחיות מוכרת לטיפול בתיקים אלה. צרפת יכולה גם לקלוט תביעות על בסיס עקרון האזרחות הפסיבית (סעיף 7-113 לחוק העונשין), כאשר הקורבן הוא בעל אזרחות צרפתית, וכן על בסיס עקרון האזרחות האקטיבית (סעיף 6-113) עבור אזרחים צרפתים המבצעים עבירות מחוץ לגבולות המדינה. סמכותה של פרקליטות המדינה הלאומית למאבק בטרור (PNAT-*Parquet National Antiterroriste*) שהוקמה מכוח חוק מס' 222-2019 ביום 23 במרץ 2019 והפועלת החל מיום 1 ביולי 2019, פותחת אפיק משלים עבור מעשי טרור בינלאומי.

יתרה מזאת, צרפת ניהלה בעבר מספר הליכים נגד אזרחים איראנים: החקירה בעניין ההתנקשות בשאפור בח'ת'אר (1991), חקירות מקבילות בעניין פיגועי השגרירות הישראלית וה-AMIA בארגנטינה, והעמדות לדין של בכירים איראנים בתיקי מימון טרור. פרקטיקה פעילה זו הופכת את צרפת למדינת שיפוט רלוונטית לתיקים איראניים, בכפוף, עם זאת, למגבלות שמציב תנאי המגורים שבסעיף 11-689 לגבי הפשעים הבינלאומיים החמורים ביותר.

בלגיה, הולנד ושווייץ

בלגיה שינתה באופן מהותי את משטר סמכות השיפוט האוניברסלית שלה בשנת 2003 (החוק מיום 5 באוגוסט 2003 שתיקן את הסעיפים 1°, 6, 10, ו-12 הנוסף של ה-Preliminary Title of the Code of Criminal Procedure) המתנה כעת פתיחת הליכים בנוכחותו של קרבן בעל אזרחות בלגית או תושב בלגיה למשך שלוש שנים, או בנוכחותו של הנאשם על אדמת בלגיה. בהולנד, חוק הפשעים הבינלאומיים (*Wet Internationale Misdriften*) מיום 19 ביוני 2003 מורה על סמכות שיפוט אוניברסלית שמיישם צוות מומחים (*Team Internationale Misdriften*) אקטיבי במיוחד של משרד התובע בהאג.

לשווייץ מקום נבחר במערכת. מאז תיקון חוק העונשין שנכנס לתוקף ביום 1 בינואר 2011 (סעיף m264), יש לשווייץ סמכות שיפוט אוניברסלית לעניין רצח-עם, פשעים נגד האנושות, פשעי מלחמה ועינויים, בכפוף לנוכחותו של הנאשם בשווייץ. משרד התובע הכללי של שווייץ, ובמיוחד המחלקה לפשעים בינלאומיים, מנהל פעילות נמרצת בתחום זה. שווייץ, בתפקידה כמדינה שאצלה מופקדות אמנות ז'נבה, וכמושבם של ארגונים בינלאומיים רבים, ממלאת תפקיד מיוחד במבנה הצדק הבינלאומי.

הממלכה המאוחדת: תקדים מהעת האחרונה ומגבלות

לממלכה המאוחדת של בריטניה סמכות שיפוט חוץ-טריטוריאלית המושתתת בעיקר על חוק הצדק הפלילי משנת 1988 (*Criminal Justice Act*) (סעיף 134 המיישם את האמנה נגד עינויים) בעניין עינויים; חוק בית הדין הפלילי הבינלאומי משנת 2001 (*International Criminal Court Act*) בעניין הפשעים הבינלאומיים החמורים ביותר; וחוק אמנות ז'נבה משנת 1957 (*Geneva Conventions Act*) לעניין פשעי מלחמה חמורים. לרוב, קיימת הדרישה של תושבות הנאשם בשטח בריטניה.

הליך מהעת האחרונה מדגים הן את האפשרויות והן את המגבלות של המנגנון הבריטי. בשנת 2023, נפתחה בבריטניה חקירה שעסקה במעשי עינויים שהתרחשו באיראן בין השנים 2010-2012, ואזרח איראני נעצר על בסיס סמכות שיפוט אוניברסלית. ביום 10 בספטמבר 2024, החקירה נסגרה ללא העמדה לדין, בהיעדר ראיות מספיקות להמשך הטיפול בתיק.⁵⁴ פרשה זו ממחישה קושי מרכזי בכל אסטרטגיית סמכות שיפוט אוניברסלית: חוסנו של התיק הראייתי הוא הגורם המכריע. הגשה מוקדמת מדי של תלונה בלתי-מתועדת כראוי עלולה לפגוע באופן מתמשך בסיכויי ההצלחה, ול"שרוף" את ההזדמנות בפני מדינת השיפוט המעורבת. האסטרטגיה המומלצת אפוא, היא לקיים שלב של הכנה ראייתית מעמיקה לגבי כל תיק, תוך תיאום עם המשלחת הבינלאומית לחקר עצמאי של עובדות בנושא איראן, הדווחית המיוחדת מאי סאטו, ארגוני החברה האזרחית העוסקים בתיעוד (Iran Human Rights, Justice for Iran, Hengaw Organization for Human Rights) ושירותי מודיעין המשתפים פעולה.

ארגנטינה

לארגנטינה מקום ייחודי במהלך האסטרטגי של הטלת אחריות על איראן, בגלל פיגוע ה-AMIA ביום 18 ביולי 1994 שהביא למותם של 85 בני אדם ולפציעתם של מעל 300 אחרים. החקירה בארגנטינה, שהתנהלה במשך שלושים שנה, הובילה לזיהויים של מספר בכירים איראניים (בעיקר מוחסן רזאי, עלי אכבר רפסנג'אני, עלי פלאחיאן, אחמד וחידי, ומוחסן רבני) נגדם הוצאו צווי "הודעה אדומה" של האינטרפול. בפסק דינו מיום 19 באפריל 2024, בית המשפט הפדרלי של ארגנטינה אפיין את פיגוע ה-AMIA כפשע נגד האנושות, וזיהה את האחריות הישירה של איראן. האפיון הזה בעל משמעות מיוחדת, כמה שפותח אפיקים פליליים ואזרחיים נוספים ומשמש תקדים דוקטרינרי בר יישום.

⁵⁴ TRIAL International, Universal Jurisdiction Interactive Map, file relating to "Name not disclosed, Iranian national", country of prosecution United Kingdom. Country of commission: Iran Initial charges: torture. Status: case closed on 10 September 2024 (2010-2012). המקרה הזה מאשר את מנגנון הסמכות האוניברסלית הבריטית עובר מעשים שנעשו באיראן, כעוד הוא מדיש את החשיבות המכרעת של איכות תיק הראיות בזמן ההגשה.

האסטרטגיה של תיאום פניות

ריבוי מדינות השיפוט הזמינות אינו מוביל בהכרח לפיזור מאמצים. האסטרטגיה המומלצת מורכבת מ: זיהוי ממצה של הבכירים האיראנים האחראים למעשים הנדונים (מפקדי משמרות המהפכה, כוח קודס, משרד המודיעין, בכירים פוליטיים); תיעוד פרטני של העובדות המיוחסות לכל אחד מהם; בחירה, עבור כל תיק ותיק, במדינת השיפוט או במדינות השיפוט המועדפות ביותר על פי קריטריונים טקטיים (איכות הראיות הזמינות, נוכחות אפשרית של הנאשם בשטח המדינה, קיומם של קורבנות בעלי אזרחות במדינת הפורום, מומחיותה של הפרקליטות המקומית); ותיאום הפעולות ברמה הבינלאומית, על מנת להימנע מסיכון של *lis pendens* (דחיית הליך בשל הליך קיים) ולהגביר את ההשפעה התקשורתית והפוליטית.

חלק 2: חקיקה אזרחית לאומית חוץ-טריטוריאלית

מספר מדינות שיפוט לאומיות אימצו חקיקה החורגת מן הכלל המסורתי של חסינות שיפוטית למדינות זרות, על מנת לאפשר לקורבנות של פעולות טרור להגיש תביעות אזרחיות לפיצוי נגד מדינות המממנות טרור.

בארצות הברית, חוק המאבק בטרור משנת 1990 (ATA, 18 U.S.C. §2233) סולל את הדרך להגשת תביעה אזרחית פדרלית עבור אזרחי ארצות הברית שהם קורבנות של טרור בינלאומי. חוק הצדק נגד מממני טרור (Justice Against Sponsors of Terrorism) משנת 2016 הרחיב תביעה זו כך שתחול גם על מדינות זרות שתמכו במעשים הנדונים. חוק חסינות המדינות הזרות (FSIA), כפי שתוקן על ידי חוק המאבק בטרור ועונש המוות היעיל משנת 1996 (U.S.C. § 1605A 28) מספק בנוסף חריג ספציפי לחסינות שיפוטית עבור מדינות המוגדרות כ"מדינות מממנות טרור" (State Sponsors of Terrorism). מאחר שאיראן הוגדרה מדינה כזו החל מיום 19 בינואר 1984, קיימת כבר פסיקה של בתי משפט אמריקנים במספר החלטות המורה למדינה האיראנית לשלם פיצויים משמעותיים, ובכלל זאת בתיקים הקשורים לפיגוע במתחם מגורי החיילים במגדל ח'ובר, לפיגוע במעונות חיל הנחתים בביירות

**"יש לגייס
באופן שיטתי
את המשטרים
החקיקתיים האלה
על ידי קורבנות
ישראלים ויהודים
בגין מעשים
שאיראן הנחתה על
ביצועם. לתביעות
אזרחיות יש יתרון
בכך שהגשתן
קלה יותר מהגשת
תביעות פליליות,
ובכך שבמקרה של
פסק דין חיובי, הן
מאפשרות עיקול
אפקטיבי של
נכסים איראניים."**

בשנת 1983, ולפיגוע ה- AMIA בבואנוס איירס. בית המשפט העליון של ארצות הברית אישר את חוקתיותן של הוראות החקיקה המאפשרות עיקול נכסים איראניים לשם מימוש פסקי דין אלה, בהחלטתו מיום 20 באפריל 2016 בפסק דין *Bank Markazi v. Peterson*.⁵⁵

בקנדה, חוק הצדק לקרבנות טרור (Justice for Victims of Terrorism Act) משנת 2012 סלל את הדרך לתביעה אזרחית נגד מדינות ממנות טרור שנכללו ברשימה של הממשלה. איראן וסוריה נמצאות ברשימה זו מאז 7 בספטמבר 2012. מספר פסקי דין של בית המשפט העליון של אונטריו השיתו מאז על איראן פיצויים משמעותיים.

יש לגייס באופן שיטתי את המשטרים החקיקתיים האלה על ידי קורבנות ישראלים ויהודים בגין מעשים שאיראן הנחתה על ביצועם. לתביעות אזרחיות יש יתרון בכך שהגשתן קלה יותר מהגשת תביעות פליליות, ובכך שבמקרה של פסק דין חיובי, הן מאפשרות עיקול אפקטיבי של נכסים איראניים. בגיוס זה יהיה חיוני לתאם עם הרשויות האמריקניות והקנדיות לצרכי שיתוף מידע ואסטרטגיה פרוצדורלית.

חלק 3: סנקציות ייעודיות

משטרי סנקציות ייעודיות (מסוג "מגניצקי") מהווים כלי מבצעי מרכזי להטלת אחריות אישית על מנהיגים איראנים. באיחוד האירופי, ארצות הברית (דרך המשרד לבקרת נכסים זרים (OFAC)), הממלכה המאוחדת, קנדה ואוסטרליה קיימות מסגרות משפטיות המאפשרות את אימוצן של סנקציות ייעודיות (הקפאת נכסים, איסורי כניסה) כנגד פרטים המזוהים כאחראים להפרות חמורות של זכויות אדם או למעשי שחיתות. מאות בכירים איראנים כבר נתונים תחת סנקציות מסוג זה, בעיקר החל מפרוץ משבר כיסוי הראש לנשים בספטמבר 2022. האסטרטגיה המומלצת מורכבת מקידום של הרחבת הייעודים לבכירים המזוהים כאחראים לתכנון, מימון וביצוע של התקפות נגד ישראל ואוכלוסייתה האזרחית, על בסיס התייעוד שמפיקים המשלחת הבינלאומית לחקר עצמאי של

55 *Bank Markazi v. Peterson*, 578 U.S. 212 (2016). בית המשפט העליון בארצות הברית חוקתיתם של § 502 of the Iran Reduction Act and § 8772 of the Syria Human Rights Act of 2012 (22 U.S.C.), שפתח את הנכסים של בנק Central Bank of Iran שבחזקת Citibank לאמצעי איכפה עבור תשלום פיצויים לקרבנות של פיגועים המיוחסים לאיראן. פסק הדין מספק את המסגרת החוקתית לאכיפה המסיבית של פסקי דין שניתנו נגד איראן תחת FSIA.

עובדות, הדוברת המיוחדת לענייני איראן, וארגונים לא-ממשלתיים מומחים, תוך תעדוף ההתמקדות במפקדי משמרות המהפכה וכוח קודס, בכירי משרד המודיעין (VAJA), ובכירים המעורבים בתיאום מבצעי עם השלוחות.

חלק 4: אפיקים אזוריים

איראן אינה שייכת לאף מערכת אזורית להגנה על זכויות אדם בעלת מנגנון של הליך שיפוט בין-מדינתי אותו אפשר להפעיל נגדה. המגילה הערבית לזכויות אדם וארגון שיתוף הפעולה האסלאמי מהווים את המסגרות האזוריות הרלוונטיות, אולם אין להם הליך להטלת אחריות על איראן. בית המשפט הבין-אמריקני, בית הדין האירופי לזכויות אדם ובית הדין האפריקאי לזכויות אדם ועם אינם ברי סמכות משפטית של *ratione personae*.

לעומת זאת, קיימים באיחוד האירופי מספר מנופים שאפשר לנצל: המשטר האוטונומי של סנקציות ייעודיות (המוזכר לעיל); אימוץ רשימות של גורמי טרור (בעיקר דרך העמדה המשותפת 2001/931/CFSP); האפשרות לפעילות דיפלומטית מובנית, בעיקר דרך שירות החוץ האירופי; ולאחרונה יותר, רגולציה 2020/1998 (EU), שהקימה משטר סנקציות גלובלי לזכויות אדם. יש להפוך את התיאום עם המוסדות האירופיים (הפרלמנט האירופי, הנציבות, המועצה) לנושא של אסטרטגיית שדולה ייעודית.



פרק שישי: אחריות פלילית אישית של בכירים איראניים

האחריות הפלילית האישית של בכירים איראנים מהווה את המשלים ההכרחי לאחריותה של המדינה. היא כפופה לכללים נבדלים בחלקם, בעיקר בכל הנוגע לחסינויות, והיא מחייבת התייחסות פרטנית. הפרק הנוכחי בוחן בזה אחר זה את מסגרות החסינות ומגבלותיהן, את ההתמקדות בפרטים הרלוונטיים, את אפיקי ערכאות השיפוט הבינלאומיות, האפיקים הפליליים הלאומיים, ואת האפיקים הפרטניים שאינם פליליים.

חלק 1: מסגרות החסינות ומגבלותיהן

1. חסינות אישית (*ratione personae*)

בכירים מכהנים נהנים, מתוקף תפקידם, מחסינות אישית מוחלטת החלה על כלל מעשיהם, הציבוריים והפרטיים, למשך תקופת כהונתם. חסינות זו, הידועה כחסינות *ratione personae*, עוגנה על ידי בית הדין הבינלאומי לצדק בפסק דין צו המעצר 11.4.2000 (*Democratic Republic of the Congo v. Belgium*).⁵⁶ באופן רגיל, נהנים מחסינות זו ראשי מדינה, ראשי ממשלה ושרי חוץ. עבור איראן,

⁵⁶ ICJ, Arrest Warrant of 11 April 2000 (*Democratic Republic of the Congo v. Belgium*), Judgment of 14 February 2002, I.C.J. Reports 2002, p. 3, especially §§ 51-55. בית הדין קבע ששרי חוץ מכהנים נהנים מחסינות מלאה מפני סמכות שיפוט פלילית, ומאי-פגיעות, המננות עליהם מפני כל מעשה סמכות מטעם מדינה אחרת, מסוג העלול להפריע למימוש תפקידם הרשמי.

”אפשר ליזום הליכים כבר עכשיו, גם נגד בכירים מכהנים, כל עוד הם אינם מובילים לאמצעי אכיפה מידיים; הם ייעשו אופרטיביים לחלוטין בתום השירות בתפקיד.”

היא כוללת כיום את המנהיג העליון מוג'תבא חמינאי (ראש המדינה מבחינה פונקציונלית שמכהן מאז יום 8 במרץ 2026 בעקבות מותו של אביו עלי חמינאי בתקיפות ישראל-ארצות הברית של ה-28 בפברואר 2026), הנשיא מסעוד פזשכיאן, ושר החוץ עבאס עראקצ'י. אולם, חסינות אישית מוגבלת בזמן למשך מימוש הפונקציה. בתום התפקיד, החסינות מוסרת ונותרת רק החסינות הפונקציונלית (*ratione materiae*), החלה לגבי מעשים שנעשו במסגרת התפקיד. הבחנה זו חיונית לאסטרטגיה המוצעת כאן: אפשר ליזום הליכים כבר עכשיו, גם נגד בכירים מכהנים, כל עוד הם אינם מובילים לאמצעי אכיפה מידיים; הם ייעשו אופרטיביים לחלוטין בתום השירות בתפקיד.

2. חסינות פונקציונלית (*ratione materiae*) ושחיקה

חסינות פונקציונלית חלה על מעשים שביצע נציג מדינה במסגרת תפקידו הרשמי, ונמשכת גם לאחר סיום הכהונה. אולם בכל הנוגע לפשעים הבינלאומיים החמורים ביותר, חסינות זו נשחקת באופן משמעותי. שחיקה זו אושרה על ידי בית הלורדים הבריטי בפרשת פינושה (*R v. Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate ex parte Pinochet Ugarte* (No. 3), 24 March 1999) ואושרה בפסיקה מאז (בעיקר בפסק הדין של בית המשפט לצדק הגרמני הפדרלי בעניין Jaber ביום 28 בינואר 2021).⁵⁷ ה-ILC, בטיוטת סעיף 7 שאומץ בשנת 2017 במסגרת עבודתה על חסינותם של נציגי מדינה מסמכות שיפוט פלילית זרה, קודדה את החריגה עבור הפשעים החמורים ביותר.

החלת מסגרת זו על בכירים איראניים מובילה להבחנה בין שתי קטגוריות. עבור בכירים מכהנים כיום (מוג'תבא חמינאי, פזשכיאן ועראקצ'י) הליכים פליליים זרים אינם יכולים להוביל לאמצעי אכיפה מידיים. עבור בכירים לשעבר (בייחוד עלי חמינאי, שחסינותו האישית נפסקה מפאת מותו ביום 28 בפברואר 2026, ואשר חסינותו הפונקציונלית בטלה עבור הפשעים הבינלאומיים

57 על השחיקה של חסינות *ratione materiae* ביחס לפשעים בין-לאומיים, ראו בעיקר *R v. Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate, ex parte Pinochet Ugarte* (No. 3) [2000] 1 A.C. 147; Bundesgerichtshof (German Federal Court of Justice), Judgment of 28 January 2021, BGH 3 StR 564/19 (Jaber case); ad hoc International Criminal Tribunal for Sierra Leone, Prosecutor v. Charles Taylor, Decision on Immunity from Jurisdiction of ILC, 31 May 2004, SCSL-2003-01-I draft articles on the immunity of State officials from foreign criminal jurisdiction ובייחוד את סעיף 7 שאומץ בשנת 2017, שם-חריג חסינות *ratione materiae* עבור פשעים של: genocide against humanity, war crimes, torture, apartheid and enforced disappearance.

החמורים ביותר; כמו גם נשיאים ושרים לשעבר), מפקדי צבא בעבר ובהווה (בייחוד המפקדים בעבר ובהווה של משמרות המהפכה וכוח קודס; ישנם מספר דמויות בולטות כמו חוסיין סלאמי שחוסל ביום 13 ביוני 2025 ומוחמד פאכפור שנהרג ביום 28 בפברואר 2026 שכבר אינם בין החיים, כך שההתייחסות לאחריותם הפלילית תהיה רק באופן ראייתי וסמלי; עבור פקידים במערכת המשפט וסוכנים של משרד המודיעין שסיימו את תפקידם, לא חלה החסינות האישית, ואילו החסינות הפונקציונלית מוסרת עבור הפשעים הבינלאומיים החמורים ביותר. מפקדים בפועל של משמרות המהפכה וכוח קודס שאינם בכירים במובן הדיפלומטי הצר, נהנים לכל היותר מחסינות פונקציונלית שמוסרת עבור פשעים בינלאומיים.

חלק 2: ההתמקדות בפרטים הרלוונטיים

זיהוי הפרטים בהם יש להתמקד חייב לציית להיגיון אסטרטגי. במקום לפזר מאמצים על פני כלל המנגנון האיראני, יש לרכז את המאמצים בארבעה מעגלים קונצנטריים.

1. מעגל ההנהגה: המנהיג העליון והנשיאים

המעגל הראשון מתמקד במנהיגים הפוליטיים העליונים. המנהיג העליון שנהרג עלי חמינאי (כיהן כמנהיג משנת 1989 ועד למותו בתקיפות האמריקניות-ישראליות ביום 28 בפברואר 2026) נותר הדמות המרכזית להערכת האחריות האיראנית ההיסטורית: אפשר לייחס אליו באופן אישי רטוריקה מוסדית בעלת אופי של רצח-עם, את דוקטרינת "ציר ההתנגדות" ואת מבנה התמיכה בשלוחות לאורך למעלה משלושים שנה. מותו הסיר את החסינות האישית של *ratione personae*, כך שבכל הליך שיפוטי בין-מדינתי עתידי הנוגע למעשיו בתקופת כהונתו נותר רק ממד סמלי לאחר מעשה. יורשו, מוג'תבא חמינאי (מנהיג עליון החל מיום 8 במרץ 2026), נהנה כעת מחסינות אישית בתקופת כהונתו; על העבודה המשפטית והראייתית לגביו להתמקד, בטווח המידי, בתיעוד הצהרותיו הפומביות ובביסוס תפקידו בקבלת ההחלטות בתוך המנגנון המדינתי, לקראת השלב שלאחר תום החסינות. הנשיאים לשעבר מחמוד אחמדינג'אד (2005-2013), חסן רוחאני (2013-2021) ואיברהים ראסי (-2024) (2021; נהרג במאי 2024) מהווים יעדים פוטנציאליים, שחסינותם הפונקציונלית לשעבר מוסרת עבור הפשעים הבינלאומיים החמורים ביותר; הנשיא המכהן מסעוד פזשביאן (מאז יולי 2024) נהנה מחסינות אישית למשך תקופת כהונתו. שרי החוץ העוקבים (ובהם בעיקר מוחמד ג'ואד זריף, חוסיין אמיר-עבדוללהיאן שנהרג

במאי 2024, ועבאס עראקצ'י המכהן החל משנת 2024) כפופים לאותו משטר: חסינות אישית בתקופת הכהונה, ולאחריה חסינות פונקציונלית המוסרת עבור הפשעים החמורים ביותר. ההתמקדות במעגל ההנהגה נושאת ערך סמלי ומשפטי מרבי, אך יש לבייל אותה בהתאם למעמד החסינות של כל פרט.

2. שדרת הפיקוד הצבאית והמודיעינית

המעגל השני מתמקד בשרשרת הפיקוד הצבאי של משמרות המהפכה וכוח קודס, בהתחשב באבדות המשמעותיות שספגו במהלך מלחמת איראן של 2026. חוסיין סלאמי (מפקד עליון של משמרות המהפכה, שחוסל ביום 13 ביוני 2025), מוחמד פאכפור (מחליפו כמפקד עליון של משמרות המהפכה, שנהרג ביום 28 בפברואר 2026), עזיז נסירזאדה (שר ההגנה, שנהרג ביום 28 בפברואר 2026), עבדולרחים מוסאווי (ראש המטה הכללי של הכוחות המזוינים, שנהרג ביום 28 בפברואר 2026), עלי שמח'אני (ראש מועצת ההגנה, שנהרג ביום 28 בפברואר 2026), אסמאעיל ח'טיב (שר המודיעין, שנהרג על פי דיווחים במרץ 2026) ועלי לאריג'אני (מזכיר המועצה העליונה לביטחון לאומי, אשר נהרג על פי דיווחים במרץ 2026) – הלכו כולם לעולמם. כל התייחסות לאחריותם הפלילית תהיה רק באמצעים סמליים, ראייתיים או מוסדיים. עם זאת, ההחלטות שקיבלו בתקופת כהונתם ממשיכות לשאת משמעות לצורך אחריותה של המדינה האיראנית.

ישנם גם בכירים במעגל זה שעודם בחיים, והם מהווים יעדים רלוונטיים להליכים אישיים. אסמאעיל קאאני (מפקד כוח קודס מאז חיסולו של קאסם סולימאני בינואר 2020); מוחמד רזא נקדי; מוחמד-רזא קראאי אשתיאני (שר ההגנה לשעבר בין השנים 2021 ל-2024, סגן ראש המטה הכללי של הכוחות המזוינים החל מאוגוסט 2024); מג'יד אבן-אל-רזא (שר ההגנה בפועל החל מיום 2 במרץ 2026); אמיר חאתמי (המפקד העליון של הצבא החל מיום 14 ביוני 2025); אסכנדר מומני (שר הפנים); אחמד-רזא ראדאן (מפקד המשטרה). ההתמקדות בבכירים אלה מוגבלת פחות על ידי חסינויות, שכן מעמדם אינו מעמד של בכירים החוסים תחת חסינות אישית. חלים עליהם הליכי סמכות שיפוט אוניברסלית, סנקציות אישיות, והודעות להליכים המיוחדים של האו"ם.

יש לבחון באופן מיוחד תת-קבוצה במעגל זה בשל התאמתם לאפיק שנפתח על ידי ה-STCAU (פרק רביעי, חלק 8 לעיל). אלה הם הבכירים האיראניים שמעורבים בשרשרת התמיכה במלחמת התוקפנות של רוסיה נגד אוקראינה, עליהם אפשר להטיל אחריות אישית גם בפני ה-STCAU, וכתגובת שרשרת – בכל ההליכים הנוגעים לדפוס התוקפנות הסדרתית של איראן. הבכירים העיקריים העולים מהתיעוד של משרדים מערביים ומרכזי מחקר מומחים הם: מוחמד באקר קאליבאף (יו"ר הפרלמנט, מפקד לשעבר במשמרות המהפכה, נמצא בין החיים ופעיל); תא"ל מוחמד-רזא קראאי אשתיאני (שר ההגנה לשעבר, שבתקופת כהונתו גובשו חוזי הכטב"מים והטילים הבליסטיים עם מוסקבה, כיום סגן ראש המטה הכללי); תא"ל סיד חמזה קלנדרי (מנהל כללי ליחסים בינלאומיים של MODAFI); תא"ל עלי ג'עפראבאדי (ראש פיקוד החלל בחיל החלל של משמרות המהפכה); מג'יד מוסאווי (סגן מפקד חיל החלל של משמרות המהפכה); ומהדי גוגרדצ'יאן (מנכ"ל HESA האחראי על קו הייצור של כטב"מים מסוג שאהד-136 המסופקים לרוסיה). רשימה זו, השאובה מייעודים פומביים (בעיקר אלה של משרד החוץ הבריטי מיום 10 בספטמבר 2024, ושל משרד האוצר האמריקני מיום 19 בספטמבר 2023), מהווה נקודת מוצא מבצעית לאסטרטגיית ההעמדה לדין האישית ברמות הבינלאומית, האזורית והלאומית.

3. פקידים במערכת המשפט והכליאה

המעגל השלישי מתמקד בפקידי ממשל של מערכות המשפט והכליאה, המעורבים באופן ישיר בהוצאות להורג, במעצרים שרירותיים ובפרקטיקה של עינויים. אלה כוללים את אבולקאסם סלאוטי, שופט בית הדין המהפכני של טהראן (המכונה "השופט התליין"), האחראי לפסיקתם של מספר רב מאוד של עונשי מוות באשמת ריגול עבור ישראל, וכן מנהלי בתי הכלא אווין וקרצ'אק, זה אחר זה. לאנשים אלה פרופיל דומה לזה של חמיד נורי, והם מהווים יעדים מועדפים להליכי סמכות שיפוט אוניברסלית.

4. התורמים לרטוריקה מוסדית בעלת אופי של רצח-עם

המעגל הרביעי מתמקד בפקידים ואישי ציבור שתורמו לרטוריקה המוסדית בעלת אופי של רצח-עם. הפסיקה של ה-ICTR בעניין *Nahimana* מיום 28 בנובמבר 2007 (פסק הדין המוזכר לעיל) קבע שניתן להשית אחריות פלילית אישית על רשויות פוליטיות, דתיות או תקשורתיות שהצהרותיהם עומדים במרכיבים של העבירה של

הסטה ציבורית וישירה לביצוע רצח-עם. זווית זו היא המחודשת ביותר מבחינה דוקטרינרית, ודורשת השקעה מיוחדת בתייעוד על מנת להרכיב תיקים פרטניים בהם יהיה אפשר להשתמש גם בפני בית הדין הבינלאומי לצדק (על רקע אחריות המדינה להסטה מכוח חיוב המדינה בגין התנהגות סוכניה) וברבות הזמן, בפני הערכאות הפליליות הלאומיות.

חלק 3: אפיקי ערכאות שיפוט בינלאומיות

1. בית הדין הפלילי הבינלאומי

סעיף 27 לחוקת רומא מורה במפורש שהחסינויות הקשורות בתפקידים רשמיים אינן מונעות מבית הדין להפעיל את סמכותו כלפי מן דהוא. האופי האבסולוטי של אותה הוראה אושררה בידי ערכאת הערעורים של בית הדין בהחלטתו מיום 6 במאי 2019 בערעורה של מדינת ירדן בעניין *Al-Bashir*.⁵⁸ עם זאת, אותה הסרת חסינות מתרחשת רק בתוך הליכים המנוהלים על ידי בית הדין עצמו, בכפוף לשאלות של סמכות שיפוט *ratione personae* שנבחנו לעיל (פרק רביעי, חלק 3). מסלול סעיף 13(ב) של הפניה למועצת הביטחון, נותר האפיק העיקרי להביא בכירים איראניים בפני בית הדין; תחת התנאים השוררים כעת, הוא חסום על ידי וטו של רוסיה וסין.

2. מנגנונים היברידיים ואד הוק

הקמתו של מנגנון בינלאומי, עצמאי ובלתי תלוי, המוקדש לתייעוד הפשעים המיוחסים לאיראן ובכירה, על פי מודל ה-*IIIM* לסוריה (החלטה A/RES/71/248 מיום 21 בדצמבר 2016) וה-*IIIM* למיאנמר (החלטה A/HRC/RES/39/2 מיום 27 בספטמבר 2018), תהווה, בטווח הארוך, את הכלי החזק ביותר להטלת אחריות אישית. לנוכח הדינמיקה הפוליטית הנוכחית וההיתכנות של רוב פשוט, הסיכוי לאימוצה של החלטה מכוננת על ידי העצרת הכללית אינו אפסי, אולם הוא מניח כתנאי מוקדם מאמץ שדולה ייעודי ומתמשך.

ICC, Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir, Decision of the Appeals Chamber of 6 May 2019 on the appeal lodged by Jordan against the decision of Pre-Trial Chamber II of 11 December 2017, ICC-02/05-01/09-397-Corr. ערכאת הערעורים אשררה את היעדר החסינות של ראש מדינה מכהן בפני בית הדין הפלילי הבינלאומי, לרבות בפני בתי משפט לאומיים שנדרשו לשתף עמו פעולה.

חלק 4: אפיקים פליליים לאומיים

**”אפיקים פליליים
לאומיים מהווים
את המסלול
האופרטיבי ביותר
בטווח הקצר
והבינוני להטלת
אחריות אישית על
בכירים איראניים.”**

אפיקים פליליים לאומיים (סמכות שיפוט אוניברסלית, סמכות אישיות אקטיבית או פסיבית) מהווים את המסלול האופרטיבי ביותר בטווח הקצר והבינוני להטלת אחריות אישית על בכירים איראניים. אפשר להעתיק לבאן ישירות את הקרטוגרפיה המפורטת בפרק החמישי. צרפת במיוחד מאפשרת הליכים על רקע סמכות אישיות פסיבית (סעיף 7-113 לדיני הענישה), כאשר הקרבן בעל אזרחות צרפתית, וכך הוא המקרה עבור מספר קרבנות של תקיפות איראניות ותקיפות של שלוחות איראניות בעלי אזרחות כפולה צרפתית-ישראלית.

האסטרטגיה המומלצת מורכבת מהרכבת תיק אישי ממצה עבור כל יחיד שזוהה במעגלים 2, 3, ו-4, שזמין להגשה בערכאה או בערכאות המיטביים. הכנה זו מניחה עבודה תיעודית של מספר חודשים עבור כל תיק, בתיאום עם זרועות האו”ם המפיקות אפיונים (המשלחת הבינלאומית לחקר עצמאי של עובדות בנושא איראן, הדווחית, הליכים מיוחדים), ארגונים לא ממשלתיים מומחים, ושירותי מודיעין שמשתפים פעולה. תקדים נורי מדגים את האפקטיביות של גישה זו.

חלק 5: אפיקים פרטניים שאינם פליליים

1. סנקציות ייעודיות פרטניות

יש לתת עדיפות מבצעית בטווח הקצר להרחבתן השיטתית של סנקציות אישיות ממוקדות לארבעת המעגלים שהוגדרו בחלק 2. מאות בכירים איראנים כפופים כבר לסנקציות מטעם האיחוד האירופי, ארצות הברית, בריטניה, קנדה ואוסטרליה. ניתן לקדם באופן אקטיבי הרחבה זו כלפי בכירים שטרם סומנו (ובעיקר בכירי מערכת המשפט שבמעגל השלישי וכן דמויות מסוימות במעגל הרביעי), על בסיס התיעוד שמפיקים המשלחת הבינלאומית לחקר עצמאי של עובדות בנושא איראן וארגונים לא-ממשלתיים מומחים.

2. הודעות פרטניות להליכים מיוחדים ול- WCAD

אף שההודעות המופנות להליכים המיוחדים ולקבוצת העבודה לעניין מעצר שרירותי (WCAD) מכוונות להגנה על הקורבנות, הן מייצרות, באפקט מראה, גם זיהוי פומבי של מבצעי המעשים הפרטניים הנדונים. חוות דעת של קבוצת עבודה מציינות באופן שיטתי בשמן את הרשויות האחראיות למעצרים, העמדות לדין והרשעות. תיעוד פומבי זה כשלעצמו מהווה בסיס שניתן לנצל להליכים פליליים לאומיים עתידיים.

3. הודעות ואזהרות אינטרפול

הוצאת צווי "הודעה אדומה" של אינטרפול מצד רשויות לאומיות המורשות לכך (בעיקר ארגנטינה במקרה ה-AMIA) מהווה כלי עוצמתי של מגבלה טריטוריאלית. יש לחקור בשיטתיות כל הרחבה של מכשיר זה למקרים חדשים, ובעיקר להליכים משפטיים לאומיים שמסתיימים בצווי מעצר בינלאומיים.

חלק 6: הזיקה לאחריות המדינה

האחריות הפלילית האישית של בכירים, והאחריות הבינלאומית של המדינה, אינן חלופות אלא מצטברות. טיוטת הסעיפים של ה-ILC משנת 2001 מזכירה זאת במפורש בסעיף 58: הסעיפים הנוכחיים אינם פוגעים בכל שאלה הנוגעת לאחריותו האישית מכוח המשפט הבינלאומי של כל אדם הפועל מטעם מדינה. האסטרטגיה המוצעת כאן מגייסת את שני המישורים בו-זמנית: פעולות נגד המדינה האיראנית (בית הדין הבינלאומי לצדק, גופי האו"ם, סנקציות מדינתיות) שמייצרות אפיון פומבי של המעשים, ופעולות נגד יחידים (בתי משפט פליליים לאומיים, סנקציות אישיות, הודעות אישיות) שמתרגמות אפיון זה להשלכות אישיות עבור האנשים האחראים.



פרק שביעי: בניית היררכיה וסידור אופרטיבי

חלק 1: קריטריונים לבניית היררכיה

בניית ההיררכיה לדרכי הפעולה המזוהות במזכר זה נשענת על ארבעה קריטריונים מצטברים: ההסתברות להצלחה המשפטית לאור המכשולים הפרוצדורליים והמהותיים שזוהו; מסגרת הזמנים ליישום וקבלת החלטה; הערך הפוליטי והתקשורתי של ההחלטה הצפויה; ומחיר ההליך מבחינת המשאבים האנושיים, הפיננסיים והדיפלומטיים.

חלק 2: קו פעולה ראשון (טווח קצר, 6-12 חודשים)

קו הפעולה הראשון מגייס אפיקים שהשפעתם מהירה, מחירם מתון, והשפעתם התקשורתית חזקה. הוא מורכב בעיקר מפניה ל-WCAD עבור מקרים פרטניים של אזרחים יהודיים, ישראלים או בעלי אזרחות כפולה העצורים באיראן (ובראשם המקרה של אחמד רזה דג'לאלי); קריאות משותפות דחופות של ההליכים המיוחדים של מועצת זכויות האדם על הרטוריקה האיראנית בעלת אופי של רצח-עם ועל הוצאות להורג בגין ריגול למען ישראל; תמיכה במשלחת הבינלאומית לחקר עצמאי של עובדות בנושא איראן דרך העברת חומרים ראייתיים מתועדים הנוגעים להפרות נגד האוכלוסייה האזרחית הישראלית והיהודית; וההרחבה המידית של סנקציות ייעודיות אישיות לבכירים מזוהים.

חלק 3: קו פעולה שני (טווח בינוני, 1-3 שנים)

קו הפעולה השני מגייס אפיקים של לחץ דיפלומטי ולחץ בדמות סנקציות ותביעות אזרחיות חוצות מדינות. הוא מורכב מ: ההרחבה השיטתית של סנקציות ייעודיות מצד האיחוד האירופי, ארצות הברית, הממלכה המאוחדת, קנדה ואוסטרליה נגד בכירים איראניים מזוהים; הגשה מתואמת של תביעות אזרחיות בפני הערכאות בקנדה וארצות הברית תחת חוקי ATA, JASTA, FSIA ו-Justice for Victims of Terrorism, במטרה להבטיח את ההרשעה של איראן והחרמת נכסים איראניים נגישים; הגשת החלטות תמטיות שנתיות בפני מועצת זכויות האדם והאסיפה הכללית, בהשלמה להחלטה הקנדית המסורתית; קידום יצירת מנגנון בינלאומי עצמאי ובלתי תלוי המוקדש לתיעוד הפשעים שאפשר לייחס לאיראן ושלוחותיה נגד ישראל ואוכלוסייתה האזרחית.

חלק 4: קו פעולה שלישי (טווח בינוני-ארוך, 2-5 שנים)

קו הפעולה השלישי מגייס אפיקים פליליים לאומיים ובינלאומיים משמעותיים. הוא כולל: הגשה מתואמת של תלונות פליליות בפני ערכאות שיפוט גרמניות, שוודיות, צרפתיות, הולנדיות, בלגיות, שווייצריות וארגנטינאיות, על בסיס סמכות שיפוט אוניברסלית, נגד בכירים איראנים מזוהים; הכנת תיק פלילי מהותי המנצל את עבודתה של המשלחת הבינלאומית לחקר עצמאי של עובדות בנושא איראן וכלל התיעוד הזמין; בחינת אפיק הסמכות השיפוטית הטריטוריאלית של בית הדין הפלילי הבינלאומי דרך ההתקפות האיראניות שבוצעו בשטחן של מדינות החתומות על חוקת רומא; וכן, אפיק בעל צפיפות דוקטרינרית מיוחדת – הגשה ללשכת התובע של הטריבונל המיוחד לפשע התוקפנות נגד אוקראינה (STCAU) בתיאום עם הרשויות הישראליות ומדינות בעלות ברית, של טיעון מובנה הקורא לכלול בכירים איראנים מזוהים בגדר התחולה האישית של ההליכים, על בסיס סעיף 3(ז) להחלטת העצרת הכללית של האומות המאוחדות 3314 (XXIX) וסעיף 2 לחוקת בית הדין. השגת הכללתם של בכיר אחד או יותר מאיראן בגדר התחולה האישית של העמדה לדין בפני ה-STCAU תייצר תקדים בעל ערך משמעותי, אותו ניתן להעביר ישירות לאסטרטגיית הטלת האחריות על איראן בגין מעשיה ומעשי שלוחותיה נגד ישראל.

חלק 5: קו פעולה רביעי (טווח ארוך, 5–10 שנים)

”היישום הלכיד

של האסטרטגיה

הזו מניחה תיאום
הדוק בין שחקנים
רבים: ממשלת
ישראל, ארגוני
הקרבנות ונציגיהם
המשפטיים,
ארגונים לא
ממשלתיים
בינלאומיים

מומחים, משפטנים

אקדמיים ומכוני

מחקר מומחים,

והערכאות

הלאומיות

והבינלאומיות

המוסמכות.”

קו הפעולה הרביעי מגייס את אפיקי הערכאות הבינלאומיות המשמעותיות ביותר להליך משפטי בין-מדינתי. הוא כולל בעיקר הגשת בקשה לפתיחת הליכים בפני בית הדין הבינלאומי לצדק, על בסיס סעיף IX לאמנה נגד רצח-עם משנת 1948, המובנה סביב שלושה ראשי טיעון (הסתה ישירה ופומבית לביצוע רצח-עם, שותפות לרצח-עם, והפרת החובה החיובית למניעתו). אפיק זה מניח את מעורבותה של מדינה תובעת (בראש ובראשונה ישראל, אולם פתיחת זכות העמידה למדינות שאינן קורבן ישיר, כפי שנקבע בפסק הדין *Cambia v. Myanmar* מיום 22 ביולי 2022, מרחיבה באופן משמעותי את מעגל המדינות שאפשר לגייס). הוא מניח כמו כן הכנה פרוצדורלית ומהותית ברמת קפדנות יוצאת דופן, לאורך תקופה של לפחות שמונה-עשר עד עשרים-וארבעה חודשים לפני ההגשה.

חלק 6: תיאום והבניה מוסדית

היישום הלכיד של האסטרטגיה הזו מניחה תיאום הדוק בין שחקנים רבים: ממשלת ישראל, בעיקר שר המשפטים, שר החוץ ומשרד ראש הממשלה; ארגוני הקרבנות ונציגיהם המשפטיים; ארגונים לא ממשלתיים בינלאומיים מומחים (בעיקר *Justice for Iran*, *Iran Human Rights*, *Center for Human Rights in Iran*, *IranWire*, *Lawfare Project*, ושותר הדין); משפטנים אקדמיים ומכוני מחקר מומחים (פורום קהלת, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים, המכון למדיניות נגד טרור, וכן מכונים מקבילים באירופה וצפון אמריקה); והערכאות הלאומיות והבינלאומיות המוסמכות.

גוף שיתוף פעולה ייעודי בתוך מוסד ישראלי ראשון במעלה, בעל האמצעים המתאימים, יהווה את המבנה האפקטיבי ביותר כדי להבטיח את המשכיות ועקביות אותה אסטרטגיה על פני זמן. בהעדר זאת, ועד ליצירת אותו גוף, יש לפורום קהלת את ההכשרה המשפטית ואת האמינות המוסדית לשמש בתפקיד מתאם לא רשמי בין השחקנים המזוהים השונים.



סיכום

הרפובליקה האסלאמית של איראן האמינה זמן רב שביכולתה להתחמק מאחריות בינלאומית באמצעות הסבת ניהול הלחימה נגד מדינת ישראל ואוכלוסייתה האזרחית לרשת של ארגונים חמושים לא מדינתיים. אסטרטגיה זו, אשר שגשגה זמן רב תחת מסך של חזקת חסינות משפטית, ניצבת כיום מול מכלול עילות ואפיקי פעולה ההופכים את הטלת האחריות האיראנית לישימה מבחינה משפטית, ובלבד שתיושם אסטרטגיה עקבית, מתמידה ומתואמת.

אין אפיק אחד מבין אלו שזוהו כאן שמספיק בשלעצמו כדי להשיג את היעד של הטלת אחריות מלאה ומקיפה על איראן. פריסתם המתואמת והמדורגת בסדר עדיפויות היא זו שתניב את האפקט הרצוי. במזכר זה הצעה למפת דרכים ממצה, אשר יישומה אמנם מחייב מאמץ מוסדי מתמשך, אך תואם את חומרת המעשים הנדונים ואת החשיבות האסטרטגית עבור מדינת ישראל ואזרחיה.

התכנון הנוכחי מניח עמדה מתודולוגית מפורשת. הוא מסרב להיכנע לשני פיתויים סימטריים. הראשון הוא ההימנעות מפעולה בשל ההטיה המבנית האנטי-ישראלית של מוסדות מסוימים באו"ם, השקול לויתור על שטח היצירה הנורמטיבית הבינלאומית לטובת גורמים העוינים את ישראל. השני הוא תמימות מוסדית, השקול להענקת אמון לאותם מוסדות עצמם, אמון שאינו מוצדק לנוכח אופן פעולתם הנוכחי. הדרך המשורטטת כאן צרה ותובענית: שימוש קפדני במנגנונים האופרטיביים המניבים תוצאות ישימות, גינוי פומבי של הסתירות הקיימות במנגנונים המוטלים, וקידום פעיל של רפורמות מבניות נדרשות.

ההגנה המשפטית על מדינת ישראל ועל אוכלוסייתה האזרחית מפני התוקפנות האיראנית מהווה, ברגע ההיסטורי הנוכחי, את אחד הפרויקטים המרכזיים של המשפט הבינלאומי בעת הזו. יכולתה של הקהילה המשפטית הבינלאומית להגיב לאתגר זה תקבע, במשך עשרות שנים, את יעילותה של המערכת הבינלאומית להגנה מפני תוקפנות וטרור מדינתי.

**”ההגנה המשפטית
על מדינת ישראל
ועל אוכלוסייתה
האזרחית מפני
התוקפנות
האיראנית מהווה,
ברגע ההיסטורי
הנוכחי, את
אחד הפרויקטים
המרכזיים של
המשפט הבינלאומי
בעת הזו.”**



נספחים

נספח 1. סינתזה של עילות משפטיות ברות גיוס

הטבלה להלן מסכמת את העילות המרכזיות שזוהו לאורך המזכר:

העילה	בסיס משפטי	רף ראייתי	מסלול פרוצדורלי
ייחוס במובן הצר	סעיף 8 לטיוטת ה-ILC 2001; ניקרגואה 1986; בוסניה נגד סרביה 2007	שליטה אפקטיבית במבצעים ספציפיים (רף תובעני)	ה-ICJ; ערכאות שיפוט לאומיות אזרחיות
סיוע ועזרה	סעיף 16 לטיוטת ה-ILC 2001; הדין הבינלאומי המנהגי	מעשה סיוע+ידיעה+איסור (המעשה (נגיש)	ה-ICJ, ערכאות שיפוט לאומיות
הכרה או אימוץ בדיעבד	סעיף 11 לטיוטת ה-ILC 2001; Diplomatic Staff 1980	מספיקה הכרה רשמית	ה-ICJ, ערכאות שיפוט לאומיות
הפרת החובה של מניעת רצח-עם	סעיף I לאמנת 1948; בוסניה נגד סרביה 430 5	יכולת השפעה+ הימנעות	ה-ICJ (סעיף IX)
הסתה פומבית לרצח-עם	סעיף III (ג) לאמנת Akayesu 1998; 1948 Nahimana 2007	אופי פומבי, ישיר וספציפי	ה-ICJ (סעיף IX); ה-ICC (סמכות שיפוט טריטוריאלית)
פשעים נגד האנושות	סעיף 7 לחוקת רומא; הדין הבינלאומי המנהגי	תקיפה נרחבת או שיטתית כנגד אוכלוסייה אזרחית	ה-ICC (תחת תנאים); ערכאות שיפוט לאומיות
פשע התוקפנות	סעיף 8 הנוסף לחוקת רומא; החלטה 3314 סעיף 3(ז)	שליחת קבוצות/כוחות לא סדירים על ידי מדינה+חומרה	ערכאות שיפוט לאומיות (ה-ICC חסום)
מימון טרור	אמנת 1999; החלטת מועצת הביטחון 1373(2001); 2462(2019)	הספקת מימון בכוונה תחילה	ערכאות שיפוט לאומיות פליליות ואזרחיות
שימוש בלתי חוקי בכוח	סעיף 2(4) למגילת האו"ם; ניקרגואה 1986	שימוש בכוח מזוין ללא הצדקה	ה-ICJ; מועצת הביטחון

נספח 2. סינתזה של אפיקי פעולה

הטבלה להלן מסכמת את האפיקים הפרוצדורליים המרכזיים שזוהו, תוך ציון מידת ההיתכנות, מסגרת הזמן והערך האסטרטגי שלהם.

אפיק	היתכנות	מסגרת זמן	ערך אסטרטגי
(מקרים WGAD פרטניים)	גבוהה מאוד	6-12 חודשים	גבוה (פסיקה מעובה, סיקור עיתונאי)
הליכים מיוחדים של מועצת זכויות האדם (הודעות דחופות)	גבוהה מאוד	מספר שבועות	בינוני עד גבוה
תביעות אזרחיות בארצות הברית (ATA, JASTA, FSIA)	גבוהה עבור אזרחים אמריקניים	2-5 שנים	גבוה מאוד (תפיסת נכסים)
תביעות אזרחיות בקנדה	גבוהה עבור אזרחים קנדים	2-5 שנים	גבוה
סמכות שיפוט אוניברסלית (גרמניה, שוודיה, צרפת וכו')	תלויה בנוכחות הנאשם	3-7 שנים	גבוה מאוד (תקדים נורי)
סנקציות ייעודיות (האיחוד האירופי, ארצות הברית, בריטניה, קנדה)	גבוהה	6 חודשים – שנתיים	גבוה (אפקט מיידני)
ה-ICJ, סעיף IX לאמנת 1948	בינונית (דורשת אפיון)	5-10 שנים	מקסימלי (השפעה משפטית ניכרת)
ה-ICC, סמכות שיפוט טריטוריאלית	נמוכה עד בינונית	5-10 שנים	גבוה מאוד במקרה שיתקבל
ה-STCAU (פשע התוקפנות נגד אוקראינה)	בינונית (יש לייסד מעורבות מהותית)	1-3 שנים (הטריבוטל בשלבי הקמה מוסדית)	גבוה מאוד (תקדים שניתן להעתיק ישירות)
מועצת הביטחון (החלטות פרק VII)	נמוכה (וטו צפוי)	משתנה	מקסימלי במקרה של אימוץ
החלטות האספה הכללית/ מועצת זכויות האדם	גבוהה	מחזור שנתי	בינוני (השפעה פוליטית)
מנגנון בסגנון IIIM המוקדש לאיראן	נמוכה (נדרשת החלטת האספה הכללית)	1-3 שנים ליצירה	גבוה מאוד עבור הצדק בעתיד

נספח 3. סיווגים בינלאומיים וסנקציות נגד איראן (מבחר)

ארצות הברית: סיווג כמדינה תומכת טרור (מיום 19 בינואר 1984 ונותר על כנו מאז); סיווג משמרות המהפכה בכללותן כארגון טרור זר (8 באפריל 2019); סיווגים מרובים של כוח קודס, כתאייב חיזבאללה, חיזבאללה, החמאס והגי'הד האיסלאמי הפלסטיני. החות'ים (אנסר אללה): סווג מחדש בידי ממשל בידן כ-Specially Designated Global Terrorist, סיווג שנכנס לתוקף ביום 16 בפברואר 2024; וכן כארגון טרור זר על ידי ממשל טראמפ בעקבות הצו הנשיאותי 14175 מיום 22 בינואר 2025, סיווג עליו הכריזה מחלקת המדינה ביום 4 במרץ 2025 ונכנס לתוקף עם הפרסום ב-Federal Register ביום 5 במרץ 2025. סנקציות OFAC נרחבות.

קנדה: רישום איראן כמדינה תומכת טרור תחת חוק ה-State Immunity כפי שתוקן על ידי חוק Justice for Victims of Terrorism (7 בספטמבר 2012); סיווג משמרות המהפכה בכללותן כישות טרור (יוני 2024).

הממלכה המאוחדת: הוצאה מחוץ לחוק של החמאס (2021), החיזבאללה (2019), החות'ים/אנסאר אללה (2024); סנקציות נרחבות על משמרות המהפכה; דיון על הוצאה מחוץ לחוק של משמרות המהפכה בשלמותן מאז 2023.

האיחוד האירופי: עמדה משותפת CFSP/2001/931 ורגולציה (EC) 2508/2001; סנקציות מצטברות מאז אוקטובר 2022 נגד מאות איראנים אינדיבידואלים; הפעלת מנגנון ה"סנפבאק" באוגוסט 2025.

מועצת הביטחון של האו"ם: החלטות 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1929 (2010), 2231 (2015); החזרה אוטומטית של הסנקציות דרך מנגנון ה"סנפבאק" ביום 28 בספטמבר 2025.

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7796-25-2



9 789657 796252